

### บทที่ 3

#### แนวคิดว่าด้วยรัฐไทย

การจัดการสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยที่แสดงผ่าน กอ.สสส.จชต. ไม่ได้ดำรงอยู่ในสังคมโดยปราศจากการเคลือบไค ๆ แต่มีแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มากำกับให้ กอ.สสส.จชต. ดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งกับพื้นที่ ดังนั้น เพื่อให้แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการจัดการปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยเผยตัวออกมา การนิยามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสมาชิกในสังคมและอำนาจที่ยอมรับได้ในการกระทำของรัฐ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงคุณลักษณะของรัฐไทย การใช้อำนาจของรัฐไทย และกลไกการใช้อำนาจของรัฐไทยที่ถูกนำมาใช้ให้เกิดความชอบธรรมในการแก้ไขปัญหา อันหมายถึงการมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการรักษาความมั่นคงของรัฐ (มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และการอ้างว่ากระทำไปในนามของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยผ่านการจัดการที่มีกลไกระบบราชการเป็นสิ่งรองรับ

#### คุณลักษณะของรัฐไทย

แนวคิดของเบร์กฮาร์ด (Jacob Burckhardt) มองว่ารัฐสมัยใหม่เป็นตัวรวมอำนาจเอาไว้จนมากเกินไป (centralized) สร้างให้เกิดการครอบงำและกำหนดวัฒนธรรม<sup>1</sup> ส่วนนิทเช่ (Friedrich Nietzsche) มองว่ารัฐสมัยใหม่เข้ามายุ่งเกี่ยวแทรกแซงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ภายใต้อำนาจรัฐในระดับที่สูงอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน เข้ามาควบคุม สอดส่องดูแล (surveillance) ชีวิตประจำวัน สร้างจิตสำนึก (consciousness) และความทรงจำ (memory) กล่าวคือ รัฐสมัยใหม่เข้ามาแทรกแซงชีวิตประจำวันของประชาชนด้วยการตีความเรื่องคุณความดีว่าเป็นสิ่งที่ต้องเชื่อฟัง (สร้างให้การเชื่อฟังรัฐ) เป็นหน้าที่ในรูปแบบความรักชาติ ความจงรักภักดี ผ่านการยืนยันเรื่องศักดิ์ศรีและเกียรติยศ ผ่านความรุนแรง การใช้กำลัง ความเกลียดชัง และ

---

<sup>1</sup> พิศาล มุกตารักษ์, “ฟรีดริช นิทเช่ : ว่าด้วยแนวคิดรัฐและประชาธิปไตยสมัยใหม่”, รัฐศาสตร์สาร, 21 : 2 (2542) : 195.

การแก้แค้น ซึ่งรัฐสามารถกระทำการดังกล่าวให้เกิดขึ้นโดยการแบ่งความรับผิดชอบ และการบังคับ เชื้อฟัง<sup>2</sup> [ในรูปของการลงโทษ (punishment) กฎหมาย (law)] กล่าวได้ว่า รัฐสมัยใหม่สร้าง มาตรฐานเพื่อใช้ในการควบคุมและสร้างวินัยให้กับประชาชน โดยมาตรฐานที่ว่าคือ หน้าที่ในการ เชื้อฟังรัฐ หมายถึงการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมายที่รัฐกำหนด และผูกพันกับรัฐด้วยการรวมศูนย์ ความรักความศรัทธาต่อรัฐ ซึ่งกรอบคิดนี้ทำให้รัฐกลายเป็นบุคคลที่สามารถใช้กำลัง ความรุนแรง หรือมาตรการใด ๆ ตอบโต้บุคคลอื่นที่ไม่เข้าหรือไม่ยอมรับต่อมาตรฐานดังกล่าว

สำหรับลักษณะของรัฐสมัยใหม่ ในทัศนะของ Dunleavy และ O'Leary หากพิจารณา ในแง่ที่เป็นองค์การจะมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นสถาบันที่รับรู้กันว่ามีสภาพเป็นเอกเทศ มีอำนาจ อธิปไตย หรืออำนาจสูงสุดภายในดินแดนของตน มีสิทธิอำนาจเหนือสุดในการบังคับใช้กฎหมาย ครอบคลุมคนทุกคนภายในดินแดนหนึ่ง ๆ และนำมาใช้อย่างเสมอภาคกัน บุคลากรจะถูกรับ เข้ามาและฝึกอบรมให้ทำหน้าที่ในการบริหารตามวิธีการของระบบราชการ และรัฐมีความสามารถในการ เรียกเก็บรายได้จากประชาชนที่อยู่ใต้การปกครอง นำมาใช้สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของตน<sup>3</sup> อาจกล่าวได้ว่ารัฐสมัยใหม่สร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในกรอบของการปกครอง ควบคุมประชาชนให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ โดยใช้ข้ออ้างเรื่องความมั่นคงของรัฐ หน้าที่ของรัฐในการ ดูแลปกป้องคุ้มครองประชาชนในรัฐ และหน้าที่ของพลเมืองในการเชื้อฟังรัฐ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับการได้รับเอกราชของ ประเทศอาณานิคม คือ การเกิดขึ้นของรัฐชาติ (Nation-State) ซึ่งมีความหมายหลายประการ ประการแรก รัฐชาติถือกำเนิดบนความเชื่อพื้นฐานที่ว่า รัฐต้องมีอธิปไตยสูงสุดเหนือดินแดน และเหนือประชากรของประเทศที่รัฐนั้นตั้งอยู่ ประการที่สอง รัฐต้องมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดทิศทางการ พัฒนาประเทศทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยที่ชาติอื่น ๆ ไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ ประการที่สาม รัฐชาติ คือศูนย์แห่งการสร้างอารยธรรมแห่งชาติโดยรัฐจะเข้าไปวางแผนกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศหรือผูกขาดการดำเนินธุรกิจบางด้านเสียเอง<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, น.203.

<sup>3</sup> อนุสรณ์ ลัมมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และ เครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ : เดือนตุลา, 2542), น.29-30.

<sup>4</sup> ยุค ศรีอาริยะ, “อวสานรัฐชาติกับวิกฤติอารยธรรมไทย” จดจบรัฐชาติสู่...ชุมชนอธิปไตย, บรรณาธิการโดย พิชยา ว่องกุล (กรุงเทพฯ : โครงการวิถีสรรค์, 2540), น.87-88.

ด้วยความที่รัฐชาติถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับการได้รับเอกราชของประเทศอาณานิคม ทำให้รัฐชาติต้องการให้พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของตน เป็นพื้นที่ของความเป็นหนึ่งเดียว มันคง ไม่อาจ แบ่งแยกได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ประเทศอาณานิคมสร้างขึ้นเพื่อต่อสู้กับระบบจักรวรรดินิยม จากความต้องการพื้นที่ของความเป็นหนึ่งเดียวนำไปสู่การยกเอากฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นมาอ้างเพื่อ บังคับพลเมือง โดยมีการกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย และระเบียบวินัยครอบงำพลเมืองไว้ นอกจากนี้ ในความเป็นรัฐชาติ ชาติทำหน้าที่เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นหนึ่งเดียว ถูกสร้างให้เป็นความศักดิ์สิทธิ์และบริสุทธิ์ในรูปของอุดมการณ์ชาตินิยม ซึ่งเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่ถูก ผู้ปกครองรัฐนำมาใช้ในรัฐชาติเพื่อปลุกเร้าอารมณ์รวมหมู่ของพลเมืองในรัฐให้อุทิศตนเพื่อรัฐและ ใช้ประสานความแตกต่างที่ปรากฏในประชากรพื้นถิ่นต่าง ๆ ที่ถูกรวมมาเป็นพลเมืองแห่งรัฐเดียวกัน รัฐชาติและความคิดแบบชาตินิยมจึงได้กลายเป็นสิ่งที่ส่งเสริมกันและกันในการดำรงสถานะในยุค สมัยใหม่ จากพื้นฐานที่ชนกลุ่มใหญ่ภายในรัฐชาติหนึ่ง ๆ มักมีบทบาทครอบงำการปกครองของ รัฐชาตินั้น ๆ แบบแผนการใช้ชีวิตของกลุ่มตนจึงถูกนำมาส่งเสริม กำหนด บังคับให้เป็นรูปแบบ พื้นฐานทางจารีตของรัฐชาตินั้น ๆ<sup>5</sup>

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นรัฐชาติ คือ การมีรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของ ประชาชน และพลเมืองแห่งรัฐนั้น ๆ การมีอาณาเขตของรัฐที่แน่นอนดังปรากฏในแผนที่สมัยใหม่ และการที่ประชากรในรัฐนั้น ๆ ซึ่งแม้มีหลากหลายเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ก็จะถูกทำให้กลาย มาเป็นพลเมืองพวกเดียวกัน โดยมีอุดมการณ์เรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมือง และความเป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตยในรัฐนั้น ๆ เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจแทนการขึ้นต่อเชื้อชาติ ศาสนา และ เผ่าพันธุ์แบบเดิม<sup>6</sup> ดังนั้น ชาติพันธุ์แปลกหน้า และการสร้างอัตลักษณ์ที่แตกต่าง จึงเป็นสิ่งที่ ทำทลายกฎระเบียบของรัฐชาติ และเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย ดินแดน และความชอบธรรม ตามความคิดของรัฐชาติ อัตลักษณ์แปลกหน้าเหล่านี้จึงต้องเผชิญกับอคติและความรุนแรงที่

---

<sup>5</sup> บุญส่ง ชัยสิงห์กานานนท์, “ความเป็นชาติ : รัฐชาติและชาตินิยมในยุคโลกาภิวัตน์” วารสารอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 21 : 2 (ธันวาคม 2541-พฤษภาคม 2542), น.26.

<sup>6</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความเป็นมาของทฤษฎีแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2549), น.17.

กระทำโดยรัฐ<sup>7</sup> กรณีดังกล่าวเช่นคำสั่งการของผู้บังคับบัญชาใน กอ.สสจ.เขต. ต่อประเด็นการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษภาคใต้ ที่ว่า “...ประเทศไทยเป็นเอกราชมาต่อเนื่อง เป็นไปไม่ได้ที่จะให้มีการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของไทยกำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้ว”<sup>8</sup>

สำหรับประเทศไทย การก่อรูปของรัฐประชาชาติ (nation-state) เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีผลโดยตรงต่อวัฒนธรรมทั้งในตัววัฒนธรรมเองและในบทบาทของวัฒนธรรม จากการเป็นรัฐที่อำนาจรัฐมีขอบเขตจำกัด รัฐอำนาจเหนือดินแดนไปสู่การมีทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางสังคมวัฒนธรรมครอบงำทุก ๆ ส่วนของอาณาบริเวณที่มีขอบเขตที่แน่นอนอย่างมีความสามารถในการใช้กำลังบังคับได้<sup>9</sup> โดยการใช้กำลังนี้ยังได้รับการยอมรับว่าถูกต้องตามกฎหมาย ตราบเท่าที่ได้รับอนุญาตจากรัฐหรือเป็นการออกคำสั่งโดยรัฐอีกด้วย<sup>10</sup>

นักประวัติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ไทยมักระบุจุดเปลี่ยนผ่าน (transition) ของรัฐไทยว่ากลายเป็นรัฐประชาชาติ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยอาศัยหลักเกณฑ์ด้านการจัดการปกครองที่มีการควบคุมจากศูนย์กลางอย่างเป็นระบบ (ระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง) ทั้งในด้านการบริหาร การทหาร และการคลัง การสร้างระบบข้าราชการประจำสมัยใหม่ มีกองทัพประจำการขึ้นมาแทนระบบขุนนางแบบเก่า การยกเลิกไพร่ เลิกทาส ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนใหญ่ในส่วนโครงสร้างอำนาจทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้มีส่วนอย่างยิ่งในการค่อย ๆ แปรรูปรัฐไทยจากรัฐโบราณไปสู่รัฐสมัยใหม่ และส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมหลุดไปจากกรอบดั้งเดิม (ความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบไพร่กับ

---

<sup>7</sup> Arjun Appadurai, “Sovereignty without territoriality : notes for post-national geography” *The geography of identity*, edited by Patricia Yaeger (Ann Arbor, Michigan : University of Michigan Press, 1996), p.42.

<sup>8</sup> ข้อสั่งการลำดับที่ 5, สรุปการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุปสถานการณ์และการปฏิบัติที่สำคัญประจำวันเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2547 เวลา 08.30 น. โดยมี นายศิวัช แสงมณี เป็นประธาน

<sup>9</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *สยามสู่ศตวรรษที่ 21*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), น.62.

<sup>10</sup> Christopher Pierson, *The Modern State*, 2<sup>nd</sup> edition (London : Routledge, 2004), p.6.

ขุนนาง) มาเป็นลักษณะควบคุมและบังคับบัญชาสูง ทั้งควบคุมบังคับบัญชาตัวเจ้าหน้าที่ราชการจากบนลงล่าง และเป็นกลไกของรัฐในการควบคุมบังคับบัญชาประชาชนด้วย<sup>11</sup> อาจกล่าวได้ว่าความพยายามในการสร้างรัฐในระบอบนี้ มิได้เกี่ยวกับการสร้างชาติหรือเอกลักษณ์ของรัฐ หรือเอกลักษณ์ของชาติควบคู่กันไปด้วย หากแต่ยอมรับสถานภาพและความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของความแตกต่างหลากหลายของเชื้อชาติ ภาษา เผ่าชนต่าง ๆ การสร้างรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงเป็นเพียงการสร้างความแข็งแกร่งให้กับอำนาจการปกครอง การบริหารของรัฐโดยยอมรับนับถือประเพณีของท้องถิ่น จะเห็นได้จากการออกข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ใน 7 หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ร.ศ.120<sup>12</sup> ซึ่งการยอมรับสถานภาพและความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของความแตกต่างก็เป็นเพียงกลไกหนึ่งที่มีส่วนเสริมให้เกิดรัฐชาติแบบไทยที่รวมศูนย์อำนาจการปกครองทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ครอบงำทุกอาณาบริเวณของสังคม (omnipresent) ในเวลาต่อมา

ดังนั้น เอกลักษณ์ของรัฐไทยจึงผูกพันโดยตรงกับการกำหนดที่มา และลักษณะของภยันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ (อธิปไตย) ซึ่งกำหนดโดยชนชั้นนำข้าราชการ และเรียกร้องให้ประชาชนร่วมมือร่วมใจกันต่อสู้เพื่อป้องกันภัย ซึ่งแสดงให้เห็นจากแนวคิดแบบ “ราชาชาตินิยม” ที่ทัศนะของเจ้ากรุงฯ (ส่วนกลาง) มองประวัติศาสตร์ไทยเป็นผลมาจากการถูกคุกคามโดยจักรวรรดินิยม และพระมหากษัตริย์ที่ปรีชาสามารถทรงนำการต่อสู้จนกระทั่งรักษาเอกราชไว้ได้โดยไม่เคยตกเป็นอาณานิคมภายใต้จักรวรรดินิยม (เป็นเพียงการผ่อนปรนเพื่อรักษาเอกราชเท่านั้น) เพื่อสร้างความภูมิใจของชาติ และเน้นไปที่ความเข้มแข็งของประเทศ ต่อมาเกิดกระแสแนวคิดชาตินิยมท้าทายรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อต้านพระมหากษัตริย์ผู้ครองอำนาจและระบอบการเมือง แต่กลับไม่ได้ต่อต้านแนวคิดแบบราชาชาตินิยมทำให้แนวคิดดังกล่าวกลายเป็นส่วนหนึ่งของชาตินิยม ในความหมายของการตีความเจตจำนงของประชาชนให้เป็นเรื่องของการอ้างไว้ซึ่งเอกภาพที่มีฐานอยู่บนประวัติศาสตร์แบบราชาชาตินิยม<sup>13</sup> ความมั่นคงของรัฐ-รัฐบาล และความ

---

<sup>11</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2548), น.20, 59.

<sup>12</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : โครงสร้างรัฐไทยในพหุสังคมสยาม, น.80-81.

<sup>13</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, “ประวัติศาสตร์ไทยแบบราชาชาตินิยม” ศิลปวัฒนธรรม 23 : 1 (พฤศจิกายน 2544) : 56-65.

มั่นคงของชาติจึงสมานเข้าเป็นสิ่งเดียวกัน ความมั่นคงของรัฐจึงมีลักษณะทางการเมืองและทางเชื้อชาติ (การไม่กลายเป็นไทยหรือความเป็นอื่น) ด้วย<sup>14</sup>

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรณีของประเทศไทยความที่ไม่ได้ถูกยึดครองโดยตรงจากการล่าอาณานิคม ทำให้การก่อรูปของจิตสำนึกเรื่องชาติไม่ได้เกิดจากการต่อต้านตะวันตก แต่เกิดจาก “ความจำเป็น” ที่ต้องปรับตัวเข้าหาตะวันตกและสร้างความเป็นรูปแบบเดียวกันทางวัฒนธรรม (cultural uniformity) ขึ้นมารองรับการสร้างเอกภาพทางการเมือง (political unification) ทำให้เกิดกระบวนการเหยียดวัฒนธรรมท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดจิตสำนึกทางการเมืองของรัฐในเรื่องชาติที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้จากความหลากหลายทางวัฒนธรรม แต่จะต้องแปรรูปประชากรทั้งหมดให้มาอยู่ภายใต้ “วัฒนธรรมแห่งชาติ” ซึ่งรัฐเป็นผู้นิยาม และชาติก็ค่อย ๆ กลายเป็นฐานความชอบธรรมทางการเมืองแบบสมัยใหม่ซึ่งเข้ามาแทนที่แบบประเพณีดั้งเดิม<sup>15</sup>

โดยสรุป ลักษณะการรวมศูนย์ของรัฐไทยจะเห็นได้จาก การรวมอำนาจการบริหาร การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การสั่งการให้ดำเนินตามนโยบาย รวมไปถึงการติดตามตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเป็นส่วนที่ได้รับมอบหมายแต่งตั้งจากส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ (ตัวแทนของส่วนกลาง) หรือเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ส่วนกลางกำหนด สำหรับส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนการบริหาร หรือส่วนการปกครองตนเองที่ส่วนกลางแบ่งปันอำนาจไว้ให้คนในท้องถิ่นของจังหวัดต่าง ๆ ที่มีความเจริญเติบโตตามมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด แต่ก็ยังถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลเป็นอย่างมากจากส่วนกลาง<sup>16</sup> กล่าวได้ว่ารัฐ คือ ศูนย์รวมความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งปวง ความสัมพันธ์ทางอำนาจอื่น ๆ ที่มีอยู่ล้วนต้องขึ้นต่อการยอมรับของรัฐ<sup>17</sup> ดังนั้น เมื่อพูดถึงรัฐจึงให้ความหมายถึงเรื่องการเมืองและอำนาจด้วย

---

<sup>14</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, น.105-106.

<sup>15</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย, น.63-65.

<sup>16</sup> สุชาย ตรีรัตน์, รัฐไทย : รัฐรวมศูนย์-ศูนย์รวมปัญหา (เชียงใหม่ : โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537), น.8.

<sup>17</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, รัฐไทยในศตวรรษที่ 21 (ปาฐกถาพิเศษเนื่องในโอกาสครบรอบ 46 ปี สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 24 กันยายน 2543 ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ : กลุ่มประชาธิปไตยเพื่อประชาชน), น.9.

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐไทย คือ ความจำเป็นของการมีระบบการเมืองที่รวมศูนย์ การมีระบบเศรษฐกิจที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างสูง และการมีความคิดเรื่องสังคมที่เป็นเอกภาพ (homogeneous) กับจินตภาพหรือความคิดอ่านเรื่องการเมืองที่มีความเท่าเทียมกันในชีวิตและความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนตัว นอกจากนี้ ในความนึกคิดของคนไทยมักมองว่ารัฐและข้าราชการ คือ ตัวแทนของสังคม ที่เรียกว่า การครอบงำของระบบราชการ<sup>18</sup> เห็นว่ารัฐมีลักษณะเป็น “สังคมที่มีการควบคุม” (regulated society) ไม่ได้มองว่ารัฐเป็นชนชั้น (class-state) จึงมักได้ยินว่า “ของราชการ” ใช้แทน “ของส่วนรวม” ได้ แต่ของราชการกลับไม่ใช่ของประชาชนและมักห้ามไม่ให้ประชาชนเข้าหรือใช้ประโยชน์จากมันได้<sup>19</sup>

จากที่กล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า รัฐชาติไทยมีลักษณะของความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีการรวมศูนย์อำนาจ โดยมีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารกิจการของรัฐ แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองออกไป แต่ส่วนกลางก็ยังส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ความเป็นรัฐชาติที่ต้องมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ มีอำนาจอธิปไตยสูงสุดเหนือดินแดน และประชากรของตน อันนำไปสู่แนวคิดเรื่องความเป็นหนึ่งเดียวอาจแบ่งแยกได้ยิ่งทำให้เกิดความพยายามจะรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางมากขึ้น

## การใช้อำนาจของรัฐไทย

เพื่อให้เห็นว่ารัฐไทยมีความชอบธรรมที่จะกระทำสิ่งใดต้องพิจารณาจากการสร้างและการดำรงอยู่ของอำนาจของรัฐ เพราะการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบในขอบเขตที่กว้างและลึก ที่อาจนำมาซึ่งความล่มสลายของระบอบการเมือง การเปลี่ยนแปลงระบบ

---

<sup>18</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, “ปฏิรูปการเมืองไทยฉบับทวนกระแส” ประชาธิปไตยโดยตรงสู่พระราชรัฐสภา, บรรณาธิการโดย พัทธยา ว่องกุล (กรุงเทพฯ : โครงการวิถีสถิติ, 2545), น.134

<sup>19</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, “รัฐและการเมืองไทยในทศวรรษที่ 1990” รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับ สังคมไทย, บรรณาธิการโดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยรังสรรค์ (ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น.206, 208.

การปกครอง หรือกระทั่งการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรัฐและการอยู่รอดของประเทศ<sup>20</sup> อำนาจจึงจำเป็นต้องมีความชอบธรรม (legitimacy) ในรูปแบบ และระดับที่แตกต่างกันออกไปในสังคมวัฒนธรรมต่าง ๆ ซึ่งอำนาจอันชอบธรรมนั้น หมายถึง อำนาจที่สังคมยอมรับเพื่อใช้ในการจัดระเบียบและควบคุมบังคับพฤติกรรมของสมาชิก โดยอาจมาพร้อมกับตำแหน่งหน้าที่ มิใช่ตัวบุคคล และมีสถาบันทางการเมืองมารองรับเพื่อการจัดตั้งลำดับการใช้อำนาจบังคับบัญชา การสร้างสิทธิธรรม ตลอดจนอุดมการณ์เพื่อส่งเสริมและผลิตซ้ำความชอบธรรมแห่งอำนาจให้คงอยู่ต่อไป<sup>21</sup>

งานวิจัยนี้จะพิจารณาการใช้อำนาจของรัฐไทยในแง่อำนาจหน้าที่ที่รัฐมีต่อประเทศ และสังคมตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด กล่าวคือ รัฐเป็นเพียงผู้เดียวที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลระบบการลงโทษตามกฎหมายที่แตกต่างจากกติกาทาสังคมประเภทอื่น<sup>22</sup> และกฎหมายยังเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นลักษณะของวิถีคิดแบบรัฐไทย โดยอาศัยกรอบของอำนาจและการใช้อำนาจของรัฐไทยตามจินตนาการที่สังคมไทยส่วนใหญ่ยอมรับและถือว่าชอบธรรม ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ คือ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ การมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ

---

<sup>20</sup> มนตรี เจนวิทย์การ, จริยธรรมนักการเมือง : ปัญหาสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ใน พินยา ว่องกุล, บรรณาธิการ, จุดจบรัฐชาติสู่...ชุมชนาธิปไตย (กรุงเทพฯ : โครงการวิธีทรรศน์, 2540), น.191.

<sup>21</sup> ยศ สันตสมบัติ, อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : น้ำไท, 2533), น.186-187.

<sup>22</sup> พิชณน์ พสุธารชาติ, รัฐกับศาสนา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ศยาม, 2549), น.164.

อธิปไตยที่เป็นของปวงชนผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล<sup>23</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มีการใช้แนวคิดแบบอำนาจอธิปไตย (sovereignty) หรืออำนาจอสูงสุดของรัฐมาใช้บังคับบัญชาภายในอาณาเขตของตน<sup>24</sup>

รัฐบาลได้มีข้ออ้างสำหรับความชอบธรรมในระดับหนึ่งว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีรัฐสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อีกทั้งได้ดำเนินการปกครองเพื่อประชาชน (เช่น เพื่อประชาธิปไตย เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน)<sup>25</sup> ด้วยแนวคิดดังกล่าวทำให้รัฐไทยใช้อำนาจไปเพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ ความมั่นคงของชาติ ซึ่งตามนัยของการรวมศูนย์อำนาจ ความมั่นคงของชาติ หมายถึง การมีเอกภาพหรือความเป็นหนึ่งโดยพื้นฐาน<sup>26</sup> และขีดความสามารถของรัฐที่จะรับมือกับ “ภัยคุกคาม” ที่อาจจะเกิดขึ้น (อันเป็นสภาวะเชิงสัมพัทธ์ที่รัฐจะดำรงอยู่ได้ปลอดภัยจากการคุกคามที่เป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของรัฐ) ทั้งยังหมายถึงหลักประกันของความ

---

<sup>23</sup> “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” แสดงถึงความเป็นรัฐเดี่ยว มีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยองค์กรเดียวกันทั่วดินแดนของรัฐ ซึ่งเป็นเอกภาพไม่แบ่งแยกออกจากกัน เป็นการยืนยันเรื่องอาณาเขตตามแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ที่มีการกำหนดชัดเจนตามแผนที่สมัยใหม่ ส่วนประโยคที่ว่า “การมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” การปกครองระบอบประชาธิปไตยแสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ มีความเสมอภาคมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขซึ่งเป็นอุดมการณ์ที่สร้างให้พระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพเพื่อเป็นศูนย์รวมความรักความศรัทธาของประชาชน สำหรับประโยคที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล” แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยคืออำนาจอสูงสุดของรัฐ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอำนาวดังกล่าวเป็นของประชาชน แต่ได้ถวายอำนาจให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล กล่าวได้ว่ากรอบคิดดังกล่าวเป็นการกำหนดสถานะความเป็นรัฐของไทย การกำหนดพื้นที่ กำหนดพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน ตลอดจนการใช้อำนาจของรัฐไทย

<sup>24</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, *การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย*, น.62.

<sup>25</sup> เฉลิมเกียรติ ฝิ่นนวล, *ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519-2535* (กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ, 2535), น.146.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, น.160.

เป็นอยู่ที่ดีของประชากรของรัฐในอนาคต สภาพเช่นนี้ทำให้รัฐสามารถปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย<sup>27</sup>

นอกจากนี้ การใช้อำนาจของรัฐบาลยังมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้มารองรับการใช้อำนาจของรัฐ ทำให้หน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ โดยมีพลังที่จะก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือ คตินิยมต่อรัฐ (state-idea) หรือความคิดของประชาชนที่มีต่อรัฐ และแรงสู่ศูนย์กลาง (centripetal forces) อาจเป็นความจริงรักภักดีก็ได้ การยอมรับระบบบริหาร ความรู้สึกร่วมกันในประวัติศาสตร์ของรัฐ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการป้องกันรักษาอธิปไตยและบูรณภาพของอาณาเขต ในการนี้รัฐจะต้องมีกำลังทหารที่เข้มแข็งและพร้อมที่จะออกปฏิบัติการได้ รัฐต้องป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ถือว่าล่วงละเมิดอธิปไตยของรัฐ เช่น การก่อการร้าย การจลาจลวุ่นวาย เพื่อรักษาอธิปไตยไว้ให้ได้ มิฉะนั้นจะเกิดอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อรัฐได้<sup>28</sup>

ดังนั้น การกำหนดนโยบายใด ๆ ก็ตาม รัฐก็จะพิจารณาถึงการดำรงอยู่ของรัฐ การรักษาเอกราช อธิปไตย บูรณภาพ และความปลอดภัยของประเทศเป็นหลัก ดูจากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของรัฐบาล ที่กล่าวว่า “ราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐ ไม่สามารถแบ่งแยกได้ ความมั่นคงของประเทศไทยนั้นมีมาช้านานโดยดำรงอยู่เป็นประเทศเอกราชมาโดยตลอด... ความมั่นคงของรัฐจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก...”<sup>29</sup> จะเห็นว่ารัฐมองว่าความมั่นคงของรัฐอันหมายถึงการดำรงอยู่ของรัฐโดยส่วนรวมเป็นสิ่งสูงสุด รัฐจึงอาศัยรูปแบบการปกครองที่มีฐานคิดแบบรวมศูนย์นี้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานในรูปของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และการกระทำของรัฐ โดยอ้างถึงความมั่นคงเป็นหลัก

---

<sup>27</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, “จากสงครามเย็น...สู่สันติภาพเย็น : ความสืบเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของปัญหาความมั่นคงไทยใน ค.ศ.2000” จินตนาการสู่ปี 2000 : นวัตกรรมเชิงกระบวนทัศน์ด้านไทยศึกษา?, บรรณาธิการโดย ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539), น.378-379.

<sup>28</sup> รัชนิกร บุญ-หลง, ภูมิศาสตร์การเมือง (โครงการตำรา คณะอักษรศาสตร์ ลำดับที่ 27 : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น.25-27.

<sup>29</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ในส่วนของนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ.

เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการที่วางอยู่บนฐานของอาณาเขต/พื้นที่ตามความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ และมีเป้าหมายอยู่ที่ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ<sup>30</sup> กำหนดแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยระเบียบ กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2547 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 และนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 และวันที่ 23 มีนาคม 2548 ที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรอบการใช้อำนาจในการปฏิบัติงาน

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก เป็นเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารที่จะใช้อำนาจปฏิบัติการปราบปรามฝ่ายตรงกันข้ามได้ หากเป็นไปเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศชาติยามคับขันและจำเป็น เมื่อประกาศใช้เหนือเขตพื้นที่ใด เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในบางเรื่องที่กำหนด เช่น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานยุทธการ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยังมีอำนาจเต็มในการเข้าตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย และทำลาย โดยความเสียหายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่งจากการกระทำดังกล่าว จะไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ก็ทำให้ประชาชนต้องถูกรอนสิทธิเสรีภาพในบางเรื่องด้วย อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ ได้ประกาศใช้เพียงมาตรการเดียว คือ อำนาจการตรวจค้นโดยไม่ต้องมีหมายศาล การเชิญตัวมาควบคุม เพื่อการสอบสวน และเพื่อสั่งการในการปฏิบัติงานร่วมของพลเรือน ตำรวจ ทหาร ซึ่งการตรวจค้นและสอบสวน หากพบว่ามีมูลกระทำความผิดก็จะนำไปสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ ถ้ามองพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกในแง่เครื่องมือประชาธิปไตยของรัฐ อาจมองได้ว่ารัฐกำลังเลือกใช้วิธีการแบบเผด็จการเข้ามาจัดการปัญหา จนกระทั่งละเลยหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไป

---

<sup>30</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, รัฐชาติกับ(ความไร้)ระเบียบโลกชุดใหม่ (กรุงเทพฯ : วิชาสา, 2549), น.240.

ในส่วนของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2546 - 2549 ถือเป็นนโยบายระดับชาติของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินการหรือยุทธศาสตร์ระดับชาติในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติ จากเนื้อหาของนโยบาย มีการยอมรับในเรื่องสิทธิมนุษยชน เห็นได้จากการยอมรับให้ความมั่นคงของมนุษย์อยู่ในสถานะของผลประโยชน์แห่งชาติ ที่จะต้องให้ความสำคัญพลอดภัย ความอยู่ดีมีสุข การให้ความเป็นธรรม และการเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสิทธิของชุมชน เห็นได้จาก วิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงที่ยอมรับความหลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม โดยระบุไว้ใน ข้อ 1 ของนโยบายความมั่นคงฯ คือ การเสริมสร้างความสามัคคีของคนในชาติ โดยให้ภาครัฐเร่งแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบ ด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม แบ่งปันและจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม แก้ไขปัญหาความยากจน ขจัดการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ยอมรับสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความหลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรม รวมถึงการแบ่งปันและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และการตระหนักต่อคุณค่าของภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของชุมชน นอกจากนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติยังมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเสมอภาคของประชาชนในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาและกำหนดทิศทางการพัฒนาที่จะตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้อีกด้วย

นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 มองความมั่นคงจากความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องหลัก มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของกองทัพในการจัดการปัญหาความมั่นคงของประเทศ ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ ส่วนนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ที่มีการกำหนดนโยบายแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้เป็นพิเศษ โดยเน้นย้ำเรื่องการบริหารจัดการตามหลักการเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา และย้ำว่าจะดำเนินการให้มีการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ แสดงให้เห็นว่ารัฐยอมรับข้อผิดพลาดจากการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ที่มีความไม่เหมาะสม และการพัฒนาในพื้นที่เกิดจากนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก จึงต้องปรับปรุงการบริหารจัดการในพื้นที่ สำหรับประเด็นนโยบายของรัฐบาลที่มีการเน้นย้ำการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด จากการสัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา ได้กล่าวว่า “ที่รัฐบาลเน้นย้ำว่าจะดำเนินการให้มีการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นเพียงการเน้นย้ำการปฏิบัติราชการ

ตามปกติเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าการทำงานของรัฐบาลที่ผ่านมาไม่ได้ใช้กฎหมายในการทำงาน”<sup>31</sup>

โดยสรุปแล้ว กฎหมายที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐมีอำนาจสูงสุดในการสั่งการ ดังกรณีมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติกฎอัยการศึกที่บัญญัติว่า “...ถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใด หรือ ณ ที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความของกฎอัยการศึกที่ใช้บังคับต้องระงับและใช้บทบัญญัติของกฎอัยการศึกที่ใช้บังคับนี้แทน” หรือคำสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่ว่า “...หากอำนาจในทางกฎหมายไม่สามารถดำเนินการกับรถยนต์ รถจักรยานยนต์ที่ถูกโจรกรรมและอาวุธปืนได้ ให้พิจารณาใช้อำนาจตามกฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว เพื่อกดดันและจำกัดเสรีในการปฏิบัติของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ”<sup>32</sup> ส่วนนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล เป็นการเข้าควบคุมวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ ด้วยการกำหนดนโยบายให้เป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐตามกรอบความเป็นรัฐเดี่ยวซึ่งเป็นเอกภาพไม่แยกออกจากกัน การยอมรับความหลากหลายของวิถีชีวิตและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ก็เป็นไปเพื่อให้เกิดการยอมรับการบริหารจัดการประเทศของรัฐ และเนื่องจากนโยบายดังกล่าวเป็นการกำหนดเพื่อใช้ในการจัดการระดับประเทศ เป็นการมองปัญหาแบบองค์รวมทั้งประเทศเป็นก้อนเดียว เมื่อนำนโยบายมาปรับใช้กับพื้นที่ก็เป็นการมองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้จากคนนอกพื้นที่ ดังนั้น การจัดการพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในรูปแบบของกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงอำนาจในการสั่งการของรัฐ ที่บังคับให้ผู้อยู่ใต้อำนาจต้องปฏิบัติตามเจตจำนงของรัฐ

---

<sup>31</sup> สัมภาษณ์ พล.ต.ท.วรพงษ์ ชิวปรีชา, ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 (อดีตรองเลขาธิการ กอ.สสส.จชต.) 8 มกราคม 2550

<sup>32</sup> ข้อสั่งการลำดับที่ 2, สรุปการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในการประชุมสรุปสถานการณ์และการปฏิบัติที่สำคัญประจำวันเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2548 เวลา 08.30 น. โดยมี พล.อ.ศิริชัย ธีรบุญศิริ เป็นประธาน

## กลไกการใช้อำนาจของรัฐไทย

ภายในรัฐรวมศูนย์ กลไกการปฏิบัติงานแบ่งได้เป็น 2 ส่วนสำคัญ<sup>33</sup> คือ ส่วนที่เข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจกับส่วนที่ออกจากศูนย์กลางอำนาจ ส่วนที่เข้าสู่ศูนย์กลางอำนาจเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเรียกร้องต้องการของคนในสังคม ซึ่งจะถูกลั่นกรองเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายหรือกระบวนการตัดสินใจสั่งการโดยผ่านกลไกรัฐในส่วนที่เป็นหน่วยงานราชการ หรือในส่วนที่เป็นกลุ่มสมาชิก หรือผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในระดับต่าง ๆ ซึ่งในกระบวนการดังกล่าว มักจะมีการบิดเบือนให้แปรผันไป และการบิดเบือนก็มักจะเกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันเกิดมาจากความขัดแย้งระหว่างหลักการเรื่องความเป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนต่าง ๆ กับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ สำหรับส่วนที่ออกจากศูนย์กลางอำนาจเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายหรือการสั่งการไปปฏิบัติ (implementation) ซึ่งจะแปรเข้าสู่กระบวนการดำเนินงานและแบบแผนปฏิบัติการ โดยผ่านหน่วยงานราชการระดับต่าง ๆ ในระดับส่วนภูมิภาคลงไปยังส่วนท้องถิ่น

ในส่วนกลไกการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับความเรียกร้องต้องการของคนในสังคมโดยผ่านกลไกรัฐ ซึ่งมีฐานคิดเรื่องการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ตัวแทนจะมีหน้าที่ในการสะท้อนปัญหาหรือความต้องการของประชาชน มองในแง่ทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่แนวเสรีประชาธิปไตยที่อาศัยเจตจำนงการเมืองเป็นแนวคิดที่ทำหน้าที่ยึดเหนี่ยวองค์อธิปัตย์กับอำนาจสูงสุดเข้าไว้ด้วยกัน โดยอำนาจสูงสุดของหน่วยทางการเมืองอยู่ที่ “ประชาชน” ผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด องค์อธิปัตย์ และรัฐ เป็นภาพสะท้อนเจตจำนงทั่วไปของประชาชน<sup>34</sup> เมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ในภาพรวมทั้งประเทศ พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภามากกว่าพรรคการเมืองอื่น (รัฐบาลได้ 377 ที่นั่ง จาก 500 ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งดูเหมือนว่าจะต่อย้ำความสำเร็จของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในระดับประเทศ แต่สำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้วผลการเลือกตั้ง (พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็น

---

<sup>33</sup> สุชาย ตรีรัตน์, รัฐไทย : รัฐรวมศูนย์-ศูนย์รวมปัญหา, น.14-16.

<sup>34</sup> ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “ความคิดทางการเมืองของคาร์ล ชมิทท์ : ความเป็นการเมือง, สภาวะสมัยใหม่ และเสรีประชาธิปไตย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.84.

รัฐบาลในช่วงก่อนและมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในพื้นที่ที่กลับไม่ได้รับเลือกตั้งอีกครั้ง) สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดไม่เชื่อว่าตัวแทนของตนสามารถสนองตอบต่อความทุกข์ยากหรือปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในความคิดเห็นของนายบวรฮานูติน อูเซ็ง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดยะลา พรรคไทยรักไทย กลุ่มวาระห์ กล่าวถึงสาเหตุที่ประชาชนไม่เลือกผู้สมัครกลุ่มวาระห์เป็นเพราะว่ารัฐบาลใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกลุ่มวาระห์เองไม่ได้เห็นด้วย แต่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ จึงเป็นสาเหตุให้ไม่ได้รับการเลือกตั้ง<sup>35</sup> และโดยโครงสร้างของกระบวนการเลือกตั้งที่ให้แต่ละคนมีค่าเท่ากับหนึ่งเสียง และนับรวมไปเป็นฐานความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐบาลที่อ้าง “ชาติ” เป็นสำคัญ ก็ทำให้พหุลักษณะ (pluralistic character) ของสังคมถูกมองข้ามไปโดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตลักษณ์และปัญหาของประชาชนกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่หลากหลายการจัดกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ<sup>36</sup>

ในส่วนของกลไกที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายหรือการสั่งการไปปฏิบัติ อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ กลไกอำนาจรัฐแบบอุดมการณ์ ได้แก่ ศาสนา จริยธรรม กฎหมาย และแนวคิดทางการเมือง และกลไกอำนาจรัฐแบบปราบปราม หรืออาจเรียกว่า กลไกอำนาจรัฐที่ใช้กำลังบังคับ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ และพลเรือน ซึ่งมีสถานภาพเป็นกลไกทางการเมืองด้วย กล่าวคือ มิได้เป็นเพียงกลไกหรือเครื่องมือของอำนาจรัฐ แต่เป็นผู้ใช้เครื่องมือนั่นเองด้วย<sup>37</sup> ซึ่งนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีองค์การของรัฐเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ที่ผ่านมามีนโยบายจะมีความชัดเจนว่ามีเจตนาและเป้าหมายอย่างไร แต่ปัญหาของการปฏิบัตินโยบายตามแผนงานและโครงการยังมีอยู่ที่โครงสร้างของระบบราชการของสังคมไทยที่แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน มีกฎระเบียบหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานซับซ้อน ยุ่งยาก และหยาบหยาบ ส่งผลให้การปฏิบัติงานบางครั้งดำเนินไป

<sup>35</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 30 เดือนกุมภาพันธ์ 2548, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2548, น.169.

<sup>36</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยไทย, น.127.

<sup>37</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, น.78.

อย่างล่าช้าและไม่บรรลุตามเป้าหมายและจุดมุ่งหมายของนโยบายที่กำหนดไว้<sup>38</sup> และความที่ระบบราชการยังคงสภาพความเป็นรัฐบาลในความเป็นจริงอยู่ ทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะ การร่างกฎหมาย และการแก้ไขนโยบายและกฎหมายล้วนมาจากการเสนอแนะและคิดริเริ่มของระบบราชการ<sup>39</sup>

ประกอบกับแนวคิดอย่างหนึ่งของวัฒนธรรมราชการ คือ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ผิดเพี้ยน ซึ่งเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายกระทำมาตลอด ทั้งนี้เพราะปัญหาเกิดขึ้นมากมาย จนผู้แก้ปัญหาไม่มีเวลาจะทบทวนคิดถึงสาเหตุของปัญหา ขาดแนวทางการแก้ปัญหาที่เป็นระบบ ต่างก็ถูกเร่งเร้าให้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าตลอดมาจนเกิดความเคยชิน จนกระทั่งแยกไม่ออกว่านโยบายมีความสำคัญ มีความหมายอย่างไร ถือการสั่งการให้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นนโยบายไป และต่างก็พูดว่า “นโยบาย (คือการสั่งการที่ผู้เป็นหัวหน้าต้องการ) อยู่เหนือเหตุผล” ความจริง “นโยบายหลัก ๆ ที่กำหนดไว้เป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นจากเหตุผลซึ่งเป็นสิ่งที่ดี กลับมิได้มีการวางโครงการ แผนงานให้สอดคล้องกับนโยบาย”<sup>40</sup>

เมื่อพิจารณากลไกการใช้อำนาจอรัฐทั้ง 2 แบบ คือ แบบที่เข้าสู่ส่วนกลาง และแบบที่ออกจากศูนย์กลางอำนาจ จะพบว่าระบบราชการเป็นองค์กรที่อยู่ระหว่างกลไกทั้ง 2 แบบ คือ ทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานที่นำนโยบายหรือการสั่งการไปปฏิบัติ และเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม การเมืองในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเป็นหน่วยงานที่รับข้อเรียกร้องของคนในสังคมให้กับรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย พร้อมกันนั้นระบบราชการยังทำหน้าที่ในการตอกย้ำความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในฐานะของผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองที่เน้นอุดมการณ์หรือความเชื่อเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการธำรงรักษาความเป็นปึกแผ่นของสังคม

---

<sup>38</sup> เจษฎา อรุณพัฒน์พงศ์, “การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดนราธิวาส” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น. 98.

<sup>39</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, “ปฏิรูปการเมืองไทยฉบับทวนกระแส” น.134-135.

<sup>40</sup> จำเนียร อุ่นจิต, พลตรี, “เงื่อนไขสังคมกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเมือง, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 29 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2529-2530), น.56.

จากที่กล่าวข้างต้นอาจวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการที่กลไกการใช้อำนาจอ้างความชอบธรรมในการบริหารปกครองพื้นที่จากการที่รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง และการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่สอดคล้องกับจินตนาการที่อ้างเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติ โดยขาดความเข้าใจในสถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ การกระทำของรัฐจึงประกอบไปด้วยการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีผลใช้บังคับโดยทั่วไป<sup>41</sup> และโดยที่ลักษณะของรัฐไทยมีฐานะค่อนข้างอยู่เหนือสังคม คือ กลไกการใช้กำลังบังคับและกลไกทางอุดมการณ์ของรัฐเป็นฝ่ายครอบงำและกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม<sup>42</sup> การเปลี่ยนแปลงจึงไม่ค่อยเป็นไปตามสภาพความเป็นจริงทางสังคม หรือความต้องการของประชาชน แต่จะเป็นไปเพื่อความอยู่รอดและผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก<sup>43</sup>

อาจกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมของระบบราชการทำให้ข้าราชการมีแบบแผนการปฏิบัติที่ไม่เป็นระบบอย่างที่เป็นอยู่ บ่อยครั้งมักสร้างปัญหาให้กับชาวบ้าน การเข้าใจวัฒนธรรมการทำงานของราชการซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งของอำนาจรัฐ จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเข้าใจวัฒนธรรมของชาวบ้าน เพราะราชการมีระบบวิธีคิด ค่านิยม ความเชื่อ แบบแผนการปฏิบัติ และวิธีจัดการปัญหาที่มีลักษณะพิเศษ วัฒนธรรมเหล่านี้เป็นตัวกำหนดให้ระบบราชการมีสิ่งที่ไม่ได้ทำไม่ได้ หรืออะไรที่ต้องทำ

## รัฐไทยกับความขัดแย้ง

ในบริบทของสังคมไทยภายหลังโลกยุคสงครามเย็นปรากฏรูปของความขัดแย้งแบบใหม่ ๆ ให้เห็นอย่างเด่นชัด โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้ ประการแรก ความขัดแย้งในสังคมไทยปัจจุบัน เป็นความขัดแย้งที่ผูกโยงกับวิถีชีวิตของชาวบ้านธรรมดาที่ถูกกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก ไม่ใช่ความขัดแย้งแคบ ๆ ในหมู่ชนชั้นปกครองเพื่อแย่งชิงอำนาจการเมืองกันอย่างในอดีต ประการที่สอง ความขัดแย้งในสังคมไทยในปัจจุบัน เป็นการรวมตัว

---

<sup>41</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น.127.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, น.158.

<sup>43</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, รัฐไทยในศตวรรษที่ 21, น.20.

เรียกร้องของชาวบ้านเอง แต่รัฐไทยไม่คุ้นเคยกับสิ่งเหล่านี้ ทำให้มองประชาชนกลุ่มนี้ว่าถูกชักจูง หรือมีผู้ชักใยอยู่เบื้องหลัง ซึ่งเป็นทัศนคติที่ไม่ไว้วางใจประชาชนของรัฐไทย ประการที่สาม รัฐไทย ในปัจจุบันยืนอยู่ท่ามกลางความขัดแย้งที่หลากหลาย รอบด้าน และหลายมิติ เป็นความขัดแย้ง แบบใหม่ ๆ ที่ในอดีตไม่มี เป็นความขัดแย้งในลักษณะเฉพาะเจาะจง (singularity) เชิงคุณค่า วิธีคิด ที่ฝ่ายราชการกับฝ่ายประชาชนมีวิธีการมองปัญหาคนละแบบ มีคุณค่าคนละชุด

ประการที่สี่ รัฐและระบบราชการไทยมีลักษณะของการมองปัญหาเข้าข้างตัวเอง มากกว่ายืนอยู่ข้างผลประโยชน์ของประชาชน ด้วยการอ้างกฎหมายเป็นสำคัญ ในขณะที่กฎหมาย ที่มีอยู่ก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและฉับพลัน ดังนั้น หากผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ข้าราชการ หรือภาคประชาชนขาดความเข้าใจสถานการณ์เหล่านี้ ก็อาจนำไปสู่ความ รุนแรงในสังคมไทยได้<sup>44</sup>

สถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นความขัดแย้ง ที่ผูกโยงกับอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ที่ถูกกดทับด้วยระบบการจัดการปัญหาของรัฐไทย กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่ปัญหาและความขัดแย้ง ระหว่างชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูกับรัฐไทย หากแต่เป็นปัญหาระหว่างชาวไทยมุสลิมเชื้อสาย มลายูกับรัฐบาลไทยหรือปัญหาของการดำรงอยู่ในรัฐไทย<sup>45</sup> โดยที่การจัดการปัญหาของรัฐไทย ลักษณะของรัฐจะมีส่วนในการกำหนดการใช้อำนาจและกลไกการใช้อำนาจของรัฐ ด้วยลักษณะ ของรัฐไทยที่มีโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ การจัดการปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึง ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจที่เรียกว่า กอ.สสส.จชต. ขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดการปัญหา (ถือเป็นกลไกการใช้อำนาจของรัฐ) โดยมีการรวมอำนาจการสั่งการทั้งหมดไว้ที่ผู้บังคับบัญชาเพียง คนเดียวเพื่อให้เกิดเอกภาพในการปฏิบัติงานในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กอ.สสส.จชต. ก็ยังอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางคือสภาความมั่นคงแห่งชาติ

---

<sup>44</sup> ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, รัฐ-ชาติกับ(ความไร้)ระเบียบโลกชุดใหม่, น.173-175.

<sup>45</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, “ทำความเข้าใจปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”

มาตรการอีกอย่างหนึ่งที่รัฐไทยใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาคือการใช้กฎหมาย เฉพาะสำหรับพื้นที่ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายของ รัฐบาล เพื่อรองรับการปฏิบัติงานของกลไกของรัฐแบบปราบปราม (ทหาร ตำรวจ พลเรือน) การจัดการปัญหาความขัดแย้งของรัฐไทยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อาจเรียกได้ว่าเป็นการ เข้ามาแทรกแซงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ตามความคิดของรัฐชาติสมัยใหม่ ด้วยการ ยกเหตุผลของรัฐในการรักษาความมั่นคงของชาติ นโยบายที่แสดงผ่าน กอ.สสส.จชต. จึงเน้นการ สร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ สร้างความสามัคคีในหมู่ประชาชน เน้นความรักชาติ ความ จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ แนวคิดเช่นนี้นับเป็นอุดมการณ์เพื่อเป็นฐานในการสร้างการยอมรับ จากประชาชนในการจัดการปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากการใช้อำนาจของรัฐมีผลกระทบต่อสังคมใน ระดับที่กว้างและลึก ดังนั้น หากรัฐไม่ได้รับความยินยอมในการจัดการปัญหาแล้ว ก็ถือว่ารัฐ สูญเสียอำนาจในการปกครองด้วย