

บทวิจารณ์หนังสือ

ประยุทธ์ไม่ใช่สฤทธิ พลวัตรัฐราชการไทยจากยุครุ่งเรืองสู่ยุคเสื่อมถอย

ภาวิดา รังษี¹

Pawida Rungsee²

วันที่รับบทความ: 20 พฤษภาคม 2565

วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 22 กรกฎาคม 2565

วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 1 สิงหาคม 2565

1. บทนำ

หนังสือเรื่องประยุทธ์ไม่ใช่สฤทธิ พลวัตรัฐราชการไทยจากยุครุ่งเรืองสู่ยุคเสื่อมถอย โดย ชัชฎา กำลิ่งแพทย์ สำนักพิมพ์อิลลูมินเอนซ์ เอ็ดชันส์ ตีพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2564 เป็นการปรับเนื้อหาจากวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องพลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐราชการสฤทธิและรัฐราชการสมัย คสช. ซึ่งผู้เขียนมีความตั้งใจให้ผู้อ่านได้ขบคิด สงสัย ตั้งคำถามไปถึงการทำงาน การปรับตัวของรัฐราชการไทย ตลอดจนเห็นการทำงานที่แยบยลของรัฐราชการในการแผ่ขยายอำนาจเข้ามาในชีวิตประจำวันมากขึ้นทุกขณะ (ชัชฎา กำลิ่งแพทย์, 2564, น. 11) แบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 5 บท ได้แก่ 1) ทำไมจึงต้องศึกษาารัฐราชการ 2) ภูมิทัศน์รัฐราชการไทย 3) รัฐราชการในห้วงการปกครองของจอมพลสฤทธิ ธนะรัชต์ 4) รัฐราชการในห้วงการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (พ.ศ. 2557-2561) และ 5) เปรียบเทียบรัฐราชการจอมพลสฤทธิและ คสช. ภาพรวมพลวัตรัฐราชการไทย ทั้งนี้ แนวคิดสำคัญที่ถูกกล่าวถึงและนำมาใช้อธิบายคือแนวคิดรัฐราชการ โดย เฟร็ด ริกส์ (Fred Riggs) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันที่เสนอไว้ในหนังสือเรื่อง Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity (พ.ศ. 2509) ได้ข้อสรุปว่ากลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนมีอำนาจในการบริหารประเทศและออกนโยบายสำคัญ ต่อมาแม้ประเทศจะมีนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทแทนที่ข้าราชการในช่วงสั้นๆ ก็เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากข้าราชการเพื่อรักษาอำนาจหรือเอาอำนาจคืนด้วยการรัฐประหารซ้ำแล้วซ้ำอีก การรัฐประหารครั้งล่าสุดโดย คสช. เกิดขึ้นเมื่อ

¹ อาจารย์ สาขาวิชาการเมืองและการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยแม่โจ้-ชุมพร จังหวัดชุมพร 86170
อีเมล: mju44207433@yahoo.co.th

² Lecturer, Politics and Local Governance, Maejo University at Chumphon, Chumphon 86170.
E-mail: mju44207433@yahoo.co.th

พ.ศ. 2557 มีการตั้งข้อสังเกตว่าการใช้อำนาจของรัฐบาล คสช. ทำให้ประเทศกลับสู่ความเป็นรัฐราชการอีกครั้งและวิธีการใช้อำนาจมีความคล้ายคลึงกับยุคจอมพลสฤษดิ์ แต่ผู้เขียนกลับมองเห็นความแตกต่างกันหลายประเด็น

2. เนื้อหาของหนังสือ

หนังสือนำเสนอให้เห็นว่าการปฏิรูปประเทศของรัชกาลที่ 5 ใน พ.ศ. 2435 ทำให้เกิดระบบราชการขึ้นในประเทศไทย แต่รัฐราชการยังไม่ได้มีบทบาทมากนักจนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2502 โดยมีหลายปัจจัยที่ทำให้รัฐราชการมีความมั่นคง ดังนี้

(1) การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 โดยเฉพาะในมาตรา 17 ทำให้เขาใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งในด้านการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ

(2) การควบคุมความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางสังคม

(3) การยึดค่านิยมแบบไทยในการปกครองเพื่อสร้างความชอบธรรม สถาปนาตัวเป็นพ่อขุนรับใช้กษัตริย์ ทำเพื่อบ้านเมืองและอุปถัมภ์ประชาชน

(4) การสนับสนุนจากสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็นที่ต้องการให้ประเทศไทยเป็นฐานในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์และส่งเสริมเศรษฐกิจทุนนิยม

ผลจากการที่สหรัฐฯ สนับสนุนงบประมาณเพื่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการกับประเทศไทย มีดังนี้

(1) เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ มีการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงบประมาณ เกิดการก่อตัวของกลุ่มเทคโนโลยีเข้ามาจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจ ส่วนกลุ่มธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐคือกลุ่มนายธนาคาร ทำให้ภาครัฐมีบทบาทในการจัดทำและวางทิศทางนโยบาย ส่วนภาคเอกชนทำหน้าที่ด้านการผลิต

(2) ยุคของจอมพลสฤษดิ์ถูกขนานนามว่า “ยุคพัฒนา” ผ่านการรวมศูนย์และแบ่งอำนาจจากศูนย์กลางในระดับประเทศสู่ระดับจังหวัด ผ่านเครือข่ายนักปกครองที่เป็นข้าราชการประจำในจังหวัดต่างๆ จัดทำระบบทะเบียนราษฎร เมื่อทราบข้อมูลประชากรแล้วก็กระจายการพัฒนาด้านการศึกษา สาธารณสุข ลงไปในพื้นที่ ทำให้คนรักดีต่อการปกครองของรัฐและเห็นว่าประชาธิปไตยดีกว่าคอมมิวนิสต์

(3) รัฐสนับสนุนการลงทุนจากภาคอุตสาหกรรมทำให้เศรษฐกิจเติบโต ผลดีต่อจอมพลสฤษดิ์คือสามารถอ้างความชอบธรรมจากการเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นเหตุผลในการสร้างระบอบการเมืองอย่างที่ต้องการและไม่จำเป็นต้องพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย แต่ผลเสียกลับตกอยู่กับประเทศในระยะยาวเพราะภาครัฐละเลยการพัฒนาด้านการเกษตรและการผลิตอื่นๆ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา

การส่งเสริมเศรษฐกิจแบบทุนนิยมตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ส่งผลให้กลุ่มทุนมีบทบาทต่อการจัดทำนโยบายเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนมีบทบาทนำในการจัดทำนโยบายในยุคที่นายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. 2544-2549 สร้างความไม่พอใจให้กับคนหลายกลุ่ม เช่น ทหาร เทคโนแครต นักธุรกิจ และชนชั้นกลางที่สูญเสียผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้จึงผนึกกำลังกันจนนำมาสู่การรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 เป็นจุดเริ่มต้นของความวุ่นวายทางการเมืองเกิดความแตกแยกในสังคมทำให้ใน พ.ศ. 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) ทำการรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐบาล คสช. มีกลไกการปกครอง ดังนี้

(1) ออกประกาศ คสช. และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตราสำคัญได้แก่ มาตรา 44 มาตรา 47 และมาตรา 48 ทำให้มีอำนาจทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยเฉพาะมาตรา 44 ที่ขยายขอบเขตอำนาจให้มีผลบังคับในหลายเรื่อง เช่น การปลดล็อกผังเมือง การจัดการปัญหาจราจร การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

(2) การใช้อำนาจทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มตนและลดการต่อต้านจากกลุ่มพลังทางสังคม เช่น การอ้างว่าทำเพื่อสถาบันกษัตริย์ การนำแนวคิดเรื่องความดี ความสงบของบ้านเมืองมาใช้เป็นข้ออ้างในการดำเนินการต่างๆ

(3) ควบคุมการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ห้ามประชาชนแสดงออกทางการเมืองโดยปล่อยให้การจัดทำนโยบาย การออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐบาล กลุ่มเทคโนแครต ข้าราชการและกลุ่มนายทุน

(4) มีโครงสร้างรัฐราชการที่ประกอบด้วยองค์กรการเมือง 5 องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปประเทศเสมือนต้นทางของแม่น้ำ 5 สาย ได้แก่ คสช. คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ มีการแผ่อำนาจของระบบราชการโดยจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมาจากราชการหรืออดีตข้าราชการมากกว่าผู้ที่มาจากภาคธุรกิจ

(5) มีแนวทางเพื่อรักษาบทบาทของรัฐราชการในการวางนโยบายของประเทศในระยะยาวไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 คือการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ซึ่งมีผลผูกพันเป็นการบังคับให้รัฐบาลหลังจากนี้ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

จากที่กล่าวไปแล้วว่าแกนหลักของหนังสือมุ่งเน้นอธิบายความแตกต่างของรัฐราชการในยุคจอมพลสฤษดิ์และรัฐบาล คสช. ผู้เขียนได้วิเคราะห์ความแตกต่างของรัฐบาลทั้ง 2 ยุคไว้ดังนี้

(1) การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของรัฐบาล คสช. มีอำนาจกว้างขวางกว่าการใช้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ตามธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 มาตรา 17 เพราะครอบคลุมไปถึงเรื่องอื่นๆ เช่น การประกอบอาชีพ การใช้ชีวิตของประชาชน เป็นต้น

(2) รัฐบาล คสช. พยายามสร้างการพัฒนาเช่นเดียวกับรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ และต่อยอดการพัฒนาไปสู่ความนิยมเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมือง ดังที่มีการจัดทำโครงการประชารัฐและเมื่อมีการจัดตั้งพรรคพลังประชารัฐเพื่อลงเลือกตั้งใน พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตามสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกลุ่มพลังทางสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่ายุคจอมพลสฤษดิ์ ทำให้รัฐบาล คสช. ไม่สามารถควบคุมหรือห้ามการแสดงออกทางการเมืองไปได้ตลอด ต้องผ่อนคลายให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองและจัดการเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมทางอำนาจ

(3) ความสามารถของข้าราชการส่งผลให้ประสิทธิภาพของรัฐราชการทั้งสองยุคแตกต่างกัน และจอมพลสฤษดิ์ยังสามารถรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ศูนย์กลางอย่างเบ็ดเสร็จแต่ในยุครัฐบาล คสช. กลับตกอยู่ภายใต้สถานะการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย ช่วงแรกเมื่อรัฐบาล คสช. มีข้อสั่งการ ข้าราชการระดับสูงบางส่วนไม่ปฏิบัติตามเพราะเกรงว่าจะถูกลงโทษเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้ต้องมีการใช้มาตรา 44 สั่งย้ายหรือลงโทษข้าราชการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ควบคู่กับการให้ทหารเข้าไปเป็นประธานคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการทำงานของข้าราชการ

เมื่อรัฐราชการยุครัฐบาล คสช. อ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานก็มีการดึงกลุ่มทุนใหญ่ที่เข้มแข็งกว่าและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาล เข้ามาร่วมจัดทำนโยบายซึ่งเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุน ดังที่ปรากฏตัวอย่างบทบาทของกลุ่มทุนในโครงการประชารัฐและโครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สะท้อนให้เห็นว่าเมื่อบริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเปลี่ยนแปลงรัฐราชการมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อรักษาอำนาจเอาไว้

3. มุมมองของผู้วิจารณ์

(1) แนวคิดและวิธีการเขียน

ผู้เขียนวิเคราะห์บทบาทของรัฐราชการไทยผ่านแนวคิดรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย โดย เฟร็ด ริคส์ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของรัฐราชการภายใต้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และ

คสช. ซึ่งเป็นการศึกษาต่างช่วงเวลา เพื่อให้เห็นพัฒนาการเปลี่ยนแปลงทางความคิดและบทบาทของตัวแสดงที่มีอำนาจของรัฐบาล โดยแบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 5 ช่วง ได้แก่ 1) การปกครองของคณะราษฎร พ.ศ. 2475-2501 2) รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ พ.ศ. 2501-2506 3) รัฐบาลพลเอกเปรม พ.ศ. 2523-2529 4) รัฐบาลนายทักษิณ พ.ศ. 2544-2549 และ 5) รัฐบาล คสช. พ.ศ. 2557-2562

รายละเอียดของแนวคิดรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย โดย เฟร็ด ริคส์ พัฒนามาจากแนวคิดของนักวิชาการหลายคน รวมถึงเดวิด เอ วิลสัน ที่เสนอว่าการเมืองเป็นการแข่งขันของกลุ่มข้าราชการเพื่อที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล ในกระบวนการดังกล่าวนี้ข้าราชการทหารเป็นผู้ที่มีความเข้มแข็งที่สุด ทำให้ได้ครองอำนาจอย่างต่อเนื่อง กอปรกับการที่ประเทศไทยขาดกลไกตรวจสอบชนชั้นนำทางราชการเหล่านี้และประชาชนยังคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องของข้าราชการและทหาร การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในประเทศจึงเป็นเรื่องของข้าราชการและทหาร ทั้งนี้ ริคส์ ทำการศึกษาสังคมไทยในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-2506 และพบว่าในทางการเมืองประเทศไทยได้พ้นจากสภาพรัฐราชการและพ้นจากการถูกควบคุมโดยรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว แต่ยังไม่ได้เคลื่อนไปอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นระบอบครึ่งๆ กลางๆ และอำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ชนชั้นนำในระบบราชการ (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, น. 12)

งานวิจัยสำคัญที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อผู้เขียนและได้อ้างอิงไว้ในวิทยานิพนธ์มี 3 เรื่อง ได้แก่ งานของ อภิชาติ สถิตนิรามัย (2556) เรื่องรัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 งานของ อนเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) เรื่องมองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านความเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ และงานของ พัชรี สิริโรส (2538) เรื่องการเมืองไทยกับธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ว่าอาจไม่เห็นด้วยกับงานวิจัยของอนเนกและพัชรีในบางประเด็นที่ว่ารัฐราชการนั้นอ่อนกำลังและเสื่อมถอยจนไม่อาจมีบทบาทต่อการออกนโยบายเศรษฐกิจอีก แต่งานวิจัยก็ทำให้ผู้เขียนพบว่ากลุ่มทุนมีบทบาทต่อการจัดทำนโยบายร่วมกับรัฐราชการ ดังที่เนื้อหาของหนังสือพยายามแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาเปลี่ยนแปลง การเติบโตและบทบาทของกลุ่มทุนที่มีต่อการจัดทำนโยบายของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา

(2) คำแนะนำต่อผู้อ่านเพื่อให้เข้าใจเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้เพิ่มขึ้น ได้แก่

(2.1) ควรอ่านวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเรื่องพลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐราชการสฤษดิ์และรัฐราชการสมัย คสช. เพิ่มเติมในบางประเด็น โดยเฉพาะวิธีการวิจัยและสมมติฐานการวิจัยซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ผู้เขียนใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการค้นเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งนักวิชาการ ข้าราชการ/เทคโนโลยี นักรการเมืองและภาคประชาชน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบกึ่งบังเอิญซึ่งเป็นการเลือกผู้ให้สัมภาษณ์โดยการแนะนำจากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่อเนื่องไปเรื่อยๆ จนไม่มีข้อมูลเกิดขึ้นใหม่หรือข้อมูลล้นตัว

สมมติฐานการวิจัยคือรัฐราชการภายใต้ คสช. มีความแตกต่างโดยเปรียบเทียบกับรัฐราชการภายใต้จอมพลสฤษดิ์ อันเนื่องมาจากพลังนอกราชการเข้มแข็งขึ้น รวมถึงความอ่อนแอภายในระบบราชการเอง จนทำให้บทบาทในฐานะผู้เริ่ม ขับเคลื่อน และได้ประโยชน์จากนโยบายเศรษฐกิจและการพัฒนาลดลง (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, น.8)

ขอบเขตการวิจัยด้านเนื้อหาศึกษาเฉพาะการปรับตัวของระบบราชการไทยผ่านแนวคิดรัฐราชการ ความสัมพันธ์รัฐกับสังคม ความสัมพันธ์รัฐกับทุนและสัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำเพื่อศึกษาเปรียบเทียบลักษณะของรัฐราชการไทยภายใต้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และ คสช. (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, น. 9)

ทั้งนี้ สาเหตุที่หนังสือไม่ได้ระบุนายละเอียดข้างต้นไว้อาจเป็นเพราะการปรับเนื้อหาจากวิทยานิพนธ์มาเป็นหนังสือต้องทำให้มีเนื้อหาที่อ่านง่ายจึงตัดทอนเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีวิจัย

(2.2) ควรอ่านหนังสือบางเล่มเพิ่มเติม เช่น

หนังสือเรื่อง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ วิวัฒนาการรัฐไทย โดยกุลลดา เกษบุญชู มีด (2562) เพราะในหนังสือเรื่องประยุทธ์ไม่ใช่สลัดดีฯ กล่าวแต่เพียงว่าสาเหตุที่คณะราษฎรซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นเพราะความไม่พอใจด้านเศรษฐกิจและความก้าวหน้าในระบบราชการ แต่หากได้อ่านหนังสือของกุลลดา ก็จะเข้าใจเพิ่มมากขึ้นว่าการปฏิวัติของคณะราษฎรใน พ.ศ. 2475 ไม่ใช่ครั้งแรกที่ข้าราชการแสดงความไม่พอใจต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะก่อนหน้านี้ได้เกิดเหตุการณ์กบฏ รศ. 130 ที่ข้าราชการทหารกระทำการทำหายต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นบทเรียนให้คณะราษฎรได้เรียนรู้ความผิดพลาดจากกลุ่มกบฏจนวางแผนทำการปฏิวัติได้สำเร็จ เป็นต้น

หนังสือเรื่องการเมืองระบบพ่อขุนแบบอุปถัมภ์เผด็จการโดย ทักษิณ เจริญมิตร (2561) ตีพิมพ์ครั้งแรกใน พ.ศ. 2526 และมีการพิมพ์ซ้ำเป็นครั้งที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2561 ซึ่งชัชฎาใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการเขียนหนังสือเรื่องประยุทธ์ไม่ใช่สลัดดีฯ สาเหตุที่แนะนำให้อ่านหนังสือเล่มนี้เพิ่มเติมเพราะจะทำให้รู้ถึงประวัติ ภูมิหลังของจอมพลสฤษดิ์ การขึ้นมามีอำนาจทางการเมือง การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง การปกครอง ผลจากการพัฒนาประเทศ บทบาทของระบบราชการและสถาบันกษัตริย์ โดยนำเสนอในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2506

ปีที่จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การอ่านไม่เพียงทำให้รู้จักกับจอมพลสฤษดิ์มากขึ้นแต่ยังทำให้เข้าใจบริบทสังคมการเมืองในช่วงเวลานั้นได้ดีขึ้นด้วย

(3) คุณค่า/ประโยชน์ที่ได้รับจากการอ่านหนังสือเรื่องประยุทธ์ไม่ใช่สฤษดิ์ฯ มีดังนี้

คนส่วนใหญ่มองว่าการที่รัฐบาล คสช. ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีความคล้ายคลึงกับการใช้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 แต่ชัชฎากลับตั้งสมมติฐานและทำการศึกษาในประเด็นต่างๆ ทำให้ผู้อ่านเห็นว่ารัฐราชการภายใต้รัฐบาล คสช. มีความแตกต่างจากรัฐราชการในยุคจอมพลสฤษดิ์หลายประการเพราะตัวแสดงที่มีบทบาทและสนับสนุนต่ออำนาจของรัฐบาลต่างกัน นอกจากนี้ในตอนท้ายของหนังสือยังมีการทำตารางสรุปความแตกต่างของรัฐ ทุน สังคม และบริบทอื่นๆ ใน 5 ช่วงเวลา ได้แก่ 1) การปกครองของคณะราษฎร พ.ศ. 2475-2501 2) รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ พ.ศ. 2501-2506 3) รัฐบาลพลเอกเปรม พ.ศ. 2523-2529 4) รัฐบาลนายทักษิณ พ.ศ. 2544-2549 และ 5) รัฐบาล คสช. พ.ศ. 2557-2562 ให้ผู้อ่านได้เข้าใจอีกด้วย

ชัชฎาทำการวิเคราะห์ให้ได้ว่าแนวคิดรัฐราชการหรืออำมาตยาธิปไตย โดย เฟร็ด ริคส์ สามารถใช้อธิบายการเมืองไทยในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ แต่เมื่อมาถึงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์แนวคิดของริคส์ก็ไม่สามารถอธิบายการเมืองไทยได้เพราะมีกลุ่มต่างๆ เช่น สหรัฐฯ กลุ่มทุน ทหาร และเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทต่อการจัดทำนโยบายรัฐบาลต้องร่วมมือกับกลุ่มเหล่านี้เพื่อรักษาอำนาจไว้ กระทั่งเมื่อมาถึงรัฐบาล คสช. กลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายก็ทำให้เศรษฐกิจไม่ฟื้นตัวและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าการจัดทำนโยบายไม่มีประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังที่ในตอนท้ายของหนังสือเขียนไว้ว่า “รัฐราชการเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการปฏิรูปให้อยู่ร่วมกับระบอบประชาธิปไตยและทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนเพิ่มขึ้น” (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2564, น. 297) จากการรับรู้สู่ความตระหนักและต้องคิดว่าประชาชนจะทำอย่างไรเพื่อท้าทายต่อกลไกการรักษาอำนาจในลักษณะเช่นนี้ รวมถึงทำให้มีการจัดทำและดำเนินนโยบายที่ตอบสนองต่อประโยชน์และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

(4) ประเด็นที่เห็นแย้งกับผู้เขียน

ในหนังสืออธิบายถึงความสามารถข้าราชการในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และรัฐบาล คสช. ว่ามีความแตกต่างกัน ข้าราชการที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำนโยบายในยุคจอมพลสฤษดิ์ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มคนระดับหัวกะทิที่จบการศึกษามาจากต่างประเทศ หลังจากยุคจอมพลสฤษดิ์ประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นมาโดยลำดับ คนเก่งที่จบการศึกษาและ

เริ่มทำงานในช่วง พ.ศ. 2535 มักเลือกทำงานในภาคเอกชนมากกว่าเพราะได้รับค่าตอบแทนดีกว่า คนที่เริ่มทำงานรับราชการในช่วงนั้นเติบโตในตำแหน่งหน้าที่การงานในยุครัฐบาล คสช. จึงอาจไม่มีความสามารถมากพอที่จะจัดทำนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศให้ผ่านพ้นไป ผู้วิจารณ์มองว่าด้วยขอบเขตของเนื้อหาในการทวิจยทำให้ผู้เขียนวิเคราะห์ประเด็นเรื่องความสามารถของข้าราชการทั้งสองยุคในมิติความสามารถ เศรษฐกิจและบริบททางสังคม แท้จริงแล้วอาจมีอีกหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถของข้าราชการที่ผู้เขียนไม่ได้นำเสนอไว้ เช่น ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เทคนิควิธีการบริหารจัดการภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย เป็นต้น

(5) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

จากงานวิจัยที่ส่งผลต่อความคิดของผู้เขียน ได้แก่ งานวิจัยของ อภิชาติ สถิตนิรามัย, อเนก เหล่าธรรมทัศน์, และพัชรี สีโรส นำมาสู่ขอบเขตของงานวิจัยที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุน และคำอธิบายข้อค้นพบที่ว่าราชการในรัฐบาล คสช. มีการปรับตัวเพื่อรักษาอำนาจไว้ โดยร่วมมือกับกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดในการจัดทำนโยบาย แต่หากพิจารณาเนื้อหาของหนังสือจะพบว่ามีอีกหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการรักษาอำนาจของรัฐบาล คสช. เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) มีผลผูกพันบังคับให้รัฐบาลหลังจากนี้ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เป็นต้น ดังนั้น หากผู้เขียนสรุปการกระทำต่างๆ ที่แสดงถึงการรักษาอำนาจของรัฐบาล คสช. ออกมาทีละประเด็นก็จะทำให้ผู้อ่านเห็นภาพชัดเจนขึ้น

สรุป หนังสือเรื่องประยุทธ์ไม่ใช่สลูซีฯ พัฒนามาจากวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยชัชฎา กำลังแพทย์ ซึ่งใช้แนวคิดรัฐราชการโดยเฟร็ดริกส์ เป็นฐานคิดในการศึกษาวิชาการราชการไทยและพบว่ารัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์และรัฐบาล คสช. มีความแตกต่างกัน อีกทั้งยังทำให้ผู้อ่านเข้าใจพัฒนาการของการเมืองการปกครองไทยในมิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุน ตั้งแต่เกิดระบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ใน พ.ศ. 2435 มาจนถึงปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้นด้วย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2562). *ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ วัฒนการรัฐไทย*. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.
- ชัชฎา กำลังแพทย์. (2561). *พลวัตและการปรับตัวของรัฐราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ รัฐราชการสมัยใหม่และรัฐราชการสมัย คสช.* (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัชฎา กำลังแพทย์. (2564). *ประยุทธ์ไม่ใช่สฤษดิ์ พลวัตรัฐราชการไทยจากยุครุ่งเรืองสู่ยุคเสื่อมถอย*. กรุงเทพฯ: อิลูมินเอนซ์ เอ็ดิชั่นส์.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (2561). *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- พัชรี สีโรรส. (2538). *การเมืองไทยกับธนาคารแห่งประเทศไทย*. *วารสารเศรษฐศาสตร์* 13(2), 5-39.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2536). *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านความเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2556). *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540*. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน.