

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎี

แม้จะมีการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยซึ่งเห็นได้จากโครงสร้างอำนาจใหม่ในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่แก้ไขความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทยและมีกลไกแก้ไขความขัดแย้ง แต่กลไกใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่ชัดเจนมากนักในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการใช้กลไกเหล่านี้ ยังคงอยู่ในโครงสร้างอำนาจเก่าของระบบราชการ ซึ่งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และการมองความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งนี้ความเข้าใจและการรับรู้ความขัดแย้งมีความสัมพันธ์กับความเข้าใจเรื่องอำนาจและการใช้อำนาจ ถ้าฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในลักษณะอำนาจนิยมในการจัดการกับคู่ขัดแย้งและความขัดแย้ง ซึ่งความสัมพันธ์ทางอำนาจในลักษณะอำนาจนิยมไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งโดยสันติวิธีได้ และยังทำให้ความขัดแย้งนั้นขยายตัวออกไปอีกโดยไม่มีจุดสิ้นสุด

#### 2.1 ความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้ง

ความเข้าใจและการรับรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับความขัดแย้งเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขความขัดแย้ง ความเข้าใจและการรับรู้ที่แตกต่างกันอาจทำให้การแก้ไขความขัดแย้งมีวิธีการและผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน

ทัศนะที่ *ปฏิเสธความขัดแย้ง* เพราะมีแนวคิดที่ว่าความสัมพันธ์ทางสังคมอยู่บนพื้นฐานของการร่วมมือกัน ความขัดแย้งจึงเป็นบ่อนทำลายเสถียรภาพของสังคม การจัดการกับความขัดแย้งจึงเป็นการพยายามรักษาสถานภาพเดิมและไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง ผู้ควบคุมระเบียบทางสังคมคือกลุ่มผู้มีอำนาจ

ส่วนทัศนะที่ *ยอมรับความขัดแย้ง* จะมองว่าความขัดแย้งเป็นธรรมชาติของสังคมที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ โดยเข้าใจว่าความขัดแย้งเป็นกลไกความก้าวหน้าของสังคม (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541)

นอกจากนี้ความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งยังขึ้นอยู่กับ *ปัญหาอัตวิสัย* (Subjectivity) ได้แก่เรื่องของ *อคติ* ซึ่งทำให้มีการปฏิเสธหรือยอมรับความขัดแย้ง อคติในสังคมไทยปัจจุบันยังครอบคลุมปัญหาระหว่างผู้มีอำนาจกับประชาชน รัฐบาลกับองค์กรพัฒนาเอกชน เจ้าของโครงการพัฒนากับชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบ คนในเมืองกับคนชนบทและกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง เป็นต้น อคติระหว่างกลุ่มคนที่เกิดขึ้นมีผลต่อการก่อและขยายตัวของความขัดแย้งได้ อคติมีสองระดับคือ อคติในจิตใจของคน และอคติที่เป็นผลจากปัญหาเชิงโครงสร้าง

*อคติในจิตใจของคน* เกิดจากอัตนิยม (ego-centralism) คือการมองเห็นตนเองและพวกเดียวกันเป็นศูนย์กลางหรือเหนือกว่าผู้อื่น ซึ่งกำหนดเองโดยมนุษย์ การอธิบายภาวะทางจิตใจของมนุษย์ตามหลักพุทธศาสนาที่เรียกว่า วงจรปภิจจสมุปบาท วงจรนี้มี 12 ชั้น ได้แก่ 1. อวิชชา 2. สังขาร 3. วิญญาณ 4. นามรูป 5. สฬายตนะ 6. ผัสสะ 7. เวทนา 8. ตัณหา 9. อุปาทาน 10. ภพ 11.ชาติ 12. ชรามรณะ ได้

แสดงความเคลื่อนไหวภายในจิตใจที่นำไปสู่การมีอัตตาของมนุษย์ที่เป็นเหตุแห่งความขัดแย้ง แม้แต่ความขัดแย้งในตัวเองก็อาจนำไปสู่การเลือกรับรู้อย่างที่สอดคล้องกับอัตตาแต่ไม่สอดคล้องกับความ เป็นไปของสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขของผู้อื่น (จอห์น แมคคอนเนล, 2539 อ้างในฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541)

อคติที่เป็นผลมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างสังคม เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึง ทรัพยากรและอำนาจในการตัดสินใจ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนจะก่อผลให้เกิดความรู้สึกอคติต่อกัน ในสังคม เมื่อความแตกต่างนั้นได้กลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้คนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจอย่างเสมอภาคกัน เมื่อไรที่คนจนไม่สามารถมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการตัดสินใจนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อตัวได้ เมื่อนั้นก็จะเริ่มเกิดความไม่ไว้วางใจต่อผู้มีอำนาจที่สามารถพัฒนาเป็นอคติได้ในที่สุด อคติในปัจจุบันจึงเกี่ยวพันกับปัญหาอำนาจนิยมด้วย เพราะการถูกอำนาจบังคับหรือถูกทำลายอำนาจจะ ทำให้คนไม่มีความไว้วางใจกัน มีความสงสัยในพฤติกรรมระหว่างกัน อคติปรากฏออกมาเป็นท่าทีที่แต่ละ ฝ่ายมีต่อกันและต่อการแก้ไขความขัดแย้ง ในบางกรณีหากสามารถจัดการกับท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันได้ ก่อน การดำเนินการเพื่อแก้ไขความขัดแย้งก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มากขึ้น (ดู ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541)

ปัญหาความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นปัญหาของการมีอคติ ต่อกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงและองค์กรที่สนับสนุนการชุมนุมประท้วงของชาวบ้าน เช่น NGO จากสื่อที่ ปรากฏออกมาได้แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐมองกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงในภาพลบ เช่น การมองว่าชุมนุม ประท้วงมีเบื้องหลัง มีบุคคลที่สามเข้ามาแทรกแซง NGO ชี้นำให้ชาวบ้านมาชุมนุมประท้วงหรือรับเงิน ต่างชาติมาสร้างความวุ่นวาย ชาวบ้านรับจ้างชุมนุมประท้วง เป็นต้น

## 2.2 ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจและการใช้อำนาจในความขัดแย้ง

การรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้ง ถ้าเป็นการปฏิเสธซึ่งมักจะมีรากฐานความคิดที่ว่า ความขัดแย้ง เป็นบ่อนทำลายเสถียรภาพในสังคม (อาจรวมทั้งเสถียรภาพของรัฐบาลด้วย) ทางออกก็คือการพยายาม รักษาสถานภาพเดิม ไม่ยอมรับในการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงมีความมุ่งหมายให้อีกฝ่ายไม่บรรลุผล Blalock (1989 อ้างในฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541) เรียกว่า การกระทำที่ให้โทษ (Punitive Action) Blalock มองว่าความขัดแย้งเป็นความ สัมพันธ์เชิงอำนาจ เงื่อนไขของความขัดแย้ง เช่น ค่านิยม สิ่งแวดล้อม การรับรู้ ฯลฯ ทำให้เกิดความ สัมพันธ์ของความขัดแย้งแบบแข่งขัน ต่อสู้ หรือเป็นปฏิปักษ์ เมื่อความขัดแย้งมีความมุ่งหมายให้อีกฝ่าย สูญสลายไป เพื่อไม่ให้อีกกลุ่มมีศักยภาพขึ้นมา และเป็นการใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุผล

ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจที่มีพื้นฐานความคิดของ ทฤษฎีเนื้อเดียว คือการมองว่าอำนาจมา จากคนกลุ่มน้อย ไม่ยอมรับการควบคุมและพลังกดดันในรูปแบบอื่นๆ และรองรับความรุนแรงทางการ เมือง โดยมีได้มีความคิดแบบ ทฤษฎีพหุภาวะ ที่มองว่ารัฐขึ้นอยู่กับประชาชนและการเสริมกำลังอำนาจ ของกลุ่มต่างๆ เป็นทัศนะที่เห็นด้วยกับปฏิบัติการไร้ความรุนแรง (ยีน ชาร์ป, 2529:9-11)

รากฐานของอำนาจที่สำคัญมีสองประการ ประการแรกคือ ที่มาแห่งอำนาจ ได้แก่อำนาจหน้าที่ (Authority) ทรัพยากรมนุษย์ ทักษะความรู้ ทรัพยากรทางวัตถุ (เช่น ทรัพย์สิน ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ วิธีการติดต่อสื่อสาร) และอำนาจในการให้คุณและโทษ (Sanctions) ถ้ามี ทรัพยากรทางอำนาจมากและมีการใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเพียงใด อำนาจก็จะมีมากขึ้นเพียงนั้น ส่วนอีกประการคือ การยินยอมเชื่อฟังของประชาชน ยิ่งการยินยอมเชื่อฟังสูงมากเพียงไร การใช้อำนาจก็ ยิ่งมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงนั้น (ยีน ชาร์ป, 2529:12-17)

ความยินยอมเชื่อฟังเป็นประเด็นสำคัญในการใช้อำนาจ เพราะถ้าประชาชนไม่ยินยอมเชื่อฟัง แล้ว อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และเมื่อฝ่ายผู้มีอำนาจใช้อำนาจกับประชาชน อาจทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรมในอำนาจได้ ดังนั้นความเข้าใจเกี่ยวกับความยินยอมเชื่อฟังจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึง โดยมีแนวคิดว่าการลงทัณฑ์มิได้มีผลในการเพิ่มระดับของการเชื่อฟังได้ เสมอไป และการยินยอมเป็นเรื่องของความสมัครใจ ที่ต้องมีเหตุผลเพียงพออย่างแท้จริงสำหรับการยอม เชื่อฟัง เพื่อการเลือกโดยเจตนาที่จะยอมเชื่อฟัง การเชื่อฟังเกิดเมื่อคนหนึ่งยอมรับหรือยอมจำนนต่อคำสั่งเท่านั้น ไม่มีการบังคับทางกายภาพ การขู่ว่าจะลงทัณฑ์ก็ไม่ได้ทำให้การเชื่อฟังนั้นคงทนถาวร หากแต่ ต้องมีความเต็มใจ (ยีน ชาร์ป, 2529:26-31)

แต่ผู้มีอำนาจโดยส่วนใหญ่แล้ว มักจะคิดว่าการจะมีอำนาจและการได้รับการยินยอมเชื่อฟัง ต้อง ใช้กำลังและความรุนแรงเป็นยุทธวิธีในการควบคุมประชาชน เช่นการลงทัณฑ์ การขู่เข็ญ การกล่าว ประณาม เป็นต้น และเชื่อว่าเป็นวิธีการเดียวและวิธีสุดท้ายที่จะจัดการกับประชาชนที่ไม่เชื่อฟังได้ (ยีน ชาร์ป, 2529:36-37)

การมียุทธวิธีในการจัดการกับคู่ขัดแย้งดังกล่าวมีสาเหตุสองประการ ประการแรก ผู้มีอำนาจมอง ว่ากลุ่มและสถาบัน หรือประชาชนเหล่านั้นเป็นคู่แข่งของตน เป็นตัวจำกัดอำนาจมิให้ตนบรรลุเป้าหมาย และกลุ่มผู้มีอำนาจพยายามทำลายอำนาจของกลุ่มเหล่านี้ลง อีกประการคือ ผู้มีอำนาจส่วนใหญ่มักมีแนวโน้มที่จะไม่สนับสนุนหรือคัดค้านการกระจายอำนาจลงสู่เบื้องล่างอย่างจริงจัง รวมทั้งคัดค้านการรวมพลัง ของกลุ่มอิสระ กลุ่มอาสาสมัคร และสถาบันในสังคม (ยีน ชาร์ป, 2529:55-56, 87) ความคิดเช่นนี้จะบงกช ต่ออำนาจของตน กล่าวคือถ้าประชาชนไม่ยอมรับและเชื่อฟังอย่างแท้จริงและมีการต่อต้านอำนาจโดยมี ความกล้าหาญและปัญญาเพื่อ ทำลายและต่อสู้อย่างรวมกลุ่ม แล้ว (ยีน ชาร์ป, 2529:47) การใช้อำนาจ และความรุนแรงก็ไม่มีประโยชน์ใดๆ และจะสูญเสียความชอบธรรมทางอำนาจด้วย

การที่ผู้มีอำนาจใช้ความรุนแรงเพื่อลดสมรรถนะของประชาชนหรือกลุ่มคัดค้าน เพื่อรักษาอำนาจ ของตนไว้ โดยอาศัยความรุนแรงในฐานะเป็นการลงทัณฑ์ขั้นสุดท้ายและเป็นวิธีการต่อสู้ที่สำคัญที่สุด โดยมีหลักการคือ กำหนดทิศทางและการควบคุมขั้นตอนเตรียมการ อาวุธ ด้วบุคคล และกลุ่มหรือสถาบัน อื่นที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน ให้เป็นการรวมศูนย์ในการใช้ความรุนแรงให้มีประสิทธิภาพ และมีความคิดว่า ความรุนแรงเป็นอำนาจและวิธีการต่อสู้ที่แท้จริง เมื่อการใช้ความรุนแรงประสบความสำเร็จก็ต้องใช้ความ รุนแรงต่อไปเพื่อปกป้องตนเอง (ยีน ชาร์ป, 2529:89-91)

ในกรณีความขัดแย้งใดก็ตาม ถ้าฝ่ายที่มีอำนาจใช้อำนาจที่เหนือกว่ากระทำต่อฝ่ายประชาชนใน ทางลบ และการใช้อำนาจในการยุติปัญหาซึ่งอาจเป็นปัญหา อำนาจนิยม ได้ ในระบบการเมืองไทย อำนาจมิได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นของกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นคนส่วนน้อยของสังคมและกลุ่ม

ผู้มีอำนาจรัฐ-อำนาจการเมือง ได้แก่กลุ่มผู้มีตำแหน่ง-อำนาจทั้งทางราชการและการเมือง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538(1):23) ได้ตั้งคำถามว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบันนี้มีวัฒนธรรมการใช้อำนาจอย่างไร ซึ่งช่วยให้เข้าใจว่า เหตุใดการใช้ความรุนแรงต่อส่วนของสังคมที่มีความตื่นตัวทางการเมืองและมีศักยภาพในการทำทลายอำนาจรัฐได้จึงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ในการเมืองไทย ทำไมฝ่ายค้านทั้งภายในและภายนอกสภาจึงถูกมองว่าเป็น “ศัตรู” ทำไมทหารจึงกล้ายิงประชาชนคนไทยที่ชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ ทำไมรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (มาจากประชาชน) จึงสั่งให้ตำรวจ และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ใช้กำลังความรุนแรงกับประชาชนผู้ไร้ที่ทำกินและไม่มีทางไปอยู่ที่ไหนได้ วัฒนธรรมการใช้อำนาจเต็มไปด้วยความซับซ้อน มีกลไกหลากหลายที่จะให้คุณให้โทษแก่กลุ่มคนในสังคมได้อย่างรอบด้านมิใช่จำกัดอยู่ในเฉพาะวงการเมือง สรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ทางอำนาจจะหว่างรัฐกับสังคม มีลักษณะกระจายตัวและขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่วิถีการใช้อำนาจกลับกระจุกตัว โดยมีกลไกกลับน้อย ไม่เพียงพอและไม่หลากหลายพอที่จะรับกับความตึงเครียด-ขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538(1))

ลักษณะของวิถีการใช้อำนาจที่กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มคนที่มีอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็น อำนาจนิยม (Authoritarian) จรูญ สุภาพ (2535:25) ได้ให้ความหมายไว้ว่าเป็นระบบที่รัฐบาลหรือรัฐมีอำนาจมาก ตามปกติรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยต้องพยายามรักษาดุลยภาพระหว่างสิทธิหน้าที่ของเอกชนกับอำนาจของรัฐ แต่ระบบดังกล่าวถือเอาอำนาจของรัฐบาลเป็นที่ตั้ง อำนาจเป็นของรัฐบาลหรือถ้าจะพูดให้ตรงก็คืออยู่ในมือของบรรดาผู้นำหรือกลุ่มผู้นำที่ราษฎรไม่อาจควบคุมได้ กล่าวโดยสรุปหมายถึง อำนาจการเมืองอยู่ที่บุคคลเดียวหรือกลุ่มเดียว ไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ผูกขาดอำนาจตลอดไป

ลักษณะของการใช้อำนาจและการใช้ความรุนแรงในการจัดการกับความขัดแย้งและกลุ่มประชาชนที่ไม่ยินยอมเชื่อฟังหรือคัดค้านผู้มีอำนาจเช่นนี้ เป็นลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยม (Bureaucratic-Authoritarianism State) (O'Donnell, 1988:31-32) ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

(1) พื้นฐานที่สำคัญคือ การครอบงำโดยโครงสร้างทางชนชั้น การผูกขาดของคนกลุ่มน้อย และชนชั้นกลางข้ามชาติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ฐานทางสังคมของรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยม อยู่ที่ชนชั้นกลางระดับสูงเป็นหลัก

(2) มีองค์กรหรือสถาบันที่เชี่ยวชาญในการใช้กำลังบังคับขู่เข็ญ มีอำนาจตัดสินใจ เช่นเดียวกับการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอำนาจรองรับ เพื่อปิดกั้นการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชน

(3) เป็นระบบที่กีดกันบทบาททางการเมืองภาคประชาชน และควบคุมให้อยู่นอกพื้นที่ทางการเมือง โดยใช้วิธีการบังคับขู่เข็ญและกำหนดนโยบายที่บังคับให้อยู่ในระเบียบทางสังคมที่ได้วางไว้

(4) การกีดกันนี้จะนำไปสู่การจำกัดพลเมืองและการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยการห้ามมิข้อเรียกร้องใดๆ จากประชาชนหรือขบวนการกลุ่มต่างๆ (เช่น ขบวนการของ pueblo ในอาร์เจนตินา) การจำกัดบทบาทขององค์กรและช่องทางที่จะนำไปสู่การเป็นรัฐบาลแบบประชาธิปไตย องค์กรภาคประชาชนเป็นเหมือนช่องทางสำหรับการเรียกร้องหาความยุติธรรม ซึ่งถูกพิจารณาว่าขัดกับระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม

(5) กีดกันภาคประชาชนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพราะเป็นระบบที่เกื้อหนุนการสะสมทุนของคนกลุ่มน้อยและกลุ่มเอกชนบางกลุ่มเท่านั้น ทำให้ความไม่เท่าเทียมที่มีอยู่แล้ว เป็นความไม่เท่าเทียมที่รุนแรงมากขึ้น

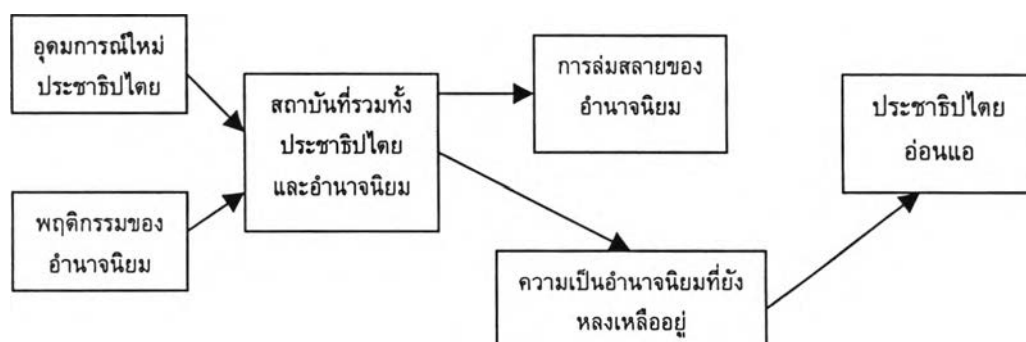
(6) มีความพยายามลดบทบาททางการเมืองที่มีรัฐประเพณีทางสังคม เป็นการต่อต้านการตั้งประเด็นที่เกี่ยวกับขบวนการกลุ่มหรือประเด็นที่เกี่ยวกับชนชั้น (เช่น pueblo ในอาร์เจนตินา)

(7) มีความชัดเจนว่าระบอบรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยมนั้นเปิดช่องทางการเป็นประชาธิปไตย การเข้าถึงรัฐบาล โดยเฉพาะการเปิดช่องทางการเป็นตัวแทนและผลประโยชน์ของชนชั้นล่าง ช่องทางเข้าสู่อำนาจจำกัดเฉพาะชนชั้นสูงทั้งข้าราชการและกลุ่มธุรกิจ

ลักษณะที่กล่าวมานั้น ทำให้เราสามารถแบ่งแยกรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยมได้ชัดเจนจากรัฐอำนาจนิยมในรูปแบบอื่นๆ ไม่ใช่เพียงแค่แบ่งแยกระบบการปกครองอำนาจนิยมเท่านั้น แต่รวมถึงลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ด้วย โดยสรุปแล้วรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยมเป็นรูปแบบโครงสร้างอำนาจนิยมแบบหนึ่งที่มีการกีดกันบทบาททางการเมืองของภาคประชาชนโดยการใช้กำลังบังคับขู่เข็ญไม่ให้มีขบวนการเคลื่อนไหว การตื่นตัวทางการเมือง โดยมีองค์กรหรือสถาบันในการจัดการกับการชุมนุมเรียกร้องต่างๆ และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจเท่านั้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมจะถูกล้มล้างไป โดยมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมาแทนที่ ก็มีได้ทำให้อำนาจนิยมสูญสลายไปอย่างสิ้นเชิง ประชาธิปไตยในประเทศโลกที่สาม เช่น ฟิลิปปินส์ อาร์เจนตินา บราซิล ชิลี เป็นประชาธิปไตยที่อ่อนแอ (Fragile Democracies) เนื่องจากมีการสืบทอดมรดกของอำนาจนิยม กล่าวคือ มีอุดมการณ์ใหม่คือประชาธิปไตย ในขณะที่ยังมีพฤติกรรมเก่าคืออำนาจนิยมอยู่ในระบบ มารวมกันอยู่ในระบบการเมืองใหม่แบบประชาธิปไตย แม้ระบบเก่าล่มสลายไปแล้ว แต่สถาบันยังคงหลงเหลือความเป็นอำนาจนิยมอยู่ และเศษซากของอำนาจนิยมนี้เองที่ทำให้ประชาธิปไตยอ่อนแอ กล่าวโดยสรุปคือ มีประชาธิปไตยเพียงรูปแบบ แต่เนื้อหามีอำนาจนิยมแฝงเร้นอยู่ (Casper, 1995)

#### แผนภาพที่ 1 แสดงการสืบทอดระบบอำนาจนิยม



ที่มา : Casper, Gretchen, 1995. Fragile democracies : legacies of authoritarianism rule. London : Pittsburgh Press, p. 9.

ความขัดแย้งในสังคมไทยหากพิจารณาจากมุมมองเรื่องอำนาจแล้วเป็นความขัดแย้งที่ไม่สมมาตร ที่คู่ขัดแย้งไม่มีความเสมอภาคและไม่เท่าเทียมกันด้วย ในความขัดแย้งที่ไม่สมมาตรนั้น ฝ่ายผู้

กุมอำนาจ (incumbent) มีการใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับขู่เข็ญอีกฝ่ายที่เป็นฝ่ายผู้คัดค้าน (insurgent) ให้อยินยอม ความไม่สมมาตรมีแง่มุมของความไม่สมมาตรทางกฎหมายและความไม่สมมาตรทางโครงสร้าง ความไม่สมมาตรทางกฎหมาย เกิดจากการยอมรับหรือปฏิเสธสถานะของฝ่ายหนึ่งและสิทธิที่จะมีส่วนร่วม และมีทำที่ที่เป็นปฏิบัติ โดยยึดกฎหมายที่ให้ประโยชน์กับฝ่ายผู้กุมอำนาจและปฏิเสธฝ่ายผู้ต่อต้าน และต่อต้านผู้ให้การสนับสนุนฝ่ายต่อต้าน ส่วนความไม่สมมาตรทางโครงสร้าง ได้แก่ การเข้าถึง อำนาจการตัดสินใจ มักถูกรองรับโดยฝ่ายกุมอำนาจ ความสำคัญของเป้าหมาย ฝ่ายผู้กุมอำนาจจะมีความสำคัญ มีน้ำหนัก และมีอิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายและความต้องการ ฝ่ายต่อต้านจะถูกจำกัดการมีส่วนร่วม เป้าหมาย และความต้องการ ความสามารถในการอยู่รอด หมายถึงความไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับ “การคงอยู่” (existence) ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น การยึดเหนี่ยวภายในของแต่ละฝ่าย เกิดจากโครงสร้างภายในของแต่ละฝ่าย โดยทั่วไปฝ่ายผู้กุมอำนาจจะยึดเหนี่ยวกันมากกว่าและจัดองค์กรได้ดีกว่าฝ่ายต่อต้าน ทำให้สามารถควบคุมกลไกและเครื่องมือของรัฐ และสามารถจัดตั้งการระดมพลเพื่อต่อต้านการประท้วงคัดค้าน การครอบงำชุมชน และไม่เปิดโอกาสทางการเมืองให้ฝ่ายต่อต้าน และความมั่นคงของภาวะผู้นำ ได้แก่ความสามารถในเชิงอำนาจของผู้นำของทั้งสองฝ่ายโดยเฉพาะในกระบวนการยุติปัญหา (Mitchell, 1991)

### 2.3 แนวทางการปรับโครงสร้างอำนาจใหม่

โครงสร้างอำนาจใหม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งมีกลไกที่จะควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้อำนาจรัฐ และอาจทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐให้ความสำคัญต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น กลไกเหล่านี้ ได้แก่

1) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่มีอำนาจในการตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะถูกตั้งตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2541)

2) ศาลปกครอง เพื่อให้ประชาชนฟ้องร้องหน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ให้รับผิดชอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ

3) การถอดถอนจากตำแหน่ง โดยให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนขึ้นไปมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต กระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

4) การรับฟังความเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการพัฒนาของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานรัฐ และประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวก่อนดำเนินโครงการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปประกอบการตัดสินใจดำเนินโครงการต่อไป โดยมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาพิจารณ์ รองรับกระบวนการประชาพิจารณ์ให้เป็นไปตามขั้นตอนและถูกต้อง

5) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ เป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารตามที่มีการร้องขอ และการรายงานข้อมูลหรือแผนงานต่อประชาชน โดยมี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 รองรับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือความควบคุมดูแลของหน่วยงานแก่ประชาชนให้รับทราบหรือเข้าตรวจสอบได้ และกลไกนี้เป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบราชการอีกด้วย

#### 2.4 ระบบราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ

นอกจากการปฏิรูปการเมืองโดยการปรับโครงสร้างอำนาจใหม่แล้ว ยังได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการซึ่งมีการเสนอแนวทางมาก่อนการปฏิรูปการเมือง แต่พบว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐยังคงอยู่ในโครงสร้างอำนาจเก่าของระบบราชการ ทำให้ทัศนคติในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไม่สอดคล้องกับหลักการในโครงสร้างอำนาจใหม่นี้ เนื่องจากลักษณะสำคัญของโครงสร้างและระบบราชการคือ การรวมศูนย์อำนาจ การใช้กฎระเบียบและข้อบังคับที่แข็งกระด้างเป็นหลักในการปฏิบัติงาน การให้ความสำคัญแก่การบริหารราชการส่วนกลางมากกว่าส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และการขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ได้ส่งผลกระทบต่อทัศนคติของข้าราชการในการปฏิบัติราชการ (กมลทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2539) คือ

1) ข้าราชการมุ่งสนองความต้องการหรือนโยบายของส่วนกลางมากกว่าการปฏิบัติราชการโดยการยอมรับและตอบสนองตามสภาพแวดล้อมเฉพาะหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2) ข้าราชการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนอย่างเคร่งครัด เพื่อหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ออกนอกแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและการเอาตัวรอดมากกว่าผลประโยชน์โดยรวมและผลสำเร็จของงาน ทำให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการตรวจสอบในผลงานอย่างแท้จริง

3) ความสำเร็จหรือความก้าวหน้าในอาชีพคือการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและได้ปฏิบัติงานในส่วนกลาง

Siffin (1966) เป็นอีกผู้หนึ่งที่ศึกษาระบบราชการไทยใน 2 เรื่องใหญ่ๆ คือ (1) ค่านิยมทางสังคมพื้นฐานที่ยึดถือกันในระบบราชการ (2) แบบแผนของอำนาจในระบบราชการ ค่านิยมทางสังคมที่ยึดถือกันในระบบราชการไทยได้แก่ การยอมรับสถานะตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา การยึดถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคล การต้องการความมั่นคงในชีวิตราชการ ส่วนแบบแผนของอำนาจในระบบราชการไทยได้แก่ การให้ความสำคัญกับหน่วยงานหลักมากเกินไป การไม่ยอมมอบอำนาจ การไม่ยอมรับอำนาจจากเบื้องล่างและข้อเสนอแนะที่เสนอขึ้นมา ตัวอย่างของค่านิยมและแบบแผนของอำนาจที่กล่าวมานี้เป็นลักษณะที่สำคัญของระบบราชการไทยซึ่งยังคงเป็นจริงอยู่มากในปัจจุบัน

Fred W. Riggs (1966) ได้วิเคราะห์ว่าข้าราชการและระบบราชการไม่ได้ทำหน้าที่อย่างที่ควรจะทำ มีการครอบงำโดยระบบราชการหรือการปกครองโดยข้าราชการและมีอำนาจมากทั้งในเรื่องการเมืองและการบริหาร Riggs จึงเรียกสังคมไทยว่า "รัฐข้าราชการ" (a bureaucratic polity) ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ให้เข้มแข็งและทันสมัยเหมือนประเทศตะวันตกเพื่อป้องกันการคุกคามเอกราชของไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ฝ่ายการเมืองอ่อนแอ ไม่มี

อำนาจมาก และไม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการ ระบบราชการจึงกลายเป็นสถาบันที่เข้มแข็งที่สุด ทำให้ชนชั้นนำในระบบราชการเข้าครอบงำการเมืองไทยได้ ลักษณะเด่นที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเล่นพรรคเล่นพวก เรื่องของอำนาจนิยม อำนาจและอิทธิพลของระบบราชการตลอดจนผลกระทบที่มีต่อสังคมไทย โดยส่วนรวม การเมือง-การบริหารเป็นเรื่องของข้าราชการที่ตัดสินใจแทนประชาชน ประชาชนไม่มีอำนาจและอิทธิพลพอที่จะเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2540 : 39-40) ได้วิพากษ์แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐข้าราชการของ Riggs แม้ว่าจะมีข้อดีในแง่ที่ว่าช่วยให้เข้าใจการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475-2501 ได้ดี แต่มีจุดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธรรมชาติของการเมืองแบบที่ข้าราชการให้ความคุ้มครองแก่ธุรกิจ และภาคธุรกิจซื้อความคุ้มครองจากข้าราชการในรูปของการพึ่งพาอาศัยแบบไม่เท่าเทียมกัน (patron-client relation) คือ ฝ่ายข้าราชการได้รับเงินตอบแทนจากภาคธุรกิจ ส่วนภาคธุรกิจก็ได้รับอภิสิทธิ์ต่างๆ ในการทำการค้า เพราะอาศัยอำนาจของข้าราชการ แต่ระบบแบบนี้กำลังจะกลายเป็นอดีต เพราะปัจจุบันสังคมไทยมีพัฒนาการที่สลับซับซ้อนและขยายตัวขึ้นมาก จนยากที่ข้าราชการคนใดหรือกลุ่มใดเพียงกลุ่มเดียวที่ยิ่งใหญ่พอที่จะให้ความคุ้มครองแก่ภาคธุรกิจได้ดังในอดีต นอกจากนี้ภาคธุรกิจมีการขยายตัวขึ้นมาก ประกอบกับระบบการเมืองของไทยมีสภาพเปิดมากขึ้น นักธุรกิจจึงเปลี่ยนท่าทีจากการซื้อความคุ้มครองมาเป็นการเข้าปกป้องผลประโยชน์ของตนโดยตรง ในรูปของการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองต่างๆ สิ่งเหล่านี้ทำให้ความเป็นรัฐข้าราชการของสังคมไทยอ่อนแรงลงตามลำดับ พร้อมๆ กับลดความสำคัญของแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐข้าราชการของ Riggs ลงไปด้วย นอกจากนี้แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐข้าราชการของ Riggs ยังมีจุดอ่อนในแง่ที่มองการเมืองไทยแบบคับแคบและค่อนข้างหยาบ คือมองการเมืองไทยว่าเป็นเพียงเรื่องของการขบเคี้ยวระหว่างข้าราชการกลุ่มต่างๆ ทำให้มองข้ามความสำคัญของกลุ่มพลังอื่นๆ ในสังคมไทยไป เช่น กลุ่มชาวนาชาวล่า กรรมกร นิสิตนักศึกษา สภานิติบัญญัติ และกลุ่มทุน เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวคิดเกี่ยวกับรัฐข้าราชการของ Riggs ไม่มีที่ว่างให้กับกลุ่มพลังที่อยู่นอกระบบราชการเลย เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และความอยู่รอดของระบบรัฐสภาไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 จนถึงการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2533 และเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” 17-24 พฤษภาคม 2535 นับเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของทฤษฎีรัฐข้าราชการของ Riggs ทั้งนี้เพราะ Riggs สรุปเอาง่ายๆ ว่าสังคมไทยถูกรองรับโดยข้าราชการอย่างสิ้นเชิง

ในทัศนะของสื่อไม่แตกต่างจาก Siffik ที่ผ่านมาข้าราชการเป็นกลุ่มคนที่เป็นกลไกของผู้ปกครอง เป็นฐานอำนาจให้ผู้ปกครองสามารถปกครองบ้านเมืองได้อย่างสงบเรียบร้อย จึงเห็นได้ชัดเจนว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ด้วยข้าราชการได้รับมอบอำนาจจากผู้ปกครองนั่นเอง ภาพลักษณ์ของข้าราชการที่สำคัญมี 5 ประการคือ (1) ดำเนินการโดยใช้อำนาจกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ ระบบเอกสาร ร่องรับมาโดยตลอด (2) มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน เชื่อมโยงกับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด กระบวนการถูกกำหนดโดยตำแหน่งผูกพันเอาไว้กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ การข้ามสายการบังคับบัญชาจะทำได้ เพราะเป็นการทำผิดวินัย (3) การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจไว้ที่เบื้องสูงหรือส่วนกลาง เพราะระบบราชการกำหนดให้ “กรม” เป็นศูนย์กลางจึงมอบอำนาจไว้ที่ “อธิบดีกรม” (4) ระบบกลไกราชการเป็นการมอบอำนาจ ทำให้การทำงานของข้าราชการ เป็นระบบขาดการตรวจสอบ การตรวจสอบที่มีอยู่เป็นเพียงการตรวจสอบความถูกต้องใน



การปฏิบัติตามระเบียบราชการหรือไม่ ปรากฏจากการตรวจสอบโดยใช้ดุลพินิจ (5) เนื่องจากโครงสร้างของระบบราชการไทยที่เป็นองค์กรใหญ่ ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีคนของตนเองมาช่วยดูแลงาน นำไปสู่ปัญหาสำคัญคือ การแต่งตั้งโยกย้ายที่มีเส้นสาย เมื่อขึ้นสู่ตำแหน่งจะมีชั่วอำนาจของแต่ละคน ทำให้มีหลักการที่ยึดถือกันคือ ความก้าวหน้าต้องมี “เส้นสาย” อย่างไรก็ตามแรงผลักดันหรือปัจจัยที่ทำให้ระบบราชการต้องเพิ่มประสิทธิภาพและจัดระบบการทำงานใหม่ ได้แก่ ตัวข้าราชการ ประชาชน สังคมภายนอก การแข่งขันในประชาคมโลก รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กำหนดบทบาทของข้าราชการไว้ชัดเจนว่า “การบริหารราชการของรัฐเป็นกรอบที่จะนำไปสู่กระบวนการปรับปรุงประสิทธิภาพ เป็นประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชน” เห็นได้ชัดว่าเป็นความพยายามที่จะดึงข้าราชการเข้าสู่ระบบสังคมมากขึ้น ถือเป็นหลักฐานทางความคิดในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยไปสู่ระบบใหม่ แนวความคิดใหม่นี้ ข้าราชการไม่ใช่ผู้ปกครองแต่เป็น “หุ้นส่วน” คือการทำงานอย่างเป็นพันธมิตรโดยยึดความต้องการของประชาชนเป็นหลัก การยึดถือหลักการของการเป็นหุ้นส่วน จะนำไปสู่ “ประโยชน์ร่วมกัน-เท่ากัน-เป้าหมายเดียวกัน” และนั่นย่อมหมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (ผู้จัดการรายวัน, 6 ตุลาคม 2542 : 15)

แม้ว่าระบบราชการในอดีตจะเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ เมื่อภารกิจของรัฐขยายตัวออกไปมากขึ้นตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่โครงสร้างการบริหารราชการยังคงรักษาแนวเดิมคือยึดหน้าที่เป็นหลักมากกว่าจะยึดลักษณะของปัญหา ในกระแสโลกปัจจุบันที่เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ได้ส่งผลกระทบและสร้างแรงกดดันต่อสังคมไทยจากความนิยมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และระบบการค้าเสรี เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อแบบแผนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน และสร้างความคาดหวังที่ประชาชนมีต่อระบบราชการ แต่การตอบสนองของระบบราชการยังไม่ทันต่อความคาดหวังของสังคม ทำให้ระบบราชการถูกมองว่าเป็นระบบที่ล่าช้า ไม่ทันการณ์ หรือไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาที่สำคัญของระบบราชการ ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมือง การขยายตัวของหน่วยงาน การบริหารงานบุคคล ปัญหาภารกิจและโครงสร้างปัญหาด้านกฎระเบียบ และปัญหาพฤติกรรมของข้าราชการ ในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีความพยายามปรับภาพราชการอย่างต่อเนื่อง แต่ประเด็นสำคัญคือ ต้องเข้าใจความหมายของการปฏิรูประบบราชการที่ครอบคลุมมากกว่าการปรับปรุงเฉพาะเรื่อง แต่เป็นการดำเนินการครอบคลุมทั้งระบบอย่างต่อเนื่องและหวังผลที่เป็นรูปธรรมในระยะยาว ระบบราชการที่ได้มีการปฏิรูปแล้วคือ ระบบที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมและประชาชน เป็นระบบที่เน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน ใช้สามัญสำนึกในการทำงาน และคำนึงถึงความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน อุปสรรคที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จคือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ความเข้าใจ ทักษะ และพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัย และการขาดแรงกดดันที่เพียงพอ (ปรัชญา เวสารัชช, 2539)

กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้สังคมต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การปฏิรูปการบริหารงานของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันจึงเป็นเรื่องที่ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญมากขึ้น โดยมีแนวคิดเรื่อง New Democratic Governance Paradigm ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ ลดขนาดขององค์กร มีวิสัยทัศน์ที่ก้าวไกลและมีความยืดหยุ่น สามารถตรวจสอบได้ และมีความเป็น

ธรรม แนวความคิดเหล่านี้กำลังคุกคามข้าราชการที่เคยถือครองอำนาจรัฐมานานต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง (พิทยา บวรวัฒนา, 2541)

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างระบบราชการและพฤติกรรมของข้าราชการดั่งที่กล่าวมาแล้วนั้น ในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้เป็นปัญหาต่อสังคมไทย เพราะความสัมพันธ์ของข้าราชการเป็นแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง อีกทั้งยังนำประเทศรอดพ้นจากวิกฤตการณ์ต่างๆ ไปได้ด้วยดี แต่เมื่อสังคมเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ระบบราชการและข้าราชการต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว และต้องเผชิญกับแรงผลักดัน เช่น สังคมภายนอก การแข่งขันในประชาคมโลก การเติบโตของภาคประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ โครงสร้างเก่าของระบบราชการ ทศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของข้าราชการ ไม่เหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ และไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคมได้ทันการณ์ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับตัวเพื่อให้การตอบสนองความต้องการของสังคมและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่อาจเกิดขึ้นได้

## 2.5 การแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี

เมื่อมีการก่อตัวของความขัดแย้ง (Conflict Formation) และการเข้ากันไม่ได้ (Incompatibility) อาจทำให้เกิดพฤติกรรมเชิงทำลาย (Destructive Behavior) การแก้ไขความขัดแย้งที่สำคัญที่สุดคือ จะทำอย่างไรให้ความขัดแย้งที่เข้ากันไม่ได้ กลายเป็นความร่วมมือกัน (Peace Formation) และเข้ากันได้ (Compatibility) เพื่อให้เกิดพฤติกรรมเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Behavior) (Wallensteen, 1988)

Wallensteen (1988:126-141) ได้เสนอการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี มุ่งไปที่การพยายามลดการเข้ากันไม่ได้ และการสลายการก่อตัวของความขัดแย้ง โดยการพยายามลดการเข้ากันไม่ได้ (Transcending Incompatibility) ใช้วิธีการควบคุม (control) ในการจัดการกับการขาดแคลนทรัพยากร ไม่ให้มีความขัดแย้งในความต้องการทรัพยากรเดียวกัน โดยการควบคุมเวลาและปริมาณความต้องการทรัพยากร และอีกวิธีคือ การปรับเปลี่ยนเป้าหมายอย่างสมัครใจ (Voluntary Change of Goals) โดยกำหนดเป้าหมายใหม่ทั้งสองฝ่ายเพื่อความเท่าเทียมกันในโอกาส และเลือกเฉพาะที่จำเป็น สำคัญ และถูกต้อง ส่วนการสลายการก่อตัวของความขัดแย้ง (Dissolving Conflict Formations) มีหลักการคือ (1) การยอมรับซึ่งกันและกัน (2) การเห็นพ้องต้องกันในหลักการแก้ปัญหา โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ในกระบวนการหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไข้ปัญหา (3) การมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน (4) แก้ไขโครงสร้างสังคมที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง เช่น สถานภาพ อำนาจและอิทธิพลทางสังคม การแบ่งช่วงชั้นทางสังคม

ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์ (2533 : 25) ได้ให้ความหมายของสันติวิธี คือ วิธีการแก้ไขความขัดแย้งหรือตอบโต้สถานการณ์หนึ่งๆ โดยไม่ใช้ความรุนแรงต่อคู่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการประทุษร้ายต่อร่างกายและชีวิต

แนวคิดของสันติวิธี ประกอบด้วย ความขัดแย้งเป็นธรรมชาติของชีวิตและของสังคม ในความขัดแย้งนั้น ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายถูกหรือผิดโดยสมบูรณ์ ความขัดแย้งนั้นจะระงับไปได้ต่อเมื่อทุกฝ่าย

ร่วมกันแก้ไข ทุกคนมีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน ศัตรูของมนุษย์ที่ต้องกำจัดมิใช่ตัวบุคคลหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นความเลวร้ายภายใน (ได้แก่ ความคิดที่คับแคบ ความใฝ่ในอำนาจ และความโลภในทรัพย์สินสมบัติ แสดงออกโดยการกระทำภายนอก) วิธีการต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย อำนาจมิได้เกิดจากอาวุธ (ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์, 2533 : 29-32)

ลักษณะพื้นฐานของสันติวิธี ได้แก่ สันติวิธีเป็นความพยายามในการแก้ไขข้อขัดแย้งหรือเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สันติวิธีและปฏิบัติการไร้ความรุนแรงนั้นมีความหมายครอบคลุมถึงวิธีการอื่นๆ ไม่จำเพาะแต่การประท้วงคัดค้านเท่านั้น สันติวิธีเป็นทางสายกลางระหว่างการยอมจำนนกับการใช้ความรุนแรงตอบโต้ สันติวิธีเป็นวิธีการที่ทุกคนมีส่วนร่วมได้เท่าเทียมกัน (ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์, 2533 : 33)

ตารางที่ 3 ความแตกต่างระหว่างวิธีการใช้ความรุนแรงกับสันติวิธี

	การใช้ความรุนแรง	สันติวิธี
เป้าหมาย	ทำให้คู่กรณีสยบหรือยอมแพ้ ต้องดูถูกเหยียดหยาม ทำร้าย ต้อนเข้ามูม หรือทำลายคู่กรณี	มุ่งแก้ปัญหา ทำงานร่วมกับคู่กรณีหรือเปลี่ยนทัศนคติของเขา ให้ความเข้าใจเพื่อหาข้อยุติที่ทั้งสองฝ่ายพอใจ
ทัศนคติ	จำต้องอาศัยความเกลียดชังหรือหวาดกลัวคู่กรณีเพื่อปลุกให้เกิดความโกรธ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเข้าทำร้าย	ต้องการความกล้าและการควบคุมตัวเอง บางครั้งต้องเต็มใจที่จะยอมรับความเจ็บปวดจากการกระทำของคู่กรณี โดยไม่ตอบโต้กลับไป
หลักการและวิธีการ	1. โจมตีอย่างรุนแรงเพื่อว่าคู่กรณีจะไม่มีทางเลือกนอกจากยอมแพ้	1. ก. ทำให้ผู้รุกรานตกอยู่ในสถานการณ์ลำบากชนิดที่หากเขาใช้ความรุนแรงต่อไปจะกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ข. เสนอทางเลือกหลายๆ ทางเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายไม่เสียหน้า ขณะเดียวกันก็มีข้อยุติ
	2. ทำทุกอย่างเพื่อให้ตนเองไม่เจ็บปวด แต่จะทำทุกวิถีทางเพื่อให้คนอื่นเจ็บปวด	2. ก. ปฏิเสธความรุนแรงอย่างสิ้นเชิง ข. เต็มใจที่จะรับความเจ็บปวด แต่จะไม่ทำความเจ็บปวดแก่ผู้อื่น
	3. ใช้ทุกอย่างเท่าที่มีเพื่อให้ได้ชัยชนะเร็วที่สุด	3. พยายามยับยั้งและอดทนเพื่อให้บรรลุถึงข้อยุติที่ชอบธรรม และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
	4. ใช้การประชาสัมพันธ์เพื่อปิดเป็นอนิจจะหากว่าเป็นประโยชน์แก่ตน หรือเพื่อปกปิดการกระทำที่ผิดพลาด	4. สื่อสารโดยรักษาสัจจะ และให้เกิดความกระจ่างชัดเท่าที่จะทำได้ เพื่อสร้างความเห็นใจและความเข้าใจที่ถูกต้องในหมู่ประชาชนและคู่กรณี
	5. ทำให้เกิดความเกลียดและความกลัวคู่กรณี	5. แสดงความเคารพและใส่ใจคู่กรณี
	6. อาศัยเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เหนือกว่า	6. อาศัยคุณภาพจิตที่เหนือกว่า รวมทั้งความคิดที่สร้างสรรค์

ที่มา : ไพศาล วงศ์วรวิสิทธิ์, 2533. สร้างสันติด้วยมือเรา : คู่มือสำหรับนักปฏิบัติการไร้ความรุนแรง. กรุงเทพฯ : กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม. หน้า 26

มารค ตามไท (2541) ได้ชี้ให้เห็นอุปสรรคในการนำเสนอและส่งเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีต่อสังคมไทย ต้องประสบกับอุปสรรค 3 ประการ ดังนี้

(1) แนวความคิดเรื่องการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีแตกต่างจากวิธีที่สังคมไทยใช้กันมาโดยตลอด คือ พยายามเจรจาประนีประนอม ถ้าไม่ได้ผลก็ใช้กำลัง จึงต้องเปลี่ยนเป็นสันติวิธี ด้วยเหตุผลที่ว่าความหลากหลายของความคิดที่แสดงออกมา ถ้ารับฟังและหาวิธีการจัดการให้เป็นความเห็นของส่วนรวมจะเป็นวิธีที่ทำให้สังคมสงบสุขได้ดีที่สุด

(2) การทำความเข้าใจกับความหมายของสันติวิธี ยังมีความเข้าใจที่ไม่ครบถ้วน การเข้าใจความหมายที่ครบถ้วนจะทำให้ปัญหาความไม่เข้าใจกันในรูปแบบวิธีการที่ต่างฝ่ายต่างยึดถืออยู่ลดลงไป ความหมายของสันติวิธีนั้นมี 2 ความหมายคือ

ก. เป็นวิธีการที่กลุ่มชนใช้ต่อสู้เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนปรารถนา หรือเพื่อให้รัฐหรือผู้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม กิจกรรมภายใต้สันติวิธี เช่น การจัดชุมนุมประท้วง การนัดหยุดงาน การรวมตัวกันเพื่อให้รัฐบาลหรือสังคมบั่นป่วน การรวมตัวกันเพื่อคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และรวมทั้งการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือการดื้อแพ่ง (Civil-disobedience) เช่น การปิดถนน เป็นต้น การฝ่าฝืนกฎหมายนั้นเพราะคิดว่ากฎหมายไม่มีความเป็นธรรม การดื้อแพ่งมีจุดประสงค์เพื่อพยายามให้เกิดประเด็นทางด้านสังคม เป็นการพยายามเปลี่ยนแปลงความคิดของคนในสังคม ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้หลายคนอาจมีความเห็นว่ามันไม่เหมาะสมที่จะเรียกว่าสันติวิธี เห็นได้จากความเห็นด้วยกับการชุมนุมประท้วงโดยสงบ แต่อย่าทำผิดกฎหมาย ซึ่งการทำผิดกฎหมายในรูปแบบนี้ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของสันติวิธี

ข. สันติวิธีอีกความหมายเป็นวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง จำแนกวิธีการได้ 3 แนวทาง แนวทางแรก Conflict Resolution คือการมุ่งที่จะแก้ไขให้เกิดผล แนวทางที่สอง Conflict Management คือการจัดการให้ความขัดแย้งอยู่ในกรอบ แนวทางที่สาม Conflict Transformation คือการแปรเปลี่ยนรูปแบบความขัดแย้งไปเป็นรูปแบบอื่น

(3) การหารูปแบบการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีที่เหมาะสมกับสังคมไทย รูปแบบที่ต้องการเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งต้องคำนึงถึงลักษณะความขัดแย้งในสังคมไทย เจื่อนไขทางวัฒนธรรมไทยยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง ถ้านำรูปแบบจากวัฒนธรรมอื่นมาใช้ อาจไม่ได้ผล เช่น การเจรจา หรือการไกล่เกลี่ยวางอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่าทุกคนเท่าเทียมกันจริงๆ การพูดคุยกันเพื่อการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ไม่ใช่ต่างฝ่ายต่างชี้ให้เห็นความผิดพลาดหรือการกล่าวโทษกัน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับสังคมไทย ทั้งเจื่อนไข สาเหตุที่ต้องหาวิธีการจัดการ และวัฒนธรรม

อุปสรรคดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนจากการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในกรณีที่มีการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนเกิดขึ้น คณะทำงานวิชาการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (2541) ได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ชุมนุมเรียกร้องดังนี้

(1) การกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไขปัญหาอย่างไม่เป็นจริงในเชิงปฏิบัติ กลไกการแก้ไขปัญหาโดยรวมศูนย์อยู่ในระดับบน

(2) ทศนคติของผู้บริหาร (รัฐบาล) ที่มีต่อการชุมนุมแตกต่างกันทำให้การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเบี่ยงเบนไปตามความคิด กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้บริหารมองว่าการชุมนุมไม่เป็นปัญหา ก็เพราะเห็นว่าเป็นการสื่อสารให้รับรู้ถึงปัญหา หรือมาเพื่อขอ ไม่ได้มาเพื่อเรียกร้อง ซึ่งแสดงว่าผู้บริหารมีอำนาจ

สามารถอุปถัมภ์ประชาชนได้ การแก้ไขปัญหาก็เป็นรูปแบบหนึ่ง สำหรับในกรณีที่ผู้บริหารมองว่าการชุมนุมเป็นปัญหาจะพยายามไม่ให้มีการชุมนุมหรือให้เลิกการชุมนุม อาจต้องกำหนดรูปแบบการแก้ไขปัญหาก็วิธีหนึ่ง โดยอาจหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาและทำการแก้ไข

(3) กลไกภาครัฐการยึดติดกับกฎหมาย ไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ ผู้รับมอบอำนาจบางคนไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา เพราะไม่เข้าใจปัญหาที่แท้จริงและไม่เอื้ออาทรต่อผู้มาเรียกร้อง มักจะมองภาพการชุมนุมเรียกร้องว่ามีเบื้องหลัง มีการจัดตั้ง ทำให้การแก้ไขปัญหาเบี่ยงเบนไปตามความเชื่อ โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนที่แท้จริงของผู้ชุมนุม

(4) หน่วยราชการที่รับผิดชอบ มองปัญหาแตกต่างกันไปตามภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ส่วนใหญ่จะมุ่งเฉพาะความสำเร็จของหน่วยงานตน จึงไม่มีการประสานการแก้ไขปัญหาลักษณะเป็นองค์รวมร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ

(5) สื่อมวลชนให้ความสนใจปัญหาการชุมนุมเรียกร้องน้อย ไม่ศึกษาเพื่อสะท้อนปัญหาที่แท้จริง โดยเฉพาะปัญหาการเรียกร้องของคนจน ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสม มีอดีตที่ยาวนาน และเป็นปัญหาเดิมๆ ไม่เปลี่ยนแปลง แต่หากเป็นปัญหาชนชั้นกลางหรือเป็นปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นปัญหาใหม่ก็จะให้ความสนใจมากกว่า เพราะข่าวมีลักษณะที่ขายได้ สังคมจึงไม่ค่อยรับรู้ทุกข์ของคนจน เว้นแต่มีความรุนแรงเกิดขึ้น

จากแนวคิดและทฤษฎีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถกำหนดกรอบความคิดในการศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่รัฐต่อความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทยได้คือ การใช้แนวคิดเรื่องรัฐข้าราชการ-อำนาจนิยมของ O'Donnell และแนวความคิดเรื่องอำนาจและยุทธวิธีไร้ความรุนแรงของ ยีน ชาร์ป ในการชี้ความเป็นอำนาจนิยมของเจ้าหน้าที่รัฐในความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้ง รวมถึงการใช้หลักการในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ระดับการยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจโครงสร้างอำนาจใหม่ ประเด็นในการศึกษาได้แก่ ทัศนะต่อโครงสร้างอำนาจใหม่ ทัศนะต่อระบบราชการและการปฏิบัติงานของข้าราชการ ความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้ง การใช้อำนาจในความขัดแย้ง และความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหโดยสันติวิธี

ทัศนะต่อโครงสร้างอำนาจใหม่ มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองใหม่นี้ จะมีผลกระทบต่อโครงสร้างของระบบราชการที่ยังอยู่ในรูปแบบเดิม รวมถึงข้าราชการที่เคยถือครองอำนาจรัฐและอยู่ในแบบแผนเดิมของระบบราชการ เจ้าหน้าที่รัฐจะมีทัศนะที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจใหม่นี้ ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังยึดติดกับอำนาจหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนี้

ทัศนะต่อระบบราชการและการปฏิบัติงานของข้าราชการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทำให้โครงสร้างเก่าของระบบราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมถึงการที่ระบบราชการต้องเข้าสู่ระบบสังคมมากขึ้นเพื่อการรับผิดชอบต่อประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจโครงการของรัฐอีกด้วย แม้จะมีแนวทางการปฏิรูประบบราชการ แต่ที่ผ่านมาเป็นเพียงการปรับปรุงเฉพาะเรื่องมากกว่าการปฏิรูปทั้งระบบเพื่อหวังผลในระยะยาว ปัญหาของระบบราชการและข้าราชการที่สะท้อนมาจากประชาชน สื่อ นัก

วิชาการนั้น ข้าราชการได้มีการรับรู้และเข้าใจปัญหาการปฏิบัติงานที่มีฐานความคิดและโครงสร้างแบบอำนาจนิยมหรือไม่อย่างไร

ทัศนคติต่อความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ภาคประชาชนเติบโตขึ้น การมีสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การเรียกร้องต่อรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อน การที่รัฐไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนได้ และกลายเป็นความขัดแย้งในที่สุด ปัญหาของความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการมองความขัดแย้งที่เกิดขึ้นว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธ ซึ่งการปฏิเสธความขัดแย้งจะมีความเกี่ยวข้องกับการมีอคติและการมีท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาชนผู้ชุมนุมประท้วงและองค์กรภาคประชาชน เช่น NGO

อำนาจนิยมแสดงออกโดยทัศนคติต่อความขัดแย้งในประเด็นการใช้อำนาจในความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้ง โครงสร้างอำนาจนิยมที่ยังคงอยู่ในระบบราชการทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธความขัดแย้งโดยมีอคติและท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ แนวโน้มในการใช้อำนาจและความรุนแรงต่อความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นได้ การกีดกันบทบาทภาคประชาชน การใช้กำลังบังคับเพื่อควบคุมประชาชน การปิดกั้นการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน การยึดหลักกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับความขัดแย้ง

ทัศนคติต่อการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับสันติวิธี เป็นเรื่องที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อการแก้ไขความขัดแย้งว่าจะไปในแนวทางใด การเข้าใจที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนในความหมาย วิธีการ และรูปแบบของสันติวิธี อาจเป็นอุปสรรคในการแก้ไขความขัดแย้ง เจ้าหน้าที่รัฐอาจมีทัศนคติแตกต่างกันต่อวิธีการของสันติวิธี เช่น มีทั้งการยอมรับหรือปฏิเสธการชุมนุมประท้วง การปิดถนน ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของสันติวิธี การปฏิเสธวิธีการดังกล่าวอาจทำให้การแก้ไขความขัดแย้งไปในแนวทางของการใช้อำนาจและความรุนแรงได้ เช่น การใช้กำลังปราบปราม การจับกุมคุมขัง เป็นต้น