



## แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ใช้แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญคือ มาตรวัดความเป็นประชาธิปไตย (The criteria of democracy) แนวคิดนี้จะช่วยเป็นบรรทัดฐานในการอธิบายภูมิหลังการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยและประเทศรัสเซียที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะแตกต่าง หรือเปลี่ยนแปลงไปจากประเทศที่ประชาธิปไตยลงรากปักฐานแล้ว (Established Democracy) อย่างไร แนวคิดและทฤษฎีต่อมาคือ รัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory State) แนวคิดนี้จะให้หลักการ ลักษณะ และภาพของรัฐและสังคมที่เป็นผู้ล่า โดยจะพิจารณาระบบทักษิณ และระบบปูตินมีการประกอบสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าตามแนวคิดนี้อย่างไร ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้นการเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมส่งผลให้เกิดเหตุการณ์หรือตัวแบบทางประชาธิปไตยที่สร้างความถดถอยทางประชาธิปไตย ดังนั้นแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญอีกชุดหนึ่งคือ ตัวแบบทางประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด (Delegative Democracy) ที่จะอธิบายให้เห็นว่าเหตุการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวแบบดังกล่าวอย่างไร และความถดถอยของประชาธิปไตย (Democratic Rollback) แนวคิดนี้แสดงให้เห็นลักษณะของประชาธิปไตยที่ถดถอยเป็นอย่างไร แนนอนว่าแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ย่อมมีข้อจำกัดดังนั้นจะอธิบายข้อจำกัดของแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวสอดแทรกไปในระหว่างการอธิบาย

#### 2.1.1 ตัวแบบทางประชาธิปไตย (The Models of Democracy)

ก่อนที่จะอธิบายเกณฑ์วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตย และทฤษฎีอื่นๆ จะได้อธิบายเนื้อหาของคำว่าประชาธิปไตยไว้เป็นสังเขปดังนี้

ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบทางการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งประเทศทั้งหลายในโลกต่างใช้กันอย่างแพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน ซามูเอล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้ชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นผลมาจากคลื่นลูกที่สาม (Third Wave) ของการแพร่ขยายตัวทางประชาธิปไตย โดยฮันติงตันได้แบ่งช่วงการขยายตัวของกระแสประชาธิปไตยเอาไว้ 3 ช่วง โดยคลื่นลูกแรกของกระแสประชาธิปไตยเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ.2371 (ค.ศ.1828) ด้วยการให้สิทธิในการออกเสียงเลือกผู้นำกับประชาชน แต่คลื่นลูกแรกของกระแสประชาธิปไตยได้

ต้องหยุดชะงักลงเมื่อมุสโสลินี (Mussolini) ขึ้นครองอำนาจในประเทศอิตาลีราว พ.ศ.2463 (ค.ศ. 1920) คลื่นลูกที่สองของกระแสประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรมีชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 2 กระแสประชาธิปไตยในครั้งนี้ได้ขยายตัวไปถึงประเทศในแถบลาตินอเมริกา และบรรดาประเทศอาณานิคมที่ได้รับเอกราชด้วย แต่การแพร่ขยายตัวของกระแสประชาธิปไตยในครั้งที่สองมีอันต้องชะงักลงในช่วงปี พ.ศ. 2505 (ค.ศ.1962) เมื่อกองทัพทหาร หรือเผด็จการได้เริ่มเข้ามาปกครองหรือคุมอำนาจรัฐจนในปี พ.ศ. 2517(ค.ศ.1974) ที่มีการโค่นล้มเผด็จการทหารในประเทศโปรตุเกสเกิดขึ้น อันตึงตันได้มองว่าคลื่นลูกที่สามของกระแสประชาธิปไตยได้เริ่มขึ้นอีกครั้ง\*

ประชาธิปไตยนับแต่ในอดีตมามีมากมายหลายรูปแบบทั้ง ประชาธิปไตยแบบเสรี (Liberal Democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ประชาธิปไตยแบบสมาคม (Associative Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy)\*\* แต่สามารถจัดแบ่งอย่างกว้างๆ ได้เป็น 3 ตัวแบบ (Model) คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมผ่านกลุ่มองค์กร (Advocacy Democracy)<sup>1</sup>

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีหลักการที่สำคัญคือ ประชาชนเลือกตัวแทนให้เข้าไปทำหน้าที่ในทางการเมือง แต่ปัญหาที่สำคัญของตัวแบบนี้คือ ตัวแทนเมื่อได้รับการเลือกให้ไปทำหน้าที่แล้ว มักจะไม่ทำหน้าที่เพื่อสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ตัวแบบประชาธิปไตยทางตรง มีหลักการสำคัญคือ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามาตัดสินใจทางการเมืองโดยตรง โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านตัวแทน ซึ่งอาจทำได้ในลักษณะการเข้าชื่อเสนอให้รัฐทำกิจกรรมต่างๆ การริเริ่มกฎหมาย หรือการลงประชามติ แต่ปัญหาที่สำคัญของตัวแบบนี้คือ การใช้เสียงส่วนมากเพื่อละเมิดเสียงส่วนน้อย อีกทั้งปัญหาเรื่องช่องทางในการเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจ กล่าวคือ ประชาธิปไตยทางตรงมีช่องทางน้อยกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน<sup>2</sup> และตัวแบบสุดท้าย

\* Samuel P. Huntington, The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1978)

\*\* David Held, Models of Democracy (Cambridge: Polity Press, 2006)

<sup>1</sup> Russell J. Dalton, Susan E. Scarrow and Bruce E. Cain, "Advanced Democracies and The New Politics." Journal of Democracy 15, 1 (January 2004): 16.

<sup>2</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน," ใน ก้าว (ไม่) พันประชาชนนิยมแสวงหาประชาธิปไตย, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรส, 2551), หน้า 9-63.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมผ่านกลุ่มองค์กร หลักการของตัวแบบนี้คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) หรือองค์กรต่างๆ ที่มีส่วนได้เสียกับประเด็นนั้นๆ สามารถเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยตรง และเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวแบบประชาธิปไตยประเภทนี้ต้องการให้ กลุ่มก่อนสมาคม ประชาชนทั่วไป ได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการต่างๆ ด้วยวิธีพูดคุยปรึกษาหารือ<sup>3</sup>

ตัวแบบทางประชาธิปไตยที่ถือว่าสอดคล้อง สามารถนำมาใช้พิจารณากระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินได้คือ ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด (Delegative Democracy) ตัวแบบนี้มองว่าผู้แทนที่ถูกเลือกเป็นเสมือนคณะตัวแทนของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมซึ่งแทนที่จะทำตามกรอบอำนาจหน้าที่หรือตามความต้องการของประชาชน และจะไม่ทำการในสิ่งที่ประชาชนไม่พึงประสงค์ กลับทำหน้าที่ตัวแทนเสมือนการรับสัมปทานอำนาจในการบริหารประเทศจากประชาชน ปัญหาคือผู้แทนเหล่านี้มีอำนาจเพียงพอปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มที่เลือกเขาขึ้นมา หรือมีอำนาจที่กว้างขวางจนสามารถตัดสินใจแทนประชาชนได้ทุกเรื่อง และใช้อำนาจในลักษณะผูกขาดอำนาจทำอะไรก็ได้ที่คณะผู้แทนเห็นว่าสมควร ตัวแบบดังกล่าวนี้เกษียร เตชะพีระ นิยามชื่อที่ต่างออกไปว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบรับเหมาทำแทน”<sup>4</sup> รวมถึงอนุสรณ์ ลิ้มมณี ที่ให้นิยามว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบมอบฉันทะ”<sup>5</sup> ทั้งนี้ กิลเลอร์โม โอ. โดโนแนลล์ (Guillermo O'Donnell) นักรัฐศาสตร์ชาวอาร์เจนตินา เป็นบุคคลแรกๆ ที่ได้ให้คำอธิบายประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดเอาไว้<sup>6</sup>

คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดคือ ประมุขฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเสมือนเป็นคณะผู้รับสัมปทานอำนาจจากประชาชน และใช้อำนาจในลักษณะสัมปทานผูกขาดคือ ใช้อำนาจปกครองประเทศตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม โดยถือว่าสิทธิในการบริหารประเทศหรือสิทธิในฐานะทรัพยากรที่ได้รับสัมปทานเป็นของตนเองแต่เพียงผู้เดียว สามารถดำเนินการในสิ่งใดก็ได้ที่กฎหมายไม่ได้ห้ามหรือข้อตกลงแห่งสัมปทานไม่ได้ระบุตราบเท่าที่ยังอยู่

<sup>3</sup> Marina Sokolova, "Advocacy Democracy Models: Benefits and Limitations," *Information Sciences* 37, 2 (April 2006): 26.

<sup>4</sup> เกษียร เตชะพีระ, ทางแพร่งและพงหนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: มติชน, 2551), หน้า 118.

<sup>5</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี, "การปฏิรูปการเมือง," ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการ: การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540: ความก้าวหน้าและความล้มเหลว, หน้า 1-85. 14-15 มิถุนายน 2548 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2548.

<sup>6</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy* 5, 1 (January 1994): 55.

ในอำนาจหรือตราบเท่าที่ระยะเวลาที่ได้รับสัมปทานยังไม่หมดลงนั่นคือจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ ข้อจำกัดของผู้นำในระบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดคือ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ดำรงอยู่ก่อนอาจขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของตน และการจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดนี้มุ่งให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากเด็ดขาดที่มาจาก การเลือกตั้ง และใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการชี้ขาดว่าผู้คนในประเทศมอบสัมปทานทางอำนาจในการบริหารประเทศให้แก่ใคร ผู้นำตามตัวแบบประชาธิปไตยนี้จะอ้างเสียงข้างมากมาเป็นแรงสนับสนุนความชอบธรรมในการปกครองหรือการผูกขาดอำนาจของตนเอง ดังนั้นตามตัวแบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ผู้นำหรือรัฐบาลจึงเป็นคณะตัวแทนของเสียงข้างมากที่เลือกตนมาหรือกลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง ผู้นำหรือรัฐบาลในฐานะคณะตัวแทนจึงต้องกำหนดนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่เสียงข้างมากที่เลือกตนมา เมื่อได้รับผลประโยชน์จากนโยบายที่ผู้นำจัดสรรให้แล้ว เสียงข้างมากส่วนใหญ่ที่ไม่มีเวลา ไม่มีความรู้ และไม่มีผลประโยชน์อย่างชัดเจนแน่นอนจะแสดงบทบาทวางเฉย (Passive Role) ต่อการกระทำต่างๆ ที่ตามมาของผู้นำ ตราบใดที่ยังสามารถสร้างผลประโยชน์ให้อยู่ และอาจส่งเสียงสนับสนุน การกระทำของผู้นำในบางครั้งเมื่อผู้นำเจอวิกฤติความชอบธรรม แต่เสียงข้างมากจำนวนหนึ่งที่มิบทบาทกระตือรือร้น (Active Role) จะกลายมาเป็นหนึ่งในคณะผู้แทนที่คอยช่วยเหลือผู้นำ ในการสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมากต่อไป

ดังจะเห็นได้ว่านโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญในการยึดกุมเสียงข้างมากเอาไว้ ดังนั้นผู้นำตามตัวแบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดจะมีการออกนโยบายใหม่ๆ อยู่เสมอเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมากและรักษาคะแนนนิยมให้สามารถอยู่ในอำนาจได้ต่อไปหรือให้ระยะเวลาที่ได้รับสัมปทานผูกขาดไม่หมดลง ด้วยอำนาจที่ได้รับมอบจากเสียงข้างมากผ่านคะแนนเสียงการเลือกตั้งบวกกับการที่เสียงข้างมากวางเฉยต่อการกระทำต่างๆ ที่คณะผู้แทนผลประโยชน์ได้กระทำ ส่งผลให้ผู้นำสามารถกำหนดนโยบาย และนำไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จได้ยากหรือสร้างผลเสียก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นเรื่องปกติที่คะแนนนิยมของผู้นำตามตัวแบบนี้จะผูกติดขึ้นลงตามผลลัพธ์ของนโยบาย คำอธิบายจากแนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นได้จากการผลิตนโยบายต่างๆ ของระบอบทักษิณและปูตินให้กับประชาชน

ปัญหาสำคัญของตัวแบบทางประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดคือ ผู้นำจะถือว่ามีสิทธิในการบริหารประเทศเป็นของตนเองแต่เพียงผู้เดียวเสมือนผู้รับสัมปทานผูกขาดที่มีสิทธิในฐานทรัพยากรนั้นแต่เพียงผู้เดียว สถาบันทางการเมืองต่างๆ จึงถูกมองอย่างมีอคติจากผู้นำ และให้น้ำหนักกับการเพิ่มอำนาจให้ผู้นำและฝ่ายบริหาร อีกทั้งระบบการตรวจสอบต่างๆ ถูกฝ่ายบริหารมองว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ กลไกการตรวจสอบจากระบบตุลาการ รัฐธรรมนูญ องค์การตรวจสอบ

ถ่วงดุลอิสระแนวระนาบทั้งหลาย เช่น รัฐสภา พรรคการเมืองไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารได้ ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีปกครองโดยมีฐานอำนาจจากความ นิยมของมหาชนที่เป็นเสียงข้างมากของผู้คนในประเทศ และใช้บุคลิกภาพอันเป็นบุคลิกเฉพาะตัว ของผู้นำเพื่อสร้างความนิยมต่อประชาชน กฎกติกา ขั้นตอนวิธีการและผู้นำระดับรองถูกละเลย มองข้าม และไม่ให้ความสำคัญ สถาบันการเมืองกลายเป็นอุปสรรคที่คอยกีดขวางการบริหารงาน ของผู้นำประเทศไม่ให้บรรลุ พันธกิจต่อประชาชนผู้เลือกตนมา บุคลิกภาพหรือพฤติกรรมดังกล่าว สะท้อนให้เห็นได้จากผู้นำในระบบบทักษิณและปุดิน

ตัวแบบทางประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดให้ความสำคัญกับผู้นำในฐานะตัวกระทำ การทางประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ผู้นำตามตัวแบบคณะผู้แทนผลประโยชน์ที่ครองอำนาจได้ ด้านหนึ่งย่อมต้องมาจากการเลือกตั้งและตอบแทนหรือรักษาสถิตประโยชน์ให้กับกลุ่มคนที่เลือก ตนเองมาตามตัวแบบดังกล่าวเสนอ การเลือกตั้งและคะแนนเสียงจึงเป็นพื้นฐานความชอบธรรม ในการขึ้นครองอำนาจ แต่ในอีกด้านหนึ่งผู้นำไม่ว่าจะเป็นไปตามตัวแบบใดก็ตามการจะครอง อำนาจและอยู่ในอำนาจได้จำเป็นต้องมีฐานเรื่องอำนาจความชอบธรรม (Legitimate Authority) ที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับการปกครองหรือการบริหารประเทศ กล่าวคือ ผู้นำเมื่อจะดำเนินการบริหาร ประเทศไปในทางใดทางหนึ่งย่อมต้องอ้างอิงความชอบธรรม เพื่อให้การดำเนินการนั้นๆ ได้รับการ ยอมรับและไม่ถูกต่อต้าน โดยผู้นำอาจใช้ภูมิหลัง บุคลิกภาพ หรือประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็น เครื่องมือช่วยประกอบสร้างอำนาจความชอบธรรมได้

แม็กซ์ เว็บบอร์ (Max Webber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้อธิบายคุณลักษณะที่ สำคัญของอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมไว้กล่าวคือ เว็บบอร์ มองว่าอำนาจอันชอบธรรมนั้นเกิดขึ้น ได้จาก 3 ทาง คือ อำนาจตามประเพณี (Traditional authority) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือ เหตุผล (Rational/ Legal authority) และอำนาจบารมี (Charismatic authority)<sup>7</sup> ซึ่งอำนาจ ความชอบธรรมใน 2 มิติหลังนี้ ทักษิณและปุดินได้ใช้เพื่อสร้างฐานความชอบธรรมในฐานะผู้นำ ของระบอบ

ตามทัศนะของเว็บเบอร์อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือเหตุผลคือ ความเชื่อร่วมกันใน รูปแบบของกฎเกณฑ์พื้นฐาน และการได้รับมอบอำนาจที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์อันเป็นข้อตกลง ร่วมกันของสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจหน้าที่ในเชิงกฎหมายและเหตุผลสะท้อนผ่านการใช้ โครสร้างกฎหมาย ในทัศนะของเว็บเบอร์อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะยึดโยงกับระบบราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการเป็นอย่างมาก เพราะระบบราชการและข้าราชการคือผู้ที่มีอำนาจ

<sup>7</sup> Max Weber, *Max Weber Sociological Writings*, trans Wolf Heydebrand (New York: Continuum, 1999), p.31.

หน้าที่ตามกฎหมายเหนือกว่าผู้อื่น กฎระเบียบทั้งหลายต่างถูกผลิตออกมาจากระบบราชการ โดยมีบรรดาข้าราชการซึ่งอยู่ในฐานะผู้มีความรู้ในเชิงเทคนิค (Technical Knowledge) เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจ<sup>8</sup> ความรู้ของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นระบบเหตุผล กฎหมาย โครงสร้างหน่วยงานราชการ การวางระเบียบข้อบังคับ เหล่านี้จึงเป็นความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะทำให้ผู้อยู่ในระบบราชการมีพื้นฐานทางอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสูงสามารถเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการสังคมซึ่งจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในสังคมได้

อำนาจบารมีคือ การยอมรับนับถือ ชาบซึ่ง หรือประทับใจบุคลิกภาพในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เหนือกว่าบุคคลโดยทั่วไป ซึ่งแสดงออกมาได้ในหลายลักษณะทั้งการเป็นผู้มีสติปัญญาดีรอบรู้ ความสามารถในการนำพาผู้คนได้เมื่อเกิดวิกฤติ<sup>9</sup> ในบางครั้งอำนาจบารมีสามารถเกิดขึ้นได้จากสถานภาพทางการเงินและเศรษฐกิจได้เช่นกัน<sup>10</sup> ผู้มีลักษณะพิเศษดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับให้เป็นวีรบุรุษมีความพิเศษต่างจากคนส่วนใหญ่ ระบบที่สร้างความปลอดภัยขึ้นจากฐานอำนาจนี้ย่อมมีผู้นำที่มีลักษณะพิเศษ โดดเด่นจนทำให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือและปฏิบัติตาม แต่อำนาจในเชิงบารมีมักมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของระบบ

อำนาจตามประเพณีคือ ความเชื่อที่ถูกสร้างขึ้นมาจากประเพณี หรือวิถีปฏิบัติที่เก่าแก่โดยอิงอยู่กับความศักดิ์สิทธิ์ เป็นความเชื่อที่ถูกสร้างขึ้นมาจากถูกทำให้กลายเป็นวิถีชีวิตของคนในสังคม ระบบใดก็ตามที่สร้างขึ้นจากความชอบธรรมในมิตินี้จะเกิด ความจงรักภักดีความผูกผันของผู้คนต่อระบบ อำนาจในเชิงประเพณีมีลักษณะที่แข็งตัวและหยุดนิ่งได้ง่าย (ในงานชิ้นนี้เลือกใช้แนวคิดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและอำนาจบารมีเป็นหลัก จึงขออธิบายอำนาจตามประเพณีโดยย่อเพียงเท่านั้น) แนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่จะเป็นแนวคิดสำคัญที่จะนำไปใช้อธิบายภูมิหลัง ประวัติความเป็นมาของทักษิณและปูติน โดยชี้ให้เห็นว่าประวัติความเป็นมาของทั้งสองเชื่อมโยงต่อโครงสร้างทางสังคมอย่างไร จนส่งผลต่อการสร้างฐานความชอบธรรมของระบบที่ใช้ในการขึ้นสู่อำนาจ การปกครองและบริหารประเทศ

แม้ว่าประชาธิปไตยจะมีตัวแบบในลักษณะใดก็ตามต่างต้องมีบรรทัดฐานหรือจุดร่วมกันที่จะทำให้ตัดสินหรือบ่งชี้ได้ว่าอย่างไรคือประชาธิปไตยอย่างไรไม่เป็นประชาธิปไตย โดยจะอธิบายมาตรวัดความเป็นประชาธิปไตยในหัวข้อต่อไป

<sup>8</sup> Max Weber, Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization, trans A. M. Henderson and Talcott Parsons (New York: Free Press, 1947), p. 337.

<sup>9</sup> Ibid, p. 328.

<sup>10</sup> Max Weber, From Max Weber: Essays in Sociology, trans H.H. Gerth and C.Wright Mills(London: Routledge, 1991), p. 247.

### 2.1.2 มาตรฐานวัดความเป็นประชาธิปไตย (The Criteria of Democracy)

หลักเกณฑ์ในการวัดมาตรฐานของประชาธิปไตยในที่นี่จะได้นำเสนอทั้งสิ้น 4 ตัวแบบ หรือ 2 กลุ่ม คือหลักเกณฑ์ในกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และหลักเกณฑ์กลุ่มที่ให้ความสำคัญกับ เสรีภาพ การเปิดโอกาสให้เท่าเทียมกัน

จากการศึกษามีผู้ให้คุณลักษณะของมาตรฐานวัดความเป็นประชาธิปไตยไว้หลากหลาย แต่สามารถจัดแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เน้นให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กับกลุ่มที่เน้นเสรีภาพ และการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน

#### กลุ่มแรกหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

หลักเกณฑ์ในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะ ในทางนโยบาย ซึ่งมีผู้ให้เกณฑ์ไว้ดังนี้

โรเบิร์ต เอ ดาห์ล (Robert A. Dahl) ได้เสนอหลักเกณฑ์ 4 ประการ<sup>11</sup> วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมือง หรือมาตรฐานที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยพึงมี คือ

1. การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Participation) โดยตลอดของ กระบวนการตัดสินใจใดๆ พลเมืองควรมีโอกาสที่เหมาะสมและเท่าเทียมกัน ในการแสดงความ ต้องการของตนเองในฐานะผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย พลเมืองต้องมีโอกาสที่เหมาะสมและเท่าเทียมกัน ในการตั้งข้อสงสัย ตั้งคำถามในประเด็นวาระต่างๆ เพื่อให้มีการแสดงเหตุผลรับรองว่าผลลัพธ์ที่ เลือกดีกว่าทางเลือกอื่นๆ

2. มีความเสมอภาคทางการเมือง (Voting Equality at The Decisive Stage) ณ ปริมาณของการตัดสินใจ พลเมืองทุกคนต้องได้รับการโอกาสที่แน่นอนและเท่าเทียมกัน เพื่อ แสดงทางเลือกของตนเอง และต้องให้น้ำหนักทางเลือกของแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกัน

3. มีความเข้าใจที่แท้จริง (Enlightened Understanding) พลเมืองจะต้องมีความเสมอภาค และโอกาสที่จะได้เรียนรู้เกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย รวมไปถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้จากทางเลือกนั้นๆ

4. การควบคุมประเด็นวาระต่างๆ (Control of the Agenda) พลเมืองต้องมีโอกาสที่จะตัดสินใจว่าจะนำเรื่องใดมาจัดวางให้เป็นประเด็นสาธารณะได้

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ของดาห์ลนั้นให้น้ำหนักกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยเท่านั้น หลักเกณฑ์ของดาห์ลจึงถูกวิพากษ์และถูกเพิ่มเติม

<sup>11</sup> Philip Green (ed), Democracy (New York: Humanity Book, 1999), p.58.

ประเด็นลงไปอีกมาจากนักวิชาการต่างๆ เช่น รัสเซล เจ. ดอลตัน (Russell J. Dalton) ซูซาน อี. สคาร์รอฟ (Susan E. Scarrow) และไบรส์ อี. เซียน (Bruce E. Cain) ได้อธิบายหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งของประชาธิปไตยว่านอกจากหลักเกณฑ์ของดาร์ลแล้วยังต้องมีการไม่แบ่งแยกก็ดกัน (Inclusion) กล่าวคือ ผู้ที่อยู่อาศัยในสังคมใดสังคมหนึ่งเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่แล้ว ต้องมีสิทธิในฐานะพลเมืองอย่างเต็มที่ ต้องให้สิทธิในการเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองอื่น ๆ แก่ประชาชนที่เป็นเป็นพลเมืองทุกคน หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าประเทศใดมีลักษณะของประชาธิปไตยหรือไม่นั้นยังมีหลักเกณฑ์ของ อาร์เธอร์ เบนซ์ (Arthur Benz) และ ยานนิส พาปาโดปูลอส (Yannis Papadopoulos) ซึ่งเน้นปฏิสัมพันธ์ในระบบตัวแทนและการตัดสินใจในทางนโยบาย ทั้งคู่ได้ให้หลักเกณฑ์ทางประชาธิปไตยไว้ 4 ประการ คือ<sup>12</sup>

1. ความสอดคล้องกันระหว่างขอบเขตของอำนาจกับประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียง (Correspondence of jurisdictions and constituencies) ในกระบวนการประชาธิปไตยบุคคลทุกคนที่ได้รับผลจากการตัดสินใจต้องมีโอกาสที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงของตนเองว่าต้องการอะไร ต้องไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองสั่งการให้เกิดการตัดสินใจได้ตามลำพัง

2. ตัวแทนและผู้ที่ถูกเลือกตัวแทนต้องมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอยู่เสมอ (Stability of communication between represented and representatives) ผู้ตัดสินใจต้องสื่อสารนโยบายไปยังประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียง และประชาชนก็สามารถที่จะเรียกร้องสิ่งที่ตนเองขึ้นชอบหรือต้องการไปยังผู้แทนได้

3. ความสามารถของผู้แทนที่จะเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจในสิ่งที่สำคัญ (Ability of representatives to propose solution for problems and to make the necessary decision) ผู้แทนต้องมีการรวมผลประโยชน์อันหลากหลายของประชาชน และต้องเสนอทางออกสำหรับปัญหาต่างๆ

4. อำนาจของผู้แทนที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทำงาน (Effective of representative' power to control offices holders) ผู้แทนต้องมีวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ในการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจและสร้างความโปร่งใสในการกำหนดหรือตัดสินใจ

---

<sup>12</sup> Arthur Benz and Yannis Papadopoulos, Government and Democracy (New York: Routledge), 2006, p.6.

หลักเกณฑ์ต่างๆ ของกลุ่มที่ได้กล่าวไปเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การกำหนดประเด็นวาระต่างๆ มีการเริ่มจากสาธารณะมากกว่าชนชั้นนำ หรืออย่างน้อยก็เป็นการริเริ่มจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในกลุ่มนี้อันประกอบไปด้วย ข้อเสนอของดาร์วิน เบนท์ และพาพาโตพายรอส มีลักษณะเน้นไปในเรื่องประเด็นความเป็นตัวแทนและการกำหนดนโยบายมาก อาจเข้าใจได้ว่าทั้งสามให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของตัวแทน หากตัวแทนทำหน้าที่แทนความต้องการของประชาชนในสังคมย่อมจะนำไปสู่การสร้างสังคมประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้ นอกจากนี้ในประเด็นการกำหนดนโยบายก็สามารถสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในสังคมนั้นๆ ได้ เพราะนโยบายย่อมสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นเป็นวงกว้าง การกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนย่อมแสดงให้เห็นการเข้าถึงอำนาจของประชาชน

#### กลุ่มที่สองหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยเสรีภาพ และการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์ทางประชาธิปไตยอีกกลุ่มหนึ่งมีลักษณะของการให้ความสำคัญกับ เสรีภาพ การเปิดโอกาสให้เท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์ในกลุ่มนี้มีผู้ให้หลักการคนสำคัญ คือเรนสกี ดอร์เรนสปลีท (Renske Doorenspleet) และลาร์รี โดมอนด์

ดอร์เรนสปลีท มองว่าหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบประชาธิปไตยนั้นต้องประกอบไปด้วย การแข่งขัน (Competition) และการไม่กีดกันแบ่งแยก (Inclusiveness)<sup>13</sup> ในการแข่งขันนั้นเน้นไปที่ฝ่ายบริหารกล่าวคือ การคัดสรรฝ่ายบริหารจะต้องมีการแข่งขันกัน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดสรรเป็นฝ่ายบริหารได้ มีการแข่งขันให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และมีการจำกัดอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร

การไม่กีดกันแบ่งแยกหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน เรนสกีมองว่าในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยต้องให้ประชาชนทุกคนของรัฐ มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงหรือเลือก โดยไม่สนใจในเรื่อง เพศ เชื้อชาติ ภาษา รายได้ การถือครองที่ดิน การศึกษา และศาสนาความเชื่อ

ส่วนโดมอนด์มองว่าระบอบใดก็ตามหากไม่สามารถรับรองให้เกิดข้อปฏิบัติเหล่านี้ได้ ย่อมไม่ใช่ประชาธิปไตย ข้อปฏิบัติเหล่านี้ได้แก่<sup>14</sup>

- ส่งเสริมให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการเชื่อถือ การแสดงความคิดเห็น การถกเถียง การพูด การเผยแพร่ข่าวสาร การชุมนุม การเดินขบวน การร้องเรียน

- เสรีภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนา และชนกลุ่มน้อย ในการปฏิบัติตามความเชื่อและวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในชีวิตทางการเมืองและสังคม

<sup>13</sup> Renske Doorenspleet, Democratic Transitions (Colorado: Lynne Rienner, 2005), p. 22.

<sup>14</sup> Larry Diamond, The Spirit of Democracy (New York: Times Books, 2008), p.22.

- พลเมืองทุกคนที่เป็นผู้ใหญ่ต้องมีสิทธิในการเลือก
- เปิดโอกาสและให้มีการแข่งขันในเวทีการเลือกตั้ง
- พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งกฎหมายต้องมีความชัดเจน เป็นที่รับรู้ของสาธารณะ มีความแน่นอน และไม่จำกัดอยู่ในวงแคบ
- ระบบตุลาการมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ไม่แตกแยก ในการประยุกต์ใช้กฎหมาย และปกป้องปัจเจกชน หรือกลุ่มคนที่ถูกต้อง
- ในระหว่างกระบวนการทางกฎหมาย ปัจเจกชนต้องมีอิสระจากการทรมาน การข่มขู่ การกักขังอย่างไม่ยุติธรรม การเนรเทศ การแทรกแซง ในชีวิตของแต่ละบุคคล ทั้งโดยตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ
- มีสถาบันในการตรวจสอบอำนาจข้าราชการที่มาจากกาเลือกตั้ง โดยสถาบันทางนิติบัญญัติที่เป็นอิสระ ระบบศาล และตัวแทนองค์กรที่เป็นอิสระต่างๆ
- มีแหล่งข้อมูลข่าวสารที่มีความหลากหลาย มีรูปแบบองค์กรอิสระที่หลากหลายทั้งที่เป็นของรัฐและภาคประชาสังคม (Civil Society)
- มีการควบคุมทหารและองค์การทางด้านความมั่นคงของรัฐ โดยพลเรือนที่มีพื้นฐานมาจากประชาชนผ่านการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมดูแล

ในบางแง่มุมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) รอล พี. เดอ กูซแมน (Raul P. De Guzman) และมิล่า เอ. เรเฟอร์มา (Mila A. Reforma)<sup>15</sup> ระบุว่า การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบการเมืองและก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการบริหารงาน การกระจายอำนาจจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยเหตุผลที่ว่า การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนในระดับกลางและระดับท้องถิ่นตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้โดยตรง อันเป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในทุกระดับ การกระจายอำนาจทำให้ระบบการเมืองมีการพัฒนาทางประชาธิปไตยเพราะ การกระจายอำนาจเป็นการรับรองว่าการกระทำต่างๆ ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็น กระบวนการตัดสินใจ โครงการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ของรัฐ จะดำเนินไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจจึงมีสถานะเป็นเหมือนกลไกที่คอยสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของการก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการจัดสรรอำนาจทรัพยากร และบริการ ที่สมเหตุสมผล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจคือการแบ่งแยกอำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ อย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็น

<sup>15</sup> Raul P. De Guzman, Mila A. Reforma, Decentralization towards Democratization and Development (Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration, 1993), p.3.

ผลจากบริเวณศูนย์กลางอำนาจไปยังบริเวณนอกศูนย์กลางอำนาจ

การกระจายอำนาจมีหลายลักษณะทั้งการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) แต่การกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของการพัฒนาประชาธิปไตยมากที่สุดคือ การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เวียงรัฐ เนติโพธิ์ อธิบายว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองมีเป้าหมายที่จะให้พลเมืองหรือตัวแทนของพลเมือง มีอำนาจมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมักจะมาควบคู่กับรัฐบาลแบบตัวแทน และการกระจายอำนาจสามารถที่จะเป็นตัวสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยได้ด้วยการให้อำนาจกับพลเมืองหรือตัวแทนให้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>16</sup>

จุดเน้นที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยคือ วิธีการที่จะทำให้ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจ จนพัฒนาไปสู่การจัดตั้งเป็นสถาบัน องค์กร หรือตัวแทนของประชาชนได้ กล่าวคืออยู่ในระดับต่ำแต่มีอำนาจสูง สามารถจัดการกิจกรรมของตนเองได้ ดังนั้นทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในมิติของการจัดสรรอำนาจ การควบคุมอำนาจรัฐ และการจัดการอำนาจให้เชื่อมโยงกับประชาชน

หลักเกณฑ์ในการวัดมาตรฐานของประชาธิปไตยทั้ง 4 ตัวแบบ หรือ 2 กลุ่ม รวมถึงแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นจะเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญ ในการตรวจสอบ พิจารณา และประเมินค่าว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยและรัสเซียซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ประกาศใช้ในชวงก่อนการบริหารงานของทักษิณ ชินวัตร และวลาดิเมียร์ ปูติน มีความบิดเบือน แตกต่าง และห่างไกลจากมาตรฐานวัดความเป็นประชาธิปไตยเหล่านี้อย่างไรบ้าง ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตยจะส่งผลต่อการเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้อย่างไร จะได้กล่าวถึงหลักการของรัฐที่เป็นผู้ล่าต่อไป

### 2.1.3 รัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory State)

แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าเป็นแนวคิดหลักที่ใช้อธิบายปฏิบัติการของระบอบทักษิณและปูตินว่ามีพฤติกรรมอย่างไรบ้างที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้ โดยเน้นในช่วงที่ทักษิณและปูตินอยู่ในตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร

<sup>16</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์, "การกระจายอำนาจ," ใน คำ และความคิด ในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1 ใน เอกตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า.87.

แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่านี้มีจุดเน้นในการอธิบายคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเข้าไปควบคุมประชาชน ช่องทางที่ประชาชนจะตรวจสอบ กำกับดูแลรัฐ เป็นไปได้ยาก โดยลักษณะเหล่านี้เกิดขึ้นในรัฐที่มีหลักการพื้นฐานทางประชาธิปไตย ความพยายามอธิบายลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าเริ่มในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์

เบอาซ์ โมเซลเล (Boaz Moselle) และเบนจามิน โปลาค (Benjamin Polak) ได้พยายามอธิบายลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าออกมาเป็นตัวแบบ (Model) ซึ่งทั้งคู่สรุปว่า<sup>17</sup> รัฐที่เป็นผู้ล่า คือรัฐที่ผู้ปกครองมีเป้าหมายในการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองมากที่สุด โดยที่ไม่ได้สร้างสิ่งที่ดีหรือเป็นประโยชน์ให้กับพลเมือง การไม่ควบคุมรัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมส่งผลให้เกิดสวัสดิการที่มีระดับต่ำลง หรือส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่ออกมาอยู่ในระดับต่ำลง และจะต่ำกว่ารัฐหรือสังคมที่ปกครองแบบอนาธิปไตย (Anarchy) อีกด้วย

รัฐที่เป็นผู้ล่าอาจจะสามารถจัดหาสินค้าสาธารณะให้ได้ ทั้งการป้องกันประเทศ การสร้างระเบียบของสังคม การป้องกันภาวะไร้กฎหมาย การจัดหาสินค้าสาธารณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าอาจทำให้การผลิตมวลรวมเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้สวัสดิการของพลเมืองลดลงได้เช่นกัน

รัฐที่เป็นผู้ล่าจะเกิดขึ้นได้ยากในสังคมที่คนอยู่นอกกฎหมายได้ง่าย หรือมีพลเมืองที่ยากจน เพราะโครงสร้างของรัฐจะไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะนำไปไล่ล่าผู้คนในสังคมได้ นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่ายังสามารถทุจริต (Corruption) ได้ทั้งจากผู้อยู่นอกกฎหมายและชาวบ้านทั่วไป

นักเศรษฐศาสตร์อีกคนที่ได้อธิบายความหมายของรัฐที่เป็นผู้ล่าไว้คือ โดเนลด์ จี. ริชาร์ด (Donald G. Richards)<sup>18</sup> โดยมองว่า รัฐที่เป็นผู้ล่าคือ ปัญหาอันเป็นผลพวงจากกระบวนการการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปฏิรูปสถาบัน และการปฏิรูปสาธารณะต่างๆ (Public Reforms) เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รัฐที่เป็นผู้ล่ามีลักษณะการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สร้างผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำ (Elite) มากกว่าที่จะดำเนินการไปตามหลักการที่มีเหตุมีผล นอกจากนี้ในรัฐที่เป็นผู้ล่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รวมไปถึงการปฏิรูปที่สำคัญจะถูกขัดขวางจากบางสถาบันที่ไม่ต้องการการปฏิรูปหรือสถาบันที่เป็นเครื่องมือให้กับชนชั้นนำ

ริชาร์ดได้ขยายความเพิ่มขึ้นโดยชี้ให้เห็นว่า ผู้นำของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะดำเนินการต่างๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดอันจะเกิดแก่สังคมโดยรวม หากแต่จะดำเนินการให้เป็นไปเพื่อ

<sup>17</sup> Boaz Moselle and Benjamin Polak, "A Model of a Predatory State," *Journal of Law Economic & Organization*, April 2001: 1-16.

<sup>18</sup> Donald G. Richards, "Transition and Reform in a Predatory State: The Case of Paraguay," *Journal of Economic Policy Reform* 11, 2, June 2008: 101-114.

ผลประโยชน์ของพวกเขาฟ้อง จากเดิมบรรดาชนชั้นปกครองมักแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าบรรดาผู้นำสามารถสร้างผลประโยชน์ได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น การเข้าไปควบคุมจัดการความไม่สมบูรณ์ของตลาด หรือการเข้าไปจัดการการค้าที่ผิดกฎหมาย สอดคล้องกับชายวิค จักราวารตี (Sauvik Chakraverti) ที่มีทัศนะว่า ในรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่มีความเชื่อว่าการลงทุนที่ซื้อตรงและการค้าที่ปลอดภัยจะนำไปสู่รายได้จำนวนมาก แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าเชื่อในการนำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้าสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ ของข้าราชการและนักการเมือง<sup>19</sup>

ผู้นำในรัฐที่เป็นผู้ล่าสามารถใช้ผู้จงรักภักดี (Loyalty) และการควบคุมทางด้านเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการควบคุมศักยภาพของผู้ที่ท้าทายระบอบให้ไม่สามารถต่อต้านหรือท้าทายได้ อย่างไรก็ตามรัฐที่เป็นผู้ล่าก็สามารถที่จะล้มสลายได้ซึ่งโดเนลด์มองว่า ความไม่มั่นคงของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเกิดขึ้นในลักษณะที่มีวิกฤตการณ์ทางด้านงบประมาณ ประชาชนรวมตัวกันต่อต้านเกิดความสับสนวุ่นวาย และเกิดความขัดแย้งกันภายในตัวระบอบรัฐที่เป็นผู้ล่า สิ่งเหล่านี้จะนำรัฐไปสู่การเปลี่ยนผ่านต่อไป

รัฐที่เป็นผู้ล่าดังกล่าวมาในข้างต้นเป็นการอธิบายในมุมมองของเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก ผู้ที่พยายามนำรัฐที่เป็นผู้ล่ามาเชื่อมโยงในมิติรัฐศาสตร์ที่สำคัญ คือ ลาร์รี โดมอนด์<sup>20</sup> โดมอนด์อธิบายระบบหรือการทำงานของรัฐที่เป็นผู้ล่าว่า ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่ามีฝ่ายที่ครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว (Monopolize Power) มีการปิดกั้นการเข้าถึงทางการเมือง มีการใช้อำนาจเพื่อจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลประโยชน์กับคนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำในการปกครอง ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะมั่นคงอยู่ได้หากชนชั้นนำทางการเมืองใช้ผลประโยชน์ที่เก็บเกี่ยวได้ไปบังคับหรือดำรงรักษาระเบียบทางการเมืองเอาไว้ได้ แต่จะไม่ทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้

รัฐที่เป็นผู้ล่านั้นมีลักษณะที่สำคัญคือ ผู้ปกครองมีแนวโน้มที่จำกัดหรือควบคุมให้กฎหมายและสถาบันยุติธรรมไม่สามารถทำงานได้ กลุ่มผู้นำทางการเมืองจะใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่อย่างมั่นคงเพื่อจำกัดการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลกำไรอันเป็นประโยชน์ต่อพวกพ้องมากกว่าสังคมในระดับกว้าง ในรัฐที่เป็นผู้ล่าอำนาจของคนในสังคมจะไม่เท่าเทียมกัน สถานภาพของบุคคลจะถูกสร้างโดยต้องพึ่งพาการอุปถัมภ์ การบังคับใช้อำนาจ และการร้องขอผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง นโยบายสาธารณะและโครงการต่างๆ ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาจากสภาพ

<sup>19</sup> Sauvik Chakraverti, "Predatory State- The Black Hole of Social Science," *Time of India*, (22 September 1999): 1.

<sup>20</sup> Larry Diamond, *The Spirit of Democracy*, p.296-299.

ความเป็นจริง รัฐบาลไม่ได้มีเป้าประสงค์ที่จะทำให้เกิดสินค้าสาธารณะ (สินค้าที่ไม่สามารถกันผู้อื่นไม่ให้ใช้ได้) เพราะมุ่งสร้างสินค้าสาธารณะนั้นให้เป็นประโยชน์ต่อพวกพ้องและครอบครัว เมื่อรัฐมีสภาพเป็นผู้ล่าเช่นนี้ย่อมนำไปสู่สภาพของสังคมที่เป็นผู้ล่า กล่าวคือ สังคมที่ผู้คนอยากจ่ำรวย ไม่ต้องการทำงานหนัก ไม่ต้องการใช้ประสิทธิภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ไม่ต้องการเผชิญกับความเสียหายอย่างตรงไปตรงมา แต่กลับต้องการจ่ำรวยโดยใช้อำนาจและสิทธิพิเศษที่ได้มาอย่างลับๆ จากผู้มีอำนาจเพื่อสร้างความจ่ำรวยในทางธุรกิจ โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อกับกฎระเบียบข้อบังคับตามกฎหมาย เพราะมีอำนาจทางการเมืองคอยจัดการให้

ในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะไม่เกิดสังคมที่เป็นชุมชนอย่างแท้จริง ไม่มีความร่วมมือกัน ไม่สามารถทำให้เกิดความคิดเห็นร่วมกันของสาธารณะได้ ไม่มีการเคารพกฎหมาย คนในสังคมมีพฤติกรรมเกลียดชังกันเอง ผู้ที่ถือครองอำนาจทางการเมืองจะพยายามทำให้ตนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียวทำให้แสวงหาผลประโยชน์จากการครองอำนาจได้อย่างมากมาย หากมีการเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน จะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่ายหนึ่งได้ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมดเช่นกัน (Zero sum Game) ประชาชนโดยทั่วไปจะไม่เป็นพลเมืองที่ซื่อตรง หากแต่จะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ในสถานะของผู้รับใช้ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงอำนาจและสถานะจะเพิ่มมากขึ้น ลำดับชั้นทางสังคมจะสูงขึ้น คนรวยจะแสวงหาความมั่งคั่งจากคนจน และตัดสิทธิในสินค้าสาธารณะของคนจนออกไป การทุจริตเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในรัฐที่เป็นผู้ล่า แต่กลับถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดจากการระดับบนมิใช่ประชาชนในระดับล่าง การประนีประนอมจะเกิดขึ้นน้อยลง ประชาชนทั่วไปจะรู้สึกถึงการไม่มีอำนาจ

มวลชนในระดับล่างของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะร่วมมือระหว่างกันได้ลำบากเพราะมีความแตกแยก เครือข่ายมีการควบคุมกันเป็นลำดับขั้นไม่ได้ควบคุมกันอย่างเสมอหน้า สังคมในทุกๆ แห่งจะเกิดความแตกแยกทั้งในด้านชาติพันธุ์ ภาษา และรูปแบบทางอัตลักษณ์อื่นๆ ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยก ความแตกแยกนี้จะบีบคั้นให้นำไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ตนเอง ในสังคมของรัฐที่เป็นผู้ล่าประชาชนไม่ได้สร้างความจ่ำรวยจากกิจกรรมการผลิต และการเผชิญความเสียหายอย่างตรงไปตรงมา ผู้คนแสวงหาความจ่ำรวยโดยการใช้อำนาจและสิทธิพิเศษจากความอ่อนแอของรัฐและช่องว่างทางกฎหมาย นอกจากนี้ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actor) ในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะใช้ทุกวิธีการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง นักการเมืองติดสินบนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฝ่ายครองอำนาจมีการกำจัดฝ่ายตรงข้ามโดยการใช้กฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ถือครอง ฝ่ายนิติบัญญัติรับสินบนเพื่อลงคะแนนในพระราชบัญญัติต่างๆ รัฐบาลมีลักษณะบิดเบือนไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครอง

ในสังคมที่เป็นผู้ล่าเมืองจะใช้ทุกวิธีการและทำลายกฎหมายเพื่อจะได้แสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง การเปลี่ยนแปลงต่างๆ สิ่งถูกกำหนดหรือจัดให้มีขึ้นภายใต้ผลประโยชน์ของใครบางคนเท่านั้น ในสังคมที่เป็นผู้ล่าเส้นแบ่งระหว่างการรักษาความสงบกับอาชญากรรมนั้นเบาบางมาก กล่าวโดยสรุปคือ แทนที่ระบอบประชาธิปไตยจะทำให้ประชาชนเข้มแข็ง สามารถตรวจสอบ และผลักดันรัฐให้ดำเนินไปตามที่ประชาชนต้องการ ประชาธิปไตยของบางประเทศในปัจจุบันกลับทำงานให้รัฐมีอำนาจมากขึ้น จนกลายเป็นรัฐที่ไล่ล่าประชาชน ประชาชนไม่ได้มีอำนาจตามหลักประชาธิปไตยเลย

การอธิบายความข้างต้นได้แสดงให้เห็นคุณลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าว่าสภาพของสังคมมีลักษณะอย่างไร ชนชั้นนำทางการเมืองหรือผู้ครองอำนาจรัฐมีการบริหารจัดการอย่างไร การทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนรวมถึงกฎระเบียบข้อบังคับถูกนำมาใช้อย่างไร แต่แนวคิดข้างต้นยังให้การอธิบายลักษณะการเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองกับกลุ่มทุนได้น้อย จึงขอแนะนำแนวคิดในเรื่อง การยึดกุมรัฐ (State Capture) มาสร้างและขยายกรอบในการอธิบายรัฐที่เป็นผู้ล่าเพิ่มขึ้น

แนวคิดเรื่องการยึดกุมรัฐนี้ผู้ที่ทำการศึกษาเป็นกลุ่มแรกๆ เห็นจะได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลก (World Bank) งานชิ้นแรกๆ ที่ศึกษาการยึดกุมรัฐได้แก่ การศึกษาของโจเอล เฮลแมน (Joel S. Hellman) เจอเรนท์ โจนส์ (Geraint Jones) และเดเนียล คูฟแมนน์ (Daniel Kaufmann) ทั้งสามได้ให้ความหมายของการยึดกุมรัฐ เอาไว้ว่า<sup>21</sup> การสร้างรูปแบบของกฎเกณฑ์เบื้องต้นในการแข่งขัน เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ จะดำเนินการผ่านการจ่ายเงินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่โปร่งใสให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ ทั้งสามได้ขยายความให้เห็นว่าในการยึดกุมรัฐนั้นหน่วยการผลิต (Firms) ส่วนบุคคลจะทำการจ่ายเงินที่ไม่โปร่งใสหรือผิดกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ เพื่อหน่วยการผลิตจะได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อสถาบันของรัฐในการกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ โจเอลและคณะได้สร้างตัวชี้วัดลักษณะของการยึดกุมรัฐเอาไว้ว่า ในสังคมที่มีการยึดกุมรัฐนั้นมีการซื้อการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาเพื่อให้ผ่านกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล มีการซื้อตัวประธานาธิบดี เพื่อให้ประกาศใช้กฎหมายที่สร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคล ธนาคารจัดการกองทุนอย่างไม่ถูกต้อง การซื้อตัวตุลาการในการตัดสินคดีความทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง และมีการให้เงินสนับสนุนที่ผิดกฎหมายกับพรรคการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้ง โดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

<sup>21</sup> Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence Transition," in Policy Research Working Paper, No. 2444 on ABCDE Conference (Washington D.C.: World Bank, September 2000), pp.2-36.

แอสแมนและคณะสรุปว่าการยึดกุมรัฐเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้มักจะพัฒนาในเรื่องที่สำคัญคือ การสร้างเสรีภาพและการแปรรูปทรัพย์สินของรัฐให้เป็นของเอกชน แต่กลับไม่ได้พัฒนาการปฏิรูปสถาบันให้มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสม เป็นเหตุให้มีการนำการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยมาใช้ และไปเพิ่มอำนาจทางการเมืองให้มากขึ้น แต่จำกัดการแข่งขันทางการเมือง การยึดกุมรัฐจะเติบโตได้ดีในสภาพแวดล้อมที่มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเพียงบางส่วน และมีการรวบอำนาจทางการเมือง

ในขณะที่แอสแมนและคณะมองเรื่องการยึดกุมรัฐเป็นเรื่องความสัมพันธ์ของหน่วยการผลิตกับรัฐ แต่เยฟเกนี ยาคอฟเลียฟ (Evgeny Yakovlev) และอีคาเทอรินา ชูราฟสกายา (Ekaterina Zhuravskaya) มีทัศนะว่า<sup>22</sup> การยึดกุมรัฐจะกระทำโดยชนชั้นนำที่ทรงอำนาจ (Powerful Elites) โดยชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองจะเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำกฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองเหล่านี้ จะสร้างอุปสรรคกีดกันการเกิดขึ้นและการพัฒนาการแข่งขันทางการค้า ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองนี้จะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า การยึดกุมรัฐมีลักษณะที่เกี่ยวข้องอยู่กับการทุจริตหรือคอร์รัปชันมากจึงมีแนวคิดที่มองว่าการยึดกุมรัฐกับการทุจริตนั้นเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก

วินัย ภาคาวา (Vinay Bhargava) และ เอมีว โบลองไกตา (Emil Bolongaita) มองว่าการยึดกุมรัฐเป็นเครื่องมือ ที่จะทำให้เกิดการทุจริตในการบริหารจัดการ หรือบางทีการทุจริตในการบริหารจัดการก็ประนีประนอมกับการยึดกุมรัฐ เพื่อทำให้เกิดการทุจริตที่เบ็ดเสร็จมากขึ้น<sup>23</sup>

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการยึดกุมรัฐที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นมักจะมองในเชิงตัวบุคคล (Actor) หรือมองในระดับปัจเจก (Individualism) มากกว่าจะมองในระดับโครงสร้าง (Structure) หรือมองในระดับองค์รวม (Collectivism) พฤติกรรมการยึดกุมรัฐในปัจจุบันเกิดมากในระดับองค์กรทางด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติในระดับรัฐ และโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง ดังนั้นในเชิงโครงสร้างหรือองค์รวมจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้วย โดยแนวคิดของโอเล็กเซีย โอลเมลยานชุก (Oleksiy Omelyanchuk) ได้อธิบายการยึดกุมรัฐในระดับโครงสร้างทางสถาบัน เขาไว้ว่า การยึดกุมรัฐเป็นกิจกรรมที่เป็นระบบของปัจเจกหรือกลุ่มต่างๆ ที่เข้าไปมีอิทธิพลใน

<sup>22</sup> Evgeny Yakovlev and Ekaterina Zhuravskaya, *State Capture: From Yeltsin to Putin* (Moscow: Center for Economic and Financial Research, 2005), pp. 1-22.

<sup>23</sup> Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* (Washington D.C: World Bank, 2004), p.24.

กิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งกิจกรรมจะดำเนินตามหลักการของสถาบันต่างๆของรัฐ โดยใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างผลประโยชน์ อีกทั้งเข้าไปมีอิทธิพลในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของตนเองผ่านนักการเมืองในระดับสูง<sup>24</sup>

แนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับรัฐที่เป็นผู้ล่าและการยึดกุมรัฐสามารถนำมาประมวลและสร้างคำอธิบายใหม่ได้เป็นมิติดังนี้

#### รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย

ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actor) ในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างผลประโยชน์ ใช้ทุกวิธีการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง นักการเมืองเอื้อประโยชน์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฝ่ายครองอำนาจมีการกำจัดฝ่ายตรงข้ามโดยการใช้อำนาจที่ตนเองเป็นผู้ถือครอง ฝ่ายนิติบัญญัติรับสินบนเพื่อลงคะแนนในพระราชบัญญัติต่างๆ

ในรัฐที่เป็นผู้ล่าการสร้างรูปแบบของกฎเกณฑ์เบื้องต้นในการแข่งขัน เช่น กฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับ จะมีการจ่ายเงินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่โปร่งใสให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ หน่วยงานผลิต (Firms) ส่วนบุคคลจะทำการจ่ายเงินซึ่งไม่โปร่งใสหรือผิดกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ เพื่อหน่วยงานผลิตจะได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อสถาบันของรัฐในการกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ

มีการซื้อการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาเพื่อให้ผ่านกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล มีการซื้อตัวประธานาธิบดีเพื่อให้ประกาศใช้กฎหมายที่สร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคล ธนาคารจัดการกองทุนอย่างไม่ถูกต้อง การซื้อตัวตุลาการในการตัดสินคดีความทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง และมีการให้เงินสนับสนุนที่ผิดกฎหมายกับพรรคการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้งโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

#### รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม

ผู้นำในรัฐที่เป็นผู้ล่าสามารถใช้ผู้จงรักภักดี (Loyalty) และการควบคุมทางด้านเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการควบคุมศักยภาพของผู้ที่ทำทนายระบอบให้ไม่สามารถต่อต้านหรือทำทนายได้รวมไปถึงการใช้กฎหมายของฝ่ายที่ครองอำนาจเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้าม

รัฐบาลมีลักษณะบิดเบือนไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครอง

---

<sup>24</sup> Oleksiy Omelyanchuk, Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine (Budapest: Central European University Press, 2001), p.8.

การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่ายหนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมดเช่นกัน

### รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง

อำนาจทางการเมืองในรัฐที่เป็นผู้ล่า คือรัฐที่ผู้ปกครองมีเป้าหมายในการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองมากที่สุด โดยที่ไม่ได้สร้างสิ่งที่ดีหรือเป็นประโยชน์ให้กับพลเมือง การไม่ควบคุมรัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมส่งผลให้เกิดสวัสดิการที่มีระดับต่ำลง หรือส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่ออกมาอยู่ในระดับต่ำลง และจะต่ำกว่ารัฐหรือสังคมที่ปกครองแบบอนาธิปไตย (Anarchy) อีกด้วย

ผู้นำของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะดำเนินการต่างๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดอันจะเกิดแก่สังคมโดยรวม หากแต่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาพอง จากเดิมบรรดาชนชั้นปกครองมักแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าบรรดาผู้นำสามารถสร้างผลประโยชน์ได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น การเข้าไปควบคุมจัดการความไม่สมบูรณ์ของตลาด หรือการเข้าไปจัดการการค้าที่ผิดกฎหมาย

ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่าฝ่ายที่ครองอำนาจจะพยายามครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว หรือเผด็จการ (Monopolize Power) และมีการปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้เท่ากับตน

### รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน

ในสังคมของรัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory Society) จะไม่เกิดสังคมที่เป็นชุมชนอย่างแท้จริง ไม่มีความร่วมมือกัน ไม่สามารถทำให้เกิดความคิดเห็นร่วมกันของสาธารณะได้ ไม่มีการเคารพกฎหมาย คนในสังคมมีพฤติกรรมเกลียดชังกันเอง ผู้ที่ถือครองอำนาจทางการเมืองจะพยายามทำให้ตนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียว ทำให้แสวงหาผลประโยชน์จากการครองอำนาจได้อย่างมากมาย ประชาชนโดยทั่วไปจะไม่เป็นพลเมืองที่ซื่อตรง หากแต่จะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ ในสถานะของผู้รับใช้คอยรับผลประโยชน์ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงอำนาจและสถานะจะเพิ่มมากขึ้น ลำดับชั้นทางสังคมจะสูงขึ้น คนรวยจะแสวงหาความมั่งคั่งจากคนจน และตัดสิทธิในสินค้าสาธารณะของคนจนออกไป การทุจริตเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในรัฐที่เป็นผู้ล่า แต่กลับถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดจากระดับบนมิใช่ประชาชนในระดับล่าง การประนีประนอมจะเกิดน้อยลง ประชาชนทั่วไปจะรู้สึกถึงการไม่มีอำนาจ

มวลชนในระดับล่างของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะร่วมมือระหว่างกันได้ลำบากเพราะมีความแตกแยก เครือข่ายมีการควบคุมกันเป็นลำดับขั้นไม่ได้ควบคุมกันอย่างเสมอหน้า สังคมในทุกๆ แห่งจะเกิดความแตกแยกทั้งในด้านชาติพันธุ์ ภาษา และรูปแบบทางอัตลักษณ์อื่นๆ ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยก ความแตกแยกนี้จะบีบคั้นให้เข้าไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ให้สิทธิพิเศษแก่ตนเอง

### รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง

รัฐที่เป็นผู้ล่าอาจจะสามารถจัดหาสินค้าสาธารณะให้ได้ ทั้งการป้องกันประเทศ การสร้างระเบียบของสังคม การป้องกันภาวะไร้กฎหมาย การจัดหาสินค้าสาธารณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าอาจทำให้ผลผลิตมวลรวมเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้สวัสดิการของพลเมืองลดลงได้เช่นกัน

รัฐที่เป็นผู้ล่ามีลักษณะการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สร้างผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำ (Elite) มากกว่าที่จะดำเนินการไปตามหลักการที่มีเหตุมีผล ในรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่มีความเชื่อว่าการลงทุนที่ซื้อตรงและการค้าที่ปลอดภาษีจะนำไปสู่รายได้จำนวนมาก แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าเชื่อในการนำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้าสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ ของข้าราชการและนักการเมือง

ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่านั้นมีการใช้อำนาจเพื่อจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลประโยชน์กับคนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำในการปกครอง ในสังคมของรัฐที่เป็นผู้ล่าประชาชนไม่ได้สร้างความร่ำรวยจากกิจกรรมการผลิต และการเผชิญความเสี่ยงโดยตรงไปตรงมา ผู้คนแสวงหาความร่ำรวยโดยการใช้อำนาจและสิทธิพิเศษจากความอ่อนแอของรัฐและช่องว่างทางกฎหมาย

ในรัฐที่เป็นผู้ล่าชนชั้นนำทางธุรกิจจะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองรวมถึงเข้าไปมีอิทธิพลในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของตนเองผ่านนักการเมืองในระดับสูง และเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำกฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองเหล่านี้ จะสร้างอุปสรรคกีดกันการเกิดขึ้นและการพัฒนาการแข่งขันทางการค้า ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองนี้จะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องรัฐที่เป็นผู้ล่าสามารถนำมาเป็นกรอบในการอธิบายการบริหารประเทศของทักษิณและปูดินได้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนเจตนาารมณกฎหมายสูงสุดของประเทศ การใช้อำนาจรัฐในการปราบปรามศัตรู การรวบอำนาจบริหาร และการสื่อสารกับประชาชน ในขณะเดียวกันแนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่สามารถที่จะเป็นกรอบในการอธิบายธุรกิจการเมืองได้เพียงพอ แนวคิดการยึดกุมรัฐจึงเป็นแนวคิดที่สามารถใช้เป็นกรอบในการอธิบายทดแทนได้ อีกทั้งยังนำแนวคิดการยึดกุมรัฐมาเสริมคำอธิบายแนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าให้ครอบคลุมมากขึ้น เมื่อเกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าแล้วจะส่งผลให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในลักษณะใดบ้างจะได้กล่าวถึงลักษณะของแนวคิดดังกล่าวต่อไป

#### 2.1.4 ความถดถอยทางประชาธิปไตย (Democratic Rollback)

แนวคิดเรื่องความถดถอยทางประชาธิปไตยเป็นกรอบทางทฤษฎีที่จะนำไปพิจารณาและยืนยันเทียบเคียงให้เห็นได้ว่า รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเป็นลักษณะหรือพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบ

สัมปทานผูกขาดที่แสดงออกภายใต้ระบอบทักษิณและปุนิน เป็นปัจจัยให้เกิดความถดถอยหรือความไม่ก้าวหน้าของประชาธิปไตยได้อย่างไร ความถดถอยของประชาธิปไตยถูกสร้างคำอธิบายออกมาทั้งในลักษณะของความไม่ก้าวหน้าของประชาธิปไตย หรือการล่มสลายของประชาธิปไตย (Democratic Breakdown) ผู้ที่ทำการศึกษาความถดถอยทางประชาธิปไตยในภูมิภาคต่างๆ คนสำคัญได้แก่ ซีมัวร์ มาร์ติน ลิบเซท (Seymour Martin Lipset) ฮวน เจ ลินซ์ (Juan J. Linz) อัลเฟรด สเตฟเฟน (Alfred Stephan) รวมถึงลาร์รี โดมอนด์ ผลการศึกษาของบุคคลเหล่านี้สามารถนำมาสรุปให้เห็นลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ดังนี้

- บทบาทของผู้นำ (Role of Leadership)

ในสังคมหรือรัฐที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยผู้นำจะมีลักษณะแข็งกร้าว (Militant) พร้อมทั้งจะตอบโต้ผู้อื่นตลอดเวลา ไม่ประนีประนอม (Uncompromising) ไม่นิยมเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามเพื่อแสวงหาจุดร่วมหรือฉันทามติ ไม่นิยมการปรับตัวแต่มักสร้างจุดยืนของตนเอง ให้เกิดเป็นขั้วหรือฝักฝ่าย<sup>25</sup> มักจะขยายเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจของตนเองจนกลายเป็นผู้นำแบบอำนาจนิยม (Authoritarian)<sup>26</sup>

- ลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย (Oligarchy)

ความถดถอยของประชาธิปไตยในอีกลักษณะหนึ่งคือ การมีคณะบุคคลจำนวนน้อยขึ้นมาปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า คณาธิปไตย ประชาธิปไตยแบบคณาธิปไตย (Oligarchical democracy) บรรดาผู้นำจะควบคุมผู้ตามหรือประชาชนผ่านระบบของการฟุ้งฟิง ช่วยเหลือ สิ่งที่เป็นรูปธรรมคือ การให้รางวัลทั้งที่เป็นเงินและสิ่งของ บรรดาผู้นำระบอบประชาธิปไตยแบบคณาธิปไตยสามารถที่จะควบคุมประชากรที่ไม่สนใจในการเมืองและประชาชนผู้ที่ยึดถือกับระเบียบประเพณีได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้คณาธิปไตยยังสามารถใช้พรรคการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของชนชั้นนำควบคุมพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ให้ไม่กระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารจัดการ<sup>27</sup>

- วัฒนธรรมการเมือง (Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะของอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolutist) มีชน

<sup>25</sup> Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Latin America, 4 (Colorado: Lynne Rienner, 1989), p.14.

<sup>26</sup> Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Asia, 3 (Colorado: Lynne Rienner, 1989), p.8.

<sup>27</sup> Alexander W. Wilde, Conversations among Gentlemen: "Oligarchical Democracy in Colombia," in The Breakdown of Democratic Regimes (Maryland: Johns Hopkins University Press, 1978), p.68.

ชั้นนำ มีการปกครองแบบลำดับชั้น (Hierarchical) มีการร่วมมือทางการเมืองระหว่างบางกลุ่มบางพวก (Corporatist) มีวัฒนธรรมแบบอำนาจเผด็จการ อีกทั้งผู้คนในสังคมมีลักษณะนิสัยใจคอที่ชอบพึ่งพิง ไม่นิยมการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจอย่างเปิดเผย มีความกลัวที่จะเกิดความขัดแย้งแตกแยก<sup>28</sup> วัฒนธรรมการเมืองเช่นนี้จะเกิดขึ้นในประเทศที่ความถดถอยทางประชาธิปไตย

-การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย (Minority)

ความขัดแย้งหรือความขัดแย้งของเสียงส่วนน้อยเป็นอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยบางประเทศ ความขัดแย้งแตกแยกของเสียงส่วนน้อยจะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองลดน้อยลง เกิดการจลาจลที่ใช้ความรุนแรง เกิดการปราบปรามอันจะส่งผลเสียต่อทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดขั้วหรือฝักฝ่ายทางการเมือง ประชาชนทุกกลุ่มในสังคมเกิดความไม่พอใจในสถานการณ์ปัญหาเสียงส่วนน้อยเหล่านี้จึงทำให้เกิดการยอมรับมาตรการที่เป็นเผด็จการมากขึ้นเพื่อจะได้รักษาความสงบเอาไว้ได้ แต่ขณะเดียวกันก็จะทำลายความก้าวหน้าของประชาธิปไตยไปด้วย

-สถาบันทางการเมือง (Political Institution)

สถาบันทางการเมืองในสังคมที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยมีลักษณะของสถาบันที่อ่อนแอ สถาบันทางการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างรัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ บริหาร พรรคการเมือง ในประเทศที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยจะขาดแคลนทรัพยากร ขาดแคลนอำนาจอันชอบธรรม และขาดความสามารถในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แต่กลับมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจจากการบังคับ (Power) และการครอบงำ (Domination) สถาบันทางการเมืองไม่สามารถดำรงรักษาระเบียบทางสังคม หลักนิติรัฐเอาไว้ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถแสดงบทบาทลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้<sup>29</sup> นอกจากนี้ยังขาดความสามารถที่จะสร้างอิสระให้กับสถาบันทางการเมือง พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันค่อนข้างน้อย อันเนื่องมาจากไม่มีความมั่นคง มีการยุบพรรคได้ง่าย พรรคการเมืองไม่สามารถยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของพรรคได้

-การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (Socio-economic Development)

ระดับการพัฒนาทางประชาธิปไตยมักมีความสัมพันธ์กับระดับในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมอยู่เสมอ ในสังคมที่มีความก้าวหน้าหรือการพัฒนาทางประชาธิปไตยจะมีระดับการพัฒนา

<sup>28</sup> Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Asia, 3, p.15.

<sup>29</sup> Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Latin America, 4, pp.19-27.

ทางสังคมเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง มีการขยายตัวของการศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการเพิ่มขึ้นของรายได้ โดยในประเทศที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยนั้นย่อมมีลักษณะของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในทางตรงกันข้าม

- กองทัพ (Military)

ในสังคมที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยกองทัพจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองสูง และบ่อยครั้งกองทัพจะแสดงบทบาททางการเมืองผ่านการปฏิวัติ รัฐประหาร โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย เมื่อกองทัพมีการแทรกแซงทางการเมืองมักจะทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งตามมาคือ กรอบความคิดของประชาธิปไตยจะถูกกำหนดนิยามให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในสังคมที่ประชาธิปไตยไม่ก้าวหน้ากองทัพจะมีบทบาททางการเมืองสูงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยจะต้องคอยรักษาความสัมพันธ์กับกองทัพอยู่เสมอ<sup>30</sup> ทำให้อำนาจอันชอบธรรมของประชาชนซึ่งเป็นแรงเสริมให้ประชาธิปไตยก้าวหน้าเกิดขึ้นไม่ได้

คุณลักษณะของความถดถอยทางประชาธิปไตยในช่วงต้น เป็นการอธิบายเบื้องต้นเพื่อให้เห็นเป็นแนวทางว่า สังคมที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยมีลักษณะอย่างไรบ้าง และแน่นอนว่าความถดถอยของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างก็มีลักษณะที่เหมือนและต่างกันไปไม่ได้จำกัดอยู่เพียงตามลักษณะที่ยกมาอธิบาย ในกรณีของประเทศไทยและรัสเซียก็เช่นกัน

## 2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อจะแสดงให้เห็นขอบเขตแห่งความรู้ที่ผ่านมามีการศึกษาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยของไทยและรัสเซียในช่วงการปกครองของทักษิณ ชินวัตรและวลาดีมีร์ ปูติน ว่ามีการศึกษาในแง่มุมใดบ้างแล้ว จึงได้รวบรวมและวิเคราะห์งานที่ได้ทำการศึกษามาแล้วเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างงานที่ได้มีการศึกษามาแล้วกับงานชิ้นนี้ โดยได้ทำการแบ่งงานเขียนออกเป็น 2 กลุ่ม คืองานเขียนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงทักษิณและปูติน

### 2.2.1 งานเขียนที่ว่าด้วยประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณ

การจัดแบ่งกลุ่มของงานที่มีการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองในช่วงทักษิณ ชินวัตรมีผู้ที่ได้ทำการศึกษาและจัดแบ่งเอาไว้ก่อนแล้วโดยอาจเริ่มจากเกษียร เตชพีระ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และเก่งกิจ กิติเรียงลาภ

<sup>30</sup> Ibid., p.31.



เกษียรแบ่งงานที่ศึกษาเกี่ยวกับทักษิณไว้ 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่เน้นแง่บุคคลเป็นหลัก และกลุ่มที่เน้นแง่ระบอบเป็นหลัก<sup>31</sup> โดยเกษียรใช้เกณฑ์ที่สำคัญในการแบ่งคือ เนื้อหาของงาน หากงานมีเนื้อหาที่กล่าวถึงเรื่องส่วนตัวของทักษิณ กล่าวถึงภูมิหลังประวัติความเป็นมา ความสำเร็จทางธุรกิจ การอธิบายช่วงชีวิตที่เข้าสู่วงการการเมือง งานเหล่านี้เกษียรจัดให้อยู่ในกลุ่มที่เน้นแง่บุคคล ส่วนเนื้อหาของงานที่กล่าวถึงเงื่อนไขปัจจัยทางภาวะวิสัยไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางการเมือง กลุ่มพลังทางสังคมการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ ซึ่งเอื้อให้เกิดการเมืองการปกครองแบบรัฐบาลทักษิณ เกษียรจัดว่าเป็นงานในแง่ระบอบ

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ได้รวบรวมทัศนะที่วิพากษ์ระบอบทักษิณเอาไว้โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม<sup>32</sup> อันได้แก่ ระบอบทักษิณในฐานะประชานิยมทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง ระบอบทักษิณในฐานะระบอบรัฐ (นาย) ทุนนิยม ระบอบทักษิณในฐานะระบอบเผด็จการ และระบอบทักษิณในฐานะระบอบที่ไม่ส่งเสริมศักยภาพของชุมชน กรอบสำคัญที่พิชญ์ใช้ในการจัดแบ่งกลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับทักษิณคือ การพิจารณาแนวคิดหรืออุดมการณ์ (Ideology) ของผู้ที่ทำการศึกษาในแต่ละกลุ่มแล้วจัดแบ่งประเภทของงานออกมาตามแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่ปรากฏในงานเขียน ดังจะเห็นได้จากกลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะประชานิยมทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง มีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ กลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบรัฐ (นาย) ทุนนิยม มีพื้นฐานการวิเคราะห์จากแนวคิดของมาร์กซิสต์ กลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบเผด็จการ มีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ต่อต้านการครอบงำของอำนาจรัฐ และกลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบที่ไม่ส่งเสริมศักยภาพของชุมชน มีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากแนวคิดประชาสังคม (Civil Society) ทั้งนี้ข้อเสนอของพิชญ์เกี่ยวกับระบอบทักษิณที่กล่าวว่า ระบอบทักษิณคือการครองความคิดจิตใจคน เพื่อลดความขัดแย้งทางชนชั้นนั้นมีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากอุดมการณ์ของมาร์กซิสต์ อันได้แก่ แนวคิดการครองความคิดจิตใจคน (Hegemony) นั้นเอง

ในส่วนของแก๊งกิก กิติเรียงลาภ แบ่งงานเขียนที่ศึกษาเกี่ยวกับรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็น 5 มุมมอง อันได้แก่<sup>33</sup>

<sup>31</sup> เกษียร เตชะพีระ. บุชกับทักษิณ : ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน, หน้า 225.

<sup>32</sup> พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, ทักษิณนิยม...(อีกที)ใน พิชทักษิณ, ภัยใหญ่ ไตรสุริยะธรรมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: open books, 2547), หน้า184-192.

<sup>33</sup> แก๊งกิก กิติเรียงลาภ, "เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการต่อสู้ทางชนชั้นในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ.2549: ศึกษาการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองและการเสื่อมอำนาจของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 11-12.

1. รัฐบาลชุดนี้เป็นระบอบเผด็จการหรือเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของทุน
2. ระบบรัฐอุปถัมภ์ที่ทำให้ประชาชนช่วยตัวเองไม่ได้ ไม่พอเพียง และกลายเป็นผู้บริโภคหรือแบมือขอยุบาย
3. รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐนายทุนผูกขาดที่เอื้อผลประโยชน์กับการสร้างเครือข่ายการสะสมทุน และการผูกขาดของกลุ่มทุนผูกขาดขนาดใหญ่
4. รัฐบาลประชานิยมที่มีนโยบายที่มุ่งเน้นการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากอย่างไร้เหตุผลเพื่อเอาใจและสร้างคะแนนเสียงในหมู่คนชั้นล่าง
5. รัฐบาลพรรคไทยรักไทยในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การครองการนำโดยมีเป้าหมายเพื่อลดความขัดแย้งทางชนชั้นและปกป้องการสะสมทุนของระบบทุนนิยม

พื้นฐานสำคัญที่เก่งกิจใช้ในการจัดแบ่งประเภทของงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากการจัดแบ่งกลุ่มของพิชญ์ และได้เพิ่มเติมงานเขียนอีกกลุ่มหนึ่งเข้าไปให้มีจำนวนมากกว่าเดิม โดยเพิ่มงานเขียนที่วิเคราะห์การทำงานของระบอบทักษิณ โดยใช้แนวคิด "อำนาจนำในการครองความคิดจิตใจคน (Hegemony)" ของกรัมสกี (Gramsci) จุดเด่นในการจัดแบ่งกลุ่มงานเขียนที่เกี่ยวกับระบอบทักษิณของเก่งกิจคือ การใช้แนวคิดชนชั้น หรือการต่อสู้ทางชนชั้น แนวคิดกลุ่มพลังทางสังคม มาวิเคราะห์และชี้ให้เห็นความบกพร่องของงานในแต่ละกลุ่ม กล่าวคือชี้ให้เห็นว่างานเกี่ยวกับทักษิณในแต่ละกลุ่มยังขาดการพิจารณาถึงเรื่องการต่อสู้ทางชนชั้น และขาดการเชื่อมโยงกับกลุ่มพลังทางสังคมบางกลุ่มบางสถาบันซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องหลัง

จากการแบ่งประเภทงานที่มีการศึกษาเกี่ยวกับทักษิณตามที่กล่าวมาทำให้สามารถมองเห็นขอบเขตของการศึกษาเกี่ยวกับระบอบทักษิณได้ผ่านการจัดแบ่งกลุ่มงานเขียนของเกษียร พิชญ์ และเก่งกิจ โดยงานเขียนที่ให้ความสำคัญกับมุมมองเรื่องรัฐและการพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณนั้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องบ้างคือ กลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบเผด็จการหรือเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์จากการเลือกตั้ง กล่าวคืองานกลุ่มนี้พยายามอธิบายว่าการบริหารประเทศของทักษิณมีการทำลายประชาธิปไตยผ่านปัจจัยต่างๆ ทั้งการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ การไม่จำเป็นต้องพึ่งพาฐานอำนาจจากนักการเมืองแบบเดิม ไม่ต้องพึ่งพาขุนนางวิชาการ (Technocrats) เอ็นจีโอ สังคมตรวจสอบได้น้อยลง ฝ่ายบริหารสร้างความเข้มแข็ง และเสริมสร้างอำนาจให้เด็ดขาดผ่านกลไกในการบริหารจัดการของรัฐ และกลุ่มทุนผูกขาดที่เป็นพันธมิตร

นอกจากงานกลุ่มดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้ทำการศึกษากาการบริหารประเทศของทักษิณกับการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยเอาไว้ไม่ว่าจะเป็น ผาสุก พงษ์ไพจิตร โยชิฟุมิ ทามาเดะ (Yoshifumi Tamada) และดันแคน แม็กคาโก (Duncan Mccargo)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ อธิบายความถึงการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยภายใต้ระบอบทักษิณว่ามีลักษณะของการเป็น "ประชานิยมเสรีนิยมใหม่

แบบเผด็จการ (Authoritarian neo-liberal populism)"<sup>34</sup> กล่าวคือ การบริหารประเทศของทักษิณ มีลักษณะผสมกันระหว่างประชานิยมเสรีใหม่กับเผด็จการเสียงข้างมาก ทักษิณมีนโยบาย ภายนอกประเทศแบบเสรีนิยมใหม่โดยการเปิดให้การลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาสู่ประเทศไทย ได้สะดวก ในขณะที่เดียวกันนโยบายภายในประเทศได้พยายามเน้นสร้างความนิยมกับประชาชน ผ่านการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชนโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อย ให้สินเชื่อนี้ในระดับจุลภาคแก่ ประชาชนทั่วไป เมื่อนโยบายประชานิยมทำงานและเริ่มปรากฏผลเกิดเป็นความนิยมของ ประชาชนจำนวนมาก ทำให้ทักษิณสามารถนำกระแสความนิยมมาปฏิเสหหลักการประชาธิปไตย แบบรัฐสภา (Westminster Model) กลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก มองข้ามสถาบันทาง ประชาธิปไตย และใช้ความรุนแรงปราบปรามฝ่ายตรงข้ามโดยอ้างเสียงสนับสนุนจำนวนมากจาก ประชาชนที่นิยมตนเอง

ในขณะที่ทามาตะ และแม็กคาโก มองประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณต่างออกไป คือ ในช่วงระบอบทักษิณประชาธิปไตยมีการพัฒนาอยู่ไม่น้อย ทามาตะมองว่า<sup>35</sup> การพัฒนา ประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณเกิดขึ้นในลักษณะที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ การบริหารราชการมี ประสิทธิภาพ ทามาตะปฏิเสธการมองว่าระบอบทักษิณมีการบริหารประเทศแบบเผด็จการ โดย ทามาตะมองว่าลักษณะการบริหารประเทศของทักษิณเป็นลักษณะของผู้หน้าที่เกิดขึ้นทั่วไปใน ประเทศที่พัฒนาแล้ว คือนายกรัฐมนตรีมีลักษณะของประธานาธิบดี ผู้นำมีความสามารถในการ นำสูงซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการการบริหารราชการอย่างมี ประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาประเทศ ส่วนมุมมองของแม็กคาโกมองว่า<sup>36</sup> รัฐบาลของทักษิณเป็น ตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยที่สำคัญในการเมืองไทย และทำให้ประเทศไทยเกิด ความมั่นคงและต่อเนื่องทางประชาธิปไตยได้ (Democratic Consolidation) เนื่องจากการบริหาร ประเทศดำเนินไปด้วยการนำของกลุ่มนักธุรกิจมากกว่านักการเมืองอาชีพ ทักษิณสามารถลด ความสำคัญของระบบราชการ พัฒนาประสิทธิภาพของรัฐทำให้เกิดการปฏิรูปต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการศึกษา ตำรวจ กองทัพ การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น การ ปฏิรูประบบสาธารณสุข ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ แม้แม็กคาโกจะมองว่า ทักษิณสามารถที่จะทำให้เกิดประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ แต่แม็กคาโกได้ตั้งข้อสังเกตว่า

<sup>34</sup> Pasuk Phongpaichit, "Thailand under Thaksin: Another Malaysia?," Working paper No.109 on Murdoch University, pp. 2-10. Perth: Asia Research Centre, September 2004.

<sup>35</sup> โยชิฟูมิ ทามาตะ, "ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของ ประเทศ," ฟ้าเดียวกัน 6, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 120-123.

<sup>36</sup> Duncan Mccargo, "Democracy under stress in Thaksin's Thailand," Journal of Democracy 13, 4 (October 2002): 122-125.

ประชาธิปไตยของประเทศไทยในช่วงระบอบทักษิณยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นเงินยังเป็นปัจจัยสำคัญในการชี้ขาดผู้ชนะการเลือกตั้ง และตำแหน่งรัฐมนตรี อำนาจยังมีการรวมศูนย์อยู่มาก สาธารณชนให้การยอมรับความชอบธรรมที่มาจากกาเลือกตั้งน้อยลง ความสามารถของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารถูกจำกัด องค์กรอิสระต่างๆ ถูกตั้งข้อสงสัยในความซื่อสัตย์

การอธิบายระบอบทักษิณโดยเชื่อมโยงถึงการพัฒนาประชาธิปไตยของงานตามที่กล่าวมามีจุดร่วมกันที่สำคัญคือ ไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงพลวัตที่เชื่อมโยงกันว่าภายใต้เสี้ยวคลุมของประชาธิปไตยหรือภายใต้เงื่อนไขและความซับซ้อนของระบอบประชาธิปไตย ระบอบทักษิณเกิดขึ้นและเชื่อมโยงกับภูมิหลังแห่งการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร ระบอบทักษิณปฏิบัติการผ่านอะไรหรือทำงานอย่างไรจึงทำให้เกิดปัญหาทางประชาธิปไตย ทำไมการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงทักษิณจึงไม่สามารถเรียกได้ว่าเสรีประชาธิปไตย และมรดกจากปฏิบัติการของระบอบทักษิณทำให้เกิดปัญหาต่อประชาธิปไตยอย่างไร งานนี้จึงพยายามที่จะเชื่อมโยงให้เห็นอย่างเป็นพลวัตมากกว่าที่จะมองหรือเพียงแค่อธิบายปฏิบัติการของระบอบทักษิณเพียงบางส่วน แล้วให้คุณค่าว่าเป็นเผด็จการหรือนักประชาธิปไตย

### 2.2.2 งานเขียนที่ว่าด้วยประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปุนดิน

ระยะเวลา 8 ปีภายใต้การบริหารประเทศของอดีตประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน มีงานจำนวนไม่น้อยที่ศึกษาและวิพากษ์การบริหารประเทศของปูติน ภายใต้ระบอบปูติน ประธานาธิบดีสามารถก้าวข้ามขีดจำกัดทางกฎเกณฑ์และโครงสร้างอำนาจในสังคมต่างๆ ได้อย่างมากมายอย่างที่ประธานาธิบดีในอดีตไม่สามารถทำได้ งานจำนวนไม่น้อยที่สะท้อนภาพให้เห็นว่าการปกครองของรัสเซียในปัจจุบันกำลังหวนกลับคืนไปสู่ระบอบพระเจ้าซาร์แต่อยู่ภายใต้เสี้ยวคลุมประชาธิปไตย ความซับซ้อนของระบอบปูตินที่มีผลต่อประชาธิปไตยนั้นละเอียดลึกซึ้ง และมีนัยสำคัญยิ่ง จึงขอทำความเข้าใจกับระบอบปูตินในเบื้องต้นผ่านการรวบรวมงานเขียนที่กล่าวถึงระบอบปูตินดังนี้

#### 2.2.2.1. ระบอบปูตินในฐานะเผด็จการที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

การอธิบายว่าปูตินก้าวขึ้นมาใช้อำนาจ (โดยเริ่มจากการเป็นนายกรัฐมนตรีและรักษาการตำแหน่งประธานาธิบดี) โดยอยู่เหนือความคาดหมายของสาธารณชน อีกทั้งยังขาดฐานอำนาจหรือขุมพลังทางการเมืองที่คอยสนับสนุนทำให้ปูตินต้องพยายามรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองมา

## ไว้ที่ตนเอง\*

การอธิบายช่วงการบริหารประเทศของปูตินว่ามีความพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางนั้น มีฐานคิดที่มองว่าปูตินรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ตัวเองผ่านสายสัมพันธ์ที่มีกับกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักธุรกิจการเมือง กลุ่มอำนาจเก่าของอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน และกลุ่มฝ่ายความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันปูตินก็พยายามสร้างเครือข่ายของตนเองไปพร้อมกันด้วย การรวมศูนย์อำนาจอย่างมั่นคงของปูตินดำเนินการผ่านการสร้างคณะที่ปรึกษาที่จงรักภักดี การเพิ่มอำนาจของสว่นกลางในการบริหารดูแลท้องถิ่น การควบคุมสภาพการณ์ทางการเมืองในสภาดูมา (Duma) อย่างใกล้ชิด การทำให้ประเทศรัสเซียเปลี่ยนจากระบบหลายพรรคการเมืองไปสู่ระบบพรรคการเมืองเดียวเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุม และการเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายตามที่ปูตินต้องการจนกลายเป็นเผด็จการที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ (Dictatorship of Law) ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างการรวมศูนย์อำนาจของปูตินถูกวิพากษ์ว่ากฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ปูตินสร้างขึ้นมีลักษณะของการไม่พัฒนาประชาธิปไตย และต่อต้านเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตก ความพยายามที่จะสร้างรัฐให้มีอำนาจสูงสุด (State Supremacy) ตามท่าทีของปูตินกลายเป็นการสร้างให้ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุด (Presidential Supremacy) แทน

การรวมศูนย์อำนาจของปูตินถูกอธิบายเพิ่มเติมด้วยแนวคิดรัฐราชการ (Bureaucracy) การอธิบายว่าการแต่งตั้งตัวแทนประธานาธิบดีไปดูแลเขตการปกครอง การเปลี่ยนระบบการได้มาของหัวหน้าคณะผู้บริหารในระดับท้องถิ่นให้ขึ้นตรงกับประธานาธิบดีมากขึ้น นอกจากนี้สื่อส่วนใหญ่ของประเทศรวมไปถึงสื่อในระดับท้องถิ่นต่างถูกซื้อและเข้าควบคุมโดยรัฐ เหล่านี้ทำให้ระบบราชการเพิ่มขยายขนาดขึ้นและถูกมองว่าปูตินใช้กลไกการปกครองแบบรัฐราชการเพื่อการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็ง ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจที่ดำเนินไปนั้นปูตินเองก็ไม่ได้มีท่าทีคัดค้าน แต่ยังคงพยายามปฏิรูประบบใหม่ๆ ขึ้นมาภายใต้การบริหารของตนเองทำให้ปูตินถูกมองว่าเป็นผู้นำที่มีอำนาจบริหารเหนือรัฐธรรมนูญ (Extra-Constitutional Administration) กล่าวคือมีอำนาจเหนือไปจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และข้อบังคับของรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถควบคุมหรือจำกัดอำนาจได้

โดยทั่วไปงานในกลุ่มนี้มีลักษณะของการอธิบายวิธีการ หรือรูปแบบในการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ตนเองของปูติน ซึ่งไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจนั้นส่งผลให้เกิดผลได้หรือ

---

\* พิจารณา Richard Rose and Neil Munro, Election without Order: Russia's challenge to Vladimir Putin (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); Zoltan Barany and Robert G. Moser (eds), Russian Politics Challenges of Democratization (Cambridge: Cambridge University Press, 2001); David M. Kotz and Fred Weir, Russia's Path from Gorbachev to Putin: The demise of the Soviet system and the new Russia (Oxon: Routledge, 2007); Cameron Ross, Russian Politics under Putin (Manchester: Manchester University Press, 2004).

ผลเสียอย่างไรต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและสังคมการเมือง ความพยายามรวมศูนย์อำนาจของ ปูตินมีเหตุผลอะไรมารองรับจึงสามารถสร้างการรวมศูนย์อำนาจที่มั่นคงได้ งานในกลุ่มนี้ให้น้ำหนักในการอธิบายไว้น้อย หรือหากจะมีการอธิบายก็จะอยู่ในกรอบของผู้นำที่เมื่อขึ้นมามีอำนาจก็พยายามแสวงหาอำนาจ โดยละเลยการอธิบายในแง่ของพัฒนาการที่นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจของปูตินได้

### 2.2.2.2. ระบบปูตินในฐานะเผด็จการอำนาจนิยมที่สร้างรัฐที่เข้มแข็ง

ทัศนะในกลุ่มนี้เรียกได้ว่าพัฒนาการอธิบายเพิ่มขึ้นจากกลุ่มแรก เพราะมองว่าการรวมศูนย์อำนาจของปูตินจนเป็นเผด็จการนั้นมีสาเหตุมาจากความต้องการสร้างรัสเซียให้เป็นรัฐที่เข้มแข็งหรือสร้างความเป็นมหาอำนาจให้รัสเซีย ช่วงเวลาที่ปูตินขึ้นมามีอำนาจนั้นถูกมองว่าเขามีอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งภายในรัฐที่อ่อนแอ จึงต้องพยายามใช้อำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งสร้างรัฐที่เข้มแข็งขึ้นมา ทัศนะของงานกลุ่มนี้มองว่าการเป็นเผด็จการอำนาจนิยมของปูตินสร้างผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตยในประเทศ แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะจะทำให้รัสเซียมีสถานะเป็นมหาอำนาจได้\*

การวิพากษ์ว่าเมื่อปูตินเข้าสู่อำนาจในฐานะประธานาธิบดีเท่ากับเป็นการเริ่มต้นที่รัฐบาล จะทำการควบคุมประเทศรัสเซียเอาไว้ และปูตินได้กลายเป็นเจ้าศักดินา (Feudal Lord) ไปพร้อมกัน นอกจากนี้การวิจารณ์ว่าระบอบปูตินได้ทำให้เกิดคลื่นลูกที่สามในสังคมรัสเซีย แต่เป็นไปในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับตะวันตก เพราะคลื่นลูกที่สามจากปูตินทำลายระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ สร้างความชอบธรรมทางการเมืองจากระบบราชการและอำนาจส่วนตัว (Charismatic) อีกทั้งระบอบปูตินยังสร้างความเฉื่อยชาในสังคมการเมือง การเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ มาจากผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนระดับล่าง การยกเลิกกฎหมายและองค์การทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการเมือง ภายใต้ระบอบปูตินมีการเปลี่ยนแปลงหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยปราศจากการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ (constitutional changes without changing constitution) เมื่องานในกลุ่มนี้ได้แสดงให้เห็นปัญหาจากระบอบปูตินแล้ว จะเริ่มให้คำอธิบายที่เป็นเหตุเป็นผลจากมิติของการสร้างอำนาจรัฐให้เข้มแข็งโดยอธิบายว่าการเข้าสู่อำนาจของปูตินก็เป็นการหยุดยั้งความแตกแยกของรัสเซีย เพราะการครองอำนาจของปูตินได้ช่วยสร้างอำนาจตามกฎหมายให้สามารถบังคับใช้ได้มากขึ้น ทัศนะ

---

\* พิจารณา Richard Sakwa, *Russian Politics and Society* (Oxon: Routledge, 2008); Archie Brown (ed), *Contemporary Russian Politics* (New York: Oxford University Press, 2001); Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction* (Essex: Pearson Education, 2001); Alex Pravda, *Leading Russia: Putin in Perspective* (New York: Oxford University Press, 2005).

ของงานกลุ่มนี้มองว่าภายใต้ระบอบปฏินวัติจะยังคงเป็นหนึ่งเดียวได้ แม้มีการทำทลายจากกองกำลังแบ่งแยกดินแดนต่างๆ รวมถึงการทำทลายจากมหาอำนาจตะวันตก ภายใต้ระบอบปฏินวัติ ผลประโยชน์แห่งชาติจะถูกธำรงรักษาไว้โดยไม่ตกไปอยู่ในมือของกลุ่มธุรกิจการเมือง และทุนต่างชาติ ภายใต้ระบอบปฏินวัติชนชั้นจะถูกทำลาย ทุกคนจะสามารถเข้าถึงและมีอำนาจทางเศรษฐกิจภายใต้กฎกติกาที่โปร่งใส นอกจากนี้รัสเซียต้องพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องการเสถียรภาพทางการเมือง และต้องมีการวางแผนจากรัฐบาลส่วนกลางที่ดีซึ่งภายใต้ระบอบปฏินวัติสามารถสร้างสิ่งเหล่านี้ได้ การที่ระบอบปฏินวัติเข้มแข็งย่อมส่งผลให้รัฐเข้มแข็ง การมีรัฐที่เข้มแข็งย่อมเป็นการรับรองความมั่นคงของเขตแดนและความปลอดภัย ทำให้มีโครงสร้างในการจัดการและมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการส่งเสริมประสิทธิภาพของประชาธิปไตยและมีประชาสังคมที่เข้มแข็ง อีกทั้งการมีรัฐที่เข้มแข็งย่อมมีผลประโยชน์ที่ชัดเจนในการสร้างความมั่นใจว่าทรัพยากรจะถูกใช้ไปเพื่อสิ่งที่ดีและมีประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ และส่งเสริมการแข่งขันของรัสเซียในเวทีระหว่างประเทศ

ลักษณะงานในกลุ่มนี้แม้จะชี้ให้เห็นจุดอ่อนหรือปัญหาสำคัญของระบอบปฏินวัติต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ก็สามารถสร้างเหตุผลหรือคำอธิบายถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่ได้รับจากรบอบปฏินวัติ ข้อจำกัดประการสำคัญของงานในกลุ่มนี้คือ การแยกไม่ออกระหว่างความสามารถของรัฐที่มีประสิทธิภาพ กับผู้นำที่มีอำนาจและใช้อำนาจในการบริหารจัดการอย่างเด็ดขาดและรวดเร็ว รัฐที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพย่อมทำงานด้วยการบริหารจัดการ และประสานความขัดแย้งแตกต่างให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด รัฐที่มีประสิทธิภาพย่อมเคลื่อนย้ายอำนาจลงสู่สังคมระดับล่าง โดยรัฐที่มีประสิทธิภาพนั้นไม่ได้ผูกติดไว้กับตัวผู้นำเฉพาะคนใดคนหนึ่ง หรือเมื่อเปลี่ยนตัวผู้นำแล้วจะทำให้รัฐลดความเข้มแข็งหรือประสิทธิภาพลง หากแต่ยึดโยงกับกลไกและอำนาจรัฐที่ถูกสร้างขึ้นอย่างมีเหตุมีผล และสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมนั้นๆ ผู้นำที่ครองอำนาจและเข้มแข็งอาจบริหารจัดการ และประสานความขัดแย้งให้เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มใดเพียงกลุ่มหนึ่ง หรือสะสมอำนาจเพื่อขยายฐานอำนาจของตนให้เพิ่มพูนขึ้นไปอีกก็เป็นได้

### 2.2.2.3 ระบอบปฏินวัติในฐานะเผด็จการอำนาจนิยมเพื่อก้าวไปสู่ผู้อุปถัมภ์แห่งรัฐ

การอธิบายระบอบปฏินวัติส่วนใหญ่ดำเนินไปในแนวทางของการเป็นเผด็จการ และมีความพยายามที่จะสร้างความซับซ้อนในการอธิบายขึ้นด้วยการมองว่าปฏินวัติเป็นเผด็จการอำนาจนิยม

โดยใช้รัฐธรรมนูญ และสร้างบทบาทของประธานาธิบดีให้กลายเป็นผู้อุปถัมภ์แห่งรัฐ\* งานในกลุ่มนี้จึงมองว่าปูตินมีแนวคิดอำนาจนิยม และมีการบริหารงานแบบเผด็จการอำนาจนิยมผ่านการทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าอยู่ภายใต้การปกครองของส่วนกลาง และเพิ่มการควบคุมทางทหาร โดยให้อำนาจบัญชาการขึ้นกับประธานาธิบดี ด้วยความเป็นเผด็จการอำนาจนิยมของปูตินทำให้งานกลุ่มนี้วิพากษ์ว่าประชาธิปไตยช่วงปูตินไม่ใช่เสรีประชาธิปไตย แต่เป็นเพียงประชาธิปไตยจากการเลือกตั้ง (Electoral Democracy) เพราะสถาบันทางการเมืองที่มีไว้เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยอ่อนแอถูกแทรกแซงได้ง่าย ระบบการเลือกตั้ง ประชาสังคม และหลักนิติรัฐ ไม่ได้รับการพัฒนา ฝ่ายบริหารในระดับประเทศมีอำนาจสูง อีกทั้งตัวประธานาธิบดีได้พยายามเพิ่มอำนาจให้กับตัวเอง สื่อมวลชนขาดเสรีภาพต้องพึ่งพากลุ่มธุรกิจที่เป็นพันธมิตรของปูตินสูงมาก

ถึงแม้ปูตินจะไม่ได้ฝ่าฝืนข้อจำกัดอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ได้ล้มล้างการเลือกตั้ง หรือทำลายสถาบันทางการเมืองให้สูญสิ้นไปก็ตาม แต่งานในกลุ่มนี้มองว่าภายใต้ระบอบปูตินประชาธิปไตยล้มเหลวอย่างชัดเจนเพียงแค่อูตินใช้อำนาจของประธานาธิบดีที่มีอยู่อย่างกว้างขวางเข้าครอบงำฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจควบคุมกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้ได้เสียงข้างมากที่สนับสนุนตนเองอย่างมั่นคง ปรากฏการณ์ของระบอบปูตินจึงมิใช่การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการแลกเปลี่ยนอย่างเสมอภาค แต่ระบอบปูตินกลับเป็นวิธีการวางแผนจากระบบราชการที่ปิดบังปกปิด ระบอบปูตินได้รับการอธิบายให้ซับซ้อนขึ้นโดยมองว่าระบอบปูตินนั้นเป็น "เผด็จการอำนาจนิยมราชการ(Bureaucratic Authoritarian)" ซึ่งเป็นการนำแนวคิดรัฐราชการผสมเข้ากับเผด็จการอำนาจนิยม โดยงานในส่วนหนึ่งของกลุ่มนี้ชี้ว่า ปูตินได้นำระบบรัฐราชการกลับคืนมาอีกครั้งหลังจากล่มสลายไปในยุคคอมมิวนิสต์ การบริหารประเทศของปูตินในสมัยแรกมีลักษณะของผู้นำในระดับสูง หรือประมุขแห่งรัฐ ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากระบบราชการ และระบบราชการกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในกระบวนการทางการเมือง นอกจากนี้ปูตินยังใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมสาธารณรัฐต่างๆ ที่รัสเซียปกครอง ทำให้ระบบราชการในสมัยปูตินนั้นเข้มแข็งและมั่นคง

การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมของปูตินทำให้ปูตินถูกสร้างภาพลักษณ์ในลักษณะของ "ผู้อุปถัมภ์แห่งรัฐ (The Patron of State)" การเมืองภายใต้ระบอบปูตินอุปถัมภ์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงผู้ได้รับการแต่งตั้งทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงข้าราชการฝ่ายบริหาร ข้าราชการที่มา

---

\* พิจารณา โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองรัสเซีย (กรุงเทพฯ: วาสนา, 2550); Michael McFaul and Kathryn Stoner-Wells (Editors), After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition (Cambridge: Cambridge University Press, 2004); Thomas F. Remington, Politics in Russia (New York: Pearson Education, 2006).

จากการเลือกตั้ง ชำราชากรประจำ ผู้นำทางธุรกิจ องค์การพัฒนาเอกชน บุคคลเหล่านี้ล้วนอยู่ภายใต้อิทธิพลการตัดสินใจส่วนตัวของปูตินทั้งสิ้น ปูตินจึงกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ที่ขับเคลื่อนกลไกของรัฐและเป็นแหล่งที่มาของเงินทองและสิทธิพิเศษ สังคมรัสเซียจึงอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบเสรี (Liberal Patriotism) ของปูติน

งานในกลุ่มนี้เป็นความพยายามของนักเสรีนิยมประชาธิปไตยที่พยายามรวบรวมการกระทำต่างๆ ของปูตินที่เป็นเผด็จการ และชี้ให้เห็นว่าปูตินพัฒนาระบบเผด็จการของตนเองขึ้นไปเรื่อยๆ จนรัสเซียกลายเป็นรัฐอุปถัมภ์ภายใต้ร่มเงาของระบอบปูติน แต่ในแง่หนึ่งงานในกลุ่มนี้ไม่ได้ให้ความสนใจว่าการพัฒนาระบบเผด็จการของปูตินพัฒนาความชอบธรรมให้คนในประเทศยอมรับได้อย่างไร ทำไมระบอบเผด็จการปูตินจึงเข้มแข็งไม่เปราะบางเหมือนบางประเทศ อีกทั้งโครงสร้างอำนาจเดิมซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากยุคคอมมิวนิสต์ เช่นระบบราชการขนาดใหญ่ ปูตินประสาน แลกเปลี่ยน หรือควบคุมผลประโยชน์ให้ลงตัวอย่างไรจึงสามารถนำมาเป็นฐานในการสร้างอำนาจได้สิ่งเหล่านี้เป็นความสำคัญที่ควรได้รับคำอธิบาย

#### 2.2.2.4 ระบอบปูตินในฐานะส่งเสริมเสรีนิยมเศรษฐกิจแต่ไม่ส่งเสริมเสรีประชาธิปไตย

ลักษณะที่สำคัญของระบอบปูตินที่ไม่ส่งเสริมเสรีประชาธิปไตยในสังคมรัสเซีย แต่สามารถได้รับความนิยมน้อยได้เป็นเพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจ งานในกลุ่มนี้มองว่าแม้การพัฒนาให้เกิดเสรีประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปูตินจะมีน้อย แต่การส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมภายใต้ระบอบปูตินกลับมีสูง ทำให้ประชาชนพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่และยอมรับระบอบปูตินได้<sup>37</sup>

การอธิบายถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคของปูตินนั้น ผู้วิเคราะห์ต่างชี้ชวนให้เห็นถึงการทำให้เศรษฐกิจรัสเซียเป็นเสรีนิยม ไม่ว่าจะเป็นการที่ปูตินใช้โอกาสในช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงทำการปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดเงื่อนไขการลงทุนทางธุรกิจ ในรัสเซีย นอกจากนี้ปูตินยังเปลี่ยนบริบททางธุรกิจการเมืองให้มีความโปร่งใส ด้วยการจัดให้มีการประชุมระหว่างฝ่ายบริหารกับชนชั้นนำทางการค้าของรัสเซีย อีกทั้งปูตินยังเน้นแนวคิดชาตินิยมทางการค้าโดยพยายามปรับเปลี่ยนโลกทัศน์ทางธุรกิจให้ดำเนินการค้าไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับชาติ ในช่วงระบอบปูตินมีการปฏิรูปภาษีเพื่อจูงใจการลงทุน ปฏิรูประบบธนาคารเพื่อรองรับการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศและแก้ไขปัญหาลาดการเงินที่ไม่ขยายตัว การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การปฏิรูประบบที่พักอาศัยและการอุดหนุนโดยรัฐ สิ่งที่ดีถือว่าเป็นผลงานชิ้นสำคัญในการปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นเสรีนิยมของปูตินตามทัศนะของงานกลุ่มนี้คือ การที่รัสเซียเข้าเป็นสมาชิกของ

<sup>37</sup> Cameron Ross, *Russian Politics under Putin* (Manchester: Manchester University Press, 2004), pp. 95-130.

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ได้สำเร็จ แม้ว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจของปูตินจะดำเนินไปในแนวทางเสรีนิยม แต่งานในกลุ่มนี้ก็กลับมองว่าในทางการเมืองปูตินกลับไม่ส่งเสริมให้เกิดเสรีเพราะ มีการลดอำนาจของผู้บริหารในระดับท้องถิ่น รวบรวมอำนาจในการสั่งการที่กระจัดกระจายมาไว้ที่สำนักงานประธานาธิบดี ทำให้การบริหารอำนาจเป็นไปในลักษณะแนวคิด<sup>38</sup>

งานในกลุ่มนี้พิจารณาตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้าการลงทุนเป็นหลัก โดยไม่ได้พิจารณาว่าเศรษฐกิจที่ขยายตัวในประเทศนั้นผลประโยชน์เกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปหรือไม่ หรือเกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันในตลาดเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตตามหลักการของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือไม่ งานในกลุ่มนี้จึงต้องไม่พิจารณาเพียงแค่การนับตัวเลขทางเศรษฐกิจ รายได้ การลงทุนจากต่างชาติในประเทศรัสเซียที่พุ่งทะยานขึ้นในทุกไตรมาสเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาประเด็นอำนาจทางการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ โอกาสในการแข่งขัน และความมั่งคั่งที่กระจุกอยู่เพียงชนชั้นนำทางธุรกิจการเมืองเพียงบางกลุ่มที่ใกล้ชิดกับระบอบปูตินเท่านั้น ด้วยข้อจำกัดทางด้านการเมืองที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือที่จะนิยามว่ารัสเซียเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจเสรีนิยมได้

#### 2.2.2.5 ระบอบปูตินในฐานะปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตย

งานเขียนในกลุ่มนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการศึกษาในครั้งนี้ เพราะพยายามที่จะอธิบายการทำงานของระบอบปูตินโดยเชื่อมโยงกับหลักการประชาธิปไตย งานกลุ่มนี้มักได้รับการอธิบายจากนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาแนวคิดประชาธิปไตย โดยส่วนใหญ่เป็นการอธิบายให้เห็นลักษณะหรือสภาพการณ์ของโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง ลักษณะทางการเมืองปกครอง การบริหารประเทศ และการดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในช่วงระบอบปูติน โดยใช้แนวคิดทางประชาธิปไตยมาตรวจสอบ วิเคราะห์สภาพการณ์เหล่านั้น แล้วจึงจัดประเภทว่าประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปูตินมีลักษณะหรือรูปแบบใด โดยส่วนใหญ่แล้วมักจัดประเภทไปในแง่ลบ\* เช่น เผด็จการอำนาจนิยมที่ปราศจากอำนาจอันชอบธรรม เผด็จการอำนาจนิยมใหม่ (Neo-Authoritarianism) ประชาธิปไตยลูกผสม ประชาธิปไตยสองมาตรฐาน ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่อัตตาธิปไตย (Autocracy) เผด็จการอำนาจนิยมจากการเลือกตั้ง (Electoral Democracy) นอกจากนี้ยังมีงานที่วิเคราะห์ระบอบปูตินกับประชาธิปไตยโดยขยายขอบเขตในการอธิบายไปยัง

<sup>38</sup> Allen C. Lynch, How Russia Is Not Ruled: Reflection on Russian Political Development (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 160.

\* วิจารณ์งานในลักษณะนี้ได้จาก Journal of Democracy เช่น Journal of Democracy 11,3 (July 2000) ; Journal of Democracy 12,4 (October 2001) ; Journal of Democracy 16,3 (July 2005) ; Journal of Democracy 17,1 (January 2006) ; Journal of Democracy 17,2 (April 2006) ; Journal of Democracy 19,2 (April 2008); Journal of Democracy 13,2 (April 2002).

ประเด็นปัญหาเรื่องสภาพความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคม ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนซึ่งเกิดจากสงครามเซเชเนีย การควบคุมทรัพย์สินโดยรัฐที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ ประชาชนแต่นำไปสู่การทุจริต ปัญหาการด้อยพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ<sup>39</sup> ปัจจัยเหล่านี้จึง ทำให้งานในกลุ่มนี้วิเคราะห์ว่าประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปูตินมีลักษณะที่ล้มเหลว

ลักษณะทั่วไปของงานกลุ่มนี้คือการบรรยายลักษณะทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงปูตินทั้ง ในแง่สถาบัน อุดมการณ์ความคิด และการดำเนินการทางการเมือง แล้วประเมินหรือตีความว่า ลักษณะทางการเมืองดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะทางประชาธิปไตยแบบใด ปัญหาที่สำคัญของ งานกลุ่มนี้คือ การมุ่งไปที่การตีความว่าตัวบุคคลหรือตัวระบอบคือปัญหาของประชาธิปไตย โดย ละเลยไปว่าอาจมีปัจจัยอื่นๆ ที่อยู่ในเงื่อนไขเวลาเดียวกับตัวบุคคลหรือระบอบดังกล่าวแล้ว ประกอบกันทำให้เกิดปัญหาประชาธิปไตย เช่น ปัจจัยที่มาจากหลักการของประชาธิปไตยเอง แต่ในอีกทางหนึ่งงานกลุ่มนี้ก็มีประโยชน์ในแง่การให้ข้อเท็จจริงต่างๆ

ที่กล่าวมาย่อมทำให้เห็นได้ว่างานเขียนที่อธิบายระบอบปูตินมีลักษณะใกล้เคียงกับงานเขียน ที่อธิบายระบอบทักษิณกล่าวคือ เป็นการอธิบายปฏิบัติการของระบอบว่ามีลักษณะโน้มเอียงไป ทิศทางใด และจัดประเภทให้ระบอบทักษิณและปูตินเป็นไปตามแนวคิดนั้น เช่น ระบอบทักษิณ และปูตินเป็นเผด็จการอำนาจนิยม เผด็จการอำนาจนิยมเสรีใหม่ เผด็จการอำนาจนิยมผู้อุปถัมภ์ แห่งรัฐ เผด็จการอำนาจนิยมราชการ ฯลฯ ความพยายามที่จะเชื่อมโยงให้เห็นข้อจำกัดของระบอบ ประชาธิปไตยว่ามีส่วนช่วยสร้างให้เกิดระบอบทักษิณและปูตินได้อย่างไร ระบอบทักษิณและปูติน ดำรงอยู่โดยอ้างความชอบธรรมจากเงื่อนไขปัจจัยใด และปฏิบัติการต่างๆ ของระบอบปูตินทำให้เกิด ลักษณะของรัฐที่สร้างปัญหาทางประชาธิปไตยได้อย่างไร การศึกษาในครั้งนีจึงพยายามตอบ ข้อคำถามข้างต้น

---

<sup>39</sup> Anna Politkovskaya, *Putin's Russia: Life in a Failing Democracy*, trans A. Tait, (London: HarvillPress, 2004), pp. 1-274.