

บทที่ 4

ลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

4.1 ความนำ

สาระในบทนี้มุ่งอธิบายถึงลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 – 2549 โดยพยายามชี้ให้เห็นถึงการปรับใช้กลไกทางการเมืองในการตรวจตราและควบคุมอย่างเข้มข้น ซึ่งบ่งชี้ถึงลักษณะระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ของรัฐบาล โดยมีลักษณะที่สำคัญๆ เช่น การเลือกใช้สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล การทำลายระบบกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ นโยบายประชานิยมกับการสร้างมติมหาชน พันธมิตรกลุ่มทุนไทยรักไทย การปฏิรูประบบราชการแบบรวมอำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การขัดขวางการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการตรวจตราและควบคุมสังคมด้วยวิธีการแบบรัฐตำรวจ นอกจากนี้ ในประเด็นสุดท้ายเป็นการวิเคราะห์ถึงฐานอำนาจต่างๆ ที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ สร้างขึ้นมาหรืออิงอาศัยอยู่ โดยจะกล่าวถึงรายละเอียดเหล่านี้เป็นลำดับๆ ต่อไป

4.2 กลไกทางการเมืองในตรวจตราและควบคุมอย่างเข้มข้น

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ในระยะเวลา 5 ปีพบว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้สร้างและปรับเปลี่ยนกลไกทางการเมืองหลายอย่างให้มีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการปกครองแบบอำนาจนิยมในคราบประชาธิปไตย แม้จะมีประชาชนออกมาเคลื่อนไหวต่อต้าน ก็จำเป็นต้องอาศัยการฉีกกำลังอย่างเหนียวแน่นจึงจะสามารถรักษาพื้นที่ทางการเมืองไว้ เพราะรัฐบาลมีวิธีการต่างๆ มากมายที่จะจัดการกับกลุ่มที่ถูกมองว่าเป็นปรปักษ์เหล่านี้ ไม่ให้ขัดขวางหรือทำการต่อต้านได้โดยง่าย ลักษณะระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ของ พ.ต.ท.ทักษิณ จึงมีความซับซ้อน และมีองค์ประกอบหลายประการที่ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจเผด็จการได้อย่างแนบเนียนแฝงอยู่ในโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของประเด็นเหล่านี้เป็นลำดับๆ ต่อไป

4.2.1 การปิดเป็อนและเลือกใช้สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล

แม้ว่าการสร้างภาวะผู้นำทางการเมืองให้กับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถือเป็นเรื่องที่ได้รับ การถกเถียงกันอย่างมากรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือเกมการเมืองในพรรคและระหว่างพรรค และสามารถแสดงภาวะผู้นำในแก้ ปัญหาได้โดยรวดเร็ว (ประเวศ วะสี, 2539: 10-11; มานิตย์ จุมปา, 2541: 52-53) ดังที่สามารถ พิจารณาได้จากสาระสำคัญในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เช่น มาตรา 204, 217 และ 218 เป็นต้น โดยพบว่าสาระสำคัญในแต่ละมาตราดังกล่าวได้เอื้อ อำนาจโอกาสให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลมีอำนาจที่เข้มแข็งขึ้น และขณะเดียวกันก็สร้าง เสถียรภาพแก่รัฐบาลไปพร้อมกัน อาทิ มาตรา 204 และ 217 มีนัยสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อนายกรัฐ มนตรีมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีบางท่านพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็ยอมส่งผล ให้ไม่สามารถกลับเข้ามาสู่มาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก เว้นแต่หมดสมัยรัฐบาลไปแล้ว ซึ่งจากข้อเท็จจริงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วกลับพบว่า มาตรานี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมากขึ้นต่อการเอาชนะแรงกดดันในการแต่งตั้งรัฐมนตรี โดย เฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 218 ได้สร้างโอกาสแก่รัฐบาลให้สามารถมีอำนาจอันชอบธรรมในการออก กฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพื่อรักษาเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของ ความฉุกเฉิน เร่งด่วน ด้วยการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ ฉะนั้นจึงยอม เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถตีความช่องว่างดังกล่าวเพื่อแอบอ้างออกกฎหมายที่สำคัญกระทั่ง อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนโดยตรงได้

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกลับแสดงให้เห็นว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เลือก ใช้และอ้างอิงถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลเท่านั้น รวมทั้ง ปิดเป็อนการใช้อำนาจให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อแอบอ้างความชอบธรรม ตามกฎหมายในหลายกรณี ดังเช่น กรณีการตราพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กล่าวคือ ภายหลังจากเหตุการณ์การก่อความไม่สงบในดินแดน 3 จังหวัดชาย แดนภาคใต้เกิดขึ้น รัฐบาลได้ตรากฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งคือ พระราชกำหนดการบริหารราช การในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 โดยนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกฎหมายได้ แดงเหตุผลที่ออกพระราชกำหนดได้อย่างถึงเหตุผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ ความเลว ของสถานการณ์ที่มีมากขึ้น และการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง 7 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎ ัยการศึกษา ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติ

การสอบสวนคดีพิเศษ พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติเพื่อให้สถานการณ์คลี่คลายลงได้สำเร็จ รัฐบาลจึงได้กล่าวอ้างความจำเป็นดังกล่าวเพื่อตราพระราชกำหนดฉบับนี้ตามมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แม้เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นอาจดูมีความชอบธรรม อีกทั้งยังมีสาระที่น่าสอดคล้องกับ มาตรา 218 ก็ตาม แต่หลักการและขั้นตอนการตราพระราชกำหนดนี้กลับถูกตั้งข้อสังเกตถึงความเหมาะสมและการขัดแย้งกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น การออกกฎหมายลักษณะนี้ สมควรที่จะต้องอยู่บนหลักการที่ต้องคำนึงถึงการถ่วงดุลของอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย หรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่เกรงว่าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจเกินขอบเขต และรวมไปถึงเนื้อหาในพระราชกำหนดที่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล และรวมไปถึงการฉวยโอกาสของรัฐบาลในการรวบอำนาจ (นิภาวรรณ แก้วรามุกข์, 2548: 2)

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 จึงถือเป็นหนึ่งในหลายกรณีที่สามารถชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลมุ่งผลักดันการสร้างฐานอำนาจผ่านทางกฎหมาย และเมื่อพิจารณาย้อนกลับไปพิจารณาถึงกรณีอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกันก็จะพบว่า เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยการเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายขึ้นอีกฐานหนึ่ง และการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยขยายฐานความผิดมูลฐานของกฎหมายฟอกเงินให้ครอบคลุมไปถึงความผิดฐานก่อการร้ายด้วย ซึ่งการตราพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดอย่างเกินขอบเขต เนื่องจากเป็นการตรากฎหมายทั่วไปโดยกำหนดฐานความผิดอาญาฐานใหม่ ที่มีกระบวนโทษรุนแรงถึงขั้นการประหารชีวิต ซึ่งโดยหลักนิติศาสตร์แล้วควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องตราเป็นกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาถกเถียงอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ด้วยการใช้ดุลยพินิจพิจารณาอย่างรอบคอบ อีกทั้งฐานความผิดตามกฎหมายนี้ยังตราขึ้นโดยใช้ข้อความที่มีความหมายครอบคลุมกว้างขวางมาก ทั้งยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการตามกฎหมายฟอกเงินประกอบด้วย ย่อมเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจอย่างกว้างขวาง โดยไม่มีหลักประกันว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะตีความและปรับใช้กฎหมายด้วยความระมัดระวังให้อยู่ในขอบเขตชัดเจน (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2547: 146)

รัฐบาลจึงพยายามสร้างฐานกฎหมายที่มีนัยชาตความเป็นธรรมรองรับการใช้อำนาจของรัฐบาลตลอดเวลา โดยอาศัยเหตุจากวิกฤตการณ์มาเป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อออกกฎหมายที่เอื้ออำนาจประโยชน์ต่อรัฐบาล อีกทั้งยังพบว่ากระบวนการตรากฎหมายเหล่านี้ก็กลับขัดกับกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะควรให้รัฐสภาเข้ามาทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติโดยตรง แต่กลับอาศัยวิธีการตราพระราชกำหนดเป็นหลักปฏิบัติสำคัญ กระบวนการทางการเมืองเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นวิถีทางของความเป็นรัฐตำรวจสมัยใหม่อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความคาดหวังในบริบททางสังคมที่ต้องการปฏิรูปทางการเมืองให้เป็นรูปธรรมนั้น รัฐบาลกลับไม่เร่งรีบในการตรากฎหมายที่ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่กลับตรากฎหมายที่ละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างรีบร้อน โดยกฎหมายหลายฉบับ อาทิ กรณีกฎหมายปฏิรูปราชการ รัฐบาลใช้ระยะเวลาไม่ถึงครึ่งปี กลับเร่งออกทั้งๆ ที่มีการทักท้วงและคัดค้านจำนวนมาก ส่วนกฎหมายบางฉบับที่ไม่มีความจำเป็นรีบเร่งออก รัฐบาลก็ตราเป็นพระราชกำหนด อาทิ พระราชกำหนดพิทักษ์อัตรภาพข้าราชการพลเรือนในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อขยายรายละเอียด และทำให้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นเป็นจริงขึ้นมา ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ หรือประชาพิจารณ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายที่ว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่ไม่ได้นำไปใช้ เป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 154)

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มุ่งบิดเบือนและเลือกใช้สาระสำคัญของกฎหมายเฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์กับตนเองเท่านั้น เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจรองรับการบริหารจัดการภายในรัฐ แต่ในขณะที่เดียวกันก็พบว่าที่มาของกฎหมายซึ่งถูกตราขึ้นในรัฐบาลนี้ก็กลับขัดกับหลักนิติธรรม ดังที่พบได้จากพระราชกำหนดหลายฉบับ จึงทำให้ไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

4.2.2 การทำลายระบบกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปทางการเมืองจะเน้นการทำให้นายกรัฐมนตรีมีสถานภาพความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งในการบริหารราชการก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่งก็พบว่าลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ การสร้างสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้เข้มแข็งไปพร้อมๆ กันด้วย (ชาติ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา, 2541: 142-190) อย่างไรก็ตาม

จากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้การปกครองของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสองสมัยย่อมพบว่า กลไกการตรวจสอบของระบบการเมืองต่างๆ ถูกทำลายลงไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ มีการกระทำหลายลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึงการแทรกแซงสถาบันรัฐสภา องค์กระอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ และสื่อมวลชน เพื่อเปลี่ยนกลไกเหล่านี้ให้กลายเป็นฐานอำนาจรัฐบาล (วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, 2543: 12-13) ทั้งเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการกับปรปักษ์ทางการเมือง และลดอุปสรรคการคอร์รัปชันของกลุ่มทุนในรัฐบาลได้ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549) โดยภายใต้บริบทการศึกษานี้ได้จำแนกตัวอย่างปรากฏการณ์ทางการเมืองทั้ง 3 ประเด็นไว้ดังนี้

4.2.2.1 กรณีการแทรกแซงสถาบันรัฐสภา

เมื่อพิจารณาผลการเลือกตั้งทั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 พบว่าพรรคไทยรักไทยมีจำนวน ส.ส. มากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ อีกทั้งยังมีการควมรวบรวมพรรคการเมืองอื่นๆ ย่อมส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีความแข็งแกร่งในด้านเสียงข้างมากในสภาอย่างยิ่ง ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติตามมาตรา 107 (4) ให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 90 วัน และมาตรา 118 (8) ที่กล่าวถึงการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพ ส.ส. โดยหากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและ ส.ส. ที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ จึงย่อมส่งผลให้ ส.ส. ทั้งที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านต่างจำเป็นต้องทำหน้าที่ภายในขอบจำกัดตามมติพรรคเป็นสำคัญ จึงทำให้ขาดเสรีภาพเพียงพอในการเสนอความคิดเห็นส่วนตัวต่อสาธารณะเพราะอาจถูกเพ่งเล็งจากคณะกรรมการพรรคจนอาจส่งผลถึงการขับออกจากพรรค จึงยากที่จะมีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยต่อไปได้ เพราะอาจไปสมัครเป็นสมาชิกใหม่ได้ไม่ถึง 90 วัน เป็นต้น ฉะนั้นพรรคไทยรักไทยจึงสามารถควบคุมการออกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะเกิดความขัดแย้งกันภายในพรรคจากกลุ่มย่อยต่างๆ ก็ตาม

ส่วนในระดับวุฒิสภาก็พบว่าสถาบันในส่วนนี้ถูกการแทรกแซงขึ้นด้วยเช่นกัน ดังที่บรรเจิดสิงคะเนติ (2547: 271-272) ซึ่งให้เห็นว่า จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทำให้สถาบันวุฒิสภานั้นขาดความเป็นกลางเพียงพอ เนื่องจากสมาชิกบางส่วนนั้นกลายเป็นกลุ่มคนของรัฐบาล มีเหตุปัจจัยที่แตกต่างกันหลายประการ อาทิ

การอาศัยความเป็นเครือญาติ เช่น บุคคลในรัฐบาลมีความสัมพันธ์เป็นพ่อ ลูก เป็นสามี ภรรยาหรือเป็นเครือญาติกันกับสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติจึงเป็น ความสัมพันธ์เบื้องต้นที่นำไปสู่การนำไปสู่การทำให้เกิดความเป็นพรรคพวกในวุฒิสภา

การสร้างผลประโยชน์ในทางธุรกิจร่วมกัน ซึ่งเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่มีซับซ้อน มากขึ้น ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือรัฐบาลของกลุ่มทุนระดับชาติที่มี ศักยภาพสูง ด้วยเหตุนี้เอง สมาชิกวุฒิสภาที่มีพื้นฐานมาจากแวดวงในทางธุรกิจอาจจะต้องสร้าง สลายสัมพันธ์กับรัฐบาล เพื่อปกป้องคุ้มครองธุรกิจของตน ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาขณะนี้จึงไม่ ประสงค์ที่จะทำอะไรขัดใจกับรัฐบาล จากพื้นฐานนี้จึงพัฒนาไปสู่การเป็นวุฒิสมาชิกสายรัฐบาลใน ที่สุด

ประการต่อมา คือ เหตุจากความต้องการการรักษาอิทธิพลหรือผลประโยชน์ของตน ด้วย เหตุนี้ วุฒิสมาชิกในกลุ่มนี้จึงจำเป็นที่จะต้องเอื้อไมตรีต่อรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์หรือ อิทธิพลที่ตนครอบครองอยู่

นอกจากนี้ อีกเหตุผลหนึ่งก็คือ ความต้องการสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไป โดย สมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มนี้บางคนมุ่งหวังจะเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในนามของพรรคไทยรักไทย หรือบางคนก็ต้องการให้บุคคลใกล้ชิด ทั้งลูก สามี ภรรยา หรือเครือญาติของตนได้มีโอกาสได้ลง เล่นการเมืองภายใต้ร่มการเมืองของพรรคไทยรักไทย

และเหตุผลสุดท้าย ก็คือ การใช้อิทธิพลด้านการเงินด้วยการให้เงินสนับสนุนสมาชิกวุฒิสภา บางคน เช่น กรณีล่าสุดคือกรณีการเลือกประธานวุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกวุฒิสภาออกมาให้ข้อมูลต่อ สังคมว่า ได้มีการอาศัยอิทธิพลด้านการเงินเพื่อจูงใจสมาชิกวุฒิสภาเลือกวุฒิสมาชิกสายรัฐบาล ตามที่รัฐบาลได้กำหนดตัวบุคคลไว้แล้ว เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้กลไกดังกล่าวข้างต้นทั้งในระดับสภาผู้แทนราษฎร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ระดับวุฒิสภาซึ่งควรทำหน้าที่เป็นกลไกอีกชั้นหนึ่งในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของ รัฐบาล กลไกทั้งสองนี้จึงย่อมขาดประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เพราะมุ่งให้การอุปถัมภ์และสนับสนุนต่อ รัฐบาลมากกว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลให้เกิดความโปร่งใสตามกระบวนการ ทางการเมืองในระบบรัฐสภา ฉะนั้นจึงยอมทำให้รัฐบาลสามารถตรากฎหมายต่างๆ ผ่านจากรัฐ สภาได้โดยง่าย อีกทั้งยังทำให้สถาบันรัฐสภากลายเป็นฐานอำนาจที่สำคัญของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งมี

ผลให้ระบบการถ่วงดุลอำนาจตามหลักแบบประชาธิปไตยไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การขาดการคานอำนาจอย่างสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

4.2.2.2 กรณีการแทรกแซงขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพบว่า มีการริเริ่มจัดตั้งองค์กรอิสระไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งแต่ละองค์กรต่างมีหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป หากแต่มีจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องกันคือการสร้างระบบการเมืองให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (good governance) จากข้อเท็จจริงกลับพบว่า ภายใต้กระบวนการดังกล่าวกลับไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เพราะองค์กรเหล่านี้กลับถูกแทรกแซงให้เสื่อมสมรรถนะด้วยกลวิธีต่างๆ จึงยอมทำให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ได้รับการตรวจสอบให้เห็นถึงความโปร่งใสในการบริหารประเทศได้อย่างชัดเจน

ตัวอย่างกลวิธีที่แสดงถึงความเสื่อมสมรรถนะในการทำหน้าที่สร้างความโปร่งใสให้กับนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็คือ กรณีการตรวจสอบวินิจฉัยในคดีชุกหุนครั้งที่ 2 ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีนัยของการเลือกปฏิบัติโดยไม่รับคำฟ้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 28 คน หลังจากที่ได้ทำหนังสือยื่นถึงนายสุชน ชาติเดื้อ ประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความสิ้นสุดลงซึ่งความเป็นรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะเห็นว่าตามมาตรา 209 สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งในสิบของแต่ละสภา ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องผ่านประธานสภาของตนไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามมาตรา 216 (6) ให้รัฐมนตรีนั้นพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีได้ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติด้วยคะแนน 8 ต่อ 6 เสียงไม่รับวินิจฉัยคำร้อง โดยอ้างว่าไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน กระทั่งก่อให้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมในการทำหน้าที่ของตุลาการ ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากคำตัดสินดังกล่าว (ข่าวประชาสังคมชนมไทยกู่ชาติ, 2549) ดังที่ สุจิต บุญบงการแสดงทัศนะไว้ว่า

“การรับพิจารณาคำร้องหรือไม่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาจากมาตรฐานเดียวกัน คือ เจตนารมณ์ของศาลรัฐธรรมนูญ” (www.mcot.net, 2549)

ทั้งนี้ นายเหวง โตจิราการ กล่าวไว้ในลักษณะเดียวกันว่า

“รู้สึกผิดหวังต่อการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เป็นการปฏิเสธความรับผิดชอบ ข้ออ้างของ 8 ตุลาการที่ว่าไม่มีหลักฐานนั้น ฟังไม่ขึ้น เพราะคำร้องของ 28 ส.ว. ยืนยันมาชัดเจนอยู่แล้ว และเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องหาหลักฐานเพิ่มเติม ไม่ใช่ว่าให้ ส.ว. หาหลักฐานไปให้ครบทั้งหมด แล้วจะมีศาลรัฐธรรมนูญไว้ทำไม” (ข่าวประชาสังคมชมรมไทยกู้ชาติ, 2549)

ด้วยเหตุนี้จึงยอมชี้ให้เห็นว่า องค์การอิสระดังกล่าวไม่สามารถกระทำหน้าที่ได้อย่างมีมาตรฐานเพียงพอ และไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 216 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีผลให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรไม่ได้รับการตรวจสอบสร้างความโปร่งใสให้กับตัวเองเหมือนเมื่อครั้งกรณีชุกหิ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544

อย่างไรก็ตาม ความล้มเหลวของการทำหน้าที่ดังกล่าวขององค์การอิสระประการหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดความอิสระที่แท้จริง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ถูกแทรกแซงโดยนักการเมือง ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีกรอบกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระเหล่านี้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า หลายองค์กรกลับถูกแทรกแซงอย่างชัดเจน

นับตั้งแต่เริ่มนั้น ตัวแทนของพรรคการเมืองจำนวนสี่คนที่ถูกส่งเข้าไปเป็นคณะกรรมการสรรหา ก็พบว่า ในบางกรณีที่ไม่มีผู้แทนของพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วมเลย และมีอีกหลายกรณีที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้แทนมากกว่าฝ่ายค้าน และหากรัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดกรรมการสรรหาแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นต่อมาก็คือ ระบบการตรวจสอบรัฐบาลโดยองค์การอิสระย่อมประสบความล้มเหลวตามมา เพราะพรรคไทยรักไทยอาจครอบงำการทำงานด้วยการผลักดันพวกของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระต่างๆ กระทั่งเกิดภาวะ “คนตรวจสอบกับคนถูกตรวจสอบเป็นพวกเดียวกัน” ขึ้นมาได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 166) จึงชี้ให้เห็นว่าระบบตรวจสอบตามเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผลการศึกษาของมนูญพันธ์ รัตนเจริญ (2544: บทคัดย่อ) ในเรื่องการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่า สาเหตุที่ทำให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดจากอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างมาก และเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่รวมทั้งสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และตุลาการ และโดยอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการคัด

เลือกนักการเมืองเพื่อเข้าไปสู่กระบวนการการใช้อำนาจอรัฐ และความเป็นอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ส่งผลกระทบต่อฝ่ายการเมือง จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ฝ่ายการเมืองต้องเข้าแทรกแซง โดยใช้วิธีการแทรกแซงต่างๆ เพื่อส่งคนของตนเข้าไปกุมสภาพและรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน ซึ่งผลการศึกษาในมิติต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมาจากอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นองค์กรอิสระ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้บรรลุนโยบายการปฏิรูปการเมืองนั้น ไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุจากการเข้ามาแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นขาดความอิสระ ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายเบื้องต้นดังกล่าว

ทั้งนี้ในกรณีของการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นก็มีลักษณะที่มีนัยของการแทรกแซงทางการเมืองให้เห็น กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเสียงข้างมากไม่ยอมรับว่า คุณหญิงจาวรวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แม้ว่าจะได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และยังไม่โปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง โดยอ้างถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่ากระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงมีมติให้สรรหาผู้เหมาะสมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ โดยให้วุฒิสภาดำเนินกระบวนการสรรหาใหม่ (ไทยโพสต์, 22 พฤศจิกายน 2548: 2) ซึ่งในขณะเดียวกันนั้น คุณหญิงจาวรวรรณยังคงยืนยันในความถูกต้องของการเข้ามารับตำแหน่งดังกล่าว กระทั่งกลายเป็นความขัดแย้งที่เชื่อกันว่าฝ่ายการเมืองนั้นต้องการที่จะแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเหตุที่ฝ่ายการเมืองต้องการเช่นนั้น นายสนธิ ลิ้มทองกุลได้แสดงทัศนะไว้ว่า

"เธอผิดตรงที่ เธอไม่อยู่ในคำสั่งเขาไง (เพราะ) ตำแหน่งผู้ว่าสตง. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คือตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในของประเทศ บริษัทใหญ่ทุกบริษัท แม้กระทั่งชินฯ ก็มีผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในจะไม่ขึ้นกับใคร แต่จะขึ้นกับคณะกรรมการบริษัท ก็หมายความว่าในเชิงประเทศผู้ตรวจสอบ สตง. ต้องขึ้นกับสภาฯ ขึ้นกับวุฒิสภา ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานหน่วยงานราชการทุกหน่วย หน่วยที่ทำแล้วทำรายงานว่าถูกหรือผิด ถ้าผิดผิดตรงไหน เหมือนกับกรณีคล้ายๆ เอากล้าอย่างที่ด้อยคุณภาพไปขายให้ชาวไร่ชาวนาทางภาคอีสาน คุณหญิงจาวรวรรณถึงกับส่งคนไปนับต้นกล้า นะ 1234 ไม่เคยเจออย่างนี้ ไ้พวกนี้ก็ซ็อก... ถึงขั้นขนาดนั้นเพราะว่าคุณหญิงจาวรวรรณไม่ไว้ใจไอ้พวกนี้ ก็ปรากฏว่า นอกจากเรื่องนี้แล้วยังเจอการทุจริตหลายระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุจริตหนองงูเห่า..." (สนธิ ลิ้มทองกุล, 2548: 50-52) ได้

อีกทั้งยังพบปัญหาที่คล้ายคลึงกับข้างต้นในองค์การอิสระอื่นๆ เช่น กรณีการคัดเลือกคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ทั้ง 7 คน ก็พบปัญหาด้านคุณสมบัติของกรรมการที่ได้รับคัดเลือกดังกล่าวนี้หลายคนไม่โปร่งใส ดังที่พิทยา ว่องกุล ได้ออกคำแถลงคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ถึงกรณี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ที่แสดงท่าทีจะนำ กสช. ชุดนี้ ขึ้นกราบบังคมทูล ไว้โดยสรุปว่า คณะกรรมการชุดนี้มีปัญหาด้านคุณสมบัติถึงความไม่โปร่งใส และปัญหาที่นายประมุข สุตตะบุตร ได้ยื่นฟ้องกรรมการสรรหา กสช. ต่อศาลปกครอง และการไต่สวนคดียังไม่ยุติ รวมถึงปัญหาที่องค์กรหรือบุคคลอื่นๆ คัดค้าน และเตรียมฟ้องร้องกรรมการสรรหาชุดนี้ และยังคงแสดงให้เห็นถึงปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้เป็นผลมาจากการฟ้องร้อง หากเกิดจากความคิดที่ทุจริตของกลุ่มทุน การสื่อสารและข้าราชการที่จะเข้ามายึดเอาสถานีวิทยุโทรทัศน์กว่า 500 สถานี ไปเป็นประโยชน์ของตน (คมชัดลึก, 1 ตุลาคม 2548: 3)

นอกจากนี้ นายแก้วสรร อติโพธิ ได้แสดงทัศนะไว้เพิ่มเติมในประเด็นการสรรหาเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายไว้โดยสรุปว่า การสรรหาครั้งนี้มีจุดบกพร่องหลายอย่าง ไม่มีการตั้งคณะกรรมการสรรหาชุดใหม่ ทั้งๆ ที่เคยทำผิดมาแล้ว และไม่มี การเปิดรับสมัครใหม่ กรรมการสรรหาได้ละเลยที่จะสรรหาคนที่มีความรู้ความสามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่นี้ เช่น นายสมพร เทพสิทธา ประธานกรรมการสรรหา ก็ได้ยอมรับระหว่างการมาชี้แจงกับคณะกรรมการตรวจสอบประวัติว่า พลัดไปที่ไม่ให้ผู้ได้รับการสรรหาระบุคุณสมบัติด้วย โดยอ้างไม่รู้ว่ากฎหมายกำหนดเอาไว้ เป็นต้น (คมชัดลึก, 28 กันยายน 2548: 3)

นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ สมาชิกวุฒิสภาจากอุบลราชธานี ก็กล่าวแสดงความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวโดยสรุปได้ว่า ขณะที่เรื่องการระบุคุณสมบัติ ความเชี่ยวชาญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีถึง 10 ด้าน กรรมการสรรหา ก็ได้ตรวจสอบ จึงเท่ากับว่าเป็นกบฏใจที่จะกระทำผิดกฎหมาย และหากวุฒิสภาเลือก กสช. ไปแล้ว ทั้งๆ ที่กระบวนการสรรหาไม่เรียบร้อยเช่นนี้ จะเกิดปัญหาซ้ำเหมือนกรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คมชัดลึก, 28 กันยายน พ.ศ. 2548: 3)

จากข้อเท็จจริงข้างต้น ทั้งกรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์แห่งชาติย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายการเมืองนั้นเข้ามามีส่วนเกี่ยวพันด้วยการแทรกแซงอย่างชัดเจน ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งข้างต้น กล่าวคือ นักการเมืองจะพยายามสอดแทรกคนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวในองค์กร

อิสระเหล่านี้ อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า แม้เจตจำนงสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คือ การสร้างสถาบันทางการเมืองในด้านการตรวจสอบเพิ่มขึ้นมาเพื่อให้เกิดระบบการเมืองที่ใสสะอาด แต่จากตัวอย่างในกรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีของการสรรหาผู้ว่าการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีอื่นๆ ก็ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า เมื่อกลไกดังกล่าวถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองแล้ว อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง และมีการใช้อำนาจทางการเมือง ก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอีกหลายประการ และนำไปสู่ความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองโดยสิ้นเชิง

กล่าวโดยสรุปก็คือ เมื่อองค์กรด้านการตรวจสอบนั้นไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ และถูกครอบงำด้วยการแทรกแซงของนักการเมืองจากพรรครัฐบาลแล้ว ก็ย่อมทำให้ระบบการเมืองไม่สามารถดำรงหลักการของความเป็นประชาธิปไตยไปได้ จึงย่อมส่งผลถึงความเป็นรัฐบาลเผด็จการ หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์กรอิสระเหล่านี้ก็กลายเป็นเพียงองค์กรประกอบความสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญเฉพาะเพียงรูปแบบเท่านั้น แต่ยังขัดกับเจตจำนงที่แท้จริงของการก่อตั้ง เนื่องจากถูกแทรกแซงให้ไร้ประสิทธิภาพในการทำหน้าที่อย่างที่ดีควรจะเป็น

4.2.2.3 กรณีการแทรกแซงสื่อมวลชน

เมื่อกระแสการตื่นตัวเรื่องการรับรู้ข่าวสารสาธารณะเกิดขึ้นหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และจากเหตุที่ระบบการเมืองตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน กระแสเรียกร้องหา "สื่อเสรี" ที่อยู่เหนือการครอบงำของรัฐบาลเหมือนในอดีต ได้ทำให้เกิดสถานีโทรทัศน์ไอทีวี และรวมถึงรากฐานที่นำไปสู่การก่อกำเนิดบทบัญญัติที่ว่าด้วยความอิสระของสื่อในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม สถานีโทรทัศน์ไอทีวี ซึ่งดำเนินธุรกิจโดยเอกชนต้องประสบปัญหาขาดทุนอย่างหนัก เพราะเป็นสถานีใหม่ต้องขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมทั่วประเทศ และยังเสนอผลตอบแทนค่าสัมปทานให้รัฐเป็นเงินที่สูงลิ่ว ความเป็นสื่อเสรีต้องสิ้นสุดลงเมื่อกลุ่มผู้บริหารสถานีจำเป็นต้องประกาศหาพันธมิตรรายใหม่ เพื่อให้เข้ามาครอบงำสถานการณ์วิกฤติของสถานีโทรทัศน์ ซึ่งหมายถึง กลุ่มชินคอร์ป แม้จะมีแรงต่อสู้ภายในของฝ่ายข่าว กระทั่งต่อมากลายเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า "กบฏไอทีวี" แต่ต่อมากลุ่มทุนก็เป็นฝ่ายชนะและเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของสถานีโทรทัศน์แห่งใหม่ ความเป็นทีวีเสรีของไอทีวีจึงเลือนหายไป แต่ในขณะเดียวกันกลับเน้นรายงานข่าวการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยในห้วงปี พ.ศ. 2544 เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งยังได้ปรับผังรายการ

การใหม่ โดยไม่ได้เน้นสาระกับบันเทิงในสัดส่วน 70 ต่อ 30 เหมือนช่วงก่อนกำเนิดสถานีครั้งแรก และดูเหมือนว่า ฝ่ายรัฐไม่ได้ใส่ใจที่จะทักท้วงการเปลี่ยนแปลงผังรายการของไอทีวีเลยแม้แต่น้อย ในขณะที่ผู้วิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้ เช่น สุภิญญา กลางณรงค์ เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) กลับถูกบริษัทชินคอร์ป ฟ้องร้องเรียกเงินสูงถึง 400 ล้านบาท (The City Journal, 16-30 กันยายน 2548: 9)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาด้านสื่อสิ่งพิมพ์ก็พบว่า สถานการณ์สื่อสิ่งพิมพ์ของเอกชนช่วงปี พ.ศ. 2548 ในกรณีกลุ่มเนชั่นมัลติมีเดีย จำกัด (มหาชน) ก็ได้รับความสนใจไม่น้อย เมื่อกลุ่มการเมืองได้ส่งเครือข่ายกลุ่มทุนในพรรคไทยรักไทยเข้ามาซื้อหุ้นของกลุ่มเนชั่นมัลติมีเดียที่ซื้อขายกันในตลาดหลักทรัพย์ ในปริมาณที่มากพอที่จะทำให้กลุ่มเนชั่นมัลติมีเดียได้รับผลกระทบ กระทั่งมีการประชุมผู้บริหารเพื่อเผชิญกับกลุ่มทุนกลุ่มนี้ โดยมีแผนที่จะแยกย่อยบริษัทเนชั่นมัลติมีเดียออกเป็น 5 บริษัทย่อย เพื่อไม่ให้กลุ่มทุนเข้ามาครอบงำสื่อที่กลุ่มเนชั่นมีอยู่ทั้งสถานีโทรทัศน์ที่ทีวี หนังสือพิมพ์ The Nation หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ หนังสือพิมพ์คมชัดลึก นิตยสารเนชั่นสุดสัปดาห์ และสำนักข่าวเนชั่นได้โดยง่าย

ส่วนในกรณีของสื่อสิ่งพิมพ์กลุ่มมติชนและบางกอกโพสต์นั้น ก็พบว่ามีผลกระทบจากการเข้าแทรกแซงของกลุ่มทุนด้วยเช่นกัน กล่าวคือ นายไพฑูลย์ ดำรงชัยธรรม ผู้ก่อตั้งกลุ่มแกรมมี่ ปัจจุบันเป็นประธานกรรมการ บริษัท จีเอ็มเอ็มแกรมมี่ จำกัด (มหาชน) และถือเป็นหนึ่งในกลุ่มคนสนิทของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีความใกล้ชิดกันยาวนานนับสิบปี โดยมีการนัดพบกันทุกๆ 2 เดือน ระหว่างช่วงก่อนมีคำตัดสินชี้ขาดคดีชุกหุ้น (Ukrist Pathamanand, 2003) ได้เข้าไปซื้อหุ้นบริษัท มติชน จำกัด (มหาชน) จากผู้ถือหุ้นเดิมชาวต่างประเทศ จำนวน 65,961,000 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 32.18 ของทุนที่ชำระแล้ว เมื่อรวมกับหุ้นสามัญของมติชนที่กลุ่มแกรมมี่ได้มาก่อนหน้านี้จำนวน 116,000 หุ้น เป็นผลให้บริษัทถือหุ้นของมติชน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 66,077,100 หุ้น คิดเป็นประมาณร้อยละ 32.23 ของทุนที่ชำระแล้ว และในขณะเดียวกันนั้นกลุ่มแกรมมี่ได้ซื้อหุ้นของบริษัทโพสต์ พับลิชชิง จำกัด (มหาชน) (POST) ที่ซื้อจากผู้ถือหุ้นเดิมบางราย จำนวน 116,277,830 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 23.26 ของทุนที่ชำระแล้ว เมื่อรวมกับจำนวนหุ้นสามัญของบางกอกโพสต์ที่ได้มาก่อนหน้านี้จำนวน 1,722,170 หุ้น เป็นผลให้กลุ่มแกรมมี่ถือหุ้นสามัญของบางกอกโพสต์เป็นจำนวนทั้งสิ้น 118,000,000 หุ้น คิดเป็นร้อยละ 23.60 ของทุนที่ชำระแล้ว โดยมูลค่าในการลงทุนทั้งหมดนี้ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 2,678.90 ล้านบาท (The City Journal, 16-30 กันยายน พ.ศ. 2548: 9)

ทั้งนี้จากปรากฏการณ์ทางด้านธุรกิจการสื่อสารที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า บทบาทของกลุ่มทุนทั้งที่เป็นกลุ่มทุนในรัฐบาลและกลุ่มทุนที่มีสายสัมพันธ์โยงใยกับรัฐบาลนั้น ได้พยายามเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับสื่อมวลชนในช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองอย่างมาก ดังที่แม้สื่อเหล่านี้จะมีเสรีภาพมากขึ้นในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 แต่ก็พบว่า ปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ รัฐบาลพยายามที่จะเข้ามาแทรกแซงในนามของกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ด้วยการเข้าซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ และการแทรกแซงด้วยวิธีการอื่นๆ เช่นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเข้าจัดการ ดังที่พบในกรณีของการเข้าแทรกแซงต่อการก่อตั้งวิทยุชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยรัฐพยายามสอดแทรกให้สถานีวิทยุชุมชนนั้นต้องมีการโฆษณาได้ประมาณ 6 นาที ซึ่งขัดกับหลักการของวิทยุชุมชนที่ไม่ต้องการพึ่งพิงกลไกทางการตลาดใดๆ ในการดำเนินการของสถานีหนึ่งๆ อีกทั้งการมีโฆษณาได้นั้นย่อมเอื้อโอกาสให้ระบบทุนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการดำเนินการของสถานีได้ ดังที่ถือว่าเป็นประเด็นที่ขัดต่อเจตนารมณ์อย่างยิ่งของหลักการดำเนินการเกี่ยวกับวิทยุชุมชน

เมื่อบทบาทของสื่อเอกชนทั้งในด้านโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์นั้นต่างก็ถูกแทรกแซงด้วยกลุ่มทุนที่เป็นแกนนำของรัฐบาล โดยอาศัยช่องทางด้านกลไกการตลาดเป็นวิถีทางสำคัญที่จะเข้าไปครอบครองสื่อเหล่านี้ตามความชอบธรรมในทางการพาณิชย์ จึงทำให้ภาพลักษณ์ของสื่อมวลชนไทยขาดการตรวจสอบถ่วงดุลไปด้วย ดังที่พบว่าสื่อที่อยู่ในอำนาจครอบครองของรัฐเดิมนั้นมีอยู่มากมาย เช่น สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 ช่อง 7 อยู่ภายใต้การดูแลของทหาร ช่อง 9 อยู่ภายใต้การดูแลขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย และช่อง 11 อยู่ภายใต้การดูแลของกรมประชาสัมพันธ์ ส่วนในกรณีของช่อง 3 นั้นก็มีกลุ่มของนายประชา มาลีนนท์ สมาชิกแกนนำและรัฐมนตรีของพรรคไทยรักไทยเข้าถือหุ้นดำเนินการอยู่ จึงยอมสะท้อนให้เห็นว่า บทบาทของกลุ่มทุนของรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทเป็นผู้บริหารและกำกับดูแลสถานีโทรทัศน์เหล่านี้ทั้งหมด อีกทั้งเมื่อไอทีที่ถูกเข้าซื้อหุ้นโดยกลุ่มชินคอร์ปและเททีวีของกลุ่มเนชั่นมัลติมีเดียที่ถูกเข้าซื้อหุ้นโดยกลุ่มนักการเมืองของพรรคไทยรักไทยแล้ว ก็ยอมส่งผลให้สื่อโทรทัศน์ทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การครอบงำอย่างชัดเจนภายใต้กลุ่มทุนของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

ดังนั้น ระบบการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลผ่านทางสื่อจึงไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากสื่อเหล่านี้อาจถูกกดดันให้เดินตามเป้าหมายของรัฐบาล โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์นำเสนอผลงานเพื่อสร้างกระแสสนับสนุนรัฐบาล และรวมไปถึงการกล่อมเกล่าประชาชนผ่านสื่อ ด้วยเหตุนี้สื่อที่อยู่ภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงมีลักษณะที่ขาดเสรีภาพในด้านการทำหน้าที่เป็นสุนัขเฝ้าบ้านตามหลักการที่สำคัญของสื่อ ซึ่งถือเป็นหน้าที่

หลักของสื่อมวลชนโดยทั่วไป และมีผลให้สื่อบางส่วนไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจรัฐบาลได้อย่างจริงจัง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลพยายามที่จะแทรกแซงสื่อเหล่านี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่มีอิทธิพลเพียงพอต่อการกล่อมเกล้าและครอบงำประชาชน ด้วยการโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนคิดเห็นคล้อยตามได้ (วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, 2543: 14) ด้วยเหตุนี้การทำงานของสื่อภายใต้ระบอบทักษิณจึงมักถูกตั้งคำถามถึงเสรีภาพในการทำหน้าที่ที่เป็นกลไกในกระบวนการการเมืองแบบประชาธิปไตย

4.2.3 นโยบายประชานิยมกับการสร้างมติมหาชน

หนึ่งประเด็นการใช้อำนาจบีบบังคับประชาชนโดยตรงแบบการปกครองของรัฐบาลเผด็จการย่อมเป็นสิ่งที่กระทำใด้ยากภายใต้รากฐานการเมืองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน เพราะความสำคัญของพันธะสัญญาภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น (กุลพล พลวัน, ม.ป.ป.: 509) ซึ่งการเกิดเหตุที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนขึ้นในหลายครั้ง เช่น การสลายกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงที่ สถานีตำรวจภูธร อ.ตากใบ จ.นราธิวาส ในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ก็ทำให้เห็นภาพขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอกประเทศต่างแสดงบทบาทที่คัดค้านและประณามการกระทำของรัฐบาลตามมาในทันที (มติชนสุดสัปดาห์, 29 ตุลาคม – 4 พฤศจิกายน 2547: 10-11) และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในด้านลบต่อรัฐบาลไปพร้อมกันด้วย จึงทำให้เห็นว่าการใช้อำนาจรัฐในการปกครองนั้นจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับสิทธิมนุษยชนด้วย

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มองเห็นว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำเป็นต้องมีการปรับปรุงรูปแบบการใช้อำนาจดังกล่าวให้มีลักษณะที่บ่งถึงความชอบธรรมมากขึ้น และสามารถทำให้ประชาชนเกิดการยอมรับวิธีการตรวจตราควบคุมที่แฝงเร้นอยู่ในวิถีชีวิตประจำวันได้อย่างแยบยลไปพร้อมๆ กัน การอาศัยนโยบายประชานิยมมาเป็นเครื่องมือ จึงยอมสนองตอบต่อประเด็นดังกล่าวนี้ได้อย่างสอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ใช้นโยบายเป็นเสมือนสินค้าให้ประชาชนทุกระดับได้เลือกซื้อในตลาดทางการเมือง (นันทนา นันทวโรภาส, 2549: 63-64) นโยบายประชานิยมจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการสร้างมติมหาชนนับสนุนรัฐบาล โดยที่รัฐบาลสามารถอ้างถึงความชอบธรรมดังกล่าวมาเป็นฐานอำนาจสำคัญว่ามาจากประชาชนได้ ซึ่งเป็นยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าการอาศัยแนวทางสวัสดิการทางสังคม เพราะรัฐบาลไม่จำเป็นต้องฟังเสียงเรียกร้องและยอมรับการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงพยายามใช้นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมสร้างจุดเด่น ด้วยการดำเนินนโยบายให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงสังคมแทนการทำงานของระบบตลาด (บุญศรี ยีหมะ, 2548: 156-160) โดยหมายถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์โดยรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้แจกจ่ายและกระจายทรัพยากรแทนระบบตลาดแก่ประชาชนโดยตรง ด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การให้การขายให้ในราคาถูก และการให้ผ่อนในระยะยาว เป็นต้น ทั้งนี้จากความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) ที่สะท้อนในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐบาลนายชวน หลีกภัยไม่สามารถแก้ไขได้โดยเร็ว ย่อมส่งผลให้นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยสามารถเข้ามาครองความรู้สึกของประชาชนได้อย่างแยบยลในระยะเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่นำไปสู่ผลสำเร็จต่อการสร้างมติมหาชน และสามารถลดบทบาทของกลุ่มเทคโนแครต (technocrat) ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานลงได้ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในส่วนของผู้ผลักดันนโยบายการพัฒนา จากเดิมที่มีกลุ่มข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่างๆ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ให้กลายเป็นกลุ่มนักการเมือง (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2539)

แม้แนวคิดแบบประชานิยมดังกล่าวจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนก็ตาม แต่นโยบายเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสร้างเสถียรสนับสนุนให้กับรัฐบาลได้โดยสมบูรณ์ เนื่องจากประชาชนที่เป็นเกษตรกรจำนวนไม่น้อยต่างประสบความล้มเหลวจากการปฏิบัติตามนโยบายประชานิยม ตัวอย่างเช่น กรณีนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) จากการศึกษาของประภาส ปิ่นตบแต่ง (ไทยโพสต์, 22-28 มกราคม 2549: 4-5) สะท้อนให้เห็นว่า โครงการดังกล่าวเหล่านี้เป็น OTOPT เที่ยมเนื่องจากเอาโครงการ Small & Medium Enterprise (SME) ที่มีอยู่แล้วมาใส่ชื่อเป็นโครงการ OTOPT หรือบางผลิตภัณฑ์นั้นก็สินค้าที่ขายได้อยู่แล้ว เช่น ครกอ่างศิลา หรือชุมชนที่มีการรวมตัวกันอยู่แล้ว โดยในส่วนนี้ย่อมได้รับผลสำเร็จ แต่หากกลับมาพิจารณาถึงโครงการอื่นๆ ส่วนใหญ่ที่ชาวบ้านในแต่ละตำบลทำขึ้นตามแนวนโยบายรัฐบาลกลับล้มเหลวเสียเกือบทั้งหมด เช่น เหล้าพื้นบ้าน เป็นต้น ซึ่งส่งผลเสียต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาวได้ กล่าวคือ แม้นโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะสามารถสร้างมติมหาชนสนับสนุนรัฐบาลได้ในระยะเวลาอันสั้น (Skolkay, 2000: 2) แต่เมื่อนโยบายประชานิยมต้องอาศัยเงินจำนวนมหาศาลในการสร้างความพึงพอใจเฉพาะหน้า และในขณะที่เดียวกันนโยบายประชานิยมก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาที่แท้จริงของประชาชนที่ส่งผลดีในระยะยาว ดังที่รายงานของศูนย์ศึกษาการค้ำระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย เกี่ยวกับมาตรการรอกหน้กับความยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย โดยศึกษาและประเมินจากโครงการรอกหน้ของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการมาใน 2 ช่วงเวลา คือ ปี 2544/2545 และ 2545/2546 ได้แสดงให้เห็นว่า ผลของการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยนโยบายรอก

หญ้าทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.93 โดยการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมขยายตัวร้อยละ 0.85 การผลิตสาขาเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.08 และการบริโภคของภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 1.01 อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันก็พบว่า หนี้ภาคครัวเรือนกลับเพิ่มสูงขึ้น ดังที่พิจารณาได้จากปริมาณการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยของประชาชนมีมากถึงร้อยละ 22.3 โดยมีการนำเงินไปซื้อสินค้าไม่จำเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 และเงินออมของประชาชนลดลงร้อยละ 2.2 ทั้งนี้ผู้ที่เข้าร่วมโครงการนโยบายประชานิยมต่างๆ นำเงินไปใช้หนี้ในระบบเพิ่มขึ้น ในขณะที่ใช้หนี้ในระบบลดลง นอกจากนี้ยังพบว่าอัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวเพียงร้อยละ 0.93 เท่านั้น (กรุงเทพฯธุรกิจ, 28 พฤษภาคม 2547) ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลไม่สามารถหาเงินมาใช้ได้อย่างเพียงพอ ความล้มเหลวของเสถียรภาพของพรรคไทยรักไทยจึงย่อมเกิดขึ้นได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลอาศัยกลยุทธ์พันธสัญญาว่าจะให้ภายหลังความสำเร็จในกิจกรรมหนึ่งๆ ที่พรรคไทยรักไทยต้องการ เช่น หากพรรคไทยรักไทยได้ ส.ส. ในจังหวัดใดเป็นจำนวนมาก รัฐบาลก็จะให้ความช่วยเหลือจังหวัดนั้นมากกว่าจังหวัดที่ได้ ส.ส. น้อยกว่า หรือหากประชาชนมาร่วมตัวแสดงพลังให้การสนับสนุนรัฐบาล ทั้งที่เป็นการชุมนุม การเดินขบวน และการร่วมกิจกรรมอื่นๆ รัฐบาลก็จะปฏิบัติตามนโยบายประชานิยมต่างๆ เช่น การจัดสรรโคล้านตัวสู่เกษตรกร การขุดบ่อน้ำ 1,260 ลูกบาศก์เมตร ในราคา 2,500 บาท การจัดการรวานแก๊จันบุกทุกหลังคาเรือน เป็นต้น ซึ่งจากที่กล่าวมาล้วนสะท้อนให้เห็นว่าเป็นเรื่องยากที่พรรคไทยรักไทยจะหลีกเลี่ยงการใช้เงินจำนวนมหาศาลในโครงการเหล่านี้ภายหลังเป็นรัฐบาลได้

นอกจากมติมหาชนจะต้องอาศัยเงินจำนวนมากแล้ว ยังแสดงถึงความซับซ้อนในการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนไปพร้อมๆ กันด้วย เนื่องจากการผลักดันให้ประชาชนกลายเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบจากนโยบายเท่านั้น อีกทั้งไม่ควรออกมาเรียกร้องใดๆ เพราะรัฐบาลจะเป็นผู้สำรวจความต้องการของประชาชนเอง และจะกำหนดนโยบายจัดสรรหรือแจกจ่ายให้ประชาชนในภายหลัง ฉะนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะผู้ผลักดันนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งต่อหลักการปกครองระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ เพราะสามารถส่งผลเสียต่อเสถียรภาพของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้

ด้วยเหตุนี้ เครื่องมือเชิงนโยบายประชานิยมจึงถูกนำมาใช้สร้างกระแสสนับสนุนรัฐบาลได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพภายในระยะเวลาอันสั้น อีกทั้งยังใช้เป็นกลยุทธ์สำคัญในการสกัดกั้น หรือชะลอการออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องของขบวนการภาคประชาชน ด้วยการให้ประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการในบางส่วน นอกจากนี้ นโยบายประชานิยมยังสามารถเข้ากันได้ดีกับโครง

สร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นการสร้างภาพของรัฐที่เอื้ออาทรต่อประชาชนด้วยการอุปถัมภ์จากรัฐโดยตรง จึงทำให้นโยบายประชานิยมสามารถทดแทนเครื่องมือเชิงอุดมการณ์เหมือนเช่นรัฐตำรวจแบบเผด็จการในอดีตได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นกลไกเชิงนโยบายประชานิยมนี้จึงถูกปรับเปลี่ยนให้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญต่อการชักจูงให้ประชาชนยอมรับต่อระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ได้อย่างแนบเนียน

4.2.4 พันธมิตรกลุ่มทุนผูกขาดพรรคไทยรักไทย

หากพิจารณาถึงการรวมกลุ่มกันของพรรคไทยรักไทยย่อมพบว่า เป็นการผนึกกำลังกันของกลุ่มทุนขนาดใหญ่หลายกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนผูกขาด ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มทุนที่มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่นด้วย ต่างเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น อีกทั้ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พยายามสร้างให้พรรคไทยรักไทยนั้นกลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีการควมรวบพรรคต่างๆ ให้เข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้ความเป็นพรรคไทยรักไทย กระทั่งพบว่าพรรคไทยรักไทยนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้

ด้วยเหตุนี้ ระบบรัฐสภาไทยจึงถูกครอบงำภายใต้เสียงข้างมากของ ส.ส.พรรคไทยรักไทยในสภา โดยมีการผนึกกำลังจากทุนหลายกลุ่มเข้ามาเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของพรรค และตัวแทนของกลุ่มเหล่านี้หลายคนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้ง 2 สมัย เช่น นายอดิศักดิ์ โพธารามิก นายสุริยະ จึงรุ่งเรืองกิจ นายสมศักดิ์ เทพสุทิน และนายประชา มาสินนทร์ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นแนวการประสานประโยชน์ในทางธุรกิจการเมืองได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างพรรคที่ยึดเอาตัว พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นแกนหลัก กล่าวคือ มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้าพรรคให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว (สุรัสวดี อินทร์ชัย, 2545: 76) และแม้พรรคไทยรักไทยจะประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ นอกเหนือจากกลุ่มทุนข้างต้น เช่น กลุ่มแกนนำอดีตนักเคลื่อนไหวกิจกรรมทางมวลชน และกลุ่มนักวิชาการจำนวนมากที่เคยเป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรค แต่ก็พบว่ากลุ่มเหล่านี้ถูกลดบทบาทลงในภายหลังการปรับโครงสร้างพรรคใหม่ในปี พ.ศ. 2545 (ผู้จัดการ, 29 มกราคม 2545:15) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งแสดงนัยให้เป็นที่ประจักษ์ว่า ในช่วงรัฐบาลสมัยแรกนั้น การควบคุม ส.ส.พรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท.ทักษิณ จึงย่อมสามารถกระทำได้อย่างเข้มงวดทั้งที่พรรคประกอบขึ้นจากกลุ่มต่างๆ มากมายก็ตาม

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาถึงความเป็นเอกภาพภายในพรรคไทยรักไทยในระยะหลังจะพบว่า เกิดปัญหาแตกแยกอย่างชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ ดังที่สามารถสังเกตเห็นได้จากกรณีของกลุ่มวังน้ำเย็นที่มีนายเสนาะ เทียนทอง เป็นแกนนำสำคัญ ซึ่งเป็นผลมาจากความขัดแย้งในเรื่องการจัดสรรตำแหน่งต่างๆ ภายในพรรค และรวมไปถึงการสูญเสียผลประโยชน์อื่นๆ โดยนายเสนาะได้กล่าวอภิปรายที่ขัดกับมติพรรค ในการประชุมร่วมรัฐสภา เรื่องเกี่ยวกับองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาองค์กฤษฎีกา เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2548 (เสนาะ เทียนทอง, 2548: 39) กระทั่งนายเสนาะกับ ส.ส.ที่เป็นเครือข่ายในกลุ่มประกาศลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคหลังการยุบสภาเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้พรรคไทยรักไทยจะมีความเป็นเอกภาพสูงในช่วงรัฐบาลสมัยแรก แต่ในรัฐบาลสมัยต่อมา การประสานประโยชน์ภายใต้การตัดสินใจที่มีอำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ในฐานะหัวหน้าพรรคกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาความแตกแยกที่เกิดขึ้นได้ การตัดสินใจที่กล้าแตกหักของอดีตแกนนำกลุ่มวังน้ำเย็นทั้งนายเสนาะ เทียนทอง และนายประมวล รุจนเสรี ย่อมมีผลเหนือการควบคุมของหัวหน้าพรรค ด้วยเหตุนี้การรวมกลุ่มต่างๆ ในพรรคไทยรักไทยให้เป็นเอกภาพเพียงหนึ่งเดียวจึงเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มใดๆ ไม่ได้รับจัดสรรผลประโยชน์อย่างเพียงพอก็ย่อมอาจกล้าเสี่ยงดำเนินกิจกรรมทางการเมืองขัดกับมติพรรคได้ การประสานประโยชน์ด้วยการประนีประนอม การใช้อำนาจทางการเงินและความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้นำกลุ่มย่อยต่างๆ ประกอบกับการอาศัยบารมีส่วนตัวและภาวะผู้นำที่เข้มแข็งของ พ.ต.ท.ทักษิณเองยังคงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอยู่ต่อการสร้างเอกภาพของพรรคไทยรักไทย (สุรัสวดี อินทร์ชัย, 2545: ง) ซึ่งมีผลควบคู่กับการควบคุมเสียง ส.ส.ในสภาไปพร้อมๆ กันด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะประสบกับปัญหาความแตกแยกภายในพรรคไทยรักไทยในสมัยที่ 2 แต่ก็พบว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ยังคงสามารถควบคุมคะแนนเสียงต่างๆ ในสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ ส.ส.ส่วนใหญ่ไม่กล้า "แตกแถว" ด้วยการแสดงออกที่ขัดแย้งกับมติพรรค กระทั่งเป็นที่ประจักษ์ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ สามารถใช้เสียงข้างมากในสภาเป็นฐานอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสถานการณ์การใช้อำนาจของเสียงข้างมากนี้ย่อมทำให้เกิดภาพของเผด็จการรัฐสภาชัดเจนมากขึ้น อันเป็นมิติแอบแฝงของระบอบอำนาจนิยมในโครงสร้างประชาธิปไตย (กฎหมายใหม่, 16 มิถุนายน 2548: 8-12) เพราะการที่ปล่อยให้พรรคใดพรรคหนึ่งพัฒนาจนแข็งแกร่งจนกลายเป็นพรรคเดียวที่กุมอำนาจในสภา โดยไร้พรรคการเมืองอื่นๆ เป็นคู่แข่งย่อมจะนำไปสู่การขาดการถ่วงดุล จึงง่ายต่อการเป็นเผด็จการพรรคเดียว สภาจะดังกล่าวจึงส่งผลเสียโดยตรงต่อการพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้จึงย่อมมองเห็นว่ากลุ่มทุนได้พยายามอาศัยพรรคไทยรักไทยเป็นช่องทางสู่ฐานอำนาจเพื่อปกครองและควบคุมประชาชน โดยมีผลประโยชน์ทางธุรกิจและการผูกขาดสัมปทานของรัฐที่ได้จากกระบวนการคอร์รัปชันเป็นแรงจูงใจสำคัญ อาทิ การประมูลการก่อสร้างและการจัดซื้อในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การแปรรูปกิจการรัฐวิสาหกิจ และการกำหนดนโยบายอื่นๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของกลุ่มทุนพรรค เป็นต้น

กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนนี้ศึกษาได้จากผลการศึกษาของ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช (2547: 108-110) ในเรื่อง “สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย ในช่วง พ.ศ. 2546” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มหุ้นที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นมีผลตอบแทนที่ดีกว่าหุ้นอื่นๆ ในตลาด โดยมีเหตุการณ์อย่างน้อย 4 กลุ่มใหญ่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประกอบการของหุ้นในกลุ่มทักษิณให้มีราคาสูงขึ้น ได้แก่

ประการแรก คือ การออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่ม เช่น พระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิต มีผลให้เป็นการสร้างกำแพงกีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ในการเข้าแข่งขันในตลาด ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มทุนโทรคมนาคม โดยเฉพาะผู้ประกอบการโทรศัพท์มือถืออย่างมาก

ประเด็นที่สอง การส่งเสริมการลงทุนแก่บริษัทจีน แซทเทลไลท์ ซึ่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2546 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (บีโอไอ) ได้มีมติส่งเสริมการลงทุนโครงการดาวเทียม ‘ไอพีสตาร์’ ของบริษัท จีนแซทเทลไลท์ ซึ่งให้บริการทั้งในและต่างประเทศ โดยให้การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เฉพาะรายได้ที่ได้รับจากต่างประเทศ เป็นระยะเวลาถึง 8 ปี ซึ่งคิดเป็นเงินที่บริษัท จีนแซทเทลไลท์ได้รับยกเว้นภาษีนี้สูงถึง 16,459 ล้านบาท

ประเด็นที่สาม การลดค่าสัมปทานไอทีวีในช่วงปี พ.ศ. 2546 ด้วยการลดค่าสัมปทานให้แก่ไอทีวี และให้ไอทีวีสามารถปรับเพิ่มรายการบันเทิงได้ ซึ่งทำให้มูลค่าหุ้นของไอทีวีมีมูลค่าสูงขึ้น

ประเด็นสุดท้าย กรณีภายหลังการลงทุนของเครือชินคอร์ปในสายการบินต้นทุนต่ำกับบริษัทสายการบินแอร์เอเชียของมาเลเซีย ไม่นานนักกระทรวงคมนาคมก็ประกาศเลิกควบคุมค่าโดยสารขั้นต่ำที่อัตรา 3.8 บาทต่อกิโลเมตร ซึ่งมีผลให้บริษัทสายการบินแอร์เอเชียนี้ได้รับประโยชน์จากมูลค่าการจัดเก็บค่าโดยสารในทันที

ดังนั้นกล่าวได้ว่า ผลจากการที่กลุ่มทุนได้เข้ามาสู่ระบบการเมืองโดยตรงจึงยอมรับประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่มากกว่าการวางตัวเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมืองอยู่ห่างๆ หรือผลักดันนโยบายที่ตนจะได้ประโยชน์ภายใต้เครือข่ายสมาคมธุรกิจเหมือนกับที่นิยมกระทำกันในทศวรรษก่อน ประเด็นนี้จึงเป็นสิ่งจูงใจให้กลุ่มทุนต่างต้องการเข้ามาสู่เส้นทางการเมืองมากขึ้น อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มทุนมีศักยภาพสูงในการผลักดันนโยบายเหนือกลุ่มของเทคโนโลยีในระบอบราชการที่แตกต่างจากอดีตอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากกลุ่มทุนได้ใช้อำนาจทางการเมืองผ่านบทบาทของนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาอย่างอมสามารถผลักดันนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.5 การปฏิรูประบบราชการแบบรวมอำนาจ (centralization)

เมื่อพิจารณาถึงความสนใจของรัฐบาลไทยในอดีตต่อการปฏิรูประบบราชการของไทยก็พบว่า ทุกรัฐบาลล้วนเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ แต่กลับไม่สามารถกระทำได้อย่างจริงจังเหมือนในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เพราะปัจจุบันได้รับแรงผลักดันมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ที่ต้องการให้เกิดการบริหารราชการในรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมตามกระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากรูปแบบนี้ยึดหลักการบริหารจัดการภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายที่จะให้ภาครัฐสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสูงสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถตอบสนองความต้องการของภาคเอกชนให้ได้รับความรวดเร็วจากการบริการของภาครัฐ (จิรวัดณ์ วจนาวรรณ, 2546: 13-14)

หลักการสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ (decentralization) แบ่งงานให้องค์กรอื่นๆ ทำ ด้วยการผลักดันให้รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดและกำกับนโยบายแทนการลงไปปฏิบัติงานเองในหลายๆ ด้าน อันมีนัยให้ "รัฐบาลเป็นผู้ถือหางเสือมากกว่าเป็นผู้พายเรือ" (Osborne and Gaebler, 1995) ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องลดสถานะภาพของผู้ปฏิบัติลงด้วยการมอบภารกิจเหล่านี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐกิจเอกชนอื่นๆ เข้าทำหน้าที่แทน จึงต้องทำให้โครงสร้างระบบราชการมีลักษณะที่กระจายอำนาจ โดยหมายถึงอำนาจการบริหารไม่ควรตกอยู่กับข้าราชการคนหนึ่งคนใดมากเกินไป (จิรวัดณ์ วจนาวรรณ, 2546: 15) เพราะจะทำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง อีกทั้งต้องไม่มีโครงสร้างระบบราชการที่ใหญ่โต เพราะจะทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกหลาย

ประการ เช่น ความล่าช้า ความซ้ำซ้อนของภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และการสิ้นเปลืองงบประมาณ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงแนวการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดังที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ก็พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงจัดตั้งและยุบรวมกระทรวงทั้งหมด จำนวน 20 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงการคลัง, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กระทรวงการพัฒนา สังคม และความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงคมนาคม, กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กระทรวงพลังงาน, กระทรวงพาณิชย์, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงแรงงาน, กระทรวงวัฒนธรรม, กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทั่งเกิดข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ มีหน่วยงานราชการหลายแห่งที่มีอำนาจในการตรวจตราและควบคุมสังคม เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น ล้วนสังกัดอยู่กับกระทรวงต่างๆ ที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากพอที่จะเข้าไปกำกับและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อใช้องค์กรเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการตรวจตราและสอดส่องผู้ต้องสงสัย ส่วนสำนักงานตำรวจแห่งชาติกลับไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก เพราะโดยสายการบังคับบัญชาได้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว เป็นต้น ฉะนั้นการปรับปรุง ยกเลิก โอนย้าย กระทรวง ทบวง กรมใหม่เป็นจำนวนมากนี้ ได้แสดงถึงนัยที่มุ่งจัดสรรโครงสร้างระบบราชการให้รวมศูนย์อำนาจขึ้นตรงต่อรัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดึงหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจตราและควบคุมสังคมให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นนี้ยังขัดแย้งกับหลักการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ ที่มักพยายามลดจำนวนหน่วยราชการลง และกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้นผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อุษา ไบหยก, 2538; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) จึงทำให้โครงสร้างระบบราชการไทยในปัจจุบันมีขนาดใหญ่โตขึ้นกว่าเดิม ไม่สามารถลดขนาดระบบราชการได้อย่างแท้จริงตามหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพราะแม้จะมีการโยกย้ายข้าราชการจากโครงสร้างเดิมไปสู่องค์กรหรือหน่วยงานที่เข้าไปสังกัดกระทรวงใหม่ พร้อมทั้งการชักชวนให้ข้าราชการที่ทำงานมานานเกษียณก่อนถึงอายุ 60 ปี (early retire) ก็ตาม แต่อีกด้านหนึ่งก็พบว่าการรับข้าราชการและลูกจ้างพนักงานเข้าไปทำงานในตำแหน่งที่ว่าง

ลง จึงยอมทำให้เห็นว่ามันไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาได้อย่างจริงจังเท่าใดนัก และสะท้อนให้เห็นถึงการวางโครงสร้างทางการเมืองใหม่ที่พยายามรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น โดยให้ระบบบริหารราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงต่างๆ เหล่านี้กลายเป็นฐานอำนาจรับคำสั่งการโดยตรงของคณะรัฐมนตรีสู่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบนำไปปฏิบัติอีกต่อหนึ่ง

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงยอมให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูประบบอำนาจในระดับการบริหารส่วนราชการส่วนภูมิภาคตามไปด้วย โดยพยายามเพิ่มอำนาจหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้กลายเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังเพิ่มอำนาจให้มีบทบาทเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่ดูแลประชาชนชั้นต้นที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน การทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกลายเป็นผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด (Chief Executive Organization=CEO) ที่เรียกว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ" หรือ "ผู้ว่าฯซีอีโอ" จึงส่งผลกระทบโดยตรงอย่างชัดเจนต่อการลดบทบาทลงของคณะผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เช่น การขออนุมัติงบประมาณของคณะเทศมนตรี นอกจากต้องแถลงและให้สภาเทศบาลอนุมัติแล้วยังต้องให้ผู้ว่าฯซีอีโอของจังหวัดนั้นๆ ลงนามเห็นชอบด้วย หรือแม้แต่การเดินทางออกนอกพื้นที่ก็ต้องแจ้งให้ผู้ว่าฯซีอีโอรับทราบด้วย เป็นต้น การเพิ่มอำนาจดังกล่าวยอมสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ไว้ใจของรัฐบาลกลางที่มีต่อการใช้อำนาจปกครองตนเองของประชาชน ทั้งๆ ที่มีการศึกษาทดลองที่ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถบริหารจัดการงานในชุมชนหลายๆ อย่างได้เอง (กระทรวงมหาดไทย, 2543: 61-82) เช่น งานด้านการสาธารณสุข การจัดเก็บภาษี งานด้านพัฒนาชุมชน เป็นต้น

หลักการกระจายอำนาจดังกล่าวของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากมีการรวมศูนย์อำนาจสู่นายกรัฐมนตรีให้มากขึ้น ระบบราชการจึงมุ่งตอบสนองความต้องการแก่รัฐบาลมากกว่าการยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นศูนย์กลาง อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามควบคุมสังคมโดยอาศัยระบบราชการเป็นกลไกที่สำคัญ นอกจากนี้การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นยังสะท้อนถึงการสร้างระบบราชการให้กลายเป็นฐานอำนาจที่ตอบสนองความต้องการของนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงในระยะยาว ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนถึงความขัดแย้งกับการโครงสร้างทางการเมืองตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจมากกว่ายึดหลักการรวมอำนาจดังที่มีนัยสอดคล้องกับที่กล่าวมาข้างต้น

4.2.6 ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

นับตั้งแต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แนวคิดระบบราชการแบบซีอีโอ (CEO=Chief Executive Officer) ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มที่ถูกนำมาปฏิบัติ การปรับเปลี่ยนสำคัญครั้งนี้ ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ พยายามชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริง คือ การลดขนาดและอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนภูมิภาค ด้วยการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้บริหารอยู่ในส่วนภูมิภาคใช้ และกระจายอำนาจนั้นๆ ให้กับตัวแทนของส่วนกลางอื่นๆ ที่ทำงานอยู่ในจังหวัดรับช่วงต่อ เช่น เกษตรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจ ศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น (ทักษิณ ชินวัตร, 2546: 4-7)

ทั้งนี้ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” สะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ เป็นทั้งผู้ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูล สร้างกลยุทธ์ และผลักดันให้กลายเป็นนโยบายนำไปปฏิบัติต่อไป ซึ่งถือเป็นหัวใจของระบบราชการส่วนภูมิภาค (สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, 2546: 88-89) และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามทัศนะของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างลงตัว จึงทำให้เกิดข้อสังเกตตามมาต่อแนวคิดการกระจายอำนาจของ พ.ต.ท.ทักษิณ เนื่องจากมีความเป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากหลักการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์โดยทั่วไป กล่าวคือ รัฐจะมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นดำเนินการโดยมีความอิสระพอสมควร รัฐบาลกลางยังคงมีอำนาจควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็อยู่ในขอบเขตจำกัด (ปภาวดี ดุลยจินดา, 2542: 28) ด้วยเหตุนี้จึงพบว่า หลักการกระจายอำนาจของ พ.ต.ท.ทักษิณ มีความสอดคล้องกับหลักการแบ่งอำนาจมากกว่า เพราะหลักการนี้ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจแก้ปัญหาตามกรอบที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถริเริ่มโครงการได้ถ้าหากไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลักของรัฐบาลกลาง (ปภาวดี ดุลยจินดา, 2542: 29)

ระบบการทำงานของผู้ว่าซีอีโอตามที่กล่าวมาจึงขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจตามแนวคิดทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไป เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีสิทธิและเสรีภาพอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจปกครองตนเองตามครรลองการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) ดังที่พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ต่างทำงานซ้อนทับอยู่ในพื้นที่เดียวกันกับพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าซีอีโอ อีกทั้งยังมีนายก อบจ. ที่มาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่บริหารงานก็ตาม แต่บทบาทของนายก อบจ. กลับถูกบดบังด้วยภาวะผู้

นำที่เข้มแข็งของผู้ว่าฯซีอีโอ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมและกำกับการทำงานของ อบจ. และรวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ เทศบาล ดังตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ การไร้อำนาจในการอนุมัติใช้งบประมาณขององค์กรเหล่านี้ต้อง ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯซีอีโอเสียก่อน เป็นต้น ฉะนั้นการปรับเปลี่ยนสถานภาพของผู้ว่าราชการ การจังหวัดตามแนวคิดการกระจายอำนาจของ พ.ต.ท.ทักษิณ จึงเป็นเสมือนการวางรากฐานของ อำนาจนายกรัฐมนตรีให้สามารถเข้าไปกำกับดูแลควบคุมสังคมผ่านช่องทางของผู้ว่าราชการใน โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามิติความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าฯซีอีโอกับนายกรัฐมนตรีก็จะพบว่าการคิดสรรตัวผู้ว่าฯซีอีโอนั้นขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี จึงทำให้นายกรัฐมนตรีและบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสสรรหาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความใกล้ชิดและไว้นื้อเชื่อใจได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ใน ตำแหน่งผู้ว่าฯซีอีโอได้โดยง่าย ผู้ว่าฯซีอีโอเหล่านี้ย่อมใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ในทางมิชอบให้กับ คณะรัฐมนตรีและบุคคลใกล้ชิดได้ ดังที่ได้พบข่าวการประมูลจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละจังหวัดอยู่เป็น ระยะเวลาๆ ซึ่งมักพบนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเข้าเกี่ยวพันด้วยเสมอ และในอีกด้าน หนึ่งของมิติความสัมพันธ์นี้ยังเป็นการแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างนายกรัฐมนตรีในฐานะซีอีโอ ระดับประเทศที่สามารถสั่งการโดยตรงมายังผู้ว่าฯซีอีโอที่มีอำนาจอันเต็มเปี่ยมในระดับจังหวัด ได้ (ผู้จัดการรายวัน, 2 สิงหาคม 2548) ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ต่อผู้ว่าฯซีอีโอในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ในจังหวัดด้วยงบประมาณที่ผู้ ว่าราชการแต่ละคนสามารถอนุมัติได้เองเป็นจำนวนคนละหลายล้านบาท แม้ว่าจะเป็นการบรรเทา ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกัน องค์กรภาคประชาชนกลับไม่สามารถตรวจสอบการ ทำงานของกลไกให้เกิดความโปร่งใสได้อย่างรอบด้าน เพราะติดขัดกับระเบียบบริหารราชการบาง ประการที่ทำให้เกิดขั้นตอนที่ยืดเยื้อยากต่อการตรวจสอบเพื่อรับทราบข้อมูล

นอกจากนี้ ความเป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรีของผู้ว่าฯซีอีโอจึงย่อมมีอำนาจในด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (ปรางศิริไล ชัยยา, 2548: 140-141) กล่าวคือ ในด้านการบริหารงาน บุคคลสามารถให้คุณให้โทษตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการ และองค์การบริหารราชการส่วนกลาง ต้องให้ความร่วมมือในการปรับย้ายหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดตามที่ผู้ว่าฯซีอีโอร้องขอ ส่วน ในด้านการบริหารงบประมาณนั้น ผู้ว่าฯซีอีโอสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้โดยไม่จำกัดวงเงิน อีกทั้งยัง ได้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอีกด้วย และในส่วนของการพัฒนา ก็พบว่า ผู้ว่าฯซีอีโอสามารถแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางในการพัฒนาได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องรอสั่ง

การจากส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าผู้ว่าฯซีอีโอมีฐานะเป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจสูงในการบริหารจัดการภายในจังหวัดนั้นๆ

จากทั้งหมดข้างต้นจึงบ่งชี้ว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พยายามสร้างกลไกการตรวจตราและควบคุมสังคมในเชิงหยั่งรากลงไปในฐานะของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยอาศัยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัดให้มีสถานภาพเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีในการผลักดันและดำเนินนโยบายต่างๆ ให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งย่อมขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมากกว่า ฉะนั้นรูปแบบการใช้อำนาจผ่านทางผู้ว่าฯซีอีโอจึงเป็นเสมือนการรวมศูนย์อำนาจให้กับนายกรัฐมนตรี ที่มีผลให้ พ.ต.ท.ทักษิณ สามารถใช้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกลไกหนึ่งในการทำหน้าที่ตรวจตราและควบคุมสังคมได้อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ ดังที่เห็นได้จากประกาศใช้นโยบายด้านความมั่นคงต่างๆ เช่น การปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล และการปราบปรามธุรกิจนอกกฎหมาย เป็นต้น อีกทั้งยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจตามกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะผู้ว่าฯซีอีโอไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และโดยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของผู้ว่าฯซีอีโอนี้ก็มุ่งตอบสนองต่อนโยบายของนายกรัฐมนตรีจึงทำให้ระบบดังกล่าวนี้กลายเป็นการวางรากฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ

ฉะนั้น จากการใช้อำนาจของผู้ว่าฯซีอีโอมีลักษณะที่ลอกเลียนแบบนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีอำนาจแบบรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าฯซีอีโอ โดยมีคณะทำงานที่ประกอบขึ้นจากตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ ประจำอยู่ในจังหวัด ซึ่งไม่ต่างกับภาพของคณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและมีรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เป็นคณะทำงาน จึงทำให้ผู้ว่าฯซีอีโอเป็นเหมือนผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีที่สวมบทบาทประธานคณะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (ประมวล รุจนเสรี, 2546: 13-16) จึงย่อมทำให้เห็นว่าการทำงานของผู้ว่าฯซีอีโอจึงมุ่งรับผิดชอบต่อความต้องการของนายกรัฐมนตรีมากกว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชน และส่งผลให้ผู้ว่าฯซีอีโอกลายเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นตัวประสานระหว่างโครงสร้างอำนาจเก่า ซึ่งหมายถึงระบบราชการ กับผู้นำอำนาจนิยมใหม่ซึ่งเป็นกลุ่มทุนผูกขาดได้อย่างลงตัว

4.2.7 การขัดขวาง คุกคาม และปราบปรามการมีส่วนร่วมทางการเมือง

หากพิจารณาถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองพบว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพยายามที่จะผลักดันให้ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก

ขึ้น อาทิ การจัดการศึกษา (มาตรา 43), การรักษาทรัพยากรทางธรรมชาติ (มาตรา 46) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการด้านสาธารณสุข (มาตรา 52) เป็นต้น และสามารถแสดงออกถึงการใช้สิทธิดังกล่าวได้ในหลายๆ ลักษณะ เช่น มาตรา 39 เน้นว่าประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นๆ ผู้สาธารณะได้ อีกทั้งยังพบว่า รัฐธรรมนูญพยายามเพิ่มพื้นที่ทางการเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงบทบาทตรวจสอบระบอบการเมืองให้เกิดความโปร่งใสด้วย เช่น การเข้าชื่ออันจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้มีมติถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ ที่มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ได้ (มาตรา 304) รวมทั้งยังพบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวสามารถที่จะกระทำผ่านทางองค์กรอิสระต่างๆ ได้อย่างมากมาย เช่น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น

ถึงแม้รัฐธรรมนูญได้พยายามเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับขบวนการภาคประชาชนและองค์กรภาคประชาชนทั้งหลายมากขึ้น ให้สามารถเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบสร้างความโปร่งใสแก่ระบอบการเมืองได้อย่างชอบธรรมตามกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่เมื่อพิจารณาถึงปรากฏการณ์การเมืองตลอดระยะเวลา 5 ปีของการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยก็พบว่า บทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนไม่สามารถกระทำได้อย่างราบรื่น และไม่สามารถจัดการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบได้อย่างสมบูรณ์ เช่น กรณีของนายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จำเลยในคดีร่ำรวยผิดปกติ จากการทุจริตยาและเวชภัณฑ์ เมื่อปี พ.ศ. 2541 ซึ่งศาลได้ตัดสินลงโทษยึดทรัพย์จำนวน จำนวน 233.8 ล้านบาท พร้อมโทษจำคุก 15 ปี (มติชน, 7 มีนาคม 2548: 15) และผลจากคำพิพากษาเดียวกันนั้นได้ปรากฏข้อเท็จจริงฟังได้ว่า มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับขบวนการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขอีกหลายราย ซึ่งเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งได้ติดตามคดีนี้มาตั้งแต่ต้น ได้ร่วมกันเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการสอบสวนเพื่อเอาผิดผู้เกี่ยวข้องที่เหลือ แต่กลับพบว่านางสุดา รัตน์ เกยูราพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ไม่ดำเนินการฟ้องคดีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการทุจริตยา 4 ราย ได้แก่ นายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข, นายสุภชัย วีระภุชงค์, นายแพทย์ยิ่งเกียรติ ไพศาลอักษรพงษ์ และนายแพทย์วรยุทธ เจียรสถาวงค์ ตามที่คณะกรรมการชุดนายธงทอง จันทรางศุ ชี้มูล (ลานข่าวสุขภาพ, 2548) ด้วยเหตุนี้ จากกรณีดังกล่าวย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า การลงโทษที่เกิดขึ้นกลับทำได้แค่เพียงนายรักเกียรติเท่านั้น แต่ไม่สามารถจัดการกับข้าราชการระดับ

สูงที่ทุจริตคนอื่น ๆ ได้ ทั้งๆ ที่มีหลักฐานการสอบสวนที่น่าเชื่อว่ามีผิด เพราะได้รับการปกป้องจากนักการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนกลับเป็นสิ่งที่ถูกกีดกันและขัดขวางด้วยวิธีการต่างๆ มากมาย ซึ่งนอกเหนือจากการใช้นโยบายประชานิยมสกัดกั้นการรวมกลุ่มออกมาเรียกร้องทางการเมืองแล้ว ยังพบว่า แกนนำขบวนการภาคประชาชนจำนวนไม่น้อยต่างถูกคุกคาม และหลายคนสูญเสียชีวิตในขณะที่รัฐดำเนินนโยบายการปราบปรามยาเสพติดและกลุ่มผู้มีอิทธิพล เช่น กรณีของการสังหารนายเจริญ วัดอักษร อดีตแกนนำกลุ่มอนุรักษ์ป่านอก และกรณีการหายสาบสูญของนายสมชาย นีละไพจิตร ทนายความผู้ที่ทำให้กับผู้ต้องมุสลิมจำนวนมากที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อการร้าย เป็นต้น

การหายตัวของนายสมชาย นีละไพจิตร และการเสียชีวิตของแกนนำขบวนการภาคประชาชน จึงมิใช่เพียงประเด็นของบุคคลหนึ่งๆ ที่ถูกทำร้ายจนเสียชีวิตเหมือนการฆาตกรรมที่เกิดขึ้นเป็นข่าวโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ถือเป็นการคุกคามผ่านทางกลไกรัฐที่ใช้ความรุนแรงอย่างมากต่อการเมืองของภาคประชาชน เพราะสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลกล้าใช้วิธีการที่มีความรุนแรงในการข่มขู่ให้ประชาชนอื่นๆ ไม่กล้าออกมาทำอะไร ในเชิงที่เป็นปรปักษ์กับรัฐ อีกทั้งการฆาตกรรมกับการใช้ความรุนแรงในลักษณะอื่นๆ ที่เกิดขึ้นต่อนักเคลื่อนไหวในหลายๆ กรณี เช่น นายจรินทร์ ราชพล นายรินทร์ โพธิ์แดง นายพิทักษ์ ไตนวุธ นางฉวีวรรณ ปีกสูงเนิน นายสุวัฒน์ วงศ์ปิยะสถิตย์ เป็นต้น ล้วนแสดงถึงความสลับซับซ้อนของการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจในการเมืองระดับชาติ ราวกับเป็นภาพจำลองของการทุจริตระดับมหภาคในพื้นที่เล็กๆ ของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี (เครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชัน, 2548: 8) ตลอดจนถึงสะท้อนถึงลักษณะที่คล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ยุคทมิฬในช่วง 10 ปีก่อน พ.ศ. 2500 ที่มักพบว่าองค์กรตำรวจมีส่วนเกี่ยวพันกับคดีการลอบสังหารต่างๆ เพื่อกำจัดปรปักษ์ให้กับ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ผู้นำรัฐบาลในขณะนั้น

รูปแบบการขัดขวางขบวนการภาคประชาชนที่เกิดขึ้นยังพบว่ามีอีกหลายลักษณะ อาทิ การอ้างอำนาจตามกฎหมายในการจับกุมและสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงอย่างสงบ เช่น เหตุการณ์การสลายการชุมนุมต่อต้านท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา, การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินมหาศาล เช่น กรณีการฟ้องร้องนางสาวสุภิญญา กลางณรงค์, การใช้กลุ่มอันธพาลก่อวินาศกรรม เช่น ในขณะที่มีการจัดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจรของนายสนธิ ลิ้มทองกุลและนางสาวสุโรชา พรอุดมศักดิ์ ที่บริเวณสวนลุม ก็พบกลุ่มอันธพาลถืออาวุธข่มขู่

และการจัดตั้งกลุ่มเคลื่อนไหวขึ้นมาเอง เพื่อให้ทำลายภาพลักษณ์ฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาล เช่น ให้กลุ่มพันธมิตรเครือข่ายกองทัพประชาชน หรือ คาราวานคนจน ทำหน้าที่โจมตีการเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความจำเป็นในการสกัดกั้นการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนก็จะพบว่า แม้ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะมีความเข้มแข็งในด้านรากฐานของเสียงประชาชนในระดับรากหญ้าก็ตาม แต่เมื่อเกิดการฉีกกำลังของขบวนการภาคประชาชนก็ย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาลได้ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญของระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ เช่น ภายหลังจากการแถลงข่าว เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2549 เกี่ยวกับการขายหุ้นในกลุ่มชินคอร์ปของ พ.ต.ท.ทักษิณ ให้กับกองทุนเทมาเส็กของสิงคโปร์ ก็เกิดประเด็นคำถามด้านจริยธรรมของผู้นำที่หลีกเลี่ยงการเสียภาษี จนนำไปสู่การรวมตัวกันของกลุ่มพลังประชาชน องค์กรเอกชนหลายองค์กร อาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั้งในต่างจังหวัดและกรุงเทพมหานคร รวมทั้งนักธุรกิจ และนักการเมือง กระทั่งกลายเป็นกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในเวลาต่อมา เพื่อร่วมกันเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าขาดจริยธรรมและหมดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศชาติต่อไป กระทั่งในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2549 พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ตัดสินใจใช้วิธีการยุบสภาแทนการลาออกเพื่อลดกระแสการต่อต้านดังกล่าว

นอกจากนี้ หากจำแนกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านกับรัฐบาลตามแนวคิดของ Franklin (1997: 580-581) แล้วก็จะพบว่า รัฐบาลจะมีการตอบสนองใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกนั้น หากการเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนแสดงออกด้วยการประท้วงหรือกิจกรรมการเคลื่อนไหวนั้นไม่มีความรุนแรง กระทั่งเป็นผลให้ผู้นำเด็กรุ่นสูญเสียเสถียรภาพของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็จะไม่ใช้วิธีการปราบปรามมาเป็นเครื่องมือซึ่งตัวอย่างในกรณีนี้ คือ การชุมนุมยื่นข้อเรียกร้องผ่านตัวแทนขอขึ้นค่าแรงของผู้ใช้แรงงาน รัฐบาลก็ใช้วิธีรับข้อเสนอ และการกำหนดนโยบายเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้นในภายหลัง ทั้งนี้ในลักษณะต่อมาจะพบว่าผู้นำหรือรัฐบาลจะใช้วิธีการในเชิงการประนีประนอมด้วยการพยายามเอาฝ่ายตรงข้ามนั้นเข้ามาเป็นพวกกับรัฐ และพยายามสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน ที่มีนัยการได้ชัยชนะของทั้งสองฝ่าย (win-win solution) ซึ่งตัวอย่างในลักษณะนี้ คือ กรณีม็อบไถ่คน ที่มีการชุมนุมประท้วงเรียกร้องให้มีการใช้วัคซีนแก้ไก่อเพื่อป้องกันโรคไข้หวัดนก ซึ่งนางสุตารัตน์ เกยุราพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นยอมลงนามรับข้อตกลงบางข้อกับนายยีนยง โอภากุล ตัวแทนกลุ่มผู้ชุมนุม แต่ก็ตั้งเงื่อนไขบางประการให้กลุ่มผู้ชุมนุมต้องยอมรับไปพร้อมกันด้วย นอก

จากนี้ในลักษณะของความสัมพันธ์แบบสุดท้ายคือ หากการคุกคามของฝ่ายขบวนการเคลื่อนไหว นั้นส่อไปในทิศทางที่ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลอย่างร้ายแรง การแสวงหาทางออกด้วยการปราบปรามที่ใช้ความรุนแรงก็จะถูกนำมาปฏิบัติ โดยตัวอย่างในกรณีนี้ ก็คือ การสลายการชุมนุมต่อต้านท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา และการชุมนุมที่ อ.ตากใบ จ.นราธิวาส เป็นต้น ฉะนั้นจึงย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพร้อมจะเลือกใช้มาตรการขั้นรุนแรงได้เสมอ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าการเคลื่อนไหวครั้งนั้นๆ มีแนวโน้มที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลได้มากน้อยเพียงใด

แม้ปัจจุบันรัฐไทยจะมีรัฐบาลที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งตามกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับเวลาที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของระบอบเผด็จการทหาร เนื่องจากบทบาทของการเมืองภาคประชาชนนั้นถูกกดให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดตลอดเวลา (สถาบันพระปกเกล้า, 2547) โดยกลุ่มผู้นำเผด็จการทหารต่างก็พยายามที่จะรักษาให้ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ เพื่อที่จะได้ควบคุมปกครองบริหารบ้านเมืองได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลพยายามที่จะเข้ามาแสดงบทบาทเหนือสังคม ทั้งด้วยวิธีการครอบงำ กีดกัน คุกคาม และปราบปรามก็ตาม แต่หากพิจารณาให้ดีย่อมพบว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ไม่สามารถที่จะมีบทบาทอยู่เหนือสังคมได้เลยทีเดียว ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงนัยความล้มเหลวต่อการขจัดบทบาทของขบวนการภาคประชาชนก็คือ การไม่สามารถหยุดยั้งการเคลื่อนไหวของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ดังที่พบว่าการณรงค์ไปใช้สิทธิงดออกเสียง (vote for no vote) ทั่วทั้งประเทศ ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 มีเป็นจำนวนมากถึงหลายล้านเสียง

ดังนั้น แม้รัฐบาลจะพยายามแทรกแซงขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถที่จะกำจัดและปิดกั้นได้อย่างแท้จริง เพราะองค์กรภาคประชาชนส่วนหนึ่งยังคงสามารถที่จะรักษาพื้นที่ทางการเมือง (political space) ของตนเองไว้ได้ อีกทั้งยังมีการสร้างเครือข่ายผืนิกกำลังต้านทานรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง จึงย่อมกล่าวได้ว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ยังไม่สามารถที่จะสร้างระบอบรัฐตำรวจได้โดยสมบูรณ์นัก เนื่องจากยังไม่สามารถสร้างฐานอำนาจความชอบธรรมจากเสียงสนับสนุนของประชาชนที่ยังรากลึกลงไปในสังคมได้อย่างถ้วนทั่ว และไม่สามารถครอบครองพื้นที่ทางการเมืองได้ทั้งหมด

4.2.8 การตรวจตราและควบคุมสังคมด้วยวิธีการแบบรัฐตำรวจ

จากข้างต้นบ่งชี้ว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้กลวิธีหลายอย่างประกอบกันเพื่อปกครองบริหารประเทศ อาทิ การแทรกแซงระบบการตรวจสอบ การเลือกใช้ประโยชน์จากกฎหมาย การสร้างมติมหาชนด้วยนโยบายประชานิยม และการกีดกันการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งหลายกลยุทธ์เหล่านี้สามารถนำมาปรับใช้ในการตรวจตราและควบคุมสังคมได้อย่างแนบเนียนตามหลักการปกครองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่ในอีกด้านหนึ่งก็พบว่า วิธีการแบบตำรวจ (police methods) ก็ถูกนำมาปรับใช้ในปัจจุบันด้วย

การใช้องค์กรตำรวจมาเป็นกลไกสำคัญยังเกิดขึ้นอยู่เรื่อยๆ อาทิ การส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไปสังเกตการณ์การชุมนุมประท้วงในสถานที่ต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการเข้าจับกุมกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงด้วย แม้ว่ากองบัญชาการตำรวจสันติบาลจะมีบทบาทและหน้าที่ลดน้อยลงกว่าในอดีตก็ตาม แต่ในปัจจุบันก็ยังพบว่า หน่วยงานตำรวจนี้ก็ยังคงทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่ โดยร่วมกับหน่วยงานตำรวจอื่นๆ เช่น กองปราบปราม กองกำกับการสอบสวนกลาง เป็นต้น (สมพงษ์ แจ่มเร็ว, สัมภาษณ์. 29 เมษายน 2549)

ถึงแม้ว่าบทบาทขององค์กรตำรวจยังมีความสำคัญอยู่ก็ตาม แต่ก็พบว่ามีองค์กรอื่นๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวภายใต้ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดังที่พบว่า คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) ซึ่งสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ก็กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับผู้ที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลได้ เช่น กรณี ป.ป.ง. ได้เข้าตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของหนังสือพิมพ์ในกลุ่มเนชั่นมัลติมีเดียส์ เมื่อปี พ.ศ. 2545 (สังศิต พิริยะรังสรรค์, 2549: 18) เป็นต้น ซึ่งนอกจากสะท้อนให้เห็นถึงการแทรกแซงสื่อแล้วยังแสดงให้เห็นอีกว่า ป.ป.ง กลายเป็นเครื่องมือเชิงองค์กรที่รัฐบาลเลือกใช้ในการคุกคามและปราบปรามปรปักษ์

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการใช้วิธีการแบบตำรวจลึบรูปแบบอื่นๆ เช่น การดักฟังโทรศัพท์ผู้ต้องสงสัย การลอบสังเกตติดตามกลุ่มแกนนำขบวนการภาคประชาชน และการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดในพื้นที่สาธารณะ เป็นต้น แม้ว่าจะอ้างถึงความมั่นคงของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็สะท้อนถึงการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนด้วย เช่นกรณีการเปลี่ยนรูปแบบบัตรประจำตัวประชาชนใหม่เป็น "smart card" ย่อมทำให้รัฐบาลสามารถที่จะเข้าตรวจตราความเคลื่อนไหวประชาชนได้โดยง่าย เพราะข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนทั้งหมดจะถูกบันทึกไว้ใน

ฐานข้อมูลของบัตรใบนี้ โดยที่รัฐสามารถเรียกดูเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมในชีวิตประจำวันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สมพงษ์ แจ่มเร็ว, สัมภาษณ์. 29 เมษายน 2549)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการศึกษาเรื่องการดักฟังข้อมูลข่าวสารในคดียาเสพติด (วิถวัลย์สุนทรขจิต, 2546) ได้สะท้อนให้เห็นว่า แม้การดักฟังข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เป็นต้น จะสามารถทำได้ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่ง องค์กรเหล่านี้กลับอ้างอิงการใช้อำนาจตามกฎหมายต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นต้น เนื่องจากไม่มีการตรากฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐในการดักฟังข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะจึงยอมทำให้การกระทำหลายๆ ครั้งของผู้ปฏิบัติงานอาจส่อไปในทางที่แทรกแซงเสรีภาพของประชาชนได้ เพราะกระทำการเกินขอบเขตหน้าที่ การตรากฎหมายเฉพาะจึงยอมสามารถสร้างกรอบจำกัดการใช้อำนาจให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรัดกุมมากขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า ในปัจจุบันนั้นรัฐบาลไม่ได้อาศัยกลไกขององค์กรตำรวจเข้าทำหน้าที่ในการตรวจตราและควบคุมสังคมเท่านั้น หากยังได้อาศัยเครื่องมือหลายๆ ลักษณะร่วมกัน จึงยอมทำให้ระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีสมรรถนะที่สูงในการสำรวจตรวจสอบสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีลักษณะที่ซับซ้อนมากกว่ารัฐตำรวจในอดีตของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม

4.2.9 ข้อสรุปท้ายประเด็น

ตลอดระยะเวลาช่วง 5 ปีเศษของระบอบทักษิณได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการปกครองที่มีความซับซ้อน โดยรัฐพยายามตรวจตราและควบคุมสังคมอยู่ตลอดเวลา กระทั่งมีนัยการทำลายระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) เนื่องจากรัฐบาลพยายามปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองในหลายๆ ลักษณะ และใช้กลไกต่างๆ กระทำการในทางที่สื่อถึงการละเมิดหลักนิติธรรม ดังที่สามารถพบได้ในหลายๆ กรณี เช่น แม้ว่าโครงสร้างทางการเมืองจะมีลักษณะความ เป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน อาทิ มีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง, มีองค์กฤษฎีตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และมีการปฏิรูประบบราชการใหม่ก็ตาม แต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ก็พยายามที่แทรกแซงองค์กรเหล่านี้ และใช้โครงสร้างเหล่านี้เป็นฐานอำนาจสำคัญ

เพื่อปกครองประเทศตามระบอบรัฐตำรวจ เช่น กฏหมายที่ขาดความเป็นธรรมให้เป็นฐานอำนาจทางการเมือง การวางรากฐานของการปฏิรูประบบราชการที่ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ และการใช้อำนาจรัฐในการคุกคามประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้ใช้แต่ไม้แข็งหรือวิธีการที่ใช้ความรุนแรงเท่านั้นในการปกครองประชาชน เพราะรัฐบาลได้ใช้นโยบายประชานิยมมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างมติมหาชนสนับสนุนรัฐบาลไปพร้อมๆ กันด้วย ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ จึงมีนัยที่สะท้อนให้เห็นถึงการขัดกับหลักนิติธรรม เนื่องจากรัฐได้ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหลายๆ ด้าน โดยระบอบประชาธิปไตยได้ปรากฏให้เห็นแต่เพียงโครงสร้างทางการเมืองเท่านั้น แต่ในด้านการใช้อำนาจกลับมีนัยที่แตกต่างออกไป ฉะนั้นจึงส่งผลให้ระบอบการเมืองมีลักษณะที่สอดคล้องกับรัฐตำรวจสมัยใหม่มากกว่า

4.3 ฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะรัฐตำรวจสมัยใหม่ข้างต้นย่อมทำให้เห็นว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พยายามสร้างและอาศัยฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญๆ หลายอย่างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ดังที่พบว่ามีฐานอำนาจที่สำคัญๆ ดังนี้

4.3.1 ฐานอำนาจมติมหาชน

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำเสนอนโยบายประชานิยมหลากหลายโครงการ ซึ่งเอื้อประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนทุกชนชั้นจำนวนมาก อาทิ ในระดับรากหญ้าก็จะมีโครงการพักหนี้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้านฯ ละ 1 ล้านบาท และโคล้านตัว เป็นต้น ส่วนในระดับชนชั้นกลางก็มีนโยบายเอาใจมากมาย เช่น คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร บ้านเอื้ออาทร และประกันชีวิตเอื้ออาทร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีโครงการอื่นๆ อีกมาก เช่น การเจรจาลดค่าทางด่วนดอนเมืองโทลล์เวย์ให้เหลือ 20 บาทตลอดเส้นทาง การสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน ไทยแลนด์อีโคโนมิก และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น โดยโครงการเหล่านี้ล้วนถือเป็นผลงานสำคัญที่รัฐบาลได้จุดประกายขึ้นมาเพื่อเอาใจประชาชนทุกระดับให้ตัดสินใจสนับสนุนการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาล ดังที่ผลการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 นั้นมีผลให้ผู้สมัคร ส.ส. พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากกระทั่งสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ โดย พ.ต.ท.ทักษิณเองก็มักอ้างอิงมติมหาชนจากผลการเลือกตั้งเหล่านี้เสมอๆ

ถึงแม้นโยบายประชานิยมจะสามารถเอื้อประโยชน์ให้ประชาชนในระดับรากหญ้าได้อย่างมาก แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามกลับพบว่า ผู้ที่สูญเสียที่สุดก็คือประชาชน เช่นในกรณีการดำเนินนโยบายตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544-2546 ใน 5 โครงการ ได้แก่ กองทุนหมู่บ้าน การพักชำระหนี้ และลดภาระหนี้ของเกษตรกรรายย่อย โครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ โครงการธนาคารประชาชน และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น ซึ่งจากการประเมินนโยบายโดยศูนย์ศึกษาการค้ำระหว่างประเทศ ม.หอการค้าไทยพบว่า ประชาชนมีการนำเงินไปซื้อสินค้าไม่จำเป็นเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.6 และมีประชาชนมีเงินออมลดลงร้อยละ 2.2 โดยผู้ที่เข้าร่วมโครงการข้างต้นได้นำเงินไปใช้หนี้ในระบบเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ใช้หนี้ในระบบลดลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แม้รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น แต่หนี้สินของครัวเรือนก็ได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย (กรุงเทพธุรกิจ, 28 พฤษภาคม 2547: 11) อีกทั้งเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมจากตารางสถานการณ์หนี้โดยรวมเชิงเปรียบเทียบก็จะพบว่า ตลอดช่วงระยะ 10 ปี นี้ครัวเรือนสูงมาก คือจากร้อยละ 41 เป็นร้อยละ 66 หรือเฉลี่ยจากครัวเรือนละ 31,079 บาท เป็น 104,579 บาท เป็นต้น (คณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา, 2549: 58)

จากที่กล่าวมานี้ทำให้เห็นว่า นโยบายเหล่านี้สามารถส่งผลดีในระยะสั้นในรูปของมติมหาชนสนับสนุนแก่รัฐบาล แต่ผลเสียในระยะยาวก็คือปัญหาของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริงและนำไปสู่การเพิ่มพูนของหนี้สินที่ประชาชนในแต่ละครอบครัวต้องแบกรับ อีกทั้งผลสำเร็จของรัฐบาลที่สำคัญก็คือ การทำให้ประชาชนเสพติดนโยบายและรอรับการอุปถัมภ์จากรัฐบาล ฉะนั้นจึงทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ใหม่ในสังคมซึ่งมีอิทธิพลต่อประชาชนอย่างมาก กระทั่งทำให้ดูเหมือนว่าชาติรัฐขาดชุดนี้ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ นโยบายประชานิยมจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างฐานอำนาจมติมหาชนสนับสนุนรัฐบาล

4.3.2 ฐานอำนาจระบบบริหารราชการใหม่

การวางฐานอำนาจที่สำคัญในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ช่วงระยะแรกก็คือ ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการใหม่ ซึ่งถือเป็นการจัดวางโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญ เพราะระบบราชการคือกลไกหลักในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ย่อมพบว่าโครงสร้างระบบบริหารราชการเดิมมีแนวโน้มของการกระจายอำนาจมากขึ้น หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ด้วยการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น เช่น ยกเลิกสุขาภิบาล จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล นายองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งเป็นความพยายามที่จะลดบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ

อย่างไรก็ดีลักษณะเด่นของการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ก็คือ ความพยายามรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากกว่าที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนเพราะหน่วยงานราชการจำนวนมากเกิดการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างด้วยการเข้าไปสังกัดกระทรวง บวง กรม ใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงหน่วยราชการที่มีอำนาจในการตรวจตราและควบคุมสังคม เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ล้วนสังกัดอยู่กับกระทรวงต่างๆ ที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ทันทีเพื่อใช้องค์กรเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการตรวจตราและสอดส่องผู้ต้องสงสัย ดังที่พบว่า แม้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะเป็นหน่วยราชการอิสระก็ตาม แต่หน่วยงานนี้ก็ถูกใช้เข้าไปตรวจสอบฝ่ายที่มีนัยเป็นปรปักษ์กับรัฐบาล เช่น กรณีของกวางเข้าไปตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้บริหารกลุ่มเนชั่นมัลติมีเดียส์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่ารัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีบทบาทเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการยกบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้อำนาจหน้าที่สูงขึ้นจนเป็นเหมือนตัวแทนในระดับจังหวัดของนายกรัฐมนตรี จึงยอมชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามสร้างฐานอำนาจในเชิงโครงสร้างระบบราชการเพื่อใช้กลไกนี้ตรวจตราและควบคุมสังคมในทุกระดับให้ได้อย่างทั่วถึง

4.3.3 ฐานอำนาจบารมี

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พยายามสร้างภาพลักษณ์ของตนเองในหลายลักษณะ เช่น การเป็นอัศวินม้าขาวในการเสนอตัวเข้ามาแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ, การเป็นพระเวสสันดรที่มีเมตตาช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ และการเป็นนักคิด นักวิชาการผู้รอบรู้ปราชญ์เปรี๊ยะมีความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาและหาทางออกให้กับสังคม เป็นต้น ซึ่งภาพเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับว่า พ.ต.ท.ทักษิณ คือผู้นำของประเทศที่มีคุณภาวะและความพร้อมสูง

นอกจากนี้ การแสดงออกทางการเมืองหลายครั้งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้แสดงให้เห็นภาพความคล้ายคลึงกับแนวการปฏิบัติพระราชกรณียกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังตัวอย่างที่

กลายเป็นข้อถกเถียงสำคัญคือ การเข้าไปประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในวัดพระศรีรัตนศาสดาราม ซึ่งถือเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมทางศาสนาของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ชั้นสูง (Today Express รพม., 23 พฤศจิกายน 2548: 1-7) และในกรณีความพยายามที่จะเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีที่ปราสาทหินพนมรุ้งใน จ.บุรีรัมย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาลักษณะผู้นำที่เรียกว่า "ผู้นำบารมี" (charismatic leadership) นั้น (กมล สุขพานิช-เอกแสงศรี, 2518: 3-6) ย่อมพบว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มีบุคลิกลักษณะที่สอดคล้องอยู่หลายประการ อาทิ ประการแรก พ.ต.ท.ทักษิณ ได้เสนอตัวเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นการสร้างภาพที่ยืดหยุ่นทางใจใหม่ของประชาชน ประการต่อมาได้มีการนำเสนอนโยบายประชานิยมที่เปรียบเสมือนเป็นคำสั่ง (mandate) ในการแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายอย่างเป็นรูปธรรมสมกับความปรารถนาของประชาชน ตัวอย่างชัดเจนที่สุดก็คือ การประกาศปลดหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น ประการที่สาม พ.ต.ท.ทักษิณ พยายามสร้างค่านิยมทางสังคมใหม่ เช่น มักกล่าวเสมอๆ ในเชิงเปรียบเทียบว่า การเป็นหนี้ถือถือว่าเป็นคนที่มีเครดิตดี มีความน่าเชื่อถือสูง ซึ่งย่อมส่งผลให้ตลอดระยะเวลา 5 ปีเศษของการบริหารราชการของรัฐบาล หนี้ครัวเรือนประชาชนสูงมาก เป็นต้น และประการสุดท้าย พ.ต.ท.ทักษิณ พยายามนำเสนอแนวทางปฏิบัติหลายอย่างให้เป็นปทัสถานทางสังคมใหม่ เช่น การสั่งปิดสถานบันเทิง สถานบริการน้ำมัน และห้างสรรพสินค้าเร็วขึ้น เป็นต้น ซึ่งแม้จะเป็นการรณรงค์เพื่อการสนับสนุนการประหยัดพลังงานภายในประเทศก็ตาม แต่ก็มีนัยที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นการแทรกแซงเสรีภาพในวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนไปพร้อมกัน

การดำเนินนโยบายและการแสดงออกของ พ.ต.ท.ทักษิณ ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจึงเป็นการสร้างฐานอำนาจบารมีที่สามารถทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและยอมรับถึงความเป็นผู้ที่มีศักยภาพเพียงพอในการบริหารปกครองประเทศ

4.3.4 การสร้างวาทกรรมการกระจายอำนาจใหม่

เมื่อพิจารณาถึงการทัศนคติของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่มีต่อประชาธิปไตย จะพบว่าความพยายามที่จะอธิบายความหมายของคำว่า "อำนาจ" ให้หมายถึง "เงิน" เช่น ในกรณีการออกนโยบาย "ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน" โดยใช้วิธีให้เงินหมู่บ้านละ 200,000 – 300,000 บาท (กรุงเทพธุรกิจ, 15 กรกฎาคม 2547:1) จากนั้นก็นำเสนอว่าเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐสู่

ประชาชน ทั้งที่ในขณะนั้นรัฐบาลถูกกล่าวหาในเรื่องของการรวบอำนาจและมีลักษณะที่เป็นเผด็จการ

ในกรณีนี้ วิโรจน์ อรุณมานะกุล (2547: 21-22) ที่ให้เห็นว่า รัฐบาลพยายามอธิบายความหมายของอำนาจให้หมายถึงการที่คนในหมู่บ้านมีเงินที่จะทำอะไรตามต้องการได้ คือ อำนาจเป็นเรื่องของการมีเงิน ซึ่งอาจนิยามถูกต้องในระดับหนึ่งในความหมายของ "ความสามารถของเงิน (ability)" และเมื่อพิจารณาให้ตีอ้อมพบว่า การใช้เงินได้อย่างอิสระนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจในความหมายของการลดการควบคุมจากส่วนกลางหรือรัฐเสียทีเดียว ซึ่งเป็นอำนาจในความหมายของ "การควบคุม (control)" เพราะทำให้หมู่บ้านต้องพึ่งพิงรัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีมากขึ้น เนื่องจากการกระจายเงินนี้เป็นไปตามความต้องการของผู้นำ กล่าวคือ อำนาจของการให้เงินอยู่ที่นายกรัฐมนตรี (กรุงเทพธุรกิจ, 19 กรกฎาคม 2547: 1) ซึ่งขาดความแน่นอน อันแตกต่างจากการกระจายเงินผ่านทางหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบบังคับใช้อย่างเป็นระบบชัดเจน

นอกจากนี้ยังพบว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ได้ตีความ "หลักการกระจายอำนาจ" ซึ่งถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นให้มีลักษณะของการแบ่งอำนาจ (deconcentration) โดยพบว่า มีการสร้างวาทกรรมใหม่ให้ระบบ "ซีอีโอ (CEO)" เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค (ทักษิณ ชินวัตร, 2546: 4-14) กล่าวคือรัฐบาลจะให้อำนาจแก่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในด้านการบริหารจัดการ การแก้ไขปัญหา และการริเริ่มดำเนินนโยบาย ซึ่งรวมไปถึงการใช้เงินได้อย่างอิสระ เป็นต้น จึงทำให้เห็นว่ามีลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน เพราะหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยเน้นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยที่สามารถกระทำได้ผ่านทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นเมื่อมีการตีความให้ ผู้ว่าซีอีโอมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เหนือกว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ก็ย่อมทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น

ดังนั้นจึงเป็นการชี้ให้เห็นว่า การสร้างวาทกรรมการกระจายอำนาจใหม่เช่นนี้ย่อมมีผลให้รัฐบาลสามารถสร้างระบอบการปกครองในแบบอำนาจนิยมที่อาศัยอยู่ในโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างแนบเนียนมากขึ้น

4.3.5 ฐานอำนาจรัฐสภา

ผลการเลือกตั้งทั้งสองครั้งในปี พ.ศ. 2544 และ 2548 พบว่าพรรคไทยรักไทยมีจำนวน ส.ส. มากเกินกว่าครึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งอาจมองเห็นเป็นภาพของ “เผด็จการรัฐสภา” ซึ่งพบว่า ส.ส. ทุกคนต้องทำตามมติพรรคไทยรักไทย และหากฝ่าฝืนก็อาจถูกขับออกจากพรรคได้ ฉะนั้นมติพรรคจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการล้อมกรอบการออกเสียงสนับสนุนและผ่านร่างกฎหมายที่มาจากพรรคไทยรักไทย และยังใช้ป้องกันและลดปัญหาขาดความเป็นเอกภาพและความแตกแยกในการออกเสียงของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ในพรรค ฉะนั้นจึงทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังคงสามารถควบคุมการออกเสียงของ ส.ส. ที่ทำหน้าที่ในสภาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภายใต้ระบบรัฐสภาของไทยจะมีวุฒิสภานำหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบร่างกฎหมายหรืออนุมติเรื่องใดๆ ก็ตาม แต่กลับพบว่ากลไกดังกล่าวนี้ไม่สามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์ เพราะถูกแทรกแซงให้เห็นชอบตามความต้องการของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้กลไกตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จึงไม่สามารถสร้างระบบการถ่วงดุลในระดับที่เหมาะสมเพียงพอได้ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ จึงยอมควบคุมอำนาจของรัฐสภาให้อยู่ในมือได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รัฐสภาจึงกลายเป็นฐานอำนาจสำคัญต่อการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มทุนในพรรค รวมทั้งยังเป็นฐานอ้างอิงความชอบธรรมในการบริหารประเทศด้วย

ทั้งนี้ รัฐสภาจึงมีฐานะเป็นเสมือนเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างความชอบธรรมให้กับกฎหมายบางฉบับที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนในพรรคไทยรักไทย เช่น การตราพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิตในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ดังนั้นสถาบันรัฐสภาที่มีอยู่ตลอดช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเข้ามาบริหารประเทศนั้นจึงไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับกลายเป็นฐานอำนาจที่มีประโยชน์ต่อรัฐบาล

4.3.6 ฐานอำนาจทุนผูกขาด

หากพิจารณาถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นฐานสำคัญของพรรคไทยรักไทยแล้วจะพบว่า มีกลุ่มทุนทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนผูกขาดได้ร่วมกันตัดสินใจดำเนินการทางการเมืองในนามพรรคไทยรักไทย โดยกลุ่มทุนเหล่านี้มีความพร้อมสูงมากในการเข้ามาสู่ถนนการเมือง เพราะแม้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคจะต้องใช้เงินสนับสนุนจำนวนมากก็ตาม แต่พรรคก็สามารถระดมทุนต่างๆ ได้อย่างมากพอ และสามารถใช้ได้มีประสิทธิภาพภายใน

ระบบการเมือง ซึ่งรวมไปถึงการใช้ในกิจกรรมนอกเหนือกระบวนการเมืองปกติ เช่น การลอบบี้ และการอุปถัมภ์นักการเมืองในพรรค เป็นต้น

นอกจากนี้ ฐานอำนาจยังสร้างภาพลักษณ์ในด้านบวกให้กับทั้ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยตามไปด้วย เนื่องจากมีผลให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเชื่อตามที่ พ.ต.ท.ทักษิณ มักกล่าวเสมอว่า "รวยแล้วไม่คอร์รัปชัน" จึงส่งผลให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยคล้อยตามและให้การสนับสนุน และในขณะเดียวกัน นักการเมืองที่เข้าของในกระบวนการการเลือกตั้งย่อมเล็งเห็นถึงจุดแข็งนี้จะนำไปสู่ชัยชนะการเลือกตั้งได้ ซึ่งจะได้ประโยชน์ทั้งในรูปแบบเงินอุปถัมภ์จากพรรคและตำแหน่ง ส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎร

ฉะนั้น พ.ต.ท.ทักษิณจึงยอมสามารถอาศัยอำนาจทุนในการดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมือนกับพ่อค่านักธุรกิจเชื้อสายจีนในประเทศไทยหลายท่านที่ประสบความสำเร็จและมีฐานะร่ำรวย เช่น นายธำนิษฐ กรีวิเชียร ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดร.เสนาะ อุนากุล และ ดร.สมหมาย สุนทรตระกูล เป็นต้น ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้หลายคนเป็นกลุ่มทุน โดยใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ มาใช้เป็นพื้นฐานในการต่อรอง และสร้างอิทธิพลในทางการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอาไว้ (ยศ สันตสมบัติ, 2533: 155-156) ด้วยเหตุนี้ ผลจากการที่พรรคไทยรักไทยประกอบไปด้วย นักธุรกิจเป็นจำนวนมากยอมทำให้สามารถให้ทุนเป็นฐานอำนาจที่มั่นคงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้บรรลุผลสำเร็จ อีกทั้งยังกลายเป็นกลุ่มการเมืองที่มีศักยภาพสูงในการผลักดันนโยบายต่างๆ ไปพร้อมกันด้วย ฉะนั้นพรรคไทยรักไทยจึงมีฐานะเป็นฐานอำนาจสำคัญรองรับการแสวงหาผลประโยชน์ในธุรกิจการเมืองของกลุ่มทุนผูกขาดเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3.7 ฐานอำนาจเครือข่ายสายสัมพันธ์

ถึงแม้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะลาออกจากการรับราชการตำรวจแล้ว กลับพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างอดีตนักเรียนโรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพรานยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ เนื่องจากมี นายตำรวจทั้งรุ่นพี่ รุ่นน้องและรุ่นเดียวกันกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทั้งในหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาทิ พล.ต.อ.จุมพล มั่นหมาย เป็นผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ, พล.ต.ต.สุรสิทธิ์ สังข์พงศ์ เป็นผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, พ.ต.ต.พีรพันธุ์ เปรมภูติ เป็นเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.), พล.ต.อ.วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิมิ เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), พล.ต.อ.วาสนา เพิ่มลาภ เป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ

พล.ต.อ.สมบัติ อมรววิวัฒน์ เป็นอธิบดีกรมสืบสวนคดีพิเศษ (DSI) เป็นต้น ซึ่งล้วนแสดงให้เห็นถึงการสร้างเครือข่ายฐานอำนาจด้วยการมอบหมายอำนาจหน้าที่ หรือสนับสนุนสนับสนุนให้บุคคลใกล้ชิดในสายวิชาชีพตำรวจของ พ.ต.ท.ทักษิณ เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทั้งในองค์กรการเมืองและระบบราชการที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยมาตรการที่ใช้ความรุนแรงเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาได้ อีกทั้งในหลายองค์กรยังสามารถปกป้องการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ "วัฒนธรรมสีทากี้" ยังถูกนำมาใช้ในองค์กรต่างๆ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ มีการวิ่งเต้น การทำงานเอาหน้า การสยบยอมต่อผู้มีอำนาจ รวมถึงการคอร์รัปชัน (คนมีสี รายปักษ์วิจารณ์, 2549: 19) ด้วยเหตุนี้จึงมีผลให้ พ.ต.ท.ทักษิณสามารถใช้ฐานอำนาจนี้ในการรักษาความมั่นคงให้กับรัฐบาลได้ และขณะเดียวกันก็สามารถอาศัยอำนาจหน้าที่และกลไกในองค์กรเหล่านี้ทำงานในด้านการตรวจตราและควบคุมสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.7.8 สรุปท้ายประเด็น

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พยายามสร้างฐานอำนาจที่สำคัญๆ ขึ้นมาหลายลักษณะ ได้แก่ มติมหาชนที่เกิดจากนโยบายประชานิยม, ระบบบริหารราชการใหม่, บารมีของ พ.ต.ท.ทักษิณ, การสร้างวาทกรรมกระจายอำนาจใหม่, รัฐสภา, ทูต และเครือข่ายความสัมพันธ์ ซึ่งรัฐบาลได้อาศัยฐานอำนาจเหล่านี้ในการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็พยายามที่จะรักษาฐานอำนาจเหล่านี้ไว้อย่างมั่นคง

นอกจากนี้ยังทำให้เห็นว่า รัฐบาลได้พยายามทำให้ฐานอำนาจเหล่านี้เป็นเสมือนโครงสร้างของ "ระบอบทักษิณ" ให้สามารถหยั่งรากไปในเชิงสถาบัน (institutionalization) กล่าวคือเป็นการสร้างโครงสร้างทางการเมืองใหม่แบบอำนาจนิยมให้ซ้อนทับอยู่บนรากฐานการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีลักษณะโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้หากพิจารณาให้ดีจะพบว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เพราะสามารถทำให้ฐานอำนาจเหล่านี้เกิดขึ้นได้จริงในโครงสร้างของระบอบการเมือง

อย่างไรก็ตาม ยังไม่อาจประเมินความเป็นสถาบันของระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้โดยสมบูรณ์ จำเป็นต้องพิจารณาถึงมิติของการเมืองภาคประชาชนร่วมด้วย ซึ่งจะได้กล่าววิเคราะห์อีกครั้งในบทต่อไป

4.4 สรุปท้ายบทที่ 4

สาระสำคัญในบทที่ 4 ได้ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจตรวจตราและควบคุมสังคมอย่างเข้มข้น ในระบอบรัฐตำรวจสมัยใหม่ โดย "ระบอบทักษิณ" ได้แสดงให้เห็นถึง การเลือกใช้สาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล การทำลายระบบกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ การสร้างมติดมหาชนสนับสนุนด้วยนโยบายประชานิยม, กลุ่มทุนผูกขาดมีบทบาทด้านการเมืองแทนกลุ่มเผด็จการ, การปฏิรูประบบราชการแบบรวมอำนาจ (centralization), ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, การปราบปรามการขบวนการภาคประชาชน และการตรวจตราและควบคุมสังคมด้วยวิธีการแบบรัฐตำรวจ เป็นต้น ทั้งนี้หากพิจารณาให้ดีย่อมพบว่า การใช้ อำนาจตรวจตราและควบคุมสังคมอย่างเข้มข้นที่เกิดขึ้นสามารถกระทำได้อย่างแนบเนียนภายใต้ โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการถ่วงดุลของอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ระบอบทักษิณกลับทำลายและใช้กลไกเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์กับรัฐบาล ด้วยวิธีการต่างๆ จึงย่อมพบว่า รัฐบาลได้พยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลในเชิง สถาบัน (institutionalization) หลายด้าน ได้แก่ มติมหาชนที่เกิดจากนโยบายประชานิยม, ระบบ บริหารราชการใหม่, บารมีของ พ.ต.ท.ทักษิณ, การสร้างวาทกรรมกระจายอำนาจใหม่, รัฐสภา และทุน เป็นต้น ซึ่งฐานอำนาจเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในการสร้างโครงสร้างทางการเมืองแบบอำนาจนิยมบนรากฐานการเมืองแบบ ประชาธิปไตยได้อย่างแยบยล

ฉะนั้น รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้พยายามวางรากฐานการเมืองในเชิงลงหลักปัก ฐานให้กลายเป็นระบอบการเมืองที่มีความมั่นคง แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่าประชาชนจำนวนไม่ น้อยได้ผนึกกำลังร่วมกันเป็นขบวนการภาคประชาชน ดังเช่นในกรณีการเคลื่อนไหวของพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่มุ่งต่อต้านระบอบทักษิณ จึงทำให้มองเห็นว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ยังไม่สามารถที่จะปิดกั้นพื้นที่ทางการเมืองของขบวนการภาคประชาชนได้ทั้งหมดเนื่องจากยังไม่ สามารถสร้างฐานอำนาจความชอบธรรมจากเสียงสนับสนุนของประชาชนได้ถ้วนทั่ว แม้ว่าจะใช้ นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือสำคัญก็ตาม ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากรายละเอียดของ ประเด็นดังกล่าวได้ในบทต่อไป