

ระบบราชการในรัฐเงา: การบริหารที่มองไม่เห็นภายใต้เงื่อนไขเชิงอำนาจ

The Bureaucracy in the Shadow State:
Invisible Administration under Conditions of Power

สมปอง สุวรรณภุมมา¹ และ กัมัยธร มงคลกุล²

Sompong Suwannaphuma¹ and Kamaithorn Mongkonkul²

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์และ

วิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ¹

สำนักงานวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์ชัยภูมิ²

E-mail: sompongs9198@gmail.com

Received: 3-12-2025;

Accepted: 22-12-2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้วิเคราะห์บทบาทของระบบราชการไทยในบริบทของ “รัฐเงา” (Shadow State) ซึ่งหมายถึงโครงสร้างอำนาจที่แฝงอยู่ภายใต้ระบบทางการ โดยมีได้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน การศึกษานี้ตั้งอยู่บนแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์ โดยมุ่งเปิดเผยกลไกอำนาจที่ถูกทำให้มองไม่เห็น เช่น การสร้างความชอบธรรมผ่านวาทกรรมราชการ การใช้พิธีกรรมภาษา และโครงสร้างที่ซับซ้อนเพื่อรักษาภาพลักษณ์ความเป็นกลาง ทั้งนี้ยังได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับโครงสร้างอำนาจอื่น อาทิ กองทัพ ศาล องค์การอิสระ และกลุ่มทุน โดยชี้ให้เห็นว่าสถาบันราชการมิได้ดำรงอยู่ลำพัง แต่เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายอำนาจที่มีบทบาทกำหนดระเบียบทางสังคมโดยไม่ผ่านกลไกประชาธิปไตยอย่างแท้จริง บทความสรุปว่าการทำความเข้าใจระบบราชการในฐานะ “รัฐเงา” เป็นกุญแจสำคัญในการตั้งคำถามต่อความชอบธรรมของอำนาจ และเป็นจุดเริ่มต้นในการออกแบบการบริหารภาครัฐให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ: รัฐเงา; ระบบราชการ; อำนาจแฝง; วาทกรรมราชการ; รัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์

Abstract

This article explores the role of the Thai bureaucracy within the context of the “shadow state,” referring to hidden structures of power that exist beyond formal constitutional and legal frameworks but significantly influence national policy and administrative decisions. Drawing on the perspective of critical public administration, this study reveals how bureaucratic authority is rendered invisible through legal justification, discursive practices, and institutional rituals. These include the use of formal language, hierarchical structure, and symbolic representations that collectively reinforce the perceived neutrality and legitimacy of the bureaucracy. Moreover, the article analyzes the interrelations between the bureaucracy and other power structures—such as the military, judiciary, independent agencies, and economic elites—highlighting how these connections support the formation of an undemocratic order. The findings suggest that understanding the bureaucracy as a component of the shadow state is essential for interrogating the legitimacy of administrative power and for envisioning a more transparent and accountable public administration aligned with democratic governance and good governance principles.

Keywords: shadow state; bureaucracy; hidden power; bureaucratic discourse; critical public administration

บทนำ

บริบทของรัฐไทยในปัจจุบันเต็มไปด้วยความซับซ้อนของโครงสร้างอำนาจ ทั้งในเชิงการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหาร ซึ่งปรากฏผ่านกลไกของระบบราชการที่มีความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อกลุ่มอำนาจบางกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ แม้ภายนอกจะปรากฏภาพของความเป็นทางการตามกฎหมาย แต่ภายในกลับมีการบริหารที่ขับเคลื่อนด้วยอำนาจแฝงที่ไม่อาจมองเห็นได้ชัดเจนในเชิงโครงสร้างหรือกลไกการตรวจสอบของรัฐ (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2552 : 110) ระบบราชการ ซึ่งควรเป็นกลไกกลางในการดำเนินนโยบายสาธารณะ กลับปรากฏบทบาทของ “กลไกที่ไม่

เป็นกลาง” (Non-neutral Mechanism) โดยแสดงความลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม โดยเฉพาะในภาวะที่มีความไม่มั่นคงทางการเมือง ระบบราชการมักเข้ามามีบทบาทนำหรือกลายเป็นพลังแฝงที่ควบคุมทิศทางของรัฐโดยไม่ผ่านการเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “รัฐเงา” (Shadow State) (Mitchell, 1991 : 77-78)

รัฐเงา คือ สภาวะที่อำนาจรัฐมิได้กระจุกตัวอยู่เพียงในหน่วยงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ยังรวมถึงกลุ่มอิทธิพล องค์กรลับ หรือเครือข่ายอำนาจที่ซ่อนอยู่หลังม่านราชการ ซึ่งดำเนินงานอย่างลับ ๆ และมักรอดพ้นจากการตรวจสอบของประชาชนและรัฐสภา (Scott, 1998 : 59-61) ความไม่โปร่งใสเช่นนี้ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลหรือทราบทิศทางการบริหารที่แท้จริงของรัฐ

จากสถานการณ์ดังกล่าว บทความนี้มุ่งตั้งคำถามสำคัญว่า ระบบราชการมีบทบาทเชิงอำนาจซ่อนเร้นอย่างไรในบริบทของรัฐเงา? และ การใช้กรอบคิดของรัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์ (Critical Public Administration) จะสามารถเปิดโปงหรือคลี่คลายอำนาจแฝงที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างระบบราชการไทยได้หรือไม่?

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์บทบาทของระบบราชการในฐานะกลไกแฝงของอำนาจในรัฐเงา และ (2) เสนอการประยุกต์ใช้แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์เพื่อเปิดเผยและตรวจสอบอำนาจที่มองไม่เห็นในกระบวนการบริหารภาครัฐ ขอบเขตของบทความจะเน้นการศึกษาระบบราชการไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นทางการ และจำกัดความของคำว่า “รัฐเงา” หมายถึง กลไกของอำนาจที่ดำเนินอยู่ภายใต้กรอบที่ไม่เป็นทางการและอยู่นอกเหนือการตรวจสอบตามครรลองประชาธิปไตย

โดยสรุป บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงความเปราะบางของโครงสร้างการบริหารภาครัฐที่อาจถูกครอบงำด้วยอำนาจแฝง ซึ่งไม่เพียงแต่บั่นทอนความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ยังส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรมและความชอบธรรมในการปกครองของรัฐไทยในระยะยาว

ความหมายและกรอบแนวคิด

นิยาม “รัฐเงา” (Shadow State)

“รัฐเงา” (Shadow State) คือแนวคิดที่ใช้เพื่ออธิบายโครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่นอกเหนือระบบราชการและโครงสร้างรัฐแบบทางการ แม้จะไม่ปรากฏชัดเจนในกฎหมายหรือเอกสารราชการ แต่กลับมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการ และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ โครงสร้างเช่นนี้มักประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ เครือข่ายอำนาจทหาร กลุ่มทุน หรือหน่วยข่าวกรอง ซึ่งดำเนินงานภายใต้กลไกที่ยากต่อการตรวจสอบ (Mitchell, 1991 : 77-78)

O'Donnell (1993) อธิบายรัฐเงาว่าเป็น “โครงสร้างการใช้อำนาจคู่ขนาน” ที่อยู่ร่วมกับรัฐแบบทางการ โดยอำนาจดังกล่าวอาจไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมตามครรลองประชาธิปไตย แต่ดำรงอยู่จริงในชีวิตประจำวันของประชาชน และมีความสามารถในการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแท้จริง

ในมุมมองของ Foucault (1979) การดำรงอยู่ของรัฐเงาไม่ใช่เพียงแค่โครงสร้างแฝง หากแต่เป็นการจัดระเบียบความรู้และการควบคุมผ่าน “ชีวอำนาจ” (biopower) ซึ่งฝังรากอยู่ในสถาบันต่าง ๆ โดยเฉพาะระบบราชการ และสามารถควบคุมพลเมืองผ่านกระบวนการที่ดูเป็นกลางและมีเหตุผลในเชิงวิชาชีพ

ระบบราชการ : องค์การแห่งการสถาปนาอำนาจรัฐ

ระบบราชการถือกำเนิดขึ้นในฐานะกลไกที่มีหน้าที่ดำเนินงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในสังคมที่เปลี่ยนผ่านจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่รัฐสมัยใหม่ อย่างไรก็ตาม จาก “ข้าราชการประจำ” ที่ควรมีความเป็นกลาง กลับกลายเป็น “ผู้ควบคุมเส้นทางนโยบาย” ซึ่งมีอำนาจในการตีความ ตัดแปลง หรือแม้แต่ชะลอการนำนโยบายของรัฐบาลพลเรือนไปปฏิบัติ

Weber เคยกล่าวถึงระบบราชการว่าเป็นอุดมคติของความมีเหตุผล (rational-legal authority) ที่ควรยึดหลักความสามารถและระเบียบแบบแผน แต่ในทางปฏิบัติ ระบบราชการกลับสามารถกลายเป็นกลไกการผูกขาดความรู้ ข้อมูล และขั้นตอนการตัดสินใจ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างแท้จริง (Weber, 1947 : 339)

ในโลกสมัยใหม่ ระบบราชการจึงถูกตั้งคำถามในเรื่องความเป็นกลาง และความสามารถในการเป็นกลไกรับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในบริบทของรัฐที่ยังมีโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์และขาดกลไกถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ

รัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์

รัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์ (Critical Public Administration) เป็นแนวทางที่ไม่เพียงศึกษากระบวนการบริหารรัฐเท่านั้น แต่ยังตั้งคำถามต่อโครงสร้างอำนาจ ความรู้ และอุดมการณ์ที่แฝงอยู่ในระบบราชการ โดยเน้นการคลี่คลายอำนาจที่ฝังลึกในเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐ (Fox & Miller, 1995, pp. 32–34) แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ “อำนาจ-ความรู้-นโยบาย” (Power-Knowledge-Policy) โดยยึดแนวทางของ Foucault ในการมองว่าความรู้ไม่เคยเป็นกลาง แต่เป็นเครื่องมือของอำนาจที่มีหน้าที่ควบคุมความจริงและนิยามความถูกต้องในสังคม ระบบราชการจึงไม่ใช่เพียงกลไกเทคนิค แต่เป็นพื้นที่ของการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Foucault, 1980 : 133–138)

เป้าหมายของรัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์จึงไม่ใช่เพียงการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการเท่านั้น หากแต่เป็นการเสนอคำถามและสร้างพื้นที่ในการถกเถียงเพื่อเปิดเผยสิ่งที่ซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังภาษาทางการ และโครงสร้างที่ดูเป็นกลางของระบบบริหารรัฐ

เมื่อได้พิจารณาถึงแนวคิดเรื่อง "รัฐเงา" อย่างลึกซึ้ง ผู้เขียนตระหนักว่าภายใต้โครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการนั้น ยังมีอีกชุดของอำนาจที่ดำรงอยู่เงียบ ๆ แต่อย่างทรงพลัง ซึ่งมีได้ปรากฏชัดในรูปของกฎหมาย หรือองค์กรราชการ หากแต่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของรัฐผ่านเครือข่ายผลประโยชน์และกลไกที่ไม่อาจตรวจสอบได้โดยง่าย ความเข้าใจในรัฐเงาจึงมิใช่เพียงการมองหาความไม่โปร่งใส หากแต่เป็นการทำความเข้าใจถึงกลไกของอำนาจที่ดำรงอยู่ภายใต้สิ่งที่เราคิดว่า เป็นระเบียบและความชอบธรรม ในทัศนะของผู้เขียน ระบบราชการจึงมิได้เป็นเพียงเครื่องมือที่นำพานโยบายไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังเป็นเวทีที่อำนาจและความรู้ผูกโยงกันอย่างแนบแน่น ข้าราชการมิใช่เพียงผู้ปฏิบัติ หากแต่เป็น "ผู้ออกแบบเส้นทางของรัฐ" ผ่านการตีความ กรอง หรือแม้แต่แทรกแซงนโยบายอย่างแนบเนียน ซึ่งทำให้ความเป็นกลางที่อ้างอิงกันมาโดยตลอด กลายเป็นคำถามสำคัญในเชิงจริยธรรมของการบริหาร

ผู้เขียนเชื่อว่า รัฐประศาสนศาสตร์เชิงวิพากษ์คือกรอบคิดที่เหมาะสมในการเปิดเผยความสัมพันธ์ลึกซึ้งระหว่างอำนาจ ความรู้ และนโยบาย ซึ่งดำรงอยู่ในระบบราชการอย่างแนบแน่น แนวทางนี้ได้เพียงวิพากษ์เชิงโครงสร้าง แต่ยังเปิดพื้นที่ให้เราตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของอำนาจที่แฝงอยู่ในกระบวนการบริหาร และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงต่อรัฐไทยที่ยังคงตกอยู่ใต้เงาของอำนาจที่มองไม่เห็น

การอภิปราย: ระบบราชการในฐานะ “รัฐเงา”

กลไกอำนาจที่ถูกทำให้มองไม่เห็น

ในสังคมการเมืองร่วมสมัย การออกแบบกลไกรัฐมิได้เกิดขึ้นเพื่อรองรับเฉพาะอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังแฝงไว้ด้วยการจัดวาง “พื้นที่อำนาจที่มองไม่เห็น” ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจเชิงโครงสร้างที่ได้รับความชอบธรรมจากกฎหมาย ระเบียบราชการ และวาทกรรมที่ตอกย้ำความถูกต้องและความจำเป็นของการดำรงอยู่ของระบบดังกล่าว อำนาจจึงไม่จำเป็นต้องปรากฏในรูปของความรุนแรงหรือการบังคับ หากแต่สามารถแทรกซึมผ่านรูปแบบของ “เหตุผลราชการ” ที่ดูเป็นกลางและมีเหตุผลในเชิงระบบ (Foucault, 1980 : 133–138)

การจัดวางระบบที่ซับซ้อนและแยกส่วนอย่างเป็นลำดับขั้น ทำให้การตรวจสอบอำนาจภายในราชการเป็นไปได้ยาก ทั้งในเชิงประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมือง นอกจากนี้ การใช้ภาษาทางราชการที่ซับซ้อน การอ้างอิงกฎระเบียบที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก ล้วนส่งเสริมให้ระบบราชการสามารถดำรงสถานะของตนได้โดยปราศจากแรงต้านจากสาธารณะ (Mitchell, 1991 : 77–78)

ผู้เขียนวิเคราะห์และต้องการชี้ให้เห็นว่า อำนาจในระบบราชการสมัยใหม่ไม่ได้ปรากฏออกมาในรูปแบบที่รุนแรง หรือบังคับโดยตรงเหมือนในอดีต หากแต่แฝงตัวอยู่ในกลไกทางสถาบัน กระบวนการ และวาทกรรมที่ถูกออกแบบอย่างแนบเนียนให้ดูมีความชอบธรรมและมีเหตุผล ด้วยเหตุนี้ อำนาจจึงไม่จำเป็นต้องแสดงตนในลักษณะของการกดขี่ หากแต่ “แทรกซึม” อยู่ในระบบที่ดูเหมือนมีเหตุผลทางกฎหมาย

แนวคิดนี้สอดคล้องกับ Michel Foucault ที่เสนอว่า อำนาจในโลกสมัยใหม่ไม่ใช่อำนาจที่ปรากฏอย่างชัดเจนผ่านการบังคับหรือการใช้กำลังทางกายภาพอีกต่อไป หากแต่เป็นอำนาจที่ดำรงอยู่ในระดับของโครงสร้าง กฎเกณฑ์ ระเบียบ และภาษาที่ใช้อธิบายโลก ซึ่งเขาเรียกว่าเป็นรูปแบบของ "เหตุผลแบบราชการ" (rationality of administration) หรือในอีกคำหนึ่งว่า "ชีวอำนาจ" (biopower) ซึ่งรัฐใช้อำนาจในการจัดระเบียบชีวิตประชาชนผ่านสถาบันต่าง ๆ โดยที่ผู้ถูกปกครองไม่รู้ตัวว่ากำลังถูกปกครอง (Foucault, 1980)

ยิ่งไปกว่านั้น Mitchell (1991) ซึ่งให้เห็นว่าระบบราชการมักถูกออกแบบให้ซับซ้อน แยกส่วน เป็นลำดับชั้น และมีการควบคุมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งลักษณะเหล่านี้ทำให้เกิด “ความยากในการตรวจสอบ” โดยเฉพาะในสังคมที่ขาดกลไกประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง แม้ระบบราชการจะอ้างถึงกฎหมายหรือระเบียบเพื่อความชอบธรรม แต่ในทางปฏิบัติ กลับเป็นการสร้างกำแพงที่กีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน และทำให้อำนาจภายในองค์กรสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่มีแรงต้านหรือตรวจสอบจากภายนอก

ขณะเดียวกัน ภาษาทางราชการที่ซับซ้อนและเต็มไปด้วยศัพท์เทคนิคก็ทำหน้าที่เป็น “เครื่องมือของอำนาจ” ในการสร้างระยะห่างระหว่างรัฐกับประชาชน ทำให้การเข้าถึงข้อมูลและการตั้งคำถามต่อกระบวนการภาครัฐเป็นเรื่องที่ทำได้ยากยิ่ง ผู้เขียนเห็นว่าการทำความเข้าใจอำนาจในมิตินี้คือการมองเห็น “ความเป็นการเมืองที่แฝงอยู่ในสิ่งที่ไม่เป็นการเมือง” ซึ่งก็คือ กระบวนการราชการที่อ้างความเป็นกลางและระบบระเบียบ ทั้งที่แท้จริงแล้วคือพื้นที่ของการต่อรอง เชื่อมโยง และควบคุมเชิงอำนาจอย่างแนบเนียน

วาทกรรมและพิธีกรรมของราชการ

ระบบราชการมิได้มีเพียงหน้าที่ในการบริหาร แต่ยังเป็น “เครื่องผลิตซ้ำ” ของวาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ความเป็นระเบียบ และความเป็นกลางของรัฐ ภาษา ขอบบังคับ เครื่องแบบ และพิธีกรรมทางราชการต่าง ๆ ล้วนทำหน้าที่ในการสร้างภาพลักษณ์ที่น่าเชื่อถือให้กับข้าราชการ โดยเฉพาะการยึดถือพิธีกรรม เช่น การเคารพธงชาติ การใช้ถ้อยคำราชาศัพท์ หรือแม้แต่การมีลำดับชั้นในองค์กร ซึ่งล้วนเสริมสร้างความรู้สึกที่ว่า “ราชการคือรัฐ” และ “ข้าราชการคือผู้พิทักษ์รัฐ” (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2552 : 110)

สิ่งเหล่านี้กลายเป็นวาทกรรมที่ถูกผลิตซ้ำอย่างต่อเนื่องผ่านระบบการศึกษา สื่อมวลชน และวัฒนธรรมองค์กร ทำให้เกิดความเชื่ออย่างฝังลึกว่าราชการคือกลไกที่พ้นจากผลประโยชน์ส่วนตัว และเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง ซึ่งในความเป็นจริงอาจซ่อนอำนาจการครอบงำและการเลือกปฏิบัติที่มีได้อยู่บนหลักความเป็นกลางแต่อย่างใด

ในมุมมองของผู้เขียน ระบบราชการไทยไม่ได้เป็นเพียงกลไกเชิงโครงสร้างในการบริหารงานของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังทำหน้าที่เป็น “เครื่องผลิตซ้ำ” ทางวัฒนธรรมและอุดมการณ์ ที่หล่อหลอมให้ประชาชนเชื่อมั่นต่อบทบาทและความชอบธรรมของข้าราชการอย่างไม่มีเงื่อนไข วาทกรรมและ

พิธีกรรมทางราชการจึงทำหน้าที่ “สร้างภาพ” และ “ยืนยันสถานะ” ของราชการในสังคมไทยอย่างแนบเนียนและต่อเนื่อง

องค์ประกอบสำคัญที่สะท้อนวาทกรรมนี้ ได้แก่ ภาษาเครื่องแบบ ระเบียบปฏิบัติ และพิธีการต่าง ๆ ที่ปรากฏในชีวิตประจำวันของข้าราชการ ตัวอย่างเช่น การเคารพธงชาติทุกเช้า การใช้ราชาศัพท์ในพิธีการ การมีระบบยศหรือลำดับชั้นในองค์กร ตลอดจนรูปแบบการจัดโต๊ะประชุม การกล่าวรายงาน และการใช้นามบัตรราชการ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีบทบาทในทางสัญลักษณ์เพื่อสื่อสาร “ความเป็นระเบียบ ความมีศักดิ์ศรี และความน่าเชื่อถือ” ซึ่งเป็นภาพลักษณ์ที่ระบบราชการต้องการให้ปรากฏในสายตาประชาชน

กระบวนการเหล่านี้ไม่ใช่เพียงการแสดงออกตามประเพณี หากแต่เป็นกระบวนการผลิตซ้ำอำนาจเชิงวัฒนธรรม (cultural reproduction of power) ซึ่งหล่อหลอมผ่านทั้งระบบการศึกษา สื่อมวลชน และวัฒนธรรมองค์กรราชการเอง ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมในสังคมว่า “ข้าราชการคือผู้เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม” และ “ราชการคือรัฐ” แนวคิดนี้นำไปสู่การเชื่อว่าข้าราชการอยู่เหนือความขัดแย้งทางการเมือง และไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ทั้งที่ในความเป็นจริงข้าราชการบางกลุ่มอาจมีบทบาทในกระบวนการครอบงำ นำพานโยบาย หรือเลือกปฏิบัติโดยอิงอุดมการณ์ที่ไม่เป็นกลาง

ในทัศนะของผู้เขียน วาทกรรมเหล่านี้ไม่ได้เพียงทำให้ราชการดู “เป็นกลาง” หากแต่ช่วย “ลบเลือน” การตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของอำนาจภายในระบบราชการ และสร้างแนวป้องกันทางวัฒนธรรมที่ทำให้ผู้คนยอมรับการใช้อำนาจของข้าราชการโดยไม่ตระหนักว่า กำลังอยู่ภายใต้โครงสร้างการครอบงำที่ซ่อนตัวอยู่ภายใต้ภาพลักษณ์ของความมั่นคงและความมีเหตุผล

ความเชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจอื่น

เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้าง ระบบราชการไทยไม่สามารถพิจารณาแยกจากกลุ่มอำนาจอื่นที่มีบทบาทสำคัญต่อรัฐไทย อาทิ กองทัพ ศาล องค์การอิสระ และกลุ่มทุน โดยเฉพาะในช่วงหลังการรัฐประหาร ระบบราชการมักถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของ “การจัดระเบียบใหม่” ทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบราชการให้สอดคล้องกับอำนาจทหาร การแต่งตั้งข้าราชการตามความเชื่อฟัง หรือการจำกัดสิทธิของข้าราชการที่ตั้งคำถามต่ออำนาจรัฐ ในหลายกรณี ข้าราชการระดับสูงกลับมีบทบาทเสมือน “ผู้ร่วมรัฐประหาร” โดยมีหน้าที่ในการสถาปนาระเบียบใหม่ของรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ระบบราชการไม่ได้เป็นเพียงกลไกกลาง หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย

อำนาจที่เชื่อมโยงกับกลุ่มอำนาจนอกระบบประชาธิปไตยอย่างแนบแน่น (O'Donnell, 1993 : 1356-1358)

ในมุมมองของผู้เขียน ระบบราชการไทยมิได้ดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ หากแต่ฝังตัวอยู่ภายในเครือข่ายอำนาจที่สลับซับซ้อนและสัมพันธ์แนบแน่นกับกลุ่มอำนาจอื่นในรัฐ โดยเฉพาะกองทัพ ศาล องค์การอิสระ และกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดโครงสร้างอำนาจและทิศทางของสังคมไทย ภายใต้ระบอบที่แม้ภายนอกจะอ้างอิงหลักประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติกลับมีลักษณะเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีเงื่อนไข” ที่อำนาจที่แท้จริงมิได้อยู่ในมือของประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า หลังการรัฐประหารแต่ละครั้งในประวัติศาสตร์ไทย ระบบราชการมักถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้ “ระบอบใหม่” ของคณะรัฐประหารดำรงอยู่ได้อย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบระเบียบใหม่ แต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งสำคัญตามแนวคิดความมั่นคง หรือการออกนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของคณะผู้มีอำนาจ ซึ่งสะท้อนว่าราชการมิใช่เพียงกลไกกลางทางเทคนิค แต่เป็น “เครื่องมือ” และในบางกรณีคือ “พันธมิตรทางการเมือง” ที่ร่วมสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบที่ไม่ได้มาจากเสียงของประชาชน

แนวคิดของ Guillermo O'Donnell (1993) จึงช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์นี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเขาเสนอว่า ในหลายประเทศที่ประชาธิปไตยอ่อนแอ มักจะมี “รัฐคู่ขนาน” ที่ประกอบด้วยกลไกของรัฐที่เป็นทางการ (เช่น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง) และกลไกที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ใน “เงา” และมีอำนาจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ระบบราชการไทยจึงอาจมิใช่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงอย่างเดียว หากแต่มีสถานะเป็น “ผู้ร่วมสร้างอำนาจ” (co-producer of power) ในระดับโครงสร้าง

ความสัมพันธ์นี้ทำให้เกิดภาวะที่ประชาชนไม่สามารถแยกแยะได้อย่างชัดเจนว่าอำนาจที่พวกเขาต้องเผชิญมาจากส่วนใดของรัฐ และเปิดช่องให้เกิดการใช้กลไกราชการเพื่อผลักดันวาระของกลุ่มอำนาจบางกลุ่ม โดยปราศจากกระบวนการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ

ในทัศนะของผู้เขียน การเปิดเผยความเชื่อมโยงระหว่างระบบราชการกับโครงสร้างอำนาจอื่น จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการเข้าใจ “รัฐเงา” ในบริบทไทย และเป็นก้าวสำคัญในการหาทางออกเพื่อลดการครอบงำของอำนาจนอกระบบที่บดบังหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย

จากการอภิปราย ผู้เขียนเห็นว่าระบบราชการไทยมิได้ทำหน้าที่ในฐานะกลไกปฏิบัติตามนโยบายของรัฐอย่างเป็นกลางเท่าที่ควร หากแต่ยังดำรงอยู่ในฐานะ “ผู้ควบคุม” และ “ผู้รักษาอำนาจ”

ผ่านการออกแบบโครงสร้างที่ยากแก่การตรวจสอบ และการสร้างความชอบธรรมผ่านวาทกรรม และพิธีกรรมทางราชการที่แนบเนียน ด้วยการอ้างเหตุผลเรื่องความมั่นคง ระเบียบ และความเป็นกลาง ข้าราชการจึงสามารถปิดอำนาจที่ใช้อยู่จริงในนามของรัฐ

มากไปกว่านั้น ระบบราชการยังมีสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับโครงสร้างอำนาจอื่นในสังคม โดยเฉพาะกองทัพ ศาล องค์กรอิสระ และกลุ่มทุน ซึ่งต่างมีบทบาทในการร่วมกันออกแบบ “รัฐเงา” ที่ดำรงอยู่นอกเหนือการตรวจสอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบราชการจึงไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของกลไกที่ผลิตซ้ำและธำรงรักษาอำนาจอย่างเงียบงัน

ในทัศนะของผู้เขียน การเข้าใจระบบราชการในฐานะ “รัฐเงา” คือการเปิดโปงมิติที่ถูกทำให้มองไม่เห็นของอำนาจ และตั้งคำถามต่อความชอบธรรมที่อิงอยู่กับรูปแบบและพิธีกรรมภายนอก โดยมีได้สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

วิพากษ์และข้อเสนอทางทฤษฎี

ในกระแสการเปลี่ยนผ่านของสังคมการเมืองร่วมสมัย ความจำเป็นในการทบทวนและถอดรื้อแนวคิดระบบราชการแบบเดิมจึงเป็นเรื่องเร่งด่วน โดยเฉพาะแนวคิดที่มองว่าราชการเป็น “องค์กรที่มีความเป็นกลาง” และยึดถือประสิทธิภาพเชิงเทคนิคเหนือสิ่งอื่นใด ซึ่งในทางปฏิบัติได้กลายเป็นเกราะป้องกันให้กับอำนาจที่ไม่เป็นธรรม และเป็นกลไกที่สนับสนุนวาทกรรมความมั่นคง ซึ่งอาจขัดแย้งกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ผู้เขียนเห็นว่า การถอดรื้อแนวคิดระบบราชการแบบเดิมนั้น มิได้หมายถึงการล้มล้างโครงสร้าง แต่คือการวิพากษ์หลักการที่กลายเป็น “อุดมการณ์” ให้กับระบบราชการ เช่น ความเป็นกลาง ความต่อเนื่อง หรือความจงรักภักดี ซึ่งถูกใช้เพื่อทำให้ข้าราชการหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในเชิงประชาธิปไตย แนวคิดเช่นนี้ควรถูกนำกลับมาตั้งคำถามว่า ความเป็นกลางนั้นอยู่ภายใต้กรอบใด และใครเป็นผู้กำหนดนิยามของความชอบธรรมที่ราชการอ้างถึงอยู่เสมอ (Fox & Miller, 1995 : 33-35)

อีกประเด็นหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าควรให้ความสำคัญ คือ การสร้างพื้นที่ให้พลเมืองสามารถตรวจสอบการบริหารของภาครัฐได้อย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงผ่านกลไกสัญลักษณ์หรือพิธีกรรมของ

ประชาธิปไตย เช่น เวกีรับฟังความคิดเห็น หรือการมีผู้แทนในสภา หากแต่ต้องหมายถึงการเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย และการมีกลไกถ่วงดุลอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลเชิงระบบของราชการและการลดทอนอำนาจดุลพินิจในลำดับขั้นของข้าราชการประจำ

การทบทวนบทบาทของ “ข้าราชการ” ในยุคประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงควรตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า ข้าราชการไม่ใช่เพียงผู้ปฏิบัติตาม แต่คือ “ผู้รับผิดชอบ” ต่อประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ ซึ่งหมายความว่าความจงรักภักดีที่แท้จริงของข้าราชการ ไม่ควรมีต่อรัฐบาลหรือสถาบันทางการใดเพียงลำพัง แต่ควรตั้งอยู่บนหลักการของรัฐธรรมนุญ สิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม

ในเชิงข้อเสนอ ผู้เขียนเห็นว่าการเคลื่อนจาก “รัฐราชการ” ไปสู่ “รัฐเปิด” (Open State) อย่างแท้จริง ต้องอาศัยการปฏิรูปแนวคิดเชิงลึกของระบบราชการ ไม่ใช่เพียงการปรับปรุงกระบวนการบริหารหรือการใช้เทคโนโลยีเพื่อความโปร่งใสเท่านั้น หากแต่ต้องเปลี่ยนวิธีคิดที่มองว่า ข้าราชการคือศูนย์กลางของความรู้ และเปิดพื้นที่ให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐกับพลเมืองอย่างเสมอภาค

“รัฐเปิด” ตามความเข้าใจของผู้เขียน คือ รัฐที่มีความสามารถในการรับฟัง คิดอย่างมีเหตุผล และตอบสนองต่อเสียงของประชาชนอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยระบบราชการต้องทำหน้าที่เสมือน “ผู้ประสานสาธารณะ” มากกว่าจะเป็น “ผู้ควบคุมและปกครอง” สังคม แนวทางนี้อาจไม่ใช่การปฏิรูปราชการในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียว แต่คือการเปลี่ยนแปลงรัฐให้เป็นพื้นที่ของพลเมืองในความหมายที่ลึกซึ้งและมีพลังอย่างแท้จริง

องค์ความรู้ใหม่ :

“ระบบราชการในฐานะพื้นที่อำนาจแฝง: จากรัฐราชการสู่รัฐเปิดที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง”

จากการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ของผู้เขียนต่อบทบาทของระบบราชการไทยภายใต้โครงสร้างของรัฐเงา สามารถสังเคราะห์ให้เกิดแนวคิดใหม่ในเชิงทฤษฎีได้ใน 3 มิติสำคัญ ดังนี้

1. แนวคิด “ราชการในฐานะพื้นที่อำนาจแฝง” (Bureaucracy as Embedded Power Space)

แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่า ระบบราชการไม่ได้เป็นเพียงกลไกทางเทคนิคหรือองค์กรปฏิบัติงานของรัฐเท่านั้น หากแต่เป็น “พื้นที่ของอำนาจ” ที่ผลิตซ้ำว่าทกรรม ความรู้ และรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับโครงสร้าง (เช่น ระเบียบ กฎเกณฑ์) และระดับวัฒนธรรมราชการ (เช่น พิธีกรรม ความจงรักภักดี และอุดมการณ์ความมั่นคง)

แนวคิดนี้เสนอให้มองระบบราชการในฐานะ “เครื่องมือทางอำนาจที่ได้รับการทำให้เป็นกลาง” ซึ่งปิดบังความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์และการเมืองเบื้องหลังไว้ภายใต้ภาพลักษณ์ของความเป็นกลางและชอบธรรมทางกฎหมาย

2. กรอบคิด “การเปิดเผยอำนาจราชการ” (Unmasking Administrative Power)

จากการวิพากษ์ลักษณะเฉพาะของรัฐราชการไทย ผู้เขียนเสนอกรอบแนวคิดเชิงวิพากษ์ที่เรียกว่า “การเปิดเผยอำนาจราชการ” ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

- การถอดรื้อความเป็นกลาง: ทำทลายว่าทกรรมที่ทำให้ความชอบธรรมแก่ระบบราชการ เช่น ความมั่นคง ความจงรักภักดี หรือการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด
- การเปิดพื้นที่พลเมือง: ส่งเสริมให้พลเมืองสามารถตรวจสอบ ถกเถียง และแทรกแซงกระบวนการบริหารได้อย่างแท้จริง
- การสร้างระบบความรู้ใหม่: กระตุ้นให้เกิดการตั้งคำถามต่อระบบความรู้ทางราชการ (ราชการวิทยา) และพัฒนาองค์ความรู้ที่เน้นการมีส่วนร่วมและความเสมอภาคทางอำนาจ

3. แนวคิด “รัฐเปิดประชาธิปไตย” (Deliberative Open State)

ผู้เขียนเสนอแนวคิด “รัฐเปิดประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นการยกระดับแนวคิดรัฐเปิด (Open Government) ให้ไม่หยุดอยู่ที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อความโปร่งใสเท่านั้น แต่รวมถึงการเปลี่ยนโครงสร้างเชิงวัฒนธรรมของระบบราชการ ให้เปิดรับ “การถกเถียงอย่างมีเหตุผล” (deliberation) จากภาคประชาชน และจัดวางบทบาทของข้าราชการในฐานะ “ผู้อำนวยการความร่วมมือระหว่างรัฐและสังคม” แทนที่จะเป็น “ผู้ควบคุมและตีความนโยบายจากบนลงล่าง”

สาระสำคัญขององค์ความรู้ใหม่

มิติ

แนวคิดใหม่

อัตลักษณ์ของ ราชการ	พื้นที่ของอำนาจแฝง ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติที่เป็นกลาง
กลไกอำนาจ	แฝงอยู่ในวาทกรรม เครื่องแบบ พิธีกรรม และระเบียบราชการ
การปฏิรูป	เน้นการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรม ความสัมพันธ์ และระบบความรู้ ไม่ใช่เพียงเชิงโครงสร้าง
บทบาทพลเมือง	จากผู้รับนโยบาย → เป็นผู้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและร่วมตัดสินใจเชิงนโยบาย
ทฤษฎีใหม่	“ราชการในฐานะพื้นที่อำนาจแฝง” และ “รัฐเปิดประชาธิปไตย”

สรุป “ระบบราชการในฐานะพื้นที่อำนาจแฝง: จากรัฐราชการสู่รัฐเปิดที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” ได้ตามรูปภาพ ดังนี้



ภาพประกอบที่ 1 องค์ความรู้ใหม่

บทสรุป

จากการศึกษาที่ผ่านมา ผู้เขียนได้ถอดรื้อบทบาทของระบบราชการในสังคมไทยผ่านกรอบคิดเชิงวิพากษ์ ซึ่งช่วยให้เห็นภาพที่ลึกซึ้งกว่าการมองราชการในฐานะ “ฝ่ายปฏิบัติ” ที่ทำหน้าที่รองรับนโยบายรัฐเพียงเท่านั้น บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบราชการคือพื้นที่ของอำนาจแฝงที่ดำรงอยู่ภายใต้โครงสร้าง วาทกรรม และพิธีกรรมที่ถูกทำให้ดูเป็นกลางและชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของ “รัฐเงา” ที่อำนาจที่แท้จริงอาจมิได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หากแต่ฝังแน่นอยู่ในระบบราชการที่ยากแก่การตรวจสอบ

ผู้เขียนเสนอว่า การเข้าใจ “อำนาจเชิงโครงสร้าง” ที่ดำรงอยู่ภายในระบบราชการ เป็นก้าวแรกของการปฏิรูปอย่างแท้จริง เพราะหากยังคงมองราชการเป็นเพียงกลไกเชิงเทคนิค การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็จะเป็นเพียงการปรับโครงสร้างภายนอกโดยไม่แตะต้องรากของอำนาจที่แท้จริง การมองราชการในมิติที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมอำนาจ ความรู้ และการผลิตซ้ำของอุดมการณ์ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการปฏิรูปเชิงลึก

ท้ายที่สุด ผู้เขียนยืนยันว่า การปฏิรูปที่ยั่งยืนต้องดำเนินควบคู่กับการสร้าง “รัฐเปิดประชาธิปไตย” ที่ข้าราชการมิได้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติ แต่คือผู้ที่รับผิดชอบต่อหลักนิติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียม อันเป็นหลักประกันที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตยในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2552). การเมืองวัฒนธรรมและอำนาจรัฐ: ว่าด้วยเศรษฐศาสตร์การเมืองของความรัฐ. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.
- Mitchell, T. (1991). The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *American Political Science Review*, 85(1), 77–96.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York: Vintage.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected interviews and other writings, 1972–1977*. New York: Pantheon.
- Fox, C. J., & Miller, H. T. (1995). *Postmodern public administration: Toward discourse*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Mitchell, T. (1991). The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *American Political Science Review*, 85(1), 77–96.

O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355–1369.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.