



บทที่ 2

กรอบคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความนำ

หากพิจารณางานการศึกษาที่มีมากมายในปัจจุบันล้วนพยายามอธิบายและทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคอื่นๆ ทางสังคมด้วยกรอบการศึกษาที่แตกต่างกัน (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2542ก) อาทิเช่น สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2545) ใช้แนวความคิดแบบมาร์กซิสต์อธิบายรากฐานความสัมพันธ์ของขบวนการแรงงานกับรัฐ หรือกรณีของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539) ใช้ตัวแบบภาควิรัฐ-สังคมแบบเสรี (liberal corporatism) อธิบายแบบแผนความสัมพันธ์และความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างกลุ่มนักธุรกิจผู้ลงทุน และกลุ่มผู้ใช้แรงงานในกระบวนการผลิตและการจ้างงาน โดยพยายามชี้ให้เห็นว่ารัฐมีฐานะเป็นตัวกลางที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และประสานให้ทุกฝ่ายทั้งภาคทุนและภาคประชาชนประนีประนอมเข้าหากัน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ระบอบทักษิณได้ทำให้เกิดข้อสังเกตว่า การสร้างความสัมพันธ์ของรัฐกับภาคประชาชนนั้นยังคงสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบดังกล่าวต่อไปอีกหรือไม่ ดังที่พบว่ามิติการประนีประนอมอันเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของตัวแบบภาควิรัฐ-สังคมแบบเสรีนั้นพบเห็นได้ยากในปรากฏการณ์ทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในสังคมไทย และรวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อันเป็นผลมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้รัฐชาติต่างๆ ต้องปรับตัว เหลือเพียงหน้าที่เป็นกรรมการหรือผู้คุมกฎเท่านั้น ซึ่งในความจริงแล้วกลับพบว่าปัญหาพื้นฐานก็คือรัฐกับตลาดเป็นของคู่กัน และมีความสัมพันธ์อันเข้าซ้อนจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ (สมบุญ ศรีประชัย, 2546: 16)

นอกจากนี้ แม้จะใช้กรอบแนวคิดแบบขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement perspective) มาอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ทัศนะตามแนวทฤษฎีวิเคราะห์นี้ก็ทำให้เกิดข้อสังเกตประการหนึ่ง กล่าวคือ กรอบความคิดนี้สามารถอธิบายถึงฐานคิด ทำที่ และความมุ่งหมายที่แท้จริงตามทัศนะของรัฐได้มากนักน้อยเพียงใด รวมทั้งมักไม่ได้อธิบายมากนักถึงลักษณะการปรับตัวของกลุ่มทุนผูกขาดที่พยายามเข้ามามีบทบาทเหนือรัฐภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ในฐานะที่กลุ่มทุนคือผู้บริหารรัฐ ตลอดจนถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และ/หรือกลุ่มทุนข้ามชาติที่มีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อีกทั้งไม่ได้ให้

ความสำคัญกับตัวแปรในระดับการกระทำของปัจเจกชน เช่น ลักษณะความเป็นผู้นำทางการเมือง (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2542) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ จึงอาจถูกตั้งข้อสังเกตในเชิงวิพากษ์ถึงการละเลยด้านระดับของตัวแปรดังกล่าวได้ ซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่พึงเกิดขึ้นได้ในงานวิจัยเชิงคุณลักษณะ (Landman, 2000)

จากที่กล่าวมาจึงเป็นเหตุให้การศึกษาเลือกใช้กรอบแนวคิดรัฐตำรวจสมัยใหม่ (the modern police state) มาเป็นฐานในการศึกษาค้นคว้า เนื่องจากการมองปรากฏการณ์ในเชิงองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคทางสังคมไปพร้อมๆ กัน ด้วยการศึกษาถึงบทบาทของทั้งในระดับสถาบันต่างๆ และกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่มีอยู่ในโครงสร้างทางสังคม อาทิ รัฐบาล องค์การอิสระ สถาบันรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสื่อมวลชน เป็นต้น และในระดับตัวบุคคลซึ่งจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้นำประเทศ ฉะนั้นภายใต้กรอบการศึกษาดังกล่าวจึงย่อมช่วยคลี่คลายปัญหาในด้านเทคนิคการศึกษาไปได้ อีกทั้งยังเป็นการทดสอบกรอบการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่งที่ตั้งใจว่าน่าจะนำไปสู่การสร้างข้อสรุปทั่วไป (generalization) โดยเฉพาะต่อบริบทการเมืองไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญในบทนี้มุ่งสำรวจกรอบความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้สนับสนุนการตั้งกรอบวิเคราะห์เงื่อนไขที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐตำรวจสมัยใหม่ ตลอดจนปรากฏการณ์ต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงวิธีการปกครองในแบบอำนาจนิยมภายใต้โครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงได้จำแนกหัวข้อและประเด็นต่างๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับรัฐตำรวจสมัยใหม่ไว้ตามลำดับ อาทิ ความหมายของรัฐตำรวจสมัยใหม่ ลักษณะความเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่ เงื่อนไขที่มีผลต่อการสร้างรัฐตำรวจให้เกิดขึ้น งานการศึกษาวิจัยต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงภาพรัฐตำรวจไทยในอดีตในเชิงวิชาการ เป็นต้น โดยการสำรวจแนวคิดเรื่องรัฐตำรวจสมัยใหม่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะแสวงหาหรือพัฒนาสร้างทฤษฎีระดับมหภาคที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองในทุกบริบทการเมือง แต่มุ่งเน้นใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ภายใต้ระบอบการปกครองของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นี้เท่านั้น

2.2 กรอบแนวคิดรัฐตำรวจสมัยใหม่

เนื่องจากการศึกษานี้พยายามที่จะประยุกต์ใช้กรอบความคิดเรื่อง “รัฐตำรวจสมัยใหม่” ให้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมไทย จึงจำเป็นต้องสร้างพื้นฐานความเข้าใจในแง่แนวคิด ความหมายของรัฐตำรวจสมัยใหม่ และรูปลักษณะของรัฐตำรวจสมัยใหม่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงมิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้มากขึ้น จึงขอล่าวถึงรายละเอียดในส่วนนี้ไว้เป็นประเด็นๆ ได้แก่ นิยามและความหมายของรัฐตำรวจสมัยใหม่, ลักษณะความเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ดังมีสาระพอสั่งเขปดังนี้

2.2.1 นิยามและความหมายของรัฐตำรวจสมัยใหม่

เมื่อพิจารณานิยามความหมายของคำว่ารัฐตำรวจอย่างกว้างๆ แล้ว ราชบัณฑิตยสถาน (2540: 129) กำหนดคำว่า “รัฐตำรวจ” ให้หมายถึง “police state” ซึ่งเป็นการใช้คำตามศัพท์ภาษาอังกฤษเดิม นอกจากนี้ยังพบว่ามื่อนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้กล่าวถึงรัฐตำรวจไว้ดังนี้

Crowther (1999: 893) ให้นิยาม รัฐตำรวจ (police state) หมายถึง ประเทศหนึ่งๆ ซึ่งถูกควบคุมโดยตำรวจการเมือง (political police) ซึ่งปกติคือรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จ

Scruton (1982: 358) ได้ให้คำจำกัดความ รัฐตำรวจ คือ รัฐที่มีความมั่นคงทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับ การคอยเฝ้าสอดส่องการเคลื่อนไหวของประชาชนโดยตำรวจ และเป็นรัฐที่มอบอำนาจให้ตำรวจกระทำการต่างๆ ทั้งนี้กำลังอำนาจของตำรวจซึ่งถูกขยายออกไป และปฏิบัติการในทางลับซึ่งมีอำนาจที่จะหน่วงเหนี่ยวกักขังเพื่อการสอบสวนโดยปราศจากการตั้งข้อกล่าวหา รวมทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้น แทรกแซงการติดต่อสื่อสาร และดักฟังโทรศัพท์ ซึ่งโดยทั่วไปก็คือ การคอยบันทึกข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ของประชาชน ซึ่งแม้มิได้ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรมใดๆ ก็ตาม ทั้งนี้รัฐกระทำเพื่อมุ่งหวังจะกำจัดบรรดาปรปักษ์ของรัฐบาลและสถาบันต่างๆ ของรัฐ โดยสภาวะเช่นนี้อำนาจดังกล่าวนั้นอาจจะมีได้มีกฎหมายรองรับ

โดยใน Wikipedia (2005) นิยาม รัฐตำรวจว่าหมายถึง รัฐหนึ่งๆ ที่รัฐบาลรักษาการควบคุมอย่างเข้มงวดเหนือประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ละทิ้งเรื่องสิทธิมนุษยชน (civil rights) ซึ่ง

ปกติแล้วจะอยู่ในวิถีทางของตำรวจลับ (secret police) อันเป็นการขัดขวางหรืออย่างน้อยก็เพิกเฉยต่อเจตจำนง (will) ของพลเมืองของรัฐนั้นๆ ทั้งนี้รัฐตำรวจถือเป็นมรดกที่เกิดจากการต่อต้านประชาธิปไตย (anti-democracy)

จากการนิยามของ www.answers.com (2005) อธิบายว่า รัฐตำรวจคือชาติหนึ่งๆ (nation) ที่ประชาชนถูกปกครองและทำให้เชื่อฟังโดยการคุกคามจากอำนาจของตำรวจหรือกองทัพด้วยการใช้อำนาจอย่างโหดร้ายและปราศจากเหตุผลของรัฐบาล

Calhoun (2002: 364-365) ชี้ให้เห็นว่า รัฐตำรวจนั้น ก็คือ รัฐหนึ่งๆ ที่ตำรวจ หรือกองทัพใช้อำนาจอย่างไม่จำกัดและครอบงำระบบการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นการคุกคามที่รุนแรง (terror), มีความลับ (secret), มีการติดตามตรวจสอบ (surveillance), มีการกักขังผู้ต้องสงสัย (detention), มีการใช้วิธีการทรมาน (torture) และ มีการสำเร็จโทษในหลายลักษณะกระทั่งถึงการประหารชีวิต (executions) โดยสิ่งเหล่านี้จะถูกนำมาใช้ให้ผู้คัดค้านหรือผู้ไม่เห็นด้วยนั้นยอมสยบ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการรวมตัวของฝ่ายตรงข้ามที่เป็นปรปักษ์ ทั้งนี้คำว่ารัฐตำรวจนี้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในการอธิบายสังคมนิยมที่ภายใต้อำนาจของพวกนาซี (Nazi)

Chapman (1970: 53) อธิบายว่า รัฐตำรวจ คือ หน่วยการเมืองหนึ่งๆ (ซึ่งหมายถึงชาติ) ที่ถูกทำให้อยู่ภายใต้การควบคุมทางการเมือง, เศรษฐกิจ และชีวิตทางสังคมของรัฐบาลที่ปราบปราม ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีการใช้อำนาจแบบเด็ดขาดตามอำเภอใจโดยตำรวจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจลับ ที่มีลักษณะเป็นหน่วยองค์กรต่างๆ ของรัฐบาลโดยมีการปฏิบัติเป็นประจำทั้งในแง่การบริหารและการใช้อำนาจตุลาการตัดสินพิพากษาให้สอดคล้องกับกระบวนการทางกฎหมาย

ในทัศนะของ Robertson (2002: 382) ชี้ให้เห็นว่า รัฐตำรวจก็คือ ระบบการเมืองในแบบที่มีการใช้อำนาจอย่างโจ่งแจ้งโดยตำรวจ ตำรวจลับ กองทัพ และกองกำลังต่างๆ (private armies) ในการปกครองและชี้นำประชาชน ทั้งนี้รัฐตำรวจหนึ่งๆ ย่อมมิได้คำนึงถึงหลักนิติธรรม อันมีนัยถึงการปราศจากความคิดเกี่ยวกับหลักเสรีภาพของพลเมือง (civil liberties) ดังที่เป็นการใช้อำนาจอย่างปัจจุบันทันด่วนของฝ่ายบริหาร หรือบุคคลอื่นใดก็ตามด้วยการใช้อำนาจบีบบังคับ มีการลงโทษด้วยวิธีการทรมาน หรือแม้แต่การให้ถึงแก่ชีวิต ต่อปัจเจกบุคคลทั้งหลายหรือกลุ่มต่างๆ ที่เป็นผู้บริสุทธิ์ อย่างไรก็ตามต้นกำเนิดที่เกิดขึ้นตามมาจากพฤติกรรมการเมืองของรัฐนี้ก็คือ พฤติกรรมการใช้

อำนาจของตำรวจเองนั้นอาจจะไม่สามารถตรวจสอบได้ อันเป็นนัยของความเป็นใหญ่ในการใช้อำนาจทางการเมืองของตำรวจ อีกทั้งยังมีผลที่นำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงและการคุกคามต่อประชาชน

ดังนั้น นัยของคำว่า "รัฐตำรวจ" ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยหลายประการที่รวมกันขึ้นเป็นรูปแบบการปกครองลักษณะหนึ่ง อาทิ มีการใช้อำนาจแบบอำนาจนิยมและเผด็จการ มีการละเมิดหลักนิติธรรม องค์กรตำรวจมีบทบาทในการใช้อำนาจและเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐ มีการใช้วิธีการที่รุนแรงเป็นอันตรายต่อปรีภักษ์ และมีระบอบการปกครองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยมที่เข้มงวด เป็นต้น

อย่างไรก็ตามกลับเกิดข้อคำถามที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความเป็นรัฐตำรวจนี้สามารถเกิดขึ้นภายใต้ระบอบการปกครองอื่น ที่มีใช่เฉพาะแค่เพียงรัฐเผด็จการเท่านั้นได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่สรุปถึงนิยามของรัฐตำรวจในตอนนี

เมื่อศึกษาถึงการจัดประเภทของรัฐตำรวจแล้ว งานเขียนเรื่อง "รัฐตำรวจ (Police State)" ของ Chapman (1970) ได้จำแนกให้เห็นว่ารัฐตำรวจสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ รัฐตำรวจแบบดั้งเดิม รัฐตำรวจสมัยใหม่ และรัฐตำรวจแบบอำนาจนิยม ซึ่งพบว่ารัฐตำรวจแต่ละประเภทมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเภทแรก รัฐตำรวจแบบดั้งเดิม (traditional police state) จะเป็นการผสมกันของการปฏิรูปแบบอัตตาธิปไตย (autocratic reform), การทำให้ทันสมัย (modernization), การแสดงความเมตตากรุณา (benevolence), ความระแวงสงสัย (suspicion) และการบีบบังคับ (compulsion) โดยระบอบของรัฐบาลลักษณะนี้ถูกสร้างขึ้นให้สอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาต่างๆ ของชาติ ซึ่งพบได้ในกลุ่มประเทศโลกที่สาม ทั้งนี้ผู้นำประเทศจะพยายามโน้มน้าวประชาชนให้เห็นพ้องกับการใช้มาตรการที่เป็นการขู่บังคับและมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดแก่ผู้คนที่เป็นปรีภักษ์กับรัฐบาล ด้วยการกล่าวอ้างว่าประเทศชาติจะได้ผลประโยชน์ต่างๆ รัฐตำรวจแบบนี้จึงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับระบบฟอซุนอุปถัมภ์

รัฐตำรวจแบบดั้งเดิมจึงเป็นรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งระดมและพัฒนา ด้วยการขยายอำนาจ ตำรวจไปในแนวทางแบบระบบราชการภายใต้เจตนารมณ์หลักก็คือ ให้ตำรวจเป็นเครื่องมือที่คอย ตรวจสอบความปลอดภัยของรัฐ สอดส่องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของข้าราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล โดยที่รัฐตำรวจแบบดั้งเดิมนี้อาจรวมเอาระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูก, ระบบออตตาธิปไตย และการสั่งสอนโน้มน้าวประชาชนพลเมืองเข้าไว้ด้วยกันโดยอาศัยกลไกของตำรวจลับ การระแวงระวังตลอดเวลา และการใช้ข่าวลือ (paid information) เป็นเครื่องมือสำคัญ

ประเภทต่อมา รัฐตำรวจสมัยใหม่ (modern police state) จะเป็นรัฐตำรวจอยู่ในแนวทาง ระบบอำนาจนิยม (authoritarian regime) ที่อาจอยู่ภายใต้รูปแบบของระบบการปกครองอื่น หากแต่มีวิธีการปฏิบัติแบบอำนาจนิยม กล่าวคือ รูปแบบนี้จะสามารถสร้างผลกระทบต่อระบบ การปกครองของรัฐประชาธิปไตย เช่น ระบบพรรคการเมือง การทำลายเสรีภาพของสื่อมวลชน และการศึกษาของมวลชน เป็นต้น ทั้งนี้ในระบบอำนาจนิยมปัจจุบัน จะพบการสร้างระบบการ เมืองแบบที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ทั้งยังจะทำให้ผู้ที่มี สิทธิเลือกตั้งนั้นอ่อนด้อยกว่ารัฐ ตลอดจนอิสรภาพของการแสดงออกก็จะถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้ ขอบเขตที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งไว้ให้เท่านั้น โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะถูกควบคุม ส่วนใน แง้นโยบายสาธารณะนั้นก็จะถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบที่ไม่ตอบสนองหรือไม่มีความจำเป็นใดๆ ต่อมติมหาชน อีกทั้งมติมหาชนก็กลับถูกทำให้เกิดขึ้นจากความคิดของหน่วยงานรัฐบาลด้วยการ โน้มน้าวด้วยวิธีการต่างๆ

อย่างไรก็ดี องค์การตำรวจจะมีสถานะเป็นเสมือนเครื่องมือของรัฐภายใต้ระบบอำนาจ นิยมนี้ โดยองค์การตำรวจจะอยู่ภายใต้รัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับใช้ (enforcer) ตามเจตนาร มณ์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งขั้นแรกของการพัฒนารัฐตำรวจสมัยใหม่ ก็คือ การรวมอำนาจงานบริการ ขององค์การตำรวจทั้งหมด ซึ่งอาจจะก้าวไปถึงจุดที่สร้างฐานที่มั่นคงได้ในระดับท้องถิ่น ขั้นต่อมา ก็คือ เมื่อองค์การตำรวจกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐแล้ว การครอบงำภายในประเทศจะกระทำ ด้วยการให้ตำรวจการเมือง (political police) บังคับ ด้วยวิธีการปฏิบัติตามแบบของตำรวจ (police method) ตำรวจการเมืองจึงเป็นเสมือนเครื่องมือพิเศษ ที่มีหน้าที่พิเศษ เพื่อปฏิบัติการ พิเศษตามความต้องการของผู้ปกครองรัฐ ทั้งนี้ ในขั้นสุดท้าย ตำรวจจะกลายเป็นเครื่องมือของรัฐ บาลที่แยกออกมาสู่ความเป็นกองทัพอิสระที่ใช้อาวุธในการบีบบังคับ เช่น ตำรวจปราบจลาจล (a

riot police section) จะได้รับการสนับสนุนในด้านเสริมกำลังด้วยการจัดตั้งกองยานพาหนะหุ้มเกราะ หรือกองการอื่นๆ ที่ใช้อาวุธหนักเหมือนทหาร กระทั่งกลายเป็นหน่วยเสริมกำลังทหารที่มีการใช้กำลังบังคับภายใต้อำนาจหน้าที่ของตำรวจ องค์การตำรวจจึงปราศจากการควบคุมโดยข้าราชการพลเรือน ศาล และกองทัพ อีกทั้งยังเป็นสถาบันรัฐที่กลายเป็นผู้นำด้วยมือสิทธิ์ในตัวเอง ซึ่งก็จะนำไปสู่รูปแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ในท้ายสุด

ประเภทสุดท้าย รัฐตำรวจแบบอำนาจนิยม (totalitarian police state) นั้นมีประเด็นที่แตกต่างจากที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ บริบทการเมืองยามปกติในรัฐอำนาจนิยมนั้น พรรคการเมืองจะเกิดขึ้นเพื่อดูแลอุดมการณ์ และองค์การตำรวจก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของระบบ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ตุลาการ และกองทัพ แต่มีข้อสังเกตคือ พรรคการเมืองจะผูกขาดการกำหนดทิศทางทางการเมืองแต่ผู้เดียว แต่ถ้าการผูกขาดนี้ถูกผู้ท้าทาย อย่างที่ Hitler ในเยอรมันได้รับสิทธิพิเศษนี้ พรรคการเมืองก็จะกลายเป็นส่วนย่อยของระบบการปกครอง และในภาวะเช่นนี้ องค์การตำรวจจะถูกแปรสภาพให้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาล และต้องเชื่อฟังและทำตามนโยบายพรรค ในฐานะที่เป็นผู้รักษาการณ์ด้านอุดมการณ์ และเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลในทางการเมืองที่สำคัญที่สุด ซึ่งรัฐตำรวจแบบอำนาจนิยมนั้นก็จะเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีหลักฐานบ่งชี้ว่ารัฐตำรวจแบบอำนาจนิยมสามารถกระทำได้ในระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งนอกจากตัวอย่างของ Hitler ในเยอรมันและ Stalin ในสหภาพโซเวียตแล้ว ระบบการเมืองในญี่ปุ่นช่วงสงครามโลกก็มีลักษณะดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะในแง่ของการเป็นผู้พิทักษ์อุดมการณ์ (guardian of the ideology) ในแง่ของการเป็นรัฐศาสนากับอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครองของญี่ปุ่นจึงบังคับใช้ระเบียบและกฎเกณฑ์แบบรัฐตำรวจในการตรวจตราและควบคุมวิถีชีวิตของคนในประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการควบคุมความคิด (thought control) และการกำจัดผู้คัดค้านที่มุ่งทำลายความสงบภายในประเทศ ตลอดจนการจำกัดอิสรภาพของฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่า องค์การตำรวจได้สวมบทบาทที่หลากหลาย กล่าวคือเป็นนักจิตวิทยา เป็นผู้ลอบสังหาร และเป็นผู้ที่ปล้นสะดม ตำรวจเหล่านี้จึงมีศิลปะของการมุ่งทำร้ายประชาชนและใช้รูปแบบของการคุกคามที่แนบเนียนมากขึ้นแก่ปรปักษ์กับฝ่ายตรงข้ามอย่างเงียบๆ และค่อยเป็นค่อยไปด้วยการข่มขู่พลเมืองให้ร่วมมือ กล่าวคือ จุดมุ่งหมายในระยะยาวของตำรวจคือการไม่ทำลายศัตรูของระบอบแต่จะป้องกันไม่ให้ศัตรูเกิดขึ้นได้ สิ่งที่ตำรวจยอมรับว่าดีในแง่ของการเป็น

คนดีของสังคม ก็คือ คนดีนั้นต้องเชื่อฟังกฎหมาย ไม่เป็นสาเหตุให้เกิดความยุ่งยากและไม่ต่อต้านระบบ สิ่งเหล่านี้จึงนำไปสู่ระบบการศึกษาที่มุ่งสอนให้ทั้งประชาชนที่ภักดี และรวมถึงฝ่ายตรงข้ามให้ซึมซาบ มีการปรับตัวให้ดีขึ้น และมีการสร้างบุคลิกภาพใหม่ที่สอดคล้องกับระบบ นอก จากเครื่องมือของที่มีการใช้ความรุนแรงอย่างเปิดเผยแล้วยังมีส่วนเสริมด้วยการใช้เครื่องมือชักจูง โน้มน้าวอย่างแนบเนียนอื่นๆ ด้วย เพื่อไม่ให้ประชาชนกล้าขัดขืน ปฏิบัติตามและสมัครใจที่จะเชื่อฟังตำรวจ (Chapman, 1970: 81-94)

เมื่อพิจารณาถึงความคล้ายคลึงกันระหว่างรัฐตำรวจแบบต่างๆ ข้างต้นพบว่า ต่างตั้งอยู่บนฐานคติเดียวกัน โดยรัฐบาลจะขาดความไว้วางใจประชาชน ด้วยเหตุนี้การตรวจตราและควบคุมสังคม จึงได้อาศัยองค์กรตำรวจมาเป็นเครื่องมือสำคัญ และรวมไปถึงกลไกอื่นๆ ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้รัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับการโน้มน้าวและครอบงำประชาชนเพื่อให้เกิดพฤติกรรมที่พร้อมจะเชื่อฟัง และยอมกระทำตามความต้องการของรัฐบาล ซึ่งช่วยลดการปะทะระหว่างรัฐกับประชาชนไปได้บ้าง วิธีการเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลนั้นไม่ได้คำนึงถึงหลักการปกครองภายใต้หลักนิติธรรมแต่อย่างใด จึงทำให้พบว่าสิทธิกับเสรีภาพของประชาชนมักถูกตีกรอบ ห้ามกระทำการใดๆ ที่ฝ่าฝืนคำสั่งรัฐ โดยรัฐพร้อมที่จะละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ของประชาชน จึงมีนัยที่รัฐนั้นกระทำตนอยู่เหนือกฎหมายหรือพันธะสัญญาตามหลักนิติธรรม ดังนั้นภาพลักษณ์ของ รัฐตำรวจ (police state) ที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มีนัยว่าเป็น "รัฐ (state)" ที่ "ตำรวจ (police)" นั้นใช้อำนาจในการปกครองควบคุมประชาชนเท่านั้น แต่คำว่า "ตำรวจ (police)" นี้ ได้ให้นิยามที่หมายถึง "การตรวจตราและควบคุมสังคม" มากกว่า (มิเชล ฟูกู , ม.ป.ป.: 116)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากรากศัพท์ดังกล่าวนี้ Knemeyer อธิบายให้เห็นว่านิยามของ "Police" และ "Polizei" มีรากฐานมาจากภาษากรีก "πολιτεία" และถูกแปลงให้เป็นภาษาลาติน "politia" ซึ่งถูกปรับมาใช้ในภาษาเยอรมันด้วยคำต่างๆ ว่า "pollicey", "pollicci", "policey", "policei", "pollizey", "pollizei", "polluzey" และใช้คำว่า "polizei" และ "police" ในปัจจุบัน (Knemeyer, 1980: 172) ซึ่งในช่วงศตวรรษที่ 15-17 นั้นมีอยู่สองความหมาย กล่าวคือ ประการแรก "polizei" คือเงื่อนไขของการควบคุมปกครอง (order) ในชุมชน (community) และ "polizei" คือการมีจุดหมายที่จะสร้างสถาบัน และหรือการรักษาการควบคุมในชุมชน (community) ทั้งนี้ จากความหมายดังกล่าวย่อมชี้ให้เห็นว่า บริบทในขณะนั้นชุมชนหรือสังคมมีพันธกิจที่ต้องกระทำ

เพื่อสมาชิกทั้งหลายอยู่สองประการ กล่าวคือ การปกครอง (order) และการสร้างความมั่นคงปลอดภัย (security) แต่เมื่อสภาพความเป็นชุมชนต่างๆ นั้นไม่สามารถธำรงรักษาทั้งสองสิ่งนี้ได้ อย่างมีศักยภาพพอแล้ว ดังเช่น ในกรณีของเมือง Paris ซึ่งไม่อาจรักษาความมั่นคงให้กับเมืองได้ ก็จำเป็นต้องโยกย้ายภารกิจนี้ให้กับหน่วยงานเฉพาะกิจพิเศษ (polizei in speci) เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ดังหมายถึงหน่วยงานพิเศษภาครัฐ (specific state administration) หรือเจ้าหน้าที่ชุมชนภาคเอกชน (individual communal official) ภายใต้ฐานะของตัวแทนรัฐที่มีอำนาจอันชอบธรรมในการตรวจตรา (police authority) หรือเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจนี้ (Knemeyer, 1980: 183)

อย่างไรก็ตาม ช่วงกลางศตวรรษที่ 18 ก็มีข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ การจำแนกระหว่างภาพของรัฐบาลกับการตรวจตรา (polizei) นี้ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยเฉพาะการนำคำว่า "polizei" นี้ไปใช้ภายใต้บริบทของการบริหารภายในรัฐ (internal administration) ซึ่งยังคงพิจารณาได้จากสังกัดของคำว่า "polizei" ที่มีนัยถึงการใช้อำนาจตรวจตราตามกฎหมาย (Knemeyer, 1980: 173) ด้วยเหตุนี้การใช้คำว่า "polizei" นี้ได้ถูกแปรเปลี่ยนให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นในปัจจุบัน โดยการชี้ให้เห็นถึงความชัดเจนนี้ด้วยการแปลงความหมายไปในเชิงสถาบัน และที่ปรากฏออกมาตราบาจนถึงปัจจุบัน ก็คือองค์กรตำรวจ (police) นั่นเอง (Knemeyer, 1980: 182) ทั้งนี้สังกัดของ "รัฐตำรวจ" ไม่ว่าจะยุคสมัยใดจึงต่างก็มีความหมายอย่างกว้างๆว่า เป็นการปกครองในลักษณะที่รัฐนั้นเข้าไปตรวจตราและควบคุมสังคม และย่อมสรุปได้ว่า ในเนื้อหาของความเป็นรัฐตำรวจทั้งเก่าและใหม่ล้วนมีประเด็นเดียวกัน กล่าวคือ การบ่งชี้ว่ารัฐไม่ได้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และมุ่งตรวจตราและควบคุมประชาชนจนล่วงละเมิดสิทธิกับเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ ก็พบข้อสังเกตที่สำคัญต่อการนิยามความหมายของรัฐตำรวจของ Chapman (1970) ก็คือ การให้นิยามรัฐตำรวจข้างต้นอาจมีนัยบ่งชี้ลักษณะความเป็นรัฐตำรวจสมัยเก่าตามทัศนะของ Chapman และนักวิชาการที่ยกมาข้างต้นย่อมไม่สอดคล้องกับบริบทการเมืองไทยในปัจจุบัน ซึ่งนักวิชาการจำนวนไม่น้อยถือว่ามีโครงสร้างระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเมื่อเทียบกับอดีต (สุจิต, 2542)

ดังนั้นจากข้อถกเถียงข้างต้น ภายใต้การศึกษาครั้งนี้จึงได้สรุปคำจำกัดความของรัฐตำรวจสมัยใหม่ หมายถึง บริบทการเมืองที่ประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐที่เข้า

ตรวจตราและควบคุมสังคมโดยละเมิดหลักนิติธรรม ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด และรัฐบาลก็ใช้อำนาจนั้นปกครองและควบคุมประชาชนผ่านทางเครื่องมือรัฐทั้งในวิธีการแบบ ตำรวจลับ ที่ยากต่อการตรวจสอบถึงความโปร่งใส กระทั่งอาจนำไปสู่การข่มขู่และคุกคามผู้ที่คัดค้านหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลให้ถึงขั้นเสียชีวิต อันส่งผลไปถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยิ่ง รวมถึงวิธีการและมาตรการอื่นๆ ที่ขาดความชอบธรรมตามหลักนิติธรรม อาทิ การให้ความสำคัญกับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าบรรทัดฐานตามกฎหมาย การแทรกแซงองค์การอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ และการโน้มน้าวประชาชนให้เห็นพ้องในพฤติกรรมที่ไม่ชอบธรรมของรัฐอันส่งผลสะท้อนให้เจตจำนงของประชาชนถูกรัฐบาลละเลยหรือบิดเบือนไป

2.2.2 ลักษณะของรัฐตำรวจสมัยใหม่

จากประเด็นเกี่ยวกับนิยามและความหมายของรัฐตำรวจสมัยใหม่ข้างต้น ย่อมนำไปสู่ข้อคำถามถึงระดับความเข้มข้นของความเป็นรัฐตำรวจ และข้อถกเถียงต่อลักษณะความต่างของรัฐตำรวจสมัยใหม่กับรัฐตำรวจแบบต่างๆ ของ Chapman (1970) ทั้งนี้เมื่อศึกษาถึงการแบ่งประเภทรัฐตำรวจของ Chapman แล้วพบว่า หากจัดเรียงลักษณะความเข้มข้นของความเป็นรัฐตำรวจ โดยอาศัยรูปแบบของระบอบการเมืองมาเป็นเกณฑ์แล้วจะเห็นว่า รูปแบบที่มีความเป็นรัฐตำรวจแบบสุดโต่งที่สุด ก็คือ รัฐตำรวจแบบอำนาจนิยม (totalitarian police state) ซึ่งเป็นรูปแบบรัฐในลักษณะเผด็จการอำนาจนิยมภายใต้ระบอบการเมืองแบบเผด็จการ และสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยรัฐนั้นจะเข้าตรวจตราและควบคุมปกครองประชาชนอย่างเข้มงวดกวดขัน ส่วนรูปแบบรัฐตำรวจที่มีลักษณะการควบคุมน้อยกว่า คือ รัฐตำรวจแบบดั้งเดิม (traditional police state) ซึ่งรัฐตำรวจในรูปแบบนี้จะเป็นการผสมกันของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยกับเผด็จการอำนาจนิยม จึงทำให้ความเข้มข้นของระบอบการเมืองนั้นเป็นแบบประชาธิปไตยแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น โดย Chapman ชี้ให้เห็นว่า รัฐตำรวจแบบนี้มักเกิดขึ้นในประเทศโลกที่สาม ผู้นำหรือคณะผู้ปกครองทั้งที่มาจากทางเลือกตั้งและการปฏิวัติรัฐประหารจะพยายามอ้างอิงถึงกรสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การเมืองนั้นสงบ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องระวางและสอดส่องประชาชนผู้ที่มีมุมมองออกมาเคลื่อนไหว แต่ในขณะเดียวกันก็ปล่อยให้เกิดเสรีภาพเพียงบางส่วนแก่ประชาชนที่ไม่ได้ก่อกวนหรือคัดค้านรัฐบาล ทั้งนี้รูปแบบความเป็นรัฐตำรวจที่มีความห่างไกลจากระบอบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมที่สุดก็คือ รูปแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ (modern police state) เนื่องจากภายใต้โครงสร้างทางการเมืองของรัฐแบบนี้จะมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบอื่นๆ แต่มี

ลักษณะการใช้อำนาจไปในแนวทางอำนาจนิยม ลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่นี้จะมีความแยกขาดต่อการตรวจตราสองประชาชนด้วยวิธีการที่ละเมิดหลักนิติธรรมเช่นเดียวกับรูปแบบรัฐตำรวจทั้งสองประเภทข้างต้น

ฉะนั้น หากใช้ลักษณะความเป็นประชาธิปไตยมาเป็นเกณฑ์จัดเรียงแล้วย่อมเห็นว่า รัฐตำรวจแบบอำนาจนิยม กับรัฐตำรวจแบบดั้งเดิมนั้นมีความเป็นระบอบการเมืองแบบเผด็จการมากกว่ารัฐตำรวจสมัยใหม่ และในขณะเดียวกัน แม้รัฐตำรวจสมัยใหม่จะมีโครงสร้างทางการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าก็ตาม แต่ก็ยังคงมีการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน โดยมุ่งเน้นอาศัยองค์กรตำรวจ ซึ่งหมายถึงตำรวจลับนั้นเข้ารับทำหน้าที่ในการตรวจตราและควบคุมพฤติกรรมของประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐตำรวจในทุกรูปแบบตามทัศนะของ Chapman นั้น บทบาทขององค์กรตำรวจจึงมีอยู่สูงมากเมื่อเทียบกับองค์อื่นๆ ภายใต้ระบบราชการ เช่น ทหารและข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป องค์กรตำรวจจึงกลายเป็นสถาบันที่มีสมรรถนะในการใช้อำนาจสูง รวมทั้งยังเป็นกลไกที่มีฐานะเป็นเครื่องมือหลักให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เรียกว่า "ตำรวจลับ" หรือองค์กรราชการลับอื่นๆ ซึ่งมักเกี่ยวพันหรือขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของตำรวจที่เป็นผู้บริหารระดับสูง องค์กรตำรวจจึงกลายเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจในด้านการปฏิบัติงานตามสั่งกับของ Chapman อย่างมาก

อย่างไรก็ดี การตรวจตราและควบคุมสังคมของรัฐตำรวจสมัยใหม่ในปัจจุบันตามที่นิยามไว้ข้างต้นนั้น ไม่ได้เป็นหน้าที่ขององค์กรตำรวจเพียงอย่างเดียว แม้ว่าบทบาทความเป็นขององค์กรตำรวจยังถือว่ามีความโดดเด่นอยู่ แต่ว่าวิธีการแบบตำรวจ (police method) กลับมีความสำคัญมากกว่า จึงย่อมส่งผลให้องค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่เฉพาะตำรวจเท่านั้น สามารถกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลได้ โดยหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ที่สามารถทำงานในวิธีการแบบตำรวจได้ย่อมจัดเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับรัฐตำรวจสมัยใหม่ด้วย บทบาทของตำรวจในรัฐตำรวจสมัยใหม่จึงย่อมลดน้อยลงไปเมื่อเปรียบกับรัฐตำรวจทั้งแบบอำนาจนิยมและแบบดั้งเดิม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาประเด็นความแตกต่างแนวคิดรัฐตำรวจของ Chapman (1970) กับแนวคิดรัฐตำรวจในยุคปัจจุบัน ซึ่งอาศัยงานการศึกษาเรื่อง "The Police State Road Map" ของ Michael Nield (2005) มาเป็นฐานในการศึกษาร่วมก็พบว่า รัฐประชาธิปไตยต่างๆ จำเป็นต้องปรับตัวภายใต้บริบทสังคมโลกที่มีความซับซ้อนมากขึ้นภายใต้กระแสเสรีนิยมใหม่ (neo-

liberalism) เพราะรัฐตำรวจในยุคปัจจุบันสามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีการปรับตัวด้วยความพยายามดึงอำนาจจากสังคมกลับคืนสู่รัฐ หรือรวมศูนย์อำนาจ (centralization) มากขึ้น พร้อมทั้งมีวิธีการปกครองที่แผ่ความเป็นอำนาจนิยมอย่างแยบยลในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เหมือนดังที่ Chapman เน้นย้ำเสมอว่า รัฐพยายามอาศัยฐานอำนาจด้านกฎหมายมอบอำนาจให้กับองค์กรรัฐที่หลากหลายในการทำหน้าที่ตรวจตราและควบคุมสังคม และรัฐยังอาศัยเครื่องมือทางเทคโนโลยีต่างๆ ที่ได้รับการพัฒนามาเพื่อใช้ในการตรวจสอบสังคมได้อย่างแนบเนียน เช่น การอาศัยการตรวจสอบผ่านฐานข้อมูลจากบัตรประจำตัวประชาชน (id. cards) ที่สามารถกระทำผ่านได้จากหลายหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ มิติการใช้อำนาจรัฐตำรวจทุกรูปแบบตามที่เสนอของ Chapman นั้นจะมีลักษณะที่รวมอำนาจสูงและสามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนจากรูปแบบรัฐบาลแสดงถึงความเปราะบางของการระบอบการเมือง เช่น มีพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีเสียงข้างมากในสภา มีองค์กรอิสระแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างอิสระ หรือถูกทำลายให้หายไปจากระบบการเมือง ซึ่งในท้ายสุดรัฐตำรวจเหล่านี้ย่อมปราศจากองค์กรหรือสถาบันการตรวจสอบเพราะพรรคการเมืองจะแสดงบทบาทควบคุมสถาบันการเมืองอย่างเข้มแข็ง สำหรับรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้น แม้โครงสร้างทางการเมืองมีองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบ แต่รัฐบาลก็พยายามรวบอำนาจด้วยการทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มสมรรถนะ ด้วยวิธีการแทรกแซงในลักษณะต่างๆ โดยในนัยดังกล่าวนี้ Nield ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า กลุ่มทุนจะพยายามเข้ามาแสดงบทบาทเป็นนักการเมืองโดยตรงมากขึ้นในฐานะของผู้สมัครในพรรคการเมืองต่างๆ หรือให้การสนับสนุนพรรคการเมืองหนึ่งๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อให้กลไกพรรคการเมืองสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มทุนอย่างเต็มกำลัง ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มทุนข้ามชาติด้วย พรรคจะกลายเป็นเครื่องมือที่เป็นทางออกในการผลักดันแนวคิดการปกครองได้อย่างชอบธรรมตามกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะการกำหนดนโยบายเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มตนเองเป็นหลัก (the policy comes from the top) และในขณะเดียวกันกลุ่มทุนก็จะอาศัยทรัพยากรทุนที่มีอยู่ในการอุปถัมภ์องค์กรและสถาบันต่างๆ ที่แวดล้อมทางการเมืองนั้นหันมาให้การสนับสนุนพรรคการเมือง และเมื่อพรรคสามารถเข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้บริหารประเทศแล้ว กฎหมายและเหตุผลของความมั่นคงจะกลายเป็นปทัสถานอันชอบธรรมที่รัฐบาลมักอ้างอิงในการควบคุมตรวจตราพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน (Kunster, 2004) ฉะนั้นจึงย่อมทำให้มองเห็นจุดแตกต่างที่สำคัญได้ว่ารัฐตำรวจสมัยใหม่นั้นมีรูปแบบที่สลับซับซ้อนมากกว่ารัฐตำรวจของ Chapman ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ที่มักให้ความสำคัญกับการอาศัย

องค์กรตำรวจมาเป็นเครื่องมือหลักแก่กลุ่มชนชั้นนำที่เป็นเผด็จการทหารและข้าราชการอื่นๆ ที่เข้ามาบริหารปกครองรัฐหนึ่งๆ เท่านั้น

ฉะนั้นทั้งสังกัปของรัฐตำรวจสมัยใหม่และข้อถกเถียงถึงลักษณะความเป็นรัฐตำรวจข้างต้นต่างสะท้อนถึงองค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงรูปลักษณะของความเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่ โดยมีความซับซ้อนของการบริหารประเทศแบบอำนาจนิยมบนฐานการเมืองแบบประชาธิปไตย และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะความเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่ ผ่านจากงานการศึกษาทั้งเอกสาร ตำราและบทความต่างๆ ของนักวิชาการที่สนใจเกี่ยวรัฐตำรวจแล้ว (Chapman, 1970; Kunstler, 2004; Nield, 2005; Rosen, 2004; คณิน, 2547) สามารถสรุปลักษณะจุดเด่นของรัฐตำรวจสมัยใหม่ได้หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญและกฎหมายถูกบิดเบือน, ปรับเปลี่ยน หรือเลือกใช้ประโยชน์เพียงด้านเพื่อประโยชน์ในการรักษาอำนาจ รวมทั้งมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนผูกขาด

หากพิจารณารอบโครงสร้างสถาบันรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ภายใต้การปกครองแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่จะพบว่า กฎหมายและปทัสสถานทางสังคมถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีส่วนในการสร้างระบบการตรวจตราและควบคุมประชาชนหรือพลเมืองของรัฐ ทั้งผู้นำและรัฐบาลจะพยายามผลักดันให้รัฐสภาร่างหรือปรับแก้รัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการ และย่อมรวมไปถึงการตรากฎหมายอื่นๆ ด้วย Chapman (1970) ชี้ให้เห็นในทุกรูปแบบของรัฐตำรวจนั้น รัฐบาลจะอาศัยกฎหมายเป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความชอบธรรมเพื่อรองรับการใช้อำนาจและโดยเฉพาะในแง่มุมมองที่เป็นช่องว่างของกฎหมายต่างๆ การแทรกแซงของรัฐที่เกินขอบเขตของกฎหมายมหาชนอาจจะกระทบต่อสารัตถะแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ (ดวงเดือน สุเทพพร, 2547) ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประชาชนมีสิทธิปกป้องตนเองหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี รัฐธรรมนูญอาจมีช่องว่างหรือปัญหาเกี่ยวกับสาระที่ขาดความชัดเจน และคลุมเครืออันเกิดจากเหตุต่างๆ ก็ย่อมส่งผลให้รัฐบาลใช้เป็นช่องทางนี้ส่อการกระทำที่ทุจริตได้ และสิ่งที่ปรากฏเด่นชัดในรูปแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ ก็คือ กลุ่มทุนจะมีบทบาทในฐานะตัวแสดงทางการเมืองที่มักแสวงหาช่องว่างและขยายอำนาจของตนภายใต้ปทัสฐานของกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากกฎหมาย

นั่นเป็นแหล่งอำนาจอันชอบธรรมที่มีนัยความเป็นรูปธรรมที่ประชาชนยอมรับได้โดยมิได้รู้สึกขัดแย้งมากเหมือนกับการใช้วิธีการปราบปราม (Nield, 2005 ; Rosen, 2004) อีกทั้ง Kunstler (2004) ยังชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลหรือ “นายใหญ่ (big brother)” จะใช้กฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการสั่งการควบคุมประชาชน การตรากฎหมายถือเป็นวิธีการที่สำคัญในการดึงอำนาจคืนสู่รัฐ ซึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ การอ้างถึงหลักความมั่นคงเพื่อตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ได้ทำให้เกิดกฎหมายที่สำคัญก็คือ พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ซึ่งโดยเนื้อหาของกฎหมายนี้จะมืออยู่อย่างคล้ายคลึงกันในหลายประเทศ

ฉะนั้น เมื่อสถาบันกฎหมายของรัฐยังมีปัญหาขาดความชัดเจน และเป็นปทัสฐานที่ขาดยุติธรรม เสมอภาค เชื้อประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดเพียงกลุ่มเดียวก็ย่อมกลายเป็นเครื่องมือให้ทรราชใช้บังคับขู่เข็ญประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นรูปแบบการใช้อำนาจแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ได้อย่างชัดเจน

ประการที่สอง มีการใช้วิธีการและมาตรการอื่นๆ ทำลายและแทรกแซงการตรวจสอบให้ขาดสมรรถนะ อาทิ การแทรกแซงองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ การแทรกแซงสื่อมวลชน และการสกัดกั้นการเมืองภาคประชาชน เพื่อให้กลไกเหล่านี้ขาดสมรรถนะในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่แฝงเร้นอยู่ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างแยบยล กระทั่งส่งผลให้เกิดคำถามถึงความเป็นรัฐตำรวจในคราบประชาธิปไตย (Nield, 2005) เพราะองค์กรอิสระด้านการตรวจสอบการ และองค์กรด้านสื่อมวลชนซึ่งมีบทบาทต่อการสร้างมติมหาชน (public opinion) (สุรพงษ์ ใสธนเสถียร, 2540; ชวรัตน์ เชิดชัย, 2527) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงข่าวสารต่อกันและกันทั้งรัฐบาลกับประชาชน ต่างก็ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลเพื่อไม่ให้องค์กรเหล่านี้ทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ หรือทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครองรัฐ เนื่องจากองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ปกป้องการฉ้อฉลของรัฐนั้นนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพรัฐตำรวจ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงไม่ต้องการให้เกิดการจับผิดการวิพากษ์วิจารณ์ และการคัดค้านต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลทั้งในด้านนโยบายสาธารณะ และในมิติการบริหารงานต่างๆ มาตรการการสกัดกั้นการทำงานทั้งต่อองค์กรอิสระและสื่อจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ (Kunstler, 2004)

ตัวอย่างมาตรการแทรกแซงและสกัดกั้นที่เกิดขึ้นนั้นมีมากมาย (Chapman, 1970; Neild, 2005; Kunsler, 2004) โดยในด้านองค์การอิสระนั้นก็พบว่า มีการแทรกแซงด้วยการส่งตัวแทนที่ใกล้ชิดซึ่งไว้เนื้อเชื่อใจได้จากฝ่ายผู้ปกครองเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารเหล่านี้ ด้วยวิธีการต่างๆ จึงทำให้การตรวจสอบการฉ้อฉลของรัฐบาลและนักการเมืองจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากขึ้น เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้มักมีเงินเฉย ละเอียด หรือทำงานไม่เต็มกำลังความสามารถ และมีผลให้สมรรถภาพของการตรวจสอบนั้นหย่อนยานได้ กระทั่งสูญเสียสถานภาพการเป็นสถาบันที่คอยตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการเมือง ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งองค์กรเหล่านี้ยังอาจถูกแปรเปลี่ยน และอาจมีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นโดยอาศัยการออกกฎหมายรองรับให้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมภาคอื่นๆ ในทางสังคมเป็นการทดแทนอีกด้วย (Kunsler, 2004) ทั้งนี้ในส่วนที่เป็นตัวอย่างของการแทรกแซงสื่อมวลชนนั้น ย่อมพบว่าสื่ออาจถูกคุกคามด้วยวิธีการต่างๆ (Chapman, 1970; Neild, 2005) เช่น การสั่งปิดหนังสือพิมพ์, การสั่งระงับการนำเสนอข่าว, การไล่ผู้สื่อข่าวเสนอข่าวสารที่ต่อต้าน หรือขัดกับความต้องการของรัฐบาล และการเข้าครอบครองกิจการของสื่อมวลชนทั้งหลาย เป็นต้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะภายใต้รัฐตำรวจสมัยใหม่ต้องการใช้มีติมหาชนให้เป็นเครื่องมือในการครอบงำและกล่อมเกล่าประชาชน หรือเพื่อบีบบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม เสมือนเป็นบรรทัดฐานของสังคมที่ทำให้บุคคลในสังคมนั้นไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างออกไปจากบุคคลส่วนใหญ่ เพราะเกรงจะผิดกฎสังคม จนถูกกีดกันให้อยู่อย่างโดดเดี่ยว (Gomez, 2000) การครอบครองสื่อมวลชนจึงย่อมมีประโยชน์อย่างยิ่งและถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญของรัฐบาล และยังทำให้เกิดมโนทัศน์ที่สื่อให้เห็นถึงเจตคติที่มุ่งเบี่ยงเบนความต้องการของประชาชนไปสู่ความต้องการของรัฐแทน

นอกจากนี้ ยังพบการทำลายบทบาทการตรวจสอบความโปร่งใสของภาคประชาชนอีกด้วย กล่าวคือ การเคลื่อนไหวแสดงออกทางการเมืองของขบวนการภาคประชาชนถือเป็นการแสดงออกถึงการเป็นปรีกษาที่เป็นอุปสรรคสำคัญในสายตาของรัฐบาล การทำลายและแทรกแซงการเคลื่อนไหวด้วยการสกัดกั้น ขัดขวางปราบปราม ซึ่งรวมไปถึงการที่รัฐนั้นพยายามผลักดันให้เกิดปทัสฐานทางสังคมในแง่ของการให้ประชาชนนั้นห้ามปรามตัวเอง (self-censorship) ไม่ให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง (Gomez, 2000) จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอ เพราะรัฐบาลไม่ต้องการให้ขบวนการภาคประชาชนใดๆ มีสมรรถนะเพียงพอในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการเข้ามาก้าวร้าวการตัดสินใจในการดำเนินนโยบาย (Kunsler, 2004)

ดังนั้น ทั้งกฎหมาย, องค์กรอิสระ และสื่อมวลชนภายใต้ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ย่อมถูกกดให้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครอง และถูกนำมาปรับใช้ให้กลายเป็นเครื่องมือในการปกครองมากกว่าการเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม และลงโทษการใช้อำนาจอย่างฉ้อฉลของรัฐ ซึ่งตรงข้ามกับหลักการของรัฐประชาธิปไตยที่ประชาชนชนสามารถเข้ามามีอำนาจทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใส (accountability and transparency) ได้อย่างชอบธรรม อีกทั้งมาตรการการตรวจตราและควบคุมประชาชนของรัฐนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นผ่านเฉพาะองค์กรตำรวจเท่านั้น แต่ยังสามารถกระทำผ่านทางองค์กรอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย

ประการที่สาม มีการใช้อำนาจปกครอง ควบคุม และปราบปรามประชาชนผ่านทางเครื่องมือรัฐทั้งในวิธีการแบบตำรวจลับ ยากแก่การตรวจสอบถึงความโปร่งใส กระทั่งอาจนำไปสู่การข่มขู่ และคุกคามผู้ที่คัดค้านหรือผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลให้ถึงขั้นเสียชีวิต อันส่อไปในทางให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความยำเกรงต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การศึกษาของ Chapman (1970) ได้ทำให้เห็นว่า สภาพการใช้อำนาจของรัฐตำรวจโดยทั่วไปได้อาศัยกลไกรัฐที่เรียกว่า "องค์กรตำรวจลับ (Geheime Staatspolizei)" เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติการกิจดังกล่าว ซึ่งตำรวจลับจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในหลายลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากตำรวจลับมีความเหี้ยมโหดมาก กระทั่งพบว่ามีการใช้วิธีการต่างๆ ที่รุนแรงต่อประชาชนผู้คัดค้านรัฐบาล เช่น การประหารชีวิต การจี้ผู้ถูกจับกุมด้วยไฟฟ้า การข่มขืนชำเรา การฉีดยาอันตรายเข้าสู่ร่างกาย การแขวนข้อเท้าไว้ที่เพดานแล้วกระหน่ำตี เป็นต้น องค์กรตำรวจลับจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลเลือกใช้ในการปราบปรามผู้คัดค้านหรือมีพฤติกรรมที่เป็นปรปักษ์ และยอมทำให้เห็นถึงภาพผู้ถูกทารุณกรรมจำนวนมากได้ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (สุรสิทธิ์, 2544: 14)

อย่างไรก็ดี การเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนภายใต้การปกครองของรัฐตำรวจกลับถูกมองว่าเป็นสิ่งที่มึนยของความเป็นปรปักษ์ รัฐจึงต้องปิดกั้น กีดกัน หรือให้กระทำได้ภายในขอบเขตที่รัฐยอมรับได้เท่านั้น (Kunstler, 2004) ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงต้องถูกวางกรอบจำกัดในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และอาจรวมถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งพฤติกรรมใดๆ ของ

ประชาชนก็ตามที่รัฐเห็นว่ามีอาจไว้วางใจได้ก็อาจจะถูกแทรกแซง ตรวจสอบ สอดส่อง หรืออาจใช้ความรุนแรงในการเข้าควบคุมจัดการ ดังเช่น การปราบปรามขบวนการเคลื่อนไหวใดๆ ที่พยายามเข้ามาแย้งชิงอำนาจรัฐกลับคืนสู่ประชาชน อันเป็นนัยที่สื่อให้เห็นถึงความขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยอย่างชัดเจน (Goldstein, 2001: xxvii-xxxiii) ฉะนั้นการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลในลักษณะนี้ย่อมนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการต่อต้านจากภาคประชาชน ซึ่งอาจแสดงออกตอบโต้ด้วยการตีอั้งหรืออารยะขัดขืนต่อกฎหมาย (civil disobedience) (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, 2543) รวมทั้งการประท้วงในลักษณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมที่รัฐบาลได้แสดงออกและกระทำต่อขบวนการเคลื่อนไหวย่อมอาจนำไปสู่ประเด็นคำถามจากสังคมถึงการกระทำที่เกินกว่าเหตุของรัฐบาล อีกทั้งยังมีนัยของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย (คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน, 2544)

ทั้งนี้บริบทความเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่ของสหรัฐอเมริกา กลยุทธ์แบบรัฐตำรวจได้ถูกนำมาใช้ในการปราบผู้ชุมนุมประท้วงใน Miami ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงต่อต้านการประชุมตกลงทางด้านการค้าของผู้นำสหรัฐอเมริกากับผู้นำชาติอื่นๆ ในทวีปที่มีชื่อในการประชุมครั้งนี้ว่า "FTAA Lite." โดยตำรวจได้เข้าสลายการชุมนุมประท้วง โดยอาศัยเครื่องมือที่ทันสมัยมากมายทั้งในแง่ยานพาหนะ เช่น เฮลิคอปเตอร์ และรถยนต์ส่วนตัว รวมทั้งอาวุธต่างๆ เช่น ปืนลม และกระบอก จึงมีการจับกุมและทำร้ายผู้เข้าร่วมการชุมนุมเหล่านี้ด้วย ซึ่ง Anthony Romero (ผู้อำนวยการบริหารของ the American Civil Liberties Union) ได้ชี้ให้เห็นว่า FBI นั้นคือหน่วยงานที่สร้างอันตรายอย่างยิ่งต่อพลเมืองอเมริกันที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐ โดยเฉพาะการที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ แม้ว่าการเคลื่อนไหวเหล่านั้นจะชอบธรรมตามกฎหมายก็ตาม เส้นแบ่งแยกระหว่างผู้ที่เป็นภัยคุกคาม (terrorism) กับสิทธิความเป็นพลเมืองที่ตีอั้ง (legitimate civil disobedience) ของตำรวจนั้นกลับมีการแยกแยะได้อย่างเลื่อนกลางขาดความชัดเจน (Klein, 2003)

นอกจากนี้ ในด้านวิชาการก็มีข้อสงสัยเช่นกันว่า การปราบปรามที่เกิดขึ้นกับขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ นั้นมีผลให้การแสดงออกทางการเมือง เช่น การประท้วง และการตีอั้งหมดไปหรือไม่ ซึ่งคำตอบจากงานของ Opp and Ruehl (1990: 522) ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการควบคุมจับกุมตามกฎหมายของตำรวจตามสิทธิการเคลื่อนไหวของพลเมืองตอนใต้ (the Southern civil rights movements) ซึ่งเขาสังเกตเห็นว่าการกระทำในเชิงการปราบปราม อย่างเช่น การจับ

กุ่ม หรือการกระทำอื่นๆ ตามคำสั่งศาลของรัฐ (state court injunctions) กลับมีส่วนช่วยเหลือต่อการจัดตั้งการประท้วงขึ้นใหม่ อีกทั้งการปราบปรามในบางครั้งยังทำให้การมีส่วนร่วมในการประท้วงทางการเมืองมีความรุนแรงขึ้นอีกด้วย ดังที่ DeNardo (1985: 192) สังเกตเห็นว่า การปราบปรามนั้นกลายเป็นตัวกระตุ้นปฏิกิริยาเชิงจิตวิทยา กล่าวคือ ความทุกข์ยากทางความรู้สึก (the moral distress) นั้นถูกสร้างขึ้นเพราะการปราบปราม จึงนำไปสู่การเพิ่มที่ท่าของความร่วมมือ เนื่องจากประชาชนต่างมองว่าการปราบปรามนี้เป็นเรื่องไร้ศีลธรรม (immoral) ด้วยเหตุนี้ทั้งกลุ่มผู้ประท้วงเดิมและประชาชนโดยทั่วไปจึงยอมให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวครั้งต่อไปมากขึ้น อีกทั้งยังพิจารณาถึงการใช้ความรุนแรงที่มากกว่าเดิมเป็นสิ่งที่ยุติธรรม เหมาะสมและมีเหตุผล

ฉะนั้น ถึงแม้การปราบปรามของรัฐภายใต้การปกครองแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่จะทำให้การเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยเฉพาะการประท้วงนั้นสลายตัวลงไปได้ก็ตาม แต่การประท้วงไม่ได้สูญสิ้นไปเสียทีเดียว การประท้วงครั้งต่อไปย่อมที่จะเกิดขึ้นได้อีก และรวมไปถึงอาจนำไปสู่ความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นได้ด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการปราบปรามอื่นๆ ที่มีความแยบยลมากกว่าการใช้กำลังจากองค์กรตำรวจ หรือตำรวจลับเพียงอย่างเดียว

ประการที่สี่ รัฐบาลใช้นโยบายประชานิยมเพื่อสร้างฐานความพึงพอใจของประชาชน และพยายามโน้มน้าวประชาชนให้เห็นพ้องในพฤติกรรมที่ไม่ชอบธรรมของรัฐด้วยการบิดเบือนกลบเกลื่อน และเบี่ยงเบนประเด็นประเด็นการกระทำที่มีชอบของรัฐบาล

Chapman (1970) ได้พยายามชี้ให้เห็นมาโดยตลอดในงานของเขาว่า ผู้นำของระบอบรัฐตำรวจในอดีตนั้นล้วนมุ่งใช้อุดมการณ์และลัทธิทางเมืองในเรื่องต่างๆ มาเป็นจุดศูนย์กลางในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันจากประชาชนในประเทศ ดังตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ อุดมการณ์ชาตินิยมที่ Hitler นำมาใช้ปลุกกระตมประชาชน เป็นต้น ถึงแม้อิทธิพลของแนวคิดดังกล่าวนี้จะยังยากที่จะโต้แย้งอยู่ในปัจจุบันต่อการสร้างความศรัทธาจากประชาชนเพื่อเสริมบารมีให้กับผู้นำทางการเมือง แต่ภายใต้ระบอบการเมืองของประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังพบว่า แนวทางการใช้นโยบายแบบประชานิยมนั้นก็ถือว่าเป็นเครื่องมืออีกด้านหนึ่งที่มีประสิทธิภาพสำหรับการระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชนได้ กรณีที่ชัดเจนก็คือ การใช้นโยบายประชานิยมในประเทศอาร์เจนตินา (ไสว บุญมา, 2546) ซึ่งรัฐบาลพยายามสร้างภาพให้นโยบายประชานิยมนั้นก็คือนโยบายสวัสดิการสังคม (welfare society) ที่รัฐมุ่งตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี การสร้างสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางที่มากเกินไป ซึ่งอาจรวมไปถึงการผูกกำลังระหว่างรัฐ ภาคสาธารณะ และภาคการค้าที่อาศัยอำนาจรัฐนั้นเข้าไปควบคุมกำกับจิตใจของประชาชนผู้เป็นพลเมือง ดังนั้นรัฐสวัสดิการจึงมีลักษณะที่ค่อนข้างรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ แต่รัฐก็ไม่ควรที่จะใช้การรวมศูนย์อำนาจนี้ให้เป็นประโยชน์แก่รัฐเท่านั้น ยกเว้นในกรณีที่มีเงื่อนไขจำเป็น อิศรภาพยังเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึง โดยที่รัฐสวัสดิการจำเป็นต้องใส่ใจทั้งการสร้างสวัสดิการไปพร้อมๆ กับอิศรภาพของประชาชน การใช้นโยบายในแนวทางประชานิยมจึงเป็นสิ่งที่อันตรายไม่น้อยต่ออิศรภาพและเสรีภาพของประชาชน เพราะถึงแม้จะมีนัยของการพัฒนามาเป็นเหตุผลรองรับการใช้นโยบายดังกล่าวอยู่ก็ตาม ดังที่ Manique (1992: 79-83) ได้ให้นิยามของการพัฒนา (development) ที่ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนามีเป้าหมายเพื่อให้มนุษย์ทุกคนมีความเป็นอยู่ที่ดี จึงมักให้น้ำหนักไปในประเด็นของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่การใช้นโยบายประชานิยมมาพัฒนาประเทศ ก็ควรคำนึงถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนด้วย (human rights) เพราะสิทธิไม่ใช่เพียงบางสิ่งที่ต้องควบคู่ไปกับการพัฒนา แต่เป็นสิ่งที่ถูกพิจารณาในฐานะของเกณฑ์วัดการพัฒนา ด้วยเหตุนี้ ทั้งรัฐและประชาชนจำเป็นต้องมีสิทธิในสร้างการตัดสินใจร่วมกันต่อการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของคนทั้งประเทศ นโยบายประชานิยมจึงไม่สามารถสร้างกระบวนการดังกล่าวให้เกิดขึ้นได้จริง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายอาจเกิดขึ้นบ้างหรืออาจไม่มีเลย และรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจมอบในสิ่งเฉพาะหน้าที่ประชาชนต้องการโดยปราศจากการคำนึงถึงความเหมาะสม อาทิ ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน สถานภาพด้านเศรษฐกิจของรัฐ ความจำเป็นเร่งด่วน และปัญหาต่างๆ ที่อาจขึ้นตามมาทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ซึ่งถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างนโยบายสวัสดิการกับนโยบายประชานิยม

ถึงแม้นโยบายประชานิยมจะมีข้อเสียด้วยการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมการกำหนดนโยบาย แต่ในอีกด้านหนึ่งย่อมพบว่าข้อดีของนโยบายประชานิยมนี้สามารถสนองตอบต่อการรักษาเสถียรภาพของระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากนโยบายประเภทนี้สามารถส่งผลให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะในระดับชนชั้นล่างทางสังคมนั้นพึงพอใจต่อการบริหารงานของรัฐบาลเพราะตนเองได้รับผลประโยชน์เฉพาะหน้าที่รัฐบาลได้หยิบยื่นให้นโยบายประชานิยมจึงกลายเป็นเครื่องมืออีกลักษณะหนึ่งที่รัฐบาลเลือกใช้เป็นแนวทางในการโน้มน้าวประชาชนให้เห็นถึงสมรรถภาพของรัฐต่อการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ฉะนั้นภายใต้การปกครองของระบอบรัฐตำรวจนี้ รัฐจึงใช้นโยบายประชานิยมให้ประชาชนสร้างความพึงพอใจและศรัทธาต่อการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้กลายเป็นฐานอ้างอิงการใช้อำนาจของรัฐด้วยความชอบธรรม (ไสว บุญมา, 2546) กระทั่งอาจกลายเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ทดแทนเครื่องมือในเชิงอุดมการณ์ ลัทธิความเชื่อแบบเก่าๆ ที่มักนำมาใช้ในการปลุกกระดมเพื่อสร้างความศรัทธาต่อผู้นำ เช่น ลัทธิชาตินิยม ลัทธิเหยียดสีผิว-เชื้อชาติ ดังที่มักเกิดขึ้นในรัฐตำรวจแบบดั้งเดิม (Chapman, 1970: 120)

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายประชานิยมกับการสร้างเสถียรภาพที่ยั่งยืนต่อรัฐบาล Ernesto (2002: 18) พยายามสรุปให้เห็นว่า ทั้งระบอบการปกครองเผด็จการและประชาธิปไตยนั้น อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชานิยม (populism) ถือเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในลาตินอเมริกาตลอดระยะเวลาในช่วงเกือบร้อยปีที่ผ่านมา เนื่องจากลักษณะผู้นำประชานิยมโดยทั่วไปจะพูดเก่ง มีบารมี และสัญญาไม่หยุดว่าประชาชนจะมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามที่ทุกคนพึงปรารถนา แต่เมื่อนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติแล้วก็จะพบว่าผลการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้กลับล้มเหลว เพราะแนวทางประชานิยมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ อีกทั้งก็ไม่สามารถความยุติธรรมในการกระจายทรัพยากรได้อย่างยุติธรรมในสังคม นอกจากนี้นโยบายต่างๆ ภายใต้วิถีทางประชานิยมนี้มักขาดเสถียรภาพในการปฏิบัติในระยะยาวพร้อมๆ กับผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือการล้มเหลวทางด้านการคลัง

นอกจากนี้ แนวทางประชานิยมชอบใช้วิธีแบ่งแยกทางสังคม ซึ่งในบางคราวนั้นก็นำไปสู่การใช้ความรุนแรงต่อประชาชนในสังคม รวมทั้งการเปิดประตูไปสู่ระบอบเผด็จการที่เลวร้ายด้วย ฉะนั้นในช่วงระยะสั้นๆ ตราบเท่าที่นโยบายยังสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนอยู่ได้ รัฐบาลก็จะยังคงมีเสถียรภาพอยู่ แต่เมื่อการใช้จ่ายนั้นมีผลให้เงินของรัฐหมดลงก็ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าเสถียรภาพของรัฐบาลก็เริ่มลดน้อยถอยลงไปด้วย อีกทั้งการใช้นโยบายประชานิยมยังมีผลสำคัญต่อระบอบการเมืองด้วย เพราะแนวคิดประชานิยมจัดแบ่งสังคมออกเป็นสองส่วน (Skolkay, 2000: 2-3) กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นกลุ่มคนประเภทผู้นำ และประเภทที่สองคือกลุ่มคนที่ไม่ใช่ผู้นำ ทั้งนี้ประชานิยมจะปฏิเสธวิธีการที่ใช้การปฏิบัติที่ใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือ แต่จะอาศัยแรงสนับสนุนจากประชาชนและการกระทำที่อยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยรวมทั้งเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยผู้นำจะแสดงบทบาทการตัดสินใจ

ใจภายใต้กลไกของพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง แล้วก็ใช้นโยบายประชานิยมเอาใจประชาชนให้เกิดความศรัทธาต่อผู้นำ แต่ในท้ายสุดแล้วนั้นก็ส่งผลให้ระบอบการเมืองตกอยู่ได้ความเป็นเผด็จการในระดับที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ผู้นำอาจใช้นโยบายประชานิยมร่วมกับอุดมการณ์ทางการเมืองต่าง เช่น ชาตินิยม หรือแนวคิดศาสนา เป็นต้น จึงสะท้อนให้เห็นว่าการใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือเพียงอย่างเดียว ไม่อาจที่จะสร้างมั่นคงในระยะยาวได้ เพราะมุ่งหวังผลการปฏิบัติในระยะสั้นมากกว่า

จากทั้งหมดสรุปได้ว่า นโยบายประชานิยมอาจจะมีผลดีในระยะสั้นต่อประชาชนที่เคยขาดการตอบสนองจากรัฐ แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่อันตรายต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในระยะยาว และในขณะเดียวกันจึงส่งผลกระทบต่อระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย ทั้งๆ ที่นโยบายประชานิยมนี้เข้ากันได้ดีกับโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และอาจขัดกับหลักวิธีเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอยู่บ้าง ตรงประเด็นที่รัฐเข้ามาแทรกแซงจัดหาทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าแก่ความต้องการของประชาชนแทนกลไกตลาด แต่ผลในเชิงบวกต่อรัฐบาลผู้ใช้นโยบายนั้นย่อมสามารถระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในเวลาอันสั้น กระทั่งประชาชนนั้นละเลยต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล หรือเห็นพ้องกับการใช้อำนาจรัฐด้วยการโน้มน้าวได้โดยง่าย

ประการที่ห้า กลุ่มทุนผูกขาดจะพยายามเข้ามามีบทบาทสำคัญในด้านการเมืองมากขึ้น และพยายามที่จะเข้ามาเกี่ยวพันกับพรรคการเมืองต่างๆ โดยตรง เพื่อมุ่งหวังจัดตั้งรัฐบาลเอง และใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ

เมื่อพิจารณาการศึกษาของ Nield (2005) จะพบว่า กลุ่มทุนผูกขาดได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการเมืองแบบประชาธิปไตยพัฒนาแล้ว โดยกลุ่มทุนใหญ่ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับทรัพยากรและปัจจัยสำคัญของการดำรงชีวิต 5 ประเภท ได้แก่ น้ำ อาหาร พลังงาน ยา และข้อมูลข่าวสารนั้น ซึ่งบริษัทขนาดใหญ่และบริษัทข้ามชาติจะพยายามเข้ามาผูกขาดสัมปทานจากรัฐ อีกทั้งพยายามกดดันรัฐบาลหนึ่งๆ ให้ออกกฎเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนเหล่านี้ และรวมไปถึงการให้เป็นเครื่องมือในการทำลายคู่แข่งในตลาด โดยที่ผู้รับสัมปทานก็จะพยายามใช้รัฐเป็นเครื่องมือในการออกกฎเกณฑ์เพื่อปิดช่องทางประชาชนในการเลือกรับบริการที่มาจากการแข่งขันของผู้ประกอบการอื่นในอุตสาหกรรมเดียวกัน แต่เดิมนั้นรัฐ

บาททหารจะเข้ามาทำหน้าที่ในการตอบสนองของกลุ่มทุนดังกล่าว ตราบจนกระทั่งปัจจุบันกลุ่มทุนผูกขาดได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในด้านการเมือง เพราะการเมืองจะเป็นรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่กระแสเสรีนิยมใหม่ได้ถาโถมเข้ามา จึงผลักดันให้รัฐจำเป็นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด การกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจจึงต้องมีทิศทางที่สอดคล้องกับกระแสดังกล่าวด้วย ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐในระบบประชาธิปไตย ในการสร้างรากฐานการพัฒนาให้เกิดขึ้น นอกเหนือจากการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างหลักประกันความมั่นคงของชีวิตให้กับประชาชน (Chai-Anan, 1991) ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า พรรคการเมืองจึงกลายเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เพราะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการสามารถเข้าเรียกร้อง คัดค้าน และกำหนดนโยบายต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง และมีความชอบธรรมกว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545: 32) จึงเป็นที่ประจักษ์ว่าพรรคการเมืองจึงต้องเข้าไปมีส่วนร่วมได้เสียกับการกำหนดนโยบายหนึ่งๆ เสมอ

อย่างไรก็ดี ผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้กลุ่มทุนเข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยอาศัยกระบวนการทางการเมืองรูปแบบประชาธิปไตยตัวแทน (representative democracy) ที่ยึดหลักเสียงข้างมากเป็นตัวตัดสิน และอาศัยเงินทุน กับการทำให้องค์กรมีสมรรถนะที่เข้มแข็งยอมทำให้มีอิทธิพลต่อการครอบงำระบบการเมืองได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544: 69) ฉะนั้นกลุ่มทุนจึงพยายามที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองต่างๆ เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมือง ด้วยเหตุนี้การปล่อยให้พรรคใดพรรคหนึ่งพัฒนาจนแข็งแกร่งจนกลายเป็นพรรคเดียวที่กุมอำนาจด้วยการทำลายพรรคการเมืองอื่นๆ ที่เป็นคู่แข่งย่อมจะนำไปสู่การขาดการถ่วงดุล ง่ายต่อการเป็นเผด็จการพรรคเด่นพรรคเดียว สภาวะดังกล่าวย่อมไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งในรัฐตำรวจสมัยเดิมๆ เช่น เยอรมนีสมัย Hitler ปกครองประเทศก็จะพบว่าพรรคการเมืองในประเทศจะมีเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่มีบทบาทสูงสุด (Chapman, 1970) โดยภายใต้รัฐตำรวจสมัยใหม่ก็ยอมมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับข้างต้น กล่าวคือ แม้ภายในระบอบการเมืองอาจพบว่ามีหลายพรรคการเมืองปรากฏอยู่จริง แต่ในด้านบทบาทการกำหนดนโยบายแล้วนั้นอาจมีเพียงพรรคเดียว หรือมีพรรคพันธมิตรเล็กๆ คอยสนับสนุนอยู่ สมาชิกพรรคที่มีบทบาทสำคัญมักเป็นกลุ่มนายทุนที่เข้ามาเป็นผู้บริหารของพรรค ด้วยเหตุนี้จึงยอมชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นคือพรรคของกลุ่มทุนที่มุ่งอาศัยพรรคการเมืองเป็นสะพานไปสู่การสร้างฐานอำนาจเพื่อปกครองและ

ควบคุมประชาชน ซึ่งเป้าหมายในท้ายสุดก็คือผลประโยชน์ที่พึงได้จากอำนาจที่ถืออยู่นั้น

จากข้างต้นย่อมนำไปสู่ข้อสังเกตก็คือ กระแสโลกาภิวัตน์จะพยายามให้รัฐนั้นลดบทบาทโดยปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ทุกอย่างแทน แต่เมื่อกลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทในนามรัฐแล้วกลับแสดงให้เห็นว่า กลไกตลาดนั้นไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวเลย เพราะรัฐนั้นแทรกแซงด้วยนโยบายประชานิยมแทน ฉะนั้นจึงเข้าใจได้ว่าระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ไม่นำรัฐไปสู่ความเป็นรัฐตลาดตามหลักการของเสรีนิยมใหม่ แต่สะท้อนให้เห็นถึงเผด็จการของกลุ่มทุนที่เข้ามาสู่พื้นที่ทางการเมืองทดแทนกลุ่มอำนาจเก่าด้วยการอาศัยกลยุทธ์ใหม่ๆ ทดแทนการปฏิวัติรัฐประหารแบบเดิมๆ

อย่างไรก็ดี ระบบอุปถัมภ์ในสังคมย่อมมีส่วนสำคัญในการประสานให้ความเป็นผู้นำแบบอำนาจนิยมนั้นมีความพร้อมที่จะรองรับการให้ความช่วยเหลือและอุปถัมภ์ต่อกลุ่มพรรคพวกของตน ด้วยเหตุนี้ภายใต้บริบทการปกครองแบบรัฐตำรวจจึงมักพบว่ากลุ่มชนชั้นปกครองทางการเมืองจึงเอื้ออำนวยผลประโยชน์ที่ได้แก่กันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ กลุ่มทุนที่สวมบทบาทเป็นนักการเมืองภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจึงย่อมได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ อาทิ การประมูลการก่อสร้างและการจัดซื้อในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ การกำหนดนโยบายด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ระบอบรัฐตำรวจเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนไม่น้อย ผลจากการศึกษาของ Nield (2005) ได้อธิบายอย่างชัดเจนถึงการที่กลุ่มทุนพยายามเข้าไปใช้หรืออิงอาศัยอำนาจรัฐให้เป็นประโยชน์ทั้งในทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ในทางตรงก็คือการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วผลักดันนโยบายเอง และในทางอ้อมก็คือการสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาแล้วกดดันพรรคเหล่านั้นอีกทีหนึ่ง จึงย่อมชี้ให้เห็นว่า ผู้ปกครองรัฐตำรวจในอดีตตามนัยของ Chapman ก็คือ ทหาร และชนชั้นทางการเมืองของสังคมนั้นๆ ได้เปลี่ยนแปลงเป็นกลุ่มทุนที่เข้ามาแสดงบทบาทในทางการเมืองแทน ซึ่งถือเป็นลักษณะความแตกต่างและเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญประการหนึ่งของลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่ หากแต่ยังมีเป้าหมายสำคัญที่เหมือนกันก็คือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครอง

ดังนั้นสรุปได้ว่า แรงผลักดันของกระแสโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันได้ทำให้กลุ่มทุนพยายามเข้ามาสู่ฐานอำนาจทางการเมืองให้ได้ใกล้ชิดที่สุด ซึ่งมีนัยความแตกต่างจากในอดีต ซึ่งผู้ที่เข้ามาสู่ฐานการเป็นรัฐบาลบริหารประเทศมักเป็นองค์กรทหาร หรือชนชั้นนำทางการเมืองอื่นๆ ทั้งนี้กลุ่ม

ทุนเหล่านี้จะอาศัยกลไกต่างๆ ภายใต้ระบอบรัฐตำรวจนั้นเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเอง ซึ่งรวมไปถึงบุคคลหรือกลุ่มทุนอื่นที่เป็นพันธมิตร โดยมีระบบอุปถัมภ์ทางสังคมเป็นตัวประสานผลประโยชน์เหล่านี้ จึงทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest)” ภายใต้ระบอบการเมืองแบบรัฐตำรวจนี้ได้

2.2.3 สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่

ภายใต้ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้นมีลักษณะการปกครองที่อยู่ในมิติของรัฐอำนาจนิยมที่ล่องละเมิดหลักนิติธรรม (rule of law) (José and Frzeworski, 2003: 4) ดังที่ Kunstler (2004: 2) นั้นไม่เชื่อว่ากฎหมายจะเป็นระบบที่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งได้ เนื่องจากกฎหมายค่อนข้างที่จะเป็นแนวทางของการปกครองโดยผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเด็ดขาดเพื่อรักษาให้อำนาจนั้นยังคงอยู่กับตนต่อไป แม้จะมีกฎหมายแต่หากขาดความชอบธรรมก็ย่อมที่จะไม่อาจชี้ให้เห็นว่ารัฐมีความเป็นนิติรัฐ

จากที่กล่าวมานี้ รัฐที่ยึดหลักนิติธรรมกับรัฐตำรวจสมัยใหม่จึงมีลักษณะเป็นคู่ตรงข้ามอย่างเห็นได้ชัด โดยทั้งรัฐตำรวจกับรัฐนิติธรรมนั้นถือเป็นแนวทางที่ สุดโต่ง การสร้างรัฐตำรวจในความหมายของ “Police State”, “L’Etat de Police” หรือ “Polizeistaat” ล้วนถือเป็นรากฐานของระบอบอำนาจนิยมเผด็จการ แต่รัฐนิติธรรมถือเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐประชาธิปไตย รูปแบบของรัฐทั้งสองจึงย่อมแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังที่พบว่าในรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้นมีลักษณะเด่นๆ อย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ ระบบกฎหมายถูกปรับเปลี่ยนหรือเลือกใช้เพียงบางด้านให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ปกครอง อีกทั้งกลไกตรวจสอบขาดสมรรถนะไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงรัฐมีการใช้วิธีการแบบตำรวจลับในการปราบปรามประชาชนหรือกลุ่มผู้คัดค้าน ตลอดจนมีการใช้นโยบายประชานิยมสร้างเสียงสนับสนุนรัฐบาล และประการสุดท้ายจะพบว่าเผด็จการกลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองแทนกลุ่มอำนาจเดิมของสังคม ดังนั้นจึงย่อมสะท้อนให้เห็นว่า รัฐตำรวจสมัยใหม่มีลักษณะของการพัฒนาย้อนกลับจากระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยไปสู่วิถีทางการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบเผด็จการ ในกรอบประชาธิปไตย ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนตามไปด้วย

2.2.4 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

หากพิจารณาลักษณะของรัฐตำรวจสมัยใหม่ข้างต้น พบว่า บริบทการเมืองภายใต้การปกครองแบบรัฐตำรวจนี้มีความเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบและกระบวนการทางการเมืองเท่านั้น กล่าวคือ มีพรรคการเมืองจำนวนไม่มากนักที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเสนอตัวบุคคลให้ประชาชนได้ออกเสียงเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนในรัฐสภา โดยกลุ่มทุนเมื่อเป็นรัฐบาลบริหารประเทศแล้วก็จะพยายามให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิทางการเมืองแค่เพียงการเลือกตั้งแต่เพียงเท่านั้น โดยในมิติด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรง เช่น การนำเสนอความคิดเห็นที่แย้งกับรัฐบาล การชุมนุมเรียกร้องในกรณีต่างๆ และการล่ารายชื่อถอดถอนนักการเมือง เป็นต้น กลับกลายเป็นสิ่งที่รัฐบาลเห็นและเข้าใจว่ามีนัยของการทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสังคมจึงเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลเป็นผู้ปกครอง ส่วนประชาชนก็คือผู้ที่อยู่ใต้ปกครองที่ไม่ควรแสดงออกหรือกระทำการใดๆ ที่มุ่งคัดค้านรัฐบาล นัยดังกล่าวนี้ Livergood (2005) ซึ่งให้เห็นว่า รัฐบาลพยายามลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยอ้างถึงเหตุผลของความมั่นคงโดยรวมของรัฐ ฉะนั้นประชาชนจึงไม่ควรแสดงบทบาทใดๆ มากเกินกว่าเป็นผู้ตามที่ดีของรัฐบาล และรัฐบาลจะเลือกใช้การกำจัดศัตรูทางการเมืองด้วยวิถีทางของการปราบปราม (repression) เป็นทางออกในการแก้ไขปัญหา บนการอ้างเหตุผลของการรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อรักษาฐานอำนาจไว้ (Neumann, 1968: 67-69)

เมื่อพิจารณานัยสำคัญเกี่ยวกับการปราบปรามของรัฐ โดยเฉพาะในแง่ข้อถกเถียงถึงความชอบธรรมของรัฐที่จะใช้การปราบปรามเป็นเครื่องมือหนึ่งในการปกครองรัฐแล้ว ย่อมพบว่า นักคิด นักปราชญ์ทางด้านการเมืองการปกครองนั้นต่างยอมรับให้รัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจอันชอบธรรมผูกขาดการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการปกครองบ้านเมือง ดังเช่นในทัศนะของ Hobbes ที่พยายามสะท้อนให้เห็นว่า รัฐก็คือศูนย์รวมของผลประโยชน์ของบุคคล โดยที่รัฐจะต้องปกป้องคุ้มกันราษฎร เนื่องจากราษฎรนั้นๆ ได้สละสิทธิต่างๆ ให้แก่รัฐก็เพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองนี้ ด้วยเหตุนี้รัฐจะสูญเสียความเป็นรัฐ ถ้าหากไม่สามารถรักษาความปลอดภัยหรือไม่สามารถรักษาอำนาจเอาไว้ได้ (พงศ์เพ็ญ ศกุลตาทัย, 2536: 45) อย่างไรก็ตามนั้น Max Weber ได้ให้ความเห็นว่ารัฐเป็นองค์กรที่ผูกขาดในเรื่องการใช้อำนาจ หรือเป็นหน่วยที่ใช้อำนาจโดยตรงและเป็นอำนาจสูงสุด ทั้งนี้ Weber เห็นด้วยกับ Alexis de Tocqueville ในข้อที่ว่า หากรัฐใช้อำนาจ

ผ่านทางระบบราชการมากเกินไปแล้ว ก็จะทำให้เกิดผลเสียหลายเพราะรัฐจะมีอำนาจบังคับประสิทธิภาพของประชาชนและทำให้กระบวนการทางกฎหมายดำเนินไปได้ไม่เต็มที่ (ดำรง ฐานดี, 2538: 34-36) ซึ่งในมุมมองดังกล่าวนี้ย่อมทำให้เข้าใจได้ว่า การใช้อำนาจที่มากเกินไปของการปราบปรามผ่านทางองค์กรรัฐนั้นย่อมเป็นผลเสียสะท้อนกลับไปสู่รัฐเองได้ เนื่องจากการละเมิดกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งโดยปกตินั้นกระบวนการดังกล่าวนี้พยายามตั้งอยู่บนฐานของการสร้างความเท่าเทียมกันภายในสังคม เป็นปทัสถานที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันคือทั้งรัฐบาลและประชาชน พลเมือง การละเมิดดังกล่าวนี้ย่อมทำให้เห็นว่าองค์กรของรัฐบาลได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย

นอกจากนี้ Goldstein (2001: xxvii) ยังเห็นว่า รัฐบาลสามารถนำการปราบปรามไปปฏิบัติตามกระบวนการทางกฎหมาย (legal procedure) ตัวอย่างเช่น พรรคฝ่ายตรงข้ามสามารถถูกทำให้เป็นพวกนอกกฎหมาย (legally outlawed) และก็มีโทษต่างๆ (penalties) ที่รวมไปถึงขั้นการทำลายล้างให้เสียชีวิต เป็นต้น ฉะนั้นทำให้เข้าใจได้ว่า รัฐสามารถสร้างความชอบธรรมในการปราบปรามขึ้นได้ โดยอ้างอิงอำนาจการปราบปรามนั้นผ่านทางกฎหมายที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นมา ทั้งนี้เป้าหมายสำคัญของการใช้การปราบปรามประการหนึ่ง ก็คือ รัฐต้องการรักษาอำนาจของรัฐไว้ทั้งในมิติสังคมและมิติเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม มักพบว่าในรัฐที่เป็นทุนนิยมที่อยู่ใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น การแสวงหากำไรของกลุ่มทุนนั้นจำเป็นต้องแสวงหาข้อมูลจากระดับใน (insider information) ด้วยการครองอำนาจรัฐไว้ในมือย่อมทำให้การรับรู้ข้อมูลเป็นไปอย่างสมบูรณ์ อีกทั้งยังสามารถบิดเบือนข้อมูล (distort) หรือ ตบตา (manipulate) ได้ กลุ่มทุนที่ควบคุมรัฐ จึงพยายามผลิตนโยบายที่มุ่งให้เกิดความเชื่อว่ารัฐสามารถควบคุม และเป็นผู้นำภาคเอกชน (ทุนกลุ่มอื่นๆ) ซึ่งอยู่ในรูปแบบรัฐนิยม (หรือรัฐนำ) เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ส่วนกระบวนการในการดำเนินการเพื่อพัฒนาทุนนั้น เป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมเสริมความเข้มแข็งเฉพาะกลุ่มครอบงำ (dominant group) ในขณะที่กลุ่มปรักษ์ รัฐจะแสดงบทบาทความเป็นรัฐอย่างเต็มที่ทำการปราบปราม หรือใช้วิธีเอามาเป็นพวก (co-optation) จะเลือกใช้ไม้แข็งหรือไม้ نرمก็ขึ้นอยู่กับกรณี (ปีทมา อังรังสิริ ภาคย์, 2547: 1-8) ด้วยเหตุนี้ เมื่อกลุ่มทุนได้เข้ามาสู่ฐานอำนาจรัฐทั้งในทางตรงหรือในทางอ้อมแล้ว ย่อมอาจเลือกใช้การปราบปรามมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาให้กับตัวของรัฐเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกลุ่มหรือฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามหรือเป็นปรักษ์ต่อรัฐ

นอกจากนี้ในทัศนะของ Franklin (1997: 580-581) เสนอว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่คัดค้านนั้น รัฐบาลจะมีการตอบสนองใน 3 ระดับใหญ่ๆ กล่าวคือ ในระดับแรกนั้น ถ้าการคุกคามของฝ่ายคัดค้านอันแสดงออกด้วยการประท้วงหรือกิจกรรมการเคลื่อนไหวนั้นไม่มีความรุนแรง กระทั่งเป็นผลให้ผู้นำเด็กร้อนสูญเสียเสถียรภาพของรัฐบาลแล้วก็จะไม่เกิดการปราบปรามขึ้น ส่วนในระดับต่อมา ผู้นำหรือรัฐบาลจะใช้วิธีการประนีประนอม หากแต่ว่าส่อไปในทิศทางที่รัฐได้ประโยชน์ก็คือการพยายามเอาฝ่ายตรงข้ามนั้นเข้ามาเป็นพวกกับรัฐ ซึ่งมีนัยที่ชี้ให้เห็นว่าการคุกคามของฝ่ายคัดค้านรัฐนั้นมีศักยภาพและทรัพยากรที่น้อยกว่ารัฐ จึงยอมทำให้รัฐนั้นครอบงำได้ดีกว่า และในส่วนระดับสุดท้ายนั้นหากการคุกคามของฝ่ายคัดค้านอันแสดงออกด้วยการประท้วงนั้นเข้มแข็งการปราบปรามก็ย่อมเกิดขึ้นจนอาจถึงขั้นการใช้ความรุนแรงได้

ส่วน Kurzman (1996: 153-170) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการปราบปรามในอิหร่านในช่วงที่ Shah เป็นผู้ปกครองนั้น Kurzman มองว่า Shah มีกลยุทธ์หลัก 3 ประการ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือของรัฐที่สำคัญ โดยเรียกว่า กลยุทธ์ 3 ง่าม (three-pronged strategy) ประกอบไปด้วยเทคนิคการปราบปรามที่สำคัญ 3 ลักษณะคือ การข่มขู่ (intimidation), การให้สินบน (bribery) และ การเลือกการยอมตาม (selected concession)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากลักษณะและรูปแบบของการปราบปรามที่ได้ยกให้เห็นไว้ข้างต้นแล้วนั้น จะพบว่าหากใช้การสูญเสียด้านร่างกายและจิตใจเป็นเกณฑ์จัดแบ่งประเภทแล้ว ย่อมสามารถจัดแบ่งลักษณะการปราบปรามออกเป็น 2 ลักษณะกล่าวคือ

ลักษณะแรก เป็นการปราบปรามที่ใช้ความรุนแรงด้วยกำลัง ซึ่งหมายถึงการกระทำของรัฐที่คุกคามส่งผลกระทบต่อปรีภักซ์หรือฝ่ายตรงข้ามของรัฐในรูปแบบต่างๆ ที่เป็นอันตรายต่อชีวิตจิตใจ และทรัพย์สิน ซึ่งรูปแบบเหล่านี้ อาทิ การกักขัง, การทรมาน, การเนรเทศ, การจารกรรม, การใช้กำลังอาวุธ เจ้าหน้าที่เข้าปะทะทางตรง, การข่มขู่, การขู่ขัง, การยิง, การจับกุม, การทำร้ายร่างกายให้บาดเจ็บ และการสังหารผู้นำ เป็นต้น

และลักษณะที่สองนั้น เป็นการปราบปรามด้วยยุทธวิธีต่างๆ ที่ไม่ใช้ความรุนแรงด้วยกำลัง คือ การกระทำของรัฐที่คุกคามส่งผลกระทบต่อปรีภักซ์หรือฝ่ายตรงข้ามของรัฐในรูปแบบต่างๆ

โดยไม่ทำให้บริษัทหรือฝ่ายตรงข้ามของรัฐนั้นที่เป็นอันตรายต่อชีวิต จิตใจ และทรัพย์สิน ซึ่งรูปแบบเหล่านี้ อาทิ การเอาเข้าเป็นพวก (co-opting) กับฝ่ายรัฐบาล, การครอบงำฝ่ายตรงข้าม, การเข้าควบคุมกิจการหรือทรัพยากรทั้งหมด, การขัดขวางการชุมนุมโดยใช้มาตรการทางกฎหมาย, การส่งคนไปเฝ้ายามหรือเฝ้าสังเกตกิจกรรมการเคลื่อนไหว, การทำให้กิจกรรมการเคลื่อนไหวเป็นเรื่องนอกกฎหมาย, การให้สินบน เป็นต้น

ทั้งนี้รูปแบบต่างๆ ของการปราบปรามในลักษณะที่สองนั้นจะพบว่า กฎหมายนั้นถือว่ามีบทบาทสำคัญที่จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของการปราบปรามในลักษณะดังกล่าวนี้อย่างมาก แม้การปราบปรามในลักษณะที่สองอาจจะไม่ใช่งานของรัฐเป็นฐานของการกระทำก็ตาม แต่ก็มีศักยภาพในการยับยั้งกิจกรรมการเคลื่อนไหวหรือการประท้วงหนึ่งๆ ได้ดี

การปราบปรามที่เกิดขึ้นจึงมีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งกับองค์กรรัฐอย่างสถาบันตำรวจ เพราะเป็นกลไกรัฐบาลที่มีอำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ดังที่ Knemeyer ชี้ให้เห็นว่า สถาบันตำรวจ (police) นั้นมีลักษณะที่เป็นมากกว่าองค์กรรัฐโดยทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจศาลในแง่ของการจับกุม อีกทั้งยังมีอำนาจอันชอบธรรมเป็นพิเศษอื่นๆ อีก ซึ่งโดยทั่วไปแล้วควรหลีกเลี่ยงที่จะทำเช่นนี้ (Knemeyer, 1980: 191) ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดข้อถกเถียงว่าตำรวจนั้นอาจเป็นได้ทั้งสถาบันที่ส่งเสริมประชาธิปไตย และเป็นสถาบันที่รับใช้ระบอบเผด็จการได้ หากตำรวจนั้นไม่ได้คำนึงถึงและปฏิบัติตามภารกิจภายใต้หลักนิติธรรม และเมื่อพิจารณาโดยกว้างก็มักพบว่าองค์กรตำรวจได้กลายเป็นเครื่องมือหลักเสมอๆ ที่รัฐบาลเลือกใช้ในการตรวจสอบ จับกุม คุมขัง และอาจรวมไปถึงการวิสามัญฆาตกรรมบริษัท

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนจึงมีลักษณะเป็นเหมือนความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ ก็คือรัฐบาล กับผู้ตาม ก็คือประชาชน ซึ่งหากผู้ตามแสดงนัยที่คัดค้าน หรือคิดเห็นแย้งกับผู้นำแล้ว ผู้นำอาจเลือกใช้เทคนิคต่างๆ เข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจกระทำทั้งในลักษณะที่ไม่ใช้ความรุนแรง หรืออาจใช้ความรุนแรงก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมเป็นสำคัญ อาทิ เสี่ยงสนับสนุนของประชาชนในประเทศส่วนใหญ่ ทศนะของผู้นำทางการเมือง และความต้องการกับโอกาสในการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี รัฐยังได้ใช้เครื่องมือในการปกครองหลายๆ ลักษณะไปพร้อมๆ กัน ทั้งในด้าน

นโยบายประชานิยมเพื่อสร้างแรงสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม และการกีดกัน ปิดกั้น และแทรกแซงสื่อ พร้อมๆ กับใช้สื่อที่สามารถควบคุมได้นั้นเปลี่ยนแปลง หรือกล่อมเกลาทัศนคติของผู้คัดค้านให้สอดคล้องกับรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งในหลายกรณีข้างต้นพบว่าในบางครั้ง รัฐบาลก็พยายามเปลี่ยนความคิดที่ขัดแย้งของฝ่ายตรงข้ามให้กลายเป็นพันธมิตร ดังหมายถึงการเอาเข้าเป็นพวก ฉะนั้น จึงอาจจำแนก มิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนแบบกว้างๆ ได้ใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าประชาชน กลุ่มหนึ่งๆ นั้น ไม่ได้เป็นปรปักษ์ รัฐบาลก็จะใช้วิธีการสร้างเสียงสนับสนุนด้วยนโยบายประชานิยม หรือรณรงค์ด้วยวิธีการอื่นๆ ส่วนในอีกลักษณะหนึ่งนั้น หากพบว่ามีกลุ่มใดที่มีลักษณะที่เป็นปรปักษ์ แต่สามารถที่จะยอมขอมในบางเรื่องได้ รัฐบาลก็พยายามเอาเข้าเป็นพวก ส่วนในกรณีสุดท้ายนั้น หากรัฐบาลเห็นว่า กลุ่มปรปักษ์มีการเคลื่อนไหวจริงจัง และมุ่งโค่นล้ม รัฐบาลก็จะใช้วิธีการปราบปรามเป็นเครื่องมือ

2.3 เงื่อนไขการสร้างระบอบรัฐตำรวจ

เมื่อศึกษาถึงเงื่อนไขที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้น ย่อมพบว่างานการศึกษา และทัศนะของนักวิชาการในยุคปัจจุบันนั้นต่างได้แสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขมากมายที่สามารถนำไปสู่การสร้างรัฐตำรวจสมัยใหม่ให้เกิดขึ้นได้ อาทิ การศึกษาของ Chapman (1970: 20, 31) ได้สะท้อนรากฐานที่สำคัญของการเกิดขึ้นของรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้นมาจากการที่รัฐตำรวจดั้งเดิมนั้นพัฒนามาสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เช่นในยุคของ Frederick William และ Frederick II of Prussia (1620-1688) ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อยู่ในภาวะของการเร่งการสร้างชาติ เร่งการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เป็นยุคที่มุ่งเน้นการทำให้รัฐนั้นทันสมัย (modernization) จึงพยายามสร้างให้สิ่งแวดล้อมทางการเมืองนั้นสงบนิ่ง ด้วยเหตุนี้จึงต้องอาศัยกลไกรัฐเข้ามาควบคุม ดูแลประชาชนภายใต้วัตถุประสงค์หลัก 3 ประการของการจัดตั้งรัฐตำรวจขึ้นครั้งแรกใน Prussia (Chapman, 1970: 16) ก็คือ เพื่อปกป้องประชาชน อีกทั้งยังเป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งของรัฐที่มอบพลเมือง และมุ่งทำให้สังคมดีขึ้น ซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านี้เกิดขึ้นได้โดยอาศัยองค์การตำรวจเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ตีรัฐตำรวจแบบดั้งเดิมย่อมได้รับการพัฒนามากขึ้นตามการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย

นอกจากนี้ Chapman (1970: 28, 34-36) ได้เสนอว่า แนวคิดของผู้นำและชนชั้นนำต่อการใช้อำนาจแบบพ่อขุน (paternalism) ผ่านทางองค์การตำรวจในรัฐตำรวจแบบดั้งเดิมนั้น

สามารถเป็นฐานรองรับการเกิดขึ้นของการพัฒนาไปสู่รัฐตำรวจสมัยใหม่ได้ เนื่องจากองค์กรตำรวจจะยังคงมีความเข้มแข็งอยู่ และมีหน้าที่โดยชอบธรรมในการสอดส่องดูแลประชาชนตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมทั้ง 3 ประการ ซึ่งรวมไปถึงหน่วยงานตำรวจลับ (secret police) ด้วย ที่ถือเป็นองค์กรอำนาจรัฐตำรวจที่ตกทอดมาจากรัฐตำรวจแบบดั้งเดิม แม้หลักการปกครองแบบประชาธิปไตยจะพยายามผลักดันให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงมากขึ้น แต่รัฐบาลที่มีผู้นำในลักษณะอำนาจนิยมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนี้ก็ยังคงอิงอาศัยขององค์กรตำรวจเป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญอยู่ตลอดเวลาเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการรักษาความสงบสุขของสังคม โดยในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญก็คือผู้นำอำนาจนิยมจะเสริมสมรรถนะขององค์กรตำรวจด้วยการจัดตั้งหน่วยตำรวจการเมือง (political police) เข้ามาทำงานเสริมเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม ด้านเงื่อนไขความเป็นอำนาจนิยมของผู้หน้านั้น จะพบว่าพวกเผด็จการอำนาจนิยมในยุคปัจจุบันต่างก็อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างฐานอำนาจ ซึ่งจะสร้างโอกาสให้รัฐสามารถใช้กลไกรัฐต่างๆ ในการทำหน้าที่ทดแทนองค์กรตำรวจได้ ด้วยการใช้มาตรการที่เป็นอำนาจอันเร่งด่วน (emergency power) หรือมีรูปแบบอำนาจพิเศษที่ชอบธรรมตามกฎหมาย (extralegal form) ในการปราบปรามให้เป็นไปตามคำสั่งในยามคับขัน ฉะนั้นผู้นำอำนาจนิยมจึงย่อมอาศัยกลไกที่หลากหลายในการใช้อำนาจตามแนวทางรัฐตำรวจ (Barros, 2003: 191)

นอกจากเงื่อนไขด้านตัวบุคคลข้างต้นแล้วนั้น หากพิจารณาถึงงานของ Nield (2005) ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า เงื่อนไขทางด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นั้นก็เป็นส่วนสำคัญที่สามารถผลักดันให้ไปสู่ความเป็นรัฐตำรวจได้ สืบเนื่องจากรากฐานทางเศรษฐกิจถือว่ามีส่วนในการขับเคลื่อนให้สังคมมีความซับซ้อนและแข่งขันกันมากขึ้น โดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะบรรษัทข้ามชาติได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในโลกทางการค้าเสรีที่เป็นแรงผลักดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ กระทั่งส่งผลให้รัฐนั้นต้องปรับตัวมากขึ้นกว่าก่อนกลายเป็นรัฐตลาด ตามหลักการที่ให้รัฐนั้นลดบทบาทลง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544: 70-71) ระบบการผูกขาดในมือของผู้นำเผด็จการทหาร ซึ่งส่วนหนึ่งอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจนั้นถูกแปรเปลี่ยนไปอยู่ในมือของเอกชน (privatization) มากขึ้น ทั้งนี้ในทัศนะของ Nield นั้น บรรษัทขนาดใหญ่ที่รับสัมปทานรัฐ 5 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ น้ำ อาหาร พลังงาน ยา และข้อมูลข่าวสาร ต่างก็จะร่วมลงขันกันให้การสนับสนุนรัฐ เพื่อมุ่งหวังอาศัยกฎเกณฑ์ของรัฐนั้นทำลายบริษัทคู่แข่ง หรือการป้องกัน กีดกันไม่ให้คู่แข่งสามารถเข้ามาในตลาดได้ ซึ่งแรง

ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจากกลุ่มทุนทั้งหลายนี้จะพยายามบีบบังคับรัฐให้ลดอิสรภาพทางเลือกของประชาชนลงไปพร้อมกันด้วย ประชาชนจึงยอมสิ้นไร้ซึ่งเสรีภาพทั้งในการที่จะเลือกรับบริการและรวมไปถึงการใช้ชีวิตอย่างอิสระโดยทั่วไป เพราะรัฐในนามตัวแทนของกลุ่มทุนจำเป็นต้องขีดกรอบการใช้ชีวิตให้ประชาชนอยู่ภายใต้เครือข่ายอุตสาหกรรมสัมปทานจากกลุ่มทุน ทั้งนี้จะต้องใช้กลไกรัฐที่มีอยู่นอกเหนือจากกฎหมาย ซึ่งหมายถึงนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอันเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนนั้นเป็นเครื่องมือ โดยนัยดังกล่าวนี้ใน Wikipedia (2005) เรียกปรากฏการณ์เช่นนี้ว่าเป็น “ภาคิรัฐตำรวจ (corporate police state)” เพราะบรรษัทธุรกิจขนาดใหญ่จะร่วมมือกับรัฐบาลอำนาจนิยม ซึ่งเน้นการปราบปรามเป็นวิธีการสำคัญในการปกครอง อีกทั้งรัฐบาลดังกล่าวยังใช้อำนาจในการออกกฎหมายที่เอื้ออำนวยประโยชน์ด้านผลกำไรสูงสุดให้แก่บรรษัทโดยปราศจากการเคารพต่อเสรีภาพของบุคคล จึงยอมเห็นว่าภาคิรัฐตำรวจมีความโดดเด่นในตัวเองของลักษณะความเป็นศักดินายุคใหม่ (modern feudalism) ในแบบอำนาจรัฐเข้มแข็งที่สามารถหันกลับมาสู่ลัทธิอำนาจนิยมได้อย่างลงตัวภายใต้ระบอบประชาธิปไตยพร้อมๆ กับการปรับตัวเข้าสู่โลกการค้าสมัยใหม่

จากทัศนะของ Nield และ Chapman ย่อมเห็นถึงข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือผู้ที่เข้ามาสวมบทบาทใช้อำนาจรัฐตำรวจ ได้แปรเปลี่ยนจากทั้งสถาบันกษัตริย์และผู้นำเผด็จการทหารเดิมไปเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ทั้งที่เข้ามาในฐานะผู้กดดันรัฐบาลอยู่เบื้องหลังและในลักษณะของตัวแทนกลุ่มทุนที่เข้ามาสู่ฐานอำนาจทางการเมืองโดยตรงในฐานะผู้นำทางการเมือง กลุ่มทุนจึงยอมกลายเป็นชนชั้นนำที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีหลังที่เป็นการเข้ามาสู่ฐานอำนาจทางการเมืองโดยตรง ซึ่งจะผลักดันให้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นแปรเปลี่ยนไปสู่ระบอบอำนาจนิยมที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนได้มากกว่า

นอกจากเงื่อนไขทั้งสองข้างต้นแล้ว Nield (2004) ได้อธิบายเพิ่มเติมในบทความเรื่อง “พระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉิน (Civil Contingencies Bill)” ไว้ว่า เงื่อนไขเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ใหญ่ๆ ก็ส่งผลต่อการสร้างโอกาสให้รัฐตกอยู่ภายใต้ระบอบรัฐตำรวจได้เช่นกัน โดยในพระราชบัญญัติสถานการณ์ฉุกเฉินของอังกฤษนั้นเปิดช่องให้มีการใช้กฎเกณฑ์ฉุกเฉินในการปกป้องรัฐบาลมากกว่าประชาชน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เปิดช่องให้รัฐบาลมีอำนาจในภาวะเร่งด่วน โดยที่เหตุการณ์นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะชนโดยทั่วไปก็ได้ จึงยอมเอื้อโอกาสให้รัฐบาลนั้นแปรสภาพตัวเองไปอยู่ในระบอบที่ชั่วร้าย

(Machiavellian regime) ขึ้นได้ ทักษะเช่นนี้มีความสอดคล้องกันกับ Chapman (1970: 54-55) ที่ชี้ให้เห็นว่า Hitler ได้ใช้ช่องว่างทางเศรษฐกิจในยุคที่เยอรมันนั้นประสบปัญหาภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักมาเป็นประเด็นสำคัญในการระดมมวลชน ให้เห็นพ้องทั้งในเรื่องอุดมการณ์ชาตินิยม และการสร้างความมีเสถียรภาพของรัฐ ทั้งนี้ย่อมเกิดข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ งานของ Nield และ Chapman นั้นต่างก็สอดคล้องกับทักษะของ Paul (2004) ที่อธิบายให้เห็นว่า ทุกวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบรัฐตำรวจจะทำให้ความหมายของอิสรภาพของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ไร้ค่า กล่าวคือ วิกฤตการณ์สามารถเปิดช่องให้รัฐสามารถแอบอ้างถึงการเข้าไปทำหน้าที่คุ้มครองประชาชนให้เกิดความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตได้โดยง่าย และในขณะเดียวกับรัฐบาลก็จะแอบอ้างความจำเป็นในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมๆ กันด้วย

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงมิติด้านบริบทแวดล้อมทางสังคมไปพร้อมกัน ย่อมพบว่า การศึกษาทั้งหมด รวมทั้งงานของ Newman (1964: 11) ได้สะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมทางสังคมมีส่วนสัมพันธ์กับการยอมรับของประชาชนต่อการปกครองในระบอบรัฐตำรวจ โดย Nield (2005) ได้อธิบายว่ารัฐจะพยายามสร้างและอาศัยรากฐานทางศาสนา ระบบครอบครัว และปัทสนานอื่นๆ ทางสังคมที่มีนัยของการสร้างการยอมรับต่อผู้นำทางการเมือง และระบอบอำนาจนิยม แม้ Chapman (1970: 117) ไม่ได้อธิบายถึงความสำคัญของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอย่างตรงไปตรงมาในแนวคิดรัฐตำรวจ แต่ก็สะท้อนให้เห็นว่าผู้ปกครองทั้งหลายล้วนต้องการความเชื่อสัตย์จากประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งมีนัยให้เข้าใจได้ว่า ภายใต้รัฐตำรวจนั้นต้องอิงอาศัยฐานวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมมารองรับไว้ด้วย มิฉะนั้นก็ย่อมเกิดการต่อต้านจากประชาชนในรัฐได้

ฉะนั้นจากงานที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้น ได้แสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขที่สามารถนำไปสู่การสถาปนารัฐตำรวจสมัยใหม่ได้อย่างน้อย 4 ประการกล่าวคือ เงื่อนไขแรก ลักษณะผู้นำและชนชั้นนำทางการเมืองแบบอำนาจนิยม เงื่อนไขต่อมา บทบาทกลุ่มทุนได้เข้ามาแทนที่รัฐ เงื่อนไขที่สาม ปัญหาวิกฤตของประเทศ และเงื่อนไขสุดท้าย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละเงื่อนไขเป็นลำดับๆ ต่อไป

เงื่อนไขแรก ลักษณะอำนาจนิยม (authoritarianism) ของผู้นำและกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง

การศึกษาของ Chapman (1970: chapter 8) ชี้ให้เห็นว่า ผลของผู้ที่มีบุคลิกภาพโน้มเอียงเป็นเผด็จการมีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อการปกครองในระบบรัฐตำรวจ เพราะผู้นำแบบนี้จะเป็นผู้นำที่มีกรอบกำหนดนโยบายนั้นไม่ชัดเจน แต่กลับพยายามที่จะออกข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติต่างๆ มากมายเพื่อควบคุมประชาชน และในขณะเดียวกันก็จะใช้อำนาจแบบที่ไม่เป็นทางการควบคู่กันไปด้วย (Liao, 2000: 236-237) ฉะนั้นผู้นำแบบอำนาจนิยมทั้งหลายจึงพยายามเข้าสู่ฐานอำนาจที่มีตำแหน่งเป็นทางการ โดยเฉพาะในตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษ ซึ่งถือเป็นอิทธิพลหนึ่งที่มีต่อการให้คุณให้โทษต่อสถานภาพของผู้ตาม โดยแหล่งอำนาจเหล่านี้ในทัศนะของ Weber ได้จัดแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมาย คุณลักษณะพิเศษที่มีอยู่ในตัวของผู้นำหรือที่เรียกว่าบารมี และฐานอำนาจจากประเพณีที่ผู้อื่นยอมรับในเชิงสัญลักษณ์ (Hawkesworth and Kogan, 1992) ฉะนั้นผู้ที่ก้าวเข้าสู่สถานภาพความเป็นผู้นำทางการเมืองจึงพยายามที่จะเข้าถึงแหล่งอำนาจข้างต้นให้มากที่สุด ด้วยการผูกขาดอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุนี้ผู้นำอำนาจนิยมจึงมักดึงอำนาจมารวมศูนย์มากกว่าที่จะกระจายอำนาจออกไป เพราะการรวมศูนย์อำนาจย่อมมีข้อดีคือสามารถควบคุมกลไกที่ใช้ในการบริหารปกครองได้อย่างแนบแน่น และเชื่อใจได้มากกว่าจะสามารถรักษาเสถียรภาพที่มั่นคงของฐานอำนาจตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างวัฒนธรรมในการครอบครองฐานอำนาจที่ชอบธรรมตามกฎหมาย (Kunster, 2004)

อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทการเมืองสมัยใหม่ในโลกของประชาธิปไตยนั้น วิธีการเลือกตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นช่องทางหลักที่สำคัญต่อการเข้าไปครอบครองฐานอำนาจทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ผู้นำที่มีแนวโน้มยึดหลักอำนาจนิยมจึงพยายามกระทำทุกวิถีทางที่จะรักษาอำนาจที่ตนเข้าครอบครองหลังการเลือกตั้ง ฉะนั้นวิธีการครองอำนาจนั้นจึงย่อมเกี่ยวพันโดยตรงกับธรรมาภิบาลระบอบการเมืองไปพร้อมๆ กันด้วย โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องตั้งอยู่ในหลักนิติธรรมเป็นฐานในการปกครอง หรือที่เรียกว่า "นิติรัฐ" ส่วนการปกครองในระบบที่มีแนวโน้มเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้นกลับพยายามใช้การวิตรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาเป็นวิธีการหลักที่จะทำให้อำนาจรัฐที่ตนครองนั้นยังดำรงอยู่ และมักทำให้การเข้าสู่อำนาจรัฐของตนก็ตีการใช้อำนาจรัฐในตำแหน่งหน้าที่ที่ดี ต่างชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

ด้วยเหตุนี้ ผลลัพธ์จากการที่ประเทศหนึ่งๆ ต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบบที่ละเมิดหลักนิติธรรมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงย่อมส่งผลให้ประชาชนเกิดความคุ้นเคย ประกอบกับการมีรากฐานวัฒนธรรมการเมืองแบบค้ำแคบก็ย่อมส่งผลให้ประชาชนเหล่านี้สามารถยอมรับ

ระบอบการเมืองในลักษณะนี้ได้ พร้อมทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้ผู้นำอำนาจนิยมเหล่านี้สามารถสร้างทางสานต่อระบอบการเมืองตามแนวทางอำนาจนิยมต่อไปได้ ตราบจนกระทั่งต้องเผชิญกับคู่แข่งที่มีศักยภาพเหนือกว่า ซึ่งมีขีดความสามารถและเทคนิคที่ดีกว่าทั้งในการเข้าถึงแหล่งอำนาจและการได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน

ดังนั้น เมื่อผู้นำและกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองมีลักษณะอำนาจนิยม (authoritarianism) ย่อมมีส่วนผลักดันไปสู่ระบอบการเมืองแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐนั้นขาดรัฐบาลที่อยู่ภายใต้ระบอบนิติธรรมอย่างแท้จริงมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ประกอบกับมีรากฐานวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมแล้วก็ยิ่งเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยให้การปกครองแบบรัฐตำรวจนี้เกิดขึ้นได้อย่างมีเสถียรภาพมากขึ้น

เงื่อนไขที่สอง บทบาทของกลุ่มทุนผูกขาดในการสร้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพื่อหวังผลประโยชน์จากการเป็นรัฐบาล

Nield (2005) ชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจและการเมืองไม่อาจแยกออกจากกันได้ในระบบทุนนิยม ทั้งนี้เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์เข้าสู่ประเทศต่างๆ ทุนก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านขนาด ความมั่งคั่ง และอำนาจ (size, wealth and power) และท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงนี้ บทบาทของรัฐก็ปรับเปลี่ยนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ จากการศึกษาของ ปีทมา อังรังสิริภาคย์ (2547) สะท้อนให้เห็นว่าอำนาจของทุนผ่านบทบาทรัฐ ในลักษณะครอบงำนั้นมีผลต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองมากขึ้นตามลำดับของความซับซ้อนและความพูนเพิ่มของทุน โดยทุนที่มีอำนาจ ก็คือ ทุนบรรษัทผูกขาด (corporate monopoly capital) ที่มีฐานมาจากทุนผูกขาดในอดีต ซึ่งสามารถกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายของประเทศได้ในระดับหนึ่ง กระทั่งพัฒนากลายเป็นทุนผูกขาดในยุคปัจจุบันที่มีสมรรถนะเข้าควบคุมกิจกรรม และการตัดสินใจของรัฐ โดยเฉพาะคณะผู้บริหารรัฐ พร้อมทั้งสามารถสร้างภาพลักษณ์ให้รัฐดูมีขนาดใหญ่โตแข็งแกร่ง และอยู่เหนือสังคม เพื่อตีกรอบสังคมให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยที่พลังอำนาจของรัฐที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นกลับอ่อนแอ และหาได้มีความหมาย หรืออิทธิพลใดไม่ ต่อทุนที่ครอบงำ

อีกทั้งยังพบว่า การผูกขาดและการครอบงำของกลุ่มทุนนั้นมี 2 ลักษณะ (ปีทมา อังรังสิริภาคย์, 2547) กล่าวคือ ลักษณะแรก เป็นการผูกขาดตลาด (market monopoly) คือ การหาช่อง

ทาง (channel) และใช้กลไกเครื่องมือ เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เป็นแนวทางในการเข้าครอบงำ และลักษณะที่สอง คือ การผูกขาดการบริหารรัฐบาล (government administrative monopoly) กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจอันชอบธรรมของรัฐบาลในการควบคุมตลาด ซึ่งการครอบงำดังกล่าวนี้เน้นเป็นการแสดงบทบาทที่อันตรายต่อระบอบการเมืองประชาธิปไตยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการผูกขาดการบริหารรัฐบาลย้อมนำไปสู่การรักษาอำนาจไว้กับกลุ่มทุนด้วยแนวทางอำนาจนิยมได้ (Nield, 2005) เนื่องจากกลุ่มทุนในนามของรัฐจะเป็นผู้ผูกขาดการจัดสรรผลประโยชน์เศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศ ด้วยเหตุนี้กลุ่มทุนจึงมักปรารถนาที่จะได้ใช้ประโยชน์จากรัฐหรือครอบครองผ่านระบบตัวแทน ซึ่งโดยนัยนี้ก็คือการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองทั้งโดยตรงซึ่งก็คือนายทุนเข้ารับสมัครเลือกตั้งด้วยตัวเอง และโดยอ้อมคือการใช้การสนับสนุนต่อนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุน เนื่องจากความต้องการที่สำคัญของกลุ่มทุนก็คือการปรับเปลี่ยนรูปแบบกระบวนการกิจกรรมของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของทุน อีกทั้งยังใช้ฐานอำนาจรัฐเป็นหลักในการขับเคลื่อนและสะสมทุนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการเข้ามาของกลุ่มทุนสู่ระบบการเมืองนั้นย้อมเข้ามาผ่านทางพรรคการเมืองเป็นสำคัญ พรรคจึงกลายเป็นกลไกเชิงองค์การหลักที่เป็นแหล่งรวมของนายทุนก่อนที่จะเข้าไปสู่ระบบการเมืองเพื่อการผูกขาดการบริหารรัฐบาลต่อไป ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ยังขาดนัยความเป็นพรรคมวลชน (mass party) เพราะเป็นแต่เพียงศูนย์รวมของบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น และพยายามเป็นตัวแทนของชนชั้นต่างๆ โดยไม่มีพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของชนชั้นคนยากจนแท้จริง อีกทั้งผู้บริหารระดับสูงของพรรคมักเป็นนักธุรกิจหรืออดีตข้าราชการ การบริหารจึงออกมาในรูปบริษัท และผู้อยู่ได้อุปถัมภ์เองก็ได้รับเงินเดือนตอบแทนจากผู้อุปถัมภ์ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มของตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสภาพเป็นลูกจ้างบริษัทพรรคก่อให้เกิดปัญหาด้านจริยธรรมและขวัญกำลังใจ ในส่วนของข้าราชการนั้น มีวิธีการบริหารพรรคคล้ายๆ กับการบริหารกรม

ด้วยเหตุนี้ เมื่อกลุ่มทุนซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพด้านเศรษฐกิจสูงเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคมได้เข้ามาครอบงำอำนาจรัฐ ก็พยายามที่จะขยายฐานอำนาจของตนออกไปให้ไกลที่สุดและครอบงำอำนาจให้นานที่สุด เพื่อมุ่งหวังอาศัยฐานอำนาจนี้ในการฉ้อฉลผูกขาดผลประโยชน์ของการสะสมทุนต่อไป โดยอาศัยกลไกในกระบวนการนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญ พร้อมๆ กับอาศัยกลไกรัฐอื่นๆ และจากเหตุของการพยายามรักษาผลประโยชน์ให้ได้มากที่สุดในระยะเวลาที่

ยาวนานที่สุดนี้เองจึงยอมผลักดันให้กลุ่มทุนพร้อมที่จะตัดสินใจใช้แนวทางการปกครองแบบรัฐ
ตำรวจสมัยใหม่ทั้งเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนและจัดการกับผู้ขัดขวางหรือคัดค้านได้

เงื่อนไขที่สาม การเกิดปัญหาวิกฤตสำคัญของประเทศที่เป็นโอกาสในการโน้มน้าวประชา
ชนให้เห็นพ้องกับการใช้กลไกทางการเมืองแบบรัฐตำรวจเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

หากพิจารณาให้ดีในงานของ Kunstler (2004) ซึ่งให้เห็นว่า ปัญหาวิกฤติของประเทศถือ
เป็นสิ่งสำคัญที่มีส่วนในการทำให้รัฐตำรวจเกิดขึ้นได้โดยสมบูรณ์ และรวมไปถึงอาจเร่งให้ความ
เข้มข้นของรัฐตำรวจมีมากขึ้นตามไปด้วย เพราะในช่วงระยะเวลาที่เกิดวิกฤติ และบริบทการเมือง
ในขณะนั้นขาดผู้นำหรือรัฐบาลที่เข้มแข็ง ประชาชนก็ย่อมต้องการบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีศักยภาพ
สูงพอที่จะเข้ามาขจัดปัญหานั้นให้พ้นไปได้โดยเร็ว ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงย่อมต้องหันกลับ
ไปพิจารณาประวัติศาสตร์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี Hitler ในเยอรมนีซึ่งได้รับ
เสียงสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมากเพราะปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างมากหลัง
สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ประกอบกับแรงกดดันบีบรัดจากประชาคมโลก (สุปราณี มุขวิจิตร, 2532ข)
อย่างไรก็ดี ปัจจัยหรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นจากปัญหาวิกฤติของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็น
ด้านความมั่นคงนั้น ในบางครั้งจะถูกรัฐบาลหรือกลุ่มที่หวังเข้ามาเป็นรัฐบาลใช้เป็นข้ออ้างถึง
ความจำเป็นสำหรับการใช้มาตรการที่รุนแรงต่อผู้ที่จะทำลายความมั่นคง (Franklin, 1997) ด้วย
เหตุนี้การปราบปรามทางการเมืองที่มีนัยของการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจึงถูกนำ
มาใช้ภายใต้การปกครองแบบรัฐตำรวจอยู่ตลอดเวลา (Rappert, 1999) ทั้งนี้ความเข้มข้นของรัฐ
ตำรวจอาจมีมากขึ้นหากรัฐใช้โอกาสที่วิกฤตินี้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐบาลที่ถูกมองว่า
เป็นวีรบุรุษที่จะเข้ามาแก้ไขย่อมสามารถที่จะระดมเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ได้โดย
เร็วในช่วงที่เกิดวิกฤติ เพราะฉะนั้นจึงทำให้รัฐเห็นถึงช่องโอกาสที่จะเพิ่มสมรรถนะในการสร้าง
ระบบการเมืองที่มีความเข้มแข็งและรัดตึงได้โดยง่าย ซึ่งตัวชี้วัดให้เห็นได้แก่ คะแนนความนิยม
ของรัฐบาลในภาวะที่เกิดวิกฤติ กับการตรากฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น

ดังนั้น การใช้วิกฤตการณ์มาสร้างโอกาสนั้นย่อมเป็นบริบทที่เอื้ออำนวยที่สุดแก่รัฐที่
ต้องการรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้เหตุผลของความมั่นคงของรัฐ และความปลอด
ภัยแก่ประชาชนพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศ การโน้มน้าวประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าวจึงยอม
กระทำได้โดยง่ายกว่ายามเหตุการณ์ปกติ (Paul, 2004) ในอีกด้านหนึ่งนั้น Kunstler (2004) ได้

พยายามอธิบายให้เห็นว่า แม้ในยามสงบนั้น เมื่อรัฐต้องการที่จะดึงอำนาจกลับคืน รัฐจึงพยายามสร้างสถานการณ์ขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัวถึงความไร้เสถียรภาพ ไม่มั่นคง ขาดความปลอดภัยในชีวิตขึ้น ซึ่งย้อมนำไปสู่โอกาสในการแปรเปลี่ยนตัวเองไปสู่ระบอบรัฐตำรวจได้ ฉะนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลสามารถใช้ปรากฏการณ์ร้ายที่เกิดขึ้นมาเป็นโอกาสที่จะยึดเอาสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปใช้ภายใต้วิถีทางการปกครองแบบรัฐตำรวจได้ภายใต้ภาวะวิกฤตการณ์

เงื่อนไขสุดท้าย การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมเป็นรากฐานของสังคมและปัญหาภายในโครงสร้างทางสังคมที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์

นอกจากประเด็นด้านวัฒนธรรมนั้นจะถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในแง่อัตลักษณ์ทางสังคมแล้วนั้น วัฒนธรรมยังเป็นตัวบ่งชี้แบบแผนพฤติกรรมของประชาชนพลเมืองอีกด้วย (พัทยา สายหนู, 2514; Barnouw, 1963) ทั้งนี้โครงสร้างทางวัฒนธรรมจึงย่อมมีส่วนที่สัมพันธ์อย่างยิ่งต่อการสร้างระบอบการเมือง (Almond, 1956) ดังที่ถือเป็นบริบทแวดล้อมที่มีผลต่อสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในสังคม ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้ที่มีจิตใจฝักใฝ่หรือถูกกล่อมเกลา (socialization) ภายในทัศนะดังกล่าวย่อมทำให้บุคคลผู้นั้นมีความพร้อมที่จะยอมรับระบอบอำนาจนิยมได้ (วัชรินทร์, 2530) อีกทั้งการกล่อมเกลาทางการเมืองผ่านทางตัวการต่างๆ (agents) ย่อมมีส่วนทำให้ผู้ที่มีทัศนคติ และอาชญากรรมรวมถึงชั้นอุดมการณ์ของปัจเจกชนแต่ละคนอาจผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นี้ภายใต้ระบบการเมืองแบบรัฐตำรวจ กระบวนการกล่อมเกลาทางการเมืองจึงย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญควบคู่ไปกับการใช้เครื่องมืออื่นๆ ทั้งที่ใช้ความรุนแรงและไม่ใช้ความรุนแรง สืบเนื่องจากการหลอหลอมให้เกิดวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมยอมทำให้ประชาชนสามารถที่จะยอมรับระบอบรัฐตำรวจได้โดยง่าย อย่างไรก็ตามเมื่อระบอบการเมืองในรัฐหนึ่งๆ มีรากฐานวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมรองรับอยู่ก็ย่อมส่งผลให้การดำเนินการทางการเมืองในลักษณะรัฐตำรวจสามารถเกิดขึ้นและสำเร็จได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subjective political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบที่ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในระบบการเมืองโดยทั่วไป แต่ไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นในระดับใด เพราะเชื่อว่าอำนาจรัฐเป็นของผู้ปกครอง ประชาชนทั่วไปควรมีหน้าที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น (Almond and Verba, 1965) ซึ่งถือเป็นสิ่งที่รัฐบาลในแบบรัฐตำรวจนั้นพอใจ

โดยนัยของคำว่า "วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม" Lipset (1969: 216) ได้ อธิบายถึง ลักษณะอำนาจนิยมตามทัศนะทางจิตเวชว่า บุคคลที่มีลักษณะอำนาจนิยมจะเป็นคนที่ ชอบการบังคับขู่เข็ญ มีความกังวล มีความสงสัย เป็นบุคคลที่ปฏิเสธตัวเอง มีแนวโน้มที่ต่อต้าน อำนาจ มีข้อจำกัดในความสามารถที่จะรับความพึงพอใจจากผู้อื่น ต้องการครอบงำ หรือไม่ก็ยอม จำนวน ขาดความอดกลั้น มีวิธีแก้ปัญหาตายตัว ชอบแนวทางที่ง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน ชอบภรรยาที่เฉยๆ เฉื่อยชา ชอบเด็กที่ยอมจำนน พอใจในชีวิตครอบครัวที่ไม่มีการเรียกร้อง และมีลูกจ้างที่ว่างนอน สอนง่าย เป็นบุคคลที่อำพรางความเป็นศัตรูไว้เบื้องหลังด้วยการแสดงความเป็นมิตรต่อผู้อื่น เป็นบุคคลที่พยายามหลอกกลวงผู้อื่นว่าตนเป็นคนซื่อสัตย์

ดังนั้น ย่อมสรุปได้ว่า ผู้ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมนี้จะเป็นผู้ที่ยอมรับต่อ อำนาจของผู้อื่นที่มีอิทธิพลต่อตนโดยปราศจากข้อโต้แย้ง อีกทั้งยังยอมรับต่อประเพณีและขนบ ธรรมเนียมดั้งเดิม ตลอดจนถึงการใช้อำนาจ ช่มชู้บังคับที่มีความรุนแรงอีกด้วย ซึ่งมีกลไกของระบบ อุปถัมภ์เป็นตัวประสานให้ค่านิยม ความคิด ทัศนคติเหล่านี้อยู่ในตัวบุคคล

ทั้งนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519: 51-53) ได้แบ่งอำนาจนิยมไว้ 3 สถานะ กล่าวคือ อำนาจนิยมในฐานะความคิด อำนาจนิยมในฐานะที่เป็นระบบการเมืองการปกครอง หรือรูปแบบ การปกครอง และอำนาจนิยมในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต ซึ่งจากทั้ง 3 สถานะนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึง ลักษณะของวัฒนธรรมการเมืองที่นำไปสู่ระบอบการเมืองในแนวทางเผด็จการที่อยู่เหนือ ประชาธิปไตยได้ และเมื่อประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม จึงยอมเป็นการเปิด โอกาสให้ชนชั้นนำหรือผู้นำทางการเมืองทั้งในแบบที่เป็นพ่อขุนอุปถัมภ์ (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2548) และแบบเผด็จการอื่นๆ เข้ามาสู่การยอมรับได้โดยง่าย เนื่องจากสังคมที่ใหญ่และทันสมัย นั้นยอมทำให้คนแต่ละคนเกิดความรู้สึกด้อยคุณค่าลง ดังนั้น วิธีการหนึ่งที่จะช่วยยกความรู้สึกของ คนให้ยิ่งใหญ่ขึ้น อาจทำโดยการยกย่องเชิดชูผู้นำหรือสถาบันที่เด่น การยึดมั่นผู้นำหรือการผูกพัน กับสถาบันเช่นนี้ทำให้บุคคลนำตนเองเข้าไปผูกพันกับบางสิ่งบางอย่างที่เหนือกว่าตนเอง ภาวะจิต ใจทำนองนี้มีผลให้คนจำนวนมาก พร้อมจะยอมรับผู้นำที่เข้มแข็งหรือผู้นำที่สามารถจูงใจมวลชน ได้โดยการสร้างภาพที่ยิ่งใหญ่ให้บุคคลยึดมั่นตาม ตัวอย่างเช่น การชักจูงมวลชนของ Hitler ชักจูง มวลชน เป็นต้น ซึ่งเป็นการปลุกระดมมวลชน เพื่อผลทางการเมืองเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นในสังคมใหญ่ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2547: 42) ดังนั้น วัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมนี้จึงถือเป็นรากฐานทาง ที่สำคัญทางสังคมและมีอิทธิพลต่อระบอบการเมืองไปพร้อมๆ กันด้วย

นอกจากนี้ ยังพบว่าวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมจึงย่อมเกิดขึ้นได้ในทุกระดับของ
ชนชั้นทางสังคม โดยเฉพาะวัฒนธรรมของชนชั้นนำในสังคม (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2547: 166 –
170) ฉะนั้นโอกาสของการเกิดวัฒนธรรมอำนาจนิยมจึงยังคงสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกชนชั้นอยู่
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสังคมที่ยังคงยึดถือชนบ ธรรมเนียม และประเพณีอย่างเคร่งครัด ยกเว้นแต่
สังคมนั้นมีการถ่ายเทสืบทอด คติ ความเชื่อ และค่านิยมใหม่ๆ ผ่านทางระบบการศึกษาสมัยใหม่
เข้ามาเป็นฐานก็ย่อมส่งผลให้ความโน้มเอียงแบบอำนาจนิยมนั้นผันแปรไปได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในมิติด้านวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้น ย่อมเป็นฐานการ
รองรับระบอบการเมืองแบบรัฐตำรวจได้เป็นอย่างดี เพราะมีฉะนั้นแล้วผู้ปกครองก็จำเป็นต้องใช้
ศักยภาพและกำลังด้านอื่นๆ อย่างมากต่อการสถาปนารัฐตำรวจขึ้นมา เนื่องจากอาจเกิดการ
ต่อต้านอย่างถึงที่สุดจากประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศ ด้วยเหตุนี้หากรากฐานทางสังคมมี
วัฒนธรรมดังกล่าวรองรับอยู่ก็ย่อมที่จะทำให้รูปแบบการปกครองแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่นั้น
สามารถเกิดขึ้นได้ไม่ยาก เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองยังคงเป็นปัจจัยที่ขาดปัจจุบันและอนาคต
ทางการเมืองได้ (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2547)

นอกจากมิติด้านวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมแล้ว ยังพบว่ากลไกของระบบ
อุปถัมภ์นั้นยังเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลให้ประชาชนเกิดการยอมรับความคิดแบบอำนาจนิยมขึ้นได้
ดังที่ย่อมสังเกตเห็นว่า ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นระบบความคิดที่มุ่งให้คนสองระดับ กล่าวคือ ผู้มีกับผู้
ไม่มี ต่างกระทำในแง่การตอบสนองต่อกันและกันด้วยอาศัยทรัพยากรของผู้มีมาแลกกับความ
เคารพเพื่อฟังและการยอมตามของผู้ไม่มีภายใต้หลักความเชื่อในเรื่องบุญคุณ ด้วยเหตุนี้เอง จึง
ย่อมผลักดันให้ทัศนคติแบบอำนาจนิยมนั้นเกิดขึ้น เพราะอำนาจย่อมทำให้เกิดความเคารพเพื่อฟัง
และการยอมตามได้ และความโน้มเอียงไปในแนวทางแห่งอำนาจของคนจำนวนมากในสังคมนีก็
ย่อมส่งผลให้วัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ ดังที่ Scott (อ้างถึงใน
อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2539: 47) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์
และผู้รับอุปถัมภ์ ซึ่งอาจนิยามได้ดีในกรณีความสัมพันธ์คู่ (ระหว่าง 2 คน) ที่ความสัมพันธ์มี
ลักษณะกลไก (instrumental relationship) โดยบุคคลหนึ่งมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจสูง
กว่าผู้รับอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์จะใช้อิทธิพลทรัพยากรของตนในการช่วยปกป้องคุ้มครองหรือให้ผล
ประโยชน์หรือทั้งสองอย่างแก่ผู้รับอุปถัมภ์หรือบุคคลที่มีสภาพต่ำกว่า ทั้งนี้ผู้รับอุปถัมภ์จะต้อง

ตอบแทนโดยการให้การสนับสนุนโดยทั่วไป และให้ความช่วยเหลือต่างๆ ตลอดจนถึงการให้บริการ ส่วนตัวต่อผู้อุปถัมภ์ เงื่อนไขอีก 3 ประการ ของลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ คือความไม่เท่าเทียมกัน ความสัมพันธ์ส่วนตัว และความยืดหยุ่นไม่เฉพาะเจาะจง ซึ่งโดยทั่วไปการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์มักจะมีแนวโน้มเชิงกลไก (instrumental relation) มากขึ้น การคงลักษณะเดิมน้อยลง อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ยังขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ครอบคลุมหลายด้านของความสัมพันธ์เชิงมิตรภาพเมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ที่ไม่ใช่ส่วนตัวและความสัมพันธ์แบบสัญญา (impersonal and contractual relation) ที่มีอยู่ในความสัมพันธ์แบบการค้า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะทำให้ความสัมพันธ์แบบประเพณี ค่อยๆ สูญสลายลง กลไกการป้องกันแบบประเพณีที่ลดความสำคัญลงจะต้องสูญเสียลักษณะบางประการเพื่อรักษาระบบเอาไว้ท่ามกลางรัฐชาติที่มีระบบเศรษฐกิจแบบธุรกิจ ฉะนั้นจากที่กล่าวมาจึงย่อมเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีหรือผู้อุปถัมภ์ กับ ผู้ไม่มีหรือผู้รับอุปถัมภ์จะมีความไม่เท่าเทียมกัน มีความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือมีความยืดหยุ่นไม่เฉพาะเจาะจงก็ตาม ต่างก็ยังคงมีจุดร่วมเดียวกันตรงที่ว่า ผู้อุปถัมภ์ยังคงมีอำนาจเหนือผู้รับอุปถัมภ์เสมอ และย่อมสะท้อนให้เห็นว่าความคิดในมุนนี้ย่อมนำไปสู่ทัศนคติที่ยอมรับถึงอำนาจของผู้คนโดยทั่วไปด้วย โดยทัศนคติเช่นนี้จึงถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมอย่างยิ่ง

ระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงแฝงเร้นอยู่ได้ในระบบการเมือง ย่อมมีผลให้การปฏิรูปการเมืองไม่สามารถที่จะกระทำได้โดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะในด้านการปฏิรูประบบวัฒนธรรมการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อทั้งวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากอยู่ในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจึงย่อมเอื้ออำนวยโอกาสให้การปกครองภายใต้ระบอบรัฐตำรวจสามารถเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก

2.3.1 สรุปแนวคิดเงื่อนไขที่นำไปสู่รัฐตำรวจสมัยใหม่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดย่อมพบว่า เงื่อนไขทั้ง 4 ประการ ได้แก่ ลักษณะความเป็นอำนาจนิยมของผู้นำ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขส่วนบุคคลได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะเชิงจิตวิทยาในด้านการตัดสินใจของผู้นำนั้นๆ ส่วนบทบาทของกลุ่มทุนนั้นย่อมถือเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่มีนัยความเป็นสถาบันใหม่ที่จะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจของกลุ่ม

และปัญหาวิกฤตการณ์นั้นถือเป็นเงื่อนไขเชิงบริบทแวดล้อมเช่นเดียวกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งในมิติของวิกฤตการณ์นั้นย่อมเอื้ออำนวยโอกาสให้รัฐนั้นสามารถสร้างและอ้างอิงถึงความจำเป็นในการรวมศูนย์อำนาจคืนสู่รัฐได้อย่างชอบธรรม โดยถือเป็นช่องโอกาสให้รัฐสามารถระดมเสียงสนับสนุนและสร้างความเห็นพ้องจากประชาชนในบริบทที่ปัญหานั้นเกิดขึ้นได้โดยง่าย ส่วนสังคมที่ประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมรองรับอยู่ พร้อมๆ กับโครงสร้างทางสังคมในแบบอุปถัมภ์ก็ย่อมสอดคล้องกับการยอมสยบอยู่ภายใต้ระบอบอำนาจนิยมได้โดยง่าย

ฉะนั้น จากเงื่อนไขทั้ง 4 ประการบ่งชี้ให้เห็นว่า ทุกเงื่อนไขต่างมีส่วนเกื้อหนุนต่อกันและกันในการสร้างให้รัฐตำรวจสมัยใหม่นั้นเกิดขึ้นได้ แม้ว่ารัฐนั้นๆ จะมีโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จากที่กล่าวมาทั้งหมดมุ่งชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขที่มีผลต่อการสร้างรัฐตำรวจให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กรอบการศึกษานี้ซึ่งมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ภายในรัฐไทยเป็นสำคัญ

2.4 แนวโน้มการหยั่งรากลึกของระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่

หากพิจารณาจากเงื่อนไขที่นำไปสู่การปกครองภายใต้ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ข้างต้นย่อมนำไปสู่ข้อคำถามในเชิงแนวคิดได้ว่า การปกครองในรูปลักษณะดังกล่าวนี้สามารถหยั่งรากลึกกลงไปในสังคมในระยะยาวได้หรือไม่ และอะไรที่เป็นเงื่อนไขรองรับระบอบรัฐตำรวจเช่นนั้นได้

Chapman (1970: 34-41) ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบรัฐตำรวจไว้ 3 ประการ กล่าวคือ มีการสร้างฐานอำนาจการเมืองในเชิงองค์กรและสถาบันอำนาจ ได้แก่ ประการแรก องค์กรที่ทำหน้าในด้านการปกครอง ซึ่งองค์กรตำรวจจะได้รับการพัฒนาให้มีสมรรถนะสูงขึ้น และรวมไปถึงภาระหน้าที่ที่มากขึ้นจนดูเหมือนเกินขอบเขต เช่น ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านสาธารณสุข งานการก่อสร้างสาธารณะ งานด้านคมนาคม งานด้านการศึกษา และรวมไปถึงงานด้านการศึกษา เป็นต้น ซึ่งล้วนสามารถทำได้โดยประชาชนในท้องถิ่น อีกประการหนึ่งนั้นจะพบว่าการเปลี่ยนองค์กรทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในด้านอำนาจการตรวจตราและควบคุมสังคมที่เข้มงวดมากขึ้น ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางนั้นจัดสรรให้อย่างชัดเจน โดยมีรัฐบาลกลางนั้นเป็นที่

เลี้ยงคอกยให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้นายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุม และการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลกลาง โดยมุ่งหวังให้อำนาจนี้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และการพัฒนาในเชิงสถาบันในลักษณะประการสุดท้ายนั้น จะเห็นว่ารัฐบาลจะตรากฎหมายที่มีลักษณะของการให้สวัสดิการแก่สังคมในด้านการรักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับการปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน พร้อมๆ กับให้ความสำคัญกับความต้องการอื่นๆ ของประชาชนด้วย ซึ่งจุดมุ่งหมายสำคัญของการตรากฎหมายเช่นนี้ก็เพื่อใช้เป็นทางออกของรัฐในการลดและหลีกเลี่ยงการปราบปรามทางการเมืองโดยไม่จำเป็น เนื่องจากช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนในระยะยาวได้ แต่มีข้อสังเกตที่เกิดขึ้นก็คือ ขณะเดียวกันรัฐก็ออกกฎหมายที่ให้ให้อำนาจแบบตำรวจอย่างมากมายในการตรวจสอบควบคุมประชาชนในทุกๆ ด้านตามไปด้วย จนอาจกล่าวได้ว่าบทบาทเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมยุ่งเกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชนได้ทุกเรื่อง

จากข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้นำทางการเมืองที่จะเข้ามาสู่ฐานะผู้ปกครองใหม่ ต่างก็สามารถอาศัยฐานอำนาจเก่าที่มีอยู่ผ่านทางองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะจากองค์กรตำรวจ แล้วพัฒนารูปแบบระบอบรัฐตำรวจให้สอดคล้องกับความต้องการต่อไปได้ ฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ถือเป็นการสร้างโครงสร้างองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่สำคัญไว้รองรับกับผู้นำหรือรัฐบาลชุดใหม่ให้สามารถนำโครงสร้างของระบอบรัฐตำรวจที่มีอยู่แล้วกลับมาใช้ใหม่ได้อีกครั้ง

อย่างไรก็ดี เมื่อการตรวจตราและควบคุมอย่างเข้มข้นถือเป็นหัวใจหัวใจสำคัญของระบอบรัฐตำรวจ เช่นกรณีช่วงหลังปฏิวัติฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 พบว่า Fouché ต้องการข้อมูลจากการตรวจตราสังคมอย่างมากเพื่อใช้ในการปราบปรามประชาชนและฝ่ายที่เป็นปรปักษ์ให้เปลี่ยนใจหันมาร่วมมือกับรัฐแทนการแสดงออกด้วยการต่อต้านและทำรัฐประหาร (Chapman, 1970: 29-30) จึงชี้ให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของประชาชนถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการสถาปนารัฐตำรวจให้มีความมั่นคงยั่งยืน ฉะนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องจัดการไม่ให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น หรือควบคุมให้เกิดผลเสียน้อยที่สุดต่อระบอบรัฐตำรวจ

2.5 งานการศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยต่างๆ พบว่า มีการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องรัฐตำรวจในอดีตไว้ดังนี้

สมพงษ์ แจ่มเร็ว (2545) ศึกษาถึงบทบาทของตำรวจสันติบาลในประวัติศาสตร์การเมืองไทย พ.ศ. 2475- 2500 ที่ให้เห็นว่าในช่วงหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2500 กรมตำรวจได้มีการขยายงานตำรวจออกไปอย่างกว้างขวางนั่นเอง ก็ได้มีการกวาดล้างจับกุมบุคคลต่างๆ ด้วยข้อหาทางการเมือง มีการสังหารทางการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง ผู้ที่ถูกจับกุมหรือถูกสังหารมีรวมทั้งแต่นักศึกษา นักหนังสือพิมพ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปถึงอดีตรัฐมนตรี และในแต่ละกรณีนั้น หน่วยงานของตำรวจ โดยเฉพาะกองตำรวจสันติบาล อันเป็นหน่วยตำรวจที่ทำงานทางด้านลับ จะถูกมองว่ามีส่วนพัวพันโดยตรงกับการสังหารนั้นๆ จนกล่าวกันว่าสภาพการณ์ในเวลานั้น ประเทศไทยกำลังเป็นหรือเกือบจะเป็นรัฐตำรวจ เพราะวิธีการรุนแรงของตำรวจเป็นที่กล่าวขวัญและรับรู้กันอย่างหวาดหวั่นในหมู่ประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนฯ การสร้างอำนาจในวงการตำรวจคือเป็น "รัฐตำรวจ" ซึ่งปรากฏการณ์หนึ่งในยุคนั้น

พจนตร พึ่งหลวง (2544) ศึกษาถึงความขัดแย้งในแนวทางอุดมการณ์ทางการเมืองแบบ "เผด็จการรัฐนิยม" กับ "สังคมนิยมประชาธิปไตย" ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 -2490 โดยพบว่า อุดมการณ์ทางการเมืองที่จอมพล ป. พิบูลสงครามนำมาใช้ปฏิบัติอยู่เป็นแบบเผด็จการอำนาจนิยม (เผด็จการรัฐนิยม) ซึ่งลักษณะของเผด็จการอำนาจนิยมสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ กล่าวคือ 1. ไม่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง จึงจำกัดสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชน 2. ถือเอาเจตนาภรณ์และความต้องการของผู้ปกครองประเทศเป็นหลักเพราะผู้ปกครองเป็นคนที่มีความรู้ความเข้าใจความต้องการและผลประโยชน์ของชาติ ประชาชนจึงต้องเชื่อและปฏิบัติตามผู้นำหรือผู้ปกครองอย่างเคร่งครัดและต้องยอมรับการนำและการปกครองโดยผู้นำ 3. ยึดหลักการใช้กำลัง การบังคับ และความรุนแรงทั้งนี้เพื่อรักษาอำนาจของผู้นำ ผู้ปกครองหรือชนชั้นนำไว้และยังใช้เพื่อทำลายฝ่ายตรงข้ามและควบคุมประชาชนให้อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง 4. ยกย่องอำนาจและความสำคัญของรัฐเหนือเสรีภาพของประชาชนจึงยึดหลักความมั่นคง ความเข้มแข็งและความปลอดภัยของชาติเป็นจุดมุ่งหมายปลายทางที่สำคัญ 5. การปกครองให้หลักการรวมอำนาจ คือ มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางของประเทศคือให้อำนาจ

อยู่ในมือของผู้นำหรือในกลุ่มของผู้นำอย่างเต็มที่

ชิตพล กาญจนกิจ (2539) ศึกษาถึงการสร้างและรักษาอำนาจทางการเมืองของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ พบว่า พล.ต.อ.เผ่า มีวิธีการสร้างและได้ใช้สถาบันแห่งอำนาจ 3 ส่วน อันได้แก่ สถาบันรัฐสภา และพรรคการเมือง สถาบันตำรวจ และฐานทางเศรษฐกิจ ในการค้ำจุนอำนาจของตนเองไว้ในลักษณะที่ต่างก็เกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยมีปัจจัยแห่งอำนาจตัวอื่นๆ เป็นตัวเสริมให้อำนาจนั้นคงอยู่ได้ ในขณะที่เดียวกันก็พยายามสร้างเสริมสถาบันดังกล่าวให้มีความเข้มแข็งมั่นคงขึ้นเรื่อยๆ ในอีกแง่มุมหนึ่งนั้นก็จะเห็นได้ว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ศึกษาการเมือง และการบริหารแทบจะไม่แยกออกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองกับองค์กรตำรวจจะเป็นแบบอย่างที่เราเห็นได้ชัดเจนที่สุด ตำรวจในยุคสมัยนี้จึงกลายเป็นกลไกของรัฐที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จนอาจมองได้ว่ารัฐไทยในขณะนั้นมีสภาพไม่แตกต่างไปจากรัฐตำรวจ

งานการศึกษาทั้งหมดข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า กรอบแนวคิดรัฐตำรวจนั้นได้รับการนำมาใช้ในการศึกษาในบริบทการเมืองไทยบ้างเช่นกัน หากแต่มุ่งเน้นในยุคอดีต โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เนื่องจากได้พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรตำรวจให้กลายเป็นฐานอำนาจที่ยิ่งใหญ่ทางการเมืองทัดเทียมกับกองทัพทหาร จึงเห็นได้ว่าในการเมืองช่วงกึ่งพุทธกาลนั้น รัฐบาลจอมพล ป. นั้นมีนัยที่สอดคล้องกับแนวคิดรัฐตำรวจเช่นกัน ซึ่งจะขอกกล่าวถึงอีกครั้งในบทต่อไป อันจะทำให้เห็นถึงภาพความแตกต่างระหว่างรัฐตำรวจแบบดั้งเดิมกับรัฐตำรวจแบบสมัยใหม่ได้ชัดเจนมากขึ้น

2.6 ข้อสรุปในเชิงกรอบแนวคิด ทฤษฎี และการสร้างตัวแบบการเมืองของรัฐตำรวจสมัยใหม่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า แนวคิดรัฐตำรวจสมัยใหม่ถือเป็นอีกแนวทางการศึกษาที่สามารถนำมาปรับใช้ในการศึกษาการเมืองไทยในบริบทปัจจุบันได้ ซึ่งสามารถสะท้อนมิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมได้ชัดเจนกว่ากรอบแนวคิดที่ใช้ตัวแบบภาครัฐ-สังคม อีกทั้งยังช่วยทำความเข้าใจฐานคิดของรัฐได้ดีขึ้น ซึ่งมีส่วนในการเติมมุมมองในมิติที่หายไปของกรอบแนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอีกด้วย นอกจากนี้ การสร้างตัวแบบของรัฐตำรวจสมัยใหม่นี้ได้

อาศัยแนวคิดจากงานการศึกษาเรื่องรัฐตำรวจและหลักแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาสร้างเป็นตัวแบบที่มุ่งให้อธิบายบริบทการเมืองของรัฐไทยเป็นสำคัญ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่ามีเงื่อนไขอะไรบ้างที่สามารถนำไปสู่รัฐตำรวจสมัยใหม่ได้ และมีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้จากการทบทวนงานการศึกษาถึงรัฐตำรวจนั้นพบว่า มีเงื่อนไขที่สำคัญที่นำไปสู่รัฐตำรวจสมัยใหม่ได้ 4 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ผู้นำและรวมไปถึงชนชั้นนำมีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยมซึ่งมักพึงพอใจและกล้าเลือกแนวทางการใช้อำนาจที่รุนแรงในการแก้ไขปัญหา ประการที่สอง คือการมีบทบาทในทางการเมืองเพิ่มขึ้นของกลุ่มทุน เนื่องจากพื้นที่ทางการเมืองนั้นเปิดกว้างขึ้น กระทั่งกลุ่มทุนผูกขาดสามารถเข้ามาแทนที่กลุ่มเผด็จการทหารได้ ประการที่สาม ปัญหาจากวิกฤติการณ์ที่เอื้อโอกาสให้รัฐสามารถอ้างเหตุผลในการตั้งอำนาจกลับสู่รัฐ และประการสุดท้ายนั้น รากฐานวัฒนธรรมอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในสังคมสามารถนำประชาชนไปสู่การยอมรับระบอบรัฐตำรวจได้โดยปราศจากความรู้สึกขัดขืนและเชื่อมั่นในระบอบ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เงื่อนไขดังกล่าวมีผลให้รัฐตกอยู่ภายใต้ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ รัฐบาลมีการใช้อำนาจในการปราบปรามด้วยมาตรการที่รุนแรง และมีการควบคุมกลไกการทำงานขององค์กรรัฐและองค์กรอิสระอย่างเข้มข้น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐนั้นๆ ยังไม่สามารถก้าวผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ได้ เพราะมีแค่เพียงโครงสร้างทางการเมืองตามหลักการในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่การใช้อำนาจกลับแสดงออกด้วยวิธีการที่ขัดแย้งกันกับหลักนิติธรรม

2.7 คำถามวิจัยและสมมติฐาน

จากการสำรวจแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถทำให้กำหนดคำถามวิจัยที่สำคัญ กล่าวคือ ประการแรกเงื่อนไขหรือปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลให้เกิดรัฐตำรวจสมัยใหม่ขึ้น และประการที่สองหากเกิดรัฐตำรวจสมัยใหม่ขึ้นแล้ว ในอนาคตต่อไปนั้นรัฐตำรวจนี้จะยังคงดำเนินต่อไปอีกยาวนานหรือไม่ และรวมถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมนั้นมีลักษณะอย่างไร ซึ่งจากการทบทวนและศึกษาจากแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐตำรวจสมัยใหม่ข้างต้นทำให้มองเห็นว่ามีเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการก่อกำเนิดรัฐตำรวจสมัยใหม่ ได้แก่ ประการแรก ลักษณะผู้นำและชนชั้นนำทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ประการที่สอง บทบาทในทางการเมืองของกลุ่มทุนมีมากขึ้น ประการที่สาม ปัญหาจากวิกฤติการณ์ที่ล่อแหลมของรัฐ และประการสุดท้าย วัฒนธรรมอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์ในสังคม

อย่างไรก็ดีจากเงื่อนไขดังกล่าวทั้งหมดข้างต้น ย่อมเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงปัจจัยที่นำไปสู่รัฐ
ตำรวจสมัยใหม่ได้ อีกทั้งยังอาจคาดการณ์ให้เห็นว่ารัฐตำรวจสมัยใหม่สามารถเกิดขึ้นได้อีกหรือไม่
ในอนาคต

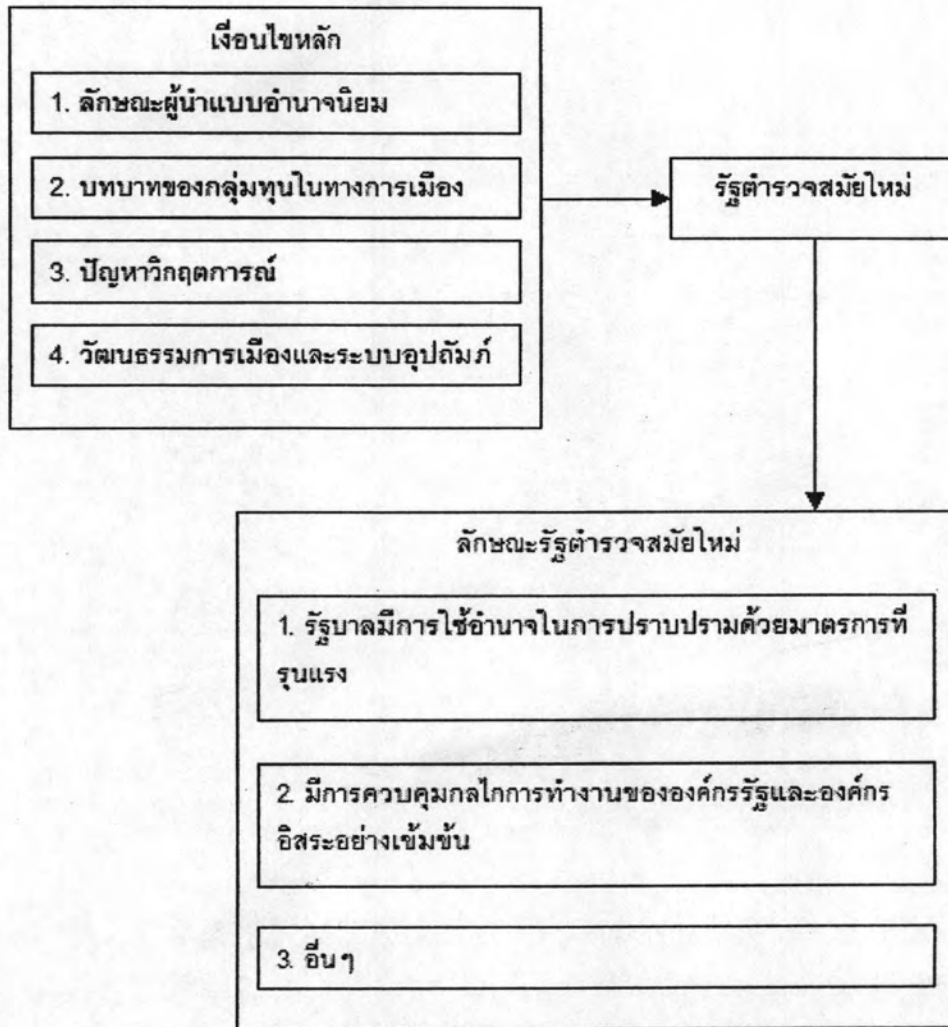
ทั้งนี้การแสวงหาคำตอบต่อคำถามสุดท้ายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม
นั้น หากพิจารณาถึงรูปลักษณะของรัฐตำรวจสมัยใหม่ กล่าวคือ ประการแรกรัฐธรรมนูญและ
กฎหมายต่างๆ ถูกปรับหรือบิดเบือนเพื่อประโยชน์ของกลุ่มทุนผูกขาด ประการที่สอง การแทรก
แซงกลไกการสร้างความปลอดภัยทางการเมือง ประการที่สาม รัฐบาลมักใช้วิธีการในแบบตำรวจลับ
ที่เน้นถึงการปราบปรามที่รุนแรงแก่กลุ่มที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐ ประการที่สี่ รัฐบาลใช้นโยบายประชา
นิยมสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง และประการสุดท้าย กลุ่มทุนกลายเป็นเผด็จการใหม่ที่เข้า
มามีบทบาทเหนือกลุ่มอำนาจเผด็จการทหาร ก็ย่อมพบว่ารัฐนั้นเลือกใช้วิธีการกล่อมเกล่า ชักชวน
และโน้มน้าวต่อผู้ที่ไม่เป็นปรปักษ์กับรัฐให้เห็นพ้องกับรัฐด้วยวิธีการต่างๆ แต่หากผู้ใดที่มีแนวโน้ม
เป็นปรปักษ์ที่ยังพอสร้างความสัมพันธ์ใหม่ได้ ก็จะใช้การชักจูงเข้ามาเป็นพวก และหากแสดง
ความเป็นปรปักษ์ที่ยืนหยัดแข็งขัน รัฐบาลก็จะมุ่งใช้วิธีการข่มขู่ คุกคาม ปราบปราม ให้กลุ่มปร
ปักษ์นั้นเกรงกลัว และสูญสลายไป จึงทำให้เห็นว่ารัฐบาลมุ่งเน้นการใช้อำนาจในการปราบปราม
ด้วยมาตรการที่รุนแรง และมีการควบคุมกลไกการทำงานขององค์กรรัฐและองค์กรอิสระอย่างเข้ม
ขัน เพื่อมุ่งหวังประโยชน์ในหลายๆ ด้านต่อระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่

ดังนั้น จึงกำหนดสมมติฐานภายใต้บริบทของการศึกษารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้ง
แต่ พ.ศ. 2544 - 2549 ไว้ดังนี้

2.7.1 เงื่อนไขที่นำไปสู่รูปแบบรัฐตำรวจสมัยใหม่ในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แก่
ลักษณะผู้นำทางการเมืองแบบอำนาจนิยม รวมทั้งบทบาทในทางการเมืองของกลุ่มทุนผูกขาด
สัมปทานรัฐที่มีมากขึ้น ตลอดจนปัญหาจากวิกฤตการณ์ที่ล่อแหลมของรัฐ และวัฒนธรรมอำนาจ
นิยมกับระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในสังคมในสังคม

2.7.2 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีรูปแบบความสัมพันธ์กับขบวนการเคลื่อนไหวและ
องค์กรภาคประชาชนในลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่ สะท้อนถึงท่าทีของรัฐบาลในการแทรกแซง ชัด
ขวาง คุกคาม และปราบปรามต่อขบวนการภาคประชาชนที่คัดค้านและต่อต้าน แต่รัฐบาลจะมีท่า

ที่ที่เป็นมิตรกับประชาชนที่ให้การสนับสนุน หรือผู้ที่รัฐคิดว่ายังสามารถกล่อมเกลามาเข้าเป็นพวกได้ ด้วยการใช้นโยบายหรือวิธีการอื่นๆ เอาใจ จึงส่งผลให้เกิดการปรับตัวของขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชน



ภาพที่ 1 ตัวแบบเงื่อนไขที่นำไปสู่รัฐตำรวจสมัยใหม่และลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่