

รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Thai Bureaucratic Polity after the 2014 Coup d'état



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หัวข้อวิทยานิพนธ์

รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

โดย

นายธนบรรณ อุ่ทองมาก

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5780614524 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: BUREAUCRATIC POLITY, BUREAUCRACY, COUP D'ÉTAT

THANABAN AUTHONGMAK: Thai Bureaucratic Polity after the 2014 Coup d'état.

ADVISOR: ASSOC. PROF. SIRIPAN NOGSUAN SAWASDEE, Ph.D., pp.

The thesis of "Thai Bureaucratic Polity after the 2014 Coup d'état" aims to study the domestic political effects of Thailand's coup d'état in 2014 and the subsequent political shift to a bureaucratic polity. This study used qualitative study methods, analysis of primary sources, and independent research, focusing on certain political institutions which hold main political roles. The study's results showed that 1) Thailand's political landscape, since the coup d'état on May 22, 2014, has been in form of bureaucratic polity, in which unelected civil servants hold the main roles in developing policies, as well as implementing them. Meanwhile, roles of institutions outside of government agencies, political parties, as well as the public, has been limited as a check-balance of the government's power. 2) Due to such changes in political structures, the return of bureaucratic polity has not been able to remain the way it was in the past.

Since the 2014 Coup d'état, the Thai bureaucratic polity has, 1) formally institutionalized this bureaucratic polity to justify its use of power, through a new constitution and various laws 2) incorporated the private capital power with the state power to sustain and support each other 3) utilized military power to lead the politic regime, with support of bureaucracies.

Department: Government

Student's Signature

Field of Study: Government

Advisor's Signature

Academic Year: 2017

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยความกรุณา เมตตาและความเอาใจใส่อย่างยิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่มีสละเวลาให้คำแนะนำ ให้ความรู้ในด้านสถาบันการเมืองและแนวคิดทางรัฐศาสตร์ รวมไปถึงให้กำลังใจและสร้างแรงใจให้ การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

ผู้วิจัยขอกราบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิมมณี ที่ให้คำแนะนำและเปิด มุมมองในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองผ่านกรอบทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ รวมไปถึง ให้คำแนะนำการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอกราบขอพระคุณ รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่เปิดมุมมองอันมีค่าแก่ผู้วิจัยในการศึกษาการเมืองไทย ขอขอพระคุณคณาจารย์ ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่าน ที่ได้เสริมสร้างมุมมองทางการเมือง เพิ่มเติมสิ่งที่ขาดหาย และเพิ่มพูนองค์ความรู้ในแขนงต่างๆที่มี ค่าอย่างยิ่งแก่ผู้วิจัย และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ที่ให้คำแนะนำอย่างดีเสมอมา ขอขอบคุณห้องสมุดรฟพ สตี.สมิธ คณะรัฐศาสตร์ คุณอำนวยการ บรรณารักษ์ที่ให้ความกรุณา อำนวยความสะดวกแก่ข้าพเจ้าเสมอมา และคุณวรพล ศิริชื่นวิจิตร ญาติให้คำแนะนำ ตรวจสอบที่มี ประโยชน์ยิ่ง

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ โรงพยาบาลธรรมศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ รองศาสตราจารย์ นายแพทย์จิตตินันต์ หะวานนท์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย มิ่งมาลัยลักษณ์ นางสาว สุภาพ ไสพลกรัง หัวหน้างาน ที่เห็นถึงความสำคัญของการศึกษา ให้ข้าพเจ้าได้ใช้เวลาในระหว่าง รัชการอยู่ชั้นมัธยมศึกษาต่อในระดับปริญญาโท ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่าน ที่เข้าใจและ สนับสนุนผู้วิจัยมาโดยตลอด

ขอขอบคุณ เพื่อนปริญญาโท ภาคปกครอง รหัส 57 ทุกคนที่ร่วมเรียน ร่วมสนุก ร่วม สอบ และช่วยเหลือข้าพเจ้าอย่างดี เสมอมา ทั้งคอยย้ำเตือนให้ข้าพเจ้าเร่งทำวิทยานิพนธ์ ลงทะเบียนเรียน

ขอขอบคุณกำลังใจจากครอบครัว พ่อและแม่ ที่คอยสนับสนุนข้าพเจ้ามาตลอด ระยะเวลาของการศึกษา ตลอดจนบุคคลอันเป็นที่รักของข้าพเจ้าที่สนับสนุน ให้กำลังใจ เคียงข้างให้ เรียนและลงมือทำ รวมถึงเพื่อนๆ เอฟ.ไอ.เอ็ม , HTG , มิตรสหายท่านอื่นๆที่คอยให้กำลังใจ ตลอดระยะเวลาที่เริ่มเข้าศึกษา สุดท้ายนี้ขอขอบคุณตัวข้าพเจ้าเองที่อดทน มีความพยายามที่ เอาชนะความเหนื่อยล้าจากการทำงานประจำ และความเกียจคร้าน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	12
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	12
1.2 คำถามการวิจัย.....	16
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	16
1.4 สมมติฐาน	16
1.5 แนวคิดทฤษฎี.....	17
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	17
1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล	18
1.8 ขอบเขตของการศึกษา.....	18
1.9 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	19
1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
1.11 การนำเสนอผลงานวิจัย.....	19
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	21
2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการพัฒนาการเมือง	21
2.2 แนวคิดรัฐธรรมนูญ	24
2.2.1 ตัวแสดงทางการเมืองในระบอบรัฐธรรมนูญ	28
2.2.2 ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง.....	30

2.2.3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐราชการและกลุ่มธุรกิจ	31
2.2.4 ระบบราชการไทยกับการแสดงบทบาทในระบบการเมือง	32
2.2.5 ความเสื่อมถอยของรัฐราชการกับการเติบโตของพลังนอกราชการ	37
2.3 แนวคิดเชิงสถาบันการเมือง.....	41
บทที่ 3 การเมืองไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557.....	43
3.1 สถานะของรัฐราชการในการเมืองไทย.....	43
3.2 การกลับมาของรัฐราชการ : รูปแบบ และพลวัตรที่เปลี่ยนแปลงไป.....	50
3.3 ความอ่อนแอของฝ่ายนิติบัญญัติ: บทบาทของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	64
3.4 พลังนอกระบบราชการที่ถูกกดและถูกควบคุมภายใต้การบริหารงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ.....	70
3.4.1 กฎอัยการศึกกับพลังนอกระบบราชการที่ถูกคุกคาม	71
3.4.2 การยกเลิกรัฐธรรมนูญ : บทบาทของภาคประชาชนที่หายไป.....	75
3.4.3 กฎหมายพิเศษกับการลิดรอนสิทธิของพลเมืองและสื่อมวลชน	76
บทที่ 4 พลวัตรและการปรับตัวของรัฐราชการไทย.....	77
4.1 รัฐราชการทหารไทย (Militarization Bureaucratic Polity).....	78
4.1.1 ความต้องการปฏิรูปประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล คสช.....	79
4.1.2 ทหารกับบทบาทในทางการเมืองหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557.....	85
4.1.2.1 การปฏิรูปตำรวจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ	86
4.1.2.2 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการกระจายอำนาจท้องถิ่น.....	89
4.1.2.3 กองทัพกับการควบคุมข้าราชการพลเรือน	91
4.2 รัฐราชการและกลุ่มทุน.....	91
4.2.1 บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ	94
4.2.2 นโยบายประชารัฐ.....	96

4.2.3 บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี : การผสมผสานกำลังระหว่างรัฐราชการทหารและกลุ่มทุน .. 100

บทที่ 5 เปรียบเทียบรัฐราชการเดิมกับรัฐราชการสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ..... 106

5.1 รัฐราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 106

5.2 รัฐราชการสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา..... 112

5.3 เปรียบเทียบรัฐราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐราชการสมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา 115

5.3.1 ตัวแสดงทางการเมืองในการเมืองรัฐราชการ : บทบาทและอำนาจของ นายกรัฐมนตรีในรัฐราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 119

5.3.2 ตัวแสดงทางการเมืองในการเมืองรัฐราชการ : บทบาทและอำนาจของ นายกรัฐมนตรีในรัฐราชการสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา 120

5.4 บทวิเคราะห์ : เปรียบเทียบรัฐราชการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา 122

บทที่ 6 บทสรุปและอภิปรายผล : รัฐราชการทหารไทย (Militarization Bureaucratic Polity). 127

6.1 รัฐราชการทหารไทย (Militarization Bureaucratic Polity) ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ..... 127

6.1.1 การใช้เครื่องมือทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อผนวกรัฐราชการให้อยู่ใน โครงสร้างที่เป็นทางการของระบบและสถาบันทางการเมือง 127

6.1.2 การผนึกกำลังระหว่างรัฐราชการกับกลุ่มทุนใหญ่เพื่อเอื้อประโยชน์และค้ำจุนซึ่งกัน และกันอย่างชัดเจน..... 129

6.1.3 การใช้พลังของระบบราชการฝ่ายทหารควบคุมระบบการเมืองโดยมีพลังของระบบ ราชการคอยสนับสนุน 130

6.2 บทสรุป 135

6.3 อภิปรายผล 136

รายการอ้างอิง 138

ภาคผนวก..... 143

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 144



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

ตาราง 1 จำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือนและทหารในคณะรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2475 -พ.ศ. 2501.....	30
ตาราง 2 ภูมิหลังของคณะรัฐมนตรี รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	56
ตาราง 3 แสดงสัดส่วนรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2502 - พ.ศ. 2516.....	110
ตาราง 4 แสดงจำนวนสัดส่วนรัฐมนตรีสมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	112
ตาราง 5 แสดงจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	113
ตาราง 6 แสดงสัดส่วนและภูมิหลังของคณะรัฐมนตรีระหว่างสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร กับพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	117
ตาราง 7 แสดงจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา.....	118
ตาราง 8 เปรียบเทียบข้าราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์ โอชา.....	125

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การเมืองไทยยุคใหม่อาจจะกล่าวได้ว่าเริ่มตั้งแต่กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนที่มีแนวคิดที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตกเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองระบอบกษัตริย์พร้อมสถาปนาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข(Anek Laothamatas, 1992) แต่อย่างไรก็ตามการเมืองไทยในอดีตนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเผชิญกับสภาพการณ์ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นหลายครั้ง(กนก วงษ์ตระหง่าน, 2528) การเมืองไทยถูกผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำทางการเมือง เศรษฐกิจ โดยการให้อำนาจของระบบราชการเข้ามาทับซ้อนกันในปริณทลในโครงสร้างอำนาจที่ไม่ได้สัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาชน การเมืองไทยถูกระบบราชการแสดงบทบาทนำในการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ถูกปกครองโดยรัฐบาลทหาร หรือในรัฐบาลพลเรือนถูกสนับสนุนโดยข้าราชการฝ่ายทหาร สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มที่มีอำนาจภายในระบอบการเมืองพึ่งพาและใช้ทรัพยากรจากระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมือง(Riggs, 1966)

คำอธิบายการเมืองไทยในช่วงเวลานับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองที่เด่นชัดและมีอิทธิพลต่อการศึกษการเมืองไทยคือ แนวคิดว่าด้วยรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ของ Fred W. Riggs (1966) หรือการเมืองแบบรัฐราชการที่อธิบายไว้ว่า การเมืองไทยถูกครอบงำโดยอำนาจของระบบราชการ หรือกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ ฐานอำนาจทางการเมืองของการเมืองไทยมาจากระบบราชการ โดยที่คณะรัฐบาลมีที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ และใช้ทรัพยากรจากอำนาจของระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมือง นั่นคือ อำนาจของรัฐ ก็คืออำนาจของระบบราชการผ่านการแข่งขันการยึดกุมอำนาจการเป็นรัฐบาลของผู้นำในระบบราชการ อันเป็นการเมืองที่มีโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองทั้งรัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง ประกอบกับในสังคมขณะนั้นไม่มีพลังอำนาจใดที่สามารถท้าทายกับระบบราชการได้ (จุมพล หนิมพานิช, 2548)

จะสังเกตได้ว่าในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง ก่อนการลุกขึ้นสู้ของนิสิตนักศึกษาเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 สังคมไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐราชการ หรืออำมาตยาธิปไตย ที่ผู้นำระบบราชการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง คณะรัฐบาลมีที่มาจากระบบราชการ แม้แต่ในรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งที่เป็นข้าราชการ

ทหาร พลเรือน รวมไปถึงข้าราชการบำนาญ(สุจิต บุญบงการ, 2542) อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการครอบงำอำนาจทางการเมืองของระบบราชการ โดยเฉพาะหลังการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในปี พ.ศ. 2501 การเมืองไทยก็ตกอยู่ภายใต้อำมาตยาธิปไตยโดยสิ้นเชิง ทั้งในสมัยจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอม กิตติขจร แม้ในสมัยรัฐบาลถนอมจะมีบางช่วงหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มีการเลือกตั้งทั่วไปและมีรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลของตนเอง และได้จัดตั้งสภาบริหารคณะปฏิวัติขึ้นจึงกลับมาสู่ระบอบเผด็จการอีกครั้ง อันเป็นการสถาปนาอำนาจของรัฐราชการอย่างเต็มที่โดยไม่มีสถาบันทางการเมืองอื่น แม้กระทั่งกลุ่มพลังทางการเมืองกลุ่มต่างๆ เข้ามาตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ จนเหตุการณ์การต่อสู้ของนักศึกษาและประชาชนในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อำนาจของระบบราชการและระบอบอำมาตยาธิปไตยในทางการเมืองก็จำกัดลง เมื่อนักการเมืองในภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการเมือง ซึ่งเป็นยุคที่ประชาธิปไตยของไทยกำลังพัฒนา เกิดพลังทางการเมืองจากภาคธุรกิจ ภาคสังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง มีการกระจายอำนาจการปกครอง(ทิวากร แก้วมณี, 2557)

บทบาททางการเมืองของรัฐราชการที่จะกลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองนั้นดูเหมือนจะถูกปิดกั้นให้มีโอกาสอันน้อยนิดเท่านั้น เมื่อกระแสการเมืองไทยพัฒนาไป ดังเช่นการให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีบทบาท การเกิดขึ้นของการเมืองภาคประชาชน การเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองของภาคธุรกิจ จนถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมืองเมื่อทักษิณเข้าสู่อำนาจทางการเมือง อเนก เหล่าธรรมทัศน์(อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) กล่าวไว้ว่า “ภาคธุรกิจได้เข้ามาเป็นพลังสำคัญในทางการเมือง ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติ ลดและทำลายการผูกขาดอำนาจของทหาร ข้าราชการให้คลายตัวลงไปด้วย จนไม่อาจเรียกการเมืองไทยว่าอำมาตยาธิปไตยอีกต่อไป”

การพัฒนาสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจ ภายหลังจากการคลี่คลายทางการเมืองไทยของรัฐราชการ ก่อให้เกิดโครงสร้างเชิงสถาบันใหม่ที่ส่งผลให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งโครงสร้างที่เป็นทางการเมืองและไม่เป็นทางการเมือง อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ วัฒนธรรม(อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ, 2558) ที่เข้าไปตีกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐในความหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ยึดโยงกับประชาชนมากขึ้นกว่าในระบอบอำมาตยาธิปไตย เช่นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าและพลังทางการเมืองใหม่ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนแบบภาคีรัฐสังคม เรื่อยมาจนถึงการเพิ่มความเข้มแข็งแก่พรรคการเมือง และ

นักการเมืองในระบบเลือกตั้งและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ที่ทำให้พลังของระบบราชการถูกลดทอนลงไป

ความเสื่อมถอยของรัฐราชการในเมืองไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจโดยเฉพาะประเด็นกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ภาคธุรกิจสามารถเข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้มากขึ้น อันเป็นการประนีประนอมระหว่างพลังของรัฐราชการหรือระบอบอำมาตยาธิปไตยกับพลังนอกระบบราชการ ประเด็นที่เอนกต้องการอธิบายกล่าวคือแม้ว่าในการเมืองผู้นำในระบบราชการ หรือผู้นำในคณะรัฐบาลจะยังคงมีตำแหน่งแห่งที่ในการเมืองแต่อย่างน้อยที่สุด การเมืองไทยก็สามารถเคลื่อนพันการเมืองแบบรัฐราชการหรือ ระบอบอำมาตยาธิปไตยในเรื่องของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ผู้นำทางการเมืองไม่สามารถผูกขาดการตัดสินใจในระบบการเมืองได้อีก (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539)

ผลจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนการเปิดกว้างทางสังคมและการศึกษาก่อให้เกิดชนชั้นกลางที่ตื่นตัวทางการเมือง ประกอบกับสังคมที่เปลี่ยนแปลง การพัฒนาเทคโนโลยี จำนวนนักศึกษาระบบการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น การเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม บทบาทของพ่อค้า นักธุรกิจเริ่มมีมากขึ้น พุ่มพริกพลังนอกระบบราชการที่สามารถต่อกรและค้ำยันให้ระบอบการเมืองของไทยถูกถ่วงดุลกับพลังของระบบราชการ การเติบโตขึ้นของพลังนอกระบบราชการนี้เองที่ทำให้ รัฐการของไทย หรือ การเมืองระบอบอำมาตยาธิปไตยจนมุมหรือ ติดอ่าว ในลักษณะของการโอบล้อม และเริ่มถูกท้าทายจากพลังนอกระบบราชการ(Guyot & Pisan Suriyamonkol, 1985)

แต่แล้วหลังเกิดวิกฤติทางการเมืองในช่วง ทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการรัฐประหาร ยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 การกลับมาของรัฐบาลที่ผู้นำรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการทั้งสายทหารและพลเรือน รัฐสภาในฐานะสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นก็ล้วนมาจากข้าราชการทั้งสายทหารและพลเรือน ที่ท้าทายคำอธิบายการเมืองไทยในช่วงหลัง 2516 ว่า อำมาตยาธิปไตยไทยได้คลี่คลายลงไปแล้วนั้น ซึ่งนักรัฐศาสตร์ไทยได้อธิบายสภาพการเมืองไทยในช่วงนี้ว่าอำนาจทางการเมืองตกอยู่ในมือของชั้นชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการ ดังเช่นที่ ยุक्ति มุกดาวิจิตร ได้แสดงความเห็นภายหลังการรัฐประหารไว้ว่า การต่อสู้ทางการเมืองที่ผ่านมาในประเทศไทยยังไม่อาจหลุดพ้นจากยุคของการผลัดกันรุกผลัดกันรับหรือวงจรอุบาทว์ของอำนาจรัฐราชการและอำนาจประชาธิปไตยอันมีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด การ

รัฐประหาร พ.ศ. 2557 เป็นการลอกคราบนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง และเปิดทางให้ข้าราชการ ช่วงชิงอำนาจกับนักการเมืองในระบบเลือกตั้งเป็นนักการเมืองในคราบข้าราชการ อิงแอบอำนาจกับ รัฐราชการ จึงเรียกได้ว่าเป็น "นักการเมืองรัฐราชการ" (bureaucratic politicians)(ยุกติ มุกดาวิจิตร, 2557) นอกจากนี้ เกษียร เตชะพีระ ก็ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อการใช้ มาตรา 44 ในการแก้ไขปัญหา ไว้ว่า เป็นความพยายามที่จะใช้อำนาจ พิเศษเข้ามาแก้ไขปัญหาค่าการแตกกระจายของอำนาจการตัดสินใจภายใต้โครงสร้างรัฐที่มีการรวมศูนย์ ซึ่งเป็นลักษณะหลักที่สำคัญประการหนึ่งของ ระบอบการเมืองแบบรัฐราชการ ที่ โครงสร้างรัฐมีการ รวมศูนย์อำนาจที่สูง แต่ขาดเอกภาพทำให้มีแนวโน้มปฏิบัติงานอย่างอ่อนด้อยประสิทธิภาพเรื้อรังและ ง่ายต่อการทุจริตคอร์รัปชัน(เกษียร เตชะพีระ, 2557) ซึ่งจุดนี้เองสะท้อนให้เห็นว่า การเมืองไทยหลัง การรัฐประหาร 2557 นี้ จะนำไปสู่สภาพการเมืองแบบ รัฐราชการหรือ Bureaucratic polity อีก ครั้ง

นอกจากนี้อีกประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมืองและนัก ธุรกิจในการเมืองแบบรัฐราชการไทย ช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงช่วงการประกาศแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 นั้นจะพบว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจรัฐเข้าไป แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยอาศัยอำนาจรัฐเข้ามาผูกขาดการค้าในธุรกิจบางประเภท นอกจากนี้นักธุรกิจในการเมืองไทยยังเข้ามาแสวงหาความคุ้มครองเพื่อปกป้องและขยายอิทธิพลทาง ธุรกิจของตนเอง ผ่านความผูกพันกับชั้นชั้นนำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในสมัยนั้น

การรัฐประหาร ยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 การกลับมาของรัฐบาลที่ผู้นำรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการทั้งสายทหารและพลเรือน รัฐสภาในฐานะสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นก็ล้วนมาจากข้าราชการทั้งสายทหารและพลเรือน ปราบกฏการณ์ทาง การเมืองที่เกิดขึ้น การรัฐประหาร 2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้การเมืองไทยหวน กลับไปสู่ระบอบการเมืองที่เรียกว่ารัฐราชการ (Bureaucratic Polity) เปิดทางให้ข้าราชการช่วงชิง อำนาจกับนักการเมืองในระบบเลือกตั้งเป็นนักการเมืองในคราบข้าราชการ อิงแอบอำนาจรัฐกับรัฐ ราชการ ที่ปรับเปลี่ยนแบบตัวเองเพื่อแฝงตัวเข้าสู่โครงสร้างสถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่าง แบนเนี่ยนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้รัฐราชการในระบบการเมืองปัจจุบัน

การกลับมาของรัฐบาลที่ผู้นำรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการทั้งสายทหารและพล เรือน รัฐสภาในฐานะสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นก็ล้วนมาจากข้าราชการทั้ง สายทหารและพลเรือน ดังนั้นจากเหตุการณ์ในการเมืองไทยปัจจุบันทำให้ข้าพเจ้าสนใจที่จะศึกษา

ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาถึงภูมิหลัง พื้นเพของตัวแสดงในสถาบันทางการเมือง นโยบายของการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นี้จะทำให้การเมืองไทยหมุนกลับไปสู่ระบอบการเมืองแบบรัฐราชการ และแนวคิด Bureaucratic polity จะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นนี้ได้อย่างครอบคลุมหรือไม่ ซึ่งมีพลวัตและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดง คือ ข้าราชการ นักการเมืองและนักธุรกิจที่แปรเปลี่ยนไป จึงนำไปสู่คำถามการวิจัยดังมีรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

1.2 คำถามการวิจัย

ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น การรัฐประหาร 2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้การเมืองไทยหมุนกลับไปสู่ระบอบการเมืองที่เรียกว่ารัฐราชการ หรือ Bureaucratic Polity หรือไม่ และการเมืองไทยหลังการรัฐประหาร 2557 ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นการกลับไปสู่ระบอบการเมืองที่เรียกว่ารัฐราชการ หรือ Bureaucratic Polity นั้นจริงจะมีพลวัตรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร และมีปัจจัยใดที่ทำให้ การเมืองที่เรียกว่ารัฐราชการ หรือ Bureaucratic Polity กลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองของไทยอีกครั้ง

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อนำแนวคิดที่ว่าด้วย Bureaucratic polity มาใช้เป็นกรอบในการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557
- 2) เพื่อศึกษาการปรับตัวของรัฐราชการในเมืองไทยหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

1.4 สมมติฐาน

1) การเมืองไทยหลังการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ทำให้ระบบราชการได้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในเมืองไทย ทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีกลายเป็นเวทีของการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์ทำให้การเมืองไทยกลับสู่ระบอบรัฐราชการอีกครั้ง อย่างไรก็ตามสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการที่คั่งงำและตรวจสอบกลไกที่ดำรงอยู่ ตลอดจนระเบียบดำเนินงานของระบบรัฐราชการไทย เช่น สถาบันทางการเมืองอื่นๆถูกจัดตั้งขึ้นตามพลวัตของสังคมประชาธิปไตย พลังของภาคส่วนอื่นๆ ทั้งภาคประชาชน พรรคการเมือง ที่เข้มแข็งขึ้นและสามารถคั่งงำกับระบบราชการได้ ทำให้ระบบราชการไม่สามารถครอบงำการเมืองไทยในยุคปัจจุบันได้อย่างเบ็ดเสร็จ เหมือนเดิม จึงทำให้รัฐ

ราชการของไทยต้องปรับตัว การกลับเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอีกครั้งของระบบราชการที่ประสานพลังกันทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน แต่การกลับมาครั้งนี้แตกต่างจากคำอธิบายตามแนวคิดที่ว่าด้วย Bureaucratic Polity ซึ่งในปัจจุบันมีตัวแสดงทางการเมืองใหม่ๆเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ผนวก รวมอำนาจทางการเมือง ระบบราชการและพลังของภาคธุรกิจ ทำให้รัฐราชการกลายเป็นเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบใหม่

2) รัฐราชการภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เป็นความพยายามในการกลับเข้ามา มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองของรัฐราชการ แต่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากตัวแสดงทางการเมืองภายนอกที่เข้มแข็งมากขึ้น แนวคิดแบบประชาธิปไตยจึงทำลายรัฐราชการไทย ท้ายที่สุดต้องปรับตัว ซึ่งการปรับตัวในครั้งนี้เป็นความพยายามที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง โดยสร้างระบบราชการให้เข้ามาครอบงำการดำเนินการนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมอย่างเข้มแข็งมากขึ้น ไม่เพียงแต่การอาศัยกลไกของระบบราชการเท่านั้น แต่มีการสร้างระบบเชิงโครงสร้างอย่างเป็นทางการ ผ่านรัฐธรรมนูญ กฎหมาย รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและธุรกิจ ไม่ใช่เป็นการเอื้อประโยชน์ในลักษณะของการปกป้องคุ้มครองโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่เป็นการผนวกกำลังระหว่างรัฐและธุรกิจให้เข้ามาสู่ระบบที่เป็นทางการมากขึ้น

1.5 แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาในวิทยานิพนธ์เรื่อง จากรัฐราชการไทยสู่อำมาตยาธิปไตยอำนาจนิยม ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเรื่องการเมืองไทยแนวคิดเรื่องรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อนำมาวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองของไทย

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ หน่วยในการวิเคราะห์คือ สถาบันทางการเมือง ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ระบบราชการ และสถาบันทางการเมืองอื่นๆในระบบการเมือง ได้แก่ ภาคธุรกิจ พรรคการเมือง ภาคประชาชน ใช้รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เชิงเอกสาร

ในลักษณะของการพรรณนาเพื่อมาตรวจสอบเพื่อยืนยันสมมติฐาน ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่ออธิบายการเมืองไทย โดยมีเครื่องมือคือการวิจัยเอกสาร (documentary research) ดังนี้

1) เอกสารทางวิชาการได้แก่ งานเขียน วิทยานิพนธ์ โดยมีแหล่งข้อมูลของเอกสารประเภทนี้คือตำราทฤษฎีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษโดยการสืบค้นจากห้องสมุด โดยมุ่งเน้นที่ช่วยให้สามารถเลือกกรอบแนวคิดผ่านแนวคิดรัฐราชการ Bureaucratic Polity แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดเชิงสถาบันทางการเมือง

2) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับราชการ ได้แก่ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ข้อมูลคณะรัฐมนตรี ข้อมูลเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระการประชุม รายงานการประชุม รวมไปถึงข้อมูลสภาพปฏิรูปแห่งชาติ

3) ข่าว ข้อเท็จจริงในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างในประเด็นต่างๆซึ่งจะช่วยและมีประโยชน์ในแง่ของการลำดับเหตุการณ์ของสภาพการเมืองไทย โดยสืบค้นจากห้องสมุดที่รวบรวมจัดเก็บไว้

1.7 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ จากการรวบรวมข้อมูล ในลักษณะของการพรรณนาเพื่อมาตรวจสอบเพื่อยืนยันสมมติฐาน ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่ออธิบายการเมืองไทยหลังการรัฐประหาร 2557 โดยมุ่งวิเคราะห์วิธีการ รูปแบบ ตัวแสดงในปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ

1.8 ขอบเขตของการศึกษา

1) ขอบเขตด้านเนื้อหา งานวิจัยนี้ต้องการศึกษา (1) ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทางการเมือง โดยศึกษาถึงรูปแบบ ลักษณะทางการเมืองและตัวแสดงในทางการเมือง (2) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงทางการเมืองและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง ข้อมูลที่ใช้จะศึกษาจากคณะรัฐมนตรี คณะที่ 61 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2557 และศึกษาข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2

2) ขอบเขตด้านเวลา งานวิจัยนี้ศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

1.9 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) รัฐราชการ (Bureaucratic Polity) คือ ระบบการเมืองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มผู้มีอำนาจในระบบราชการที่แข่งขันกันเพื่อชิงตำแหน่งในทางการเมืองเพื่อเข้ามาเป็นคณะรัฐบาล ยึดโยงกับกลไกอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็ง ในขณะที่โครงสร้างส่วนอื่นของสังคมกับอ่อนแอ
- 2) พลังนอกระบบราชการ (Extra-Bureaucratic Force) คือ พรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มธุรกิจ สื่อหนังสือพิมพ์ ประชาชน รวมไปถึงสถาบันการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่จัดตั้งขึ้น ในฐานะเป็นตัวแทนตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ
- 3) สถาบันเป็นทางการ (Formal Institutions) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กฎหมาย นโยบาย กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้และถูกบังคับใช้จากผู้มีอำนาจอย่างเป็นทางการ
- 4) สถาบันที่ไม่เป็นทางการ (Informal Institutions) หมายถึงบรรทัดฐานทางสังคม ธรรมเนียมปฏิบัติ ค่านิยมที่ส่งผลต่อความคิดและพฤติกรรมของคนในสังคม

1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบถึงลักษณะของระบอบการเมืองไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557
- 2) ได้ทราบถึงบริบททางการเมืองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของระบอบการเมืองไทย

1.11 การนำเสนอผลงานวิจัย

บทที่ 1 เป็นการนำเสนอภาพรวมของงานวิจัย โดยกล่าวถึงความเป็นมา ความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ของงานวิจัย สมมติฐาน และระเบียบวิธีการวิจัย

บทที่ 2 ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการศึกษาวิจัย โดยมีแนวคิดเรื่องรัฐราชการโดยจะวิเคราะห์แนวคิดดังกล่าวเพื่อนำมาอธิบายการเมืองไทยว่าเป็นการเมืองแบบรัฐราชการในแง่มุมใดบ้าง และแนวคิดเรื่อง สถาบันทางการเมืองโดยจะเป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย รวมไปถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา

บทที่ 3 การกลับมาของการเมืองแบบรัฐราชการภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 บทนี้จะนำเสนอสภาพบริบททางการเมืองของไทย ที่นำมาสู่การเมืองแบบรัฐราชการภายหลังการ

รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งจะอธิบายโดยใช้กรอบแนวคิด Bureaucratic polity มาเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ การเมืองไทย ในช่วง พ.ศ. 2557 – 2560 ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า การเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการเมืองรัฐราชการที่กลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในการเมืองไทย และจะชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการเปลี่ยนรูปแบบการครอบงำการเมืองไทยสู่รูปแบบใหม่ ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

บทที่ 4 พลวัตรและการเปลี่ยนรูปแบบร่างของรัฐราชการไทย ในบทนี้จะนำเสนอสภาพการเมืองไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล คสช. ที่พยายามเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองผ่านบริบทการปฏิรูปประเทศ ผ่านนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนและบรรดาข้าราชการภายใต้ระบบราชการผสมตัวรวมกันกลายเป็นรัฐราชการใหม่ที่แตกต่างจากรัฐราชการเดิม โดยมีลักษณะของการถูกคุ้มครองและรับรองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 การประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายประชารัฐ อันเป็นการเอื้อให้กลุ่มทุนอาศัยการดำเนินนโยบายผ่านตัวระบบราชการ และเทคโนโลยี เพื่อฉวยโอกาสในสถานการณ์ที่ระบอบประชาธิปไตยถูกจำกัด

บทที่ 5 เปรียบเทียบรัฐราชการเดิมกับรัฐราชการสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในบทนี้จะเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ โดยผู้วิจัยศึกษาในช่วงรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่รัฐราชการตั้งมั่นอย่างเข้มแข็ง และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยประเด็นที่ศึกษาในด้าน โครงสร้าง ตัวแสดงและการใช้อำนาจในทางการเมือง

บทที่ 6 บทสรุป ในบทนี้จะเป็นการอภิปรายผลการศึกษาดำเนินการตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานที่ตั้งไว้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของรัฐราชการไทย ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่ประชาธิปไตยของไทยที่ใช้เวลากว่า 80 ปี พยายามดึงอำนาจอธิปไตยมาสู่ประชาชน แต่ในปัจจุบันความพยายามดังกล่าวดูเหมือนจะไม่เป็นผล การเมืองไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤติหลายครั้ง ความขัดแย้งเกิดขึ้นจนนำไปสู่การรัฐประหาร ล้มรัฐบาลประชาธิปไตย การเมืองไทยอยู่ภายใต้การปกครองของสถาบันการเมืองที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ระบบราชการกลายเป็นกลไกหลักในระบบการเมือง การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองและสถาบันระบบราชการจะช่วยให้เข้าใจระบบการเมืองไทยมีลักษณะและการเปลี่ยนแปลงมีอย่างไรบ้างในปัจจุบัน งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษา วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ระบบราชการ ทหารและกลุ่มธุรกิจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยจะเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ผู้วิจัยได้รวบรวมและจัดประเภทวรรณกรรม การทบทวนแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แนวคิดเชิงสถาบันการเมือง และแนวคิดรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) โดยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการพัฒนาการเมือง

เนื่องจากงานวิจัยได้มุ่งศึกษาการเมืองไทยภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ที่ใช้ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นผ่านการยึดอำนาจรัฐประหาร การแทรกแซงกระบวนการทางการเมืองของสถาบันที่ไม่ยึดโยงต่อประชาชน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อนำมาวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองของไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

การปกครองประชาธิปไตย โดยเฉพาะของไทย มีที่มาจากธรรมเนียมการปกครองของชาติตะวันตก คำว่า "ประชาธิปไตย" มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย ในภาษาอังกฤษว่า Democracy อันมีความหมายถึงสภาวะที่คนจำนวนมากในสังคมได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ ด้วยความ

เสมอภาคและเสรี ทั้งนี้อำนาจสูงสุดอ้างกล่าวต้องไม่อยู่ในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (อมร รักษาสัตย์, 2543) ประชาธิปไตยเป็นทั้งแนวความคิด อุดมการณ์ รูปแบบการปกครอง และวิถีชีวิต มีแม่แบบและลูกแบบ มีการผันแปรอย่างมากมาก จึงยากที่จะหาหาเหตุของคำจำกัดความและความหมายที่ครอบคลุมทุกประเด็น

ประชาธิปไตยในแง่ความหมาย เอลเลียตและซัมเมอร์สกีล(อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์, 2543) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า เป็นรัฐบาลโดยประชาชน อาจจะเป็นแบบโดยตรง หรือแบบโดยอ้อม มีการแบ่งอำนาจ เลือกว่าฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติอย่างเสรีเป็นระยะๆ และประชาชนจะไม่ถูกจับกุมนอกจากจะทำผิดกฎหมาย โดยฝ่ายตุลาการจะพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม มีเสรีภาพในการพูด แสดงความคิดเห็น

โยเซฟ ชุมปีเตอร์(1942 อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์, 2543) ได้ให้นิยามของประชาธิปไตยว่าเป็นการจัดแจงให้สถาบันต่างๆตัดสินใจในทางการเมือง ซึ่งสถาบันนั้นปัจเจกชนอาจแสวงหาอำนาจที่จะตัดสินใจด้วยวิถีทางแห่งการต่อสู้แข่งขันเพื่อลงคะแนนเสียงของประชาชน โดยจะต้องมีการจัดแบ่งสถาบันต่างๆ ให้ทำหน้าที่ตัดสินใจปัญหาทางการเมืองโดยบุคคลเหล่านั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากการลงคะแนนเสียงของประชาชน ซึ่งประชาธิปไตยที่เป็นรูปแบบการปกครองโดยมีประชาชนเป็นผู้ปกครองตนเอง ในสมัยใหม่ตั้งอยู่บนการสร้างสถาบันต่างๆ ที่มีประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาอยู่ในสถาบันอย่างเสรี มีฝ่ายบริหารที่ต้องแสดงความรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อประชาชน

ตัวแบบของประชาธิปไตยโดยทั่วไปแล้วเข้าใจว่ามีตัวแบบเดียวกันทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงนั้น เราอาจจะแยกประชาธิปไตยตามวิธีการปกครอง จุดมุ่งหมายการปกครอง หรือความเป็นเจ้าของในระบบการปกครอง ในการศึกษาผู้วิจัยจะมุ่งเน้นไปที่ความหมายของประชาธิปไตยในแง่ของวิธีการปกครอง โดยพยายามจะสร้างความเข้าใจในความหมายประชาธิปไตยเพื่อปูพื้นฐานทางความคิดของประชาธิปไตยและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น (นิยม รัฐอมฤต, 2553)

Andrew Heywood นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้รวบรวมความหมายของประชาธิปไตยในแง่ของรูปแบบการปกครองไว้ว่า เป็นรูปแบบการปกครองของประชาชนที่ปกครองตนเอง ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานของความเสมอภาค โดยมีวิธีการบรรจุ เลือกสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะด้วยวิธีการแข่งขันเพื่อให้ได้คะแนนเสียงของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชน (Andrew Heywood, 1997)

จะเห็นได้ว่า ประชาชาติปไตยในแง่วิธีปฏิบัติโดยมีวิถีทางที่จะต้องดำเนินการเพื่อไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดย Robert A. Dahl อธิบายว่าการกำหนดเงื่อนไขของการปฏิบัติที่ใช้ในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการควบคุมการตัดสินใจของรัฐบาลทางด้านนโยบาย รัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้บุคคลเหล่านั้นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้ตัดสินใจทางนโยบายจะต้องมาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้พลเมืองมีสิทธิ์ออกเสียง แสดงความคิดเห็นของตนเองโดยปราศจากภัยจากการถูกละเมิดสิทธิ การตั้งองค์กรทางการเมืองสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระตยได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

นอกจากนี้ยังเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จะต้องสามารถดำเนินการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้ถูกเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งขัดขวาง นอกจากนี้ยังกล่าวต่อไปว่า “..ประชาธิปไตยที่ถูกขัดขวางโดยทหารหรือข้าราชการประจำจะตกอยู่ในสภาวะที่อันตรายซึ่งทหารหรือข้าราชการมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติการต่างๆได้อย่างอิสระ..” อันแสดงให้เห็นได้ว่า รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะต้องสามารถปกครองตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ไม่ถูกครอบงำหรือถูกอิทธิพลจากภายนอกมาควบคุมหรือบีบบังคับได้ (Robert A. Dahl, 1956)

จะเห็นได้ว่าในประเด็นเรื่องรูปแบบของประชาธิปไตยในความหมายของการปกครองที่ต้องการสร้างความเป็นอิสระเสรีจากการดำเนินของผู้แทนประชาชนในระบอบการเมือง ดังนั้นเพื่อให้ระบบการเมืองสามารถดำเนินงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ Samuel P. Huntington (1968) นักวิชาการรัฐศาสตร์ ได้กล่าวถึงความสามารถของระบบการเมืองที่จะต้องมีเสถียรภาพ โดยวัดจากความเป็นสถาบันของระบบการเมืองอันหมายถึง กระบวนการและวิธีปฏิบัติที่องค์กรใช้อำนาจในทางการเมืองจะต้องมีความสามารถในการปรับตัว สามารถปรับเปลี่ยนได้การทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงการจัดแบ่งองค์กรในแง่ของการแบ่งแยกหน้าที่และสายบังคับบัญชา ทั้งนี้ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความมีอิสระของสถาบันทางการเมือง ที่ไม่ต้องพึ่งพิงกลุ่มทางสังคมหรือวิธีปฏิบัติอื่นๆเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม จะพบว่าในประเทศกำลังพัฒนา ความเป็นสถาบันกลับไม่สามารถดำรงเสถียรภาพทางการเมืองไว้ได้ ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานที่ไม่อาจจะตอบสนองต่อความต้องการของระบบการเมือง(Samuel P. Huntington, 1968) ปัญหาการทุจริต ในแวดวงข้าราชการกลไกต่างๆไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นผลให้สถาบันในระบบการเมืองไม่สามารถตอบสนองการดำเนินการตามระบบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่

Lucian W. Pye (1966) ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยในหนังสือ *Aspects of Political Development: An Analytic Study* ที่เน้นการเปิดกว้างให้กับประชาชนในกระบวนการทางการเมือง การให้ประชาชนสามารถมีสิทธิเข้าสู่สถาบันทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง โดยเน้นให้สถาบันการเมืองดำรงความสามารถในการสร้างประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะ การกำหนดนโยบายต้องมีเหตุผล จึงกล่าวได้ว่าระบบการเมืองใดที่มีการเปิดกว้างทางการเมือง ให้ความเสมอภาคแก่ประชาชน มีกลไกทางการเมืองที่มีการแบ่งงานกันทำอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะทำให้ระบบการเมืองนั้นมีเสถียรภาพมากขึ้นตามไปด้วย

การสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ของหลายประเทศโลกที่สามพบว่า ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นของการพยายามเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่สมัยใหม่เป็นปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างระบอบราชการและประชาธิปไตย การบริหารของรัฐบาลเป็นเรื่องของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่มที่ประสานผลประโยชน์อย่างลงตัวโดยมีระบอบราชการเป็นฐานการดำเนินงาน (Lipset, 1963) ในสังคมที่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ถูกพัฒนาขึ้นมาก่อนหาระบอบประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตยเติบโตอย่างเชื่องช้า ในขณะที่ระบบบริหารราชการกลับเติบโตอย่างรวดเร็ว ขยายอิทธิพลเข้าครอบงำสถาบันทางการเมือง จึงทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างสถาบันทางการเมือง การบริหาร ประเทศไทยในยุคแรกของการพัฒนาที่สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ จึงส่งผลให้ระบอบราชการกลายมาเป็นองค์กรหลักในการกำหนดและดำเนินการกิจกรรมการพัฒนาประเทศในทุกระดับ สถาบันทางการเมืองเช่น รัฐสภามีอาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ เป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมือง ให้ความชอบธรรมทางกฎหมายของรัฐบาลในขณะนั้น งานวิจัยนี้จึงนำแนวคิดเกี่ยวกับรัฐราชการ มาใช้ทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเพื่อตอบคำถามที่น่าสนใจว่า การรัฐประหาร พ.ศ. 2475 ทำให้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยที่กล่าวได้ว่าหลุดพ้นต่อการครอบงำจากระบบราชการมาแล้วนั้นพยายามที่จะกลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งหรือไม่

2.2 แนวคิดรัฐราชการ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาการเมืองไทยภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งมีสมมติฐานว่าการเมืองไทยได้หวนกลับไปสู่การเมืองรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) หรือ ระบบการเมืองแบบ

รัฐราชการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจึงจำเป็นที่จะต้องมีการทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องรัฐราชการ ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่จะช่วยทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

รัฐราชการเป็นคำที่ใช้กันอยู่เสมอเพื่ออธิบายการเมืองการปกครองของไทยซึ่งอำนาจการบริหารและอำนาจการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของข้าราชการแนวคิดนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะประเทศไทยเท่านั้นแต่รัฐในแอฟริกาและนออเมริกาบางประเทศที่มีระบอบการปกครองและการเมืองอยู่ภายใต้การยึด กลุ่มของระบบราชการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดกล่าวคือในประเทศที่ระบบราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนสถาปนามาอย่างยาวนานภายใต้ระบอบการปกครองแบบอาณานิคมหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตามระบบราชการเป็นผู้บริหารจัดการกิจการสาธารณะเมื่อระบบอาณานิคมหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์สลายลงไประบบราชการจึงเป็นผู้ถืออำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือถืออำนาจในทางการเมืองเองอันเป็นระบบที่ดำรงอยู่แม้ว่าระบบการปกครองเก่าจะถูกแทนที่ด้วยระบบการปกครองใหม่ไปแล้วก็ตาม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในพ.ศ. 2475 มีจุดประสงค์หลักในการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย แต่ผลลัพธ์ไม่ได้เป็นอย่างที่คาดหวัง การเมืองไทยต้องเผชิญกับสภาพการณ์ทั้งความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้ก่อการปฏิวัติหรือคณะราษฎร การปฏิวัติรัฐประหาร หลายครั้ง ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าฐานอำนาจทางการเมืองของการเมืองไทยมาจากระบบราชการ โดยที่คณะรัฐบาลมีที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ และใช้ทรัพยากรจากอำนาจของระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมืองผ่านการแข่งขันการยึดกุมอำนาจการเป็นรัฐบาลของผู้นำในระบบราชการ

แนวคิดนี้จะเป็นแนวคิดที่เด่นชัดและมีอิทธิพลต่อการศึกษาการเมืองไทยในช่วง พ.ศ.2475 ถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การเมืองแบบรัฐราชการที่อธิบายไว้ว่า การเมืองไทยถูกครอบงำโดยอำนาจของระบบราชการ ฐานอำนาจทางการเมืองของการเมืองไทยมาจากระบบราชการ โดยคณะรัฐบาลมีที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ การใช้ทรัพยากรจากอำนาจของระบบราชการ มาเป็นทรัพยากรทางการเมือง ทำให้สังคมไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐราชการ ที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีมีภูมิหลังมาจากข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร แม้แต่ในรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งที่เป็นข้าราชการทหารและพลเรือน รวมไปถึงข้าราชการบำนาญ จากการศึกษาทบทวนแนวคิดเรื่องรัฐราชการพบว่านักวิชาการที่เข้ามาศึกษาการเมืองไทยในช่วง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในพ.ศ. 2475 หลายท่าน โดยงานศึกษาที่

มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเมืองไทยนี้คืองานศึกษาในหนังสือเรื่อง Thailand : The modernization of a Bureaucratic Polity มีรายละเอียดดังนี้

งานศึกษาของ Fred W. Riggs (1966) อธิบายถึงลักษณะการเมืองไทยโดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2475 ของกลุ่มคณะราษฎรเป็นต้นมาจนถึง ช่วง พ.ศ. 2506 ในลักษณะของการให้คำอธิบายถึงกลุ่มต่างๆในทางการเมืองที่เข้าไปแข่งขันและแสวงหาอำนาจในทางการเมืองและเศรษฐกิจ การแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจโดยอาศัยฐานอำนาจทางการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งในกลุ่มธุรกิจต่างๆ ซึ่งในบทนี้จะจะมีแนวการอธิบายการเมืองไทยของกลุ่มข้าราชการที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งข้าราชการพลเรือนและนายทหารระดับสูงที่อาศัยระบบราชการเป็นแกนกลางของอำนาจ การเมืองไทยยุคนั้นว่าเป็นการปกครองที่เรียกว่า Bureaucratic Polity แปลเป็นคำไทยว่า รัฐราชการ หรือการปกครองแบบราชการ

Riggs อธิบายว่าเป็นภาวะของสังคมการเมืองในลักษณะที่ผู้นำในระบบราชการครอบงำระบบการเมืองทั้งที่เป็นข้าราชการทหารและพลเรือนนั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีข้าราชการที่มาจากกรโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการเป็นสถาบันที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทย ยึดโยงกับกลไกอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็ง ในขณะที่โครงสร้างส่วนอื่นของสังคมกับอ่อนแอ

โครงสร้างทางการเมืองของรัฐไทยในช่วง พ.ศ. 2475 ที่มีความสัมพันธ์ของของภาคส่วนต่างๆในสังคม อันเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์และกำหนดลักษณะทางการเมือง เขายังได้แยกโครงสร้างทางสังคมออกเป็นโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนล่าง ทั้งนี้ โครงสร้างส่วนบน ซึ่งวิเคราะห์ว่า คณะรัฐบาล(Cabinet) มีที่มาจากการกลุ่มผู้นำในระบบราชการ การแข่งขันทางการเมืองจำกัดวงเพียงในกลุ่มคณะรัฐบาลด้วยกันโครงสร้างส่วนล่างโดย แบ่งความสัมพันธ์ของโครงสร้างทางสังคมในแต่ละภาคส่วนออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) Democratic control 2) Party Tutelage 3) Bureaucratic Tutelage

1) Democratic control คือการที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ กำหนดและควบคุมพรรคการเมืองได้ ตัวแทนในสภาที่มาจากกรเลือกตั้งควบคุมระบบราชการได้

2) Party tutelage คือการดำเนินการของพรรคในนามประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ควบคุมพรรคการเมือง ประชาชนผู้ที่พรรคเลือกเข้าไปเพื่อควบคุมข้าราชการอีกทีหนึ่ง

3) Bureaucratic tutelage กลุ่มผู้นำในระบบราชการที่สามารถควบคุมตัวแทนของประชาชนและในที่สุดก็จะควบคุมประชาชนได้ ซึ่งแทนที่ประชาชนจะเป็นฝ่ายควบคุมข้าราชการผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปในสภา ในทัศนะของริกส์มองว่า ในระบอบนี้ตัวข้าราชการเองจะยกเลิกระบบการเลือกตั้งในฐานะภัยคุกคามที่จะมาทำลายระบบราชการหรือใช้อิทธิพลทำให้ระบบการเลือกตั้งไม่สามารถทำงานได้

สาระสำคัญของข้อวิเคราะห์ของ Riggs ว่าการเมืองไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็น “รัฐราชการ”(bureaucratic polity) ที่ยึดหยุ่นอยู่บนฐานสังคมปริซึม(prismatic society) ข้าราชการทหารและพลเรือนซึ่งเป็นกำลังหลักเกือบทั้งหมดของผู้ก่อการก็พบว่าสภาจากการเลือกตั้งกลายเป็นอุปสรรคต่อต้านขัดขวางแนวคิดและผลประโยชน์ของตน พอ ๆ กับสถาบันกษัตริย์ในระบอบเดิมคณะผู้ก่อการจึงลดทอนอำนาจและบทบาทของสภาลงเหลือเป็นแค่หุ่นเชิดตรายางโดยกำหนดให้สมาชิกสภาครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งและตั้ง ส.ส. เป็นพวกโดยหยิบยื่นผลประโยชน์แลกกับการลงคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา ในลักษณะของการอธิบายความสัมพันธ์ ระหว่างทหารกับข้าราชการพลเรือน กล่าวคือทหารเท่านั้นสามารถก่อรัฐประหารหรือ “เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ” ได้เพราะมีกำลังอาวุธ ขณะที่ข้าราชการพลเรือนไม่มีแม้ทหารจะขึ้นเป็นผู้นำ ก็ต้องอาศัยข้าราชการพลเรือนช่วยสนับสนุนในสิ่งซึ่งทหารขาด นั่นคือความรู้ความชำนาญและประสบการณ์เรื่องเทคนิคอันสลับซับซ้อนของการบริหารจัดการรัฐชาติสมัยใหม่ ไม่ว่าจะในการออกประกาศคำสั่ง ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ วางแผนพัฒนาประเทศ บริหารเศรษฐกิจการเงินการคลัง ดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต(เกษียร เตชะพีระ, 2557)

Riggs วิเคราะห์ว่ามันเป็นเพราะด้านหนึ่งเศรษฐกิจสังคมสมัยใหม่ที่เข้าไปเพิ่มขยายบทบาทหน้าที่ของระบบราชการ ทำให้สมรรถนะของข้าราชการประจำนำโดยทหารที่จะเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศสูงขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเก่าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญทำให้สถาบันประชาธิปไตยที่บอบบางและพัฒนาน้อยกว่า จึงยากที่จะควบคุมกำกับระบบราชการและกองทัพที่สถาปนาและพัฒนาอย่างมั่นคงอยู่ก่อนแล้วได้ สังคมที่

โครงสร้างทางสังคมที่ไม่มีการจัดแบ่งหน้าและกระจายที่การทำงาน แต่ขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงความจริงที่ว่ากระแสการพัฒนาสู่ความทันสมัยและเพื่อความอยู่รอดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวเองไปเป็นสังคมสมัยใหม่(modern society) ของการมีโครงสร้างทางการเมืองและ

การจัดสรรอำนาจของการทำงาน สังคมอุตสาหกรรมมีหน้าที่ที่แตกต่างกันในแต่ละโครงสร้างการทำงาน และโครงสร้างดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้ สังคมที่โครงสร้างทางสังคมไม่มีการจัดแบ่งหน้า และกระจายที่การทำงาน แต่ขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงความจริงที่ว่ากระแสการพัฒนาสู่ความทันสมัยและเพื่อความอยู่รอดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวเองไปเป็นสังคมสมัยใหม่(modern society) ของการมีโครงสร้างทางการเมืองและการจัดสรรอำนาจของการทำงาน สังคมอุตสาหกรรมมีหน้าที่ที่แตกต่างกันในแต่ละโครงสร้างการทำงาน และโครงสร้างดังกล่าวสามารถตรวจสอบได้

2.2.1 ตัวแสดงทางการเมืองในระบบราชการ

Riggs ทำการศึกษาการเมืองไทยโดยเก็บ ข้อมูลจาก คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลต่างๆ และเปรียบเทียบถึง สัดส่วนของผู้นำทางการเมืองมีพื้นฐานหรือภูมิหลังมาจากระบบราชการกับผู้ที่ไม่ได้มาจากระบบราชการ โดยมีตัวชี้วัดคือ กลุ่มที่ 1 ผู้ก่อการและไม่ใช่ผู้ก่อการ(Promoters and Non-promoters) และ การดำรงตำแหน่ง ถ้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีมากกว่า 3 สมัย จะเรียกว่า Repeater และถ้าดำรงตำแหน่ง 1 หรือ 2 จะเรียกว่า Non-repeater โดยมีคณะรัฐมนตรีจำนวน 237 คน ระหว่างช่วงพ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2501 ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมในแวดวงคณะรัฐมนตรีและในสถาบันราชการของประเทศไทยจึงควรพิจารณาลักษณะสำคัญสำคัญบางประการของการเมืองการบริหารในประเทศไทยแบบเรียกว่ารัฐราชการ โดยพิจารณาถึงพื้นเพเป็นภูมิหลังส่วนตัวของผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยพิจารณาว่าเคยเป็นข้าราชการมาก่อนหรือไม่และได้รับตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรีด้วยบารมีในความเป็นข้าราชการหรือไม่

จากจำนวนรัฐมนตรี 237 คนในคณะรัฐบาลไทยต่างๆระหว่างปีพ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2501 มีจำนวน 184คน ที่ระบุไว้ว่าเป็นข้าราชการด้วยอาชีพเปรียบเทียบกับ 38 คนที่ไม่ได้เป็นข้าราชการในบรรดาข้าราชการโดยอาชีพนั้นพบว่า เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวน 100 คน และจำนวน 84 เป็นข้าราชการฝ่ายทหาร

อย่างไรก็ตามในฐานะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อพิจารณาถึงอิทธิพลของกลุ่มผู้ก่อการ พบว่าจากจำนวน 237 คนมีที่เป็นผู้ก่อการจำนวน 56 คนและไม่ได้เป็นผู้ก่อการจำนวน 181 คน ในบรรดาผู้ก่อการด้วยกันนั้นมีที่เป็นข้าราชการโดยอาชีพจำนวน 53 คนตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ในขณะที่จำนวนร้อยละ 77 ของรัฐมนตรีทุกคนเป็นข้าราชการและจำนวนร้อยละ 95 ของคณะผู้ก่อการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็เป็นคณะการเช่นเดียวกันดังนั้นคณะรัฐบาลไทยในขณะนั้นมีรัฐมนตรี

ที่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนอย่างไรก็ตามมีแนวโน้มที่ข้าราชการจะได้ดำรงตำแหน่งหลายสมัยมากกว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการในขณะเดียวกันจากจำนวนผู้ที่เป็ทั้งผู้ก่อการและได้รัำรงค์ตำแหน่งรัฐมนตรีหลายสมัยจะเห็นได้ว่ามีจำนวนอยู่ทั้งสิ้น 41 คนซึ่งในจำนวน 41 คนนี้เป็นข้าราชการถึง 40 คนมีเพียงอยู่ 1 คนที่ไม่ได้ระบุไว้ในรายงานของผู้ก่อการ ดังตารางที่ 1 จึงอาจสรุปได้ว่าอำนาจส่วนใหญ่อยู่ในมือข้าราชการที่ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วใช้อิทธิพลของตนโดยทั่วไปให้ได้มาซึ่งการแต่งตั้งข้าราชการอื่นๆ

การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการและไม่ได้เป็นข้าราชการในแต่ละชุดพบว่าในช่วงปีพ.ศ. 2475 ถึงพ.ศ. 2485 อันเป็นช่วงแรกของคณะรัฐบาลที่รัฐมนตรีเกือบทุกคนมาจากข้าราชการ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าแม้ว่าจะมีผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ก็เคยเป็นผู้ก่อการรวมอยู่ด้วย

ในขณะที่สมัยต่อๆมามีข้าราชการได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นจำนวนมากแต่ผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการก็เริ่มมีจำนวนเพิ่มขึ้นเห็นได้ชัดในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2487 ถึง พ.ศ. 2490 ในสมัยต่อๆมาเป็นช่วงที่สภาและพรรคการเมืองเริ่มมีบทบาทมากขึ้นกลุ่มผู้ปกครองคณะใหม่ ประกอบไปด้วยพลเรือนได้พยายามที่จะสร้างสัมพันธภาพกับประเทศตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยด้วยเหตุนี้จึงได้มีการเพิ่มสัดส่วนของผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงปรากฏว่ามีข้าราชการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นจำนวนมากกว่าผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ เมื่อดูในรายละเอียดจะพบว่าคณะรัฐบาลในช่วงพ.ศ. 2490 ถึงพ.ศ. 2500 แม้ว่าจะไม่มีผู้ก่อการที่เป็นสายข้าราชการฝ่ายพลเรือนแต่ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่ามีทหารในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการทำรัฐประหารเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีทั้งสิ้น

จากข้อมูลภูมิหลังของคณะราษฎรที่บ้านที่กล่าวมาข้างต้นจะช่วยอธิบายเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ถึงอิทธิพลของระบบราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารที่ครอบงำคณะรัฐบาลไทยอันเป็นการสนับสนุนแนวคำอธิบายว่าผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นถูกระดมมาจากระบบราชการและแสดงให้เห็นถึงการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในระบบการเมืองเพื่อตอบสนองต่อการทำงานของฝ่ายข้าราชการมากกว่าที่จะตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มทางการเมืองประชาชนทั่วไป

ตาราง 1 จำนวนข้าราชการฝ่ายพลเรือนและทหารในคณะรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2475 -พ.ศ. 2501

ตารางแสดงจำนวนข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารในคณะรัฐบาล ระหว่างปี พ.ศ. 2475 -พ.ศ. 2501					
	รวม จำนวน	แบ่งแยกโดยคณะผู้ก่อการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง		แบ่งแยกโดยสมัยการดำรง ตำแหน่ง	
		ผู้ก่อการ	ไม่ใช่ผู้ก่อการ	ดำรง ตำแหน่ง หลายสมัย	ไม่ได้ดำรง ตำแหน่ง สมัย
ข้าราชการพล เรือน	100	14	51	51	49
ข้าราชการทหาร	84	39	43	43	41
เป็นข้าราชการ	184	53	131	94	90
ไม่เป็นข้าราชการ	38	2	36	11	27
ไม่ได้ระบุ	15	1	14	2	13
รวม	237	56	181	107	130

แหล่งที่มา : Fred W. Riggs. (1966). *Thailand : The Modernization of a Bureacratic Polity.*

Honolulu:East-West Center. Charpter 8.

2.2.2 ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง

ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างสถาบันทางการเมืองระบบราชการการ ในฐานะคตินี้มีความพยายามในการแบ่งแกหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มีหน้าที่ออกนโยบายในฐานะตัวแทนของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริการเป็นกลไกของรัฐบาลของการนายนโยบายไปปฏิบัติ กรณีประเทศไทยประสบปัญหาเชิงอุดมคติระหว่างการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ระบบราชการสมัยใหม่ถูกพัฒนาขึ้นผ่านนโยบายการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. 2435 ใน

ลักษณะของการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ แต่การยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีแนวคิดที่จะสถาปนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยเติบโตได้ช้ากว่าระบบราชการ ทำให้ความเกิดการขยายอิทธิพลครอบงำฝ่ายการเมือง อาจกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นได้ทั่วไปในประเทศโลกที่สามที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ตามแบบประชาธิปไตย

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว ทำให้สถาบันราชการในความหมายกว้างที่รวมสถาบันราชการทหาร พลเรือน รวมไปถึงสถาบันรัฐสภาประสบการณ์ทางการเมืองที่ทหารมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นจากการรัฐประหาร ในขณะที่รัฐสภากลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองกับนักการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันทหารและสถาบันราชการ(ศักดิ์ ผาสุกนรินทร์ & สุกิจ เจริญรัตนกุล(บรรณาธิการ), 2529) รัฐสภาไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีสถานะที่น้อยกว่าสถาบันราชการ สมาชิกรัฐสภาดำรงอยู่ได้ด้วยฐานอำนาจและอิทธิพลของตนเอง สมาชิกรัฐสภาได้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบของตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในที่สุดแล้วทำให้สถาบันรัฐสภาในฐานะองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองไม่สามารถใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญดำรงอยู่ในสถานะของการสร้างความชอบธรรมให้ระบอบการปกครองในขณะนั้นเป็นการปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐสภาจึงดำรงสถานะเป็นสถาบันที่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ประชาชนยอมรับในอำนาจทางการเมืองเท่านั้น

บรรยากาศภายในสถาบันราชการ เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในการบริหารของกลุ่มอำนาจเกิดการประสมกลมกลืนระหว่างมีการให้คุณและให้โทษ ไม่ว่าจะเป็นทหารที่มีอำนาจการปกครอง และระบบราชการที่กุมอำนาจการบริหาร เกิดการทุจริตแก่งแย่งอำนาจจากความทะเยอทะยานทางการเมือง ทำให้หน่วยควบคุมที่อยู่นอกระบบราชการที่อ่อนแอจึงอยู่ในสถานะที่ไม่มีใครแตะต้องสถาบันราชการได้

2.2.3 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐราชการและกลุ่มธุรกิจ

ข้าราชการที่มีอำนาจทางการเมืองสามารถใช้อำนาจในทางที่เพิ่มพูนความมั่งคั่งของตนเอง ในงานศึกษาของ Riggs กล่าวว่า การแปรเปลี่ยนอำนาจไปสู่ความมั่งคั่งทางการเมืองสามารถทำได้สองประการ หนึ่งนักการเมืองและข้าราชการเข้าไปทำธุรกิจได้โดยตรงไม่ว่าจะในบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ โดยได้ประโยชน์โดยตรงจากการผูกขาดทางกฎหมาย จากเงินอุดหนุน หรือจากโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ รวมไปถึงการทำสัญญาของรัฐบาลที่จะให้ผลประโยชน์ส่วนตัว ทางที่สอง

อธิบายว่า นักการเมืองและข้าราชการใช้การแสวงหาผลประโยชน์จากชนชั้นนำทางธุรกิจโดยการขายความคุ้มครอง นักธุรกิจชาวจีนที่กำลังเติบโตในสังคมการเมืองไทย ต้องการความช่วยเหลือในการดำเนินธุรกิจ จากการพัฒนาเศรษฐกิจของชนชั้นนำเดิมของไทยทำให้กลุ่มพ่อค้าชาวจีนประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจของตน ที่ถูกกดขี่และคุกคามจากการดำเนินนโยบายควบคุมธุรกิจการค้า ดังนั้นจึงต้องอาศัยฐานอำนาจทางการเมืองของคณะรัฐประหารที่มีอำนาจในทางการเมือง เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐจากการทำสัญญาระหว่างรัฐกับบริษัทของรัฐ กระบวนการคุ้มครองทางการเมืองได้ถูกปลูกฝังสร้างเป็นระบบการคุ้มครอง

ในประเด็นนี้ Riggs ยกตัวอย่างของการดำเนินธุรกิจธนาคาร ที่แสดงให้เห็นถึงการควบคุมของคนในกลุ่มอำนาจผ่านการสร้างความผูกพันระหว่างคณะกรรมการบริหารของกลุ่มธนาคาร การบริหารงานของธนาคารเอเชีย โดยมีลูกน้องในกลุ่มการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ธนาคารกรุงศรีอยุธยาอยู่ภายใต้อิทธิพลของพลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีกรมตำรวจเป็นประธาน พลเอก ประภาส จารุเสถียร ตุลากรกลุ่มธนาคารกรุงเทพฯ จึงกล่าวได้ว่าธุรกิจกลุ่มธนาคารกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ และเป็นแหล่งทุนให้กับกลุ่มอำนาจทางการเมือง ข้าราชการระดับสูงอยู่ฐานะในฐานะที่ช่วยเหลือธุรกิจของพรรคพวก โดยการเอาเงินรัฐบาลเข้าไปฝากและสร้างเอกสิทธิ์ทางการเงิน ซึ่งเป็นตัวอย่างของการแข่งขันและกุมอำนาจทางการเมือง

ซึ่งในลักษณะนี้ ลิขิต ธีรเวคิน เห็นว่า ภาวะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ทำให้การเมืองขาดเสถียรภาพจะส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจของบริษัทเหล่านี้ ดังนั้นเพื่อป้องกันการผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในลักษณะที่จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจ จึงต้องหาการปกป้องคุ้มครองจากทหารชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการโดยการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับบุคคลเหล่านี้ รวมไปถึงการพึ่งพาความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจ(ลิขิต ธีรเวคิน, 2546)

2.2.4 ระบบราชการไทยกับการแสดงบทบาทในระบบการเมือง

การศึกษาด้านการเมือง แนวคิดหนึ่งจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงสำหรับการศึกษาเรื่อง รัฐราชการไทย ตัวแสดงทางอำนาจในระบบการเมืองที่สำคัญคือ คณะรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระบบราชการ ซึ่งถือเป็นตัวแสดงหลักที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น และเพื่อให้เกิดความกระจ่างในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมือง ทฤษฎีเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง จะช่วยแสดงให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของ

สถาบันทางการเมืองโดยโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองจะเป็นตัวการจัดระเบียบของสถาบันและขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ของสถาบันทางการเมือง (ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, 2545)ทางการเมือง โดยทั่วไปแล้วมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันทางการเมืองเช่น สภานิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันพรรคการเมือง สถาบันทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้นั้นจะถูกดำเนินการโดยสถาบันเหล่านี้ (สุจิต บุญบงการ, 2542)

ระบบราชการไทยถือเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการบริหารและปกครองประเทศ อีกทั้งยังเป็นส่วนเชื่อมต่อระหว่างผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศกับผู้ถูกปกครองหรือประชาชน เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามที่ได้รับมอบหมายและกำกับดูแลจากผู้ปกครอง ซึ่งในอดีตนั้นระบบราชการไทยเป็นกลไกที่ก้าวหน้าและทันสมัย จึงมีอิทธิพลอย่างสูงในทุกภาคส่วนของสังคม จนสามารถพัฒนาความเป็นสถาบันฝังรากลึกลงในสังคมในฐานะกรอบนำสังคมได้โดยเบ็ดเสร็จ จึงทำให้ระบบราชการไทยมีพลังอำนาจอย่างมากทั้งในทางการเมืองและการบริหาร เป็นผู้กุมกลไกการบริหารงานรัฐ กลไกทางการเมืองและสังคม ในฐานะผู้คุมและกำหนดนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การใช้ทรัพยากรการบริหารจัดการต่างๆ ในช่วงเวลาหนึ่งได้อย่างเบ็ดเสร็จ

บทบาทของพลังระบบราชการต่อการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอำนาจและอิทธิพลของระบบราชการและผู้ชำนาญในระบบราชการที่มีต่อการพิจารณานโยบายของรัฐ(รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2526) ข้าราชการเข้ามามีบทบาทในศูนย์กลางอำนาจเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองที่ทำให้อำนาจการปกครองเปลี่ยนผ่านจากกษัตริย์ไปสู่ผู้นำในระบบราชการ แม้ว่ารูปแบบที่เป็นทางการของสถาบันทางการเมืองจะเป็นระบบรัฐสภา แต่รัฐสภายังไม่มีบทบาทสำคัญในทางการเมือง เป็นเพียงสภาที่ให้ความชอบธรรมกับฝ่ายบริหารเท่านั้น สมาชิกของรัฐสภาก็ยังคงเป็นข้าราชการโดยส่วนใหญ่ ทำให้การเมืองยังถูกจำกัดอยู่ในวงราชการ ที่เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ และอำนาจของข้าราชการกลุ่มต่างๆ คณะรัฐมนตรีเป็นเพียงเวทีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันระหว่างราชการ การเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือคณะบุคคลในรัฐบาลเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเมื่อบุคคลนั้นเป็นอันตรายหรือจะกระทบต่อผลประโยชน์ของระบบราชการ

ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายกับสถาบันราชการ จะเห็นได้ว่าระบบราชการได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายมากกว่าฝ่ายการเมืองนั้นส่งผลให้สถาบันราชการมีบทบาทสำคัญในการกำหนดลักษณะของนโยบายทั้งทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมมีข้อผูกพันทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม เกิดเป็นการผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ อำนาจจากระบบราชการมีบทบาทใหม่เชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมและเป็นตัวแทนเชิงสถาบันในกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นเหตุให้สถาบันทางการเมืองและเศรษฐกิจในระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอการแทรกแซงการทำงานของสถาบันทางการเมืองที่ยึดโยงอยู่กับระบบราชการ ทหารและข้าราชการพลเรือนสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจใช้กลไกอำนาจรัฐเพื่อควบคุมสังคม (พิริยะรังสรรค์ และ พงษ์ไพจิตร, 2536)

ความสำคัญของระบบราชการและกลุ่มผู้นำในระบบราชการจึงมีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความเชื่อมโยงและผูกพันกับพรรคการเมือง ชนชั้นนำในระบบราชการเข้ามาครอบงำอำนาจทางการเมืองในระบบรัฐสภาและมีตำแหน่งในคณะรัฐบาลส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวกำหนดเป็นสถาบันเดียวกันนั่นก็คือระบบราชการ นอกจากนี้ Riggs มองว่าระบบราชการในเชิงสถาบัน ซึ่งถือได้ว่าสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายและเป็นที่มียุทธศาสตร์สูงในการเมืองไทย โดยยึดโยงเข้ากับการเมืองของรัฐไทย ในขณะที่สถาบันอื่นๆของสังคมยังอ่อนแอ ทำให้ระบบราชการสถาปนาความเข้มแข็งและยึดโยงกับอำนาจการเมืองไทยได้อย่างเบ็ดเสร็จ

การเมืองไทยถูกครอบงำโดยอำนาจของระบบราชการ หรือกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ ฐานอำนาจทางการเมืองของการเมืองไทยมาจากระบบราชการ โดยที่คณะรัฐบาลมีที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ และใช้ทรัพยากรจากอำนาจของระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมือง สังคมไทยยังคงอ่อนแอในภาคสังคมทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยยังไม่ถูกสถาปนาอย่างเข้มแข็ง เนื่องจากการขัดจังหวะด้วยการปฏิวัติรัฐประหารการเข้ามามีอำนาจของข้าราชการทหาร โดยอาศัยเครื่องมือกลไกจากข้าราชการพลเรือนในการขับเคลื่อนการบริการประเทศ ทำให้สภาพการปกครองบริหารกลายเป็นการปกครองโดยระบบราชการ ที่ควบคุมการออกนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ที่องค์กรเดียวกระบวนการทางรัฐสภาเป็นเพียงตรายางที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่ประกอบ

ไปด้วยข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารบริหารงานด้วยความชอบธรรม การออกกฎหมาย นโยบายถูกเสนอโดยข้าราชการระดับสูงที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะในการเมืองยุคนั้น โดยมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญและการสร้างฐานอำนาจผ่านพวกพ้องโดยระบบอุปถัมภ์นอกจากนี้ยังเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากนักลงทุนและกลุ่มพ่อค้าชาวจีนในฐานะผู้คุ้มครองและให้ผลประโยชน์และช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่า งานศึกษาของ Riggs ที่เข้ามาศึกษาการเมืองไทยและอธิบายการเมืองไทยว่ามีลักษณะเป็นการเมืองแบบรัฐราชการ ที่ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงสมัยการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งการปกครองแบบรัฐราชการจะมีความเข้มข้นอย่างมากในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ การบริหารจอมพลสฤษดิ์ได้ดำเนินการปรับปรุงอำนาจของนายกรัฐมนตรี รวมศูนย์อำนาจให้เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรง ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 ซึ่งเป็นฉบับสุดท้าย ได้เน้นถึงการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ในการปรับปรุงสำนักงานนายกรัฐมนตรีได้ตามที่เห็นสมควร โดยเพิ่มหน่วยงานจาก 12 หน่วยงานเป็น 24 หน่วยงาน ในปี 2506 นอกจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ยังรวมศูนย์อำนาจทางการใช้กำลังไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ และหลังจากที่ได้ตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น ก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

รัฐราชการ ถูกตั้งมั่นอย่างเด่นชัดภายหลังการการเข้าสู่อำนาจของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การปิดพื้นที่ทางการเมือง ยุบพรรคการเมือง ยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การเสนอนโยบายถูกจำกัดอยู่ที่ระบบราชการ ทำให้เกิดการขยายตัวของรัฐราชการเพื่อรองรับแนวทางการบริหารและนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาล กลายเป็นศูนย์รวมบริหารและวางนโยบาย ผ่านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูง โดยอาศัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นเครื่องมือ การเข้าไปศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีเกียรติ และแสดงถึงความสำคัญของหน่วยงานของตน โดยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สามารถที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือระหว่างข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะพลเรือนและทหารได้เป็นอย่างดี

การขยายตัวของระบบราชการไทยในช่วงสมัยของการปกครองภายใต้ระบอบระบอบสฤษดิ์ ใน ห้วงปี พ.ศ. 2501 - 2516 มีการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จผ่านระบบราชการ ที่เกิดจากการประสานกำลังกันระหว่าง “ฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนสายวิชาการ” ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการขยายตัวอย่างมากในระบบราชการ โดยเฉพาะการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรกของไทยในปี พ.ศ. 2504 การมุ่งเร่งรัดพัฒนาประเทศเหนือสิ่งอื่นใดของ

คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ส่งผลให้ระบอบการปกครองตามอุดมการณ์เพื่อประชาธิปไตยถูกแช่แข็ง (Freezing) และแทนที่ด้วยอุดมการณ์การพัฒนา ประเทศไทยในห้วงระยะเวลานี้ ได้ระดมสรรพกำลังอย่างมหาศาล เฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการในฐานะกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการของรัฐเพื่อใช้การพัฒนา ซึ่งนับเป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับบทบาทของรัฐ จึงส่งเสริมผลักดันให้อำนาจรัฐมีทั้งขอบเขตที่กว้างขวางและทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่อำนาจรัฐมีขอบเขตมากขึ้นนี้เอง ระบบราชการในฐานะกลไกหลักจึงมีอำนาจมากขึ้นตามไปด้วย(สรนันท์ สรณานุภาพ, 2560)

งานศึกษาถึงระบบการเมืองในช่วงการครองอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นพ้องไปในทางเดียวกันว่าเป็นระบอบการปกครองที่ไม่มีสถาบันทางการเมืองใดมาทัดทานระบบราชการ ทั้งงานศึกษาของสรนันท์ สรณานุภาพ และวรริกา ตันติรัตน์ไพศาล(2532) เห็นว่า อำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ โดยมีปัจจัยหนึ่งคือผ่านการควบคุมระบบราชการ ที่ยังผลให้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์มั่นคงขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ ใช้ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมือง การแต่งตั้งข้าราชการประจำในระดับอธิบดีกรม ขึ้นไปเพื่อเข้าไปเป็นคณะกรรมการพิเศษชุดต่างๆ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานวิจัยแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ทำให้ข้าราชการประจำในแต่ละกระทรวง กรม มีความคล่องตัวอย่างมากในการเสนอนโยบายที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ประกอบกับการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญจึงส่งผลให้การเสนอนโยบายจากคณะกรรมการเหล่านี้มักจะได้รับ การเห็นพ้องและคล้อยตามความคิดเห็นของคณะกรรมการ และมีระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พร้อมๆกับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี จึงสามารถใช้กลไกของระบบราชการได้อย่างเบ็ดเสร็จ

วรริกา ตันติรัตน์ไพศาล เห็นว่า ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีที่จะใช้อำนาจการบริหารนิติบัญญัติ และตุลาการได้อย่างเบ็ดเสร็จ นายกรัฐมนตรีคุมอำนาจเหนือรัฐสภา ซึ่งในสมัยจอมพลสฤษดิ์ สภาไม่มีอำนาจล้มล้างหรือถอดถอนรัฐบาล ทำให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ทำงานโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา โดยวิธีการที่จอมพลสฤษดิ์ใช้คือการการแต่งตั้งข้าราชการประจำในระดับอธิบดีกรม ขึ้นไปเพื่อเข้าไปเป็นคณะกรรมการพิเศษชุดต่างๆ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานวิจัยแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมสินค้าขาออก ซึ่ง คณะกรรมการ

เหล่านี้ทำให้ข้าราชการประจำในแต่ละกระทรวง กรม มีความคล่องตัวอย่างมากในการเสนอนโยบายที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีประกอบการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญจึงส่งผลให้การเสนอนโยบายจากคณะกรรมการเหล่านี้มักจะได้รับเห็นพ้องและคล้อยตามความคิดเห็นของคณะกรรมการ และมีระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ พร้อมๆกับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี จึงสามารถใช้กลไกของระบบราชการได้อย่างเบ็ดเสร็จ (วรวิภา ตันติรัตน์ไพศาล, 2532)

สอดคล้องกับงานศึกษาของ สรนนท์ สรณานุกาพ(2560) กล่าวว่า จอมพลสฤษดิ์ มีอำนาจมาจากการควบคุมระบบราชการ ต้องการมุ่งเน้นอาศัยกลไกอำนาจรัฐ คือ ระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวในการบริหารประเทศ ในฐานะกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการของรัฐเพื่อใช้การพัฒนา ซึ่งนับเป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับบทบาทของรัฐ จึงส่งเสริมผลักดันให้อำนาจรัฐมีทั้งขอบเขตที่กว้างขวางและทวีความเข้มข้นมาก ยังผลให้ กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ (Technocrats) ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในฐานะที่ปรึกษาผู้ให้คำแนะนำทางเทคนิค ยิ่งทำให้ระบบราชการในฐานะกลไกแกนหลักในการบริหารประเทศทวีความสำคัญยิ่งขึ้น

2.2.5 ความเสื่อมถอยของรัฐราชการกับการเติบโตของพลังนอกราชการ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม โดยเฉพาะหลังการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการขยายตัวทางชนชั้นในลักษณะของการเกิดขึ้นของพลังภายนอกระบบราชการขึ้นมาเป็นพลังอันสำคัญในการท้าทายพลังของระบบราชการ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ฝ่ายชนชั้นนำข้าราชการกับฝ่ายชนชั้นนำของกลุ่มนักธุรกิจ ก่อให้เกิดการประนีประนอมระหว่างกันเพื่อดำรงรักษาผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งจากการศึกษาของนักวิชาการแสดงให้เห็นว่าระบบการเมืองไทยหลังจากการต่อสู้ของพลังนิสิตนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้การเมืองไทยหลุดพ้นจากระบบการเมืองแบบรัฐราชการ

งานศึกษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ชี้ให้เห็นถึงการเกิดขึ้นพลังนอกระบบราชการ (extra bureaucratic) นั่นคือสมาคมธุรกิจที่กลายมาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญในระบบการเมืองผ่านการผลักดันนโยบายและความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน จึงกล่าวได้ว่า การเมืองไทยได้เคลื่อนพ้นจากระบบการเมืองแบบรัฐราชการ โดยเฉพาะในบริบทของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ (Anek Laothamatas, 1992) ซึ่งสอดคล้องต่อข้อเสนอของ Pisan Suriyamongkol และ

James F. Guyot ที่มองว่าการเมืองแบบรัฐราชการนั้นถึงทางตัน ซึ่งการเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ การเกิดขึ้นของชนชั้นกลาง สหภาพแรงงาน ตลอดจนนักธุรกิจ และการศึกษาที่กระจายไปสู่ประชาชนมากขึ้น แสดงให้เห็นการที่ภาคเอกชนมีความแข็งแกร่งและพลังที่จะสามารถรักษาและตัดทอนกับพลังของสถาบันราชการได้(Guyot & Pisan Suriyamonkol, 1985)

การศึกษาการเมืองไทยโดยใช้กรอบวิเคราะห์ รัฐราชการ โดยแสดงให้เห็นว่า กรอบการวิเคราะห์รัฐราชการไม่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์การเมืองไทยได้อีกต่อไป Ansil Ramsay (1987) ได้วิพากษ์ตัวแบบของ Riggs ในเรื่องของการพิจารณาพลังนอกระบบราชการที่ละเลยอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีได้เป็นผู้ประกอบการแบบไพร่ (pariah entrepreneurs) อย่างที่ Riggs อธิบาย นอกจากนี้ตัวแบบรัฐราชการไม่มีความชัดเจนในเรื่องของรูปแบบ มีเพียงการอธิบายในเชิงของการใช้สายสัมพันธ์ภายในระบบราชการ แต่ละเลยบทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางและนโยบายทางเศรษฐกิจ (Ansil Ramsay, 1987)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการศึกษาของถึงการเมืองไทยที่เคลื่อนผ่านการเมืองแบบรัฐราชการ โดยแสดงให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ ซึ่งในงานศึกษาของ Riggs ไม่เพียงแต่การอธิบายการเมืองไทยโดยศึกษาถึงภูมิหลังของคณะรัฐมนตรีของผู้ออกการรัฐประหาร และความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและการกำหนดนโยบาย Riggs ยังได้ให้ข้อเสนอถึงการพัฒนาระบบการเมืองให้ไกลออกไปจากรัฐราชการ จำเป็นที่ต้องสร้างความเป็นสถาบันให้กับพลังนอกระบบราชการให้มีศักยภาพมากพอในการตัดทอนกับพลังระบบราชการ

การเกิดขึ้นพลังทางการเมืองที่เติบโตขึ้นในสังคมในลักษณะที่เรียกว่า เป็นพลังนอกรัฐ (extra bureaucratic) ที่พลังของการแข่งขันทางการเมืองแปรเปลี่ยนจากในคณะรัฐมนตรีไปอยู่ที่รัฐสภามากขึ้น โดยการกำหนดเงื่อนไขลงในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงการเกิดขึ้นของอำนาจทางธุรกิจในทางการเมืองที่หลุดพ้นจากการครอบงำของอำนาจราชการ กลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามามีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นอกจากนี้โครงสร้างทางการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สถาปนาความระบอบพรรคการเมืองและเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆเข้ามาแข่งขันในทางการเมืองมากขึ้น อำนาจเมืองถูกประนีประนอมกับกลุ่มการเมืองอื่นๆและภาคประชาชนมากขึ้นจิตสำนึกทางการเมืองสูงขึ้น บทบาทของข้าราชการ และนอกราชการมีบทบาททางการเมืองลดน้อยลงเมื่อเทียบกับช่วงเผด็จการ โดยบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังเดิมคือข้าราชการทหารและพลเรือนและกลุ่มพลังสังคมได้แก่นักการเมือง ชั้นกลาง จะเห็นได้จากในช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ บทบาทของข้าราชการ

หน่วยงานด้านเศรษฐกิจ สำนักงานประมาณ และแรงสนับสนุนจากทหาร และพรรคการเมือง เป็นลักษณะของการประสานประโยชน์กันของกลุ่มการเมืองต่างๆ อันเป็นการสร้างกติกาขึ้นมาใหม่เพื่อตอบสนองความต้องการทางการเมือง

การเมืองแบบประชาธิปไตย หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีการเรียกร้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ทำให้กระบวนการทางการเมืองกลับไปอยู่ที่รัฐสภา สถาปนาวិถีทางเข้าสู่อำนาจทางการเมืองด้วยการชนะการเลือกตั้ง มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยระบบการเมืองจะต้องสร้างกลไกหรือการตรวจสอบควบคุมที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การใช้อำนาจและการสืบทอดอำนาจ ในลักษณะที่ประชาชนยอมรับและให้การสนับสนุน ทั้งนี้มีมาตรการที่สถาบันทางการเมืองต่างๆสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหน้าที่ของตนเอง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2535)

จะเห็นได้ว่าการเมืองไทยยุคหลัง 14 ตุลาคม 2516 เป็นช่วงที่ ระบบราชการค่อยๆลดบทบาทลงในทางการเมือง พร้อมๆกับการเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการเช่น พรรคการเมือง นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นกลางนิสิตนักศึกษาที่ตื่นตัวกับระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น อันเป็นการประณีประณอมกับระหว่างอำนาจราชการกับพลังกลุ่มใหม่ๆที่เกิดขึ้นและเริ่มเรียกร้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ การสร้างสถาบันทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตย การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง รัฐบาลที่จัดตั้งจากพรรคการเมืองโดยการเลือกตั้งของประชาชนเป็นต้น จะเห็นได้ว่าการเมืองไทยในยุคนี้ ระบบราชการที่จะเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองเหมือนแต่ก่อนทำได้ยากมากขึ้น เนื่องจากสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ชำรุดราชการจำต้องปรับบทบาทและยอมอ่อนต่อฝ่ายการเมืองที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น

จากการศึกษาแนวคิดและคำอธิบายการเมืองไทย ในช่วง พ.ศ.2475 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีลักษณะเป็น Bureaucratic Polity สามารถนำมาสรุปได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 ตัวแสดงในทางการเมืองคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะภายหลังการรัฐประหารในรัฐบาลต่างๆ และเปรียบเทียบกับ สัดส่วนของผู้นำทางการเมืองมีพื้นฐานหรือภูมิหลังมาจากระบบราชการกับผู้ที่ไม่ได้มาจากระบบราชการ โดยมีตัวชี้วัดคือ กลุ่มผู้ก่อการและไม่ใช่ผู้ก่อการ (Promoters and Non-promoters) และการดำรงตำแหน่ง ถ้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีมากกว่า 3 ตำแหน่งจะ

เรียกว่า Repeater และถ้าดำรงตำแหน่ง 1 หรือ 2 จะเรียกว่า Non-repeater โดยมีคณะรัฐมนตรีจำนวน 237 คน ระหว่างช่วง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2501 พบว่า มีผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากวงราชการ (Career officials) จำนวน 184 คน เป็นข้าราชการพลเรือน 100 คน และ นายทหาร 84 คน และมีที่มาที่ไม่ใช่จากระบบราชการ (Nonofficial) จำนวน 38 คนและอีก 15 คนที่ไม่สามารถจัดกลุ่มได้ จึงกล่าวได้ว่าเป็นการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในคณะรัฐมนตรี

ลักษณะที่ 2 ระบบรัฐสภาอ่อนแอ งานศึกษาของ Riggs อธิบายว่า สภาที่นิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งกลายเป็นอุปสรรคต่อต้านขัดขวางแนวคิดและผลประโยชน์ของตน พอ ๆ กับสถาบันกษัตริย์ในระบอบเดิม คณะผู้ก่อการจึงลดทอนอำนาจและบทบาทของสภาลงเหลือเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองที่สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล สมาชิกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยหยิบยื่นผลประโยชน์แลกกับการลงคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา ในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งภายในคณะราษฎรส่งผลให้การเมืองไทยมีการยึดอำนาจทำการรัฐประหารหลายครั้ง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติ ของไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักการอิสระ ในการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาตามหลักประชาธิปไตย หากแต่กลับออกเสียงลงมติไปตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจและอิทธิพลเหนือเสียงส่วนใหญ่ของสภา แม้ว่ารูปแบบที่เป็นทางการของสถาบันทางการเมืองจะเป็นระบบรัฐสภา แต่รัฐสภายังไม่มีบทบาทสำคัญในทางการเมือง เป็นเพียงสภาที่สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับฝ่ายบริหารเท่านั้น สมาชิกของรัฐสภาก็ยังคงเป็นข้าราชการโดยส่วนใหญ่ ทำให้การเมืองยังถูกจำกัดอยู่ในวงราชการ ที่เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ และอำนาจของข้าราชการกลุ่มต่างๆ

ลักษณะที่ 3 พลังอำนาจนอกระบบการเมือง (Extra-Bureaucratic Force) ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการได้ ซึ่งเป็นผลมาจากระบบราชการมีความเข้มแข็งอย่างมาก จึงทำให้ดุลยภาพของโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะพลังภายนอกนอกระบบราชการหยุดชะงัก และไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็ง นักการเมืองมีอาจเสนอนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

จุดนี้เองที่ Riggs เห็นว่าเป็นจุดสำคัญในการศึกษาการเมืองไทย ที่สถาบันการเมืองที่เป็นทางการ มีอาจถูกตรวจสอบและควบคุมโดยสถาบันประชาธิปไตยที่บอบบางและพัฒนาน้อยกว่า

สถาบันระบบราชการ จึงยากที่จะควบคุมกำกับระบบราชการและกองทัพที่สถาปนาและพัฒนา มาอย่างมั่นคงอยู่ก่อนแล้วได้ Riggs เห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษาระบบราชการคือการทำอย่างไร เกิดการตรวจสอบ รวมไปถึงระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการที่ต้องถูกกำจัดออกไปนั้นคือการทำอย่างไร ให้ระบบราชการเกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนและระบอบประชาธิปไตย อยู่ภายใต้การกำกับของ พลังประชาธิปไตย อันมีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่จะควบคุมระบบราชการให้อยู่ในมือ ประชาชน ซึ่งหมายถึงระบบตรวจสอบจากสังคมในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสุดท้าย ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจและข้าราชการการเมือง Riggs ได้ทำการศึกษา รวบรวมข้อมูลจำนวนสมาชิกบริหารในกลุ่มธุรกิจต่างๆ มีชนชั้นนำในคณะรัฐบาลที่เข้าร่วมเป็น กรรมการบริหารในกลุ่มธุรกิจทั้งกลุ่มธุรกิจธนาคาร การค้า รวมถึงอุตสาหกรรมเกษตร เป็นต้น ซึ่ง เข้าไปมีรายชื่อในกรรมการบริหาร ในหลายกลุ่มธุรกิจ ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นตัวขับเคลื่อนที่ สำคัญที่ทำให้ข้าราชการเข้ามาเล่นการเมือง โดยการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจที่มีอยู่ และการ สร้างฐานอำนาจผ่านพวกพ้องในระบบอุปถัมภ์ (Bureaucracy as Clientele System) นอกจากนี้ พบว่ามีการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากนักลงทุนและกลุ่มพ่อค้าชาวจีน ในฐานะผู้คุ้มครองและ ให้ผลประโยชน์และช่วยเหลือทางด้านกฎหมายซึ่งจะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทหารในคณะ รัฐบาลกับกลุ่มทุนเป็นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อเข้าไป แสวงหาผลประโยชน์สถาบันทางการเมืองในรัฐราชการไทย

2.3 แนวคิดเชิงสถาบันการเมือง

แนวคิดสถาบันเชิงให้ความสนใจด้านความเป็นมาของสถาบันหลักในสังคมหรือรัฐที่มี อิทธิพลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่จะช่วยอธิบายความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่เกิด จากการวางเงื่อนไขของสถาบันที่เป็นทางการและสถาบันที่ไม่เป็นทางการในระบอบประชาธิปไตยการ ใช้แนวทางการศึกษาเชิงสถาบันทำให้สามารถอธิบายพฤติกรรมทางการเมืองและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อ โครงสร้างนั้นถูกนำไปใช้ในการกำหนดกติกาสู่สังคมรวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อพฤติกรรมทาง การเมืองภายในโครงสร้างทางการเมืองว่าส่งผลอย่างไรกลไกทางสถาบันจึงเป็นการกำหนดระดับ ความสำเร็จของรัฐในการดำเนินนโยบาย (North, 1990 อ้างถึงใน อตินันท์ พรหมพันธุ์ใจ, 2558)

Douglass C. North ได้อธิบายว่า สถาบันประกอบไปด้วยสถาบันที่เป็นทางการ และสถาบัน ที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นสถาบันที่มีส่วนในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของสังคม การเมือง และ

เศรษฐกิจ ส่งผลต่อแรงจูงใจของคนในสังคม ส่งผลต่อวิถีชีวิต และพฤติกรรมของคน ซึ่งในสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมีการจัดความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน ผลผลิตลัพธ์ของสังคมทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่สถาบันเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย Douglass C. North แบ่งประเภทสถาบันออกเป็นสองประเภท คือ สถาบันทางการ (Formal Institution) อันได้แก่ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กฎหมาย นโยบาย ที่ถูกบังคับใช้ (Enforce) ถูกผู้มีอำนาจอย่างเป็นทางการ และสถาบันที่ไม่เป็นทางการ อันได้แก่ บรรทัดฐานทางสังคม ธรรมเนียมปฏิบัติ ที่ส่งผลต่อความคิดและพฤติกรรมของคนในสังคม(Douglass C. North, 1990) แนวคิดเชิงสถาบันจึงช่วยให้เราสามารถเข้าใจถึงอิทธิพลของสถาบันหลักที่มีต่อระบบการเมืองและเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ที่เกิดจากการวางเงื่อนไขของสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันในสังคมการเมือง การศึกษาการเมืองไทยภายใต้กรอบแนวคิด Bureaucratic Polity ผ่านมุมมองด้านสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (อดิพันธ์ พรหมพันธ์, 2558)

จึงกล่าวได้ว่าสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจะส่งอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจ และพฤติกรรมต่างๆของระบบการเมืองรวมถึงพฤติกรรมของบุคคลในแต่ละสังคม โดยแนวทางของการพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่ระบบ พยายามสร้างระบบการเมืองที่สามารถแก้ไขปัญหาความวุ่นวายที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ ดังนั้นจึงต้องสร้างระบบและสถาบันให้มีลักษณะของความยั่งยืนเป็นทางการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและการขยายตัวไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

พัฒนาการของการเมืองไทยที่พยายามจะหยั่งรากของเมล็ดพันธุ์ประชาธิปไตย เพื่อให้สามารถกำหนดและวางทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้มีความสมดุล ซึ่งบางครั้งการทำหน้าที่ของสถาบันในสังคมการเมืองที่อาจจะเกิดความลักลั่น ทับซ้อนกัน เมื่อสถาบันใดสถาบันหนึ่งอ่อนแอ หรือมีความเข้มแข็งมากกว่าอีกสถาบันหนึ่ง

บทที่ 3

การเมืองไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ถ้าหากเราสนใจและติดตามการเมืองอย่างพินิจพิเคราะห์จะพบว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในการพัฒนาประเทศไปสู่ทิศทางของประชาธิปไตย ในลักษณะของการพัฒนาการเมืองสถาบันทางการเมืองประชาธิปไตยของไทยยังคงประสบปัญหาของการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายข้าราชการประจำนั้นคือสถาบันราชการ ที่อิงแอบแนบชิดอยู่กับการเมืองไทยมาโดยตลอด ในบทนี้จึงพยายามทำความเข้าใจและแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของระบบราชการที่อยู่คู่กับการเมืองไทยผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละยุค รวมถึงรวบรวมกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่เป็นการกลับมาสู่สนามการเมืองของ รัฐราชการ ที่ถูกลดทอนบทบาทลงไปในช่วงเวลาหนึ่งของการเมืองไทย

3.1 สถานะของรัฐราชการในการเมืองไทย

การเมืองไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้สถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข สภาพการเมืองไทยในระยะนี้ มีลักษณะเป็นการปกครองของกลุ่มผู้ก่อการที่ส่วนใหญ่เป็นทั้งข้าราชการ ทหาร อันเป็นว่าอำนาจทางการเมืองการปกครองตกอยู่ในมือของข้าราชการ ทั้งทหารและพลเรือนระดับสูงที่ปกครองและใช้อำนาจจากระบบราชการเป็นฐานอำนาจ เป็นการปกครองของกลุ่มผู้ก่อการที่ส่วนใหญ่เป็นทั้งข้าราชการ ทหาร อันเป็นว่าอำนาจทางการเมืองการปกครองตกอยู่ในมือของข้าราชการ ทั้งทหารและพลเรือนระดับสูงที่ปกครองและใช้อำนาจจากระบบราชการเป็นฐานอำนาจ

การเมืองไทยโดยเฉพาะ ช่วง พ.ศ. 2502 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้าสู่อำนาจทางการเมืองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีคำอธิบายการเมืองที่เข้มข้นถึงการเมืองไทยในช่วงนี้ในลักษณะของการให้คำอธิบายถึงกลุ่มต่างๆในทางการเมืองที่เข้าไปแข่งขันและแสวงหาอำนาจในทางการเมืองและเศรษฐกิจ การแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจโดยอาศัยฐานอำนาจทางการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งในกลุ่มธุรกิจต่างๆ แสดงให้เห็นว่าการเมืองไทยของกลุ่มข้าราชการที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งข้าราชการพลเรือนและนายทหารระดับสูงที่อาศัยระบบราชการเป็นแกนกลางของอำนาจ กระบวนการทางรัฐสภาเป็นเพียงสถาบันที่ให้ความชอบธรรมแก่รัฐบาลที่ประกอบไปด้วย

ข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารบริหารงานด้วยความชอบธรรม การออกกฎหมาย นโยบายถูกเสนอโดยข้าราชการระดับสูงหรือเทคโนโลยีที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะในการเมืองยุคนั้น โดยมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญและการสร้างฐานอำนาจผ่านพวกพ้องโดยระบบอุปถัมภ์นอกจากนี้ยังเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากนักลงทุนและกลุ่มพ่อค้าชาวจีนในฐานะผู้คุ้มครองและให้ผลประโยชน์และช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย

จากการเผชิญปัญหาเรื่องความชอบธรรมในทางการเมืองของคณะรัฐบาล ที่ไม่อาจจะตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้ จนนำไปสู่การพยายามเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง การสั่งสมกดดันของการเมืองการปกครองไทย ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการอย่างยาวนาน นับแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไป จอมพลถนอม กิตติขจร และเรื่อยไปถึงจอมพลประภาส จารุเสถียร และ ณรงค์ กิตติขจร นั้น นอกจากเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้นักศึกษาตามหาประชาธิปไตย และความไม่พัฒนาของการเมืองการปกครองไทยแล้ว ยังถูกกำกับด้วยพฤติกรรมของรัฐบาลจอมพลถนอมในขณะนั้น ที่จุดชนวนให้การชุมนุมเรียกร้องของนักศึกษาประชาชนเกิดขึ้น

แม้การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญจะเป็นไปด้วยความสงบและสันติ แต่รัฐบาลกลับสั่งให้มีการจับกุมผู้ที่เป็นแกนนำในการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 คน โดยตั้งข้อหาทกบฏต่อราชอาณาจักร การจับกุมอย่างไม่เป็นธรรมของฝ่ายรัฐบาลในครั้งนี้ สร้างความไม่พอใจให้แก่นิสิตนักศึกษาและประชาชนเป็นอย่างมาก มีการชุมนุมและเดินขบวนประท้วง โดยเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวผู้ถูกจับกุมโดยไม่มีเงื่อนไข การชุมนุมของประชาชนจำนวนมากเป็นการยากต่อการควบคุม ทำให้ประชาชนบางส่วนปะทะกับเจ้าหน้าที่ เหตุการณ์เกิดบานปลายถึงขั้นจลาจล จนมีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก จากการปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรงด้วยอาวุธสงคราม รถถัง ปืนกล และแก๊สน้ำตา ในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ด้วยเหตุนี้ จอมพลถนอม กิตติขจร จึงลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี(ศิลาปะชัย ชาญเฉลิม, 2507; สภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

หลังการล้มของรัฐบาลกลุ่ม ถนอม - ประภาส - ณรงค์ แล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงยุบสภา จากนั้นมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติขึ้น 2,346 นาย และให้มีการเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติจากสมาชิกสมัชชาขึ้น 299 นาย เพื่อทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และการเลือกตั้งเดือนมกราคม พ.ศ. 2518 ถือเป็นโอกาสของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาล การแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ แสดงเด่นชัดว่าคนไทยรู้จักดีกาและสามารถจะปกครองตนเองในระบอบ

ประชาธิปไตยได้ ทำให้ปัญหาที่หมักหมมมานานได้ถูกเปิดเผยขึ้น พร้อมทั้งโอกาสเปิดสำหรับการแสดงออก ต่อปัญหาในด้านต่าง ๆ อาทิ การกดขี่ข่มเหงโดยข้าราชการและโดยระบบราชการทั้งหมดนี้ออกมาในรูปของการเดินขบวนเรียกร้องต่อรัฐบาล หรือโดยผ่านตัวแทนกลุ่ม การนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงาน การเดินทางเข้ามาร้องทุกข์ในกรุงเทพฯ ของชาวนา ดูประหนึ่งว่าถนนทุกสายมุ่งสู่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อขจัดปัญหาความอยุติธรรมต่าง ๆ ซึ่งในหลายกรณีก็มีเหตุผลฟังได้ แต่ในหลายกรณีก็เป็น การฉวยโอกาส แต่เหตุการณ์ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าราชการหน่วยต่าง ๆ เป็นกลไกที่ไม่สามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องวิ่งเข้าหา รัฐบาลและนายกรัฐมนตรีโดยตรง

พลังมวลชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกกดไว้ในช่วงระบอบการเมืองแบบปิด ได้ออกมาแสดงข้อเรียกร้องต่าง ๆ โดยข้อเรียกร้องร้องต่อระบบการเมืองมีทั้งเรื่องความอยุติธรรมในด้านสังคมและเศรษฐกิจ การแสดงออกทางการเมือง ในด้านการเมืองนั้น ความพยายามในการวางรากฐานประชาธิปไตย ก็ดำเนินไปอย่างเข้มข้น มีการร่างรัฐธรรมนูญ การเผยแพร่ประชาธิปไตย การอภิปรายปัญหาบ้านเมือง การรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ เช่น สมาคมเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส) และกลุ่มประชาธิปไตยเพื่อประชาชน (ปช.ปช.) เป็นต้น

การพัฒนาทางโครงสร้างทางสังคม ก่อให้เกิดคุณภาพทางการเมืองที่ส่งอิทธิพลต่อระบบราชการ กระตุ้นให้เกิดพลังนอกระบบราชการสามารถคัดค้านและลดทอนบทบาทของระบบราชการ ในทางการเมืองที่ไม่อาจปรับตัวได้ โดยเฉพาะเรื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2516 เป็นต้นมาปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ความขัดแย้งภายในของรัฐบาลและกองทัพและข้าราชการฝ่ายพลเรือน จนนำไปสู่การปรับตัวของประเทศไทยและความเสื่อมถอยของรัฐราชการในเวลาต่อมา(จุมพล หนิมพานิช, 2548)

จากการเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นี้เอง ขบวนการนิสิตนักศึกษาถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทย กล่าวคือกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ได้รับการศึกษาและความสามารถในการจัดการดำเนินการในการแสดงพลังทางการเมืองเพื่อต่อต้านหรือท้าทายอำนาจทางการเมืองของระบอบรัฐราชการในการพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง นำไปสู่การก่อกำเนิดพลังภาคประชาชนเรียกว่า “People Power” ที่ต้องการให้เกิดรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ ตลอดจนมีการแข่งขันของกลุ่มทางการเมืองต่างๆที่ต้องการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอย่างเสมอภาคและยุติธรรม การก่อตัวของกลุ่มนักศึกษา โดยเฉพาะการจัดกิจกรรมแสดงความคิดเห็น

ทางการเมือง ส่งผลให้เกิดการแพร่หลายของข้อมูลข่าวสารในวงกว้างทั้งในหมู่ปัญญาชนในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด การเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามรัฐบาลประชาธิปไตยภายหลัง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ต้องเผชิญกับความวุ่นวายระส่ำระสาย มีความพยายามในการกลับเข้ามาของกลุ่มรัฐบาลทหาร จากการรัฐประหาร ในปี พ.ศ.2519 (Puey Ungpakorn, 1977) ตลอดจนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสภานิติบัญญัติ เพื่อเพิ่มเสถียรภาพของระบบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ที่ออกแบบโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะการประสานประโยชน์ระหว่างทหารและพลเรือน เพื่อให้กลุ่มทางการเมืองต่างๆสามารถแบ่งสรรปันส่วนอำนาจทางการเมืองซึ่งกันและกัน (Chai-Anan Samudavanija, 2002) จึงแสดงให้เห็นได้ว่า ประเทศไทยภายใต้การครอบงำจากระบบราชการจึงต้องปรับตัวและปรับกลยุทธ์ด้วยการต่อรองระหว่างพลังของระบบราชการกับกองทัพ และพลังนอกระบบราชการ

นอกจากความพยายามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในทางการเมืองแล้วนั้น สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ตัวแสดงในการกำหนดนโยบาย ทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ.2524 รัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดตั้ง คณะกรรมการคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2524 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติหรือสภาพัฒน์ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ โดยคณะกรรมการจากภาครัฐ ประกอบด้วยรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กรรมการ ภาคเอกชนประกอบด้วยผู้แทนจาก ๓ สถาบัน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายแนว ทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางเศรษฐกิจ การที่ภาครัฐและเอกชนได้มีโอกาสหารือหรือร่วมกันโดยตรง ทำให้ปัญหาต่างๆ ที่ เกิดขึ้นนั้น ได้รับการนำไปพิจารณาแก้ไขได้อย่างตรงจุด รวดเร็ว ทันเหตุการณ์และมี ประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี(ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ(กรอ.), 2559)

การดำเนินงานของ กรอ. ส่งผลให้เกิดการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐและภาคธุรกิจเอกชน สร้างช่องทางเข้าถึงการเจรจาหารือนโยบายของรัฐในระดับสูงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน กลุ่ม

สมาคมธุรกิจสามารถส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับสาระสำคัญได้ สามารถริเริ่มหรือยับยั้งขัดขวางนโยบายของภาครัฐ จะถึงสามารถรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นตัวแสดงทางนโยบายที่สำคัญได้(ชาคริต จุลกะเสวี, 2529)

การเมืองไทย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2521 ที่มีเนื้อหาประนีประนอม จนนำไปสู่การเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ โดยมี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี บรรยายากการเมืองไทยไหลลื่นเข้าสู่หนทางประชาธิปไตย ทหาร ข้าราชการ ถอยห่างออกจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เข้าบริหารประเทศ แต่แล้ว หนทางแห่งประชาธิปไตยกับหยุดชะงัก โดย คณะรัฐประหาร รสช. นำโดย พลเอก สุรยุทธ์ คงสมพงษ์ ทำการรัฐประหาร ได้ พลเอกสุจินดา คราประยูรเป็นนายกรัฐมนตรี(ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2560)

ภายหลังจากเหตุการณ์ทางการเมือง เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ประเด็นในการปฏิรูปการเมืองได้กลายเป็นกระแสที่มีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้น มีการเคลื่อนไหวและนำเสนอความคิดที่จะปรับปรุงระบบการเมืองในเชิงโครงสร้างที่ดำรงอยู่ในห้วงเวลานั้น ความรุนแรงจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมและการผลักดันอย่างต่อเนื่องของหลากหลายกลุ่มได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งต่อมาได้ปรากฏเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือที่มักถูกเรียกกันโดยทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” การให้สมญานามดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์เนื้อหา และความคาดหวังของสังคมไทย (เกษียร เตชะพีระ, 2550)

ประเทศไทยในช่วงพ.ศ. 2540 เป็นช่วงเวลาในการปฏิรูปการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐ ความโปร่งใสและจริยธรรมของนักการเมืองอันเป็นผลมาจากความไร้ประสิทธิภาพของกลไกการควบคุมการใช้อำนาจ เป้าหมายสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครอง เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของนักการเมืองในระบอบการเมืองส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนขยายสิทธิเสรีภาพของพลเมืองมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความโปร่งใสและเกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยการเพิ่มองค์การเพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำครอบคลุมทุกภารกิจและสามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามผลจากรัฐธรรมนูญ 2540 ส่งผลให้พรรคการเมืองสามารถรวบรวมอำนาจภายหลังการเลือกตั้งปี 2548 พรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ถูกวิจารณ์อย่างหนักจนนำไปสู่การเมือง

ภายใต้ระบอบทักษิณเกิดการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจและการเมือง สุดท้ายแล้วการเมืองไทยก็เกิดวิกฤติทางการเมืองเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นก็ไม่สามารถลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นหวนกลับเข้าสู่การเมืองไทยอีกครั้งหนึ่งในครั้งนี้ความสับสนเริ่มขยายเป็นวงกว้างนำไปสู่การรวมตัวของกลุ่มคนเพื่อขับไล่รัฐบาลทักษิณชินวัตรชนชั้นกลางที่เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยและเชื่อมั่นอย่างยิ่งว่าการเมืองภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการเมืองไทยมาอย่างยาวนานจะถูกทำลายลงด้วยกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ที่เข้าสู่เส้นทางการเมืองและใช้อำนาจในทางการเมืองเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนเหล่านั้นจนนำมาสู่ข้ออ้างของคณะทหารในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เรียกว่าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือ คปค. อย่างไรก็ตามภายหลังจากการรัฐประหาร 2549 บรรยาการทางการเมืองภายใต้รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช กลับมามีการประท้วง โดยมองว่ารัฐบาลสมัครมีพฤติกรรมที่ถึงความทุจริตและเป็นรัฐบาลตัวแทนของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จนนำไปสู่ปัญหาความวุ่นวายในทางการเมืองการชุมนุมปิดล้อมสถานที่ราชการเกิดเหตุปะทะกันระหว่างสองฝ่ายระหว่างฝ่ายพันธมิตรและฝ่ายผู้สนับสนุนรัฐบาลสมัครสุนทรเวชหรือกลุ่ม นปช. ปัญหาภายหลังการพ้นจากตำแหน่งของนายสมัคร และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรีการเมืองไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่ถูกแบ่งแยกอุดมการณ์แบ่งเป็นสองขั้วอำนาจทางการเมืองจนกระทั่งภายหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 การก้าวขึ้นมาของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

เกิดความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองอย่างรุนแรงของฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาล นำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรง การบุกยึดสถานที่ราชการและการเข้าไปแทรกแซงสื่อของผู้ชุมนุมประท้วง แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลในการจัดการกับสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ภาวะสูญญากาศที่เกิดขึ้นมีแต่จะสร้างความเสียหายให้กับประเทศ (ไทยพับลิกา, 2558) เมื่อความเสียหายมีมากขึ้นสุดท้ายกลายเป็นสาเหตุหรือเป็นตัวเร่งให้เกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่การยึดอำนาจ รัฐประหารของทหารในเวลาต่อมา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันหมายถึงระบอบการปกครองที่ผู้คนส่วนใหญ่เชื่อว่าเป็นระบอบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับประชาชน ความพยายามในการสร้างสังคมประชาธิปไตยในสังคมไทยที่ผ่านมาอย่างยาวนาน ปรากฏการณ์ทางการเมืองและข้อเท็จจริงหลายๆประการที่

เกิดขึ้นในการเมืองการปกครองของไทย กลับแสดงให้เห็นว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาธิปไตยไม่พัฒนาและนำมาซึ่งความล้มเหลวอันจะก่อให้เกิดการพังทลายของประชาธิปไตย หนึ่งในปัจจัยนั้นก็คือการทำรัฐประหาร

การรัฐประหารในประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นับเป็นการรัฐประหารครั้งที่ 13 ในประวัติศาสตร์ไทย โดยการรัฐประหารครั้งนี้ นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการอำนวยการอำนาจตามกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ต่อมากองทัพพบได้ออกประกาศยุติการดำเนินการของศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (ศอ.รส.) และจัดตั้ง กองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (กอ.รส.) ขึ้นแทน โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (ผอ.รส.) และออกประกาศคำสั่ง และขอความร่วมมือในหลายเรื่อง (สนुकตทคอม, 2557) การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ด้วยเหตุผลเพื่อนรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนำความสงบสุขกลับคืนสู่ประชาชน พร้อมกับออกประกาศเพิ่มเติมเรื่องจากจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (กอ.รส.) ขึ้น นอกจากนี้ ยังได้ออกประกาศ เรียกตัวแทนจาก 7 ฝ่ายเข้าร่วมประชุมที่สโมสรกองทัพบก เพื่อหาทางออกร่วมกัน โดยมีตัวแทน ผู้แทนรัฐบาล

ประกอบด้วย

- 1) รักษาการณ์นายกรัฐมนตรี และผู้ติดตาม 4 ท่าน
- 2) ผู้แทนวุฒิสภา ประกอบด้วย รองประธานวุฒิสภาท่านที่ 1 พร้อมคณะอีก 4 ท่าน
- 3) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้ง 5 ท่าน
- 4) ผู้แทนพรรคเพื่อไทยประกอบด้วย นายจรรพงค์ เรืองสุวรรณ หัวหน้าพรรค และผู้ติดตาม 4 ท่าน
- 5) ผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์ ประกอบด้วย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรค และผู้ติดตาม 4 ท่าน
- 6) ผู้แทนคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ประกอบด้วย นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการ กปปส. พร้อมคณะอีก 4 ท่าน
- 7) ผู้แทนแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ประกอบด้วย นายจตุพร พรหมพันธุ์ ประธาน นปช. และคณะอีก 4 ท่าน

การหารือเป็นไปอย่างเคร่งเครียดพร้อมกับคำถามถึงตัวแทนในแต่ละฝ่าย เรื่องการกำหนดวันเลือกตั้ง การเปิดโอกาสให้มีนายกที่มาจากคนนอก รวมไปถึงการยุติการชุมนุมของมวลชน ฝ่ายคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมชด์ล็ก, 2560) และฝ่าย แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ(ประชาไทออนไลน์, 2550) เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้น

วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ในประชุมร่วม 7 ฝ่าย เพื่อหาทางออกของประเทศครั้งที่ 2 ตามประกาศกอ.รส. ฉบับที่ 8/2557 (คมชด์ล็ก, 2557) ที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงผ่านโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ เนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ปริมาณพล และในหลายพื้นที่ เป็นผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บ สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง และเหตุการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มขยายตัว อาจเกิดเหตุร้ายแรงที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวมนั้น เพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ประชาชนในชาติเกิดความรัก ความสามัคคี เช่นเดียวกับช่วงที่ผ่านมา ตลอดจนเพื่อเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและอื่นๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกคน ทุกฝ่าย "คณะรักษาความสงบแห่งชาติ" ซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เวลา 16.30 น. เป็นต้นไป(ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, ฉบับที่ 1 2557)

3.2 การกลับมาของรัฐบาลทหาร : รูปแบบ และพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไป

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศยึดอำนาจการปกครองประเทศ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีผลให้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้น หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และคณะรัฐมนตรีรักษาการ สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ หรือผู้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย พร้อมกับ ให้อำนาจหัวหน้าคณะรักษาความ

สงบแห่งชาติ ในการให้ความเห็นชอบ แทนรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้การดำเนินการเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา(ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 30, 2557) ส่งผลให้อำนาจในทางบริหารที่เป็นของนายกรัฐมนตรี และอำนาจในทางนิติบัญญัติที่เป็นของรัฐสภา อยู่ในมือของหัวหน้า คสช. แต่เพียงผู้เดียว

ในช่วงต้นของการยึดอำนาจ วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คสช. คือ การรวมตัวกันของผู้บัญชาการทหารเหล่าทัพต่างๆ และผู้บัญชาการตำรวจ ในขณะที่ประกอบด้วย

- 1) ผู้บัญชาการทหารบก คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็น หัวหน้า คสช.
- 2) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด คือ พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร เป็น รองหัวหน้า คสช.
- 3) ผู้บัญชาการทหารเรือ คือ พล.ร.อ.ณรงค์ พิพัฒนาศัย เป็น รองหัวหน้า คสช.
- 4) ผู้บัญชาการทหารอากาศ คือ พลเอกอ.ประจิน จั่นตอง เป็น รองหัวหน้า คสช.
- 5) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ คือ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว เป็น รองหัวหน้า คสช.
- 6) รองผู้บัญชาการทหารบก คือ พลเอกอุดมเดช สีตบุตร เป็น เลขาธิการคสช.

ต่อมาเมื่อ 15 กันยายน 2557 หัวหน้า คสช. จึงประกาศเพิ่มจำนวนสมาชิก คสช. อีกเก้าคน ซึ่งเป็นผลมาจากผู้บัญชาเหล่าทัพ และผู้บัญชาตำรวจยุติอำนาจได้เกษียณอายุราชการลง ทำให้มีการแต่งตั้งผู้บัญชาการทหารและตำรวจชุดใหม่ และเพิ่มปลัดกระทรวงกลาโหมเข้ามาเป็นสมาชิก คสช. รวมทั้งมีรายชื่อพลเรือน คือ มีชัย ฤชุพันธ์ ในฐานะมือกฎหมายและนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ในฐานะมือเศรษฐกิจ เพิ่มเข้ามาอีกสองคน หลังจากนั้นทุกปีในเดือนกันยายนหลังฤดูการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ก็จะมีการประกาศรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งใน คสช. โดยมีจำนวน 6 คน ที่เป็น คสช.ชุดแรกดำรงตำแหน่งต่อเนื่องทุกปี รวมทั้งมีชัย ฤชุพันธ์ ที่ได้ถูกแต่งตั้งอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในขณะที่ผู้บัญชาการทหารบกจะถูกแต่งตั้งเป็นเลขาธิการ คสช. โดยดำรงตำแหน่งทุกปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากในการอธิบายการเมืองไทยในช่วง พ.ศ. 2502 - พ.ศ. 2516 ที่สามารถนำกลับมาอธิบายการเมืองไทยได้อีกครั้งหนึ่งในการเมืองไทยภายหลังการรัฐประหารครั้งที่ผ่านมา

รัฐประหารในประเทศไทย เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ทำการรัฐประหารรัฐบาลรักษาการนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเอกฉันท์เลือก พลเอก

ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นมีพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2557 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีประกาศ ณ วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2557 โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ คณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีในคณะ มีรัฐมนตรี 32 คน รวม 34 ตำแหน่ง

คณะรัฐมนตรี ตามพระราชโองการแต่งตั้งประกาศ ณ วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งจะเรียกว่า รัฐบาลประยุทธ์ 1 ที่มีอบหมายคนของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เคยกำกับดูแลงานแต่ละด้านเข้าไปนั่งในกระทรวงต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนงานต่อเนื่อง จึงเป็นคณะรัฐมนตรีที่เต็มไปด้วยทหาร ตำรวจและฝ่ายความมั่นคงที่แวดล้อมคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นหลัก โดยในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี มี พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นรองนายกรัฐมนตรี ควบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร เป็นรองนายกรัฐมนตรีควบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และให้นายวิษณุ เครืองาม เป็นรองนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นดูแลด้านกฎหมาย นอกจากนี้มี ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล และนายยงยุทธ ยุทธวงศ์ ร่วมเป็นรองนายกรัฐมนตรี และทีมเศรษฐกิจของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังพบว่ามีนายทหารเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ แม้กระทั่งในกระทรวงเศรษฐกิจ พลเอกอ.ประจิน จั่นตองเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นการทำงานที่ต่อเนื่องจากที่ได้รับมอบหมายจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้กำกับดูแลงานโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ เป็นรัฐมนตรีช่วงว่าการกระทรวงคมนาคม โดยยังคงตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒน์ พลเอกดาวพงษ์ รัตนสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และพลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีนางอภิรดี ตันตราภรณ์ อดีตข้าราชการระดับบริหารกระทรวงพาณิชย์มาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์

อดีตผู้นำเหล่าทัพที่ร่วมในคณะคสช. และนายทหารใกล้ชิดไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงต่างๆ อาทิ พล.ร.อ.ณรงค์ พิพัฒนาศัย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พลเอกอนุพงษ์

เผ่าจินดา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอกสุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ นั้น มี ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรี นายสมหมาย ภาษี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายปิติพงษ์ พิ๋งบุญ ณ อยู่ชยา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายพรชัย รุจิประภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นายณรงค์ชัย อัครเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และนายจักรมณต์ ผาสุกวนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตามในคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการเปลี่ยนแปลง โยกย้ายและปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี อยู่หลายครั้ง ซึ่ง ณ ปัจจุบัน มีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งล่าสุดคือวันที่ 24 พฤศจิกายน 2560 โดยผู้วิจัยได้รวบรวมรายละเอียด รายชื่อคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งและถูกปรับหรือโยกย้ายออกจากตำแหน่งดังนี้

วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กราบบังคมทูลว่าสมควรแต่งตั้งรัฐมนตรีเพิ่มเติม 2 ตำแหน่ง เพื่อความเหมาะสมและบังเกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีนายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และ นายอำนาจ ปะติเส เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อพิจารณาถึงภูมิหลังและประวัติของรัฐมนตรีพบว่า นายวิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ อดีตปลัดกระทรวงการคลัง โดยตำแหน่งสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการ

นายอำนาจ ปะติเส ได้รับโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำรงตำแหน่งปรึกษาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1 /2559 แต่งตั้งบุคคลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติทั้งสิ้น 8 ราย จากการศึกษาประวัติพบว่า มีความเชี่ยวชาญด้านอ้อยและน้ำตาลทราย เคยเป็นนักวิชาการประจำสภาหอการค้าไทย และเป็นอาจารย์พิเศษสาขาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2558 โดยนายกรัฐมนตรีได้เสนอปรับปรุงรัฐมนตรีบางตำแหน่ง เพื่อความเหมาะสมและบังเกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 โปรดเกล้าฯ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี และแต่งตั้งรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

โดยให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี จำนวน 20 ราย โดยมีตำแหน่งสำคัญ คือ หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรี พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี นายสมหมาย ภาษี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี นายจักรมณต์ ภาสุกวนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี

และโยกย้ายตำแหน่งรัฐมนตรีดังนี้ พลอากาศเอก ดร. ประจิน จั่นตอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เป็น รองนายกรัฐมนตรี พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็น รองนายกรัฐมนตรี นาย ดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นาย ออมสิน ชีวะพฤกษ์ ประธานกรรมการบริหารการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม พลเอก สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นาง อภิรตี ตันตราภรณ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ พลเอก ดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ทั้งนี้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีเพิ่ม ถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในการกำกับดูแลงานด้านเศรษฐกิจ คือ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็น รองนายกรัฐมนตรี นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายอุตตม สาวนายน เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน นาย สุวิทย์ เมษินทรีย์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ พลเอก ศิริชัย ดิษฐกุล เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน นายแพทย์ ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ศาสตราจารย์คลินิก กิตติคุณ นายแพทย์ ปิยะสกล สกลสัตยาทร เป็น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นางอรรชกา สีบุญเรือง เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
อุตสาหกรรม โดยแต่งตั้งเพิ่มเติม 9 คน และโยกย้ายตำแหน่ง 9 ตำแหน่ง

การปรับคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลว่า ได้มีรัฐมนตรีลาออกบางตำแหน่ง
และสมควรปรับปรุง รัฐมนตรีบางตำแหน่งเพื่อความเหมาะสมและบังเกิดประโยชน์ต่อการบริหาร
ราชการโปรดเกล้าฯ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี พลเอก ณะศักดิ์
ปฎิมาประกร รองนายกรัฐมนตรี พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย รองนายกรัฐมนตรี นาย ออมสิน
ชีวะพุกข์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลเอก อุดมเดช สีตบุตร รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงกลาโหม นาง กอบกาญจน์ วัฒนวรางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
นายพิชิต อัคราทิตย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นางอภิรดี ตันตราภรณ์ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพาณิชย์ นางอรรชกา สีบุญเรือง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ
หม่อมหลวง ปนัดดา ดิศกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้แต่งตั้งเพิ่มเติมรัฐมนตรีอีกด้วย คือ นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล เป็น รัฐมนตรีประจำ
สำนักนายกรัฐมนตรี พลเอก ชัยชาญ ช้างมงคล เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม นาย วีระ
ศักดิ์ โควสุรัตน์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬานายกองเอก กฤษฏา บุญราช
เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นาย ลักษณะ วจนานวัช เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นาย วิวัฒน์ ศัลยกำธร เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ นาย ไพรินทร์ ชูโชติถาวร เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม นายศิริ จิระพงษ์
พันธ์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรี เป็น
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อีกตำแหน่งหนึ่ง ศาสตราจารย์คลินิก นายแพทย์ อุดม คชินทร เป็น
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์(พิเศษ) สมชาย หาญหิรัญ เป็น
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

การปรับคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 5 ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พบว่ามีการ
เปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การปรับรัฐมนตรีในตำแหน่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกจากความเป็น
รัฐมนตรี 2 ตำแหน่งคือ พลเอก ณะศักดิ์ ปฎิมาประกร รองนายกรัฐมนตรี พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒ
นาศัย รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีในรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อพิจารณาจากการปรับ
คณะรัฐมนตรีในหลายครั้งที่ผ่านมา มีลักษณะของการทำงานกับผู้ ที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
สามารถทำงานร่วมกันได้ มีความไว้วางใจ อันเป็นความพยายามรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล

ในขณะที่ที่ทีมเศรษฐกิจ ตามการกำกับดูแลของ รองนายกรัฐมนตรี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ พบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีในกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ กระทรวงการคลัง ในขณะที่ กระทรวงพาณิชย์ มีการปรับ นางสาวชุติมา บุญยประภัศร อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวงพาณิชย์ ได้แก่ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่าง ประเทศ และเป็นปลัดกระทรวงพาณิชย์ นอกจากนี้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ พลเอกฉัตรชัย สาริกัลยะ ถูกปรับไปเป็นรองยานกรัฐมนตรี และ ให้นายกฤษฎา บุญราช อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แทน

ตาราง 2 ภูมิหลังของคณะรัฐมนตรี รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

คณะรัฐมนตรี รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	รวม	ข้าราชการ		ไม่ใช่ ข้าราชการ	ผู้ก่อการ	ไม่ใช่ ผู้ก่อการ
		ทหาร	พล เรือน			
ประยุทธ์ 1	32	13	19	1	9	24
ประยุทธ์ 2	34	14	19	2	10	24
ประยุทธ์ 3	33	15	17	1	10	23
ประยุทธ์ 4	36	13	22	1	8	28
ประยุทธ์ 5	36	10	24	2	8	28

เมื่อวิเคราะห์ถึงตัวแสดงทางการเมืองในสถาบันทางการเมือง คือคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ จะเห็นได้ว่าการเมืองไทยในยุคหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 จะย้อนยุคกลับไป เป็นการเมืองแบบ “รัฐราชการ” เมื่อพิจารณาสัดส่วนคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 1 พบว่ามีสัดส่วน ของข้าราชการทหารและพลเรือนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่มากถึง 32 คน ในขณะที่ รัฐมนตรีที่อยู่นอกระบบราชการมีเพียง 1 คน ในจำนวนคณะรัฐมนตรีที่เป็นข้าราชการ (Officials) แบ่งได้เป็น ข้าราชการทหารมีจำนวน 13 คน และข้าราชการฝ่ายพลเรือนมีจำนวนถึง 19 คน

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตถึงสถานะทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายหลัง การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่

10/2557 เรื่องให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยให้อำนาจหน้าที่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย พร้อมๆกับ การมอบอำนาจทางนิติบัญญัติให้กับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 30/2557 เรื่อง ให้อุทิสภาสิ้นสุดลง และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้การดำเนินการเรื่องใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ให้เป็นอำนาจของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ในการให้ความเห็นชอบแทนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ในเรื่องนั้น

ในด้านอำนาจตุลาการ แม้ว่าจะให้ศาลทั้งหลายดำเนินการพิจารณาคดีและพิพากษาคดีตามบทกฎหมายรวมถึงประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามขอบเขตอำนาจของตัวเอง อย่างไรก็ตาม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประกาศใช้ศาลทหารเพื่อใช้พิจารณาคดีที่มีพลเรือนฝ่าฝืนหรือขัดคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 37/2557 ให้บรรดาคดีความผิดตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้ ซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตราชอาณาจักร และในระหว่างที่ประกาศนี้ใช้บังคับอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลทหาร

1) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

- (1) ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่มาตรา 107 ถึงมาตรา 112
- (2) ความผิดต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตั้งแต่มาตรา 113 ถึง มาตรา 118 ยกเว้นซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

2) ความผิดตามประกาศ หรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 22/2557 เรื่อง การจัดส่วนงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนโยบายเฉพาะหน้า และนโยบายระยะยาว เพื่อให้ส่วนงานระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ นำไปดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ซึ่งเป็นลักษณะของการกลับเข้ามาของระบบราชการ ทั้งจากการแต่งตั้งรัฐมนตรีอันประกอบไปด้วยอดีต

ข้าราชการระดับสูงจาก อันเป็นการกลับมาของระบอบราชการเป็นใหญ่นำไปสู่การกีดกันการมีส่วนร่วมของคนส่วนใหญ่ออกไป การกำหนดนโยบายมาจากชนชั้นนำ (Elite) ระดับหัวกะทิ ข้าราชการระดับสูงหรือกลุ่ม เทคโนแครต (Technocrat) มีรายละเอียดดังนี้

การจัดส่วนงาน แบ่งเป็น 3 ระดับ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือคือ

1) ระดับนโยบาย

- (1) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีหน้าที่ กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนโยบายเฉพาะหน้า และนโยบายระยะยาว เพื่อให้ส่วนงานระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ นำไปดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้
- (2) คณะที่ปรึกษาและประสานงานด้านความมั่นคง มีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติร้องขอ หรือที่ริเริ่มขึ้นเอง

2) ระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีหน้าที่ อำนวยการ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องตามความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนด ประกอบไปด้วย

- (1) ฝ่ายความมั่นคง
- (2) ฝ่ายเศรษฐกิจ
- (3) ฝ่ายสังคมจิตวิทยา
- (4) ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
- (5) ฝ่ายกิจการพิเศษ
- (6) ส่วนงานขึ้นตรง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

3) ระดับปฏิบัติ มีหน้าที่ ปฏิบัติราชการ ตามนโยบายที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนด ได้แก่ ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกอบด้วย

- (1) กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ หัวหน้าคณะ ฯ
- (2) กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย

นอกจากนี้ประกาศฉบับดังกล่าวได้มีการแบ่งมอบความรับผิดชอบ กำหนดให้สำนักเลขาธิการ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มี พลเอก อุดมเดช สีตบุตรเลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รับผิดชอบหน่วยงาน/ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงาน/ส่วนราชการที่มีได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้ รวมทั้งกำกับดูแลการปฏิบัติงานทั้งปวงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมี พลโท ชาดอุดมดิถะสิริ รองเสนาธิการทหารบก เป็นรองเลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย มี แม่ทัพภาคที่ 1 เป็นผู้บัญชาการกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน่วยในบังคับบัญชาประกอบด้วย กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองทัพภาคที่ 1 - 4

ฝ่ายความมั่นคง โดยมี พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง และมี พลเอก อักษรา เกิดผล เสนาธิการทหารบก เป็น รองหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง มีหน่วยงาน/ส่วนราชการในความรับผิดชอบ รวม 4 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) กระทรวงกลาโหม
- 2) กระทรวงมหาดไทย
- 3) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 4) กระทรวงการต่างประเทศ

ฝ่ายสังคมจิตวิทยามี พลเรือเอก ณรงค์ พิพัฒนาศัย รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นหัวหน้าฝ่ายสังคมจิตวิทยา และมี พลโท สุรเชษฐ์ ชัยวงศ์ รองเสนาธิการทหารบกเป็นรองหัวหน้าฝ่ายสังคมจิตวิทยา มีหน่วยงาน/ส่วนราชการในความรับผิดชอบ รวม 7 หน่วยงานคือ

- 1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) กระทรวงศึกษาธิการ
- 3) กระทรวงสาธารณสุข
- 4) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 5) กระทรวงวัฒนธรรม
- 6) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 7) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ฝ่ายเศรษฐกิจ มี พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ และมี พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ มีหน่วยงาน/ส่วนราชการในความรับผิดชอบ รวม 7 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) กระทรวงการคลัง
- 2) กระทรวงพาณิชย์
- 3) กระทรวงอุตสาหกรรม
- 4) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 5) กระทรวงพลังงาน
- 6) กระทรวงแรงงาน
- 7) กระทรวงคมนาคม

ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มี พลเอก ไพบูลย์ คุ้มฉายา ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก เป็น หัวหน้าฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และมี พลโท ฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข รองเสนาธิการทหารบก เป็น รองหัวหน้าฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีหน่วยงาน/ส่วนราชการในความรับผิดชอบ จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) กระทรวงยุติธรรม
- 2) สำนักงานอัยการสูงสุด
- 3) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ฝ่ายกิจการพิเศษมี พลตำรวจเอก อดุลย์ แสงสิงห์แก้ว รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็น หัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ และมี พลโท สุชาติ หนองบัว ผู้ช่วยเสนาธิการทหารบกฝ่ายกำลังพล เป็น รองหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ มีหน่วยงานและส่วนราชการ ในความรับผิดชอบจำนวน 20 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สสน.)
- 2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.)
- 3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
- 5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
- 6) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

- 7) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.)
- 8) กรมประชาสัมพันธ์ (กปส.)
- 9) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)
- 10) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 11) สำนักราชเลขาธิการ
- 12) สำนักพระราชวัง
- 13) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- 14) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
- 15) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- 16) ราชบัณฑิตยสถาน
- 17) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- 18) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 19) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- 20) สำนักรับรองมาตรฐานและประเมิน

ส่วนงานขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 5 หน่วยงาน
ได้แก่

- 1) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
- 2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 3) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- 4) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- 5) สำนักงบประมาณ

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 34/2557 เรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างการจัด
ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารราชการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นไป
ด้วยความเรียบร้อย เกิดประสิทธิผลสูงสุด จึงให้ปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนงานของคณะรักษา
ความสงบแห่งชาติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 22/2557 ลงวันที่ 23
พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ดังนี้

1) ให้ปรับปรุงโครงสร้างการจัดส่วนงานของ สลธ.คสช. ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (สลธ.คสช.) ดังนี้

(1) ให้ยกเลิกโครงสร้างการจัดส่วนงานของ สลธ.คสช. ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 22/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

(2) ให้ใช้โครงสร้างการจัดของ สลธ.คสช. (ผนวก ก โครงสร้าง สลธ.คสช.) โดยประกอบไปด้วย 2 ส่วนงานดังนี้

1. ส่วนงานการรักษาความสงบเรียบร้อย (สรส.) : มี พลเอก อักษรา เกิดผล เสนาธิการทหารบก เป็นผู้อำนวยการส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย (ผอ.สรส.) และพลโทฉัตรเฉลิม เฉลิมสุข รองเสนาธิการทหารบก เป็นรองผู้อำนวยการส่วนงานรักษาความสงบเรียบร้อย (รอง ผอ.สรส.) มีหน้าที่ในการวางแผน อำนาจการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบของ คสช.
2. ส่วนงานการบริหารราชการ (สปร.) : มี พลโท ชาทอุดม ติตถะสิริ รองเสนาธิการทหารบก เป็น ผู้อำนวยการส่วนงานการบริหารราชการ (ผอ.สปร.) และพลโทอนันตพร กาญจนรัตน์ ปลัดบัญชาทหารบก เป็น รองผู้อำนวยการส่วนงานการบริหารราชการ (รอง ผอ.สปร.) มีหน้าที่ในการวางแผน อำนาจการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติภารกิจรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบของ คสช. และหน่วยงาน/ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ หน.คสช.

2) ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ประกาศ คสช. ฉบับที่ 93/2557 เรื่อง การกำหนดอัตราตำแหน่งและค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีการกำหนดอัตราตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติและกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศให้มีอัตราตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ดังต่อไปนี้ เลขาธิการหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 1 อัตรา ที่ปรึกษาประจำหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 2 อัตรา รองเลขาธิการประจำผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 14 อัตรา ที่ปรึกษาประจำผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

จำนวน 14 อัตรา โฆษกประจำคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 1 อัตรา รองโฆษกประจำคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 1 อัตราและตำแหน่งประจำคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จำนวน 10 อัตรา

ทั้งนี้ให้ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนเท่ากับอัตราเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราตำแหน่งและเงินเดือนข้าราชการการเมืองท้ายกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง โดยเทียบตำแหน่งโดยเงินค่าตอบแทนของผู้ดำรงตำแหน่งให้เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

ประเด็นที่น่าสนใจในการบริหารงานของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ คือ กรณีการมอบหมายให้ พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ ปลัดบัญชีทหารบก คือหนึ่งในนายพลที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี, ตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) , ตำแหน่งประธานคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.), ตำแหน่งประธานอนุกรรมการพิจารณาและกลั่นกรองแผนงานการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจ และ ตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ กองทัพบกได้รับความไว้วางใจจาก พลเอกประยุทธ์ เป็นอย่างมาก โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ออกคำสั่ง คสช. ที่ 45/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ระบุ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน และการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐเป็นไปด้วยความรอบคอบมีความโปร่งใส และอยู่ในระเบียบวินัยการเงินและการคลัง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการติดตาม และตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ หรือ คตร. โดย ปลัดบัญชีทหารบก เป็นประธานกรรมการ ซึ่งคือ พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์ มีอำนาจหน้าที่ ติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส และถูกต้องภายใต้กรอบงบประมาณของรัฐ ควบคู่กับการติดตาม และตรวจสอบตามปกติของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยมุ่งเน้นแผนงานหรือโครงการที่สำคัญ ซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของ ประชาชน และการพัฒนาประเทศรายงานผลการดำเนินการ และเสนอแนะความเห็นให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบโดยเร็ว เพื่อพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

การให้อำนาจและกำลังพลแก่คณะกรรมการชุดดังกล่าว อ้างว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยให้สำนักปลัดบัญชีกองทัพบกเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และมีกำลัง

พลตามจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนงานทั่วไปและงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการระบบราชการในฐานะผู้ที่มีระบบการบริการงาน และกลไกในการทำงาน มีกำลังคน ในการบริหารประเทศ ผ่านการกำหนดนโยบาย มีการวางตัวรัฐมนตรีทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง โดยใช้ข้าราชการระดับสูงจากแต่ละกระทรวงเข้ามาบริหารงาน อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าแกนกลางของอำนาจของกองทัพที่เข้ามากุมตำแหน่งทั้งใน สนช. และคณะรัฐมนตรี ระบบราชการได้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย ทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทำหน้าที่ตอบสนองให้กลุ่มทหารและคณะรัฐประหารสามารถกุมอำนาจทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรม บริหารประเทศ

3.3 ความอ่อนแอของฝ่ายนิติบัญญัติ: บทบาทของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากการศึกษาแนวคิดรัฐราชการ ปัจจัยหนึ่งที่สูงให้ระบบราชการสามารถเข้าครอบงำและแทรกแซงการทำงานของสถาบันการเมืองที่ควรจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ นั่นคือ สถาบันรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งตามหลักการใช้อำนาจประชาชนไม่ได้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่มีองค์กรของรัฐที่จะใช้อำนาจนั้นแทน องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจผ่านรัฐสภาให้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการผ่านศาล ตามหลักการประชาธิปไตยที่องค์กรเหล่านั้นจะต้องเชื่อมโยงกับประชาชน สะท้อนถึงหลักประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามในการเมืองระบอบรัฐราชการ กลับถูกสถาบันราชการเข้าครอบงำการใช้อำนาจอันเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกลับประชาชน ซึ่งในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั่นคือ สถาบันรัฐสภาที่จะต้องเป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อสภา การออกพิจารณากฎหมายที่ต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซง

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทำให้รัฐราชการกลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในการเมืองไทย จำนวนข้าราชการทหารและพลเรือนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐบาล และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลไกในระบบราชการถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลทหารทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น จะพบว่าสถาบันรัฐสภา

ภายหลังมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศให้สมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดวาระ หลังจากทีก่อนหน้านี้อมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วก่อนการรัฐประหาร

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 (31 กรกฎาคม 2557 – ปัจจุบัน) จัดตั้งขึ้นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลังรัฐประหาร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา มีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 250 คน(ราชกิจจานุเบกษา, 2557)โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้เสนอชื่อ ซึ่งในวันที่ 31 กรกฎาคม 2557 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกจำนวน 200 คน ลาออกรวม 12 ราย และได้มีการแต่งตั้งสมาชิกเพิ่มเติม 31 คน หลังจากนั้น มี สมาชิกเสียชีวิต 2 ราย คงเหลือ 217 ราย วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2559 มีการแต่งตั้งเพิ่ม 33 ราย จนครบ 250 ราย วันที่ 27 กรกฎาคม 2560 นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ เสียชีวิต คงเหลือสมาชิก 249 ราย

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดปัจจุบัน มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพิ่มเติมจำนวน 5 ครั้ง แต่งตั้งครั้งแรก จำนวน 200 คน แต่งตั้งครั้งที่ 2 วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2557 แต่งตั้ง 28 คน เป็นทหาร 17 คน แต่งตั้งครั้งที่ 3 วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2557 แต่งตั้ง 3 คน แต่งตั้งครั้งที่ 4 วันที่ 7 ตุลาคม 2559 แต่งตั้ง 33 คน และแต่งตั้งครั้งที่ 5 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2560 แต่งตั้ง 3 คน ข้อมูล ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีจำนวน 250 คน(สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อยืนยันข้อความที่ว่าสถาบันข้าราชการได้เข้าครอบงำสถาบันทางการเมือง ผู้วิจัยจึงศึกษาและวิเคราะห์ถึงพื้นเพและภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดปัจจุบันพบว่า มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 250 คน เป็นทหารทุกเหล่าทัพรวมกัน 145 คน (58%) จากจำนวนทหารทั้งหมด 145 คน ใน สนช. ชุดนี้ สามารถแบ่งเป็น ทหารประจำการ 90 คน และทหารที่เกษียณอายุราชการแล้ว 55 คน หากแบ่งตามเหล่าทัพ จะเป็นทหารบก 93 คน ทหารเรือ 28 คน และทหารอากาศ 24 คน ตำรวจ 12 คน (5%) ข้าราชการ 66 คน (26%) ภาคธุรกิจ 19 คน (8%) และอื่น ๆ 8 คน (3%) หากรวมสมาชิกที่เคยเป็นข้าราชการ หรือทำงานในหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจทุกประเภทจะมีจำนวนถึง 223 คน (89%) ของสมาชิกทั้งหมด

ด้วยสถานการณ์พิเศษ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ถูกตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และวุฒิสภา (ส.ว.) โดยสนช.มาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จำนวนไม่เกิน 250 คน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า การออกกฎหมายโดย สถานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชัดว่ามีร่างกฎหมายจำนวนหนึ่งที่ทำให้สิทธิประโยชน์กับข้าราชการอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่น ในเดือนมีนาคม 2558 สนช.เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับ(ไอลอร์, 2560) เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่างกฎหมายทั้งหมดจะพบว่าเป็นการเพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการ การปรับขึ้นเงินเดือนและโครงสร้างเงินเดือนครั้งนี้ จะใช้เงินงบประมาณประจำปี 2558 เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 2.2 หมื่นล้านบาท ครอบคลุมข้าราชการรวม 1.9 ล้านคนซึ่งเป็นไปตามนโยบายรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มรายได้เพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพในปัจจุบัน และเป็นขวัญกำลังใจให้ข้าราชการทั่วประเทศ นอกจากนี้ สนช.ได้เห็นชอบ ร่างพ.ร.บ.การกลับไปใช้สิทธิในบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 เพื่อช่วยเหลือเยียวยาข้าราชการและผู้รับบำนาญซึ่งเป็นสมาชิกกบข. ซึ่งมีสมาชิกราว 971,361 คน

จากข้อมูลพบว่าข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยราชการ มีบทบาทสำคัญในการผลักดันร่างกฎหมายที่หน่วยงานของตนเองเกี่ยวข้อง ตั้งแต่การจัดทำร่างโดยหน่วยงานของตนเอง การเป็นกรรมาธิการพิจารณากฎหมาย รวมทั้งการลงมติให้ความเห็นชอบ ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และสมาชิกสภานิติบัญญัติสายธุรกิจก็มีบทบาทสำคัญในร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการตัวเองด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างร่างกฎหมายดังต่อไปนี้

กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ หรือ ร่าง พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ ก่อนถูกเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่าหน่วยงานต้นเรื่องหลักในการร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) นอกจากนี้ยังรับผิดชอบในการร่างพระราชบัญญัติชุดเศรษฐกิจดิจิทัลฉบับอื่นๆ(สำนักงานกรรมาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2559) โดยพบว่านางสุรางคณา วายุภาพ เป็นผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) และเป็นโฆษกคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ด้วย นอกจากนี้ยังดำรงตำแหน่ง

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปพร้อมๆ กัน เมื่อร่างพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อศึกษารายงานของคณะกรรมการมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์(ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่า มีการแต่งตั้งกรรมาธิการและที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ที่มาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น รองผู้อำนวยการสำนักพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาผู้เชี่ยวชาญระบบเครือข่ายและความปลอดภัยคอมพิวเตอร์ และข้าราชการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น เมื่อเทียบสัดส่วนของภาคส่วนอื่นๆนอกระบบราชการที่มีตำแหน่งคณะกรรมการชุดนี้ พบว่ามีสัดส่วนที่น้อยกว่ามาก

อีกกรณีศึกษาหนึ่งพบว่า ระบบราชการเป็นทั้งผู้เสนอ และผู้เห็นชอบร่างกฎหมายที่ส่วนราชการของตนเองเสนอ ดังเช่น กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ ถูกเสนอจากคณะรัฐมนตรี ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่หนึ่งเพื่อรับหลักการ คณะรัฐมนตรีโดยมีพลเอกอุดมเดช สีสิบตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เข้าชี้แจงหลักการ โดยมีพลเอกทวีป เนตรนิยม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าร่วมชี้แจงในฐานะหน่วยงานที่ร่างกฎหมายด้วย แต่พลเอก ทวีป ยังมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย หลังจากชี้แจงหลักการเสร็จแล้ว พลเอก ทวีป ก็ได้ลงคะแนนเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงฯ ที่เขาเพิ่งนำเสนอไป และถูกตั้งเป็นคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

รายงานคณะกรรมการมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาความมั่นคง พ.ศ. ... คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อรับหลักการในวาระแรกเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2559 ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 23/2559 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการทหารดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการชุดนี้ ดังเห็นได้จากเลขาธิการสภาความมั่นคง พลเอก ทวีป เนตรนิยม เข้าร่วมชี้แจงหลักการ และดำรงตำแหน่งโฆษกคณะกรรมการมาธิการพร้อมกับดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐสภามีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชน ก่อนการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 รัฐสภาไทยมีรูปแบบสภาคู่ คือมี สภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และวุฒิสภา (ส.ว.) ในการพิจารณากฎหมายในสภารูปแบบนี้จะมีฝ่ายค้าน และวุฒิสภาที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นในการพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ เป็นเรื่องปกติในสังคมที่มีความเห็น

แตกต่างกันหลากหลาย หลังการรัฐประหาร รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาเดี่ยว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นเพียงสภาเดียวในการพิจารณากฎหมาย โดยสมาชิกทุกคนมาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าคสช. จากสมาชิกทั้งหมด 250 คน มีสมาชิกที่เคยเป็นข้าราชการ หรือทำงานในหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจทุกประเภท ร่างกฎหมายข้างต้นเป็นตัวอย่างของการที่ผู้ร่างกฎหมายมีผลประโยชน์ทับซ้อนและมีส่วนได้ส่วนเสียจากการออกกฎหมายดังกล่าว แน่แน่นอนว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวเอง แต่การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคุ้มครองกระบวนการออกกฎหมายตั้งแต่ต้นจนจบ ทำให้การพิจารณาในขั้นตอนของสภาที่ควรจะเป็นเวทีกลางให้คนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายได้ร่วมแสดงความคิดเห็น

เรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งของการทำหน้าที่รัฐสภาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทำหน้าที่รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ไปแล้วทั้งสิ้น 4 ฉบับ เพื่ออนุมัติงบประมาณให้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งใช้เวลาพิจารณาอย่างรวบรัดโดยให้เหตุผลว่าจะนำเงินไปใช้จ่ายตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจที่จะกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ พัฒนาสร้างความเข้มแข็ง และขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จากการดำเนินงานของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ผ่านมากกว่าระยะเวลา 4 ปี งบประมาณรายจ่ายมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ... ในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามวาระ เช่น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีการอภิปรายญัตติในวาระที่ 2 อย่างเข้มข้น กรณี คณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดเสนอโครงการเข้ามา ที่ส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าหน่วยงานในจังหวัดโดยพุ่งเป้าไปถึงหลักเกณฑ์จัดสรรงบประมาณที่จังหวัดใหญ่ ในขณะที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมเสนอโครงการให้เป็นไปตามความต้องการ รวมไปถึงงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ที่ ส.ส.ของพรรคเพื่อไทย แสดงความไม่เห็นด้วยกับการใช้นโยบายแทรกแซงราคาพืชผลเกษตรด้วยการประกันราคา รวมไปถึงอภิปรายเป็นห่วงที่รัฐบาล

ให้รัฐวิสาหกิจตั้งงบประมาณของกู้เงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีผลประกอบการขาดทุนมาตลอดอย่าง ขสมก. ซึ่งอาจทำให้รัฐวิสาหกิจมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น เป็นต้น

แสดงให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีสมาชิกสมาชิกสภานิติบัญญัติเข้าชื่อขออภิปรายกฎหมายงบประมาณไว้ 18 คน เบื้องต้นจัดสรรเวลาให้คนละ 8 นาที คาดว่าจะใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 5 ชั่วโมง สมาชิกส่วนมากได้ขอแปรญัตติในมาตรา 3 บททั่วไปที่จะพูดถึงภาพรวมของงบทั้งหมด 2 ล้าน 9 แสนล้านบาทโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แถลงเปิดและตอบคำถามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีสมาชิกอภิปรายเพียงไม่กี่คน โดนเฉพาะงบประมาณของกระทรวงด้านความมั่นคง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และได้ลงมติในวาระที่ 2 เรียงรายมาตรา และลงมติในวาระที่ 3 โดยมีสมาชิกแสดงตนเพื่อลงมติ จำนวน 219 คน ด้วยคะแนนเสียง 216 เสียง ต่อ 0 เสียง และงดออกเสียง จำนวน 3 เสียงโดยใช้เวลาพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว 4 ชั่วโมง

สภานิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการบริหารส่วนราชการต่างๆรวมทั้งทำหน้าที่ร่วมกับสมาชิกฯ อื่นๆ ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การควบคุมการบริหารประเทศ การดำเนินการด้านนิติบัญญัติที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบาย ตลอดจนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และทำหน้าที่ออกกฎหมายต่างๆ การพิจารณากฎหมายอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตามในประเด็นด้านการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติ อาจพบว่า ปัญหาของการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำในคณะรัฐบาลและประธานกรรมาธิการคณะต่างๆที่สภานิติบัญญัติแต่งตั้งอาจส่งผลให้การทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง เกิดการแทรกแซงการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ นอกจากนี้เมื่อได้ศึกษาการทำหน้าที่ในการอภิปรายร่างกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดปัจจุบัน พบว่าไม่มีความเข้มข้นของการอภิปรายหรือการเสนอญัตติเพื่อสอบถามปัญหาและความสำคัญของปัญหา เห็นได้ชัดเจนถึงการดำเนินการในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีสมาชิกสมาชิกสภานิติบัญญัติเข้าชื่อขออภิปรายกฎหมายงบประมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับการประชุมสภานิติบัญญัติสมัยสมาชิกรัฐสภาจากการเลือกตั้ง

ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 9 และวันพฤหัสบดีที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำกระทรวง มี

การอภิปรายถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลอย่างเข้มข้น จากฝ่ายค้าน ดังเช่น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อภิปรายถึง งบประมาณ ปี 2555 กล่าวว่า งบประมาณปีนี้จะมีความไม่ปกติทั้งในแง่ของ กระบวนการและเนื้อหาสาระ ในประเด็นกรอบระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ ผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจและวิกฤติการณ์น้ำท่วม งบประมาณที่ได้จัดสรรและเสนอต่อสภาในขณะนี้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และไม่สอดคล้องกับปัญหาที่ประเทศจะต้องเผชิญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณที่ได้นำเสนอต่อสภาในครั้งนี้รวมไปจนถึง การดำเนินการของรัฐบาลจนถึงวันนี้ยังขาดความชัดเจนในแง่ของการบริหารจัดการทางด้าน เศรษฐกิจไปจนถึงทางด้านการเงินการคลัง และกรณีการตั้งคำถาม เรื่องการประมาณการรายได้ของรัฐบาล ของ นางอัญชลี วานิช เทพบุตรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดภูเก็ต พรรคประชาธิปัตย์ พรรคฝ่ายค้าน รวมมีผู้ขออภิปราย ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 จำนวน 156 คน โดยกำหนดให้เวลาฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลฝ่ายละ 13 ชั่วโมง มติที่ประชุมเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงานประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 จำนวน 273 คน ไม่เห็นด้วย 2 คน และงดออกเสียง 177 คน สรุปผลที่ประชุมเห็นชอบ(สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554)

ในขณะที่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขออภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพียง 20 คน ผู้ลงมติเห็นชอบรับหลักการ 216 คน งดออกเสียง 3 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเข้มข้นของการทำงานในแง่การตรวจสอบกฎหมาย โดยเฉพาะในประเด็นที่สำคัญเช่น เรื่องงบประมาณของรัฐบาล การทำหน้าที่ของ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับ การทำหน้าที่ของรัฐสภาในระบบการเมืองที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง พบว่ามีความเข้มข้นน้อยกว่า ทั้งในแง่จำนวนผู้ขออภิปรายทั่วไปและในแง่เนื้อหาสาระที่ทำการอภิปราย และผลการลงคะแนนโดยเสียง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติไปในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้น

3.4 พลังนอกระบบราชการที่ถูกกดและถูกควบคุมภายใต้การบริหารงานของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

พลังนอกระบบราชการที่เกิดหลังจากผ่านประสบการณ์ทางการเมืองมาตลอดระยะเวลากว่า 70 ปี การเติบโตของชนชั้นกลาง ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ องค์กรอิสระ พรรคการเมืองและภาคประชาชนกำหนดเงื่อนไขลงในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงการเกิดขึ้นของอำนาจทางธุรกิจในการเมืองที่หลุดพ้นจากการครอบงำของอำนาจราชการ กลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามามีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และส่งผลต่อโครงสร้างทางการเมืองและกฎหมาย

รัฐธรรมนูญที่สถาปนาความระบอบพรรคการเมืองและเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆเข้ามาแข่งขันในทางการเมืองมากขึ้น (ทิวากร แก้วมณี, 2557)

3.4.1 กฎอัยการศึกกับพลังนอกระบบราชการที่ถูกคุกคาม

การบังคับใช้กฎอัยการศึกและศาลทหารในการจัดการด้านความมั่นคงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติตลตทอนบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจ และการบริหารประเทศของรัฐบาล คสช. ดังจะเห็นได้ชัดเจนในการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ตลอดจน อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 หรือรัฐธรรมนูญชั่วคราว ให้อำนาจอย่างกว้างขวางและปราศจากการตรวจสอบใดๆ การชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปต้องระวางโทษ พรรคการเมือง ถูกยุติบทบาท

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.) ออกประกาศฉบับที่ 37/2557 กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีพลเรือนในความผิดบางประเภท ได้แก่ ความผิดต่อพระมหากษัตริย์ฯ ความผิดต่อความมั่นคงของชาติ และความผิดฐานฝ่าฝืนประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประกาศฉบับที่ 38/2557 ให้ความผิดที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่ต้องขึ้นศาลทหารอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลทหารด้วย ก่อนที่ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะออกประกาศฉบับที่ 50/2557กำหนดให้การครอบครองอาวุธบางประเภทเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาโดยศาลทหารในวันที่ 30 พฤษภาคม 2557 จึงเป็นการให้อำนาจกับ "ศาลทหารในเวลาไม่ปกติ" เข้ามาพิจารณาพิพากษาคดีของพลเรือนแทนการทำหน้าที่ตามปกติของศาลยุติธรรม ศาลทหารภายใต้กฎอัยการศึกนั้นไม่มีขั้นตอนการอุทธรณ์หรือฎีกา คำตัดสินของศาลทหารไม่ว่าอย่างไรถือเป็นที่สุดทันที นอกจากนี้ยังมีความกังวลเรื่องของความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียของตุลาการ เนื่องจากตุลาการล้วนเป็นข้าราชการทหารอยู่ภายใต้โครงสร้างของกระทรวงกลาโหมซึ่งมีสายบังคับบัญชาอย่างชัดเจน อีกทั้งขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลทหารหลายประการก็ยิ่งแตกต่างไปจากศาลพลเรือน อันเป็นอุปสรรคในการต่อสู้คดีและส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากกรณีการใช้ศาลทหารพิจารณาคดีของพลเรือนที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จากการศึกษาผู้วิจัยจึงได้เลือกกรณีมาเพื่อแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการกิจกรรมทางการ

เมืองของภาคประชาชน กรณีนายวรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถูกฟ้องต่อศาลในความผิดฐานไม่มารายงานตัวตามกำหนด ฝ่าฝืนประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ(ไทยรัฐออนไลน์, 2561) กรณีนายพันธ์ศักดิ์ ศรีเทพ ถูกอัยการทหาร ฟ้องว่ากระทำความผิดฐานยุยงปลุกปั่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 ข้อหาฝ่าฝืน ประกาศ คสช. ฉบับที่ 7/2557 ที่ห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป อย่างไรก็ตาม จำเลยยื่น คำร้องต่อศาลทหารกรุงเทพเพื่อขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศ คสช. ฉบับที่ 37/2557 และ ฉบับที่ 38/2557 ขัดหรือแย้งต่อข้อความตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ-แห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ศาลทหารกรุงเทพอ่านคำสั่งคำร้องคดีของนายวรเจตน์ ภาคีรัตน์ เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2558 และคำร้องคดีของนายพันธ์ศักดิ์ ศรีเทพ โดยศาลทหารกรุงเทพยกคำร้องของจำเลย ศาลทหาร กรุงเทพได้วินิจฉัยแล้วว่าตัวเองมีอำนาจพิจารณาคดีของพลเรือนโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัย คำสั่งทั้งสามคดีศาลให้เหตุผลไว้ในลักษณะคล้ายกัน ประกาศฉบับที่ 37/2557 และ 38/2557 ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพราะ มาตรา 47 วรรคหนึ่งได้บัญญัติรับรองอำนาจดังกล่าว ว่า “บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่าง วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะประกาศ หรือสั่งให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ ประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันที่ รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นประกาศหรือคำสั่ง หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วย รัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมาย กฎข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรี หรือ คำสั่ง แล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก

ศาลทหารในเวลาไม่ปกติมีอำนาจและความชอบธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 ได้บัญญัติว่า “ในเวลาไม่ปกติ คือ ในเวลาที่มีการรบ หรือสถานะสงคราม หรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารซึ่งมีอยู่แล้วในเวลาปกติ คงพิจารณา พิพากษาคดีอาญาได้ตามอำนาจ แต่ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศ หรือ ผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณา

คดีอาญาใดๆ อีกทั้งให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย" ดังนั้น การที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร เป็นผลให้ ศาลทหารที่มีอยู่แต่เดิม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตลอดจนผลคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ทหารในเวลาไม่ปกติ จึงเป็นไปตามหลักกฎหมายโดยชอบ

ตุลาการศาลทหารมีความเป็นอิสระอย่างมาก แม้ศาลทหารจะอยู่ในสังกัดกระทรวงกลาโหม แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมก็เป็นเพียงผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานทางธุรการของศาลทหาร เท่านั้น ส่วนการพิจารณาคดี ตลอดจนถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีนั้น เป็นดุลยพินิจของ ศาลทหารโดยเฉพาะ โดยตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์ให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การใช้ศาลทหารเพื่อไต่สวนพลเรือน และกองทัพยังคงมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบอย่าง กว้างขวาง อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การทำรัฐประหารเมื่อ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 การแสดงความเห็นที่แตกต่างจากรัฐบาลทหาร การต่อต้านอย่างสงบต่อ การปกครองของทหาร การวิพากษ์วิจารณ์สถาบันกษัตริย์ และการชุมนุมสาธารณะของบุคคลกว่า ห้าคนขึ้นไป ยังคงเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งส่งผลอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของประชาชนโดยทั่วไป

คำสั่งหัวหน้าคสช. ฉบับที่ 13/2559 โดยคำสั่งดังกล่าว ให้อำนาจเจ้าพนักงานจับกุมบุคคล ผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า, ควบคุมตัว, ค้น ยึด आयัด, หรือควบคุมตัวบุคคลไว้ได้ไม่เกิน 7 วัน ตลอดจน กำหนดเงื่อนไขในการปล่อยตัวด้วย จุดสำคัญคือคำสั่งนี้เปิดช่องให้ทหารไม่ต้องรับผิดและตัดอำนาจ การตรวจสอบโดยศาลปกครอง สารสำคัญของ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความ สงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามคำสั่งฉบับนี้ เรียกว่า “เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปราม” ซึ่งมาจาก เจ้าหน้าที่ทหารยศตั้งแต่ร้อยตรี เรือตรี หรือเรืออากาศตรี ขึ้นไป และ ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้า คสช. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามแล้ว ยังมีให้มี “ผู้ช่วยเจ้าพนักงานป้องกันและ ปราบปราม” ซึ่งมาจาก ทหารยศต่ำกว่าชั้นร้อยตรี หรือเรืออากาศตรี ลงมา รวมถึงทหารประจำการ ทหารกองประจำการ และอาสาสมัครทหารพราน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้า คสช. หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมาย

อำนาจของเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามมีลักษณะคล้ายกับอำนาจของ “เจ้าพนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย” ตาม คำสั่งหัวหน้าคสช. ฉบับที่ 3/2558 ที่มีหน้าที่ปราบปรามคดีการเมือง โดยมีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมารายงานตัวต่อเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามหรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งหัวหน้าคสช. ฉบับนี้ มีอำนาจ ในการจับกุมตัวบุคคลที่กระทำความผิดซึ่งหน้า และควบคุมตัวผู้ถูกจับ นำส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไปรวมถึงช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมในการสอบสวน" ในความผิดตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับนี้ และหากเข้าร่วมการสอบสวนคดีใด ก็ให้ถือว่าเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

การตรวจค้นเคหสถาน บุคคล หรือยานพาหนะ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลซึ่งกระทำความผิดตามคำสั่งหัวหน้าคสช. ฉบับนี้ หลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจดังกล่าว ต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า หากการรื้อเอาหมายค้นมา บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม และมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบจากการตรวจค้นตัวบุคคล เคหสถาน หรือยานพาหนะ และให้มีอำนาจกระทำการอื่นใดตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย

ประเด็นที่สำคัญคือมีอำนาจ ควบคุมตัวไม่เกินเจ็ดวันในกรณีที่เรียกตัวบุคคลนั้นมาเพื่อสอบถามข้อมูล และการสอบถามยังไม่เสร็จ โดยต้องควบคุมไว้ในสถานที่อื่นที่มีใช้สถานีตำรวจ ที่คุมขัง หรือเรือนจำ และจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้ต้องหาไม่ได้

จากการศึกษาพบว่า เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยละเลยข้อจำกัดอำนาจการใช้อำนาจที่เขียนไว้ เช่น การจับกุมกรณีที่ไม่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือการจับกุมผู้ที่ไม่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายที่คำสั่ง คสช. ระบุไว้ประชาชนเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การบังคับให้สูญหาย การซ้อมทรมาน หรือเสียชีวิตในระหว่างถูกควบคุมตัวการใช้อำนาจการจับกุมที่ไม่ชอบ เช่น การจับกุมโดยไม่แจ้งเหตุผลหรือข้อกล่าวหา ไม่มีหมายจับ การให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจควบคุมตัวได้ตามอำเภอใจโดยไม่ให้สิทธิในการพบญาติหรือทนายความ และไม่

เปิดเผยสถานที่ควบคุมตัวนั้น เป็นกลไกที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐละเมิดสิทธิมนุษยชน และปิดบังการกระทำผิดได้อีกด้วย

3.4.2 การยกเลิกรัฐธรรมนูญ : บทบาทของภาคประชาชนที่หายไป

กรณีการเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในสังคมตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่นานาประเทศยอมรับ อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนได้ครบทุกคน ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มตนได้นั้น จึงเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม(เป็ทมา สุปก่าป้ง, 2556) สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 แต่ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2550 ระหว่างที่รัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ใช้บังคับอยู่ประชาชนไม่อาจเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้

อย่างไรก็ตามจะพบว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ(ชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่ประกาศใช้โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน จึงเป็นอีกกรณีหนึ่งที่พบว่า การรัฐประหารที่ผ่าน ทำให้ภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าภาคประชาชนภายหลังการรัฐประหารถูกลดทอนบทบาทลง รวมถึงการไม่ได้รับรองไว้สิทธิในการเสนอกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

กรณีการให้ชื่อเสนอการปฏิรูประบบบริการสุขภาพโดยเฉพาะด้านการบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เพราะปัจจุบันมีข้อร้องเรียนเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามพบว่าแม้จะมีความพยายามผลักดันประเด็นดังกล่าวให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางกฎหมาย แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ในขณะนี้ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับ(ชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่ประกาศใช้โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน ข้อเสนอจากภาคประชาชนในการนำเสนอกฎหมายด้านระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินไม่สามารถเสนอเข้าสู่สภาได้

3.4.3 กฎหมายพิเศษกับการลิดรอนสิทธิของพลเมืองและสื่อมวลชน

คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 17/2558 เรื่อง การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ที่ให้รัฐหาผู้ว่าจ้างเอกชนได้ก่อนการทำ EIA เป็นต้น เป็นบรรยากาศการเมืองที่ปิดทำให้ประชาชนไม่อาจแสดงออกถึงสิ่งที่ต้องการหรือร่วมกำหนดผลกระทบกับชีวิตของตนเองได้ แม้กระทั่งการทำหน้าที่สื่อ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกประกาศคำสั่งหลายฉบับเพื่อควบคุมการเสนอข่าวของสื่อ เช่น ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 4/2557 ให้สื่อทั้งโทรทัศน์และวิทยุงดรายการปกติและเชื่อมสัญญาณจากสถานีโทรทัศน์กองทัพบกแทนและประกาศการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 15/2557 สั่งปิดสถานีดาวเทียมและสถานีวิทยุชุมชนทุกแห่ง แม้ในเวลาต่อมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะผ่อนมาตรการควบคุมสื่อลง แต่ก่อนที่สื่อโทรทัศน์และวิทยุจะกลับมาออกอากาศได้ ต้องทำความเข้าใจกับคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติว่าจะไม่เผยแพร่เนื้อหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และสถานีวิทยุขนาดเล็กต้องเริ่มกระบวนการขออนุญาตออกอากาศใหม่ ทำให้หลายสถานีตัดสินใจยังไม่กลับมาทำหน้าที่จนถึงปัจจุบัน ส่วนสถานีที่กลับมาออกอากาศก็ต้องอยู่ภายใต้ ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 97/2557 และ 103/2557 บทบาทของสื่อในยุครัฐบาลคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติจึงถูกลดทอนลงไปอย่างมาก

บทที่ 4

พลวัตรและการปรับตัวของรัฐราชการไทย

การศึกษาการเมืองไทยภายใต้กรอบความคิดเรื่องอำมาตยาธิปไตยหรือรัฐราชการ ตามแนวคิดรัฐราชการของ Riggs นั้นในสภาพการเมืองปัจจุบันยังคงสามารถอธิบายบทบาทของข้าราชการในทางการเมืองไทย แต่เมื่อเมื่อพลังนอกระบบราชการมีความเข้มแข็งและเติบโตขึ้นตามพลวัตรของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ราชการเองมีการปรับตัวและเปลี่ยนสภาพจากฐานะที่เข้าไปเล่นการเมือง ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและกุมกลไกการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศมาสู่การเป็นเครื่องมือที่เอื้อประโยชน์ให้กับนักการเมืองที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นตามวิถีทางของประชาธิปไตยที่เริ่มสถาปนาขึ้นในเมืองไทย การขึ้นมามีบทบาทของพรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจภาคประชาชนที่เริ่มเรียกร้องสำคัญในการออกนโยบายอันเป็นไปตามการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่งผลให้ระบบราชการต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงไว้ซึ่งสถาบันอันมีกลไกและระบบในการบริหารงานในระบบการเมือง การปรับตัวดังกล่าวเป็นผลมาจากพลังทางการเมืองที่เติบโตขึ้นในสังคมในลักษณะที่เรียกว่า เป็นพลังนอกรัฐ (Extra-bureaucratic force) ที่พลังของการแข่งขันทางการเมืองแปรเปลี่ยนจากในคณะรัฐมนตรีไปอยู่ที่รัฐสภามากขึ้น โดยการกำหนดเงื่อนไขลงในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงการเกิดขึ้นของอำนาจทางธุรกิจในเมืองที่หลุดพ้นจากการครอบงำของอำนาจราชการ กลุ่มนักธุรกิจที่เข้ามามีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้โครงสร้างทางการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สถาปนาความระบอบพรรคการเมืองและเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ เข้ามาแข่งขันในทางการเมืองมากขึ้น (ทิวากร แก้วมณี, 2557)

เดิม “รัฐราชการ” ในความหมายของ Riggs (1966) อำนาจทางการเมืองของไทยอยู่ภายใต้กลุ่มผู้มีอำนาจในระบบราชการเพียงไม่กี่กลุ่มที่แย่งชิง แข่งขันกันเพื่อตำแหน่งทางการเมือง โดยกลุ่มต่างๆนี้จะรวมตัว และมีลักษณะความสัมพันธ์กับแบบหลวมๆ ประกอบเป็นคณะรัฐบาลเพื่อใช้อำนาจบริหารประเทศ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางการเมืองที่ขาดสมดุลระหว่างสถาบันทางการเมือง สถาบันระบบราชการมีความเข้มแข็งมากกว่าสถาบันอื่นๆนอกระบบราชการ

คณะรัฐบาลมีที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการทั้งข้าราชการพลเรือนและนายทหาร และใช้ทรัพยากรจากอำนาจของระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมือง โดยมีระบบราชการไทยเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการบริหารและปกครองประเทศของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ข้าราชการฝ่ายพลเรือน

แสดงบทบาทนำในการเสนอกำหนดนโยบายและเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับข้าราชการพลเรือน กล่าวคือทหารเท่านั้นสามารถก่อรัฐประหารหรือ “เข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ” ได้เพราะมีกำลังอาวุธ อาศัยข้าราชการพลเรือนช่วยสนับสนุนในสิ่งซึ่งทหารขาด นั่นคือความรู้ความชำนาญและประสบการณ์เรื่องเทคนิคอันสลับซับซ้อนของการบริหารจัดการรัฐชาติสมัยใหม่ ไม่ว่าจะในการออกประกาศคำสั่ง ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ วางแผนพัฒนาประเทศ บริหารเศรษฐกิจการเงินการคลัง ดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต เป็นต้น

Rigg มองว่า ระบบราชการเป็นสถาบันหลักในการกำหนดโครงสร้างและนโยบายทั้งเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐไทย ยึดโยงกับกลไกอำนาจรัฐอย่างเหนียวแน่น อันเป็นผลมาจากการพัฒนาประชาธิปไตยและการเปลี่ยนผ่านสังคมไปสู่สังคมสมัยใหม่ การพัฒนาในด้านต่างๆที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ระบบราชการต้องขยายส่วนงานและบทบาทหน้าที่มากขึ้น ในขณะที่ส่วนอื่นในระบบการเมืองกลับหยุดชะงักไม่ได้รับการพัฒนา ระบบราชการไทยจึงเป็นทั้งเครื่องมือและกลไกที่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบาย

อย่างไรก็ตามหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 การกลับเข้าสู่อำนาจทางการเมืองรัฐบาลทหาร พร้อมด้วยนักการเมืองข้าราชการ จึงไม่สามารถใช้วิธีการได้อย่างเดิม ในการอธิบายการเมืองไทยในช่วงเวลานี้ได้อย่างครอบคลุม ซึ่งในส่วนนี้จึงแสดงให้เห็นถึงการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐราชการกับการปรับปรุงแปลงร่างของรัฐราชการไทย ที่เกิดขึ้น เพื่อให้คงอยู่ในสถานะที่ พลังนอกระบบราชการและวิถีประชาธิปไตย วิธีการที่ผู้นำในรัฐราชการไทยเลือกนำมาใช้คือ การสร้างความเป็นสถาบันที่เป็นทางการให้วิธีการในการใช้อำนาจและดำรงอำนาจในระบบการเมือง พร้อมกับสถาปนาอำนาจทำของข้าราชการฝ่ายทหารที่เข้ามาแสดงบทบาทนำมากกว่าข้าราชการฝ่ายพลเรือน ผู้วิจัยจะขอยกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของรัฐราชการไทย แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวและแปลงร่างของรัฐราชการไทย

4.1 รัฐราชการทหารไทย (Militarization Bureaucratic Polity)

ในส่วนนี้จะอธิบายถึงรัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 อันเป็นปรากฏการณ์การเมืองที่ทำให้ระบบการเมืองของไทยกลับมาเป็นรัฐราชการอีกครั้งหนึ่ง แต่พบว่าการเปลี่ยนแปลงร่างของรัฐราชการที่ต่างไปจากความหมายเดิม ที่ระบบการเมืองมีสถาบันราชการ

เป็นแกนกลางในการบริหารประเทศ การกำหนดนโยบาย มีราชการฝ่ายพลเรือนเป็นกลไกตอบสนองนโยบายของฝ่ายทหารที่ผลัดขึ้นสู่อำนาจเป็นระยะๆ

การบริหารกิจการบ้านเมือง ทหารเข้ากุมอำนาจในทุกภาคส่วน ทั้งในสภานิติบัญญัติ งานด้านความมั่นคง งานด้านการปกครอง ซึ่งจะมีทหารเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานแทบทั้งสิ้น ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหาร เราจะเห็นรัฐราชการภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผสาน ผนวกกำลังระหว่างฝ่ายทหาร ข้าราชการพลเรือนและภาคเอกชน เข้าไปดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองในทุกมิติ โดยมีรายละเอียดดังที่จะนำเสนอต่อไปนี้

4.1.1 ความต้องการปฏิรูปประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล คสช.

ภาวะวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น นำมาซึ่งผลกระทบในทุกภาคส่วน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาหลายครั้ง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2475 เรื่อยมาจนถึงต่อสู้ของกลุ่มนิสิตนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ตลอดจนการยึดอำนาจ กระทบการรัฐประหาร ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่อ้างความชอบธรรมเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น พยายามชี้ทางออกให้กับบ้านเมืองที่อยู่ในภาวะวิกฤติ อย่างไรก็ตามปัญหาทางการเมืองของสังคมไทยยังคงมีอยู่เรื่อยมา แม้จะมีความพยายามในการเข้ามาแก้ไขปัญหารัฐบาลที่ผ่านมา แต่แล้วการเมืองไทยก็หวนเข้าสู่ช่วงวิกฤติอีกครั้ง

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 10 กว่าปีที่เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งทางการเมืองที่แบ่งชุดความคิดของคนในสังคมออกเป็นฝั่งเป็นฝ่าย เกิดความขัดแย้งกันทางความคิดของคนในชาติ ค่อนข้างรุนแรง คนไทยมีการแบ่งข้าง เลือกลงข้าง แบ่งฝักแบ่งฝ่าย มีฝ่ายเสื้อสีเหลือง สีแดง เสื้อหลากสี สังคมไทยก้าวเข้าสู่ห้วงเวลาแห่งความขัดแย้งเต็มรูปแบบ จนสถานการณ์บานปลายกลายเป็นความเกลียดชัง การไม่ยอมถอยของคนทั้งสองฝ่ายผลักดันให้ประเทศไทยถดถอยทั้งในแง่การเมืองเศรษฐกิจ ตกต่ำ สังคมแตกแยก ทำให้การเมืองไทยไร้เสถียรภาพ จนนำไปสู่ความรุนแรงในหลายพื้นที่ในช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2553 นำมาซึ่งความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในขณะนั้นมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดอง หรือ คอป. และในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ตั้งสภาปฏิรูปการเมือง

โดยมีตัวแทนหลายฝ่ายเพื่อหาทางออกร่วมกัน เช่นกลไกทางการปฏิรูปกฎหมาย การเยียวยาเหยื่อผู้สูญเสียทางการเมือง อย่างไรก็ตามความขัดแย้งของสังคมไทยยังคงอยู่จนนำไปสู่การรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2557

ช่วงปีพ.ศ. 2558 ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกในยุคคสช. ที่จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่มี นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ก็เคยมีการบัญญัติให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ แนวคิดกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างฯ ที่มี นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับบวรศักดิ์ คือการกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดอง หรือ คปป. ซึ่งถูกวิจารณ์อย่างหนักว่านี่คือการจงใจสืบทอดอำนาจของคสช. อย่างชัดเจน เนื่องจาก คปป. มีโครงสร้างจากข้าราชการและกองทัพเด่นชัดมาก แลมีสถานะเป็นเหมือนซูเปอร์รัฐบาล หรือ รัฐซ้อนรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับบวรศักดิ์ให้อำนาจพิเศษไว้มากมาย ในสถานการณ์ปกติก็สามารถกำหนดแนวทางการปฏิรูปและจัดสรรงบประมาณได้ แต่หากสถานการณ์ไม่ปกติ ยังให้อำนาจช่วง 5 ปีแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญว่า หากเกิดปัญหาความขัดแย้งในประเทศโดยไม่สามารถควบคุมได้ คณะกรรมการชุดนี้สามารถมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม เพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้แต่ในที่สุด คปป. ก็ไม่เกิดขึ้น เพราะสภาปฏิรูปฯ ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับบวรศักดิ์ ต้องตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ โรดแมปการเลือกตั้งขยายออกไปจนล่าสุดก็ยังไม่เห็นความชัดเจนนัก

การเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายที่รัฐราชการต้องการสร้างความชอบธรรมผ่านการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย “นโยบายการปฏิรูปประเทศ” เป็นภาพแสดงของการเข้าสู่สนามการเมืองของรัฐราชการในลักษณะใหม่ที่เป็นความพยายามเข้าครอบงำและกำหนดนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นการครอบงำที่เบ็ดเสร็จและได้รับการรับรองทางกฎหมาย ภายหลังการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี แนวทางในการกำหนดกรอบการพัฒนาประเทศโดยมุ่งหวังเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการ

จัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) โดยได้มีการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณานำข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และความคิดเห็นจากภาคประชาชนมาเป็นข้อมูลในการยกร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 โดยได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะได้แก่ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และคณะอนุกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ เพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ(Road Map)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่จะลงมติเห็นชอบ “ร่างพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.” ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ” เข้ามาทำหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ชาติและกำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับข้อเสนอให้มีการรวมการดำเนินงานซึ่งมาจากข้าราชการที่มาจากหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 17 คน จากกรรมการทั้งสิ้น 34 คน อันเป็นการตบเท้าเข้าสู่สถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการของข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเพื่อครอบงำระบอบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไปอีก 20 ปี ที่กรรมการไม่ได้มีที่มาจากประชาชนหรือความยึดโยงใดๆกับประชาชน

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยอ้างตามมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้รัฐพึงมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนงานต่างๆของรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(สภานายกรัฐมนตรี, 2560)

ร่าง พ.ร.บ. การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ร.บ.ยุทธศาสตร์ชาติฯ) นั้นจัดทำขึ้นตาม มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้บัญญัติให้รัฐทำกรอบยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาด้านต่างๆ ยุทธศาสตร์ชาติจะเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศ โดยร่าง พ.ร.บ. นี้ กำหนดให้กรอบระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ชาติมีอายุไม่น้อยกว่า 20 ปี ต้องสอดคล้องกับหลัก

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมทั้งต้องมีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์ชาติทุกๆ 5 ปี หรือตามสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

การประกาศยุทธศาสตร์ชาติจะต้องทำให้เป็นประกาศพระบรมราชโองการ และมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศลงราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยหน่วยงานทุกหน่วยงานมีหน้าที่ดำเนินการตามแผนที่วางไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ และแผนอื่นๆ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณประจำปีต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

สำหรับส่วนประกอบของยุทธศาสตร์ชาติ ได้ระบุไว้ในมาตรา 6 ว่า ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องประกอบด้วย

- 1) วิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ
- 2) เป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งจะต้องมีเรื่องด้านความมั่นคง ด้านคุณภาพ และความเป็นอยู่ของประชาชน และด้านบทบาทของรัฐที่มีต่อประชาชน
- 3) กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และ
- 4) ตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย

ความสำคัญของการมียุทธศาสตร์ชาติ ปรากฏอยู่ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 142 และมาตรา 162 ที่กำหนดให้รัฐบาลทุกชุด รวมทั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง จะต้องดำเนินนโยบาย และเสนองบประมาณ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 142 บัญญัติไว้ว่า...

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 162 บัญญัติไว้ว่า...

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มา ของรายได้ที่จะ

นำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

ประเด็นที่น่าสนใจคือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 12 กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานคนที่ 1 ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2 รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานคนที่ 3 มีปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประธานกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

นอกจากนี้ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 14 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีจากผู้มีสัญชาติไทยและอายุไม่เกิน 75 ปี ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์จากด้านต่างๆ คือ ด้านความมั่นคง ด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านการศึกษา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เมื่อพ้นวาระยังสามารถได้รับการแต่งตั้งได้อีก

กรรมการโดยตำแหน่ง ตาม พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

- 1) พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- 2) นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานคนที่ 1
- 3) พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็น รองประธานคนที่ 3
- 4) พลเอกชาญชัย ช้างมงคล ปลัดกระทรวงกลาโหม
- 5) พลเอกสุรพงษ์ สุวรรณอัตถ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
- 6) พลเอกเฉลิมชัย สิทธิสาท ผู้บัญชาการทหารบก

- 7) พลเรือเอกณะ อารีนิจ ผู้บัญชาการทหารเรือ
 - 8) พลอากาศเอกจอม รุ่งสว่าง ผู้บัญชาการทหารอากาศ
 - 9) พลตำรวจเอกจักรทิพย์ ชัยจินดา ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
 - 10) พลเอกวัลลภ รักเสนาะ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
 - 11) นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - 12) นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ
 - 13) นายกลินท์ สารสิน ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
 - 14) นายเจน นำชัยศิริ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 - 15) นายอิทธิฤทธิ์ กิ่งเล็ก ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
 - 16) นายปรีดี ดาวฉาย ประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี
- 1) นายกานต์ ตระกูลฮุน อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด มหาชน และคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ
 - 2) นายชาติศิริ โสภณพนิช กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกรุงเทพ
 - 3) นายเทียนฉาย กีระนันทน์ อดีตประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.)
 - 4) นายบัณฑิต ล่ำซำ ประธานกรรมการและประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ธนาคารกสิกรไทย
 - 5) พลอากาศเอกประจิน จั่นตอง รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
 - 6) นพ.พลเดช ปิ่นประทีป ประธานกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย
 - 7) นายวิษณุ เครืองาม ปรีกษาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และรองนายกรัฐมนตรี
 - 8) นายศุภชัย พานิชภักดิ์ เลขาธิการการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา
 - 9) นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีและที่ปรึกษาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
 - 10) นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
 - 11) พลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา สมาชิกคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

12) นายอุตตม สาวนายน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ทั้ง 28 รายชื่อมีรายชื่อที่เป็นนายทหาร ตำรวจทั้งหมด 11 ราย และจำนวนมากเคยร่วมงานกับรัฐบาลภายใต้การนำของคณะรัฐประหารหรือ คสช. ขณะที่จำนวนหนึ่งเป็นกลุ่มนายทุนที่ร่วมงานกับรัฐบาลมาโดยตลอด พร้อมกันนี้ยังมี 5 รายชื่อที่ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

ข้อสังเกตในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และนายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลเดียวกัน รวมทั้ง รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯและผู้ทรงคุณด้วยตัวเอง รวมทั้งการส่งร่างยุทธศาสตร์ชาติให้ สภานิติบัญญัติพิจารณา ก็พบว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่ก็ได้รับการแต่งตั้งมาจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นคนเดียวกับทั้ง นายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

4.1.2 ทหารกับบทบาทในทางการเมืองหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจและปกครองประเทศโดยมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปประเทศที่อยู่ในสภาวะของความขัดแย้ง การแตกแยกทางความคิดของคนในสังคม การเข้ายึดอำนาจของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มคนจำนวนไม่น้อย ที่เชื่อว่าการเข้ายึดอำนาจของทหารในครั้งนี้จะทำให้บ้านเมืองเกิดความสงบ ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาตินี้ เราจะเห็นได้ว่าการศึกษา ทหารได้เข้าไปมีบทบาทในทุกภาคส่วน ทั้งในโครงสร้างส่วนบทที่เป็นทางการเมือง คณะรัฐบาล สภานิติบัญญัติ รวมไปถึงการเข้าไปควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงานของข้าราชการฝ่ายพลเรือน จนนำไปสู่การสร้างระบบการเมืองแบบใหม่ที่แปรเปลี่ยนไปจากรัฐราชการรูปแบบเดิมที่ ข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือนดำเนินการร่วมกันในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง

รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ประกาศใช้โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 มาตรา 44 ที่ให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไว้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่เพียงผู้เดียว

" มาตรา 44 มีหลักการว่า ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจ

สั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้"

มาตรา 44 ก็กลายเป็นเครื่องมือสารพัดประโยชน์ ที่นายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้เป็นฐานอำนาจออกคำสั่งน่านับการ จากคำสั่งหลายฉบับที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจมาตรา 44 มีทั้งการโยกย้ายข้าราชการ เพื่อแก้ปัญหการบริหารงาน การออกมาตรการหรือนโยบาย เพื่อการใช้ประโยชน์ เป็นต้น จากการศึกษาจะพบว่า ทหารได้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง ทั้งการควบคุม กำกับดูแลการบริหารและดำเนินงานของระบบราชการ โดยมีรายละเอียดของการศึกษาดังนี้

4.1.2.1 การปฏิรูปตำรวจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

แม้ว่าจะมีความพยายามของหลายรัฐบาลก่อนหน้าในการปฏิรูปตำรวจ การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมอันมาจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง รวมไปถึงปัญหาการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเองที่มีขาดความเชื่อมั่นของประชาชน จนนำไปสู่ปัญหาการร้องเรียนของการดำเนินงานของตำรวจ แต่ความพยายามในการปฏิรูปตำรวจก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ ภายหลังจากเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับอำนาจพิเศษของมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว จึงมีความพยายามในการปรับโครงสร้างตำรวจอีกครั้ง

ภายใต้นโยบายปฏิรูปตำรวจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดเพื่อดำเนินการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยพบว่ามีความพยายามแทรกแซงการดำเนินของของการปฏิรูปตำรวจ ที่ รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) อันเป็นคณะกรรมการชุดแรกที่ตั้งตั้งโดย รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีการออกรายงานชื่อว่า วาระปฏิรูปที่ 6: การปฏิรูปกิจการตำรวจ โดยแสดงแนบเป็นรายงาน 23 หน้า เนื้อหาสำคัญคือเสนอประเด็นเรื่องการป้องกันการทุจริตในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ปฏิรูประบบการสอบสวน และการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อันเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการชุดแรกที่แต่งตั้งขึ้นตามนโยบายปฏิรูปประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นคนแต่งตั้งคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เป็นกรรมการชุดที่ 2 คณะกรรมการชุดนี้มีผลผลิตเกี่ยวกับการปฏิรูปตำรวจเป็นรายงานห้าฉบับ ได้แก่ รายงานระบบงานบริการประชาชนในการรับแจ้งความและสอบสวน, รายงานความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของตำรวจจากการแทรกแซงทางการเมือง, รายงานการวางแนวทางมาตรฐานการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ, รายงานการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ และ รายงานการปฏิรูประบบงบประมาณกิจการตำรวจ เพื่อยกระดับความปลอดภัยของประชาชน

คณะรัฐมนตรี มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ) เป็นกรรมการชุดที่ 3 โดยข้อเสนอของคณะกรรมการชุดนี้ถูกจัดทำออกมาเป็นร่างกฎหมายสี่ฉบับ ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ การกระจายอำนาจแบบบูรณาการ, ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ, ร่าง พ.ร.บ.อำนาจการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คณะรัฐมนตรี มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม อันเป็รคณะกรรมการชุดที่ 4 คณะกรรมการชุดนี้ถูกจัดทำออกมาเป็นแผนงานหนึ่งฉบับ คือ แผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ ที่คณะกรรมการปฏิรูปส่งมา ซึ่งถือว่า เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตำรวจอีกครั้งเป็นชุดที่ 5 โดยมีสมาชิกทั้งหมด 16 คน ประกอบไปด้วย รองนายกรัฐมนตรี กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อมาทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายใหม่

จากความพยายามในการปฏิรูปตำรวจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่ง คณะกรรมการที่ 4 ชุด แต่งตั้งโดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อันเป็นการแทรกแซงกิจการตำรวจโดยตรงของฝ่ายทหาร ซึ่งผู้แต่งตั้งคณะกรรมการหลายๆชุดที่ผ่านมาคือ รัฐบาลทหารภายใต้ การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีทหารเข้าร่วมเป็นกรรมการในแต่ละชุดด้วย

นอกจากนี้ ในระยะเวลาบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ พบว่ามีการใช้อำนาจพิเศษในการแทรกแซงกิจการตำรวจทั้งนโยบายการปฏิรูปตำรวจที่กระทำผ่านคณะกรรมการชุดต่างๆ รวมไปถึงการแต่งตั้งโยกย้ายประจำปีมีรายละเอียดดังนี้

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 88/2557 เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้ออกประกาศยกเลิกความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ดังนี้

โดยองค์ประกอบ ก.ต.ช. ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2557 มีจำนวน 11 คน ดังนี้

- | | |
|-----------------------------------|---------------|
| 1) นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| 4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 5) ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| 6) เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ | กรรมการ |
| 7) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ |

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ท่าน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาจากประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่ง

แต่ปัจจุบันนี้ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2557 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ ก.ต.ช. ให้มีจำนวน 9 คน ดังนี้

- | | |
|---|-------------------|
| 1) นายกรัฐมนตรี | ประธานกรรมการ |
| 2) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย | รองประธานกรรมการ |
| 3) ปลัดกระทรวงกลาโหม | กรรมการ |
| 4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 5) ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| 6) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ | กรรมการ |
| 7) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา ๒ คน | กรรมการ |
| 8) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ | กรรมการ/เลขานุการ |

หากพิจารณาจากบทบาทของ ก.ต.ช. ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2557 แล้ว จะเห็นได้ว่า ก.ต.ช. เป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการบริหารราชการกิจการตำรวจ และแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้เกี่ยวข้องจากฝ่ายต่างๆ ทั้งความมั่นคง กระบวนการยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ด้วยการเพิ่มปลัดกระทรวงกลาโหมเข้ามาเป็นกรรมการ และลดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากสี่คนเป็นสองคน มีการแก้ไขให้ ผบ.ตร.ปัจจุบันเป็นผู้เสนอแต่งตั้ง ผบ.ตร.คนใหม่ ต่อ ก.ต.ช. แทนนายกรัฐมนตรี และมีการแก้ไของค์ประกอบคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ลดสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก 11 คน เหลือสองคน จึงเห็นได้ว่าในกรณีนี้ ทหารได้เข้าแทรกแซงการทำงานของระบบราชการอื่น เพื่อแสดงบทบาทนำในการบริหารประเทศตามนโยบาย ซึ่งองค์กรตำรวจถือเป็นองค์กรที่สำคัญหนึ่งในการบริหารจัดการดูแลความเรียบร้อย ความสงบของประชาชนโดยรวม

4.1.2.2 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการกระจายอำนาจท้องถิ่น

ภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พบว่า มีการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวโดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากในปัจจุบันมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งที่ได้ครบวาระหรือว่างลงหรือมีกรณีสิ้นสุดสมาชิกภาพ ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่บริหารงานและดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่โดยที่สถานการณ์ในปัจจุบันยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยเรียบร้อย คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศ ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ให้งดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปก่อนจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง

ทั้งนี้ข้อสังเกตของการบริหารงานส่วนท้องถิ่นพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง 64/2559 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จากกรณีระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในกรุงเทพมหานครของหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นการชั่วคราว อาศัยอำนาจตามความ

ในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งให้หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้พลตำรวจเอก อัศวิน ขวัญเมือง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกินสี่คนตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งตามมาตรา 49 (3) และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นประการอื่น

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 88/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ดังนี้

- | | |
|---|---------------------|
| 1) เสนาธิการทหาร | เป็นประธานกรรมการ |
| 2) รองเสนาธิการทหาร | รองประธานกรรมการ |
| 3) ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา | รองประธานกรรมการ |
| 4) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น | กรรมการ |
| 5) ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง
สำนักงบประมาณ | กรรมการ |
| 6) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมบัญชีกลาง | กรรมการ |
| 7) หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | กรรมการ |
| 8) ปลัดบัญชีทหาร | กรรมการและเลขานุการ |

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และกำกับดูแลการดำเนินการ การจัดทำ และบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ให้เป็นไปตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า ทหารภายใต้การนำของรัฐบาลคณะรักษาความสงบ

แห่งชาติ จากตำแหน่งของกรรมการทั้ง 8 คนไม่มีตัวแทนของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วน
จัดสรรงบประมาณ ทั้งหมด คือ ข้าราชการ โดยมีทหารถึงห้าจากแปดคนในคณะกรรมการ

4.1.2.3 กองทัพบกกับการควบคุมข้าราชการพลเรือน

กองทัพบกอำนาจนำในทางการเมืองโดยมีกลไกจากระบบราชการ พร้อมกับข้าราชการพล
เรือนในกระทรวง กรม ต่างๆสนับสนุนตอบสนองนโยบายของรัฐบาลทหารประกาศคณะรักษาความ
สงบแห่งชาติ เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญว่า ระบบราชการเป็นเครื่องมือหลักที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความ
สงบแห่งชาติ ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับ 22/2557 เรื่อง การจัดส่วนงาน การ
กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบาย
การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนโยบายเฉพาะหน้า และนโยบายระยะยาว เพื่อให้ส่วนงานระดับแปลง
นโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ นำไปดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดย
คณะที่ปรึกษาและประสานงานด้านความมั่นคง มีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ร้องขอ หรือที่ริเริ่มขึ้นเอง และระดับแปลงนโยบายไปสู่การ
ปฏิบัติ แบ่งเป็นหกฝ่าย มีหน้าที่ อำนาจการ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกระทรวง
ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องตามความรับผิดชอบ ให้เป็นไปตามนโยบายที่ คสช.กำหนด โดย
แต่ละฝ่ายจะมีรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และสมาชิกคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
คอยกำกับดูแล ตรงนี้จึงเป็นหลักฐานที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า รัฐราชการได้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญอีก
ครั้งในการเมืองไทย จึงเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการนโยบาย ทั้งเป็นผู้ริเริ่ม และผู้ปฏิบัติในเวลา
เดียวกัน

4.2 รัฐราชการและกลุ่มทุน

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มทุน ในประเด็นนี้จะพิจารณาถึงบทบาทของภาคเอกชน
ที่ได้ถูกผนวกและอาศัย รมเงาของ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเข้ามาเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนา
ด้านเศรษฐกิจ โดยที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพา และรอรับการปกป้องจากภาครัฐแบบรัฐราชการในยุคเดิมอีก
ต่อไป แต่ปรับโฉมให้ตัวเองเข้ามานั่งอยู่ในสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็น
ได้จากองค์ประกอบของ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเข้าที่มีทั้งข้าราชการทหาร กองทัพ ฝ่ายตุลา

การ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานสมาคมธนาคาร

รัฐราชการได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายโดยใช้กลไกของระบบราชการผสมกับภาคเอกชน ภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนส่วนตัวเองจากผู้รับการปกป้องคุ้มครองในรัฐราชการแบบเดิมเข้ามาสู่อำนาจที่เป็นทางการ นโยบายประชารัฐ รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีมติรับทราบการแต่งตั้ง คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public - Private Steering Committee) ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ มีคณะกรรมการบริหารและคณะทำงาน 12 ชุด เพื่อความร่วมมือกันระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ, เอกชน และประชาชน ในแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างไรก็ตามนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์รองนายกรัฐมนตรี ตามมติคณะรัฐมนตรี 45937/2558 วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558ชี้แจงว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของ มิได้เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นคณะกรรมการที่ภาคเอกชนชั้นอาสาเข้ามาช่วยภาครัฐดำเนินการขับเคลื่อนเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับภารกิจของกระทรวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ และทำให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี รวมทั้งทำให้ภาคเอกชนได้รับรู้การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ และช่วยถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนสาธารณชนในภาพรวมต่อไปได้ คณะกรรมการบริหารและคณะทำงาน 12 ชุด หัวหน้าทีมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนล้วนแล้วแต่ รัฐมนตรีและเป็นทหารและข้าราชการที่สนิทกับทหาร และในส่วนของหัวหน้าทีมภาคเอกชน ล้วนเป็นเอกชนรายใหญ่ของไทย เช่น บมจ. เครือเจริญโภคภัณฑ์, บจก.กลุ่มเซ็นทรัล , บจก.น้ำตาลมิตรผล , บมจ.พีทีที โกลบอล เคมิคอล , บมจ.ปูนซีเมนต์ไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประกอบด้วยคณะทำงานย่อย 12 ชุด มีหัวหน้าทีมทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนได้แก่

1. คณะทำงานด้านการยกระดับนวัตกรรมและผลิตภาพ มี นายพิเชฐ ดุรงคเวโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ นายกานต์ ตระกูลฮุน กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด มหาชน เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

2. คณะทำงานด้านการดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ มี นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายชาติศิริ โสภณพนิชกรรมการผู้จัดการใหญ่ และกรรมการบริหารธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

3. คณะทำงานด้านการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและวิสาหกิจเริ่มต้น (SMEs & Start-up) มีนายสุวิทย์ เมษินทรีย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายสุพันธุ์ มงคลสุธี ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (สอท.) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
4. คณะทำงานด้านการยกระดับคุณภาพวิชาชีพ (Competitive Workforce) มีพลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และนายรุ่งโรจน์ รังสีโยภาส รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
5. คณะทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ มีพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ นายฐาปน สิริวัฒนภักดี บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
6. คณะทำงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว และส่งเสริมอุตสาหกรรมการประชุมและจัดนิทรรศการ (MICE) มีนางกอบกาญจน์ วัฒนวรางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา และ นายกลินท์ สารสิน รองประธานกรรมการหอการค้าไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
7. คณะทำงานด้านการส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนในต่างประเทศ มีนางอภิรดี ตันตราภรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายสนั่น อังอุบลกุล ประธานกรรมการบริษัท ศรีไทยซูเปอร์แวร์ จำกัด (มหาชน)
8. คณะทำงานด้านพัฒนาคลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (New S-curve) มีนางอรรชกา สีบุญเรือง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และนายประเสริฐ บุญสัมพันธ์ ประธานกรรมการ บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
9. คณะทำงานด้านการปรับแก้กฎหมายและกลไกภาครัฐ มีนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีและ นายกานต์ ตระกูลฮุน กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด มหาชน เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
10. คณะทำงานด้านการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ มีนายฉัตรชัย สารีภักยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายอิสระ ว่องกุลสกุลกิจ ประธานสภาหอการค้าไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
11. คณะทำงานด้านการศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ มีมีพลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และนายศุภชัย เจียรวนนท์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ และประธานคณะผู้บริหาร บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และ

12. คณะทำงานด้านการสร้างรายได้และการกระตุ้นการใช้จ่ายของประเทศ มีนายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายทศ จิราธิวัฒน์ ประธานกรรมการบริการ บริษัท กลุ่มเซ็นทรัล จำกัด เป็นหัวหน้าคณะทำงาน

การแต่งตั้งคณะกรรมการในครั้งนี้ โดยมีนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่าเป็นการตั้งคณะกรรมการอย่างไม่เป็นทางการขึ้นมาผลักดันขับเคลื่อนมาตรการสำคัญของภาครัฐ ซึ่งเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นนโยบายในการขับเคลื่อนเรื่องสำคัญของประเทศอยากให้มีกลไกที่มีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชนซึ่งจะทำให้เห็นนโยบายต่างๆประสบความสำเร็จ คณะกรรมการชุดนี้ จะดำเนินการในลักษณะหุ้นส่วนภาครัฐ เอกชน และประชาชน (ประชารัฐ) เน้นการขับเคลื่อนผ่านกิจกรรมที่เป็น Action Agenda ครอบคลุมใน 4 เสาหลักสำคัญ ธรรมชาติภาคนวัตกรรมและผลิตภาพ การพัฒนาทุนมนุษย์ และการมีส่วนร่วมในความมั่งคั่ง โดยถูกดูแลแห่งความสำเร็จเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ประกอบไปด้วยการลดความเหลื่อมล้ำการยกระดับคุณภาพคนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจากนี้ไปภาครัฐและภาคเอกชนจะทำงานกันอย่างใกล้ชิด ภายใต้คณะทำงานชุดต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

4.2.1 บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ ประกอบกับเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น ภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องปฏิรูปการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และมาตรการที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้กำหนดนโยบาย ผู้ทำหน้าที่เจ้าของรัฐวิสาหกิจ ผู้ทำหน้าที่กำกับกรดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน

ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนารัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้แก่รัฐวิสาหกิจ และเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้นสำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ (สรส.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินนโยบายการบริหารและพัฒนาารัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้สำนักรัฐวิสาหกิจ และหลักทรัพย์ของรัฐมีความสามารถมาก

ขึ้นในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผล จึงได้ยกฐานะ “สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ” เป็น “สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและสนับสนุนรัฐวิสาหกิจให้มีระบบบริหารจัดการที่ดี มีความสามารถในการแข่งขัน เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐ ในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นช่องทางในการส่งผ่านนโยบายของภาครัฐไปยังรัฐวิสาหกิจให้มีความชัดเจนและโปร่งใส การจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทที่มีความพร้อมในการแข่งขันเชิงพาณิชย์ให้สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูล การประเมินผลการดำเนินงาน การกำหนดกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน และขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (“ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.”, 2559)

ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) หรือซูเปอร์บอร์ด ครั้งที่ 4/2558 เมื่อวันที่ 2 มี.ค. 2558 ซึ่งมีพล.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นประธาน มีมติเห็นชอบให้มีการจัดตั้ง “บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ” เป็นหน่วยงานนำร่องก่อนพัฒนาไปสู่ “ซูเปอร์โพลดิง” เพื่อเข้ามาคุมรัฐวิสาหกิจ เบ็ดเสร็จภายหลังการประชุมของนายกุลิศ สมบัติศิริ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) มีใจความสำคัญว่า คนร.เห็นชอบในหลักการแนวทางปรับปรุงการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ โดยให้จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่คล้ายเจ้าของรัฐวิสาหกิจแบบรวมศูนย์ โดยแบ่งออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ

1) บรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติในรูปโพลดิง ทำหน้าที่เป็นเจ้าของ บริหารงาน และถือหุ้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) รัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัทมหาชน เช่น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และดูแลรัฐวิสาหกิจที่แปลงเป็นบริษัท จำกัด เช่น บริษัท ขนส่ง จำกัด และบริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด เป็นต้น รวมทั้งสิ้น 14 แห่ง จากรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 56 แห่ง

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายเฉพาะ ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สคร. เหมือนเดิม เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การประปาฯ เป็นต้น สาเหตุที่ต้องแยกออกเป็น 2 ส่วน เนื่องจากการนำรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบริษัทฯ ทันที่ เป็นเรื่องที่ทำได้ยากแต่ถ้านำรัฐวิสาหกิจที่มีทุนเรือนหุ้น หรือ เป็นบริษัทมหาชนอยู่แล้ว เข้ามาอยู่ภายใต้บริษัทฯ จะไม่มีผลกระทบต่อสัดส่วนการถือครองหุ้น เป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับดูแลเท่านั้น

บริษัทวิสาหกิจแห่งชาติจึงเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด โดยกระทรวงการคลังทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายและการลงทุนของบริษัทฯ รวมถึงประเมินผลการทำหน้าที่ของบริษัทวิสาหกิจแห่งชาติ

ข้อสังเกตที่น่าสนใจของการพยายามเข้าครอบงำรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในเรื่องของการการโอนหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้แก่บริษัทเพื่อถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจแทน กระทรวงการคลังนอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการควบหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนในหุ้นที่บริษัทถือครองจนพ้นความเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือ ทำให้เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 11 และ การให้อำนาจคณะกรรมการบริษัท มีอำนาจหน้าที่ อนุมัติกรอบการโอน การจำหน่ายหุ้นของรัฐวิสาหกิจในกำกับของบริษัทหรือบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดอื่น ในบทเฉพาะกาล เมื่อโอนหุ้นให้บริษัทแล้ว คณะรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดได้ เป็นการกำหนดให้สามารถจ่ายโอนหุ้นของรัฐวิสาหกิจสามารถกระทำได้โดยเสรีและยังไม่ได้กำหนดสัดส่วนที่แน่ชัดของการถือหุ้นระหว่างกระทรวงการคลังและบริษัท สัดส่วนการถือหุ้นที่ยังไม่ชัดเจนระหว่างกระทรวงการคลังและบริษัท

4.2.2 นโยบายประชารัฐ

คำว่า “ประชารัฐ” หรือคำว่า “ประชา” รวมกับคำว่า “รัฐ” นายกรัฐมนตรีได้นำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนประเทศไทยให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความสามัคคี และสร้างการพัฒนาประเทศไทยให้มีความเข้มแข็ง มั่นคง มั่งคั่งอย่างยั่งยืนได้จริง รวมเอาพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐมาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่า “คนไทยทุกคน ก็คือ ประชาชนของชาติ” ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญ

ในการแก้ไขปัญหา ในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้าน อย่างยั่งยืนโดยการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” แบ่งได้เป็น 2 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ

รัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้นำแนวคิด “ประชารัฐ” ขึ้นมาเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศมีการยกขึ้นมาเป็นประเด็นอีกครั้งในเวที “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ที่ ศูนย์ประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี โดยมีศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ ประเวศ วะสี และ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี ขึ้นอธิบายเรื่อง ประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ซึ่งถือเป็นการดึงเอาแนวความคิดที่หมอประเวศ และมูลนิธิสยามชีพพยายามผลักดันมาแล้วนับสิบปี ตามอุดมการณ์ที่ว่า ชุมชน เอ็นจีโอและธุรกิจ(คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ, 2559)

ความหมายของ “ประชารัฐ” เป็นแนวคิดที่มีประชาชน ชุมชนและประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศเป็นการบริหารจัดการและพัฒนาประเทศ โดยภาครัฐที่ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางจริงจังและต่อเนื่องในทุกระดับ เป็นการดำเนินงานของภาครัฐที่มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้องมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอและทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ส่วน “ประชารัฐ” ตามความหมายอย่างแคบในทางวิชาการ หมายถึง การที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” คือ การรวมเอาพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชนภาคธุรกิจ หรือภาครัฐมาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่า “คนไทยทุกคน ก็คือ ประชาชนของชาติ” ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศ หัวใจของยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคน เนื่องจากการแก้ปัญหาการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้านจะสำเร็จหรือเห็นผลเป็นรูปธรรมไม่ได้เลย หากขาดซึ่งความร่วมมือร่วมใจและการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ และรัฐบาล นำมาซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงโอกาสในการเข้าถึงหรือได้รับสิทธิ และสวัสดิการของรัฐ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ไม่เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมเหมือนในอดีต ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ นั้นจะส่งผลดีต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชนทุกคน ทั้งในทางตรงและทางอ้อม และจากการประกาศนโยบายประชารัฐของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีการ

ดำเนินนโยบายประชารัฐแล้วหลายโครงการ เช่นโครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง ตามนโยบายประชารัฐ โครงการบ้านประชารัฐโครงการโรงเรียนประชารัฐ โครงการ 1 ธุรกิจ 1 ประชากร 1 ตำบล เป็นต้น(พัชรินทร์ วรดิถี, 2559)

นโยบายประชารัฐของรัฐบาลทหารที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนทั้งไทยและเทศ จากที่รัฐบาลทหารให้ความหมายของประชารัฐว่าเป็นการประสานกันระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาชน แต่สุดท้ายความหมายดังกล่าวได้แปรสภาพออกมาเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนเท่านั้นและประชาชนได้รับประโยชน์กับนโยบายนี้น้อยมาก

ประชารัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติเกณฑ์การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยตามที่กระทรวงการคลังเสนอโครงการประชารัฐสวัสดิการ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือ "บัตรคนจน"โดยมีผู้ลงทะเบียนทั้งสิ้น 14.1 ล้านคน และผู้มีสิทธิที่ได้รับการตรวจสอบสิทธิ์แล้ว 11.67 ล้านคน

ประชารัฐสวัสดิการ เป็นการให้วงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อใช้ชำระค่าสินค้าและบริการผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่กำหนด เมื่อชำระค่าสินค้าและบริการแล้ววงเงินจะลดลงตามยอดที่ใช้จ่าย และถึงรอบวันที่ 1 ของทุกเดือน (ยกเว้นวงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้ม ทุกวันที่ 1 ของทุก 3 เดือน) วงเงินจะถูกปรับเป็นค่าเริ่มต้นของวงเงินแต่ละสวัสดิการเสมอ ซึ่งวงเงินคงเหลือของเดือนที่ผ่านมาจะไม่มีการสะสมในเดือนถัดไป นอกจากนี้ไม่สามารถถอนวงเงินสวัสดิการจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นเงินสดได้

สิทธิดังกล่าวครอบคลุมวงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา และวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรม จากร้านธงฟ้าประชารัฐ และ ร้านอื่นๆ ที่กระทรวงพาณิชย์ กำหนด วงเงิน 200 บาทต่อคนต่อเดือน สำหรับ ผู้มีสิทธิที่มีรายได้เกินกว่า 30,000 บาทต่อปี และวงเงิน 300 บาทต่อคนต่อเดือน สำหรับผู้มีสิทธิที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี

นอกจากนี้ยังมีมาตรการช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยจะให้วงเงินค่าโดยสารรถเมล์ และรถไฟฟ้า 500บาทต่อเดือน รถโดยสาร บขส.500บาทต่อเดือน และค่าโดยสารรถไฟ500บาทต่อเดือน อีกทั้งยังมีมาตรการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนให้วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา และวัตถุดิบเพื่อเกษตรกรรมจากร้านธงฟ้าประชารัฐและร้านอื่นๆที่กระทรวงพาณิชย์ กำหนด โดยผู้มีรายได้สูงกว่า30,000บาทต่อปี แต่ไม่เกิน100,000บาทต่อปี จะได้วงเงินคนละ200บาทต่อเดือน และผู้ที่รายได้ต่ำกว่า30,000บาทต่อปี จะได้วงเงินคนละ300บาทต่อเดือน รวมทั้งจัดให้

วงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านค้าที่กระทรวงพลังงานกำหนด 45 บาทต่อคนต่อ 3 เดือน (กรมบัญชีกลาง, 2560)

นโยบายดังกล่าวอาจจะเป็นการช่วยเหลือไม่ตรงกลุ่มเพราะคนที่เป็คนจนจริงอาจจะไม่สามารถเข้าถึงสิทธิได้ เช่น ชนกลุ่มน้อย คนไร้บ้าน เนื่องจากไม่มีถิ่นพำนักหลักแหล่งที่ชัดเจน อีกทั้งไม่ได้สอดคล้องกับรูปแบบชีวิตของคนทั่วไป มุ่งเน้นตอบโจทย์ของชีวิตคนชั้นกลางล่างในเมืองกรุงฯ เท่านั้น เพราะสิทธิประโยชน์บางอย่างคนชนบทอาจไม่ได้รับ ส่วนจำนวนเงินที่ถูกใส่เข้ามาในระบบนั้น เล็กน้อยมากจนไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้ (กรุงเทพธุรกิจ, 2560)

ผลการดำเนินโครงการดังกล่าว สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ รายงานผลการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 และ 2560 จำนวนผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 8,375,383 คน เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน 7,715,359 คน และผู้ที่ไม่ได้รับเงินโอน 660,024 คน เนื่องจากเสียชีวิตแล้ว ชื่อ-นามสกุลผิด มีรายได้เกิน 100,000 บาทต่อปี และไม่เป็เกษตรกรที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ ซึ่งหลังสิ้นสุดมาตรการ มีผู้ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 7,525,363 คน และไม่ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 189,996 คน ผู้ลงทะเบียนในโครงการลงทะเบียนฯ ปี 2559 ได้รับสวัสดิการช่วยเหลือจากภาครัฐ 2 มาตรการ เป็ จำนวน 7,525,363 คน คิดเป็ร้อยละ 97.5 ของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด หรือคิดเป็เงินงบประมาณทั้งสิ้น 17,469 ล้านบาทและแนวทางการดำเนินโครงการลงทะเบียนฯ ปี 2560โครงการลงทะเบียนฯ มีวัตถุประสงค์ในการยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคมและการช่วยเหลือของภาครัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน กำหนดคุณสมบัติ มีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส.พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมึจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000บาท ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ไม่เป็เจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

กรมบัญชีกลาง ได้รายงานผลการดำเนินงานโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2560 – 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2560 พบว่า ประชาชนผู้มีรายได้น้อยลงทะเบียนขอรับสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน โดยมีผู้ที่ผ่านมาพิจารณาจำนวน 11.4 ล้านคน และกรมบัญชีกลางได้เริ่มแจกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิ ที่ลงทะเบียนในส่วนภูมิภาค 70 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2560 และผู้มีสิทธิที่ลงทะเบียนใน 7 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร ตั้งแต่วันที่ 17 ตุลาคม 2560 ที่ผ่านมา โดยผู้มีสิทธิมารับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วจำนวน 10.45 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 92 สำหรับผลการใช้จ่ายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของผู้มีสิทธิ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม – 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมากโดยมีการใช้จ่ายใช้สอยที่ร้านค้าธงฟ้าประชารัฐ จำนวน 19.8 ล้านรายการ คิดเป็นเงิน 5,225 ล้านบาท

ปัญหาของการดำเนินนโยบายประชารัฐ ผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีข้อสังเกตถึงการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มนายทุนใหญ่เจ้าของสินค้าอุปโภค-บริโภคขนาดใหญ่ ที่ส่งผ่านสินค้าไปยังตัวแทนผู้จำหน่ายในรูป “ร้านธงฟ้าประชารัฐ” แทบทั้งสิ้น ซึ่งสินค้าส่วนใหญ่ก็จะมาจากบริษัทใหญ่ไม่กี่ราย ขณะที่สินค้าจากชาวบ้าน สินค้า SME จากกลุ่มผู้ผลิตในท้องถิ่น ผู้ผลิตขนาดเล็กและขนาดย่อม ที่ไม่มีไลน์ธุรกิจที่สามารถดิ้วซื้อ-ขายกับร้านค้าที่กรมการค้าภายใน-กรมบัญชีกลาง กำหนดได้ ก็ไม่สามารถขายสินค้าของตนเองได้

นอกจากนี้ยังพบว่า การออกนโยบายบัตรสวัสดิการคนจน อาจจะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจที่ผูกของการส่งและจัดจำหน่ายสินค้าให้กับร้านค้าธงฟ้า เช่น บริษัทไครเคือสหพัฒนาพิบูล จัดส่งสินค้าประเภทอุปโภค ให้กับร้านค้าธงฟ้า บริษัท เจียไต่ จำกัด จัดส่งสินค้าด้านปุ๋ยและเคมีภัณฑ์ บริษัทศึกษาภัณฑ์ จัดส่งสินค้าด้านอุปกรณ์เครื่องเขียน บริษัท ทู คอรัปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จัดส่งสินค้าเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ให้บริการเชื่อมต่อสัญญาณกับเครื่องรูดบัตร เป็นต้นนอกจากนี้การปรับเปลี่ยนรูปแบบ จากการให้เงินโดยตรง มาเป็นการจ่ายเงินผ่านบัตรเครดิตการ์ด ทำให้เห็นช่องว่างของโครงการว่าส่อเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนยักษ์ใหญ่ ที่เป็นผู้ถือหุ้นหลักในบริษัทประชารัฐสามัคคีอีกด้วย โดยในส่วนถัดไปจะเป็นการศึกษาข้อมูลโครงการบริษัทประชารัฐรักษามัคคี ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการพยายามผนวกกำลังระหว่างภาครัฐและกลุ่มธุรกิจ เพื่อสอดประสานกำลังเข้าสู่เศรษฐกิจในระดับพื้นที่กลุ่มจังหวัดและจังหวัด

4.2.3 บริษัท ประชารัฐรักษามัคคี : การผสานกำลังระหว่างรัฐราชการทหารและกลุ่มทุน

นโยบายรัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศโดยใช้กลไกของประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และให้มีความสอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ชุมชนพึ่งตนเองได้ โดยมีเป้าหมายทำให้ ประเทศชาติมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ด้วยการใช้งบประมาณของรัฐในระดับกลางและระดับพื้นที่ภายใต้ความร่วมมือกันของทุกภาคส่วน

ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทำการจัดตั้งเป็นบริษัทประชารัฐรักสามัคคี ที่เป็นนิติ บุคคล ดำเนินงานในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยมีบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคี(ประเทศไทย) จำกัด เป็นบริษัทกลาง และในระดับจังหวัดให้แต่ละจังหวัดจัดให้มีบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคีตามด้วยชื่อของจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด เข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทกลางด้วย ซึ่งจะร่วมกันช่วยพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ในเรื่องบริหารจัดการองค์ความรู้ ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและรูปลักษณะผลิตภัณฑ์ การสร้างตราสินค้าและมาตรฐานการรับรองสินค้า การขึ้นทะเบียน ทรัพย์สินทางปัญญา การช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าชุมชน สร้างความต้องการและหาช่องทางการตลาด การจัดจำหน่ายและเชื่อมโยงการตลาดในระดับประเทศ ซึ่งจะเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ผ่านกลไกประชารัฐตามนโยบายของรัฐบาลที่สามารถส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็งและยั่งยืนได้ (พัชรินทร์ วรดิถี, 2559)

บริษัทประชารัฐรักสามัคคีจังหวัดเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเศรษฐกิจชุมชนเข้มแข็ง สร้างรายได้ให้ชุมชน ประชาชนมีความสุข ประชาารัฐ คือภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ช่วยกันแก้ปัญหา และคิดหาทางสร้างอนาคตให้ประเทศไทยผ่านโครงสร้างการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศที่มุ่งมั่นลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาคุณภาพคน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน แนวคิดของการตั้งบริษัทในแนวประชารัฐมีเป้าหมายไปที่ประชาชนตัวเล็กตัวน้อย โดยมีส่วนกลางคือ บจก.ประชารัฐรักสามัคคีประเทศไทย มีทุนจดทะเบียน 100 ล้านบาท ส่วนในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้ง บจก.ประชารัฐรักสามัคคีของแต่ละจังหวัดจำนวน 76 จังหวัด

ระดับประเทศ มีบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคี(ประเทศไทย) จำกัด เป็นบริษัทกลางซึ่งขับเคลื่อนพื้นที่18 กลุ่มจังหวัด ตามโครงสร้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มีหน้าที่ อาทิบริหารจัดการองค์ความรู้ส่งเสริมการพัฒนาสินค้าและรูปลักษณะผลิตภัณฑ์การสร้างตราสินค้าและมาตรฐานการรับรองสินค้า ขับเคลื่อนการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าชุมชน ในระดับจังหวัด ประกอบด้วย 76 จังหวัด บริหารงานโดย บริษัทประชารัฐรักสามัคคีของแต่ละจังหวัดมีหน้าที่ อาทิชุมชนที่มีความพร้อมเข้าร่วมกับบริษัท สร้างรายได้ในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความสุขอย่างยั่งยืน หาช่องทางการตลาดและการจัดจ หน่ายในระดับจังหวัด(คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ, 2559)

โดยมีเป้าหมายของบริษัทประชารัฐรักสามัคคี คือ บริษัทที่บริหารจัดการด้วยความโปร่งใส สร้างประโยชน์กลับมาสู่ชุมชน มีหลักการสำคัญอยู่ 5 ประการคือ

- 1) มีเป้าหมายหลักเพื่อสังคมไม่ใช่เพื่อกำไรสูงสุด
- 2) เป็นรูปแบบธุรกิจที่มีรายได้หลักมาจากการขายสินค้าและบริการ ไม่ใช่เงินจากรัฐหรือเงินบริจาค
- 3) มีกำไรต้องนำไปขยายผลเพื่อสังคม ไม่ใช่ปันผลแก่ผู้ประกอบการ
- 4) การบริหารจัดการเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
- 5) มีการจดทะเบียนเป็นรูปแบบบริษัทจำกัด

บริษัท ประชาธิปไตยสามัคคีวิสาหกิจเพื่อสังคมประเทศไทย จำกัด จดทะเบียนวันที่วันที่ 29 เมษายน 2559ทุน 100 ล้านบาท ที่ตั้งเลขที่ 90 อาคารซีดับเบิลยู ทาวเวอร์ ชั้น 1 ถนนรัชดาภิเษก แขวงห้วยขวาง เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร นายฐาปน สิริวัฒนภักดี ถือ 99,996 หุ้น (99.99%) นายอิสระ ว่องกุลกิจ นายศุภชัย เจียรนวนนท์ นางปรีดา คง และนายมีชัย วีระไวทยะ คนละ 1 หุ้น รวม 100,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 1,000 บาท

หลักการและเหตุผลของสัดส่วนการถือหุ้นบริษัท ประชาธิปไตยสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัดจากข้อมูลรายงาน พบว่าสัดส่วนการถือหุ้นมีบริษัทเอกชนระดับประเทศเข้าร่วมถือหุ้นอยู่ร่วมกับบริษัท ประชาธิปไตยสามัคคีจังหวัด(วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด 76 จังหวัด คณะกรรมการบริษัท ประชาธิปไตยสามัคคีวิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด ประกอบด้วยภาคส่วนจาก ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคภาคประชาชน โดยพบว่า สัดส่วนกรรมการจากภาคเอกชน ประกอบไปด้วย นายอิสระ ว่องกุลกิจ นายฐาปน สิริวัฒนภักดี นายศุภชัย เจียรนวนนท์(คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ, 2559) ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในนโยบายประชารัฐของรัฐบาล

ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับชื่อผู้ถือหุ้นใน บริษัทประชารัฐสามัคคีในแต่ละจังหวัดพบว่า มีสัดส่วนของผู้ถือหุ้นเป็นบริษัทเอกชนรายใหญ่ที่เข้ามาร่วมดำเนินการในหลายพื้นที่ เช่น บริษัท ประชาธิปไตยสามัคคีสงขลา(วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2559 โดยมีผู้ก่อการสามท่านคือ นายสมพร สิริโปราณานนท์ ประธานหอการค้าจังหวัดสงขลา นายชิต สง่ากุลพงศ์ ประธานมูลนิธิชุมชนสงขลา และ นายกวิศพงษ์ สิริธนนท์สกุล รองประธานหอการค้าจังหวัดสงขลา ร่วมกันเป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน

ก่อตั้งบริษัท ต่อมานายทะเบียนกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยมีทุนจดทะเบียนที่ 4,000,000.บาท(สี่ล้านบาทถ้วน) ในการระดมทุนผ่านเครือข่ายการบริหารจัดการ โดยทางบริษัท ไทยเบฟกรุ๊ป แสดงความจำนงถือหุ้นเริ่มแรก จำนวน ร้อยละ 25 ของทุนจดทะเบียน และ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) แสดงความจำนงถือหุ้นร้อยละ 3.9 ของทุนจดทะเบียน ส่วนที่เหลือระดมจาก 14 ภาคีเครือข่ายการบริหารจัดการ ประกอบไปด้วยมูลนิธิเรารักสงขลาเฉลิมพระเกียรติ หอการค้าจังหวัดสงขลา สภาอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา มูลนิธิชุมชนสงขลา ร่วมบริจาคเป็นทุนแห่งละหนึ่งแสนบาท มูลนิธิโรงพยาบาลหาดใหญ่ และมูลนิธิวิฑูรย์ชุมชนสงขลา ร่วมบริจาคเป็นทุนแห่งละ 50,000 บาท(หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีภูเก็ต จำกัด จากเดิมมีกรรมการเพียงคนเดียว คือ นางอรสา โตสว่าง จดทะเบียนนิติบุคคลวันที่ 31 มีนาคม 2559 ทุน 4,000,000 บาท ที่ตั้งเลขที่ 108 ถ.นริศร ต.ตลาดใหญ่ อ.เมืองภูเก็ต จ.ภูเก็ต กรรมการ เดิม มี 1 คน คือ นางอรสา โตสว่าง และได้เพิ่มเติม อีก 9 คน นายธำปน สิริวัฒนภักดี นายวิระชัย ปรานวิระไพบูลย์ น.ส. พรรณทิพา สีนไชย นางวรลณี ฐิติวร เป็นต้น(สำนักข่าวอิศรา, 2559) เมื่อศึกษาเพิ่มเติมอีก พบว่า บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) เข้าร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีระยอง (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัดซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจและชุมชนระยองให้มีความเข้มแข็งโดยให้เหตุผลเป็นความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน ทั้งนี้บริษัทดังกล่าวมีทุน จดทะเบียนเริ่มแรกจำนวน 4 ล้านบาท โดยบริษัทพีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ได้เข้าร่วมลงทุนมูลค่า 2,000,000 บาท คิดเป็นสัดส่วนการถือหุ้นร้อยละ 50 และชำระค่าหุ้นแล้ว 25%

เมื่อศึกษารายชื่อกรรมการผู้ถือหุ้นทั้งใน บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัด และ บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี จำกัดในแต่ละจังหวัด พบว่า กรรมการผู้ถือหุ้นรายใหญ่บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคม (ประเทศไทย) จำกัดมี กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชนจากคณะทำงานสานพลังประชารัฐทั้ง 12 คณะ เป็น กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นใหญ่ 99% ในบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัดนอกจากนี้ยังมีนายอิสระ ว่องกุศลกิจ กรรมการที่ปรึกษา บริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด นายศุภชัย เจียรนวนนท์ กรรมการผู้จัดการใหญ่และประธานคณะผู้บริหาร บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยบุคคลเหล่านี้เป็นเครือข่ายที่รู้จักและดำเนินงานร่วมกันมาแล้วทั้งสิ้น บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ และบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น เคยร่วมสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของมูลนิธิมิชชั่น วีระไวทยะ และสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน

นอกจากนี้ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น กลุ่มมิตรผล มูลนิธิชุมชนไทย และนายมีชัย เองก็เป็นเครือข่ายคณะทำงานร่วมกับ ดร.สมคิด และ น.พ.ประเวศ วะสี อยู่แล้วผ่านมูลนิธิสัมมาชีพ ที่ น.พ.ประเวศ เป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา และ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นรองประธาน กรรมการที่ปรึกษา (หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, 2559)

สำหรับบริษัทประชารัฐสามัคคีในจังหวัด จากการศึกษาข้อมูลพบว่า บริษัท ประชาารัฐรัก สามัคคีชุมพร (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด จดทะเบียน 21มิถุนายน พ.ศ. 2559 ทุน 4,000,000 บาท ที่ตั้งเลขที่ 117 หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งคา อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ถือ 1,000 หุ้น (25%) บมจ.ธนาคารกรุงเทพ ถือหุ้นจำนวน 390 หุ้น (9.75%) นายนิคม ศิลปกร นายกองค้การบริหารส่วนตำบลถ้ำสิงห์ อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ถือครอง600 หุ้น (15%) นายสันติ ใจรักษ์ 600 หุ้น (15%) นายกิตติ กิตติชนม์ธวัช 400 หุ้น (10%) (ปช.หอการค้า จ.ชุมพร) นายสุรพงษ์ ณรงค์น้อย 400 หุ้น (10%) นางทิพรัตน์ บัวสุวรรณ 210 หุ้น (5.25 %) นางจันทนา นามกร 200 หุ้น (5%) และนางเบญจา รัตนมณี 200 หุ้น (5%) (จุฬาทิพย์ ลักษณะวางศ์, 2559)

มาตรการยกเว้นภาษีเพื่อให้การจัดตั้ง บริษัท ประชาารัฐรักสามัคคีมีความสำเร็จ โดยที่มีภาค ส่วนต่าง ๆ ของประชารัฐ โดยเฉพาะการจูงใจให้ภาคส่วนของเอกชนเข้ามาสนับสนุนให้มากขึ้น รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาออกตาม ความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 621) พ.ศ. 2559 เป็นมาตรการทางภาษีเพื่อ สนับสนุนวิสาหกิจเพื่อสังคมโดยเฉพาะ กำหนดให้ให้ ยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคม ทั้งนี้ เฉพาะวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ไม่มีการจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนและนำผลกำไร ทั้งหมด ไปลงทุนในกิจการหรือใช้เพื่อประโยชน์ของเกษตรกร ผู้ยากจน คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส หรือ ใช้เพื่อประโยชน์ ส่วนรวมอื่น ๆ และ ให้ยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ได้สนับสนุนนำเงินไปลงทุน ในหุ้นสามัญของวิสาหกิจเพื่อสังคม ในสัดส่วนร้อยละร้อยละของจำนวน เงินที่ได้ลงทุน ในวิสาหกิจเพื่อสังคม

จากนโยบายประชารัฐจะพบว่าเป็นการแสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐเผด็จการกับ ประชาชนผ่านการสนับสนุนของเอกชน สร้างพันธมิตรใหม่ระหว่างรัฐกับบริษัทเอกชน นอกจากนี้จะ พบว่า คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งไม่มีคนของประชาชน ไปร่วมอยู่เลยมีเพียงบุคคลจากภาครัฐและภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมเท่านั้น

สรุป

ระบบราชการได้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย ทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทำหน้าที่ตอบสนองให้กลุ่มทหารและคณะรัฐประหารสามารถกุมอำนาจทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรม บริหารประเทศ ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 อำนาจและอิทธิพลของระบบราชการและผู้ชำนาญในระบบราชการที่มีต่อการพิจารณาโยบายของรัฐ ในฐานะผู้ที่มีระบบการบริการงาน และกลไกในการทำงาน มีกำลังคน ในการบริหารประเทศ ผ่านการกำหนดนโยบาย มีการวางตัวรัฐมนตรีทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง โดยใช้ข้าราชการระดับสูงจากแต่ละกระทรวงเข้ามาบริหารงาน แกนกลางของชั่วคราวของกองทัพที่เข้ามาคุมตำแหน่งทั้งใน ส.ส. และคณะรัฐมนตรีในสัดส่วนที่มากกว่าการรัฐประหารครั้งที่ผ่านมา ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการกระชับอำนาจและการไม่ไว้ใจให้รัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศในช่วงเวลานี้ ซึ่งเป็นลักษณะของการกลับเข้ามาของระบบราชการ ทั้งจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีอันประกอบไปด้วยอดีตข้าราชการระดับสูงจาก อันเป็นการกลับมาของระบอบราชการเป็นใหญ่นำไปสู่การกีดกันการมีส่วนร่วมของคนส่วนใหญ่ออกไป การกำหนดนโยบายมาจากชนชั้นนำ เพียงแค่ข้าราชการระดับสูงและกลุ่มทุนที่เข้ามาอยู่ในอำนาจรัฐ

จึงกล่าวได้ว่า สภาพการเมืองไทยหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นี้ ระบบราชการได้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย ทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทำหน้าที่ตอบสนองให้กลุ่มทหารและคณะรัฐประหารสามารถกุมอำนาจทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรมในการบริหารประเทศ นโยบายรัฐบาลที่สร้างขึ้นมาเพื่อสร้างพันธมิตรที่แข็งแกร่งของรัฐราชการ โดยมีกองทัพ ระบบราชการ เป็นตัวแสดงบทบาทนำ พร้อมตัวพันธมิตรคือภาคเอกชนและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ พร้อมกับกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนโยบาย การสร้างพันธมิตรในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าการกลับมาของรัฐราชการ หลังการรัฐประหาร 2557 ไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป แต่ได้แรงสนับสนุนจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ผันตัวเองมาเป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบาย โดยมีกองทัพและกลไกระบบราชการเป็นหัวธงที่สำคัญ ซึ่งไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยผู้มีอำนาจในทางการเมืองแบบรัฐราชการเดิม

บทที่ 5

เปรียบเทียบรัฐราชการเดิมกับรัฐราชการสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

5.1 รัฐราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

รัฐราชการเดิมถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มข้าราชการพลเรือนที่เป็นกำลังสำคัญในการนำนโยบายจากผู้นำในรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ ฝึกอบรมทรัพยากรทางการบริหารในระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งมีกลไกระบบและหน่วยงานในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ของสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาระบบราชการจากการปฏิรูประบบราชการของสยามในปี พ.ศ. 2435 สมัยรัชการที่ 5 ที่รวบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ส่วนกลาง จึงก่อเกิดเป็นระบบการบริหารราชการสมัยใหม่ ที่มีการจัดรูปแบบองค์กรเพื่อตอบสนองการดำเนินกิจกรรมต่างๆของรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของสยามในปี พ.ศ. 2475 ส่งผลให้สถานะของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการพลเรือนมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในฐานะสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่มีรากฐานที่เข้มแข็ง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ภายในรัฐสยามใหม่ สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอยู่ระหว่างการสร้างตัวในระยะเริ่มแรก จึงทำให้สถาบันราชการกลายเป็นสถาบันหลักของการปกครองแบบประชาธิปไตย การปฏิวัติเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มอบอำนาจเบ็ดเสร็จ (Absolute Power) ให้กับผู้ปกครองในระบบใหม่ในฐานะนายกรัฐมนตรี โดยมีมาตรา 17 เป็นหลักหมายสำคัญในการปกครอง

รัฐราชการ ถูกตั้งมั่นอย่างเด่นชัดภายหลังการการเข้าสู่อำนาจของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การปิดพื้นที่ทางการเมือง ยุบพรรคการเมือง ยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การเสนอนโยบายถูกจำกัดวงอยู่ที่ระบบราชการ ทำให้เกิดการขยายตัวของรัฐราชการเพื่อรองรับแนวทางการบริหารและนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาล กลายเป็นศูนย์รวมบริหารและวางนโยบาย ผ่านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูง โดยอาศัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นเครื่องมือ การเข้าไปศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีเกียรติ และแสดงถึงความสำคัญของหน่วยงานของตน โดยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สามารถที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นและความร่วมมือระหว่างข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะพลเรือนและทหาร ได้เป็นอย่างดี

ระบบราชการกลายเป็นกลไกหลักเพียงกลไกเดียวที่ใช้ในการบริหารประเทศ จากนโยบายการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของคณะปฏิวัติ การเร่งรัดพัฒนาดังกล่าวกลายเป็นวาระที่สำคัญ

และเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ระบบราชการ และตัวข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการพลเรือนสายวิชาการ(Technocrats) มีบทบาทที่สำคัญ และมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมากในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ของจอมพลสฤษดิ์นี้ไม่เพียงแต่จะเป็นการสร้างระบอบที่ยึดเอาธรรมเนียมนิยมคตินิยมไทยโบราณมาบริหารประเทศแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นการสถาปนารัฐระบบราชการซึ่งมีกลุ่มทหารที่ยึดกุมอำนาจรัฐเป็นตัวแทนและผู้กำหนดวาระด้านความมั่นคงร่วมกับกลุ่มข้าราชการพลเรือนสายวิชาการที่เป็นตัวแทนและผู้กำหนดวาระด้านการพัฒนา ทำให้ระบบราชการมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมืองไปพร้อมกัน (สรนันท์ สรณานุกาพ, 2560)

ภายหลังการทำรัฐประหาร จอมพลสฤษดิ์ขึ้นสู่อำนาจสูงสุดในนามของหัวหน้าคณะปฏิวัติ และนายกรัฐมนตรี และได้อาศัยอำนาจเด็ดขาดตามมาตรา 17 จัดการกับปัญหาต่าง ๆ และสถาปนารูปแบบของการปกครอง "ประชาธิปไตยแบบไทย" ในรูปที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้กระบวนการนี้ องค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ระบบราชการหรือข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่เป็นแทนและปฏิบัติตามคำบัญชาของผู้ปกครอง และต้องยอมรับการชี้แจงแนวทางการปฏิบัติจากรัฐบาล (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2548)

การดำเนินการทางการเมืองของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ โดยการออกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ให้ทุกคนต้องปฏิบัติตาม จนกว่าจะมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง มีการห้ามการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คน และเข้าแทรกแซงอำนาจตุลาการโดยให้อำนาจเจ้าพนักงานสอบสวนสามารถควบคุมผู้ต้องหา และใช้ศาลทหารเข้าดำเนินคดี นอกจากนี้ยังยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองและสมาชิกสภาของสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง รวมถึงการออกประกาศควบคุมหนังสือพิมพ์และตั้งคณะกรรมการควบคุมการตรวจข่าว อีกด้วย การบริการและกลไกของรัฐ ถูกแทนที่ด้วยกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ซึ่งตั้งอยู่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์อย่างเบ็ดเสร็จ(วรธิกา ตันติรัตน์ไพศาล, 2532)

การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 เป็นผลทำให้จอมพลสฤษดิ์สามารถดำเนินการสร้างโครงสร้างการบริการประเทศที่เอื้ออำนวยต่ออำนาจรัฐ โดยพบว่า จอมพลสฤษดิ์ดำเนินการแต่งตั้งนายทหาร ตำรวจและข้าราชการฝ่ายพลเรือนเข้าดำรงตำแหน่งในสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นสมานิติบัญญัติ โดยจำนวนสมาชิกที่เป็นสายข้าราชการทหารตำรวจ และพลเรือนมีมากถึง ร้อยละ 95 เมื่อพิจารณาถึงสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่สมานิติบัญญัตินั้น ถือได้ว่าเป็นการสถาปนาอำนาจของข้าราชการประจำ โดยมีจำนวน ฝ่ายทหารทั้งทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และฝ่ายข้าราชการตำรวจรวม 179 คน ฝ่ายพลเรือน รวมจำนวน 61 คน ทั้งนี้ พบว่า ในจำนวนสมาชิกสภาว่าง

รัฐธรรมนูญฝ่ายพลเรือนส่วนใหญ่มีพื้นเพเป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด จึงทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยข้าราชการประจำมากกว่าร้อยละ 95 จากจำนวนทั้งสิ้น 240 คน

ตาราง แสดงจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ภูมิหลังของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	จำนวน	ร้อยละ
1. ข้าราชการประจำ	228	95
1.1 ทหารบก	108	
1.2 ทหารเรือ	28	
1.3 ทหารอากาศ	25	
1.4 ตำรวจ	18	
1.5 ข้าราชการพลเรือน	49	
2. ฝ่ายพลเรือน	12	5

แหล่งที่มา ผู้วิจัยดัดแปลงจาก วรวิภา ตันติรัตน์ไพศาล. (2532). กระบวนการเสริมสร้างอำนาจทางการเมือง ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว จัดตั้งขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 โดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติอีกด้วย โดยมีประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 และเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม มี พลเอกสุทธิ สุทธิสารณกร ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังทำหน้าที่ในการคัดเลือกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวนอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่ตนเองจัดทำขึ้นอีกด้วย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน นับได้ว่าเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอายุยาวนานที่สุดในโลกก็ได้ เพราะการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลายาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน (3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ถึง 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511) ในระหว่างนั้นมีการเลือกตำแหน่งประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนใหม่

คือ นายทวี บุญยเกตุ เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 เนื่องจากการอสังกรรมของประธานสภา
ร่างรัฐธรรมนูญคนเดิม สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2511 แล้วเสร็จประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 (คณิน บุญสุวรรณ, 2548)

คณะรัฐบาลภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ที่มีการควบคุมระบบราชการ ที่ยังผลให้อำนาจของจอม
พลสฤษดิ์มั่นคงขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ ใช้ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมือง
จอมพลสฤษดิ์ จัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2552 โดยเข้าควบคุมอำนาจในการวางนโยบายและควบคุมระบบราชการ
ให้เข้ามาอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีเทียบเท่ากรม
และเพิ่มอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามที่รัฐบาลเห็นสมควร รวมไปถึง
แต่งตั้งเลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักบริหารนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนัก
งบประมาณ

โดยเฉพาะการโอนสำนักงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่ง
เป็นนัยยะสำคัญที่รวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะด้านงบประมาณมาที่ตัวนายกรัฐมนตรี นั่นคือ จอม
พลสฤษดิ์ ธารรัชต์ ทำให้การดำเนินนโยบายทางด้านต่างๆต้องผ่านมายังสำนักนายกรัฐมนตรี ดังเช่น
กรณีการให้ข้าราชการพลเรือนเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริการงาน ผ่านคณะกรรมการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมี ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ภายหลังได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย นายอำนวยการ วีรวรรณ ที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของ
นายกรัฐมนตรี(สรนันท์ สรณานุกาพ, 2560)

นอกจากนี้การแต่งตั้งรัฐมนตรีในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ก็แสดงให้เห็นถึงการพยายามให้
ข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลและบริหารกิจการบ้านเมือง การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีวันที่ 9
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 พบว่า มีจำนวนคณะรัฐมนตรี โดยมีข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่ง
รัฐมนตรีทั้งสิ้น เช่นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม กระทรวงสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข
กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น โดยมีข้าราชการทั้งสายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยเป็นคณะรัฐมนตรีที่
เป็นข้าราชการประจำทั้งหมด และปรากฏว่ามีได้แต่งตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการเลย โดยมีข้อมูลที่แสดงให้เห็น
เห็นว่าจอมพลสฤษดิ์ได้ไว้วางใจข้าราชการประจำอย่างมาก โดยให้ปลัดกระทรวงทำหน้าที่รัฐมนตรี
ประจำกระทรวงไปในระยะที่ยังไม่มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 วันที่ 20
ตุลาคม 2502

รายชื่อคณะรัฐมนตรีชุดที่ 29 ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธารรัชต์ คณะรัฐมนตรีชุดแรก มีพลเอก
ถนอม กิตติขจร เป็นรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลตรี พระเจ้าวรวงศ์
เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นรองนายกรัฐมนตรี นายโชติ คุณะเกษม เป็นรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลัง (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย) พันเอก (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (เอกอัครราชทูต กระทรวงการต่างประเทศ) นายสวัสดิ์ มหาผล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข้าราชการกรมป่าไม้) พลตรี พงษ์ ปุณณกันต์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม พลโท ประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พระยาอรรณการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (อธิบดีกรมอัยการ) หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (เอกอัครราชทูต กระทรวงการต่างประเทศ) พระประกาศสหกรณ์ (สดับ วีรเจียร) เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปลัดกระทรวงเกษตรราธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) พระบำราศนราดูร (หลง เวชชาชีวะ) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) นายบุญไทย เจริญไทย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (เอกอัครราชทูต กระทรวงการต่างประเทศ) จากนั้นมีการแต่งตั้งเพิ่มเติมรัฐมนตรีและโยกย้ายรัฐมนตรี

ภายหลังการอสังกรรมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2506 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2506 จอมพลถนอม กิตติขจรเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยในระยะเวลาช่วง พ.ศ. 2502 - พ.ศ. 2516 มีสัดส่วนของรัฐมนตรีในรัฐบาลที่มาจากข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนรายละเอียดดังนี้

ตาราง 3 แสดงสัดส่วนรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2502 - พ.ศ. 2516

รัฐมนตรีในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2502 - พ.ศ. 2516	รวม	ข้าราชการ		ไม่ใช่ข้าราชการ
		ทหาร	พลเรือน	
สฤษดิ์	18	5	12	1
ถนอม 1	22	8	13	1
ถนอม 2	28	12	14	2
ถนอม 3	29	12	14	3

แหล่งที่มา ผู้วิจัยรวบรวมและดัดแปลงจาก สรณันท์ สรณานุกาพ. (2560). การขยายตัวของระบบราชการไทยในสมัยระบอบสฤษดิ์ : ยุคความมั่นคงและการพัฒนา พ.ศ.2501 -2516. วารสารการเมืองการปกครอง, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 ประจำเดือน มกราคม – เมษายน 2560

รัฐราชการภายใต้ระบอบอำนาจทางการเมืองในยุค จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และจอมพลถนอม กิตติขจร มีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีไทยและคณะทหาร ใช้ประกาศคณะปฏิวัติเข้าแทรกแซงการทำงานสถาบันทางการเมืองต่างๆ ส่งผลให้ไม่มีการปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองกับสถาบันอื่นๆ ใน นอกจากนี้ยังมีมาตรา 17 ที่ให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ตลอดจนการควบคุมระบบราชการทั้งในระบบราชการพลเรือนและข้าราชการผ่านทหาร และข้าราชการตำรวจ รัฐบาลคณะปฏิวัติมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาไม่มีอำนาจตรวจสอบหรือล้มล้างรัฐบาล ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 เป็นการเสริมอำนาจอย่างมั่นคงให้กับรัฐบาลในขณะนั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคธุรกิจ มีการแสวงหาการคุ้มครองจากข้าราชการที่มีอำนาจในรัฐบาล ในขณะที่ภาคธุรกิจก็ใช้อำนาจผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตอบแทนกับการคุ้มครอง ธุรกิจชาวเงินสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยโดยได้รับการคุ้มครองจากผู้นำทางการเมืองให้ผลประโยชน์ทางการเงินเป็นค่าตอบแทน ผ่านรูปแบบการให้ข้าราชการผู้มีอิทธิพลเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในธุรกิจการค้าของตน และการให้ความคุ้มครองผ่านผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่เป็นตัวเงิน อันเป็นการแสวงหาการคุ้มครองผลประโยชน์ของตน โดยพบว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจรัฐหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เรื่อยมาจนถึงกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่สามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินงานกลุ่มธุรกิจธนาคาร เช่น ธนาคารกรุงเทพฯ กลุ่มธนาคารศรีอยุธยา เป็นต้น (ตระกูล มีชัย, 2526)

จอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก ผู้ปกครองต่างแข่งขันกันแสวงหาผลประโยชน์จากการเข้าควบคุมกิจการรัฐวิสาหกิจและตั้งบริษัทขึ้นใหม่ โดยอาศัยการคุ้มครองจากรัฐ เช่นการออกกฎหมายคุ้มครองพิเศษ การมอบสิทธิผูกขาด การหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ทำให้รัฐสามารถเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ผ่านการควบคุมธุรกิจเหล่านี้ อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมส่งผลเสียต่อการดำเนินกิจการของบริษัทคนจีน ดังนั้นชาวจีนผู้เสียผลประโยชน์จึงให้วิธีการเชิญชวนนักการเมืองและข้าราชการผู้ใหญ่เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการของบริษัท เพื่อคุ้มครองธุรกิจของตน(วรวิภา ดันตริรัตน์ไพศาล, 2532)

ในสมัย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มธุรกิจการค้า ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มธุรกิจ ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบาย เช่น กรณีการขายรัฐวิสาหกิจให้กับกลุ่มเอกชน จากนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เช่น บริษัทชลประทานซีเมนต์ โรงกลั่นน้ำมันไทย บริษัทไทยแลนด์สามตั้ง เป็นต้น บริษัทเหล่านี้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาล ที่ได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าผ่านการมีสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้นำในขณะนั้น

5.2 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีผลให้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ

วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2557 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเอกฉันท์เลือกพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นนายกรัฐมนตรีจากนั้นพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ในวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2557 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีมีรัฐมนตรี 32 คน รวม 34 ตำแหน่ง คณะรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ที่ได้รับการแต่งตั้งตั้งแล้วแต่มีพื้นเพเป็นข้าราชการ เกือบทั้งหมด ทั้งข้าราชการฝ่ายทหาร ตำรวจและข้าราชการฝ่ายพลเรือน และได้มีการโยกย้าย ปรับ คณะรัฐมนตรี อีก 4 ครั้งตั้งรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น โดยมีแสดงสัดส่วนอาชีพพื้นเพของ คณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดังนี้

ตาราง 4 แสดงจำนวนสัดส่วนรัฐมนตรีสมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

คณะรัฐมนตรี รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	รวม	ข้าราชการ		ไม่ใช่ข้าราชการ
		ทหาร	พลเรือน	
ประยุทธ์ 1	32	13	19	1
ประยุทธ์ 2	34	14	19	2
ประยุทธ์ 3	33	15	17	1
ประยุทธ์ 4	36	13	22	1
ประยุทธ์ 5	36	10	24	2

นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งสถานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 อันเป็นสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 6 ของไทยจัดตั้งขึ้นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติหลังรัฐประหาร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 สถานิติบัญญัติแห่งชาติชุดปัจจุบัน มีสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อมูล ณ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2561 สมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติมีจำนวน 250 คน(สถานิติบัญญัติแห่งชาติ) ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อยืนยันข้อความที่ว่าสถาบันข้าราชการได้เข้าครอบงำสถาบันทางการเมือง ผู้วิจัยจึงศึกษาและวิเคราะห์ถึงพื้นเพและภูมิหลังของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติชุดปัจจุบันพบว่า มีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 250 คน เป็นทหารทุกเหล่าทัพรวมกัน 145 คน (58%) จากจำนวนทหารทั้งหมด 145 คน ใน สนช. ชุดนี้ สามารถแบ่งเป็น ทหารประจำการ 90 คน และทหารที่เกษียณอายุราชการแล้ว 55 คน หากแบ่งตามเหล่าทัพ จะเป็น ทหารบก 93 คน ทหารเรือ 28 คน และทหารอากาศ 24 คน ตำรวจ 12 คน (5%) ข้าราชการ 66 คน (26%) ภาคธุรกิจ 19 คน (8%) และอื่น ๆ 8 คน (3%) หากรวมสมาชิกที่เคยเป็นข้าราชการ หรือทำงานในหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจทุกประเภทจะมีจำนวนถึง 223 คน (89%) ของสมาชิกทั้งหมดโดยแสดงสัดส่วนดังตาราง

ตาราง 5 แสดงจำนวนสัดส่วนสมาชิกสถานิติบัญญัติ สมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ภูมิหลังของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	จำนวน	ร้อยละ
1. ข้าราชการประจำ	223	89
1.1 ทหารบก	93	
1.2 ทหารเรือ	28	
1.3 ทหารอากาศ	24	
1.4 ตำรวจ	12	
1.5 ข้าราชการพลเรือน	66	26
2. ฝ่ายพลเรือน	27	11
2.1 ภาคธุรกิจ	19	
2.2 ภาคส่วนอื่นๆ	8	

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ถูกตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และวุฒิสภา (ส.ว.) โดยสนช.มาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จำนวนไม่เกิน 250 คน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมายแต่ การทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับเอื้อประโยชน์ให้คณะรัฐบาลทหาร ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง สมาชิกสภาเอง ทั้งยังไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชน

รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีมติรับทราบการแต่งตั้ง คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public - Private Steering Committee) ตามที่ กระทรวงพาณิชย์เสนอ มีคณะกรรมการบริหารและคณะทำงาน 12 ชุด เพื่อความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ, เอกชน และประชาชน คณะทำงาน 12 ชุด หัวหน้าทีมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ล้วนแล้วแต่รัฐมนตรีและเป็นทหารและข้าราชการที่สนิทกับทหาร และในส่วนของหัวหน้าทีม ภาคเอกชน ล้วนเป็นเอกชนรายใหญ่ของไทย เช่น บมจ. เครือเจริญโภคภัณฑ์, บจก.กลุ่มเซ็นทรัล , บจก.น้ำตาลมิตรผล , บมจ.พีทีที โกลบอล เคมิคอล , บมจ.ปูนซีเมนต์ไทย

การพยายามเข้าครอบงำรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในเรื่องของการโอนหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้แก่บริษัทเพื่อถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจแทนกระทรวงการคลัง คณะรัฐมนตรีสามารถเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือ บริษัทมหาชนจำกัดได้ เป็นการกำหนดให้สามารถจ่ายโอนหุ้นของรัฐวิสาหกิจสามารถกระทำได้โดยเสรีและยังไม่ได้กำหนดสัดส่วนที่แน่ชัดของการถือหุ้นระหว่างกระทรวงการคลังและบริษัท ในขณะที่นโยบายประชารัฐของรัฐบาลทหารที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนทั้งไทยและเทศ จากที่รัฐบาลทหารให้ความหมายของประชารัฐว่าเป็นการประสานกันระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาชน แต่สุดท้ายความหมายดังกล่าวได้แปรสภาพออกมาเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนเท่านั้นและประชาชนได้รับประโยชน์กับนโยบายนี้น้อยมาก ดังเห็นได้จากวิธีการดำเนินงานตามโครงการประชารัฐสวัสดิการ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มนายทุนใหญ่เจ้าของสินค้าอุปโภค-บริโภคขนาดใหญ่ ที่ส่งผ่านสินค้าไปยังตัวแทนผู้จำหน่ายในรูป “ร้านธงฟ้าประชารัฐ” เช่น บริษัทไคร้หรือสหพัฒนพิบูล จัดส่งสินค้าประเภทอุปโภค ให้กับร้านค้าธงฟ้า บริษัท เจียไต่ จำกัด จัดส่งสินค้าด้านปุ๋ยและเคมีภัณฑ์ บริษัทศึกษาภัณฑ์ จัดส่งสินค้าด้านอุปกรณ์เครื่องเขียน บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จัดส่งสินค้าเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่ให้บริการเชื่อมต่อสัญญาณกับเครื่องรูดบัตร

ภาคธุรกิจรัฐบาลภายใต้ พลเอกประยุทธ์ มีได้อิงแอบอยู่กับการคุ้มครอง รอคอยการออกนโยบายและมาตรการคุ้มครองกิจการของตนอีกต่อไป แต่กลับเข้ามาดำรงสถานะในฐานะผู้กำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐแทน การจัดตั้งเป็นบริษัทประชารัฐรักสามัคคี เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดสำหรับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกันการออกแบบและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในระดับฐานรากของรัฐบาลที่

กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศทั้ง 77 จังหวัด แม้ว่าจะมีนโยบายที่เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน แต่ในความเป็นจริง ภาคเอกชน โดยเฉพาะกลุ่มทุนรายใหญ่กลับเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นหลัก นายธำปณ สิริวัฒนภักดี กรรมการผู้ถือหุ้นรายใหญ่บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ถือ 99,996 หุ้น คิดเป็น 99.99% บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีวิสาหกิจเพื่อสังคมประเทศไทย จำกัด

ในขณะที่ บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี จำกัด ในแต่ละจังหวัดก็พบว่ามีส่วนของผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของธุรกิจรายใหญ่ในพื้นที่ รวมไปถึงการเข้าร่วมทุนของกลุ่มทุนใหญ่ในแต่ละพื้นที่ เช่น บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีภูเก็ต จำกัดมี นายธำปณ สิริวัฒนภักดี เข้าร่วมถือหุ้นด้วย พบว่า บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) เข้าร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีระยอง (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด คิดเป็นร้อยละ 50 มูลค่า 2,000,000 บาท

ระบบราชการได้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย ทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทำหน้าที่ตอบสนองให้กลุ่มทหารและคณะรัฐประหารสามารถกุมอำนาจทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรม บริหารประเทศ ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ในขณะที่กลุ่มทุนใหญ่ผนวกกำลังระหว่างรัฐราชการเพื่อกุมอำนาจในการออกนโยบายเศรษฐกิจร่วมกับรัฐบาล โดยอาศัยการออกนโยบายและมาตรการต่างๆเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนเอง

5.3 เปรียบเทียบรัฐราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐราชการสมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

การเมืองไทยเป็นระบบการเมืองที่ถูกขับเคลื่อนโดยระบบราชการ โดยวิเคราะห์รัฐไทยในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1932 จนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีลักษณะเป็นรัฐราชการที่มีการประสานกำลังกัน (synergy) ระหว่างทหารกับข้าราชการพลเรือน โดยทหารมีกำลังและอาวุธส่วนข้าราชการพลเรือนมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการรัฐ ตามกระบวนการรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนในสมัยปกครองของคณะปฏิวัติ ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

สาเหตุที่ผู้วิจัยนำเอาช่วงเวลา ระหว่างการครองอำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์เป็นจุดเปรียบเทียบที่สำคัญในระบบการเมืองแบบรัฐราชการเนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่อำนาจในเชิงการกำหนดนโยบายเป็นของรัฐ ระบบราชการไทยขยายตัวอย่างมากภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการทั้งในระดับกระทรวง และกรมอย่างกว้างขวางเพื่อรองรับหน้าที่และภารกิจใหม่ระบบราชการ ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2500 สถาบันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยยังมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง อำนาจทางการเมืองมีการแบ่งสัณฐานส่วนระหว่าง

สถาบันทางการเมืองในกลุ่มต่างๆ ในขณะที่ ระบบการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆถูกทำลายลง มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภาผู้แทนราษฎร ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง จอมพลสฤษดิ์ ๓๓ รัชต์ ขึ้นสู่อำนาจสูงสุดในนามของหัวหน้าคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี และได้อาศัยอำนาจเด็ดขาดตามมาตรา 17 จัดการกับปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนทำการกวาดล้างผู้ที่จอมพลสฤษดิ์เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือเป็นปฏิปักษ์ทางการเมือง (ทักษ์เฉลิมเกียรติ, 2548) การเสนอนโยบายถูกจำกัดวงอยู่ที่ระบบราชการ ทำให้เกิดการขยายตัวของรัฐบาลเพื่อรองรับแนวทางการบริหารและนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาล กลายเป็นศูนย์รวมบริหารและวางนโยบาย ผ่านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูง

การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรกของไทยในปี พ.ศ. 2504 เร่งรัดพัฒนาประเทศของคณะปฏิวัติ ระบบราชการในฐานะกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการของรัฐเพื่อใช้การพัฒนา ซึ่งนับเป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับบทบาทของรัฐ จึงส่งเสริมผลักดันให้อำนาจรัฐมีทั้งขอบเขตที่กว้างขวางและทวีความเข้มข้นมากขึ้น

ในขณะที่รัฐราชการไทยภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้อำนาจหน้าที่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวบอำนาจทางการเมืองมาสู่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพียงผู้เดียว พร้อมกับข้าราชการทหารและพลเรือนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐบาล และสถานิติบัญญัติแห่งชาติ กลไกในระบบราชการถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลทหารทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในขณะเดียวกันก็มีความพยายามสร้างเครือข่ายธุรกิจการเมืองใหม่ ซึ่งต่างจากการรัฐประหารหลายครั้งในอดีต การแสวงหาความร่วมมือระหว่างรัฐเผด็จการกับประชาชนผ่านการสนับสนุนของเอกชน สร้างพันธมิตรใหม่ระหว่างรัฐกับบริษัทเอกชนเพื่อให้เกิดการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ ที่กำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในทุกมิติ การบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย “นโยบายการปฏิรูปประเทศ” เป็นภาพแสดงของการเข้าสู่สนามการเมืองของรัฐราชการในลักษณะใหม่ที่เป็นความพยายามเข้าครอบงำและกำหนดนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นการครอบงำที่เบ็ดเสร็จและได้รับการรับรองทางกฎหมาย

เปรียบเทียบโครงสร้างในสถาบันทางการเมืองระหว่างรัฐราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ๓๓ รัชต์ และ รัฐราชการ สมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยพิจารณาสาระสำคัญของสัดส่วนคณะรัฐมนตรีเพื่อยืนยันแนวคิดรัฐราชการตามการแนววิถีการศึกษาของ Riggs โดยพิจารณาพื้นเพของสายอาชีพการทำงานของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดต่างๆ และสัดส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในสมัยจอมพลสฤษดิ์ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในสมัย พลเอกประยุทธ์ โดยแสดงในตารางดังต่อไปนี้

ตาราง 6 แสดงสัดส่วนและภูมิหลังของคณะรัฐมนตรีระหว่างสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร กับพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

	คณะรัฐมนตรี สมัย พ.ศ. 2501 - พ.ศ. 2516				คณะรัฐมนตรี สมัย พ.ศ. 2557 - พ.ศ. 2560		
	ข้าราชการ		ไม่ใช่		ข้าราชการ		ไม่ใช่
	ทหาร	พลเรือน	ข้าราชการ		ทหาร	พลเรือน	ข้าราชการ
สฤษดิ์	5	12	1	ประยุทธ์ 1	13	19	1
ถนอม 1	8	13	1	ประยุทธ์ 2	14	19	2
ถนอม 2	12	14	2	ประยุทธ์ 3	15	17	1
ถนอม 3	12	14	3	ประยุทธ์ 4	13	22	1
				ประยุทธ์ 5	10	24	2

จากตารางพบว่า ในด้านการมีรัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการทั้งผ่านทหารและพลเรือน ของทั้ง 2 ช่วงเวลา อันแสดงให้เห็นได้ว่าในแง่นี้ ภูมิหลังของคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีระหว่างสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร กับพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น สามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท อำนาจ และความสำคัญของข้าราชการ อย่างไรก็ตามจากข้อมูลในตารางข้างต้น จะพบว่า ในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีสัดส่วนรัฐมนตรีที่มีพื้นเพมาจากข้าราชการประจำในสัดส่วนที่มากกว่า ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ มีรัฐมนตรีที่เป็นทหาร 5 ราย ในขณะที่เป็นข้าราชการสายพลเรือน 7 ราย พบว่ามีจำนวนมากกว่า ถึง 7 ตำแหน่ง สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการให้ข้าราชการพลเรือนเข้ามาดูแลกิจการในแต่ละกระทรวง สอดคล้องกับข้อมูลที่พบว่า จอมพลสฤษดิ์ ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ให้อำนาจของปลัดกระทรวงรักษาการณหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรี โดยจอมพลสฤษดิ์เห็นว่า ปลัดกระทรวงต่างก็รู้งานในกระทรวงของตนอยู่แล้ว จนถึงกระทั่งให้ปลัดกระทรวงเข้าประชุมแทนรัฐมนตรีได้ (วรวิภา ตันติรัตน์ไพศาล, 2532)

รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จากข้อมูลในตารางสามารถอธิบายได้ว่า รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ พยายามให้ข้าราชการทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งมีสัดส่วนของรัฐมนตรีสายทหารถึง 13 ตำแหน่ง ในขณะที่ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 19 ตำแหน่ง อีกทั้งยังพบว่า พลเอกประยุทธ์ เลือกใช้รัฐมนตรีที่สามารถทำงานสอดคล้องและตอบสนองนโยบายของคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติได้ หากรัฐมนตรีตำแหน่งใดไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายได้ ก็จะปรับออกจากตำแหน่ง โดยในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2557 - พ.ศ. 2560 พบว่ามีการปรับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ แล้ว 5 ครั้ง โดยมีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญหลายครั้ง โดยเฉพาะรัฐมนตรีในกระทรวงด้านเศรษฐกิจ

นอกจากโครงสร้างของรัฐบาลในคณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้วิจัยได้ศึกษาเพิ่มเติมถึงสัดส่วนของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 7 แสดงจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ภูมิหลังของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ		สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ข้าราชการประจำ	228	95	223	89
1.1 ทหารบก	108		93	
1.2 ทหารเรือ	28		28	
1.3 ทหารอากาศ	25		24	
1.4 ตำรวจ	18		12	
1.5 ข้าราชการพลเรือน	49		66	26
2. ไม่ใช่ข้าราชการ	12	5	27	11

แหล่งที่มาผู้วิจัยรวบรวมจากราชกิจจานุเบกษา ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี 5 ฉบับ

สำหรับสัดส่วนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติ จากตาราง ผู้วิจัยพบว่าไม่มีความแตกต่างของสัดส่วนของภูมิหลังสมาชิกในแต่ละสภา โดยส่วนใหญ่ มีสมาชิกเป็นข้าราชการประจำ โดยในสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำทั้งสายทหารและพลเรือน ร้อยละ 95 โดยมีภาคส่วนอื่นๆ เพียง ร้อยละ 5 ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยพบว่า สัดส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีภูมิหลังเป็นข้าราชการร้อยละ 89 และไม่ใช่ข้าราชการ ร้อยละ 11 แสดงให้เห็นว่า ฐานะของสภาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ทำหน้าที่รัฐสภา มิได้มีความ

ยึดโยงกับประชาชนแต่อย่างใด สมาชิกส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการประจำ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ในขณะที่มีภาคส่วนของประชาชนเข้าไปเป็นสมาชิกในสัดส่วนที่น้อยมาก

5.3.1 ตัวแสดงทางการเมืองในการเมืองรัฐราชการ : บทบาทและอำนาจของ

นายกรัฐมนตรีในรัฐราชการสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

รัฐราชการภายใต้ระบอบอำนาจทางการเมืองในยุค จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีกุมอำนาจเบ็ดเสร็จ โดย การรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ครั้งนี้มีผลทำให้การเมืองการปกครองไทยต้องเข้าสู่รัฐราชการอย่างเต็มรูปแบบ มีอำนาจที่เด็ดขาด หัวใจสำคัญของการปกครองบ้านเมืองขึ้นอยู่กับตัวผู้ปกครองหรือพ่อขุนซึ่งมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของที่อยู่ใต้ปกครอง ข้าราชการและประชาชนมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและรับเอาสิ่งที่เป็นความ "อุปถัมภ์" จากฝ่ายรัฐบาล

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นตัวแทนของภาพผู้นำที่สร้างเสริมบารมี ก่อนเข้าสู่อำนาจรัฐอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการรัฐประหารครั้งที่ 2 เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ก่อนหน้านั้น จอมพลสฤษดิ์ได้อาศัยการส่งอิทธิพลอยู่เบื้องหลังของรัฐบาล ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 ที่กลายมาเป็นขวัญใจของประชาชน ที่ขาดความเลื่อมใส และมีความไม่พอใจต่อการบริหารงานของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 ได้ส่งผลต่อความนิยมในตัวจอมพลสฤษดิ์อย่างมาก ในฐานะผู้ที่ปฏิวัติที่ไม่ได้มุ่งหวังอำนาจในการเมือง โดยให้ นายพจน์ สารสิน และจอมพล ถนอม กิตติขจรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วง พ.ศ. 2500 – 2501 จนในที่สุด การทำการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2501 อำนาจของจอมพลสฤษดิ์มีความมั่นคงและเข้มแข็งอย่างมาก ทำให้การรัฐประหารในครั้งนี้ดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อย และบริหารประเทศผ่านการควบคุมระบบราชการและกองทัพ ตลอดจนตำรวจ พร้อมๆกับการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและการธำรงรักษาและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์(วรธธิกา ตันติรัตน์ไพศาล, 2532)

โดยนัยยะนี้แสดงให้เห็นว่า จอมพลสฤษดิ์ กุมอำนาจเบ็ดเสร็จในการเมือง ภายหลังจากการทำการรัฐประหาร จอมพลสฤษดิ์ขึ้นสู่อำนาจสูงสุดในนามของหัวหน้าคณะปฏิวัติและนายกรัฐมนตรี และได้อาศัยอำนาจเด็ดขาดตามมาตรา 17 จัดการกับปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนทำการกวาดล้างผู้ที่ยอมพลสฤษดิ์เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือเป็นปฏิปักษ์ทางการเมือง ตลอดจนปัญญาชน นักคิด นักเขียน เป็นจำนวนมาก รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ภาคส่วนอื่นๆถูกล้มล้างไป เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน(วรธธิกา ตันติรัตน์ไพศาล, 2532) และในสมัยนี้ ปัญญาชน นักศึกษา และนักหนังสือพิมพ์ ตลอดจนนักการเมืองจำนวนมากมายที่วิพากษ์วิจารณ์จอมพลสฤษดิ์ ตลอดจนวิพากษ์วิจารณ์ประวัติศาสตร์และสังคมไทย ได้ถูกปราบปรามอย่างรุนแรง (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2548)

ในเรื่องของการบริหารจอมพลสฤษดิ์ ได้ดำเนินการปรับปรุงอำนาจของนายกรัฐมนตรี ได้รวมศูนย์อำนาจให้เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงนอกจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ยังรวมศูนย์อำนาจทางด้านการใช้กำลังไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ และหลังจากที่ได้ตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น ก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย การจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ไม่เพียงหน่วยงานการเมืองเท่านั้นที่อยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี หากแต่ยังรวมไปถึงหน่วยงานในระดับหน่วยงานระดับนโยบายถูกผนวกเข้ารวมไว้ด้วย อาทิ สำนักงบประมาณ สภาพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นต้น (สรนันท์ สรณานุกาพ, 2560)

5.3.2 ตัวแสดงทางการเมืองในการเมืองรัฐราชการ : บทบาทและอำนาจของนายกรัฐมนตรีในรัฐราชการสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศยึดอำนาจการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง และกำหนดให้ หน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือผู้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย พร้อมกับ ให้อำนาจหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการให้ความเห็นชอบ แทนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้การดำเนินการเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา

แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยมี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้รับเลือกจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ออกประกาศ จัดการบริหารงานโดยกำหนดให้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีหน้าที่ กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนโยบายเฉพาะหน้า และนโยบายระยะยาว เพื่อให้ส่วนงานระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ นำไปดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด โดยแบ่งหน้าที่ ออกเป็น 6 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายสังคมจิตวิทยา ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายกิจการพิเศษ ส่วนงานขึ้นตรง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ฝ่ายความมั่นคง โดยมี พลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายเศรษฐกิจ มี พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มี พลเอก ไพบูลย์ คุ้มฉายา ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก เป็น หัวหน้าฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีชุดแรก โดยในส่วนนี้ผู้วิจัยจะหยิบยกเอาส่วนงานด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และงานด้านฝ่ายกฎหมายมาพิจารณา โดยพบว่า รัฐบาลประยุทธ์ 1 หัวหน้าทีมรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ คือ โดยมอบหมายให้ ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งต่อมา นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ หลังจากรัฐบาลถูกโจมตีอย่างหนักเรื่องปัญหาปากท้อง และสินค้าเกษตรตกต่ำ กระทั่งนำมาสู่การปรับคณะรัฐมนตรีในกระทรวงด้านเศรษฐกิจ เพื่อดึงผู้มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์แต่ละด้าน มาทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายด้านเศรษฐกิจ

งานด้านความมั่นคง มี พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ดูแลงานด้านนี้ โดยมีกระทรวงสนับสนุนทั้ง กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานด้านความมั่นคง เช่นสภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังอาศัยอำนาจพิเศษในการดำเนินงานด้วยเช่นกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 กำหนดให้ ในกรณีที่ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

โดยใช้เข้าแก้ปัญหาในหลากหลายประเด็น ทั้งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2558 เพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสาระสำคัญของคำสั่งฉบับนี้ คือ กำหนดโทษให้ผู้ที่ยขายสลากฯ เกินราคาที่กำหนดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่ผู้บัญชาการทหารบกหรือแม่ทัพภาคมีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด หรือ คำสั่งฉบับที่ 22/2558 เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแข่งขันรถยนต์และรถจักรยานยนต์ในทาง และการควบคุมสถานบริการ หรือสถานประกอบการที่เปิด

ให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการโดยมีสาระสำคัญ คือ ห้ามการรวมกลุ่มกันในพฤติการณ์ที่น่าจะนำไปสู่การแข่งรถ

รวมไปถึงการใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานอื่นๆ เช่น คำสั่งฉบับที่ 64/2559 เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ้นจากตำแหน่งรวมถึงให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย และให้ พล.ต.อ.อัศวิน ขวัญเมือง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคำสั่งที่ 7/2560 เรื่อง การปรับปรุงระบบพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาการซื้อขายตำแหน่ง มีเนื้อหาว่า ขั้นตอนการแต่งตั้งเริ่มจากให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานระดับกองบังคับการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับกองบังคับการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ แล้วเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานระดับกองบัญชาการเพื่อดำเนินการ แล้วเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยมี รอง ผบ.ตร. เป็นคณะร่วมพิจารณา มาตรา 44 กลายเป็นอำนาจที่ใช้ในการจัดการทุกอย่าง มาตรา 44 นั้นให้อำนาจกับหัวหน้า คสช. กระทำการได้ทุกอย่าง และเหนือกว่าทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และเป็นคำสั่งที่เป็นผลที่สุด โดยไม่ต้องรับผิดทางกฎหมาย ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 48

5.4 บทวิเคราะห์ : เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรธนรัชต์ และสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรใน 2 ยุค โดยยุคแรกเป็นรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรในสมัยจอมพลสฤษดิ์ธนรัชต์ ที่ตัวแสดงหลักคือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุด กุมเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สถาปนารัฐราชการอย่างเข้มข้น การเสนอนโยบายถูกจำกัดวงอยู่ที่ระบบราชการ ทำให้เกิดการขยายตัวของรัฐราชการเพื่อรองรับแนวทางการบริหารและนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาล

กลายเป็นศูนย์รวมบริหารและวางนโยบาย ในขณะที่ภาคส่วนอื่นๆ ถูกลดทอนบทบาทลง เช่น การปิดพื้นที่ทางการเมือง ยุบพรรคการเมือง ยุบสภาผู้แทนราษฎร

การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีที่จะสามารถใช้อำนาจการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการได้อย่างเบ็ดเสร็จ นายกรัฐมนตรีกุมอำนาจเหนือรัฐสภา ซึ่งในสมัยจอมพลสฤษดิ์ สภาไม่มีอำนาจล้มล้างหรือถอดถอนรัฐบาล ทำให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ทำงานโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา จอมพลสฤษดิ์ ใช้อำนาจเบ็ดเด็ดขาดเพื่อจำกัด พวกนอกริตนอกรอย เป็นสิ่งที่พบเห็นได้อยู่เสมอ เช่น การลงโทษประหารชีวิตชาวจีนผู้ลอบวางเพลิง และกำจัดผู้กระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ พร้อมกับปัญญาชน นักศึกษา และ

นักหนังสือพิมพ์ ตลอดจนนักการเมืองจำนวนมากมาที่วิพากษ์วิจารณ์จอมพลสฤษดิ์ตลอดจนวิพากษ์วิจารณ์ประวัติศาสตร์และสังคมไทย ได้ถูกรับปรามอย่างรุนแรง

นอกจากนี้ อำนาจนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ถืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว โดยควบคุมทั้งฝ่ายข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ตลอดจนข้าราชการตำรวจ พร้อมๆกับการควบคุมงานด้านงบประมาณ โดยการ จัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่โอนสำนักงานงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นนัยยะสำคัญที่รวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะด้านงบประมาณมาที่ตัวนายกรัฐมนตรี (วรวิภา ตันติรัตน์ ไพศาล, 2532)

ในขณะที่ รัฐบาลการสมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พบว่า มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยมีคณะรักษาความมั่นคงในฐานะผู้กำหนดนโยบาย โดยมีส่วนราชการ กระทรวง กรม และส่วนราชการอื่นๆ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้มอบหมายงานด้านต่างๆออกเป็นหลายนส่วน แสดงให้เห็นถึงอำนาจ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ถูกแบ่งออกผ่านฝ่ายต่างๆ อาทิ ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายเศรษฐกิจ และฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร มีการใช้อำนาจตาม มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 17 ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร กวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ คนที่ถูกลงโทษไม่ใช่เพียงผู้ต้องหาที่ถูกสงสัยว่า กระทำความผิดอาญา อย่างการ ลักทรัพย์ ฆ่าผู้อื่น หรือการวางเพลิงเผาทรัพย์ แต่รวมไปถึงผู้เห็นต่างทางการเมืองที่ออกมาเคลื่อนไหว อย่างการแจกใบปลิวคัดค้านหรือออกความเห็นต่อต้านรัฐบาลด้วยและหลังจากจอมพลสฤษดิ์เสียชีวิต ก็เข้าสู่ยุคการปกครองโดย จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งยังคงมี มาตรา 17 ให้ อำนาจแก่จอมพลถนอมทั้งในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2502 และที่อยู่ในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2515

กรณีการใช้อำนาจ ตามมาตรา 17 ในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2502 กรณี ครูครอง จันดา วงศ์คดีปราบคอมมิวนิสต์ต่อความมั่นคงของราชอาณาจักรและราชบัลลังก์ เพื่อป้องกันการกระทำผิด ชนิดนี้ต่อไปภายหน้า เจ้าหน้าที่จึงได้ดำเนินการประหารชีวิต อีกกรณีคือคดีของ นาย ศุภชัย ศรีสติถูก จับกุมด้วยข้อหาการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ บ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และทรยศ ขายชาติ จนถูกลงโทษประหารชีวิตด้วยอำนาจตามมาตรา 17 โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการยุติธรรม (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2548) รวมไปถึง กรณีคดีนายรวม วงศ์พันธ์ สมาชิกกรรมการเมืองพรรค คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ข้อหาคอมมิวนิสต์ เขาถูกจับได้และประหารชีวิตต่อหน้าประชาชน เมื่อ 24 เมษายน พ.ศ. 2505 และกรณีสั่งประหาร นายศิลา วงศ์สิน ข้อหาทรมานผู้ต้องหา ในการกำจัดกวาด ล้าง ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล(บัญชา สุมา, 2525)

อำนาจพิเศษในรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะพบว่า การใช้อำนาจพิเศษของ นายกรัฐมนตรี ผ่าน มาตรา 44 มีลักษณะที่ใช้เข้าไปจัดการงานบริหารราชการแผ่นดิน ครอบคลุม หน่วยงานหลายส่วน ทั้งด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ การจัดระเบียบสังคม รวมไปถึงการคุ้มครอง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น การออกกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ การแก้ไขกฎหมาย และอำนาจบริหาร เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ แต่ไม่ปรากฏการใช้ อำนาจตุลาการที่ชัดเจน เช่น การสั่งลงโทษบุคคล

ความแตกต่างของการนำมาใช้ของมาตรา 44 ในสมัยรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และมาตรา 17 ในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ มาตรา 17 นั้นถูกนำไปใช้ในการลงโทษ ที่เด็ดขาดมากกว่า เช่นการสั่งประหารบุคคล กลุ่มบุคคลที่เชื่อว่าเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นอันธพาล วางเพลิง หรือทำการต่อต้านการทำการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ รวมไปถึงผู้ที่ถูกมองว่าเป็น ปฏิปักษ์ต่อการเมือง จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจพิเศษของคณะรัฐประหารในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนใหญ่เน้นไปที่การใช้อำนาจตุลาการ ในการชี้ขาดข้อพิพาท และพิพากษาคดี เพื่อลงโทษ บุคคลที่เห็นว่าเป็นภัยต่อรัฐหรือต่อคณะรัฐประหาร มีน้อยมากที่ใช้อำนาจบริหาร เพื่อการบริหาร จัดการ การดำเนินกิจการของรัฐ การบังคับใช้กฎหมาย หรือ อำนาจนิติบัญญัติ เพื่อการบัญญัติ กฎหมายแก้ไขกฎหมายก็น้อยเช่นกัน

ในทางกลับกัน การใช้มาตรา 44 ในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กลับใช้อำนาจนิติ บัญญัติ เน้นการออกกฎหมายเสียส่วนใหญ่ และใช้อำนาจบริหารเป็นลำดับรอง แต่อำนาจตุลาการ แทบ ดั้งนั้นสิ่งที่แตกต่างไปก็คือการขยายอำนาจโดยกว้างของ มาตรา44 นั้นมีมากกว่า มาตรา 17 ค่อนข้างมาก ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ใช้อำนาจตามมาตรา 17 เพียง 11 ครั้ง ในขณะที่หัวหน้าคณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในด้าน การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือให้ออกจาก

ราชการของข้าราชการประจำ เช่น กรณีการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดการจัดระเบียบสังคม เช่น การประกาศห้ามหาบเร่-แผงลอยทำการค้าบนฟุตบาท หรือการควบคุมราคาสลากกินแบ่ง 80 บาท เป็นต้น การให้ความคุ้มครอง และอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติภารกิจภายใต้คำสั่ง คสช. การเข้าไปเพื่อมีมติเศรษฐกิจ เช่น การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ หรือ การยกเว้นการทำ EIA/EHIA ในโครงการขนาดใหญ่อันมีส่วนกระทบต่อการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

ตาราง 8 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

ยุคสมัย	รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา
รัฐธรรมนูญ	ธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557
ผู้นำทางการเมือง	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์คุมอำนาจเบ็ดเสร็จในฐานะนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะปฏิวัติ	คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมีการแบ่งโครงการอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นหัวหน้าคณะฯ และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
โครงสร้างสถาบันทางการเมือง	คณะรัฐมนตรี ภูมิหลังอาชีพคณะรัฐมนตรีมีสัดส่วนของข้าราชการประจำที่สูงมาก แต่ในจำนวนนั้นมีสัดส่วนข้าราชการประจำมากกว่าข้าราชการฝ่ายทหาร	คณะรัฐมนตรี ภูมิหลังอาชีพคณะรัฐมนตรีมีสัดส่วนข้าราชการประจำที่สูง โดยใช้ข้าราชการฝ่ายทหารเข้าดำรงตำแหน่งในสัดส่วนที่มากกว่าข้าราชการประจำ
	ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่แทนรัฐสภา	ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่รัฐสภา

ตัวแสดงทางการเมือง	ข้าราชการ	ทหาร ข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือน นักธุรกิจ นักวิชาการ
อำนาจพิเศษ	อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502	อำนาจตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557
ขอบเขตการใช้อำนาจ	เน้นการใช้อำนาจทางตุลาการ	เน้นใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร
เนื้อหาการใช้อำนาจพิเศษ	ใช้เพื่อกำจัดภัยคุกคามต่อความมั่นคง และผู้ต่อต้านรัฐบาล	ใช้ควบคุมผู้เห็นต่างและต่อต้านรัฐบาล โดยเน้นใช้เพื่อการบริหารจัดการ การดำเนินกิจการของรัฐ การบังคับใช้กฎหมาย
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มธุรกิจ	รัฐมีอำนาจเหนือกลุ่มธุรกิจในฐานะผู้ออกกฎระเบียบและควบคุมธุรกิจการค้า โดยให้ความคุ้มครองและรับผลประโยชน์ต่างตอบแทน	รัฐผนวกรวมกับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในการร่วมกันออกนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายทางเศรษฐกิจ มีการตั้งภาคธุรกิจเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ในระดับนโยบาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แหล่งที่มา ผู้วิจัยดัดแปลงจาก อตินันท์ พรหมพันธุ์ใจ. (2558). รัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์: ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531). *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. หน้า 87. โดยใช้ข้อมูลที่วิจัยเก็บรวบรวม

บทที่ 6

บทสรุปและอภิปรายผล : รัฐราชการทหารไทย (Militarization Bureaucratic Polity)

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอผลจากการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติพร้อมสถาปนารัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองครั้งสำคัญ มีกระจายอิทธิพลทหารเข้าสู่ทุกองคาพยพ พร้อมๆกับการ

6.1 รัฐราชการทหารไทย (Militarization Bureaucratic Polity) ภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

6.1.1 การใช้เครื่องมือทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อผนวกรัฐราชการให้อยู่ในโครงสร้างที่เป็นทางการของระบบและสถาบันทางการเมือง

การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกในยุคคสช. ที่จัดทำโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่มี นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ก็เคยมีการบัญญัติให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดองแห่งชาติ” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ แนวคิดกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างฯ ที่มี นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558

สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับบวรศักดิ์ คือการกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปและการปรองดอง หรือ คปป. ซึ่งถูกวิจารณ์อย่างหนักว่านี่คือการจงใจสืบทอดอำนาจของคสช. อย่างชัดเจน เนื่องจาก คปป. มีโครงสร้างจากราชการและกองทัพเด่นชัดมาก แลมีสถานะเป็นเหมือนซูเปอร์รัฐบาล หรือ รัฐซ้อนรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับบวรศักดิ์ให้อำนาจพิเศษไว้มากมาย ในสถานการณ์ปกติก็สามารถกำหนดแนวทางการปฏิรูปและจัดสรรงบประมาณได้ แต่หากสถานการณ์ไม่ปกติ ยังให้อำนาจช่วง 5 ปีแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญว่า หากเกิดปัญหาความขัดแย้งในประเทศโดยไม่สามารถควบคุมได้ คณะกรรมการชุดนี้สามารถมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 เพื่อใช้มาตรการที่จำเป็นในการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้แต่ในที่สุด คปป. ก็ไม่เกิดขึ้น เพราะสภาปฏิรูปฯ ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับบวรศักดิ์ ต้องตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ โรดแมปการเลือกตั้งขยายออกไปจนล่าสุดก็ยังไม่เห็นความชัดเจนนัก

การเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายที่รัฐราชการต้องการสร้างความชอบธรรมผ่านการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย “นโยบายการปฏิรูปประเทศ” เป็นภาพแสดงของการเข้าสู่สนามการเมืองของรัฐราชการในลักษณะใหม่ที่เป็นความพยายามเข้าครอบงำและกำหนดนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นการครอบงำที่เบ็ดเสร็จและได้รับการรับรองทางกฎหมาย ภายหลังการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี แนวทางการกำหนดกรอบการพัฒนาประเทศโดยมุ่งหวังเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ และให้เสนอร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) โดยได้มีการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติที่มาจากหลายภาคส่วน ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคการเมือง และนักวิชาการ รวมถึงได้พิจารณานำข้อคิดเห็นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ และความคิดเห็นจากภาคประชาชนมาเป็นข้อมูลในการยกร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 โดยได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 2 คณะได้แก่ คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์และกรอบการปฏิรูป เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และคณะอนุกรรมการจัดทำผลปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ เพื่อจัดทำร่างแผนปฏิบัติการตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ(Road Map)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณา “พระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560” ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ” เข้ามาทำหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ชาติและกำกับดูแลการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับข้อเสนอให้มีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมาจากข้าราชการที่มาจากหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะมีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 17 คน จากกรรมการทั้งสิ้น 34 คน อันเป็นการตบเท้าเข้าสู่สถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการของข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเพื่อครอบงำระบอบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไปอีก 20 ปี ที่กรรมการไม่ได้มีที่มาจากประชาชนหรือความยึดโยงใดๆกับประชาชน

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 ทั้ง 28 รายชื่อ มีรายชื่อที่เป็นนายทหาร ตำรวจ ทั้งหมด 11 ราย และจำนวนมากเคยร่วมงานกับรัฐบาลภายใต้การนำของคณะรัฐประหารหรือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ขณะที่จำนวนหนึ่งเป็นกลุ่มนายทุนที่ร่วมงานกับรัฐบาลมาโดยตลอด พร้อมกันนี้ยังมี 5 รายชื่อที่ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ข้อสังเกตในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และนายกรัฐมนตรี

เป็นบุคคลเดียวกัน รวมทั้ง รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯและผู้ทรงคุณด้วยตัวเอง รวมทั้งการส่งร่างยุทธศาสตร์ชาติให้ สถาบันบัญญัติ พิจารณา ก็พบว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติส่วนใหญ่ก็ได้รับการแต่งตั้งมาจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นคนเดียวกับทั้ง นายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงเป็นการสถาปนารัฐราชการอย่างเข้มข้น อาศัยเครื่องมือทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญโดยสามารถออกแบบสถาบันทางการเมืองอีกสถาบันหนึ่งที่บรรจุข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลในอนาคต โดยมีคณะกรรมการที่มีสัดส่วนเป็นข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนเป็นกรรมการ ซึ่งจากสัดส่วนดังกล่าวไม่มีการเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นการนโยบายในการดำเนินงานของรัฐบาลเลย

6.1.2 การผนึกกำลังระหว่างรัฐราชการกับกลุ่มทุนใหญ่เพื่อเอื้อประโยชน์และค้ำจุนซึ่งกันและกันอย่างชัดเจน

นโยบายรัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศโดยใช้กลไกของประชารัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ความร่วมมือกันของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน รูปแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายโดยใช้กลไกของระบบราชการผสมกับภาคเอกชน ภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนผืนตัวเองจากผู้รับการปกป้องคุ้มครองในรัฐราชการแบบเดิมเข้ามาสู่อำนาจที่เป็นทางการ นโยบายประชารัฐ รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีมติรับทราบการแต่งตั้ง คณะกรรมการภาครัฐและเอกชนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (Public - Private Steering Committee) ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ มีคณะกรรมการบริหารและคณะทำงาน 12 ชุด เพื่อความร่วมมือกันระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน

การแต่งตั้งคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นคณะกรรมการที่ภาคเอกชนชั้นอาสาเข้ามาช่วยภาครัฐดำเนินการขับเคลื่อนเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับภารกิจของกระทรวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ คณะกรรมการบริหารและคณะทำงาน 12 ชุด หัวหน้าทีมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนล้วนแล้วแต่รัฐมนตรีและเป็นทหารและข้าราชการที่สนิทกับทหาร และในส่วนของหัวหน้าทีมภาคเอกชน ล้วนเป็นเอกชนรายใหญ่ของไทย เช่น บมจ. เครือเจริญโภคภัณฑ์, บจก.กลุ่มเซ็นทรัล, บจก.น้ำตาลมิตรผล, บมจ.พีทีที โกลบอล เคมิคอล, บมจ.ปูนซีเมนต์ไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่า ยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” ที่มีการรวมเอาพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชนภาคธุรกิจ หรือภาครัฐมาใช้ โดยพบว่า นโยบายประชารัฐของรัฐบาลทหารที่มีการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนทั้งไทยและเทศ จากที่รัฐบาลทหารให้ความหมายของประชารัฐว่าเป็นการประสานกันระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาชน แต่สุดท้ายความหมายดังกล่าวได้แปรสภาพออกมาเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนเท่านั้น

กรณีประชารัฐสวัสดิการ เป็นการให้วงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อใช้ชำระค่าสินค้าและบริการผ่านเครื่องรับชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่กำหนด เมื่อชำระค่าสินค้าและบริการแล้ววงเงินจะลดลงตามยอดที่ใช้จ่าย โดยเห็นว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุนใหญ่เจ้าของสินค้าอุปโภค-บริโภคขนาดใหญ่ ที่ส่งผ่านสินค้าไปยังตัวแทนผู้จำหน่ายในรูป “ร้านธงฟ้าประชารัฐ” ตามมาตรการการดำเนินงานของนโยบายดังกล่าว ซึ่งสินค้าส่วนใหญ่ก็จะมาจากบริษัทใหญ่ไม่กี่ราย ขณะที่สินค้าจากชาวบ้าน สินค้า SME จากกลุ่มผู้ผลิตในท้องถิ่น ผู้ผลิตขนาดเล็กและขนาดย่อม ที่ไม่มีไลน์ธุรกิจที่สามารถซื้อ-ขายกับร้านค้าที่กรมการค้าภายใน-กรมบัญชีกลาง กำหนดได้ ก็จะไม่สามารถขายสินค้าของตนเองได้

บริษัท ประชารัฐรักสามัคคี(ประเทศไทย) จำกัด เป็นตัวอย่างสำคัญในการเข้ามามีบทบาทในการร่วมออกแบบนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาททหารและภาคเอกชน บริษัท ประชารัฐรักสามัคคี วิสาหกิจเพื่อสังคมประเทศไทย จำกัด จัดทะเบียนวันที่วันที่ 29 เมษายน 2559 ทุน 100 ล้านบาท แม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ริเริ่มมาจากภาครัฐ แต่พบว่า สัดส่วนการถือหุ้นมีบริษัทเอกชนระดับประเทศ เข้าร่วมถือหุ้น นายฐาปน สิริวัฒนภักดี ถือ 99,996 หุ้น (99.99%) ในฐานะกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) และเป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชนจากคณะทำงานสานพลังประชารัฐทั้ง 12 คณะ สำหรับบริษัทประชารัฐสามัคคีในจังหวัด จากการศึกษาข้อมูลพบว่า บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีชุมพร (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด จัดทะเบียน 21 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ทุน 4,000,000 บาท ที่ตั้งเลขที่ 117 หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งคา อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน) ถือ 1,000 หุ้น (25%) บมจ.ธนาครกรุงเทย ถือหุ้นจำนวน 390 หุ้น (9.75%) เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลทหารไทย มีการปรับบทบาทของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและทุนที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเป็นการผนวกกำลังระหว่างรัฐราชการที่ใช้มาตรการทางกฎหมายสร้างความชอบธรรมในทางการเมือง และออกกฎหมายและนโยบายเพื่อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุน โดยเฉพาะกลุ่มทุนใหญ่ ที่อาศัยแอบอิง และผนวกตัวเองเข้าไปอยู่ในสถาบันที่เป็นทางการในการออกนโยบาย พร้อมทั้งได้รับผลประโยชน์อย่างมหาศาลจากนโยบายดังกล่าวอย่างเต็มที่

6.1.3 การใช้พลังของระบบราชการฝ่ายทหารควบคุมระบบการเมืองโดยมีพลังของระบบราชการคอยสนับสนุน

รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ประกาศใช้โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 มาตรา 44 ที่ให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จไว้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่เพียงผู้เดียวมาตรา 44 ก็กลายเป็นเครื่องมือสารพัดประโยชน์ ที่นายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้เป็นฐานอำนาจออกคำสั่ง

น่านปการ จากคำสั่งหลายฉบับที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจมาตรา 44 มีทั้งการโยกย้ายข้าราชการ เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงาน การออกมาตรการหรือนโยบาย เพื่อการใช้ประโยชน์ เป็นต้น จากการศึกษาจะพบว่า ทหารได้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง ทั้งการควบคุมกำกับดูแลการบริหารและดำเนินงานของระบบราชการ

ภายใต้นโยบายปฏิรูปตำรวจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดเพื่อดำเนินการปฏิรูปองค์กรตำรวจ โดยพบว่ามีความพยายามแทรกแซงการดำเนินของของการปฏิรูปตำรวจ พบว่ามีการใช้อำนาจพิเศษในการแทรกแซงกิจการตำรวจทั้งนโยบายการปฏิรูปตำรวจที่กระทำผ่านคณะกรรมการชุดต่างๆ รวมไปถึงการแต่งตั้งโยกย้ายประจำปี การแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ด้วยการเพิ่มปลัดกระทรวงกลาโหมเข้ามาเป็นกรรมการจึงเห็นได้ว่าในกรณีนี้ ทหารได้เข้าแทรกแซงการทำงานของระบบราชการอื่น เพื่อแสดงบทบาทนำในการบริหารประเทศตามนโยบาย ซึ่งองค์กรตำรวจถือเป็นองค์กรที่สำคัญหนึ่งในการบริหารจัดการดูแลความเรียบร้อย ความสงบของประชาชนโดยรวม

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่ง 64/2559 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จากกรณีระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในกรุงเทพมหานครของหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นการชั่วคราวอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รวมไปถึงการแทรกแซงการดำเนินงานด้านงบประมาณของท้องถิ่น แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน พบว่าสัดส่วนของคณะกรรมการชุดดังกล่าว มีตำแหน่งปลัดบัญชาทหารเข้าไปเป็นกรรมการและเลขานุการ พบว่าทหารภายใต้การนำของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จากตำแหน่งของกรรมการทั้ง 8 คนไม่มีตัวแทนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนจัดสรรงบประมาณ ทั้งหมด คือ ข้าราชการ โดยมีทหารถึง 5 คน จาก 8 คนในคณะกรรมการฯ

ด้านการบริหารงานของระบบราชการ คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนโยบายเฉพาะหน้า และนโยบายระยะยาว เพื่อให้ส่วนงานระดับเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และระดับปฏิบัติ นำไปดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องตามความรับผิดชอบ

ด้านการจัดระเบียบสังคม วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 กรมการขนส่งทางบก ร่วมกับ ทหารกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ กองบัญชาการตำรวจนครบาลและฝ่ายเทคนิคเขตปทุมวันเชิญบริษัท ผู้ให้บริการแอปพลิเคชันสำหรับเรียกรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคล Grab Bike และ Uber MOTOR เข้าหารือเพื่อชี้แจงกฎระเบียบ และประเด็นปัญหาที่ขัดต่อกฎหมายที่กรมการขนส่งทางบกมีหน้าที่กำกับดูแล

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 10/2558 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 42/2558 (เพิ่มเติมครั้งที่ 2) เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ให้จัดตั้ง ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายโดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติในระดับรัฐบาล ให้กองทัพเรือ และศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล(ศรชล.) ซึ่งจัดตั้งโดยมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2540 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2540 และวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2541 ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลัก ในการปฏิบัติการทางทะเลและชายฝั่ง และปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ควบคุม สั่งการ กำกับดูแล และประสานการปฏิบัติการทั้งปวงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย โดยให้ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย มีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการประมงดำเนินการโอนหรือเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับใบอนุญาตในอาชญาบัตรหรือใบอนุญาตให้ใช้เครื่องมือทำการประมงในทะเล ในกรณีของการทำหน้าที่ของฝ่ายทหาร ที่เข้ามาจัดการปัญหาด้านการประมงควบคู่ไปกับการดำเนินการปกติของราชการส่วนต่างๆที่ทำหน้าที่เดิมอยู่ก่อนหน้าแล้ว

กรณีเรือประมงจับปลาฉลามวาฬที่จังหวัดภูเก็ต พลเรือเอก พิเชฐ ตานะเศรษฐี เสนาธิการทหารเรือ พร้อมด้วย พลเรือโท ประยูร ภูเทียมน ที่ปรึกษาศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) พลเรือตรี เจริญพล คุ่มราชี่ รองผู้บัญชาการทัพเรือภาคที่ 3 และ พลเรือตรี บวร มัทวานุกูล รอง ผอ.รมน.จังหวัดภูเก็ต ร่วมติดตามผลการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีเรือประมงจับปลาฉลามวาฬ รวมไปถึงกรณี ทหารกองกำลังรักษาความสงบพื้นที่เกาะสมุย กองทัพภาคที่ 4 ร่วมกับเจ้าหน้าที่เทศบาลนครเกาะสมุย ตำรวจ สภ.บ่อผุด เข้าจัดระเบียบพื้นที่ชายหาดบางรักษ์ ชายหาดสาธารณะบนเกาะสมุย หลังมีชาวประมงพื้นบ้านเข้ามาบุกรุกยึดพื้นที่ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยทำประมง ตามแนวชายหาดโดยผิดกฎหมาย

เดิมอำนาจหน้าที่นี้เป็นของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีหน้าที่จัดระเบียบ การประมงให้เป็นไปตามมาตรฐาน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมประมง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ให้กรมประมงมีภารกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและพัฒนาด้านการประมง เพื่อการจัดการทรัพยากรประมง ควบคุมการทำประมง และการผลิตสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์ประมงที่มีมาตรฐานถูกสุขอนามัยให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ ตลอดจนใช้ทรัพยากรประมงและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรการในการทำการประมงและการใช้ประโยชน์จากสัตว์น้ำ ควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการทำประมงในแหล่งน้ำจืดและทะเล การค้าสัตว์น้ำให้เป็นไปตามกฎหมาย

ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย เดิมมีชื่อ ศูนย์บริการข่าวสารของกระทรวงมหาดไทย” เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้บริการข้อมูล และรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์เกี่ยวกับงานของ กระทรวงมหาดไทย การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย มีลักษณะการทำงาน แบบปิดโดยบริหารเป็นการภายใน มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างจริงจัง โดยมีลักษณะการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับ จะเน้นรูปแบบการสื่อสารทางโทรศัพท์ที่ไม่เน้นเอกสาร เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างภาคราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิชมรม สมาคม สถาบัน อาสาสมัคร และองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นแกนหลักในการ ประสานความร่วมมือของทุกองค์กร

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระดับจังหวัดและให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัด สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและ ประชาชนได้รับความพึงพอใจให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมขึ้นในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่อง ร้องเรียนร้องทุกข์ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะ ของประชาชนให้ทุกกระทรวง กรม ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ สนับสนุนการดำเนินการของ ศูนย์ดำรงธรรมทั้งด้านวัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากร ให้สามารถบริการแก่ประชาชนได้อย่างมี ประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง และกำหนดให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดบูรณาการการบริหารจัดการร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เพื่อ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และวางแนวทางการปฏิบัติภายในศูนย์ดำรงธรรม โดยมี กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่กำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม

กรณีทหารกับการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม พลเอก อุดมเดช สีตบุตร ผบ.ทบ.ได้สั่งให้ ทุกหน่วยติดตามสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อทางด้านความมั่นคง ให้ทุกหน่วยสานต่อภารกิจ สนับสนุนคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยเฉพาะงานรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งในเรื่องการรักษา

ความปลอดภัย การจัดระเบียบสังคม การบังคับใช้กฎหมาย การป้องปรามการกระทำผิดกฎหมาย ดูแลทรัพยากร แก้ปัญหาเสพติด แรงงานต่างด้าวโดยให้ประสานการปฏิบัติกับทุกส่วนราชการอย่างรอบคอบ ตามที่รัฐบาลมอบหมายให้กองทัพบกส่งเจ้าหน้าที่ทหารสนับสนุนการปฏิบัติงานที่ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด รวมถึงการรับรู้ปัญหาความเดือดร้อน การคลี่คลายปัญหาผบ.ทบ.ส่งหนุงาน คสช. พร้อมกำชับทุกหน่วยช่วยงานศูนย์ดำรงธรรม(ไทยรัฐออนไลน์, 2557)

การจัดระเบียบสังคมผ่านการดำเนินงานของศูนย์ดำรงธรรม จากการศึกษาพบว่า กรณีศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดบุรีรัมย์ เข้าใกล้เกลี้ยข้อพิพาท ปัญหาชาวบ้านรุกล้ำที่ทำกิน ในพื้นที่ของโรงเรียน เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2557 พ.ท.ประพล อาจหาญ หัวหน้าศูนย์ประสานงานและช่วยเหลือประชาชน กองกำลังรักษาความสงบจังหวัดบุรีรัมย์ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรมประจำจังหวัดบุรีรัมย์ นายกิตติ บุญเชิด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 32 นายนิเวศ ทิวทอง ผู้อำนวยการ โรงเรียนสูงเนินพิทยาคม เจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้บริหารท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลงพื้นที่ตรวจสอบแนวเขตที่ดิน ของโรงเรียนสูงเนินพิทยาคม ที่มีเนื้อที่เดิม 150 ไร่ แต่ถูกชาวบ้านรุกล้ำทำกิน หลือประมาณ 105 ไร่ และมีข้อพิพาทกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2538-ปัจจุบัน (ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดบุรีรัมย์, 2557)

นอกจากนี้ยังพบกรณีร้องทุกข์ปัญหาน้ำประปาสูงเกินจริง การประปาส่วนภูมิภาคสาขาสมุทรสงคราม นำโดย นายโกศล อักษรอินทร์ ผู้จัดการการประปาส่วนภูมิภาคสาขาสมุทรสงคราม, นายสมชาย ชื่นชม ผู้ช่วยผู้จัดการการประปาส่วนภูมิภาคสาขาสมุทรสงคราม, นายสมจินต์ ศรีทอง และพนักงานในสังกัด ร่วมกับ ตัวแทนศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดสมุทรสงคราม และเจ้าหน้าที่ทหาร ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีน้ำสูงกว่าปกติของบ้านเลขที่ 954/9 ถ.ราชาติรัรักษา ต.แม่กลอง อ.เมือง จ.สมุทรสงคราม หรือปัญหาน้ำนอกระบบ ศูนย์ดำรงธรรมร่วมกับทหาร นำโดยพ.ต.ท. กฤติกร ปานผล

แม้กระทั่งการแก้ไขปัญหาน้ำนอกระบบ ทหารและศูนย์ดำรงธรรมพร้อมด้วยการสนธิกำลังระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยปฏิบัติการครั้งนี้ หัวหน้าชุดเฉพาะกิจศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด พิจิตร ได้สนธิกำลังร่วมกับทหารจากกองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยจังหวัดพิจิตร และ กำลัง ฝ่ายปกครองจังหวัดพิจิตร จำนวน 20 นาย ออกปฏิบัติการ ติดตาม และจู่โจมเข้าจับกุมแก๊งทวงหนี้เงินกู้ นอกระบบ(โพสต์ทูเดย์, 2560)

กรณีการเข้าจัดระเบียบความสงบเรียบร้อยในสังคม มีการสนธิกำลังระหว่างทหารและตำรวจ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม พร้อมฝ่ายปกครอง เช่นกรณีการจับกุมสิ่งผิดกฎหมาย บ่อนการพนัน ศูนย์ดำรงธรรมโดยชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วของ ศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายปกครอง ทหาร ตำรวจ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง จนนำมาสู่การจับกุมผู้กระทำ

ผิด ส่งดำเนินคดี ตามกระบวนการของกฎหมายเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560 ภายหลังจาก ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดศรีสะเกษได้รับแจ้งจากพลเมืองดีว่าในพื้นที่บ้านอุ่มแสง หมู่ที่ 7 ตำบลคู อำเภอรามราชศรีสะเกษ มีการลักลอบเปิดบ่อนการพนัน ทั้งกลางวันกลางคืน บางวันเล่นจนสว่าง ส่งเสียงดังสร้างความรำคาญ ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง ชาวบ้านในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีประชาชนเข้าไปเล่นการพนันซึ่งเป็นการมอมเมาประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา เช่น อาชญากรรม การเป็นหนี้สิน

ข้อสังเกตหนึ่งจากการศึกษาเรื่องการเข้ามาจัดระเบียบสังคมผ่านการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรมพบว่ามีการทำงานมีลักษณะในเชิงการจัดตั้งชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็ว ซึ่งปรากฏในลักษณะของการจัดตั้งชุดปฏิบัติการรับเรื่องร้องทุกข์ โดยประกอบไปด้วยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปราม ฝ่ายทหาร ดังเช่นกรณีคำสั่งจังหวัดเชียงราย ที่ 769/2559 เรื่องแต่งตั้งชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงราย เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์โดยให้สนธิกำลังร่วมระหว่างทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดย ชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเชียงราย ประกอบไปด้วย หัวหน้ากลุ่มงานอำนวยการ สำนักงานจังหวัดเชียงรายเป็นหัวหน้าชุดป้องกันจังหวัดเชียงราย ผู้ปณฑำรวจภูธรจังหวัดเชียงราย ผู้บังคับกองร้อยทหารสารวัตร มณฑลทหารบกที่ 37 และเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำรงธรรม ซึ่งการจัดตั้ง ชุดปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วศูนย์ดำรงธรรม ในลักษณะนี้เกิดขึ้นในทุกๆพื้นที่

6.2 บทสรุป

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตามแนวคิดของ Fred W. Riggs จะพบว่าสัดส่วนของผู้นำทางการเมืองมีพื้นฐานหรือภูมิหลังมาจากกระบบราชการทั้งสิ้น นอกจากนี้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่แทนรัฐสภา) มีการแต่งตั้งข้าราชการทหาร ตำรวจและฝ่ายพลเรือนที่มีสัดส่วนมากกว่าตัวแทนภาคประชาชน และสมาชิกทั้งหมดล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น นอกจากนี้เมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดรัฐราชการ จะพบว่า กลุ่มผู้นำในระบบราชการที่สามารถควบคุมตัวแทนของประชาชนจนในที่สุดสามารถเข้ามาควบคุมประชาชนได้ผ่านการออกนโยบายทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม อันมีลักษณะเป็นรัฐราชการตามแนวคิด ของ Riggs

การปิดกั้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และลดบทบาทของสถาบันในสังคมอื่นๆ ทำให้ระบบราชการสามารถเข้าครอบงำการเมืองไทยผ่านการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองโดยกำหนดบทบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และอาศัยอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ตามมาตรา 44 ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการเมือง จะพบว่าอำนาจพิเศษนี้ใช้เร่งรัดการดำเนินงาน และออกนโยบายโดยมีกลไกของระบบราชการสนับสนุนการทำงานของรัฐราชการไทยภายใต้รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อีกทั้งข้อค้นพบจาก

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความชอบธรรมและสถาปนาองค์กรทางการเมืองรูปแบบใหม่เป็นการประสานกำลังระหว่างผู้นำในระบบราชการ ทหารและภาคธุรกิจ อันเป็นรัฐราชการรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างความเป็นสถาบันใหม่ที่เป็นทางการให้กับรัฐราชการโดยได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดของ Douglass C. North จึงถือได้ว่าการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่รัฐราชการทหารไทย โดยพยายามสร้างระบบการเมืองที่สามารถแก้ไขปัญหาความวุ่นวายที่เกิดขึ้น

6.3 อภิปรายผล

จากสมมติฐานข้อที่ 1) การเมืองไทยภายหลังการรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ทำให้ระบบราชการได้กลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย ทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีกลายเป็นเวทีของการต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์ทำให้การเมืองไทยกลับสู่ระบอบรัฐราชการอีกครั้ง พบว่า การเมืองไทยในปัจจุบันหลังรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 นี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าระบบราชการได้พยายามกลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย ทั้งการเสนอนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอำนาจทางการเมืองมีแกนกลางคือข้าราชการ ในลักษณะของการเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง ผ่านการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีจึงจะเห็นได้จากข้าราชการระดับสูงจากหลายๆกระทรวงสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศเข้ารับตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีจำนวนมากโดยทำหน้าที่ตอบสนองให้กลุ่มทหารและคณะรัฐประหารสามารถกุมอำนาจทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรม บริหารประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมทั้งการเมือง เศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังพบว่าพลังอำนาจนอกระบบการเมืองในยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจ ภาคประชาชนถูกปิดกั้น ไร้การตรวจสอบ พรรคการเมืองอ่อนแอลงไม่สามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อันเป็นภาพสะท้อนว่า รัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ได้กลับเข้ามาในการเมืองไทยอีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ตามการกลับมาของ รัฐราชการ ครั้งนี้ แตกต่างจากคำอธิบายของ Fred W. Riggs กล่าวคือ บริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการที่เข้มแข็งมากขึ้น ทำให้ราชการต้องปรับตัวไม่อาจเข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ เห็นได้จากการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในสภาพการปฏิรูปที่ คสช. แต่งตั้งขึ้นแม้จะไม่ได้มีความยึดโยงจากประชาชน แต่ก็แสดงให้เห็นว่า คสช.ไม่อาจกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มอื่นๆเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ดังนั้นในสมมติฐานข้อที่ 2) รัฐราชการภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เป็นความพยายามในการกลับเข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองของรัฐราชการ แต่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากตัวแสดงทางการเมืองภายนอกนอกระบบราชการที่เข้มแข็งมากขึ้น แนวคิดแบบประชาธิปไตยจึงท้าทายรัฐ

ราชอาณาจักรไทย ท้ายที่สุดต้องปรับตัว จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนรูปแบบร่างของรัฐธรรมนูญที่ต่างไปจากความหมายเดิม ที่ระบบการเมืองมีสถาบันราชการเป็นแกนกลางในการบริหารประเทศ มีราชการฝ่ายพลเรือนเป็นกลไกหลักตอบสนองนโยบายของฝ่ายทหารที่ผลักดันขึ้นสู่อำนาจ โดย รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับปี 2557 ที่ประกาศใช้โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงสามารถสรุปลักษณะของรัฐธรรมนูญไทยใหม่ได้ดังนี้¹⁾ สร้างความชอบธรรมผ่านการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย นอกจากนี้ยังพบว่า²⁾รัฐธรรมนูญกับกลุ่มทุนใหญ่ประสานร่วมมือกันในกระบวนการนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์และค้ำจุนซึ่งกันและกันผ่านการปรับเปลี่ยนรูปแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายใช้กลไกของระบบราชการผสมกับภาคเอกชน ภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนผันตัวเองจากผู้รับการปกป้องคุ้มครองในรัฐธรรมนูญแบบเดิมเข้ามาสู่อำนาจที่เป็นทางการ

รัฐธรรมนูญในความหมายเดิม มีราชการพลเรือนเป็นกลไกสำคัญ ประสานงานร่วมกับฝ่ายทหารที่มีกองกำลัง มีเข้าสู่อำนาจจึงต้องประนีประนอมเอื้อประโยชน์แก่กัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญไทย ภายหลัง พ.ศ. 2557 พบว่าทหารพยายามเข้าครอบงำระบบราชการฝ่ายพลเรือนดังเห็นได้จากการอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย และอำนาจพิเศษเข้าแทรกแซงการทำงานของระบบราชการฝ่ายต่างๆ ทั้ง ข้าราชการตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงระบบราชการส่วนกลางที่ทหารเข้าไปควบคุมในทุกกระทรวง จึงสรุปเป็นลักษณะที่ 3) ได้ว่า รัฐธรรมนูญทหารไทยเป็นระบบการเมืองถูกข้าราชการทหารเข้ายึดกุมอำนาจทางการเมืองโดยมีกลไกจากระบบราชการพลเรือนคอยสนับสนุน ดังจะเห็นได้จากการออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อจัดส่วนงานของส่วนราชการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (2528). การเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กรมบัญชีกลาง. (2560). ประชากรรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.
- เกษียร เตชะพีระ. (2550). จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549: วิฤตประชาธิปไตยไทย กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา.
- เกษียร เตชะพีระ. (2557). รัฐราชการไทยในสายตาเฟรด ริกส์. มติชนสุดสัปดาห์.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ. (2559). ประชากรรัฐรักสามัคคีวิสาหกิจเพื่อสังคม. บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- จุมพล หนิมพานิช. (2548). พัฒนาการทางการเมืองไทย : อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตยหรือประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัยฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาคริต จุลกะเสวี. (2529). ห้าปี กรอ หนทางแห่งความสำเร็จของเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ.
- ตระกูล มีชัย. (2526). ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย. (มหาบัณฑิต), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (2548). การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทิวากร แก้วมณี. (2557). วิวัฒนาการวางจรรยาบรรณทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ. จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2561). 'วรเจตน์' ย้ำคำสั่ง คสช. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย. Retrieved from <https://www.thairath.co.th/content/1232407>
- ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. (2545). เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- นิยม รัฐอมฤต. (2553). การปกครองประชาธิปไตยในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บัญชา สุมา. (2525). การเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์กับนโยบายการป้องกันและปราบปรามของรัฐบาล(พ.ศ.2500-2523). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (ฉบับที่ 1 2557). เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 30. (2557).
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2560). เหลียวหลัง แลหน้า การเมืองไทย.
- ปัทมา สุปก่าปัง. (2556). การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : บทเรียนจากอดีต สู่ "สิทธิ" ที่เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ. Retrieved from http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=250&Itemid=214
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ(กรอ.). (2559). กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ.
- พัชรินทร์ วรดิถี. (2559). สานพลังประชารัฐ: การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ: กองวิชาการ
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ยุคติ มุกดาวิจิตร. (2557). นักการเมืองข้าราชการ. มิติชนออนไลน์.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. (2526). ระบบเศรษฐกิจ:ลักษณะและปัญหา. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. (2559).
- ราชกิจจานุเบกษา. (2557). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2535). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2546). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรัชิตา ตันติรัตน์ไพศาล. (2532). กระบวนการเสริมสร้างอำนาจทางการเมือง ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, & สุกิจ เจริญรัตนกุล(บรรณาธิการ). (2529). ประเพณีดั้งเดิมทางการเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทย สถาบันการเมือง-การบริการ โครงสร้างและพฤติกรรม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- ศิลปะชัย ชาญเฉลิม. (2507). ชีวิตและงานจอมพลถนอม กิตติขจร. พระนคร โอเดียนสโตร์.

- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. Retrieved from <http://w3c.senate.go.th/senator.php?id=18&page=5&orby=&orrg=ASC>
- สรนันท์ สรณานุภาพ. (2560). การขยายตัวของระบบราชการไทยในสมัยระบอบสฤษดิ์ : ยุคความมั่นคงและการพัฒนา พ.ศ.2501 -2516. วารสารการเมืองการปกครอง, ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 ประจำเดือน มกราคม – เมษายน 2560
- สำนักกรรมการธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17(สมัยสามัญทั่วไป).
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2560). รายงานผลโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 และ รายงานผลโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2560. กลุ่มสารนิเทศการคลัง กระทรวงการคลัง.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2560). ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ...
- สุจิต บุญบงการ. (2542). พัฒนาการเมืองไทย:ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อดิพนธ์ พรหมพันธ์ใจ. (2558). รัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ตินสุถานนท์: ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523–2531). วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมร รักษาสัตย์. (2543). ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). ลักษณะของการจัดความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคม. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ภาษาอังกฤษ
- Andrew Heywood. (1997). *Politics*. London: Macmillan.
- Anek Laothamatas. (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Colorado: Westview Press.
- Ansil Ramsay. (1987, April, 10-11). *Thailand : Beyond The Bureaucratic Polity*. (the annual meeting of the Association for Asean Studies).

- Chai-Anan Samudavanija. (2002). *Thailand: State-Building, Democracy and Globalization*. Bangkok: Institution of Public Policy Studies.
- Douglass C. North. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- Guyot, J. F., & Pisan Suriyamonkol. (1985). The bureaucratic polity at bay : The Case of Thailand A paper presented at the 1985 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Lipset, S. M. (1963). *Political Man*. New York Anchor Book.
- Puey Ungpakorn. (1977). Violence and the Military Coup in Thailand. *Bulletin of Concerned Asian Scholars, Vol 9 no.3*.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand : The Modernization of a Bureacratic Polity*. Honolulu: East-West Center.
- Robert A. Dahl. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Samuel P. Huntington. (1968). *Political Order and Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- ข่าวและสื่อออนไลน์
- กรุงเทพธุรกิจ. (2560). 2 สัปดาห์บัตรคนจน และการประเมินผลที่ชวนสงสัย. Retrieved from <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/642843>
- คมชัดลึก. (2557). "ประยุทธ์-เหล่าทัพ'แถลง'ควบคุมอำนาจรัฐ". Retrieved from <http://www.komchadluek.net/detail/20140522/185160.html>.
- คมชัดลึก. (2560). เปิดจม. 'สุเทพ' เสนอแก้ กม.พรรคการเมือง ในนาม กปปส. Retrieved from <http://www.komchadluek.net/news/politic/305652>
- จุฬาทิพย์ ลักษณะวงศ์. (2559).
- ไทยพับลิก้า. (2558). ศาลฎีกาฯ คดีนักการเมือง รั้งฟ้อง “ยิ่งลักษณ์” ทุจริตจำนำข้าว นัดพิจารณาครั้งแรก 19 พ.ค. 2558. Retrieved from <https://thaipublica.org/2015/03/plegd-rice-76/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557). ผบ.ทบ.สั่งหนุนงาน คสช. พร้อมกำชับทุกหน่วยช่วยงานศูนย์ดำรงธรรม. ไทยรัฐออนไลน์ Retrieved from <https://www.thairath.co.th/content/460036>

- ประชาไทออนไลน์. (2550). นปก. เปลี่ยนชื่อเป็น นปช. ยกระดับการต่อสู้ คนวันเสาร์ฯ เตรียมถอด
 นายกฯ. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2007/08/13943>
- โพสต์ทูเดย์. (2560). ศูนย์ดำรงธรรมรวบเจ้าหน้าที่เงินกู้ยืมระบบข่มขู่ลูกหนี้. โพสต์ทูเดย์. Retrieved
 from <https://www.posttoday.com/social/local/521166>
- ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดบุรีรัมย์. (2557). ทหารร่วมศูนย์ดำรงธรรมบุรีรัมย์ เจรจาขอคืนพื้นที่ทำกิน
 ชาวบ้าน. Retrieved from [http://www.buriram.go.th/web3/index.php/news-
 service](http://www.buriram.go.th/web3/index.php/news-service)
- สนุกตอทคอม. (2557). สรุปรเหตุการณั้ระทึก 20-22 พ.ค. รัฐประหาร พ.ศ. 2557 Retrieved from
<https://www.sanook.com/news/1597237/>
- สำนักข่าวอิศรา. (2559). ‘ฐาน สิริวัฒนภักดี’ ถู้อห้ ‘ประชารัฐฯ’ 99% - 5 จังหวัดโยงกลุ่ม ‘เสี่ย
 เจริญ’ ทั้งหมด. [https://www.isranews.org/isranews-scoop/46843-
 report_46843.html](https://www.isranews.org/isranews-scoop/46843-report_46843.html)
- หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. (2559). ฐาน สิริวัฒนภักดี เคลียร์ปม บริษัท ประชาารัฐ. หนังสือพิมพ์
 ฐานเศรษฐกิจ
- ไอลอร์. (2560, 5 กุมภาพันธ์ 2560). ใครออกกฎหมาย? 5: ข้าราชการยัดอำนาจออกกฎหมาย ร่าง
 เอง-ไหวตนเอง-ได้ประโยชน์เอง. Retrieved from <https://ilaw.or.th/node/4410>



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายธนบรรณ อุ่ทองมาก เกิดเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2533 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีรัฐศาสตร์บัณฑิต(เกียรตินิยมอันดับ2) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต่อมาได้เข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2557 ปัจจุบันทำงานเป็นพนักงานบริษัทเอกชนทางด้าน Clinical Research

