



1.1 ความสำคัญของปัญหา

เมื่อพิจารณาการเมืองไทยหลังจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศก็พบว่า การใช้อำนาจของรัฐบาลในหลายๆ กรณีได้สะท้อนให้เห็นผลกระทบต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐบาลดำเนินนโยบายและใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่ขัดแย้งกับหลักนิติธรรม (the rule of law) โดยพิจารณาได้จากกรณีการดำเนินนโยบายการปราบปรามยาเสพติดและการปราบปรามผู้มีอิทธิพล เป็นต้น อีกทั้งการดำเนินนโยบายอื่นๆ ของรัฐบาลก็มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการเมืองในหลายลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในด้านหนึ่งกลับพบภัยของการใช้อำนาจแบบเผด็จการแฝงเร้นอยู่ กระทั่งเรียกการเมืองลักษณะเช่นนี้ว่าเป็น "ระบอบทักษิณ"

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ตามกรอบความคิดจากหลายแนวทางการศึกษา (approach) ที่มักนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมโดยทั่วๆ ไป เช่น รัฐนิยม (statist model), พหุนิยม (Pluralist), แบบสหการ (corporatism), ชนชั้นนำ (elitism) และทฤษฎีการตัดสินใจเลือกสาธารณะ (public choice) เป็นต้น (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2542ก: 40-75) โดยหลายแนวทางมักถูกนำมาใช้สร้างตัวแบบอธิบายปรากฏการณ์การเมืองไทยในหลายๆ กรณี แต่กลับพบว่าไม่สามารถนำมาใช้อธิบายระบอบทักษิณได้อย่างรัดกุม อาทิ

การศึกษาของ Riggs (1967) พยายามอธิบายว่าการเมืองไทยปี พ.ศ. 2475 - 2507 นั้นเป็นระบอบการเมืองภายใต้ระบบราชการ หรืออำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบการเมืองที่ข้าราชการไทย ทั้งทหารและพลเรือนกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมือง และมีลักษณะเด่นที่สำคัญ ก็คือ ระบอบการเมืองนี้ไม่ได้ยึดลักษณะแบบจารีตดั้งเดิมและในขณะเดียวกันก็ไม่ใช่ระบบการเมืองสมัยใหม่ เนื่องจากระบบราชการในช่วงเวลาที่ทำการศึกษานั้นมีโครงสร้างที่ซับซ้อนกว่ายุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็ขาดกลไกทางการเมืองนอกระบบราชการอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันพรรคการเมือง จึงย่อมแตกต่างจากระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มีพรรคการเมืองคอยทำหน้าที่ต่างๆ โดย Riggs พยายามสร้างตัวแบบเพื่ออธิบายว่าระบอบอำมาตยาธิปไตย

โดยเกิดขึ้นทุกแห่งในประเทศกำลังพัฒนา ภายใต้เงื่อนไขของการขาดความสมดุลของสถาบันทางการเมืองที่กำหนดนโยบาย กับระบบราชการที่เป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีสถานภาพของความแข็งแกร่งเติบโตเหนือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ และความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองอื่นๆ นอกกรอบราชการ ด้วยเหตุนี้กรอบความคิดแบบอำมาตยาธิปไตยจึงไม่สามารถอธิบายระบอบการเมืองที่กลุ่มทุนผูกขาดมีอิทธิพลในทางการเมืองเหนือระบบราชการได้อย่างชัดเจนเพียงพอ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาการศึกษาเรื่อง "มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ" ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) ใช้ตัวแบบภาคีรัฐ-สังคม¹ มาอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตัวแสดงที่อยู่ในภาคธุรกิจตามสมมติฐานว่า กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการผลิตจะเข้ามาร่วมมือกันบนผลประโยชน์และค่านิยมที่ประสานกันได้ แต่ความสัมพันธ์นี้ยังปรากฏถึงความขัดแย้งกันให้เห็นอยู่ เพราะโดยธรรมชาติกลุ่มทุนและกลุ่มแรงงานย่อมต้องมีความขัดแย้ง (conflicts) ของผลประโยชน์เป็นพื้นฐาน ซึ่งหลักสำคัญก็คือ ความขัดแย้งนั้นไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การหยุดชะงักหรือความล้มเหลวขององค์กรเพียงเท่านั้น เนื่องจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นสามารถประนีประนอมได้โดยมีรัฐเป็นตัวกลาง หรือเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ประสานประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ทุกภาคทางสังคมจึงกลายเป็นหุ้นส่วนที่พยายามร่วมมือกันโดยอาศัยรัฐเป็นคนกลาง

ฉะนั้นย่อมประจักษ์ว่าผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและบริบทการเมืองที่แตกต่างกันทำให้เกิดความจำเป็นต้องแสวงหาแนวการวิเคราะห์ที่เหมาะสมมาอธิบายปรากฏการณ์นั้นๆ เพราะตัวแบบในแต่ละแนวทางย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่มีผลต่อการวิเคราะห์ตามแนวทางที่เลือกมาใช้ ดังเช่น แม้ตัวแบบอำมาตยาธิปไตย ของ Riggs จะสามารถอธิบายระบบการเมืองที่ข้าราชการมีบทบาทในทางการเมืองสูงได้อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่อาจชี้ให้เห็นได้ว่า ระบบราชการจะปรับตัวอย่างไรเมื่อภาคอื่นๆ ทางสังคม เช่น กลุ่มทุนและขบวนการภาคประชาชนพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองมากขึ้น หรือในกรณีกรอบความคิดภาคีรัฐ-สังคมที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เลือกใช้อธิบายปรากฏการณ์การเมืองก็ไม่ได้สะท้อนให้เห็นว่า เงื่อนไขอะไรเป็นแรงผลักดันให้กลุ่มทุนมีอิทธิพลเหนือรัฐได้ หรือปฏิสัมพันธ์ตามรูปแบบนั้นๆ คืออะไร ตัวแบบที่

¹ หรือที่นักวิชาการไทยบางคนเรียกว่า แนวคิดแบบสหการ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2542ก: 59-65) หรือ บรรษัทนิยม (สมเกียรติ วันทะนะ, 2544: 105-106) หรือ พหุภาคี (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2545: 93-116)

ยกมานี้จึงยอมแสดงให้เห็นถึงขีดจำกัดบางประการเมื่อตัวแสดงทางการเมืองมีความเข้มแข็งของ
ฐานอำนาจและบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการศึกษาด้านไทยศึกษาในปัจจุบัน เช่น ประภาส ปิ่นตบแต่ง
(2540) ใช้ตัวแบบของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) อธิบายกลุ่มการเมืองที่
มีบทบาทมากขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ขบวนการด้านสิ่งแวดล้อม
ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทมากขึ้นบนเวทีหรือพื้นที่ทางการเมืองในฐานะผู้มีส่วนร่วมผลักดัน
นโยบายสาธารณะ นอกเหนือจากรัฐและกลุ่มองค์กรธุรกิจ โดยสาระสำคัญของประการหนึ่ง
พยายามสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างโอกาสทางสังคม เช่น กระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่
สูง และโครงสร้างทางการเมืองที่ปราศจากการควบคุมปราบปรามอย่างรุนแรง ว่ามีส่วนสำคัญที่
เอื้ออำนวยให้ขบวนการทางการเมืองของชาวบ้านนั้นสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด
นโยบายได้ ซึ่งแนวทางการศึกษาแบบนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงภาพลักษณ์ของขบวนการเคลื่อนไหว
ทางสังคมนูปแบบใหม่มีลักษณะของการต่อต้านรัฐ ต่อต้านระบบราชการ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็คือ
การแสดงออกถึงความเชื่อมั่นศรัทธาในพลังอำนาจของประชาชน ซึ่งเป็นความพยายามที่จะเปิด
พื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนธรรมดาให้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร,
2545: 9-11) จึงยอมสะท้อนให้เห็นถึงนัยที่ขัดแย้งกับตัวแบบภาคีรัฐ-สังคม เพราะแนวคิดขบวนการ
เคลื่อนไหวทางสังคมนิวแนวใหม่สะท้อนให้เห็นว่า ควรให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทผลักดัน
นโยบายตอบสนองความต้องการตนเองโดยตรงมากขึ้น อันเป็นการสร้างประชาธิปไตยแบบใหม่
(the radical and plural democracy) ที่มีที่ว่างให้กับความแตกต่างหลากหลายของคนในสังคม

เมื่อทำความเข้าใจงานการศึกษาอื่นๆ ที่ใช้กรอบความคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหว
ทางสังคม เช่น เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2548) ในเรื่อง “บทบาทของการเมืองภาคประชาชนใน
ระบอบประชาธิปไตยไทย” พยายามแสดงให้เห็นว่า สาเหตุที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง
เป็นเพราะต้องการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ และถ่วงดุลอำนาจรัฐ พร้อมกันนั้นยัง
ต้องการทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของพลังตลาดหรือทุนไม่ให้เข้าไปยึดครองอำนาจรัฐโดยสมบูรณ์
ได้ จึงมีการชว่ชิงกับฝ่ายทุนเพื่อลดทอนและกำกับบทบาทของรัฐ หรือด้วยการแย่งหรือการโอน
อำนาจบางส่วนที่เคยเป็นของรัฐมาเป็นของประชาชน เพื่อให้อำนาจโดยตรงและไม่ต้องผ่านรัฐ
เหมือนดังแต่ก่อน รวมทั้งยังพยายามผลักดันให้รัฐใช้อำนาจที่เหลือสนองเจตนารมณ์ประชาชน
(แทนที่จะสนองผลประโยชน์ของฝ่ายทุน) ตลอดจนมีความพยายามดำเนินการต่อสู้ด้วยวิธีขยาย
สิทธิประชาธิปไตยออกไป และย้ายจุดเน้นจากการเมืองแบบเลือกตั้งผู้แทนมาเป็นการเมืองแบบมี
ส่วนร่วม แต่ในขณะที่เดียวกันประชาสังคมก็ไม่คิดที่จะยึดอำนาจรัฐ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้กรอบความคิดนี้จะพยายามชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงถึงบทบาท ขบวนการภาคประชาชนในฐานะตัวแสดงที่พยายามเข้ามายึดพื้นที่ทางการเมืองได้มากขึ้นก็ตาม แต่ก็เกิดข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ กรอบแนวคิดนี้ไม่ได้อธิบายมากนักถึงลักษณะการปรับตัวของกลุ่มทุนที่พยายามเข้ามา มีบทบาทเหนือรัฐภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในฐานะผู้ปกครองรัฐ และรวมไปถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และ/หรือกลุ่มทุนข้ามชาติที่มีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะภายใต้บริบทการเมืองไทยหลังการปฏิรูปทางการเมืองที่พบว่า กลุ่มทุนผูกขาดสัมปทานรัฐได้แสดงบทบาททางการเมืองที่เปลี่ยนไปจากเดิมเหนือกลุ่มทุนการเงินการธนาคารและกลุ่มอำนาจเก่า ได้แก่ ทหารและข้าราชการ ซึ่งมีฐานะกลายเป็นผู้บริหารรัฐบาล

ด้วยเหตุข้างต้น จึงได้นำเอาตัวแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ (the modern police state) เข้ามาเป็นฐานในการสร้างกรอบการวิเคราะห์บริบทการเมืองในปัจจุบัน ซึ่งแม้นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์จำนวนมากอาจมองว่าเป็นแนวคิดเก่าที่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองภายใต้รูปแบบการปกครองระบอบเผด็จการ และมีตำรวจเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการสอดส่อง ควบคุม และปราบปรามเพียงเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาให้ดีย่อมพบว่า สามารถนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในการอธิบายปัญหาการใช้อำนาจของรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดประชาธิปไตยไม่อาจสร้างความเข้าใจได้อย่างชัดเจนนัก โดยเฉพาะในกรณีของการใช้อำนาจรัฐที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากลักษณะความเป็นรัฐตำรวจนั้นไม่ได้มีมติความหมายเฉพาะตามที่กล่าวมาเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นความเข้าใจที่แคบจนเกินไป เพราะแนวคิดนี้สามารถอธิบายถึงมิติการใช้อำนาจรัฐที่ละเมิดหลักนิติธรรม (rule of law) ต่อประชาชนผู้เป็นพลเมืองในทุกระบบการเมือง ดังที่อาจพิจารณาตัวอย่างได้จากกรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกตั้งข้อสังเกตไปในมิติของความเป็นรัฐตำรวจ (Paul, 2004) กล่าวคือ นับแต่เกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 หรือที่มักเรียกกันว่า "9/11" ในสหรัฐอเมริกาแล้ว ประธานาธิบดี Bush ก็ได้ประกาศสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งได้นำไปสู่การตรากฎหมายหลายฉบับที่เชื่อให้เกิดการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระมากขึ้น ตัวอย่างที่สำคัญได้แก่พระราชบัญญัติผู้รักชาติ (PATRIOT ACT) ซึ่งมีนัยส่อไปในทิศทางความเป็นรัฐตำรวจ เนื่องจากรัฐบาลพยายามดึงอำนาจกลับสู่ศูนย์กลางด้วยการอาศัยอำนาจที่สามารถล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ภายใต้เงื่อนไขของรัฐที่มีข้อสงสัยในพฤติการณ์ที่เชื่อว่าจะนำไปสู่ความไม่สงบและความมั่นคงของสังคมตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้

ฉะนั้นภายใต้การศึกษานี้จึงได้เลือกใช้ตัวแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่มาทดลองสร้างคำอธิบายและทำความเข้าใจระบอบทักษิณ ด้วยการปรับตัวแบบดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อมุ่งนำมาใช้ศึกษาเกี่ยวกับบริบทการเมืองไทยปัจจุบันเป็นสำคัญ เนื่องจากเชื่อว่ากรอบความคิดรัฐตำรวจสมัยใหม่น่าจะช่วยเพิ่มมุมมองในมิติการวิเคราะห์ฐานคิด ท่าที และแนวการปฏิบัติที่อยู่บนความปรารถนาของรัฐได้อย่างชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งในท้ายสุดย่อมทำให้การศึกษานี้นำไปสู่ผลบั้นปลายที่สำคัญคือ การเข้าใจสภาพความเป็นจริงในบริบทการเมืองไทยปัจจุบันซึ่งผ่านการปฏิรูปทางการเมืองได้อย่างกระจ่างชัดเพิ่มขึ้น และยังช่วยตอบคำถามถึงปัจจุบันและอนาคตการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยได้พร้อมๆ กันด้วย รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในทางวิชาการด้านไทยศึกษาได้ในท้ายสุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาว่า เหตุใด "รัฐตำรวจสมัยใหม่" ของรัฐไทยจึงปรากฏตัวขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2549 โดยพิจารณาว่า มีเงื่อนไขปัจจัยอะไร และทำไมจึงเกิดขึ้นในบริบทหลังยุคการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะปรากฏการณ์แบบชั่วคราว หรือว่ามีลักษณะลงรากปักฐานในเชิงสถาบัน

1.2.2 เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐและสังคมในลักษณะของ "รัฐตำรวจสมัยใหม่" ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 - 2549 ว่า มีลักษณะเป็นอย่างไร รัฐมีการจัดความสัมพันธ์กับสังคมอย่างไร และอะไรคือลักษณะเด่นของรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว ฯลฯ

1.3 กรอบคิดทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้มุ่งทำความเข้าใจปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมโดยอาศัยกรอบคิดการศึกษาต่างๆ มาสร้างเป็นสมมติฐานชั่วคราว ซึ่งจะนำไปสู่การแสวงหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยต่อไป โดยการศึกษานี้ได้ใช้แนวคิด "รัฐตำรวจสมัยใหม่ (the modern police state)" ซึ่งสะท้อนทัศนะแบบอำนาจนิยมมาเป็นกรอบแนวคิด ทั้งนี้กรอบแนวคิดนี้มีประเด็นที่แตกต่างจากแนวคิดรัฐตำรวจเดิมๆ ที่ปรากฏอยู่ในงานของ Chapman (1970) อยู่หลายประการ อาทิ การชี้ให้เห็นว่ารัฐตำรวจสมัยใหม่ไม่ได้เกี่ยวกับสถาบันตำรวจแต่เพียงเท่านั้น อีกทั้งกลไกการใช้

อำนาจแบบรัฐตำรวจนั้นยังมีความซับซ้อนและแยบยลมากกว่าการใช้ตำรวจลับ ตลอดจนถึงยังมีเงื่อนไขต่างๆ ที่ผลักดันให้รัฐบาลภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยสามารถกลายเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่ขึ้นได้ ซึ่งไม่ใช่เป็นเพราะการผลักดันจากผู้นำหรือคณะบุคคลที่มุ่งให้รัฐเป็นเผด็จการแต่เพียงเท่านั้น โดยรายละเอียดทั้งหมดจะกล่าวไว้ในบทที่สองของการศึกษานี้

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 ศึกษาข้อมูลจากเอกสารของทางราชการ และองค์การอิสระในภาคเอกชน หนังสือพิมพ์ และงานวิจัย ที่สามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทสัมภาษณ์ คำแถลงการณ์ คำปราศรัยสุนทรพจน์ ของบุคคลากรที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 วิเคราะห์ข้อมูลและสร้างข้อสรุปทั่วไปที่ได้จากการศึกษา

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

1.5.1 มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในระยะเวลาตั้งแต่ 4 มกราคม พ.ศ. 2544 ถึง 24 มีนาคม พ.ศ. 2549

1.5.2 ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานี้มุ่งเน้นการอธิบายภายใต้บริบทของสังคมไทยเท่านั้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทดลองใช้ตัวแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ในการศึกษาพัฒนาการของประเทศไทยในบริบทการเมืองปัจจุบันซึ่งมีลักษณะโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

1.6.2 ทำให้เกิดความเข้าใจถึงบริบทพัฒนาการประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.6.3 เป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านไทยศึกษาภายใต้ถึงการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของประเทศไทยภายหลังการปฏิรูปทางการเมือง