

## ความถดถอยทางประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณและปุดิน

ถึงแม้ทั้งประเทศไทยและรัสเซียในช่วงระบอบทักษิณและปุดินจะมีรัฐธรรมนูญที่กล่าวได้ว่ารองรับหลักการและทำให้เกิดรูปแบบทางประชาธิปไตย อีกทั้งสามารถอ้างความชอบธรรมจากอำนาจบารมี และอำนาจตามกฎหมายและเหตุผลเพื่อรองรับตัวระบอบได้อย่างมีผล แต่ความชอบธรรมดังกล่าวก็ไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ โดยเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้นำเลือกที่จะบริหารประเทศให้มีลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่า กล่าวคือ ปรับเปลี่ยนคุณลักษณะของรัฐให้ไม่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ไม่ว่าจะประชาชนไม่มีสิทธิตรวจสอบไล่ล่ารัฐให้สนองตอบต่อความต้องการ รัฐไม่ได้เป็นกลไกในการสร้างความเป็นธรรมและป้องกันสิทธิเสรีภาพ ใช้กลไกรัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด และสร้างเงื่อนไขความถดถอยทางประชาธิปไตย โดยประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดและความถดถอยทางประชาธิปไตยถือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกันจากรัฐที่เป็นผู้ล่า

สภาพการณ์ของรัฐผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุดินเป็นพฤติกรรมของตัวแบบทางประชาธิปไตยที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ซึ่งการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ กล่าวได้ว่าชอบธรรมตามหลักการและรูปแบบทางประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับหลักการเสียงข้างมาก แต่เมื่ออยู่ในอำนาจแล้วโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจกลับถูกบิดเบือนให้เกิดหลักการและรูปแบบที่ไม่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีลักษณะของการขยายอำนาจและผูกขาดอำนาจไว้ที่ตนเอง ปฏิเสธหรือต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบความรับผิดชอบตามกฎหมาย (Horizontal/ Legal Accountability) ที่เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลกันเองระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ตามช่องทางของกฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบโดยสังคม (Social Accountability) ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยปัจเจกชนหรือกลุ่มประชาสังคมโดยใช้สิทธิทางการเมืองหรือช่องทางของสื่อในการสื่อสารตรวจสอบ<sup>1</sup>

สภาพการณ์ดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตยอย่าง

---

<sup>1</sup> Guillermo O' Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy* 9,3 (July 1998): 112-124.

ชัดเจน โดยลักษณะของรัฐผู้ล่าได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยทั้งในมิติบทบาทของผู้นำ การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย และวัฒนธรรมการเมืองแบบพึ่งพาอุปถัมภ์ (คำว่าถดถอยในที่นี้ไม่ได้เป็นการพิจารณาสภาพการณ์ก่อนหรือหลังระบอบทักษิณและปุดิน แล้วนำมาเปรียบเทียบว่าเพิ่มขึ้นหรือถดถอย แต่เป็นการพิจารณาเทียบเคียงตามแนวคิดทฤษฎีที่ให้ลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยเอาไว้)

ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้จึงประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก คือการอธิบายเชื่อมโยงให้เห็นว่ารัฐผู้ล่าทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดได้อย่างไร รวมถึงรัฐผู้ล่าเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยอย่างไรโดยมีรายละเอียดดังนี้

## 6.1 ระบอบทักษิณและปุดินกับตัวแบบทางประชาธิปไตย

ลักษณะของประชาธิปไตยในช่วงระบอบทักษิณและปุดินเป็นลักษณะของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด โดยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดสามารถอธิบายความสัมพันธ์ได้เป็น 3 กรอบคิดคือ กรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ กรอบคิดเรื่องโครงสร้างและการใช้อำนาจ และกรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ

กรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ ประมุขฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งมุ่งให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากเด็ดขาดที่มาจาก การเลือกตั้ง และใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการชี้ขาดว่าผู้คนในประเทศมอบสัมปทานอำนาจให้แก่ใคร โดยใช้ภาพลักษณ์ หรือบุคลิกภาพอันเป็นบุคลิกเฉพาะตัวของผู้นำเพื่อสร้างความนิยมกับประชาชน ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีปกครองโดยมีฐานอำนาจมาจากความนิยมของผู้คนที่เป็นเสียงข้างมากในประเทศ โดยมีกำลังเสียงข้างมากมาเป็นแรงสนับสนุนความชอบธรรมในการปกครองของตนเอง และใช้อำนาจที่ได้รับมาปกครองประเทศตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม

กรอบคิดเรื่องโครงสร้างและการใช้อำนาจ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ กฎกติกาขั้นตอนวิธีการ รวมทั้งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ก่อน อาจขัดขวางหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของผู้นำฝ่ายบริหาร จนเป็นเหตุให้ผู้นำทำลายหลักการตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการยกเลิกการจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนผู้นำในระดับรองลงมาถูกละเลย มองข้าม และไม่ให้ความสำคัญ สถาบันการเมืองกลายเป็นอุปสรรคที่คอยกีดขวางการบริหารงานของผู้นำประเทศไม่ให้บริการพันธกิจต่อประชาชนผู้เลือกตนมา สถาบันทางการเมืองต่างๆ ถูกมองอย่างมีอคติจากผู้นำ ระบบการตรวจสอบต่างๆ ถูกฝ่ายบริหารมองว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ กลไกการตรวจสอบจากระบบตุลาการ รัฐธรรมนูญ องค์กรตรวจสอบถ่วงดุลอิสระแนว

ระนาบทั้งหลาย เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง ไม่สามารถตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ผู้นำจะให้น้ำหนักกับการเพิ่มอำนาจให้แก่ตนเองและฝ่ายบริหาร

กรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ ในระบอบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ผู้นำหรือรัฐบาลในฐานะคณะตัวแทนต้องกำหนดนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่เสียงข้างมากที่เลือกตนมา โดยจะมีการออกนโยบายใหม่ๆ อยู่เสมอเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมาก และรักษาความนิยม เมื่อได้รับผลประโยชน์จากนโยบายที่ผู้นำจัดสรรให้แล้ว เสียงข้างมากส่วนใหญ่ที่ไม่มีเวลา ไม่มีความรู้ และไม่มีผลประโยชน์อย่างชัดเจนแน่นอนจะแสดงบทบาททางเฉยต่อการกระทำต่างๆ ที่ตามมาของผู้นำที่ผู้นำยังสามารถสร้างประโยชน์ให้อยู่ และอาจส่งเสียงสนับสนุนการกระทำของผู้นำในบางครั้งเมื่อผู้นำเจอวิกฤติความชอบธรรม ด้วยอำนาจที่ได้รับมอบจากเสียงข้างมากผ่านคะแนนการเลือกตั้งบวกกับการที่เสียงข้างมากวางเฉยต่อการกระทำต่างๆ ที่ผู้นำได้กระทำ ส่งผลให้ผู้นำสามารถกำหนดนโยบาย และนำไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จได้ยากหรือสร้างผลเสียก็ตาม อย่างไรก็ตามเสียงข้างมากจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทกระตือรือร้นจะกลายมาเป็นหนึ่งในคณะผู้แทนที่คอยช่วยเหลือผู้นำ ในการสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมากต่อไป ดังนั้นคะแนนนิยมของผู้นำตามตัวแบบนี้จึงผูกติดขึ้นลงตามผลจากนโยบายที่เข้าไปกระทบต่อผู้คน ด้วยรายละเอียดของแนวคิดที่กล่าวมาสามารถวิเคราะห์ให้เห็นว่าลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดได้ดังนี้

#### 6.1.1 กรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ

ลักษณะประการแรกคือ การให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก ทักษิณ ชินวัตร และวลาดิมีร์ ปูติน ขึ้นเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศไทยและรัสเซียในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ทั้งสองเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่อาจใช้ระบบเลือกตั้งที่ต่างกัน (พิจารณาระบบเลือกตั้งที่ต่างกันของไทยและรัสเซียในบทที่ 3) อย่างไรก็ตามผลการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งก่อนที่ทักษิณและปูตินจะขึ้นเป็นผู้นำฝ่ายบริหารเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันถึงเสียงข้างมากเด็ดขาดที่ทักษิณและปูตินได้รับ อีกทั้งทักษิณและปูตินยังได้นำบุคลิกลักษณะเฉพาะตัวอันเกิดจากภูมิหลังและประสบการณ์มาประกอบใช้ในฐานะผู้นำจนสร้างความนิยมให้ตัวระบอบไม่น้อย

การเลือกตั้งของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งมีทักษิณเป็นหัวหน้าพรรคมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน 248 คน กลายเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาทำให้ทักษิณขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเลือกตั้งครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 375 คน เป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาทำให้ทักษิณขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สอง ฐาน

อำนาจที่มาจากเสียงข้างมากของผู้คนในประเทศผ่านการเลือกตั้งเป็นฐานความชอบธรรมที่สำคัญ ซึ่งระบอบทักษิณใช้ในการบริหารประเทศมาโดยตลอด การมุ่งให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากของระบอบทักษิณไม่ได้เกิดขึ้นผ่านการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ยังได้ขยายไปถึงการควมรวมพรรคการเมืองในลักษณะการควมรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน การรวมพรรคในลักษณะนี้มีผลโดยตรงต่อการครองเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา<sup>2</sup> ภายใต้ระบอบทักษิณมีการควมรวมพรรคในลักษณะดังกล่าว 3 พรรคได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา และพรรคเสรีธรรม ให้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย

ในส่วนของประเทศรัสเซียการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2543 ปูตินได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนร้อยละ 53 ถือว่าเป็นคะแนนเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดที่ทำให้ปูตินขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ยิ่งเป็นการตอกย้ำว่าปูตินได้รับความชอบธรรมตามหลักการเสียงข้างมาก กล่าวคือ ปูตินได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งถึงร้อยละ 71.3 การได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนจนกลายเป็นผู้นำตามหลักการเสียงข้างมากย่อมสนับสนุนให้ปูตินมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศในบางส่วน แต่อีกส่วนหนึ่งปูตินยังได้เน้นให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากในรัฐสภาดังจะเห็นได้ว่าปูตินสามารถรวบรวมการสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาจนทำให้ปูตินครองเสียงข้างมากและเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาได้ทั้งสองสมัย ในสมัยแรกระบอบปูตินสามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 296 เสียง ในสมัยที่สองมีถึง 319 เสียง การเป็นผู้นำที่มีเสียงข้างมากในสภาอาจไม่สัมพันธ์กับความชอบธรรมเท่าใดนัก (อันเนื่องมาจากความชอบธรรมของประธานาธิบดีรัสเซียย่อมมาจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงของประชาชน) แต่การเป็นผู้นำที่มีฐานตามหลักการเสียงข้างมากในสภามีผลสำคัญต่อการใช้อำนาจในการปกครองหรือบริหาร

ลักษณะที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในกรอบการเข้าสู่อำนาจและที่มาของอำนาจคือ การใช้ภาพลักษณ์ หรือนบุคลิกภาพเพื่อสร้างความนิยมกับประชาชน ทักษิณและปูตินเป็นผู้นำที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสูง (ดังจะเห็นได้จากการสำรวจความนิยมจากสำนักต่างๆ) บุคลิกภาพเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกนำมาพูดถึงเชื่อมโยงกับความนิยมอยู่เสมอ บุคลิกภาพของผู้นำย่อมมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับภูมิหลังและประวัติความเป็นมาของแต่ละคน บุคลิกภาพของทักษิณที่สามารถสร้างความนิยมได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำที่กล้าคิดกล้าตัดสินใจ มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง มีบุคลิกที่ดำเนินการต่างๆ อย่างรวดเร็ว และบุคลิกภาพของปูตินที่มีความเป็นผู้นำสูง

<sup>2</sup> ภูริวรรักษ์ ใจสำราญ, "การรวมพรรคการเมือง: ศึกษากรณีการรวมพรรคไทยรักไทยกับพรรคความหวังใหม่," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 50.

กล้าตัดสินใจอย่างเด็ดขาด แข็งกร้าว บุคลิกซึ่งเป็นที่ชื่นชอบของผู้คนในสังคมต่างเป็นผลมาจาก ภูมิหลังและประสบการณ์ของทั้งสองคน (รายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 4)

บุคลิกภาพ ภาพลักษณ์ รวมถึงประสบการณ์ของทักษิณ สร้างความนิยมจากผู้คนได้มาก ไม่ว่าจะเป็นบุคลิกที่มีความเป็นผู้นำสูง กล้าตัดสินใจ เชื่อมมั่นในตัวเองสูง การดำเนินงานอย่างรวดเร็ว บุคลิกดังกล่าวเป็นผลมาจากประสบการณ์ในหลายด้าน ด้านการเรียนที่ทักษิณมีผลการเรียนเป็นอันดับหนึ่งของรุ่น ได้รับทุนให้ไปศึกษาต่อในต่างประเทศจนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก บุคลิกภาพความเป็นผู้นำของทักษิณถูกอธิบายผ่านช่วงการศึกษาในโรงเรียนนายร้อยเช่นกันไม่ว่าจะเป็นการได้รับเลือกให้เป็นประธานรุ่น หัวหน้าตอน ด้านประสบการณ์ในการทำงานราชการ 14 ปี งานราชการตำรวจผ่านงานสายการควบคุมกำลังพลในตำแหน่งรองสารวัตรปราบปราม งานในระดับนโยบายในตำแหน่งหัวหน้าแผนการวางแผน รวมถึงการถูกยืมตัวไปช่วยราชการการเมืองในตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี การทำงานในด้านธุรกิจนับว่าเป็นภาพลักษณ์ที่สร้างความโดดเด่นในแก่ทักษิณได้มากที่สุด การอธิบายภาพลักษณ์ของทักษิณว่าเป็นผู้ประสบความสำเร็จทางธุรกิจจากที่เคยมีหนี้สินมากมาย แต่ใช้ความคิด ประสบการณ์ ความกล้าตัดสินใจ จนได้รับการจัดอันดับให้เป็นผู้มีทรัพย์สินมากติดอันดับโลก ประสบการณ์และภาพลักษณ์ความเป็นนักธุรกิจจึงสะท้อนบุคลิกภาพผู้นำของทักษิณที่กล้าคิดกล้าตัดสินใจ อีกทั้งความสำเร็จในทุกด้านยังทำให้มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง ในขณะที่เดียวกันบุคลิกผู้นำที่ชอบการรวมศูนย์อำนาจของทักษิณทำให้เกิดการบริหารที่รวดเร็ว ลดขั้นตอนการตัดสินใจจำนวนมากอาจเป็นผลพวงมาจากประสบการณ์ทางธุรกิจที่เคยมีอำนาจควบคุมองค์กรทางธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าในทางหนึ่งผู้คนจำนวนมากชื่นชอบบุคลิกดังกล่าว จนเกิดเป็นการสนับสนุนและมอบความชอบธรรมให้กับทักษิณในฐานะผู้นำของระบอบ

บุคลิกภาพที่สร้างความนิยมให้กับปูตินในฐานะผู้นำประเทศไม่ว่าจะเป็นบุคลิกที่กล้าดำเนินนโยบายที่เด็ดขาดรุนแรง รวมถึงมีความเป็นผู้นำสูง ล้วนมาจากประสบการณ์ในด้านต่างๆ ของปูติน ทั้งด้านการศึกษา ภูมิหลังของปูตินในด้านนี้ถูกอธิบายให้เห็นบุคลิกความเป็นผู้นำนับตั้งแต่ยังเด็ก การเป็นหัวหน้ากลุ่มของเด็กในละแวกบ้านซึ่งมีผลการเรียนที่ไม่ดี แต่ก็สามารถตั้งใจเรียนจนผลการเรียนเป็นที่น่าพอใจทำให้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ และได้รับเลือกให้เป็นประธานกองของพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับชุมชน อีกทั้งงานด้านการศึกษาที่ปูตินเป็นผู้ริเริ่มผลักดันให้เกิดการจัดตั้งคณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้ส่งเสริมบุคลิกความเป็นผู้นำของปูตินไม่น้อย ด้านการทำงาน ประสบการณ์การทำงานของปูตินทั้งการเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ผู้คนตระหนักและยอมรับคุณภาพของบุคลากรในองค์กรเป็นเวลา 16 ปี ผ่านกระบวนการสืบค้นข้อมูลข่าวสาร เก็บข้อมูลลับของราชการย่อมเป็นฐานที่นำมาอธิบายเสริมบุคลิกความเป็นผู้นำของปูตินให้มากขึ้นไป นอกจากนี้การมีโอกาส

ควบคุมกองกำลังจากการทำงานฝ่ายความมั่นคงในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การกิจการความมั่นคงแห่งสหพันธ์ และเลขาธิการสภาความมั่นคง ย่อมมีผลต่อการสร้างบุคลิกความกล้าตัดสินใจ ดำเนินนโยบายที่รุนแรงและเด็ดขาดจนเป็นที่พึงพอใจของผู้คนส่วนมากในสังคม

เห็นได้ชัดว่าการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจของทักษิณและปูตินมีลักษณะไม่ต่างไปจากแนวคิดของตัวแบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ทั้งคู่เข้าสู่อำนาจตามหลักการเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดซึ่งมาจากการเลือกตั้ง พร้อมทั้งประกอบใช้บุคลิกภาพ ภูมิหลังประสบการณ์เฉพาะตัวในการบริหารประเทศจนได้รับความนิยมอย่างน้อยก็จากประชาชนจำนวนมากพอที่จะสร้างอิทธิพลให้สังคมในวงกว้างสนับสนุนจนสร้างความชอบธรรมให้ระบอบทักษิณและปูตินในการปกครองประเทศ เมื่อเข้าสู่อำนาจด้วยเสียงข้างมากและได้รับความนิยมอย่างสูงจากผู้คน ยิ่งเป็นการสร้างอำนาจความชอบธรรมให้กับระบอบ ดังนั้นระบอบทักษิณและปูตินจึงใช้อำนาจและจัดโครงสร้างอำนาจได้ตามที่ต้องการ

#### 6.1.2 กรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ

เมื่อพิจารณาลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าพบว่าในหลายมิติเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ โดยความพยายามตรากฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขข้อบังคับบางอย่างที่มีลักษณะละเมิดเจตนารมณ์หรือทำลายหลักการตามรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นในรัฐผู้ล่ามีติกฎหมาย รวมไปถึงการใช้อำนาจที่มีแนวทางเพิ่มอำนาจให้ตนเองมากขึ้นด้วยการควบคุมกลไกระบบราชการ ลดถอนความสำคัญของสถาบันทางการเมืองจนนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขให้มีพรรคการเมืองน้อยลง และปฏิเสธหรือต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบ โดยมองข้ามความสำคัญของสถาบันทางการเมืองส่วนใหญ่ จนทำให้สถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐ เสมือนถูกผนวกเข้าเป็นกลไกส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งเกิดขึ้นในรัฐผู้ล่ามีติอำนาจทางการเมือง เป็นพฤติกรรมในการจัดโครงสร้างอำนาจใหม่เพื่อลดอุปสรรคต่อการใช้อำนาจบริหารและผู้นำ

แม้หลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ของไทยและรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียจะมีหลักการที่เป็นปฏิบัติต่อการใช้อำนาจบริหารของระบอบทักษิณและปูตินอยู่มาก แต่ทั้งสองกลับไม่ได้ผลักดันให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะระบอบปูตินที่ไม่ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ของไทยไม่มีบทบัญญัติจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งของนายรัฐมนตรี) อย่างไรก็ตามได้ปรากฏลักษณะของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจขึ้นมาใหม่ผ่านการตรากฎหมายใหม่ แก้ไขระเบียบข้อบังคับ หรือกติกาเพื่อสร้างช่องทางการใช้และเพิ่มอำนาจให้ผู้นำฝ่ายบริหาร

ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณที่แสดงพฤติกรรมให้เห็นการทำลายกฎเกณฑ์ที่ขัดขวางการใช้อำนาจของผู้นำฝ่ายบริหารคือ การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม และการตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งมีลักษณะที่ขัดแย้งหรือทำลายหลักการตามรัฐธรรมนูญแต่ก็เป็นไปเพื่อที่จะขยายช่องทางในการใช้อำนาจบริหาร รวมถึงลดหรือก้าวข้ามกฎกติกาที่ดำรงอยู่ก่อนซึ่งขัดขวางเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจกล่าวคือ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเดิมอาจขัดขวางอำนาจในเชิงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารอยู่มาก แต่ผลจากการตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตขึ้นใหม่ทำให้เกิดการเพิ่มอำนาจในเชิงเศรษฐกิจอย่างมากแก่ฝ่ายบริหารที่ไม่ได้อยู่ในฐานะสถาบันแต่เป็นฝ่ายบริหารในฐานะตัวบุคคล ในขณะที่เดียวกันประมวลกฎหมายอาญาที่มีอยู่เดิมก็อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ได้ขยายบทลงโทษให้มากขึ้น จึงเป็นการเพิ่มอำนาจกลไกตามกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้

ในสวนลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบปุนดินที่แสดงให้เห็นพฤติกรรมการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่เพื่อลดกฎกติกาที่ขัดขวางการใช้อำนาจบริหารคือ การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง อีกทั้งยังครอบคลุมถึงการปรับเปลี่ยนสัดส่วนของงบประมาณและหน่วยทางการปกครองในท้องถิ่น กฎเกณฑ์ โครงสร้างความสัมพันธ์ หรือบทบัญญัติดังกล่าวที่ดำรงอยู่ก่อนอาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง ที่มีลักษณะสร้างช่องทางให้รัฐบาลเข้าไปควบคุมพรรคการเมืองได้มากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อลดจำนวนพรรคการเมืองและสร้างเงื่อนไขให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาลเข้าไปมีอิทธิพลต่อการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่นได้มากขึ้น การปรับแก้สัดส่วนงบประมาณของท้องถิ่นกับส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระด้านงบประมาณของตนเองต้องพึ่งพิงจากรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนหน่วยทางการปกครองด้วยการควมรวมเขตการปกครองจำนวนมากทำให้รัฐบาลกลางสามารถใช้พื้นที่ที่รัฐบาลมีเสถียรภาพเข้าไปควบคุมพื้นที่ที่รัฐบาลมีเสถียรภาพต่ำ การจัดทำข้อกำหนด หรือกฎกติกาใหม่ดังกล่าวมีลักษณะที่ขัดแย้งต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญของรัสเซีย แต่มีผลให้ผู้นำฝ่ายบริหารใช้อำนาจได้อย่างอิสระมากขึ้น เมื่อระบอบทักษิณและปุนดินสามารถแก้ไขกฎกติกา ข้อบังคับที่ดำรงอยู่เดิมจนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งเป็นการลดข้อจำกัดที่ขัดขวางการใช้อำนาจของผู้นำฝ่ายบริหารได้ การใช้อำนาจของผู้นำฝ่ายบริหารจึงมีลักษณะที่เพิ่มอำนาจให้แก่ตนเองมากขึ้น

ด้วยลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในบางมิติได้สะท้อนให้เห็นพฤติกรรมการใช้อำนาจของระบอบทักษิณและปุนดินไว้ โดยเป็นการใช้อำนาจเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารและผู้นำ การใช้อำนาจของระบอบทักษิณเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ รวมถึงการใช้ระบบผู้ว่า

ราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารและโดยเฉพาะตัวผู้นำให้มีอำนาจควบคุมระบบราชการได้อย่างเด็ดขาด การปฏิรูประบบราชการที่ทำให้อำนาจในกระบวนการนโยบายของผู้นำฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการยังทำให้อำนาจในการตรวจสอบประเมินการทำงานของข้าราชการขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารมากขึ้นด้วย ระบบผู้ว่าราชการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ แม้จะทำให้ข้าราชการมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น แต่ก็จำกัดด้วยเงื่อนไขความเป็นอิสระ ระบบดังกล่าวสร้างข้อจำกัดให้ผู้ว่าฯ และทูตกลายเป็นกลไกที่มีอำนาจสูงกลไกหนึ่งภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

เมื่อระบอบทักษิณในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับตนเองได้แล้ว สถาบันทางการเมืองบางสถาบันที่เกิดขวางการบริหารงานของผู้นำอย่างพรรคการเมืองจึงถูกลดความสำคัญลง (ในสังคมการเมืองไทยพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพอยู่บ่อยครั้งจนนำไปสู่การยุบสภาหรือการลาออกของนายกรัฐมนตรี) ในช่วงระบอบทักษิณพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองถูกลดความสำคัญลง ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่า ทั้งการควบรวมพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กเข้ากับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ความพยายามดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองขนาดกลางเข้าสู่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ เพื่อให้มีจำนวนพรรคการเมืองน้อยลง หรือมีแต่เพียงพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้น ไม่เพียงแต่พรรคการเมืองสถาบันการเมืองอื่นๆ ภายใต้ระบอบทักษิณอย่างรัฐสภาและองค์กรอิสระบางองค์กร ต่างถูกปฏิเสธความสำคัญและถูกมองจากผู้นำอย่างมีอคติ จนทำให้สถาบันทางการเมืองดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ สภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ภายใต้เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นลักษณะการกำจัดกลไกการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติให้หมดไป (Elimination) การทำให้วุฒิสภาส่วนมากตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางด้านผลประโยชน์ สฐานเสียง และความเป็นเครือญาติกับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นลักษณะของการดึงองค์กรต่างๆ ให้มาเป็นพวก (Cooptation) และการทำให้องค์กรอิสระบางองค์กรถูกรวบงำจากฝ่ายรัฐบาลผ่านกระบวนการสรรหา ซึ่งเป็นลักษณะของการทำให้องค์กรอิสระไม่มีบทบาทในการตรวจสอบจริง (Neutralization) ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการทำลายอำนาจในการตรวจสอบความรับผิดชอบของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณ

ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบปุนดินได้ยืนยันให้เห็นพฤติการณ์การใช้อำนาจเพื่อเพิ่มอำนาจให้ผู้นำฝ่ายบริหารเช่นกัน การใช้อำนาจเพื่อปฏิรูประบบราชการหลายลักษณะโดยเน้นไปที่ระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครอง ในทางหนึ่งเป็นกระบวนการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้นำและฝ่ายบริหาร การปฏิรูปเขตการปกครองและผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง ทำให้รัฐบาลกลางใช้กลไกนี้เข้าไปควบคุมและสั่งการข้าราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นได้

โดยตรง การแก้ไขระบบการคัดสรรและถอดถอนฝ่ายการเมืองในระดับภูมิภาค ต่อยำถึงการถ่ายโอนอำนาจของประชาชนผ่านการเลือกตั้งโดยตรง มายังประธานาธิบดีโดยให้อำนาจในการเสนอชื่อผู้ว่าเขตการปกครองและการเสนอยุบสภาของเขตการปกครอง การสร้างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ เป็นการสร้างระบบราชการอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นการเพิ่มอำนาจให้ผู้นำฝ่ายบริหารเพราะตามโครงสร้างของหน่วยงานดังกล่าวประธานาธิบดีกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายของทุกเขตการปกครอง การเพิ่มอำนาจให้กับผู้นำและฝ่ายบริหารของระบบปฐดินีได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองในลักษณะเดียวกับระบบบัทซิณกล่าวคือ พรรคการเมืองถูกลดความสำคัญลง ในช่วงระบบปฐดินีผลรวมจากการปฏิรูปในด้านกฎหมายทำให้พรรคการเมืองของรัสเซียมีจำนวนลดลงอย่างมาก เกิดการควบรวมพรรคการเมืองที่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาลจนเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในขณะที่พรรคขนาดใหญ่บางพรรคที่ไม่ได้สนับสนุนรัฐบาลถูกลดถอนให้กลายเป็นพรรคขนาดกลาง ส่วนพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กไม่ได้รับคะแนนเสียงมากพอจะเข้าไปทำหน้าที่ในสภาได้ จนในท้ายที่สุดจะมีเพียงพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงพรรคเดียวที่ครองอำนาจในรัฐสภา

ในขณะเดียวกันสถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการที่ตรวจสอบและคานอำนาจผู้นำและฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติทางกฎหมาย ต่างถูกระบบปฐดินีต่อต้านและปฏิเสธทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบได้เช่นเดียวกับระบบบัทซิณ ทั้งการกำจัดกลไกการตรวจสอบให้หมดไปโดยทำให้สภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ภายใต้เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดของฝ่ายรัฐบาล การตั้งองค์การตรวจสอบมาเป็นพวกโดยวุฒิสภาถูกฝ่ายรัฐบาลแทรกแซงผ่านกระบวนการคัดสรรทำให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถส่งคนเข้าไปเป็นวุฒิสมาชิกได้เป็นจำนวนมาก การทำให้องค์การในการตรวจสอบไม่มีบทบาทในการตรวจสอบจริง โดยทำให้สถาบันตุลาการโดยเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดตกอยู่ภายใต้การควบคุมจากคนของรัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญถูกเอื้อประโยชน์จากผู้นำฝ่ายบริหารด้วยการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการดำรงตำแหน่งของตุลาการ

ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระบบบัทซิณและปฐดินีถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องโครงสร้างและการใช้อำนาจ เพราะฝ่ายบริหารมีการแก้ไขกฎกติกาที่มีอยู่เดิมเพื่อลดข้อจำกัดในการใช้อำนาจ มีการเพิ่มอำนาจให้กับผู้นำฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการปฏิรูปต่างๆ เมื่อมีอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นผู้นำฝ่ายบริหารจึงปฏิเสธและต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบ ซึ่งเกิดจากการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ และสร้างกระบวนการที่ทำให้สถาบันทางการเมืองไม่อาจทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ เมื่ออำนาจของผู้นำฝ่ายบริหารได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางและมั่นคงในระดับหนึ่ง การผูกขาดอำนาจจึงเป็นผลตามมา

### 6.2.3 กรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ

ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดให้ความสำคัญกับนโยบายในฐานะเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจ แน่นนอนว่ารัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุตินต่างก็มีพฤติกรรมที่ใช้ นโยบายเพื่อสื่อสารสร้างความนิยมกับประชาชน และใช้ความนิยมจากนโยบายสร้างการผูกขาดอำนาจ อย่างไรก็ตามกระบวนการสร้างการผูกขาดอำนาจของระบอบทักษิณและปุตินมีนโยบายเป็นแค่เพียงส่วนประกอบหนึ่ง ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุตินซึ่งเป็น พฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดการผูกขาดอำนาจยังมีการควบคุม สื่อ การร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจการเมือง และการปราบปรามข้อตรงข้ามเป็นเครื่องมืออีกด้วย

รัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณ ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ ดำเนินผ่านนโยบายที่เรียกกันโดยทั่วไปว่านโยบายประชานิยม นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการอุปถัมภ์หรือให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนจำนวนมาก นโยบายบางนโยบายเข้าไปมีผลผูกพันกับผู้คนหลายล้านครัวเรือน เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน พักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายบางนโยบายให้สิทธิพิเศษแก่ผู้คนในทุกระดับของสังคม เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ผลกระทบจากนโยบายประชานิยมได้เข้าไปมีผลผูกพันในระดับการ ดำเนินชีวิตของผู้คนเป็นวงกว้างไม่จำกัดอยู่แต่เพียงกลุ่มหรือฝ่ายเสียงข้างมากที่สนับสนุนระบอบ ทักษิณ ผลประโยชน์ที่ประชาชนในทุกระดับสังคมได้รับจากนโยบายสามารถจะเปลี่ยนมาเป็น ความนิยมหรือเสียงสนับสนุนให้แก่ระบอบทักษิณได้ตลอดเวลา แม้ในบางช่วงระบอบจะมีปัญหา วิฤติความชอบธรรมแต่ตราบดีที่ระบอบทักษิณยังผลิตและคองนโยบายที่ผู้คนในวงกว้างรู้สึกว่าได้ รับผลประโยชน์อยู่ ความนิยมและการสนับสนุนย่อมเกิดอย่างต่อเนื่องจนเป็นเงื่อนไขในการ ผูกขาดอำนาจ นอกจากนโยบายแล้วพฤติกรรมของรัฐผู้ล่าที่ระบอบทักษิณใช้ในการผูกขาด อำนาจยังรวมถึงการควบคุมและแทรกแซงสื่อ อีกทั้งการควบคุมสื่อยังเป็นการปฏิเสธหรือต่อต้าน การตรวจสอบความรับผิดชอบสังคมอีกด้วย ภายใต้ระบอบทักษิณสื่อกระแสหลักที่ได้รับความนิยม ถูกควบคุมแทรกแซงผ่านการใช้กลไกของรัฐ การดึงสื่อให้เข้ามาอยู่ร่วมภายใต้โครงสร้างอำนาจ และการใช้ทุนพวกพ้องเข้าซื้อกิจการสื่อ การควบคุมสื่อด้วยวิธีการดังกล่าวนำไปสู่การสื่อสารใน ทิศทางเดียวกล่าวคือ ผู้คนในสังคมได้รับข้อมูลข่าวสารที่ผลิตจากรัฐเป็นสำคัญ ไม่มีแหล่งข้อมูล ข่าวสารอื่นๆ รวมถึงไม่มีช่องทางหรือกลไกของสื่อให้ประชาชนหรือประชาสังคมได้ใช้เรียกร้อง สื่อสารตรวจสอบอย่างแท้จริง ไม่ทำให้เกิดการพิจารณาเปรียบเทียบจนถึงการวิพากษ์วิจารณ์ รัฐบาลได้ การได้รับข้อมูลในทิศทางเดียวย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อคล้อยตามกับสิ่งที่รัฐบาล สื่อสารออกมาจนกลายเป็นการครอบงำ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่ระบอบทักษิณใช้ในการผูกขาด อำนาจและต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบ

รัฐที่เป็นผู้ล่ามิตินธุรกิจการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณยังแสดงให้เห็นพฤติการณ์การเลือกร่วมมือกับบางกลุ่มเพื่อรักษาการผูกขาดอำนาจให้มั่นคง โดยระบอบทักษิณได้ร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจจนเกิดธุรกิจการเมืองที่เข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจจำนวนมากทั้งในระดับคณะรัฐมนตรี พรรคการเมืองที่เป็นแกนนำรัฐบาล กลุ่มธุรกิจการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณได้เติบโตทั้งในทางการเมือง (ได้รับตำแหน่งหน้าที่สำคัญในการบริหารประเทศ) และทางเศรษฐกิจ (การขยายตัวของธุรกิจและการเติบโตของผลประกอบการที่มีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง) จนกลายเป็นการผูกขาดอำนาจในมิติเศรษฐกิจและการเมือง การร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจและดึงคนของกลุ่มธุรกิจการเมืองดังกล่าวมาอยู่ในโครงสร้างอำนาจ ทำให้ตัวแทนจากกลุ่มธุรกิจมีฐานะเสมือนเป็นผู้แทนที่มีบทบาทกระตือรือร้นคอยช่วยเหลือผู้นำ ระบอบทักษิณจึงได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจทำให้เกิดฐานรับรองความชอบธรรมที่กว้างขวางจนผูกขาดอำนาจได้เบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันย่อมมีเสียงข้างน้อยหรือเสียงอื่นๆ ที่อาจสร้างปัญหาวิกฤติความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับตัวผู้นำของระบอบ หรือทำลายความมั่นคงในการผูกขาดอำนาจของระบอบ แนวทางที่ระบอบทักษิณใช้ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวปรากฏให้เห็นในพฤติการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่า ทั้งสงครามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การใช้กองกำลังในปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การสอดแทรกความรุนแรงในการดำเนินการ รวมถึงการสร้างเงื่อนไขให้รัฐสามารถใช้ความรุนแรงในกรณีดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยให้มีการวิสามัญฆาตกรรมทั้งที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนกันเอง การขึ้นบัญชีรายชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการติดตามควบคุมประชาชนโดยรัฐ การใช้กองกำลังของรัฐเข้าปราบปราม การกระทำความผิดกล่าวมีผลต่อการลดถอนปัญหาและอุปสรรคในการผูกขาดอำนาจอันเกิดจากข้อตรงข้ามอย่างปฏิเสธไม่ได้

ในส่วนของระบอบปุนรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งแสดงพฤติการณ์การใช้นโยบายเพื่อผูกขาดอำนาจมีลักษณะใกล้เคียงกับระบอบทักษิณ แม้จะใช้แนวทางของนโยบายด้านสังคม แต่นโยบายจำนวนมากมีลักษณะเข้าไปอุปถัมภ์หรือให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม โดยเฉพาะนโยบายทางด้านสังคมของระบอบปุนหลาย ๆ นโยบายเข้าไปมีผลผูกพันกับผู้คนกว่าร้อยละ 70-80 ของประชากรทั้งประเทศ เช่น นโยบายด้านที่พักอาศัย นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายด้านการขนส่งโดยสาธารณะ นโยบายต่างๆ ที่กระจายผลประโยชน์ไปให้กับผู้คนในสังคมย่อมสร้างฐานการสนับสนุนและความนิยมให้กับตัวระบอบ และเมื่อการกระจายผลประโยชน์ไปยังเสียงส่วนมากในสังคมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความนิยมและฐานในการสนับสนุนระบอบย่อมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มั่นคง รวมถึงอาจเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการผูกขาดอำนาจ เพราะใช้ความนิยมและการสนับสนุนดังกล่าวจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำต่างๆ ของผู้นำ

พฤติการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้สื่อเพื่อผูกขาดอำนาจของระบอบปุนอาจแตกต่างออกไปบ้างจากระบอบทักษิณ ระบอบปุนสร้างการสื่อสารทางเดียวและปฏิเสธการตรวจสอบ

ความรับผิดชอบทางสังคม โดยทำให้สื่อส่วนใหญ่ในสังคมเป็นของรัฐ กล่าวคือให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปบริหารจัดการแทนเอกชน การทำให้สื่อกระแสหลักอยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลสามารถผูกขาดแหล่งข้อมูลข่าวสารที่จะให้ประชาชนได้รับรู้ ทั้งยังเป็นการปิดกั้นและควบคุมสื่ออื่นเป็นช่องทางและกลไกสำคัญที่ประชาสังคมจะใช้ในการเรียกร้อง สื่อสารตรวจสอบรัฐบาล ปราบปรามการฉ้อโกงที่เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบปฏิติน รวมถึงผู้นำของระบอบอย่างปฏิตินได้รับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารตามสื่อในปริมาณที่มากกว่าพรรคอื่นๆ หรือคู่แข่งคนอื่นๆ กล่าวคือ จำนวนข่าวที่มากที่สุดเวลาที่จัดสรรในการออกอากาศมากที่สุด และมีเนื้อหาข่าวเชิงบวกมากที่สุด การกระทำในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการผูกขาดอำนาจในการสื่อสารกับประชาชน และนำไปสู่การปฏิเสธหรือต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบทางสังคมของระบอบปฏิติน

นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองยังเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบล้มปทานผูกขาดในกรอบคิดการผูกขาดอำนาจ โดยระบอบปฏิตินได้ร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจเช่นเดียวกับระบอบทักษิณ แต่รูปแบบของการร่วมมือมีความแตกต่างออกไป ภายใต้ระบอบปฏิตินธุรกิจการเมืองไม่ได้เข้ามาอยู่ ณ ศูนย์กลางอำนาจในระดับคณะรัฐมนตรีแบบเดียวกับระบอบทักษิณ แต่ระบอบปฏิตินได้นำธุรกิจการเมืองเข้ามาอยู่ในโครงสร้างพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งระบอบปฏิตินยังได้สร้างและผลักดันให้กลุ่มธุรกิจกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการชักจูงโน้มน้าวทางการเมือง และกลุ่มธุรกิจดังกล่าวยังเติบโตในเชิงเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก (ทั้งการขยายตัวของธุรกิจและการเข้าซื้อกิจการอื่นๆ ของกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับระบอบปฏิติน) การเลือกร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มทำให้ระบอบปฏิตินสามารถผูกขาดอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเอาไว้ได้ อีกทั้งการนำกลุ่มธุรกิจจำนวนมากผนวกเข้ามาในโครงสร้างอำนาจเดียวกันได้ยิ่งทำให้จำนวนเสียงข้างมากที่วางเฉยต่อการกระทำของระบอบปฏิตินเพิ่มมากขึ้น ความรุนแรงของวิกฤติความชอบธรรมที่อาจเกิดขึ้นก็จะลดระดับความรุนแรงลง ในทางตรงกันข้ามนักธุรกิจที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงในการผูกขาดอำนาจ รวมถึงเสียงส่วนน้อยที่สร้างวิกฤติความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบอบปฏิติน เช่น กลุ่มนักธุรกิจและบุคคลทั่วไปที่วิพากษ์วิจารณ์ระบอบปฏิติน และกองกำลังเสนีย์ เพื่อให้ความมั่นคงในการผูกขาดอำนาจและความชอบธรรมของผู้ดำรงอยู่ ระบอบปฏิตินเลือกใช้การดำเนินการที่รุนแรงทั้งการส่งกองกำลังเข้าปราบปราม การใช้กองกำลังล้อมปราบ การใช้หน่วยงานของราชการเข้ายึดทรัพย์หรือสั่งจับกุมนักธุรกิจรวมถึงบุคคลทั่วไป การกระทำดังกล่าวไม่เพียงทำให้การผูกขาดอำนาจของระบอบปฏิตินมั่นคง แต่ในกรณีสงครามเสนีย์ยิ่งทำให้ประชาชนพึงพอใจ จนกลายเป็นการเพิ่มความชอบธรรมในการผูกขาดอำนาจให้กับระบอบปฏิตินเอง

รัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินไม่เพียงเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด แต่ยังเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน อีกทั้งประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดยังถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกันกับความถดถอยทางประชาธิปไตย

## 6.2 ระบอบทักษิณและปูดินกับความถดถอยทางประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ซึ่งเกิดจากพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินเชื่อมโยงให้เห็นถึงความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ดังนี้ ประการแรกความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ความบทบาทของผู้นำ โดยผู้นำที่สร้างความถดถอยทางประชาธิปไตยมักมีลักษณะแข็งกร้าว (Militant) พร้อมทั้งจะตอบโต้ผู้อื่นตลอดเวลา ไม่ประนีประนอม (Uncompromising) ไม่นิยมเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามเพื่อแสวงหาจุดร่วมหรือฉันทามติ ไม่นิยมการปรับตัวแต่มักจะสร้างจุดยืนของตนเองให้เกิดเป็นขั้วหรือฝักฝ่าย มักจะขยายเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจของตนเองจนกลายเป็นผู้นิยมในอำนาจ (Authoritarian) บทบาทของผู้นำดังกล่าวพบว่ามีรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองและการจัดการชั่วคราวตรงข้ามเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ประการที่สอง ความถดถอยทางประชาธิปไตยในลักษณะที่ส่งเสริมคณาธิปไตย (Oligarchy) ลักษณะของคณาธิปไตยที่มีผลโดยตรงต่อความถดถอยทางประชาธิปไตยคือ บรรดาผู้นำจะควบคุมผู้ตามหรือประชาชนผ่านระบบของการพึ่งพิง ช่วยเหลือของกลุ่มคนละ สิ่งที่เป็นรูปธรรมคือ การให้รางวัลทั้งที่เป็นเงินและสิ่งของ อีกทั้งคณาธิปไตยยังสามารถใช้พรรคการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของชนชั้นนำควบคุมพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ให้ไม่กระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารจัดการ ภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินเงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายและมิตีสังคมและประชาชนชน

ประการที่สาม ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมือง (Political Institution) ในสังคมที่ประชาธิปไตยไม่ก้าวหน้าสถาบันทางการเมืองจะอ่อนแอ สถาบันทางการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างรัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ บริหาร และพรรคการเมือง จะขาดแคลนทรัพยากร ขาดแคลนอำนาจอันชอบธรรม และขาดความสามารถในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แต่กลับมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจจากการบังคับ (Power) และการครอบงำ (Domination) สถาบันทางการเมืองไม่สามารถดำรงรักษาระเบียบทางสังคม หลักนิติรัฐเอาไว้ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถแสดงบทบาทลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้ นอกจากนี้ยังขาดความสามารถที่จะสร้างอิสระให้กับสถาบัน พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันค่อนข้างน้อย

อันเนื่องมาจากไม่มีความมั่นคง มีการยุบพรรคได้ง่าย พรรคการเมืองไม่สามารถยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของพรรคได้ ภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิดสถาบันทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตติกฎหมาย อำนาจทางการเมือง และการจัดการชั่วคราวข้าม

ประการที่สี่ ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) วัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเป็นผลให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยมีลักษณะของอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolutist) มีชนชั้นนำ มีการปกครองแบบลำดับชั้น (Hierarchical) มีการร่วมมือทางการเมืองระหว่างบางกลุ่มบางพวก (Corporatist) มีวัฒนธรรมแบบอำนาจเผด็จการ อีกทั้งผู้คนในสังคมมีลักษณะนิสัยใจคอที่ชอบฟังฟัง ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ ศูนย์กลางอำนาจอย่างเปิดเผย ภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินเงื่อนไขทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวมาจากรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตติธุรกิจการเมือง มิตติอำนาจทางการเมือง มิตติกฎหมาย รวมถึงมิตติสังคมและประชาชน

ประการที่ห้า ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย ความขัดแย้งแตกแยกของเสียงส่วนน้อยจะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองลดน้อยลง เกิดการจลาจลที่ใช้ความรุนแรง เกิดการปราบปรามอันจะส่งผลเสียต่อทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมือง ประชาชนทุกกลุ่มในสังคมเกิดความไม่พอใจ สถานการณ์ปัญหาของเสียงส่วนน้อยเหล่านี้จะทำให้เกิดการยอมรับมาตรการที่เป็นเผด็จการมากขึ้นเพื่อจะได้รักษาความสงบเอาไว้ได้ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตติการจัดการชั่วคราวข้ามภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินจึงเป็นเงื่อนไขให้เกิดการไม่เคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อยดังกล่าว

การบริหารประเทศในช่วงเวลาที่ทักษิณและปูดินเป็นผู้นำฝ่ายบริหารไม่เพียงทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด แต่ยังทำให้ความถดถอยทางประชาธิปไตยเกิดขึ้นเป็นปรากฏการณ์ร่วมกัน เพราะเหตุว่าลักษณะบางส่วนหรือบางอย่างของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย ดังนั้นภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินจึงปรากฏให้เห็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตยใน 5 แง่มุมสำคัญดังนี้

#### 6.2.1 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้ล่า

สิ่งสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้ล่ามีอยู่ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ผู้นำสร้างจุดยืนแล้วผลักดันให้เกิดฝ่ายตรงข้าม รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตติการจัดการชั่วคราวข้าม

ทั้งการดำเนินนโยบายสงครามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การใช้กองกำลังปราบปราม ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และจากปฏิบัติการภายใต้ระบอบปฐิน ทั้งสงครามเขชนีย์ครั้งที่ 2 การจับกุมยึดทรัพย์ชั่วคราวตรงข้ามทางการเมือง

การสร้างจุดยืนรวมถึงการปฏิบัติของระบอบทักษิณในกรณีปัญหายาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล และการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเงื่อนไขให้มีการผลักดันที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ผู้มีอิทธิพล และผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กลายเป็นฝ่ายตรงข้ามกับสิ่งที่อยู่ในสังคมปกติ ไม่ว่าจะเป็นการการนิยามให้คนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นคนชั่ว คนเลว คนทรยศต่อชาติ จนนำไปสู่การกระทำตัดตอน ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ได้อยู่ในระดับเดียวกับคนในสังคมปกติ การขึ้นทะเบียนผู้มีอิทธิพลเป็นการปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าผู้มีอิทธิพลเป็นส่วนที่อยู่ตรงข้ามกับสังคมทั่วไป เพราะทำให้เกิดการขึ้นทะเบียนติดตามควบคุมจากรัฐที่แตกต่างไปจากคนปกติในสังคม รวมถึงการผลักดันให้ผู้ก่อความไม่สงบเป็นโจร เป็นผู้ก่อการร้าย จนนำไปสู่การปฏิบัติเสมือนฝ่ายตรงข้ามด้วยการปิดล้อมกวาดล้างในกรณีหรือชะ หรือการปราบปรามผู้ชุมนุมในกรณีตากใบจนเกิดผู้เสียชีวิตจำนวนมาก

ส่วนระบอบปฐินในกรณีสงครามเขชนีย์เป็นเงื่อนไขให้ผู้นำสร้างจุดยืนของตนเองจนทำให้เกิดฝ่ายตรงข้ามอย่างชัดเจน การแสดงจุดยืนที่จะไม่เจรจากับผู้ที่ไม่ยอมรับสถานะภาพของรัสเซียว่าอยู่เหนือดินแดนเขชนีย์ รวมทั้งการปฏิบัติต่อกองกำลังเขชนีย์เสมือนว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามด้วยการใช้กองกำลังทหารเข้าปราบปรามด้วยอาวุธหนักทั้งในกรณีการส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่ การล้อมปราบกองกำลังเขชนีย์ในเมืองนัลซิด ในโรงพยาบาลนคร ในโรงเรียนหมายเลข 1 การลอบสังหารผู้นำกองกำลังเขชนีย์ถึง 2 ครั้ง จากกรณีการจับกุมยึดทรัพย์นักธุรกิจและบุคคลที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับระบอบปฐินอาจไม่ปรากฏชัดว่าปฐินแสดงจุดยืนของตนเองจนทำให้เกิดฝ่ายตรงข้ามแต่รายละเอียดในข้อกล่าวหาที่ใช้จัดการ รวมไปถึงการปฏิบัติต่อบรรดานักธุรกิจและบุคคลเหล่านี้แสดงให้เห็นการแบ่งแยก และพร้อมที่จะตอบโต้ตลอดเวลา กล่าวคือ แบ่งแยกว่านักธุรกิจที่มีอิทธิพลคนใดเป็นฝ่ายตน คนใดไม่ใช่ เมื่อนักธุรกิจที่มีอิทธิพลรวมถึงบุคคลทั่วไปที่ออกมาแสดงปฏิกริยาต่อต้านต่อระบอบปฐิน กระบวนการตอบโต้กลับจะเกิดตามมาทันทีไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบธุรกิจ ตรวจสอบทรัพย์สิน การถูกควบคุมตัวเป็นเวลานาน จนนำไปสู่การตั้งข้อกล่าวหาและตัดสินลงโทษ หรือต้องลี้ภัยในต่างประเทศ

การสร้างจุดยืนของทักษิณและปฐินจนเกิดเป็นฝ่ายตรงข้าม มีลักษณะแข็งกร้าว พร้อมที่จะตอบโต้ผู้อื่นตลอดเวลา ไม่ประนีประนอม ไม่นิยมเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามเพื่อแสวงหาจุดร่วม จนทำให้เกิดฉันทามติไม่ได้ การแสวงหาข้อตกลงร่วมกันหรือฉันทามติของคนในสังคมได้น้อยลงย่อมส่งผลให้เสถียรภาพทางการเมืองลดต่ำลง สภาพการเมืองที่คาดการณ์แนวโน้มไม่ได้ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร้ทิศทางย่อมเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอย

ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำอีกส่วนหนึ่งคือ ผู้นำมักขยายขอบเขตอำนาจของตนเอง รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขให้เกิดการขยายอำนาจของระบอบทักษิณและปุติน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การใช้ระบบผู้ว่าราชการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง การมีอำนาจเสนอแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายการเมืองในระดับเขตการปกครองของประธานาธิบดี และการสร้างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

การขยายขอบเขตอำนาจของผู้นำ มีความสอดคล้องกันระหว่างระบอบทักษิณและปุตินคือ ทั้งสองต่างใช้ระบบราชการโดยเฉพาะในระดับภูมิภาคเป็นเงื่อนไขในการขยายขอบเขตอำนาจจนทำให้สามารถครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียวได้ การปฏิรูประบบราชการของระบอบทักษิณทำให้ฝ่ายราชการอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการจากฝ่ายการเมืองมากขึ้น การใช้ระบบผู้ว่าราชการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการทำให้ข้าราชการในระดับสูงที่มีอำนาจสั่งการถูกควบคุมโดยตรงจากฝ่ายบริหาร ในขณะที่ระบอบปุตินได้มีความพยายามสร้างระบบราชการอีกระดับหนึ่งซ้อนขึ้นมาผ่านระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง โดยเป็นการขยายอำนาจของผู้นำเข้าไปควบคุมในระดับเขตการปกครอง รวมไปถึงการนำรูปแบบของระบบราชการเข้าไปใช้ในการแต่งตั้งถอดถอนฝ่ายการเมืองในระดับเขตการปกครอง อำนาจของผู้นำอย่างประธานาธิบดีจึงเพิ่มเติมมากขึ้นผ่านการเสนอชื่อผู้ว่าเขตการปกครอง และอำนาจในการเสนอให้มีการยุบสภาประจำเขตการปกครอง การเข้าไปควบคุมการกำหนดนโยบายในระดับภูมิภาคของระบอบปุตินผ่านโครงสร้างสถาบันอันได้แก่ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ยิ่งแสดงให้เห็นการขยายขอบเขตอำนาจของผู้นำที่เข้าไปควบคุมสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย

ผู้นำที่มักจะขยายเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจของตนเองจนกลายเป็นอำนาจนิยม ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ การผูกขาดและครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว ไม่เกิดการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงไม่เกิดการกระจายอำนาจไปยังภาคส่วนต่างๆ จนไม่สามารถสร้างการถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตยในสังคมการเมืองนั้นๆ ผลจากการสร้างจุดยืนอย่างแข็งกร้าวของผู้นำจนเกิดฝ่ายตรงข้าม สิ่งซึ่งเกิดขนานไปด้วยกันคือ การทำให้ฝ่ายตรงข้ามมีสถานะของคนกลุ่มน้อยหรือเป็นเสียงส่วนน้อยจากสังคมส่วนใหญ่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเสียงส่วนน้อยรวมถึงปัญหาที่เสียงส่วนน้อยได้รับในบางมิติทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยเช่นกัน

#### 6.2.2 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย

ผลที่สืบเนื่องมาจากการที่ผู้นำแสดงจุดยืนจนทำให้เกิดฝ่ายตรงข้าม และผลักดันฝ่ายตรงข้ามให้กลายเป็นเสียงส่วนน้อยทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ที่ว่า ความ

ขัดแย้งที่เกิดจากสภาพปัญหาเสียงส่วนน้อยจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเกิดการยอมรับต่อมาตรการที่เผด็จการและรุนแรงมากขึ้น รัฐที่เป็นผู้ล่ามติดการจัการชั่วคราวข้ามของระบอบทักษิณเป็นเงื่อนไขให้เกิดการดำเนินมาตรการอย่างรุนแรงต่อกรณีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ผู้มีอิทธิพล และผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในที่นี้ยังรวมไปถึงเงื่อนไขอันเกิดจากรัฐที่เป็นผู้ล่ามติดกฎหมายซึ่งได้แก่ การตราพระราชกำหนดการก่อการร้ายซึ่งมีการเพิ่มโทษชั้นรุนแรงสูงสุด ทั้งนี้รัฐที่เป็นผู้ล่ามติดการจัการชั่วคราวข้ามภายใต้ระบอบปุนตินได้เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพเสียงส่วนน้อยเช่นกัน โดยเกิดจากเงื่อนไขของกรณีสงครามเชชเนีย

ปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณสร้างเงื่อนไขให้เกิดการใช้มาตรการที่รุนแรงต่อเสียงส่วนน้อย ทั้งในกรณีการปราบปรามยาเสพติด การฆ่าตัดตอนที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐและระหว่างประชาชนกันเองจนทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก การขึ้นบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจนทำให้เกิดการข่มขู่ บีบบังคับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว ทั้งข้าราชการระดับปฏิบัติงานที่ถูกข้าราชการระดับสูงบังคับให้จัดทำบัญชีรายชื่อให้ได้ตามจำนวนที่กำหนด ผู้ที่ถูกตั้งข้อสงสัยว่าจะติดยาเสพติดถูกบังคับให้ยอมรับว่าตนเองเป็นผู้ติดยาเสพติด อีกทั้งมาตรการต่อปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีความรุนแรงและเป็นเผด็จการทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมายและมาตรการในการปฏิบัติ การประกาศให้ใช้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีเนื้อหาที่มีความเป็นเผด็จการสูงจากการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก และการให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติภารกิจภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบ มาตรการในการปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการล้อมปราบ การสลายการชุมนุม ล้วนมีความรุนแรงจนทำให้มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น แม้มาตรการต่างๆ จะมีความรุนแรงปรากฏชัดแต่ผู้คนในสังคมกลับมีทัศนียอมรับมากกว่าต่อต้าน กรณีของการปราบปรามผู้มีอิทธิพล คือตัวอย่างที่ชัดเจนว่าผู้คนให้การยอมรับถึงกว่าร้อยละ 80 นอกจากนี้มาตรการทางกฎหมายที่ถือว่ารุนแรงของระบอบทักษิณซึ่งได้แก่ การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดดังกล่าวคือ การกระทำในลักษณะก่อการร้ายให้มีโทษสูงสุดคือ การประหารชีวิต ทั้งนี้การสร้างมาตรการดังกล่าวอาจทำให้ฝ่ายที่ครองอำนาจนำข้อกล่าวหาก่อการร้ายมาเป็นเหตุให้เกิดการนำมาตรการที่รุนแรงอย่างการประหารชีวิตมาบังคับใช้กับการเดินขบวน ประท้วง ชุมนุม ได้แย่งรัฐบาลที่ไม่เข้าลักษณะการยกเว้นโทษ การกำหนดโทษสูงสุดในทางอาญาให้สามารถนำมาปฏิบัติกับผู้คนในประเทศที่มีการชุมนุม เดินขบวน ประท้วง นับว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขที่ต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องความเหมาะสมและทำให้เกิดมาตรการที่มีแนวโน้มสร้างความรุนแรง

สำหรับรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัการชั่วคราวข้ามภายใต้ระบอบปุนตินได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดการไม่เคารพต่อเสียงส่วนน้อย ทั้งมาตรการต่อกรณีสงครามเชชเนียที่มีมาตรการส่งกองกำลังเข้า

ไปสู่รบในพื้นที่จนมีผู้เสียชีวิต ผู้สูญหายหลายพันคน มาตรการการลอบสังหารผู้นำกองกำลังชนเนียบด้วยขีปนาวุธ หรือด้วยกองกำลังพิเศษ มาตรการการปิดเมืองล้อมปราบกองกำลังชนเนียบ การปล่อยยาพิษเพื่อสังหารกองกำลังชนเนียบ การใช้กองกำลังพิเศษเข้าปฏิบัติการเพื่อสังหารกองกำลังชนเนียบ ในอีกทางหนึ่งมาตรการของกองกำลังชนเนียบที่โต้ตอบได้กับรัฐก็นับว่ามีความรุนแรงไม่ต่างกัน ทั้งการวางระเบิดพลีชีพในที่สาธารณะอย่างสถานีรถไฟ ที่พักอาศัยเขตเมือง มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความรุนแรงที่เกิดจากกรณีปัญหาสงครามชนเนียบ การที่ระบอบปฏิตินและกองกำลังชนเนียบสามารถใช้มาตรการรุนแรงโต้ตอบกันตลอดเวลา ด้านหนึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ต่อมาตรการที่รุนแรงดังกล่าว เพราะหากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับมาตรการที่รุนแรง ทั้งสองฝ่ายย่อมไม่อาจอ้างเหตุนำมาตราการที่รุนแรงไปใช้ได้อีก

ด้วยสาเหตุที่เกิดจากสถานการณ์ปัญหาของผู้ที่ถูกผลักดันให้เป็นเสียงส่วนน้อย และรัฐเพื่อรักษาสถานการณ์ที่รัฐเป็นฝ่ายได้เปรียบเอาไว้ บางกรณีเกิดมาตรการการปราบปราม บางกรณีเกิดมาตรการที่ใช้ความรุนแรง มาตรการเหล่านี้เมื่อถูกนำมาใช้ซ้ำจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเกิดความคับขันจนกลายเป็นการยอมรับหรือเสถียรภาพในมาตรการที่รุนแรงและเป็นเผด็จการ การยอมรับมาตรการที่รุนแรงและเป็นเผด็จการ เป็นการสร้างโอกาสให้รัฐใช้มาตรการที่มีระดับความรุนแรงและเป็นเผด็จการเพิ่มมากขึ้นได้อย่างชอบธรรม มาตรการที่ใช้ต่อปัญหาต่างๆ ด้วยความรุนแรงและเป็นเผด็จการจะเป็นเงื่อนไขนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตย เพราะยิ่งเป็นการเพิ่มความขัดแย้งแตกแยกระหว่างเสียงส่วนน้อยกับรัฐ หรือระหว่างเสียงส่วนน้อยกับเสียงส่วนใหญ่ให้มีมากขึ้นไปอีก ในสังคมที่มีความขัดแย้งแตกแยกสูงจะนำไปสู่การจลาจลซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งอยู่ในระดับต่ำเป็นปัญหาทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย\*

### 6.2.3 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ

สภาพการณ์ของสถาบันทางการเมืองที่ทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยคือสถาบันทางการเมืองที่ไม่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองต่อหลักการทางประชาธิปไตยได้ โดยรัฐที่

---

\* ปัจจัยด้านเสถียรภาพทางการเมืองและปัจจัยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีการใช้ปัจจัยดังกล่าวเป็นตัวแปรในการศึกษาทางด้านการเมืองเปรียบเทียบ ในลักษณะความสัมพันธ์ของเหตุและผลกระทบ (Causality) [พิจารณา Adam Przeworski, "Is The Science of Comparative Politics Possible," in *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, eds. Garles Boix and Susan C. Stokes (New York: Oxford University Press, 2007)]

เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายและมิติการจัดการชั่วคราวข้าม เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแ่งดังกล่าว เพราะสถาบันทางการเมืองบางสถาบันภายใต้ระบอบทักษิณไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร องค์การอิสระ พรรคการเมือง และบางสถาบันในระบอบปฏินทังวุฒิสภา สถาบันตุลาการ พรรคการเมือง ไม่อาจทำหน้าที่ตามหลักการทางประชาธิปไตยได้

สถาบันทางการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณไม่สามารถที่จะสร้างความเป็นอิสระให้กับตัวสถาบันเองได้ อีกทั้งยังขาดความสามารถในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งมีเงื่อนไขมาจากลักษณะรัฐผู้ล่าที่เข้าไปควบคุมและแทรกแซงสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติซึ่งได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่ายรัฐบาลครองเสียงข้างมากเพียงพอที่จะดำเนินการทางการเมืองได้ฝ่ายเดียว นอกจากนี้ฝ่ายค้านก็ไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองเพื่อตรวจสอบ คัดค้าน หรือยับยั้งการดำเนินการของรัฐบาลได้เลย ซึ่งแน่นอนว่าข้อจำกัดที่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของฝ่ายค้านคือ คณะเสียงของฝ่ายค้านที่มีไม่ถึงเกณฑ์ที่จะดำเนินการต่างๆ ได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินการในมิติอื่นๆ ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นความสำเร็จของฝ่ายค้านแต่ประการใด

วุฒิสภาในช่วงระบอบทักษิณเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติอีกสถาบันที่ถูกอธิบายว่าขาดความเป็นอิสระ และถูกครอบงำ ด้วยลักษณะ 5 ประการที่เกิดขึ้นกับวุฒิสภา ทั้งวุฒิสภามีความเกี่ยวพันในระดับเครือญาติกับคนของฝ่ายรัฐบาล มีผลประโยชน์ร่วมกันทางธุรกิจกับคนฝ่ายรัฐบาล ได้รับการอุปถัมภ์ทางผลประโยชน์จากบุคคลฝ่ายรัฐบาล นอกจากสถาบันนิติบัญญัติแล้วสถาบันที่มีหน้าที่คอยกำกับและตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างองค์การอิสระต่างๆ ในช่วงระบอบทักษิณก็มีลักษณะไม่ต่างจากสถาบันนิติบัญญัติที่กล่าวมาในข้างต้น องค์การอิสระบางองค์การเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่สามารถสร้างความเป็นอิสระให้กับตัวสถาบันได้ตั้งแต่กระบวนการสรรหา เพราะกรรมการสรรหาฝ่ายการเมืองทั้งหมดเป็นคนของฝ่ายรัฐบาล ทำให้มีโอกาสสูงที่จะถูกครอบงำ หรือมีการใช้อำนาจแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลได้ องค์การอิสระเหล่านี้จึงอาจไม่สามารถดำรงรักษาภาวะเบี่ยงอันเป็นหน้าที่ตามหลักการประชาธิปไตยเอาไว้ได้ ที่สำคัญคือรัฐสภาไม่สามารถแสดงบทบาทเพื่อที่จะลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้เลยทั้งในกรณีปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สงครามปราบปรามยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

พรรคการเมืองในช่วงระบอบทักษิณมีการยุบพรรคเพื่อควบรวมกันถึง 5 พรรค สถานการณ์ที่พรรคการเมืองจำนวนมากมีการยุบเพื่อควบรวมกันได้ง่าย สะท้อนให้เห็นเงื่อนไขว่าพรรคการเมืองไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมือง ที่มีความมั่นคงได้ และไม่สามารถเชื่อมโยงกับประชาชนจนทำให้ประชาชนเป็นฐานรากที่สำคัญของพรรคได้

ไม่เพียงแต่สถาบันทางการเมืองในช่วงระบอบทักษิณเท่านั้นสถาบันทางการเมืองในช่วงระบอบปุนตินต่างก็มีปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระ การถูกอำนาจบังคับและครอบงำเช่นกันซึ่งเงื่อนไขส่วนหนึ่งมาจากการควบคุมและแทรกแซงสถาบันทางการเมืองอันเกิดจากรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบอบปุนตินถูกครอบงำโดยฝ่ายรัฐบาล โดยการดำรงตำแหน่งของปุนตินสมัยแรกฝ่ายรัฐบาลสามารถครองเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ 2 ใน 3 ในสมัยที่สองของระบอบปุนตินรัฐบาลครองเสียงข้างมากในรัฐสภามากกว่า 2 ใน 3 การที่ฝ่ายรัฐบาลครองเสียงข้างมากในรัฐสภาแบบเด็ดขาดได้ย่อมมีปัญหาในลักษณะเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรไทยคือรัฐบาลมีอำนาจดำเนินการทางการเมืองได้เลยเพียงฝ่ายเดียว พรรคฝ่ายค้านกลายเป็นสัญลักษณ์ของระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคที่ไม่เป็นจริง ประสิทธิภาพของพรรคฝ่ายค้านในการตรวจสอบ คัดค้าน ยับยั้งฝ่ายรัฐบาลมีน้อยมาก วุฒิสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติภายใต้ระบอบปุนตินที่มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระอย่างชัดเจน เนื่องจากกระบวนการคัดสรรวุฒิสมาชิกเต็มไปด้วยฉันทมติของการใช้อำนาจแทรกแซงและการครอบงำจากประธานาธิบดี โดยผลที่เกิดจากการเปลี่ยนระบบการคัดสรรวุฒิสมาชิกมาเป็นการส่งตัวแทนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกทำให้กลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิดกับระบอบปุนตินเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกเป็นจำนวนมาก วุฒิสภาจึงตกอยู่ภายใต้การครอบงำและแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลจนไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการทางประชาธิปไตยได้ นอกจากนี้ความสามารถของรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาคความรุนแรงทางการเมืองจากกรณีสงครามเชชเนีย และการจับกุมยึดทรัพย์นักธุรกิจ รัฐสภา也不能แสดงบทบาทหรือเป็นพื้นที่ในการลดและจำกัดความรุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สถาบันตุลาการของประเทศรัสเซียมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระเป็นปัญหาพื้นฐาน เพราะที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในสถาบันตุลาการไม่สามารถปลอดจากการครอบงำของฝ่ายการเมือง เนื่องจากประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในสถาบันตุลาการเอง แต่ภายใต้ระบอบปุนตินการดำเนินการบางอย่าง ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันตุลาการยังเป็นการตอกย้ำให้ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกับศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันตุลาการที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการตัดสินคดีทางการเมืองมากที่สุด ระบอบปุนตินได้เอื้อประโยชน์ด้วยการขยายวาระการดำรงตำแหน่งและยกเลิกข้อจำกัดด้านอายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ปุนตินยังได้แต่งตั้งรัฐมนตรีในรัฐบาลของตนเองขึ้นเป็นอัยการสูงสุด อีกทั้งยังได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นมาใหม่ โดยถ่ายโอนอำนาจการสั่งจับกุม คุมขังจากอัยการมาไว้ที่ผู้พิพากษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ระบอบปุนตินสามารถควบคุมผ่านการแต่งตั้งได้เบ็ดเสร็จมากกว่าองค์กรอัยการ ปฏิบัติการของรัฐที่เป็นผู้ล่าในลักษณะดังกล่าวของระบอบปุนตินสร้างเงื่อนไขให้สถาบันตุลาการไม่สามารถดำรงรักษาหลักนิติรัฐและระเบียบทาง

สังคมอย่างชอบธรรมไว้ได้ สถาบันตุลาการกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการเพิ่มความรุนแรงทางการเมืองผ่านการสั่งจับกุม คุมขังฝ่ายตรงข้าม

พรรคการเมืองในช่วงระบอบปุนดินมีความคล้ายคลึงกับพรรคการเมืองในช่วงระบอบทักษิณกล่าวคือ มีการยุบพรรคการเมืองเพื่อควมรวมกันบ่อยครั้ง (การดำรงตำแหน่งของปุนดินสมัยแรกมี 4 พรรคการเมืองที่ยุบพรรค) แต่สิ่งที่น่าจะเป็นปัญหามากกว่าการยุบพรรคการเมืองคือกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งถูกแก้ไขในช่วงระบอบปุนดินมีลักษณะสร้างเงื่อนไขให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ง่าย หลักฐานเชิงสถิติที่สำคัญคือจำนวนพรรคการเมืองจำนวนมากที่หายไปจากเวทีทางการเมืองภายหลังประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว พรรคการเมืองถูกทำให้ยุบได้ง่าย อีกทั้งยังมีปัจจัยเสริมจากโครงสร้างของกฎหมายยิ่งทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันค่อนข้างน้อย ไม่มีความมั่นคง เป็นช่องทางในการตอบสนองต่อความต้องการให้กับประชาชนได้น้อยลงไปด้วย

ลักษณะต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นข้อยืนยันถึงความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมือง โดยมีเงื่อนไขมาจากรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุนดิน เพราะสถาบันทางการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ และพรรคการเมืองขาดความสามารถที่จะสร้างความเป็นอิสระให้กับตัวสถาบัน ทั้งยังถูกครอบงำหรือใช้อำนาจแทรกแซงทำให้ขาดความสามารถในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำรงรักษาระเบียบทางสังคม หรือหลักนิติรัฐเอาไว้ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถแสดงบทบาทลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้

#### 6.2.4 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตย

เมื่ออำนาจในการปกครองไม่ได้มีลักษณะกระจายตัวไปยังตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ แต่กลับกระจุกตัวอยู่ที่บรรดาผู้นำคณะใดคณะหนึ่งอาจเรียกได้อีกอย่างว่า คณะประชาธิปไตย ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ที่เกิดขึ้นจากลักษณะแรก คณะผู้นำควบคุมประชาชนด้วยการสร้างระบบของการฟุ้งฟิง โดยรัฐผู้ล่าที่สร้างเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่ามีมติสังคมและประชาชน การสร้างระบบฟุ้งฟิงเพื่อควบคุมประชาชนของระบอบทักษิณและปุนดินดำเนินผ่านการฟุ้งฟิงเชิงนโยบายไม่ว่าจะเป็นประชานิยมหรือนโยบายทางสังคม อีกส่วนหนึ่งของความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ก็คือ คณะผู้นำใช้พรรคการเมืองเป็นกลไกควบคุมกลุ่มพลังทางสังคม โดยรัฐผู้ล่าที่เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมติกฎหมายภายใต้ระบอบปุนดิน การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองคือความพยายามใช้ประเด็นพรรคการเมืองเพื่อควบคุมกลุ่มพลังทางสังคม

นโยบายประชานิยมที่เป็นผลผลิตทางนโยบายจากระบบบทักษิณคือ เงื่อนไขที่ชัดเจนของการสร้างระบบการพึ่งพิง หรือการช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยผู้นำ กล่าวคือระบบบทักษิณในฐานะผู้นำสร้างชุดของนโยบายประชานิยมขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนเกิดการพึ่งพิงกับผู้นำมากกว่าพึ่งพิงรัฐในระบบปกติ หรือแสดงออกเพื่อให้เห็นว่าผู้นำให้การช่วยเหลือประชาชนในรูปของเงิน สิทธิพิเศษ หรือสิ่งของต่างๆ หากพิจารณานโยบายประชานิยมในแง่ของการนำผู้คนให้เข้ามาอยู่ในระบบของการพึ่งพิงพบว่าประสบผลสำเร็จไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากนโยบายประชานิยมแต่ละนโยบายเข้าไปมีผลผูกพันในระดับวิถีชีวิตของผู้คนในทุกระดับของสังคมและเป็นจำนวนมาก เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคทำให้ผู้คนเข้ามาอยู่ในระบบการพึ่งพิงผู้นำมากกว่า 40 ล้านคน นโยบายกองทุนหมู่บ้านทำให้ผู้คนที่อยู่อาศัยในหน่วยทางการปกครองที่เล็กที่สุดเข้าสู่ระบบของการพึ่งพิงถึง 18 ล้านครัวเรือน ผลผลิตทางนโยบายของระบอบปุตินก็เช่นกันไม่ว่าจะตัดสินใจเห็นนโยบายของปุตินเป็นประชานิยมหรือสวัสดิการก็ตามย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจในประเด็นนี้เท่าใดนัก นโยบายของระบอบปุตินได้สร้างเงื่อนไขที่ไม่ต่างไปจากนโยบายในระบบบทักษิณ เพราะระบอบปุตินในฐานะของผู้นำได้สร้างชุดของนโยบายขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนทั้งในรูปของเงินอย่างเช่น นโยบายเด็กของรัสเซีย ในรูปของสิทธิพิเศษเช่น นโยบายในด้านการรักษาพยาบาล นโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ และในรูปของสิ่งของเช่น นโยบายเกี่ยวกับที่พักอาศัย ความพยายามของระบอบปุตินที่จะสร้างระบบของการพึ่งพิงแก่ประชาชนให้ครอบคลุมทุกด้านไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล ระบบเงินเดือนเงินบำนาญ สามารถนำผู้คนส่วนใหญ่ของสังคมเข้าสู่ระบบการพึ่งพิงโดยผู้นำได้เป็นอย่างดี

ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายประชานิยมและนโยบายทางสังคมที่ถูกกำหนดและนำไปปฏิบัติจำนวนมากภายใต้ระบอบบทักษิณและปุตินได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดระบบของการพึ่งพิงขึ้นมาซึ่งเป็นการถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่หนึ่ง และด้วยระบบพึ่งพิงซึ่งมีฐานอยู่กับบรรดาคณะผู้นำจะถูกนำไปใช้เป็นเงื่อนไขหรือช่องทางในการควบคุมประชาชนได้ ระบบที่มีฐานของการพึ่งพิงอยู่กับคณะผู้นำ นโยบายส่วนใหญ่ที่เป็นกลไกสำคัญของการพึ่งพิงจะมีช่วงอายุตามระบอบของผู้นำที่อยู่ในอำนาจ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลหรือบรรดาผู้นำชุดเก่าต้องออกจากอำนาจ นโยบายที่นำผู้คนเข้าสู่ระบบการพึ่งพิงอาจถูกยกเลิกเปลี่ยนแปลงตามบรรดาผู้นำไปด้วย คณะผู้นำจึงอาจใช้สาเหตุนี้ควบคุมประชาชนเพื่อให้ประชาชนสนับสนุนการอยู่ในอำนาจของคณะผู้นำให้ต่อเนื่องยาวนานที่สุดเพื่อนโยบายที่สร้างระบบของการพึ่งพิงนั้นจะได้ดำรงอยู่ต่อไป ต่างจากระบบของการพึ่งพิงที่มีฐานอยู่กับรัฐ เพราะนโยบายที่ทำให้เกิดการพึ่งพิงไม่ได้มีขึ้นและหมดสิ้นลงตามการอยู่ในอำนาจของบรรดาคณะผู้นำ แต่มีขึ้นและต่อเนื่องตามศักยภาพกลไกของรัฐที่จะสามารถจัดหา และคงระบบของการพึ่งพิงนั้นได้มากน้อยและยาวนานเพียงใด

ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่คนาธิปไตยอีกลักษณะหนึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง กล่าวคือบรรดาคณะผู้นำจะใช้พรรคการเมืองเพื่อควบคุมกลุ่มพลังทางสังคม ไม่ให้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารจัดการ โดยพรรคการเมืองเชื่อมโยงกับกลุ่มพลังทางสังคมในแง่ที่ว่าพรรคการเมืองเป็นที่รวมของกลุ่มพลังทางสังคม หรือตัวแทนจากกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ ที่ต้องการเข้าสู่การเมือง การใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม ไม่ปรากฏเป็นเงื่อนไขชัดเจนพอที่จะนำมาอภิปรายได้ในรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบบทักษิณ แต่รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายของระบอบปูตินอันได้แก่ การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง แสดงให้เห็นความพยายามของคณะผู้นำที่ใช้โครงสร้างกฎหมายของพรรคการเมืองเป็นเงื่อนไขเข้าไปกีดกัน ควบคุมการเกิดขึ้นและการขับเคลื่อนของกลุ่มพลังทางสังคมที่จะเข้าไปมีบทบาทในเวทีการเมือง

กฎหมายการเลือกตั้งซึ่งแก้ไขในช่วงระบอบปูตินถึง 2 ครั้ง ทำให้การเกิดขึ้นของกลุ่มพลังทางสังคมใหม่ๆ ที่จะเข้าสู่เวทีทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นถูกกีดกันโดยโครงสร้างของกฎหมาย กฎระเบียบจากกฎหมายเลือกตั้งใหม่ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มข้อกำหนดในเชิงปริมาณที่มีต่อประเด็นปลีกย่อยต่างๆ จนทำให้กลุ่มพลังทางสังคมถูกกีดกันออกไปจากเวทีทางการเมือง ทั้งการกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกพรรคที่มากขึ้น การกำหนดให้มีการขยายจำนวนสาขาพรรคที่ต้องมากขึ้น ข้อกำหนดบางประการทำให้กลุ่มทางการเมืองรวมถึงผู้สมัครอิสระซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่สำคัญ ไม่สามารถลงสมัครเพื่อรับการเลือกตั้งเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองในระบบปกติได้ นอกจากนี้ข้อบังคับที่เกิดจากการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งบางประเด็นยังทำให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มพลังทางสังคมมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือที่ไม่สร้างปัญหาในการบริหารจัดการจนกระทบต่อเสถียรภาพของคณะผู้นำ ทั้งการกำหนดให้มีหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐบาลมีหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินการของพรรคการเมือง รวมถึงที่มาของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของพรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้การจัดสรรและควบคุมจากรัฐบาลโดยตรง ดังนั้นมาตรการต่างๆ ซึ่งเกิดจากการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง จึงเป็นไปเงื่อนไขให้รัฐบาลสามารถเข้าไปควบคุมการดำเนินการต่างๆ ของกลุ่มพลังทางสังคมให้ไม่ขัดแย้งกับการบริหารจัดการของรัฐบาลจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะผู้นำ

ฐานคิดในกรณีนี้จึงอยู่ที่ว่าพรรคการเมืองย่อมเป็นที่รวมของตัวแทนหรือกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ โดยมีจุดประสงค์เพื่อจะเข้าสู่เวทีทางการเมือง การแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองของระบอบปูตินในฐานะคณะผู้นำ จึงส่งผลให้เกิดข้อกำหนดที่กีดกันและเงื่อนไขที่ควบคุมกลุ่มพลัง

ทางสังคมให้เกิดขึ้นอย่างอิสระในเวทีทางการเมืองได้อย่างยากลำบาก\*

#### 6.2.5 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่วัฒนธรรมทางการเมือง

การอธิบายวัฒนธรรมทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยส่วนใหญ่มักจะอยู่ในขอบข่ายของการอธิบายว่าวัฒนธรรมทางการเมืองลักษณะใด (วัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร์ฟ้า) ที่จะส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ในอีกทางหนึ่งได้มีการอธิบายถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอย กล่าวคือ ในสังคมการเมืองที่มีวัฒนธรรมการปกครองแบบลำดับชั้นสูง หรือมีการปกครองในแนวตั้งมากจะเกิดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ง่าย เกิดวัฒนธรรมการร่วมมือกันระหว่างบางกลุ่มบางพวกเพื่อรักษาและเสริมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้มีความมั่นคงและมากขึ้น ทำให้ในสังคมมีวัฒนธรรมที่ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินการเมือง มิติกฎหมาย มิติธุรกิจการเมือง และมิติสังคมและประชาชนภายใต้ระบอบทักษิณและปุติน จึงเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในด้านนี้

การปฏิรูประบบราชการในหลายลักษณะของระบอบทักษิณและปุติน ซึ่งเกิดจากรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง เป็นเงื่อนไขให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นควบคู่ไปกับการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองยังสร้างเงื่อนไขให้มีการร่วมมือกับกลุ่มนักธุรกิจบางกลุ่มเพื่อที่จะรักษาและเสริมอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง อีกทั้งการควบคุมและแทรกแซงสื่อซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในรัฐที่เป็นผู้ล่ามิติสังคมและประชาชน ได้สร้างเงื่อนไขให้สื่อถูกควบคุมและแทรกแซงจนไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจอย่างเปิดเผย

การปฏิรูประบบราชการในช่วงระบอบทักษิณทำให้เกิดการปกครองที่เป็นลำดับชั้นมากขึ้นกว่าเดิมใน 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก ผลจากการปฏิรูประบบราชการทำให้มีการกำหนดสถานะของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายเป็นลำดับชั้นอย่างชัดเจนด้วยการกำหนดให้ฝ่ายการเมืองอยู่ในลำดับบนสุดของการกำหนดนโยบาย และให้ข้าราชการมีสถานะอยู่ในระดับชั้นปฏิบัติงานแน่นอนว่าการที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจอยู่ในระดับบนสุดของการกำหนดนโยบายย่อมไม่ใช่เรื่องผิด

---

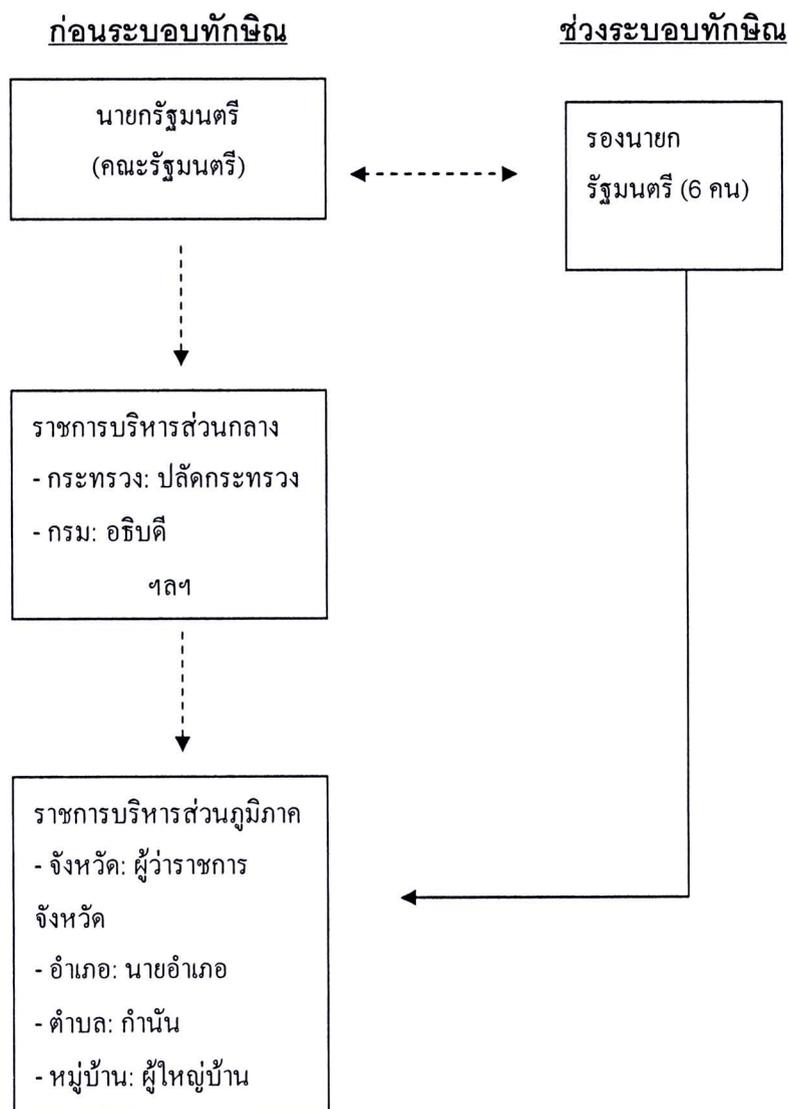
\* แม้ว่าในปี พ.ศ.2548 ประธานาธิบดีปุตินซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่ 2 ได้จัดตั้ง สภาประชาสังคม (Civil Chamber) เป็นกลไกเชิงสถาบันขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนกลุ่มพลังทางสังคม แต่โดยพฤตินัยแล้วหลักปฏิบัติต่างๆ เช่น การคัดเลือกสมาชิก อำนาจหน้าที่ งบประมาณ ล้วนถูกควบคุมจากรัฐโดยเฉพาะจากสำนักประธานาธิบดี [พิจารณา Gerd Meyer, *Formal Institution and Informal Politics in Central and Eastern Europe*, p.103.]

แปลกแต่อย่างไร แต่การรับรองสถานะให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในกระบวนการนโยบายเหนือระบบราชการอย่างชัดเจน ย่อมเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการกำหนดนโยบาย หรือเป็นการกำหนดนโยบายแบบชนชั้นนำ (Elite Model)<sup>3</sup> กล่าวคือ อำนาจที่แท้จริงในการกำหนดนโยบายอยู่ในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่ครองอำนาจเพียงกลุ่มเดียว ลักษณะที่สอง การปฏิรูประบบราชการในช่วงระบอบทักษิณยังได้สร้างลำดับชั้นทางการปกครองในส่วนภูมิภาคขึ้นมาใหม่อีกชั้นหนึ่ง ด้วยการแบ่งประเทศออกเป็นเขตตรวจราชการ 12 เขตพื้นที่โดยให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแล ผลจากการปฏิรูประบบราชการในด้านนี้ทำให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นขึ้นมาใหม่ควบคู่ไปกับการปกครองแบบเดิม (ลำดับชั้นทางการปกครองในรูปแบบเดิมคือลำดับชั้นทางการปกครองเริ่มที่คณะรัฐมนตรี ไปยังกระทรวงในส่วนกลางที่หน่วยราชการต่างๆ สังกัด และไปที่หน่วยราชการต่างๆ ประจำภูมิภาค) โดยการปกครองเป็นลำดับชั้นในแนวตั้งแบบใหม่ คณะรัฐมนตรีสามารถเชื่อมตรงไปยังหน่วยราชการประจำภูมิภาคได้เลย ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการบังคับบัญชาหน่วยงานในระดับภูมิภาคได้โดยตรงผ่านรองนายกรัฐมนตรี (ลำดับชั้นทางการปกครองเริ่มจากคณะรัฐมนตรี และไปที่หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคได้เลยโดยไม่ต้องผ่านกระทรวงในส่วนกลางที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ดังแผนภาพที่ 6.1 )

---

<sup>3</sup> พิจารณารายละเอียดใน แก้วคำ ไกรสรพงษ์, หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 65.

แผนภาพที่ 6.1 การจัดลำดับชั้นทางการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในช่วงก่อนระบอบทักษิณ และช่วงระบอบทักษิณ



ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการที่เกิดขึ้นในช่วงระบอบทักษิณ เป็นเงื่อนไขให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นเช่นกัน ด้วยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าเจ้าหน้าที่ทูตประจำต่างประเทศมีสถานะเป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรี มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งการด้านงบประมาณและกำลังคนภายในจังหวัด และมอบอำนาจให้เอกอัครราชทูตมีอำนาจในการสั่งการด้านงบประมาณและกำลังคนที่ประจำอยู่ในประเทศนั้น ระบบผู้ว่าและทูตแบบบูรณาการจึงเป็นการสร้างลำดับชั้นทางการปกครองขึ้นมาใหม่เพื่อทดแทนระบบเดิมที่อำนาจทางงบประมาณและอำนาจในการสั่งการกำลังคนขึ้นอยู่กับกระทรวงผู้เป็นต้นสังกัด (ตัวอย่างเช่น ระบบเดิมสำนักงานพาณิชย์จังหวัด หรือทูตพาณิชย์ประจำต่างประเทศ สาย

การบังคับบัญชาด้านกำลังคนและงบประมาณขึ้นตรงต่อกระทรวงพาณิชย์ แต่ในระบบผู้ว่าฯ และ ทูตแบบบูรณาการ งบประมาณและกำลังคนขึ้นตรงต่อผู้ว่าฯ ในจังหวัดที่สำนักงานพาณิชย์ประจำ อยู่ หรืองบประมาณและกำลังคนขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูตในประเทศที่ทูตพาณิชย์ประจำอยู่) ปัญหาที่สำคัญคือ การปกครองแบบลำดับชั้นที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ตามแนวทางแบบบูรณาการนี้ เป็นเงื่อนไขนำไปสู่การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของรัฐบาล เพราะแม้ว่าผู้ว่าฯ และทูตจะมี อำนาจมากขึ้น แต่รัฐบาลก็สามารถใช้กลไกในการแต่งตั้งโยกย้ายและกลไกของงบประมาณที่ รัฐบาลจัดสรรให้ เข้าไปควบคุมผู้ว่าฯ และทูต ดังนั้นอำนาจที่มีมากขึ้นของผู้ว่าฯ และทูตย่อมเป็น ผลสะท้อนให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากขึ้นตามไปด้วย ภายใต้ระบอบทักษิณที่มีการ สร้างการปกครองแบบลำดับชั้นขึ้นมาในหลายภาคส่วนแต่ทุกภาคส่วนสะท้อนให้เกิดผลที่เป็น ประเด็นร่วมกันคือ การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้นำฝ่ายบริหาร โดยสิ่งที่แสดงให้เห็น อย่างเป็นรูปธรรมในการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของระบอบทักษิณคือ ปราบปรามการณ์ของรัฐ ที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย

การออกกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการ ไตรคมนาคม และการตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เป็นกรณีตัวอย่างที่ แสดงให้เห็นการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะแม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่ เหมาะสมของการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ทั้งในเชิงของการตราพระราชกำหนดเพื่อเอื้อ ประโยชน์ทางด้านธุรกิจต่อบุคคลในคณะรัฐมนตรี หรือการตราพระราชกำหนดเพื่อเอื้อให้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม แต่ท้ายที่สุดพระราชกำหนดทั้งสองฉบับต่างถูกประกาศใช้ ซึ่งเป็นการยืนยันถึงการมีอำนาจของระบอบทักษิณแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในระดับรัฐสภาอีกด้วย (พระราชกำหนดต้องผ่านการลงมติรับรองโดยไม่มีการอภิปรายจากรัฐสภา)

การสถาปนาการปกครองแบบลำดับชั้นให้เกิดขึ้นจนนำไปสู่การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ เด็ดขาดอาจเป็นเงื่อนไขที่ไม่เพียงพอต่อการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จอย่างมั่นคง การร่วมมือกับบาง กลุ่มเพื่อทำให้อำนาจนั้นมั่นคงจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติจริกิจการเมืองเป็นเงื่อนไข สำคัญให้ระบอบทักษิณสร้างความร่วมมือทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองให้เกิดขึ้นใน โครงสร้างคณะรัฐมนตรี โดยในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณประกอบไปด้วยนักธุรกิจชั้นนำ จากธุรกิจโทรคมนาคม สื่อสาร อุตสาหกรรมรถยนต์ รวมถึงในโครงสร้างของพรรครัฐบาลอันได้แก่ พรรคไทยรักไทยที่มีนักธุรกิจจำนวนมากอยู่ในโครงสร้างของพรรคทั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้า พรรค เลขาธิการพรรค กรรมการบริหารพรรค ผู้ก่อตั้งพรรค ในกรณีของระบอบทักษิณการร่วมมือ ทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองส่งผลให้กลุ่มธุรกิจเฉพาะกลุ่มเติบโต และสร้าง ผลประโยชน์ให้จำนวนมหาศาล ผลประโยชน์ที่กลุ่มธุรกิจได้รับส่วนหนึ่งได้ย้อนกลับเข้าสู่ กระบวนการความร่วมมือระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมือง ทำให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของ

ระบอบทักษิณมีขึ้นอย่างมั่นคง (อย่างน้อยความมั่นคงของระบอบทักษิณก็มั่นคงมากพอที่กลไกในระบบการเมืองปกติไม่สามารถล้มถอนได้ ความมั่นคงของระบอบทักษิณจึงถูกทำลายด้วยกลไกนอกระบบ)

การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดซึ่งมีเงื่อนไขมาจากการจัดให้มีการปกครองแบบลำดับชั้น รวมทั้งการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองเพื่อทำให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จมีอยู่อย่างมั่นคงการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ระบอบทักษิณสะท้อนตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการวิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจที่เกิดขึ้นได้ยากในสังคมที่มีการปกครองโดยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ภายใต้ระบอบทักษิณการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจเกิดขึ้นได้ยากเพราะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนได้สร้างเงื่อนไขให้สื่อถูกแทรกแซง สื่อที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้บริหารจัดการ ระบอบทักษิณใช้กลไกของรัฐทั้งอำนาจบังคับโดยตรงและงบประมาณที่จะใช้เพื่อการสื่อสารประชาสัมพันธ์หน่วยงานของรัฐ สื่อที่มีเอกชนเป็นผู้บริหารจัดการ ระบอบทักษิณใช้กลไกสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะแนวร่วมเพื่อตั้งให้ผู้มีอำนาจในสื่อเข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจร่วมกันเช่น เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล และสื่อที่เป็นของเอกชน ระบอบทักษิณใช้กลไกทุนพวกพ้องเข้าซื้อกิจการสื่อให้ตกเป็นของกลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิด การแทรกแซงจากศูนย์กลางอำนาจเพื่อเข้าไปควบคุมการกำหนดประเด็นวาระของสื่อ ควบคุมการนำเสนอเนื้อหาสาระและการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อ ย่อมทำให้วัฒนธรรมการวิพากษ์วิจารณ์เกิดขึ้นได้ยาก

ความสอดคล้องกันระหว่างระบอบทักษิณกับปฏิตินในแง่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอยมีอยู่ในทุกส่วนที่กล่าวมา การตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐภายใต้ระบอบปฏิตินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง มุ่งผลในเชิงการกำหนดนโยบายซึ่งมีความใกล้เคียงกับการปฏิรูประบอบราชการของระบอบทักษิณในส่วนของกาหนดสถานะของผู้มีส่วนร่วมทางนโยบาย สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนับว่าเป็นความพยายามของระบอบปฏิตินที่จะสร้างเงื่อนไขให้เกิดองค์กรที่เป็นลำดับชั้นในการกำหนดนโยบาย การกำหนดโครงสร้างของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐให้ประกอบไปด้วยหัวหน้าฝ่ายบริหารของทุกเขตการปกครอง โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานสภา รวมถึงการวางบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐให้เป็นที่พุดคุย ตรวจสอบ และวางแผนการกำหนดนโยบายของทุกเขตการปกครอง การกำหนดโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ทำให้เกิดโครงสร้างการปกครองแบบลำดับชั้นในเชิงการกำหนดนโยบายขึ้นมาอีกโครงสร้างหนึ่ง โดยทำให้ขอบเขตอำนาจในการกำหนดนโยบายของหัวหน้าฝ่ายบริหารทุกเขตการปกครองต้องขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี อีกทั้งการพุดคุย ตรวจสอบ และวางแผนทางนโยบาย กลับไม่ได้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นของแต่ละเขตการปกครองแต่ขึ้นตรงต่อการตัดสินใจของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประธาน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นในเชิงการกำหนดนโยบาย ทั้งยังเป็นเงื่อนไขที่ใช้สร้าง

อำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการกำหนดนโยบายของระบอบปู้ติน

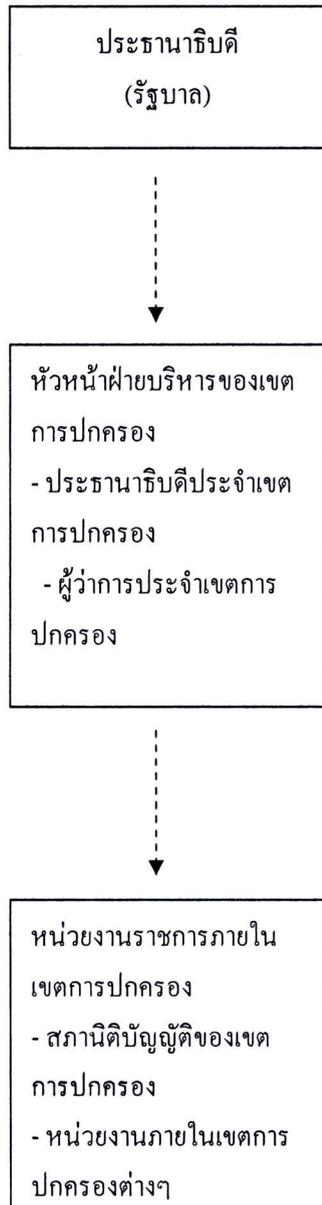
การปฏิรูปเขตการปกครองและระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นผู้ล่า กลายเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นขึ้นมาใหม่ซ้อนทับกับการจัดการปกครองเดิม การจัดเขตการปกครองทั้ง 89 เขตปกครอง\* ให้อยู่ภายใน 7 เขตการปกครอง โดยมีตัวแทนประธานาธิบดี 7 คนประจำอยู่ที่ 7 เขตการปกครอง มีหน่วยงานของรัฐจากส่วนกลางเช่น สภาความมั่นคง สำนักงานอัยการ สรรพากร ประจำอยู่กับผู้แทนประธานาธิบดีทั้ง 7 เขตการปกครอง โดยมีหน้าที่คอยกำกับดูแลการดำเนินงานต่างๆ ของเขตการปกครองที่อยู่ในแต่ละเขตไม่ให้ขัดแย้งกับแนวทางของประธานาธิบดี ระบบผู้แทนประธานาธิบดีดังกล่าวเป็นเงื่อนไขให้เกิดโครงสร้างระบบราชการในระดับภูมิภาคอีกโครงสร้างหนึ่ง ซึ่งควบคุมลดหลั่นกันเป็นลำดับชั้นโดยเริ่มสายการบังคับบัญชาจากประธานาธิบดี ผู้แทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครอง ไปที่หน่วยราชการประจำผู้แทนประธานาธิบดี 7 เขตการปกครอง หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละเขตปกครอง และลงไปที่ชั้นสุดท้ายคือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของแต่ละเขตปกครอง (พิจารณาแผนภาพที่ 6.2)

---

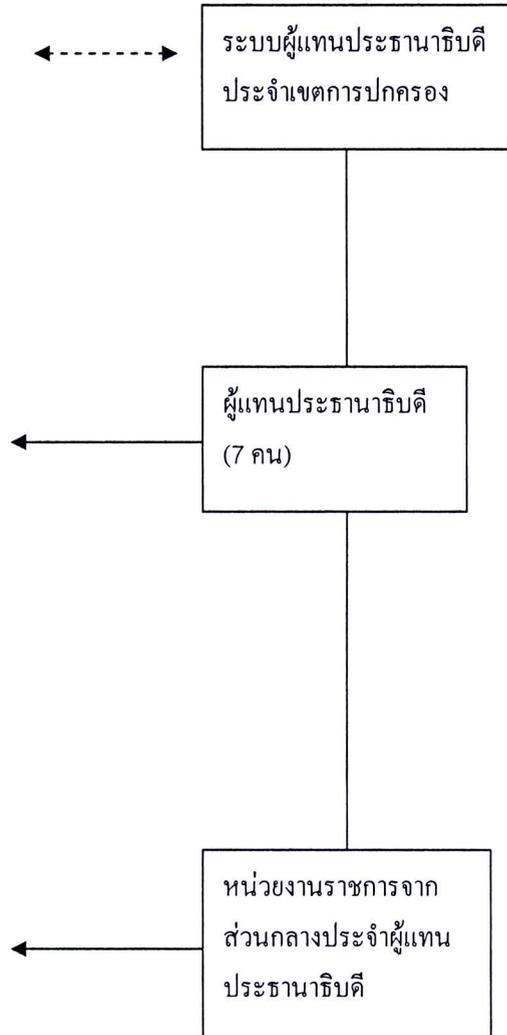
\* ในช่วงที่มีการประกาศใช้ระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง การจัดหน่วยทางการปกครองในระดับภูมิภาคของรัสเซียยังมี 89 เขตปกครองอยู่ แต่ภายหลังจากปี พ.ศ.2546 ปู้ตินได้เริ่มให้มีการรวมเขตการปกครองทำให้หน่วยทางการปกครองมีจำนวนลดลงตามลำดับ

แผนภาพที่ 6.2 การจัดลำดับชั้นทางการปกครองส่วนภูมิภาคของรัสเซียในช่วงระบอบบูติน

ลำดับชั้นทางการปกครองเดิม



ลำดับชั้นทางการปกครองที่เพิ่มขึ้นใหม่



นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองได้สร้างเงื่อนไขให้ระบอบบูตินสร้างการปกครองแบบลำดับชั้นให้มากขึ้นไปอีก ด้วยการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเสนอยุบสภาของแต่ละเขตปกครอง มีอำนาจในการเสนอถอดถอน และเสนอชื่อแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละเขตปกครอง การปกครองในระดับภูมิภาคแบบมีลำดับชั้นโดยขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี แตกต่างออกไปจากหลักการทางประชาธิปไตยที่มองว่าในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาคควรมีการกระจายอำนาจออกไปให้ท้องถิ่นหรือภูมิภาคมีอำนาจในระนาบเดียวกับส่วนกลางมิใช่มีอำนาจตามลำดับ

ชั้นลดหลั่นลงมาจากส่วนกลาง การจัดการปกครองในระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครองที่ให้อำนาจลดหลั่นเป็นลำดับชั้นจากประธานาธิบดี ย่อมเป็นเงื่อนไขให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปด้วย

การปรับเปลี่ยนงบประมาณของท้องถิ่นและการควมรวมหน่วยทางการเมืองปกครองในระดับภูมิภาค แสดงให้เห็นการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของระบอบปুตินในการปกครองระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครองอย่างเป็นรูปธรรม ระบอบปูตินได้ปรับเปลี่ยนสัดส่วนของงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นใหม่โดยงบประมาณที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้มีแนวโน้มที่ต้องส่งให้ส่วนกลางมากขึ้นกล่าวคือ ท้องถิ่นต้องจัดส่งงบประมาณที่จัดเก็บได้ร้อยละ 70 ให้ส่วนกลาง จากเดิมที่จัดส่งให้ส่วนกลางร้อยละ 50 นอกจากนี้การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของระบอบปูตินยังส่งผลให้เกิดการควมรวมหน่วยทางการเมืองปกครองในระดับภูมิภาคเป็นจำนวนมาก ที่ควมรวมไปแล้ว 6 เขตการปกครอง และมีแผนจะควมรวมอีก 12 เขตการปกครอง ไม่เพียงแต่ในระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครอง ในระดับประเทศพบว่ามีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของระบอบปูตินไม่ว่าจะเป็นการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง การกระทำดังกล่าวของระบอบปูตินส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา และผู้มีสิทธิทางการเมืองจำนวนมาก และถึงแม้จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบ แต่ระบอบปูตินก็สามารถผลักดันให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจนสำเร็จ แน่หนอนว่าความพยายามให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นเพียงอย่างเดียวคงเป็นเงื่อนไขที่ไม่เพียงพอต่อการครองอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของระบอบปูติน การควบคุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยพรรคฝ่ายรัฐบาลที่ครองเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด การควบคุมวุฒิสภาด้วยการมีสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายรัฐบาลเป็นจำนวนมาก การควบคุมสถาบันตุลาการผ่านอำนาจในการเสนอชื่อและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในสถาบันตุลาการ รวมถึงการร่วมมือทางการเมืองกับบางกลุ่ม ปัจจัยอันเกิดจากรัฐที่เป็นผู้ล่าเหล่านี้เป็นอีกเงื่อนไขที่เสริมให้ระบอบปูตินมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ และรักษาอำนาจได้อย่างมั่นคงซึ่งเป็นลักษณะของความถดถอยทางประชาธิปไตย

นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองยังเป็นเงื่อนไขให้ระบอบปูตินสร้างความร่วมมือทางการเมืองระหว่างบางกลุ่มเพื่อรักษาอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้มั่นคง โดยระบอบปูตินได้ดำเนินการสร้างความร่วมมือทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มธุรกิจ ไม่เพียงแต่สร้างความร่วมมือแต่ยังได้กำจัดกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มด้วย ด้วยท่าทีของนักธุรกิจชั้นนำอย่างนายฮาดาร์ คอฟสกี นายกูชินสกี นายบิโรซอฟสกี ที่คุกคามต่อการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จอย่างมั่นคงของระบอบปูติน ส่งผลให้พวกเขาต้องติดคุกจากคดีความ หรือต้องลี้ภัยในต่างประเทศ การร่วมมือทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจและระบอบปูตินดำเนินผ่านการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยส่วนใหญ่สังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาล จนกล่าวได้ว่าในช่วงระบอบปูตินมีนักธุรกิจเข้ามาเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ในด้านวุฒิสภานักธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา 1 ใน 4 โดยเกือบทั้งหมดเป็นนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล ในระบอบปุนดินความร่วมมือทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองยังเห็นได้จากกรณีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนักธุรกิจบางกลุ่มด้วยการโอนทรัพย์สินต่างๆ ที่ได้จากการดำเนินคดีกับกลุ่มนักธุรกิจซึ่งมีท่าทีคุกคามระบอบปุนดินไปให้กับนายโปตานิน และนายอับราโมวิช เป็นผู้ดูแลบริหารจัดการโดยทั้งสองเป็นนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดปุนดินเป็นอย่างมากจนได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นเสมือนพ่อลูกกัน<sup>4</sup> นอกจากนี้การเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองยังแสดงให้เห็นว่าระบอบปุนดินได้ร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจ ด้วยเหตุว่าในช่วงระบอบปุนดินกลุ่มธุรกิจกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุด และมีจำนวนมากที่สุดในกระบวนการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง ต่างจากก่อนระบอบปุนดินที่ผู้มีอิทธิพลในกระบวนการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองเป็นข้าราชการ (การเลือกที่จะร่วมมือทางการเมืองกับกลุ่มธุรกิจของระบอบทักษิณและปุนดินย่อมมีที่มาจากหลายเหตุและปัจจัย การที่รัฐเลือกร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจอาจมาจากความเต็มใจ หรือมาจากความจำเป็น หรือมาจากการบีบบังคับ เห็นควรอภิปรายในโอกาสต่อไป)

ที่กล่าวมาคงสะท้อนให้เห็นผู้นำที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในสังคมรัสเซีย ซึ่งในสังคมที่มีวัฒนธรรมอำนาจเผด็จการ การวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจย่อมดำเนินการอย่างเปิดเผยได้ลำบาก ภายใต้ระบอบปุนดินก็เช่นกัน การวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจเกิดขึ้นได้ยาก เพราะมีเงื่อนไขและปัจจัยไม่ต่างไปจากระบอบทักษิณกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนสร้างเงื่อนไขให้มีการควบคุมสื่อ โดยพยายามทำให้สื่อส่วนใหญ่ของประเทศตกเป็นของรัฐ ในช่วงระบอบปุนดินสื่อโทรทัศน์ที่สามารถแพร่ภาพได้ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศตกเป็นของรัฐทั้งหมด สถานีวิทยุที่ได้รับความนิยมสูงและมีเครือข่ายในการกระจายเสียงจำนวนมากตกเป็นของรัฐ หนังสือพิมพ์ในระดับประเทศและท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ สื่อต่างๆ ที่เหลืออยู่มีสถานะเสมือนเป็นสื่อของรัฐไปโดยปริยายเพราะมีการออกข้อบังคับให้อำนาจอย่างมากแก่รัฐในการควบคุมสื่อ รวมทั้งการกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือโครงสร้างองค์สื่อในระดับท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารองค์กรสื่อที่เป็นของรัฐในระดับท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งของตัวแทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครอง

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติต่างๆ ภายใต้ระบอบทักษิณและปุนดินได้เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย ไม่ว่าจะในแง่บทบาทของผู้นำ การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย และวัฒนธรรมทางการเมือง ไม่ว่าจะรู้โดยต้องแท้

<sup>4</sup> กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามรัฐ “แฉปมโรมันหย่าเมีย หลังคำขอผู้นำหมิ่นขาว-หวั่นภาพขาว,” สยามรัฐ (16 มีนาคม 2550): 20.

หรือไม่คาดคิดมาก่อนก็ตาม แนวทางในการบริหารหรือแนวทางในการปกครองที่เกิดขึ้นในช่วงที่ ทักษิณและปุดินเป็นผู้นำของประเทศได้ผลักดันให้รัฐกลายสภาพเป็นรัฐที่มีลักษณะของผู้ล่า และ ถึงแม้ว่าในช่วงที่ทักษิณและปุดินบริหารประเทศจะมีกลไกต่างๆ อยู่มากพอสมควรตามแนวทาง ของประเทศประชาธิปไตย แต่ด้วยลักษณะของรัฐผู้ล่าที่เกิดขึ้น กลไกต่างๆ ดังกล่าวจึงไม่อาจ ผลักดันให้ประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซียสามารถคลี่คลายตัวไปตามหลักการทาง ประชาธิปไตยในระดับสากลได้ ในทางกลับกันได้เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทาง ประชาธิปไตย

### 6.3 สรุปผลลัพธ์ของระบอบทักษิณและปุดิน: ตัวแบบและความถดถอยทางประชาธิปไตย

แม้ในปัจจุบัน (พ.ศ.2553) ระบอบทักษิณได้พ้นไปจากศูนย์กลางอำนาจบริหารแล้ว แต่ ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งระบอบทักษิณสร้างขึ้นยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนา ประชาธิปไตยในประเทศไทยอยู่น้อย ในขณะที่ระบอบปุดินแม้จะพ้นไปจากศูนย์กลางอำนาจ บริหารเช่นเดียวกัน แต่เครือข่ายและกลุ่มอิทธิพลของระบอบปุดินยังดำรงอยู่ ณ ศูนย์กลางอำนาจ อย่างเหนียวแน่น ดังนั้นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งระบอบปุดินได้สร้างขึ้นจึงดำรงอยู่และอาจถูก ปรับเปลี่ยนให้ทำงานได้มากขึ้นกว่าเดิม (ดังจะเห็นได้ว่าการแก้ไขกฎหมายขยายวาระการดำรง ตำแหน่งประธานาธิบดีจาก 4 ปี เป็น 6 ปีในช่วงที่ปุดินพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดีไปแล้ว) ฉะนั้นการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุดินยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ประชาธิปไตยในประเทศไทยอยู่ แต่บทสรุปในที่นี้ไม่ได้หมายรวมถึงผลกระทบต่อ กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยภายหลังระบอบทักษิณและปุดิน เป็นเพียงการสรุปเพื่อให้เห็นว่า ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุดินเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบ สัมปทานผูกขาด และเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตย โดยปัญหาประชาธิปไตยทั้ง 2 มิติอันได้แก่ ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดและความถดถอยทางประชาธิปไตยเป็น ปრაการการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน

รัฐที่เป็นผู้ล่าทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดการเข้าสู่อำนาจ และที่มาแห่งอำนาจด้วยการยึดครองเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง และการสร้างและใช้บุคคลิกเพื่อ สร้างความนิยมต่อประชาชนจนเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจความชอบธรรม ประชาธิปไตยแบบ สัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ เป็นผลพวงจากพฤติกรรม ของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติกฎหมาย และมติอำนาจทางการเมือง และประชาธิปไตยแบบสัมปทาน ผูกขาดในกรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ เป็นผลพวงมาจากพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติ สังคมและประชาชน มติธุรกิจการเมือง และมติการจัดการชั่วคราวข้าม

ทั้งนี้ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ในกรอบคิดโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ ได้ทำลายการตรวจสอบความรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือการตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบ ซึ่งเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ อีกทั้งลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดการผูกขาดอำนาจ ยังทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบความรับผิดชอบทางสังคม โดยประชาสังคมไม่สามารถใช้สื่อเป็นช่องทางหรือเครื่องมือในการสื่อสารตรวจสอบรัฐบาลได้ เมื่อระบอบทักษิณและปูตินปฏิเสธการตรวจสอบความรับผิดชอบดังกล่าว หรือกลไกการตรวจสอบความรับผิดชอบทำให้ไม่มีคุณภาพพอที่จะตรวจสอบรัฐบาลทักษิณและปูติน ในสถานการณ์เช่นนี้ การพัฒนาประชาธิปไตยจึงเกิดความถดถอย

ในขณะเดียวกันรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม และมิติอำนาจทางการเมืองเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำ รัฐที่เป็นผู้ล่ามีติกฎหมาย และมิติการจัดการชั่วคราวข้าม เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย และการจัดการชั่วคราวข้ามเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ รัฐที่เป็นผู้ล่ามีตีสังคมและประชาชน และรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย และรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง มีติกฎหมาย มีติธุรกิจการเมือง มีตีสังคมและประชาชนเป็นเงื่อนไขให้เกิดถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่วัฒนธรรมทางการเมือง