

การแสวงหาค่าเช่า กับ ความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทย



นายแฉิ่ง งามอรุณโชติ

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา ๒๕๕๓

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Rent Seeking and Political Conflict in Thailand

Mr.Bank Ngamarunchot

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fullfillment of Requirements  
for the Degree of Master of Economics Program in Economics

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การแสวงหาค่าเช่า กับ ความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทย

โดย

นายแบงค์ งามอรุณโชติ

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก


ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมประวิณ มันประเสริฐ

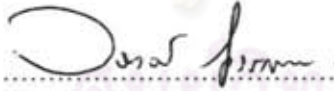
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

  
..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศิริณ พงศ์มพัฒน์)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตริรัตน์)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมประวิณ มันประเสริฐ)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร)

เบ็งค์ งามอรุณโชติ : การแสวงหาค่าเช่า กับ ความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทย (Rent Seeking and Political Conflict in Thailand). อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมประวิดิน มั่นประเสริฐ, 193 หน้า

งานศึกษาชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความขัดแย้ง และ ความรุนแรงทางการเมือง ในระหว่าง พ.ศ. 2540-2553 โดยอาศัยกรอบแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ในเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent seeking) และ การปกป้องค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent protection) เป็นทฤษฎีหลักในการอธิบาย

ผลการศึกษา พบว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อาทิ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 และ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อาทิ การเกิดรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้เกิดการโยกย้ายพลังอำนาจทางการเมือง และ เศรษฐกิจ จากกลุ่มทุนเก่า อาทิ กลุ่มทุนธนาคาร และ กลุ่มทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ ไปสู่กลุ่มทุนการเมืองชินวัตร และ เครือข่าย ซึ่งทำให้ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ถูกโอนย้ายตามไปด้วย

ทั้งนี้ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนการเมือง ชินวัตร มีขนาดสูงขึ้นเป็นลำดับ ภายหลังจาก พ.ศ. 2544 กลับกัน ขนาดค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนเก่า กลับมีส่วนแบ่งน้อยลงเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับขนาดค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยรวม อีกทั้ง เสถียรภาพทางการเมือง ยังมีความผกผันกับ การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่อยู่กับกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร ดังนั้น งานศึกษานี้จึงสรุปว่า การแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจน่าที่จะเป็นสาเหตุหลักของความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนการรัฐประหาร และ เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ในเวลาต่อมา

ผลการศึกษา ยังชี้อีกด้วยว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการ แย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจการเมืองนี้ มีการเปลี่ยนแปลงไปหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 โดย ประชาชนจำนวนมากซึ่งเคยได้รับ ประโยชน์จากชุดนโยบายประชานิยม ซึ่งถือเป็นลักษณะหนึ่งของค่าเช่าจากการกระจายใหม่ (Redistributive rent) ได้ออกมาเรียกร้องทางการเมือง ผนวกกับกลุ่มอุดมการณ์ที่ต่อต้านเผด็จการทหาร ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ยิ่งส่งผลให้ ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

ข้อสรุปผลศึกษานำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในเรื่องของการ เพิ่มต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เพื่อที่จะลด การแสวงหาค่าเช่าของผู้มีอำนาจรัฐ และเปิดพื้นที่การแข่งขันจากกลุ่มทุนที่อยู่นอกอำนาจรัฐ ให้สามารถแข่งขันได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ควรที่จะสนับสนุนให้เกิด กลุ่มทุนที่พึ่งพิงค่าเช่านวัตกรรม (Schumpeterian rent) ซึ่งสามารถสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้โดยไม่ต้องพึ่งพิงอำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว โดยหวังว่า การพัฒนาของกลุ่มทุนนวัตกรรมดังกล่าวจะช่วยให้ ความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจรัฐเพื่อผูกขาดค่าเช่าลดลงได้ในระยะยาวเช่นเดียวกัน

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์ \_\_\_\_\_ ลายมือชื่อนิสิต Amul Kunt  
ปีการศึกษา 2553 อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก \_\_\_\_\_



##518 51660 29: MAJOR ECONOMICS

KEYWORDS: POLITICAL ECONOMY / RENT SEEKING / POLITICAL CRISIS / EXPERIMENTAL ECONOMICS

BANK NGAMARUNCHOT: RENT SEEKING AND POLITICAL CONFLICT IN THAILAND.

THESIS ADVISOR: ASST. PROF. SOMPRAWIN MANPRASERT, PhD. 167 pp.

This research aims to analyze political conflict in Thailand from 1997-2010 within the economic frameworks of rent seeking and rent protection.

The results show that both economic and political changes such as economic crisis and the establishment of the new constitution in 1997 had an impact on the transfer of political and economic power. In particular, the changes lead to a transfer of Economic rent from the old interest group to the Shinawatra interest group and its network.

As a result, Economic rent accumulated by the Shinawatra's interest group becomes significantly higher than that accumulated by other interest groups. Moreover, there is a negative correlation between the inequality of Economic rent distribution and the political stability. Driven by these facts, this research interprets monopoly rent seeking of the Shinawatra's interest group as a main reason that lead to worsen political situation and coup in 19 September 2006.

After the coup on 19 September 2006, both people who gain from the populism policy [redistributive rent] and who are anti-military intervention marched against the government. This can be identified as a vertical rent seeking conflict between people who lost their rent from the coup and the government which was intervened by the military. The conflicts became more complicated and involve new issues of conflict such as an ideological conflict.

The results lead to 2 major policy recommendations. First, setting system of rent seeking control. Especially for monopoly rent seeking behavior which could cause a high conflict between economic and political groups. Second, Promoting Schumpeterian rent. This solution will create and support economic groups whose profit comes from the non-government's authority. If firms do not seek rent from the government's authority, they have no incentive to compete against each other.

Field of Study: Economics Student's Signature   
 Academic Year: 2009 Advisor's Signature 

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความรู้ที่ผู้เรียนรับการประสิทธิ์ประสาทจากคณาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมถึงได้รับการสนับสนุนกำลังใจ และ ข้อเสนอแนะ จากคณาบุคคลหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเพื่อระลึกถึงความกรุณาที่ได้รับ โดยเฉพาะ ผศ.ดร.สมประวิณ มั่นประเสริฐ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะกำลังใจ และ ให้คำปรึกษาในหลายๆเรื่อง กระทั่งผู้เขียนสามารถฝ่าฟัน อุปสรรค ทั้งชีวิตการเรียน และ ชีวิตส่วนตัวมาได้อย่างราบรื่น

ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.นवलน้อย ตริรัตน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้วางรากฐานการวิเคราะห์ด้าน เศรษฐศาสตร์การคลังสาธารณะ และ เศรษฐศาสตร์การเมือง เอาไว้ให้ผู้เขียน นับตั้งแต่ผู้เขียนศึกษาในระดับปริญญาตรี จนส่งผลให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ รวมไปถึงคณะกรรมการทุกท่าน ซึ่งประกอบไปด้วย รศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา, อ.ดร.ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ, และ ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ซึ่งได้ให้ความอนุเคราะห์ความเห็น ข้อเสนอแนะ และ คำอธิบาย ด้วยความกรุณา แก่ผู้เขียนเสมอมา

ขอขอบพระคุณ อ.ธานี ชัยวัฒน์, อ.จรัส สุวรรณมาลา และ อาจารย์ปกป้อง จันวิทย์ ผู้ซึ่งให้ความกรุณาอ่าน และ ให้ข้อคิดอันมีค่า แก่การปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แม้ว่าจะอยู่ห่างไกล, ต่างคณะ หรือต่างสถาบัน ทั้งยังให้ความกรุณาผู้เขียนในด้านอื่นๆอีกมาก เกินกว่าที่จะนำมากล่าวถึง ณ ที่นี้ได้หมด

ขอขอบพระคุณมิตรสหาย ที่เป็นกำลังใจ และ ที่ปรึกษาของผู้เขียน โดยเฉพาะ อาदारัตน์ ทรัพย์วิทยาภรณ์ ผู้ซึ่งคอยย้ำเตือนให้ผู้เขียน ให้ความสำคัญต่อวิทยานิพนธ์ กระทั่งสามารถสำเร็จลุล่วงได้ในระยะเวลาที่กำหนด ขอขอบพระคุณบุคลากรคณะเศรษฐศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ช่วยเหลือให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น อาทิ เจ้าหน้าที่ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์, เจ้าหน้าที่หลักสูตร, เจ้าหน้าที่ห้องสมุด และ รวมถึงทุกท่านที่ไม่อาจกล่าวชื่อนามได้ทั้งหมด

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณบิดา มารดา ขอขอบคุณน้องสาว และ ญาติทั้งหลายที่ได้ให้กำลังใจ และ การสนับสนุนการศึกษา ในระดับมหาบัณฑิตอย่างเต็มที่ต่อตัวผู้เขียน ประโยชน์อันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณแต่ บิดา มารดา และ คณาจารย์ทุกท่าน ทว่าหากเกิดข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอรับผิดชอบไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฉ
บทที่ 1: บทนำ.....	1
1.1) ความเป็นมา และ สาระสำคัญของปัญหา.....	1
1.2) วัตถุประสงค์การวิจัย.....	7
1.3) ขอบเขตการศึกษา.....	7
1.4) ข้อจำกัดของการวิจัย.....	7
1.5) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.6) ลำดับขั้นตอนการนำเสนองานวิจัย.....	9
บทที่ 2: แนวคิดทฤษฎี และ วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
2.1) แนวคิดทฤษฎีค่าเช่าทางเศรษฐกิจ.....	11
๒.๒) ข้อสมมติฐานงานวิจัย.....	23
๒.๓) เครื่องมือในการวิจัย.....	24

บทที่ 3: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองก่อนรัฐบาลทักษิณ.....	26
3.1) ผู้มีบทบาทสำคัญในตลาดการเมือง.....	26
3.2) โครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมืองก่อน พ.ศ. 2540.....	34
3.3) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่าง พ.ศ.2540-2544..	43
บทที่ 4: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง และการแสวงหาค่าเช่า	
ในสมัยรัฐบาลทักษิณเป็นต้นไป (2544-2553).....	53
4.1) พรรคไทยรักไทย และ ผลกระทบจากการฉีกประสานกลุ่มทุน-การเมือง.....	53
4.2) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่าง พ.ศ.2549-2553	71
บทที่ 5: ความสัมพันธ์ระหว่างความ ชัดแย้ง-รุนแรง ทางการเมืองและการแย่งชิงค่าเช่า.....	80
5.1) การวัดค่าเช่าทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณ.....	80
5.2) ความสัมพันธ์ระหว่าง การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ	
ความขัดแย้งทางการเมือง.....	88
5.3) ปัจจัยที่ผลักดันให้ความขัดแย้ง กลายเป็นความรุนแรง.....	98
บทที่ 6: บทสรุป และ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	111
6.1) บทสรุปการศึกษา.....	110
6.2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	119
รายการอ้างอิง.....	127
ภาคผนวก.....	132
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	167



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1	แสดงลำดับกลุ่มทุนที่มีมูลค่าตราสารทุนสูงสุดในตลาดหลักทรัพย์ ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ.....3
ตารางที่ 4.1	แสดงกลุ่มการเมืองที่สำคัญในพรรคไทยรักไทย.....54
ตารางที่ 4.2	แสดงกลุ่มทุนในพรรคไทยรักไทย.....55
ตารางที่ 4.3	แสดงจำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายประชานิยม.....63
ตารางที่ 4.4	แสดงการแต่งตั้งเพื่อนร่วมรุ่นเตรียมทหาร 10 และ คนสนิท ของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เข้าคุมตำแหน่งสำคัญในกองทัพ.....65
ตารางที่ 4.5	แสดงผลการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยโดยเปรียบเทียบ กับพรรคอื่นข้ามช่วงเวลา.....66
ตาราง 4.6	แสดงกลไกการแทรกแซงหน่วยงานต่างๆเพื่อลดต้นทุน ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ.....68
ตารางที่ 4.7	วิธีการลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า และ เหตุผล.....69
ตารางที่ 4.8	สรุปการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการครอบครอง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหลัง พ.ศ. 2540.....79
ตารางที่ 5.1	การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจบางส่วน (Partial aspect) ในรัฐบาลทักษิณชินวัตร.....82

ตารางที่ 5.2	แสดงการเปลี่ยนแปลงของดัชนีภาพพจน์คอร์ปชั่น.....	88
ตารางที่ 5.3	แสดงรายชื่อกลุ่มทุนในรัฐบาลทักษิณที่จดทะเบียนใน ตลท. ....	88
ตารางที่ 5.4	แสดงความสัมพันธ์ (correlation) ระหว่าง (1) ความไม่เท่าเทียมกัน ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่กลุ่มทุนการเมืองชินวัตรครอบครอง โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มทุนการเมืองวงนอกรัฐบาล และ (2) ดัชนีความมีเสถียรภาพรัฐบาล.....	91
ตารางที่ 5.5	แสดงความแตกต่างของลักษณะความขัดแย้งที่พัฒนาตัวมาระหว่าง หลัง พ.ศ.2544-2549.....	97
ตารางที่ 5.6	แสดงความแตกต่างของลักษณะความขัดแย้งที่พัฒนาตัวมาระหว่าง หลัง พ.ศ.2544-2549.....	98
ตารางที่ 5.7	สรุปเหตุการณ์ที่แสดงถึง กลไกทางตุลาการ ที่มีผลกระทบ หรือ มีนัยสัมพันธ์ทางการเมือง.....	100

## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1	เสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรงของไทย ระหว่างปี พ.ศ.2539-2551.....	3
ภาพที่ 4.2	แสดงสัดส่วนของรายจ่ายทางทหารต่อ GDP (ร้อยละ) เมื่อเทียบกับ กับค่าเฉลี่ยทั่วโลก.....	75
ภาพที่ 5.1	แสดงการเปลี่ยนแปลงของดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชัน.....	86
ภาพที่ 5.2	แสดงอัตราการเติบโตของมูลค่ารายรับที่แตกต่างกัน ระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจ-การเมือง.....	90

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1) ความเป็นมา และ สาระสำคัญของปัญหา

ความผันผวน และ ความขัดแย้งทางการเมือง คือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นปกติไม่ว่าจะ อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองใดก็ตาม ทว่าในสถานการณ์และปัจจัยเฉพาะบางประการเท่านั้น ความผันผวนขัดแย้งดังกล่าวจึงจะพัฒนาตัวเองกลายเป็นความรุนแรงได้ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านั้นได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ, สังคม ตลอดจนการเมือง ที่รวดเร็วเกินกว่าสังคมจะสามารถรองรับปรับตัวได้ทัน ความชอบธรรมของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หรือ มุมมองต่ออนาคต เป็นต้น (สมชัย จิตสุชน, 2549)

ในกรณีของประเทศไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) มาเป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional monarchy) เราได้ผ่านความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางมากขึ้น มาอย่างน้อย 3 เหตุการณ์สำคัญด้วยกัน กล่าวคือ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516, 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และ พฤษภาทมิฬ)

กระทั่งภายหลังจากการเข้ามาบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ความขัดแย้งทางการเมืองเริ่ม ขยับขยายตัว นำไปสู่ความขัดแย้ง มากยิ่งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง จนเป็นเหตุให้เกิดกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.), การรัฐประหารตามมาในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549, การเกิดกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ และ การกระชับกำลังเข้าขอพื้นที่คืนของ รัฐบาลอภิสิทธิ์ในระหว่างวันที่ 13 – 20 พฤษภาคม 2553 เป็นต้น

ความขัดแย้งซึ่งเริ่มต้นภายหลังการเข้ามาบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยดังกล่าว นอกจากจะมีความน่าสนใจในแง่ของการดำรงอยู่อย่างยาวนานกว่า 6 ปีแล้ว (ระหว่างปี 2548-2553) และยังคงไม่มีสัญญาณเด่นชัดว่าจะยุติลงได้โดยง่าย จนอาจกลายเป็นปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองอย่างเรื้อรังในที่สุด นอกจากนี้ ความรุนแรงทางการเมืองในปัจจุบันยังคงมีประเด็นน่าสนใจอีกอย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

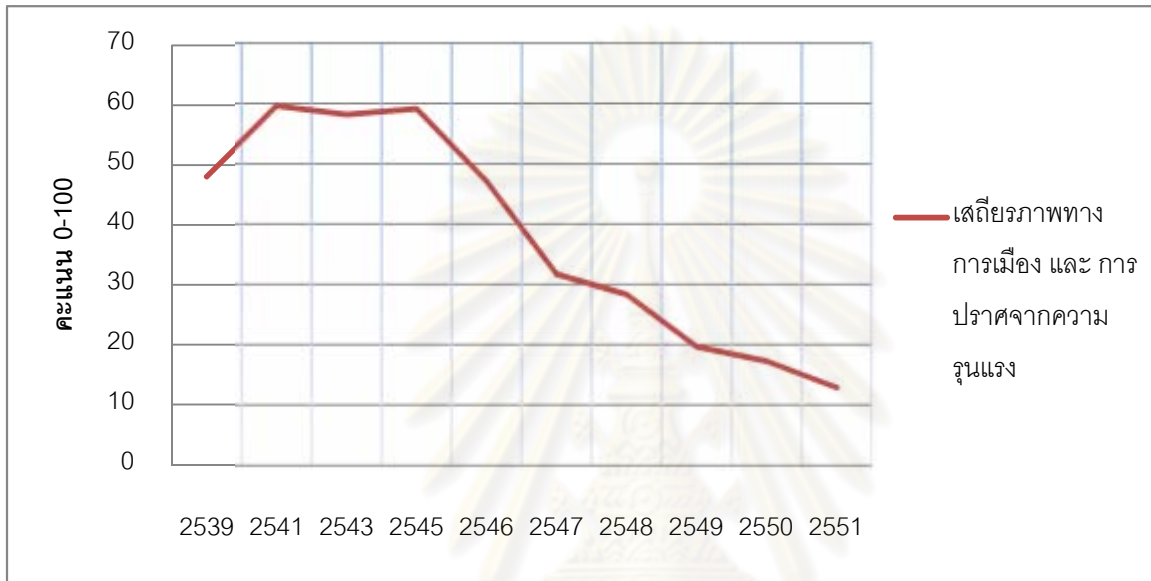
### **ประการที่หนึ่ง** ความขัดแย้งกันระหว่างเสถียรภาพ กับ ความนิยมของรัฐบาล

นับเนื่องจากการเข้าสู่การเมืองของ พรรคไทยรักไทย นำโดยคุณทักษิณ ชินวัตร ในปีพ.ศ. 2544 รัฐบาลของคุณทักษิณได้รับความไว้วางใจจาก เสียงส่วนใหญ่ อย่างล้นหลามผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบทั่วไป อีกทั้งยังบริหารประเทศได้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนโดยส่วนใหญ่ในประเทศ ซึ่งหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดมากที่สุดก็คือ การที่พรรคไทยรักไทย สามารถชนะการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลต่อเนื่องเป็นสมัยที่สอง โดยมีเสียงในสภามากถึงจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกของประเทศไทย (ในระบอบประชาธิปไตยเต็มใบ)

ความสำเร็จดังกล่าวมานี้ ถูกมองในมุมมองทั่วไปว่า เกิดจากความเด็ดขาดฉับไวในการบริหารของตัวคุณทักษิณ, ความเข้มแข็งของฐานเสียงในภาคอีสานและภาคเหนือซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด, ผลของ วิฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540, การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยเชิงสถาบัน โดยเฉพาะตัวรัฐธรรมนูญ และ นโยบายประชานิยม (Populism policy) เป็นปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญ

อย่างไรก็ตามแต่ หากพิจารณา “ดัชนีเสถียรภาพทางการเมือง และการปราศจากความรุนแรง” ซึ่งจัดทำโดยธนาคารโลก (World Bank) จะพบว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรง และการลดลงของเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ ดังแสดงใน **ภาพที่ 1** ซึ่งความ





ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมแม่นยำอีกต่อไป การศึกษาเพื่อหากรอบแนวคิดที่เหมาะสมมาอธิบายเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ

### **ประการที่สอง** ปัญหาทางการเมืองที่ดำรงอยู่อย่างยาวนาน เริ่มส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม

เนื่องจาก สถานการณ์ความขัดแย้ง ทางการเมือง ในปัจจุบันมีความต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะ ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองทำให้ นโยบายต่างๆที่รัฐบาลผลิตออกมา จึงมักเป็นเพียงนโยบายระยะสั้น และ รัฐบาลมักที่จะต้องทุ่มผลิตภาพ ของตนไปเพื่อรักษาเสถียรภาพ ทางการเมือง มากกว่าที่จะใช้ไปเพื่อพัฒนาประเทศ

มากไปกว่านั้น สถานการณ์ทางการเมืองที่มีความขัดแย้งและความรุนแรง ยังสร้างบรรยากาศของ ความไม่แน่นอน ซึ่งจะส่งผลให้การลงทุนทั้งจากภายในประเทศ และ ภายนอกประเทศ ตลอดจนการ บริโภคลดลง ซึ่งจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน และ การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจในระยะยาว ซึ่งปรากฏเป็นข่าวอย่างต่อเนื่องดังตัวอย่างที่ได้ยกมานี้

“นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวว่า หากปัญหาการเมืองมีความรุนแรงขึ้น จน มีการระเบิดขึ้นจริง จะส่งผลกระทบต่อภาพรวมเศรษฐกิจ ทำให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนลดลง แน่นนอน” (เดลินิวส์, 15 กุมภาพันธ์ 2553)

“นางวรวรรณ ธาราภูมิ นายกสมาคมบริษัทจัดการลงทุน ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทหลักทรัพย์ จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด ให้ความเห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ความไม่สงบทาง การเมืองในช่วงที่ผ่านมาว่า... เหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่ม นปช. ก็เริ่มทำให้เกิดความไม่มั่นใจในผู้สั่งซื้อ สินค้าจากประเทศไทย โดยเฉพาะตั้งแต่ 10 เมษายน 2553 ที่มีการต่อสู้ที่แยกคอกวัวจนเกิดการสูญเสียชีวิต

สองฝ่าย คนที่สั่งซื้อสินค้าจากไทยก็เริ่มไม่มั่นใจแล้วว่าเราจะสามารถส่งสินค้าออกไปให้เขาได้หรือไม่”  
(กรุงเทพธุรกิจ ออนไลน์, 21 พฤษภาคม 2553)

ผลคือ รัฐบาลต้องรับภาระในการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านนโยบายการคลังอย่างต่อเนื่องแทนภาคเอกชน จนกระทั่งปัจจุบันปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลยังคงขยายวงเงินกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเชื่อมั่น และ อัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผ่านการกู้เงินกว่า 400,000 ล้านบาท<sup>1</sup> ซึ่งภาระทางการคลังดังกล่าวได้ผลักดันให้ยอดหนี้สาธารณะของประเทศที่ก่อโดยรัฐเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

ผลกระทบดังที่ได้กล่าวมานี้ยังมีได้นับรวม ความตึงเครียดทางสังคมที่เพิ่มสูงขึ้น จากการแบ่งขั้วทางความคิดระหว่างประชาชนด้วยกันเอง จนเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อการค้าวิชาชีพ แม้กระทั่งเรื่องเล็กน้อยที่สุด เช่น การเลือกใช้สีเครื่องแต่งกาย หรือ สีร้านค้า จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ที่ประเด็นความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองในปัจจุบัน เป็นเรื่องน่าสนใจและสำคัญก็เพราะว่า ผลกระทบจากประเด็นดังกล่าวมีบทบาทต่อการกำหนดระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม อย่างมาก ผ่านช่องทางต่างๆ นั้นเอง

**ประการที่สาม** มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ยังมีส่วนร่วมในการอธิบายถึงความขัดแย้งทางการเมืองค่อนข้างน้อย

เนื่องจากปัญหาทางการเมืองในปัจจุบันยังคงดำรงอยู่อย่างมีพลวัต ดังนั้น จึงยังมิได้มีการถอดบทเรียน และ ศึกษาอย่างเป็นระบบ รัดกุมมากนัก โดยเฉพาะในกรอบแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ การศึกษาเพื่อที่จะสร้างแบบจำลองตลาดการเมือง ในการอธิบายถึงปรากฏการณ์ความขัดแย้ง และความ

<sup>1</sup> ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อทำนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลอภิสิทธิ์ (2553) นั้น เป็นผลรวมกันของภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลก และ ภาวะกดดันทางการเมืองภายใน ที่ก่อให้เกิดการชะลอการลงทุนและบริโภคภายในประเทศผสมกันอยู่

รุนแรง นอกจากนี้จะเป็นเรื่องที่สำคัญในฐานะ ข้อค้นพบเชิงทฤษฎี ซึ่งจะขยายพรมแดนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองไทยในมุมมองที่แตกต่างไปจากสายตาของนักรัฐศาสตร์, นักสังคมและมานุษยวิทยา, นักประวัติศาสตร์ และ นักกฎหมาย ที่ปัจจุบันผูกขาดการอธิบายถึงปัญหาทางการเมืองอยู่ในปัจจุบันแล้ว ยังถือเป็นการขยายชุดเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองในปัจจุบันให้กว้างขวางครอบคลุมมากยิ่งขึ้นด้วย

สามประเด็นที่ได้ยกมาข้างต้นนี้ถือเป็นแรงผลักดันสำคัญของวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ โดยเฉพาะประเด็นที่สาม ซึ่งชี้ว่า บทบาทของสาขาวิชาทางเศรษฐศาสตร์ยังมีอยู่น้อยในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า สามารถที่จะใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีในเรื่อง “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” เป็นฐานการวิเคราะห์สำคัญที่จะอธิบายกระบวนการ / พัฒนาการของความขัดแย้ง และ ความรุนแรงทางการเมือง ว่าเกิดขึ้นและพัฒนาตัวเองได้อย่างไรในบริบทของการเมืองปัจจุบันได้

ทั้งนี้ โดยการพิจารณาทั้งทางฝั่งของ ตลาดการเมือง และ ตลาดเศรษฐกิจ ซึ่งต่างส่งผลต่อกันและกัน อยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ อำนาจย่อมก่อให้เกิดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ และ ในหลายครั้งผู้มีส่วนเกินทางเศรษฐกิจสะสมอยู่มาก ก็ได้นำทุนเหล่านั้นมาใช้เพื่อแสวงหาค่าเช่าทางการเมือง ดังนั้น การศึกษาถึงความสัมพันธ์กันของ กระแสอำนาจ (Flow of authorities) และ กระแสทุน (Flow of capital) ในการสร้าง, ผูกขาด และ จัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ระหว่างกันในตลาดการเมือง และ ตลาดเศรษฐกิจ โดยมีประชาชน, รัฐบาล, กลุ่มทุน และ สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นหน่วยวิเคราะห์สำคัญ จึงเป็นประเด็นที่น่าท้าทายสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้อย่างยิ่ง

นอกเหนือจากการใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาเป็น กรอบการพิจารณาหลักในการมองความขัดแย้ง-รุนแรงทางการเมืองในปัจจุบันนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ยังพยายามที่จะนำเสนอแนวคิด เรื่องการผนวกรวมสถาบันพระมหากษัตริย์ (Royal institution) และ โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ (Network monarchy) เข้ามาในการอบการพิจารณา แบบจำลองตลาดเศรษฐกิจ-การเมือง เพื่อที่จะเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของ

สถาบันพระมหากษัตริย์ต่อตลาดเศรษฐกิจ และการเมืองตามภาวะวิสัย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ายังไม่ค่อยได้รับการศึกษาอย่างแพร่หลายมากนัก

## 1.2) วัตถุประสงค์การวิจัย (Objective)

1. อธิบายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะโครงสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ของไทยได้อย่างครอบคลุมช่วงเวลา พ.ศ. 2540-2553
2. ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ความขัดแย้ง รุนแรงทางการเมือง ระหว่าง พ.ศ. 2540-2553
3. นำเสนอนโยบาย เพื่อการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้ง และ ความรุนแรงทางการเมืองในระยะยาว

## 1.3) ขอบเขตของการศึกษา (Framework)

ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางเศรษฐกิจ และการเมือง อันประกอบไปด้วย สถาบันพระมหากษัตริย์, รัฐบาล, กลุ่มทุน และ ภาคประชาชน โดยจำกัดช่วงเวลาเอาไว้ที่ระหว่าง พ.ศ. 2540 จนกระทั่ง พ.ศ. 2553 และ นำผลลัพธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างดังกล่าวมาพิจารณาถึงความขัดแย้งจากการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างนั้น

## 1.4) ข้อจำกัดของการวิจัย (Research limitation)

เนื่องจาก งานวิจัยชิ้นนี้ ต้องการศึกษาถึง พฤติกรรมทางการเมืองการเมือง ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการศึกษา “ตลาดสินค้าและบริการทั่วไป” ดังนั้น การจำกัด



ขอบเขตการวิจัยที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ชัดเจน ก่อนจะศึกษา

ในเบื้องต้นผู้วิจัยเสนอว่า การศึกษาตลาดการเมืองในงานชิ้นนี้ จะมุ่งศึกษาถึง “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” และ “ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจ” ระหว่างกลุ่มผู้มีบทบาท ในการกำหนด นโยบายทางการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วย (1) พรรคการเมือง (2) กลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียง (3) กลุ่มทุน และ (4) สถาบันพระมหากษัตริย์ และ โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ หลังช่วงเวลา พ.ศ. 2540 – 2553 โดยพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเมือง มหาภาคเป็นสำคัญ อาทิ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือ การเปลี่ยนแปลงของเค้าโครง หรือ ลักษณะนโยบายทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

นอกจากนี้ การวิจัยในประเด็นปัญหา ความอ่อนแอของตลาดการเมืองไทย ในระหว่างพ.ศ. 2540 – 2553 นั้นเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ความขัดแย้งทางการเมือง และ ความรุนแรงทางการเมือง ยังคงไม่ได้ข้อยุติ ซึ่งทำให้ การวิเคราะห์ประเด็นต่างๆในงานวิจัยชิ้นนี้ มีข้อมูลซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มากไปกว่านั้น ด้วยงบประมาณที่จำกัดทำให้การศึกษาโดยเฉพาะส่วนที่เป็น เศรษฐศาสตร์การทดลอง ไม่สามารถจะดำเนินการได้กับกลุ่มตัวอย่างที่ใหญ่มากนัก

### 1.5) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (Expected benefit)

1. ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างตลาดเศรษฐกิจ-การเมือง ซึ่งจะสะท้อนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ในแต่ละช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.2540 – 2553
2. มีความเข้าใจในสาเหตุของความขัดแย้ง และ ความรุนแรงทางการเมือง ผ่านมุมมองในเรื่อง “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> ในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากปัจจัยที่สลับซับซ้อน และ ต้องการคำอธิบายที่มากกว่า หนึ่งในทิศทาง ที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการจำกัดขอบการศึกษาเอาไว้เพียงมิติของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น

3. ได้ข้อเสนอสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง เพื่อให้สถาบันทางการเมืองมีความเข้มแข็ง และ ลดปัญหาความขัดแย้ง และ ความรุนแรงทางการเมืองในระยะยาว

### 1.6) ลำดับขั้นตอนการนำเสนองานวิจัย (Sequence of research presentation)

งานวิจัยชิ้นนี้ แบ่งออกเป็น 4 ส่วนด้วยกันคือ **ส่วนที่1** ได้แก่การอธิบายถึงกรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะได้นำมาใช้เป็นทฤษฎีหลักในการอธิบายความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบัน

**ส่วนที่2** เมื่อทราบถึงกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจแล้ว ในส่วนนี้ก็จะได้อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และ การเมือง ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการกะเกณฑ์ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ตัวค่าเช่าทางเศรษฐกิจเองโดยตรง ว่ามีพลวัตเช่นไร ทั้งนี้โดยการแบ่งออกเป็น 2 บท คือ บทที่3 อธิบายเกี่ยวกับโครงสร้างของค่าเช่าทางเศรษฐกิจก่อนรัฐบาลทักษิณ และ บทที่ 4 กล่าวถึงโครงสร้างของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลทักษิณ เรื่อยมากระทั่งปัจจุบัน

**ส่วนที่3** เมื่อเราทราบแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงค่าเช่าทางเศรษฐกิจมีทิศทางอย่างไร ในแต่ละช่วงเวลา บทที่ 5 จะได้นำเอาวิธีการวัดมูลค่า หรือ ระดับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ มาพิจารณาถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลทักษิณโดยเฉพาะ ซึ่งจะเชื่อมโยงให้เห็นว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลทักษิณนั้น มีความกระจุกตัวที่สูง และ การกระจุกตัวที่สูงดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับ เสถียรภาพของรัฐบาล หรือ ความขัดแย้งทางสังคมในทิศทางเช่นไร ทั้งนี้ ยังจะกล่าวต่อไปอีกว่า ปัจจัยสนับสนุนใดบ้างที่ส่งผลให้ความขัดแย้งในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทวีระดับกลายเป็นความรุนแรงทางการเมือง

**ส่วนที่4** เป็นส่วนซึ่งจะได้นำเอา ข้อค้นพบทั้งหมดมาสร้างเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และ นำสู่ข้อสรุปผลการศึกษาทั้งหมดต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี และ วิธีดำเนินการวิจัย

#### 2.1) แนวคิดทฤษฎีค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

##### 2.1.1) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจคืออะไร

แนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการวิเคราะห์ใน งานวิจัยชิ้นนี้นั้นอาจเรียกโดยรวมได้ว่า เศรษฐศาสตร์ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการเมือง (Economics of politics) ซึ่งมุ่งหมายจะศึกษาถึง การแทรกแซงเศรษฐกิจของ รัฐบาลตามแนวทางวิเคราะห์ของสำนักคิดทางเลือกสาธารณะ (Public choices) จนกระทั่งก่อให้เกิด ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) หรือ “กำไรส่วนเกินไปกว่าปรกติ” (Super-normal profit) ซึ่งค่าเช่า ทางเศรษฐกิจ หรือกำไรส่วนเกินไปกว่าปรกตินี้ หมายถึง สิ่งที่เราจ่ายสูงเกินไปกว่าความจำเป็น เพื่อให้ ได้มาซึ่งปัจจัยการผลิต (Fisher, Dornbusch and Schmalemsee, 1988 อ้างถึงใน สมบูรณ์ ศิริประชัย , 2533)<sup>1</sup>

โดยปรกติแล้ว ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ มีความต้องการอย่างมากต่อสิ่งที่มีอยู่อย่าง จำกัด อาทิ ที่ดิน หรือ บริการบางอย่างซึ่งหาไม่ได้โดยง่าย จึงเป็นเรื่องธรรมชาติที่เราจะยอมจ่ายในมูลค่าที่ สูงเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น บัตรเข้าชมการแสดงดนตรีวงที่มีชื่อเสียงที่จัดเพียงรอบ เดียวและขายบัตรเพียงจำนวนน้อย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแต่ ยังมีค่าเช่าบางรูปแบบซึ่ง อาจเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมชาติ กล่าวคือ ได้มีการใช้ อำนาจบางอย่างสร้างให้เกิดขึ้น อาทิ การให้สัมปทาน, การออกสิทธิบัตร หรือ การให้โควตา สำหรับ

<sup>1</sup> บทความจาก หนังสือ เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบันสำนักท่าพระจันทร์ (2552)

ภาคเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างผูกขาดตัดตอน ค่าเช่าเหล่านี้อาจเรียกโดยรวมได้ว่า ค่าเช่าจากการ “ผูกขาดเทียม”

นอกจากค่าเช่าจากการผูกขาด (Monopoly rents) แล้ว Khan and Jomo (2000) อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตีร์รัตน์ (2546) ยังได้แจกแจงให้เห็นว่า ค่าเช่า อาจมีลักษณะอื่นๆ อีกเช่นเดียวกัน อาทิ:

(1) ค่าเช่าจากการโอนย้ายทรัพย์สิน (Rents base on transfer) ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของรัฐ ในการ เก็บภาษี, จ่ายเงินอุดหนุน หรือ การโอนย้ายทรัพย์สินสาธารณะไปเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งในกรณีหลังนี้พบเห็นได้มากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมูลค่าของการถ่ายโอน อาจไม่ใช่ทั้งหมดของ ผลกระทบที่เกิดจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หากต้องคำนึงถึง ผู้รับโอนด้วย

กล่าวคือ ในแง่หนึ่งหากผู้รับโอนมีขีดความสามารถในการสร้างรายได้จากทรัพย์สินที่รับโอนไป มาก ก็อาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพในส่วนนี้ ในอีกแง่หนึ่ง หากคำนึงถึงเรื่องสวัสดิการสังคม ก็พบว่า การโยกย้ายทรัพย์สินมูลค่าเท่ากัน หากจ่ายลงไปให้แก่คนจน จะมีสวัสดิการส่วนเพิ่ม (Marginal welfare) มากกว่าคนรวย

(2) ค่าเช่าจากนวัตกรรม (Schumpeterian rents) ซึ่งเป็นรายได้เกินกว่าปรกติซึ่งเกิดจากการที่ผูกขาดเทคโนโลยีใหม่ หรือ ทรัพย์สินทางปัญญาบางประการ ซึ่งผู้อื่นยังไม่สามารถผลิตขึ้นมาแข่งขันได้ ซึ่งจะสัมพันธ์ไปกับ ค่าเช่าเพื่อการเรียนรู้ (Rents for learning) กล่าวคือ เป็นการเรียนรู้จากเทคโนโลยีของผู้ที่ครอบครองค่าเช่าจากนวัตกรรมอีกทีหนึ่ง จึงทำให้ผู้ที่เรียนรู้ สามารถครอบครองกำไรส่วนเกินได้เช่นเดียวกัน และ สุดท้าย

(3) ค่าเช่าจากการกำกับดูแล หรือ จัดการ (Monitoring and management rents) เป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นจากการเข้าไปกำกับ หรือ จัดการบริหารงานได้ดียิ่งขึ้น ส่วนเพิ่มของกำไรที่เกิดจากกระบวนการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมดจะมีลักษณะคล้ายค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

(4) ค่าเช่าจากการกระจายใหม่ (Redistributive rent) ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่ผ่านชุดนโยบายต่างๆ ในวันนี้ อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากร ถือเป็นอำนาจผูกขาดลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีพลังอย่างมาก ในการกำหนดทิศทางของการใช้จ่ายงบประมาณ ละจะมี ความสำคัญอย่างมาก ในการอธิบายปรากฏการณ์ ความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งในส่วนของผลการศึกษา

จากชนิดของค่าเช่าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าการสร้างให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น มิใช่เรื่องซึ่งเลวร้ายในตัวเอง กล่าวคือ ในบางกรณีค่าเช่ามีประโยชน์ เช่น ค่าเช่าจากการจัดการ หรือ ค่าเช่าจากนวัตกรรม และ ในหลายกรณี การเกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงได้ยาก อาทิ การให้บริการสัญญาอนุญาตโทรคมนาคม หากเปิดให้เกิดการแข่งขันเสรี ก็อาจก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจเกินความจำเป็นได้ เพราะ แทนที่จะวางเสาสัญญาณและใช้ร่วมกัน ด้วยเหตุที่ต้องแข่งขันกันทำให้ ต้องวางเสาแยกต่างหาก ซึ่งทำให้เสียทรัพยากรมากยิ่งขึ้น (Mankiw and Whinston, 1986)

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจาก การจำกัดอุปทานเทียม (Artificial supply restriction) นั้นก็ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ อาทิ ตัวอย่างซึ่ง Tullock (1987) ได้เคยยกมาอ้างถึงว่า หากมี 10 บริษัท นำเงินไปลงทุนกับ “นักวิ่งเต้น (Lobbyist)” 10 คน เพื่อแข่งกันจูงใจรัฐสภาให้ออกกฎหมาย ยกสิทธิผูกขาดทางการค้าให้แก่ตน ผลที่ได้รับจะมีเพียง 1 แห่งเท่านั้น ที่ประสบความสำเร็จ และเงินลงทุนของ 9 แห่งต้องสูญเปล่าไปในทางเศรษฐกิจ ทั้งๆที่สามารถจะนำเงินดังกล่าวมาทำประโยชน์ได้อีกมาก เป็นต้น



จากการอธิบายมาข้างต้นทั้งหมดนี้เราจะพบว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจอาจเป็นสิ่งที่ดี หรือ ร้ายก็ได้ (แต่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจมักให้ผลร้าย) และ โดยส่วนใหญ่ผู้ที่มีอำนาจในการกำกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยตรงก็คือรัฐบาล<sup>2</sup> รัฐบาลภายใต้โลกทัศน์เช่นว่านี้ จึงเป็นหน่วยผลิตค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ นักการเมืองทำหน้าที่เสมือนนายหน้าที่ทำหน้าที่ถ่ายเทความมั่งคั่ง (Broker of wealth transfer) ผ่านการออกกฎเกณฑ์เพื่อเข้ากำกับเศรษฐกิจ

### 2.1.2) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

อำนาจรัฐ หรือ รัฐบาลคือศูนย์กลางของการกระเกณฑ์ซึ่งการกระจายตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การผูกขาดตัดตอนอำนาจทางการเมือง โดยสถาบันทางการเมืองใดการเมืองหนึ่งอย่างเด็ดขาด ย่อมหมายถึง ความสามารถในการผูกขาด ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ไปพร้อมกันด้วย

แรงจูงใจจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เหล่านี้เอง ที่ขับเคลื่อนให้เกิดกิจกรรมทางการเมือง มุ่งไปสู่การผูกขาดอำนาจ เพื่อนำมาผูกขาดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ อีกทอดหนึ่ง ซึ่งเราอาจเรียกพฤติกรรมของนักการเมือง ที่มีพฤติกรรมทางการเมืองเช่นว่านี้ได้ว่า นักธุรกิจการเมือง (Political entrepreneur) โดยการเข้ามาเลือกตั้ง ก็เพียงเพื่อจะเข้าร่วมกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Tollison, 1987)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว นักธุรกิจการเมืองไม่ได้มีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือ เป็นกลุ่มเดียวกันโดยตลอด อีกทั้งผู้ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ในตลาดการเมืองไทยนั้น มีหลายกลุ่มด้วยกัน อาทิ ประชาชน, รัฐบาล (พรรคการเมือง และ นักการเมือง),

<sup>2</sup> ในบางกรณีเราพบว่า เอกชนสามารถที่จะจัดตั้งตัวเองขึ้นมาสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกัน เช่น การตั้งกลุ่มธุรกิจทางการ (Cartel), การรวมกลุ่มทางธุรกิจอย่างไม่เป็นทางการ (Collusion) ซึ่งสามารถพบเห็นได้ในประเทศต่าง เช่น กลุ่ม เคอโรซีน ของญี่ปุ่น หรือ กลุ่มแซโบล ของเกาหลีใต้ มากไปกว่านั้น กลุ่มทางธุรกิจในระดับนานาชาติก็เช่น กลุ่ม OPEC (Oil and Petroleum Export Countries) เป็นต้น

กลุ่มทุน และ ข้าราชการ-พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ต่างก็ต่อสู้-ขัดแย้ง ในขณะเดียวกันก็ ประนีประนอมกันเองอยู่ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ, สังคม และ การเมืองในขณะนั้น

การต่อสู้แย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในตลาดเศรษฐกิจ-การเมือง นั้น เรียกว่าโดยรวมได้ว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent seeking) ซึ่ง Buchanan (1980) และ Tullock (1967) ต่างชี้ว่าเป็นกระบวนการที่จะก่อให้เกิดความสูญเสียทางสังคมควบคู่ไปด้วยเสมอ (Social waste)<sup>3</sup> ตัวอย่างเช่น กรณีการจ้าง lobbyist ที่ฟังได้ยกตัวอย่างไปก่อนหน้านี้ มากไปกว่านั้น เนื่องจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่ผูกโยงอยู่กับอำนาจรัฐอย่างมาก ทำให้ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจมักจะมี ความสัมพันธ์ทางตรงกับการทุจริต ประพฤติมิชอบด้วยเสมอ (Krueger, 1974)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แม้ว่ารัฐบาลจะมีบทบาทอย่างมากในการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ กำหนดว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวจะตกไปอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ใดในสังคม ทว่า พลังอำนาจของ รัฐบาลเหนือค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นมิได้มีอย่างเสมอ ทัดเทียมกันในทุกประเทศ หากกลับถูกกำหนดโดย ระบบการเมืองอีกทีหนึ่ง

กล่าวคือ ในระบบการเมืองซึ่งรัฐบาลมีอำนาจสมบูรณ์ ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อาทิ รัฐบาลเผด็จการทหาร ส่วนเกินทางเศรษฐกิจน่าจะสูง เพราะไม่ต้องคำนึงถึงเสียงของประชาชน (Bloch, 1986 อ้างถึงใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2533) ทั้งนี้ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ การซื้อราษฎร์บัง หลวงก็น่าที่จะมีแนวโน้มสูงตามไปด้วย เนื่องจากปราศจากกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบ ซึ่งสามารถ ประสบได้เช่นเดียวกันในระบบ เผด็จการรัฐสภา

ในกรณีกลับกัน รัฐบาลในประเทศซึ่งมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง หรือ มีสถาบันทางการเมืองที่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันเองได้อย่างเป็นระบบ รัฐบาลภายใต้ระบบการเมืองเช่นนี้ก็ จะ สร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้ไม่มาก (ทำได้เท่าที่จำเป็น) และ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ตลอดจน การซื้อราษฎร์บังหลวงก็จะถูกจำกัดลงด้วย

<sup>3</sup> ซึ่งไม่นับรวมการเกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยธรรมชาติ หรือ โดยความจำเป็น

อันที่จริง งานของ **สมบูรณ ศิริประชัย (2533)<sup>4</sup>** ได้ชี้ว่า เรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น เป็นที่รู้จัก และ เข้าใจมานานแล้ว นับตั้งแต่สมัยพาณิชย์นิยม (Mercantilism) เป็นต้นมา หรือราว ค.ศ. 1500-1776 เพียงทว่า ในสมัยนั้น แนวคิดกลไกตลาดเสรียังเชื่อว่า การที่ให้กลไกการคา (Price mechanism) ได้ทำงาน ภายใต้สภาวะแข่งขันเสรีนั้น จะทำให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจลดลงจนหมดไปในที่สุด ทว่า แนวคิดดังกล่าว ได้รับการโต้แย้งว่า ในทางปฏิบัติแล้ว ยากที่จะเป็นจริง เพราะรัฐบาล มักมิได้ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันเสรี ดังที่ได้มีการกล่าวอ้าง หากมุ่งสร้างภาวะการผูกขาด ให้เกิดขึ้น และ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆเองก็ต้องการ ที่จะหลบหนีจากภาวะการผูกขาดแข่งขันเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุดอยู่ตลอดเวลา (Colander, 1984)

งานในยุคเริ่มต้นที่เกี่ยวข้องกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จึงเป็นงานที่ พยายามวัดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ว่า แท้จริงแล้วในระบบเศรษฐกิจจริงๆ มีค่าเช่าทางเศรษฐกิจอยู่มากน้อยเพียงใด อาทิ งานของ Harberger (1954) ซึ่งชี้ว่า ต้นทุนสังคม จากการผูกขาดรายเดียวในอเมริกา มีมูลค่าเพียงประมาณร้อยละ 0.1 ของ รายได้ประชาชาติเท่านั้น ซึ่งวัดจากพื้นที่สูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า Dead weight loss area

อย่างไรก็ตาม ต้นทุนที่เรียกว่า ทรัพยากรจริง (Real resources) ซึ่งสูญเสียไปเพื่อที่เกิดจากการ แสวงหาค่าเช่า หรือ การแสวงหาอำนาจผูกขาด ทางเศรษฐกิจ นั้นควรที่จะถูกนับรวมเข้าไปด้วยในการ คำนวณค่าความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน Tullock (1967) และ Posner (1975) จึงได้ชี้ว่าผล การศึกษาของ Harberger ประเมินความสูญเสียจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่ำเกินไป

นอกจากส่วนความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจในส่วน สามเหลี่ยมของฮาร์เบอร์เกอร์ (Harberger's triangle or Dead weight loss) แล้วต้นทุนจากกระบวนการแย่งชิงค่าเช่า ยังประกอบไปด้วย (1) ต้นทุน ดำเนินการ (Transaction cost) ในการบริหารค่าเช่า อาทิ การตั้งหน่วยงานกำกับดูแล, การแสวงหา สารสนเทศ ฯลฯ, (2) ต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า และ (3) ต้นทุนในการปกป้องค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ของผู้ ผูกขาดค่าเช่ารายเดิม

<sup>4</sup> ในงานของสมบูรณ ได้มีการอ้างงานของ Bay singer. et al. (1981) อยู่ด้วย

การอธิบายถึงต้นทุนของการเข้าถึง และ ปกป้องอำนาจผูกขาด หรือ ที่เรียกว่า ต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้ ได้ส่งผลให้เกิด สำนักคิดทางเลือกสาธารณะ (Public choice school) ซึ่งมีแกนนำทางทฤษฎีคือ James C. Buchanan และ Gordon Tullock ซึ่งต่อมา แนวคิดเรื่องการแสวงหาค่าเช่าของ Tullock (1967) นั้นได้รับการต่อยอดไปมีผลต่อการอธิบายพฤติกรรมการผูกขาดในด้านเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ เช่นงานของ Bhagwati (1982;1983) และ การสร้างสินค้าสาธารณะ Olson (1965;1982) ด้วยเช่นเดียวกัน

โดยสรุป เราจะพบว่า ความขาดแคลนไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ, โดยการรวมตัวภาคเอกชน หรือ โดยการใช้อำนาจรัฐ ก่อให้เกิดขึ้น ล้วนสร้างให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือ สิ่งซึ่งทำให้เกิดกำไรเกินปกติแก่ผู้ที่ครอบครองสิทธิเหนือทรัพยากร, ปัจจัยการผลิต หรือ บริการบางอย่าง ที่เป็นที่ต้องการนั้น

ด้วยเหตุนี้เอง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จึงเป็นที่ต้องการ จากทุกฝ่าย โดยผู้ที่ต้องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ก็จะต้องยอมสูญเสียทรัพยากรบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาด ในขณะเดียวกัน ผู้ผูกขาดรายเดิมก็จะต้องสูญเสียทรัพยากรเพื่อปกป้องค่าเช่าทางเศรษฐกิจของตนเองไว้ กระบวนการแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจเหล่านี้ นำมาซึ่งการสูญเสียของสังคม และการทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเทศซึ่งมีระบอบการปกครองที่ รัฐบาลมีอำนาจค่อนข้างมาก และ ปราศจากการถ่วงดุลตรวจสอบที่ดี

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ต้องการที่จะศึกษาถึงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ กับความขัดแย้งทางการเมือง ดังนั้น การสำรวจวรรณกรรมปริทรรศน์ จึงอาจต้องเจาะจงไปที่งานซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาในระบอบการเมือง กับ พฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าโดยตรง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

### 2.1.3) การทุจริต และ วิ่งเต้น กับ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

ปัญหาทางการเมือง สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ซึ่งเชื่อมโยงอยู่กับฐานความชอบธรรมของรัฐบาล และ ความวุ่นวายทางการเมือง โดยเฉพาะในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา นั้นได้แก่เรื่องของปัญหาการ

ทุจริต ประพฤติมิชอบ (คอร์รัปชัน) ของรัฐบาล ซึ่งการก่อทุจริต เป็นหนึ่งในวิธีการอันแพร่หลายในกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา<sup>5</sup>

ในส่วนี้ จะได้ทำการขยายความเข้าใจในรายละเอียดยิ่งขึ้นว่า การทุจริต (ที่เกิดขึ้นเพื่อแสวงหาค่าเช่า) มีลักษณะอย่างไร และมีผลอย่างไรต่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจ โดยเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่นในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยอาศัยงานของ Lambsdorff (2002)<sup>6</sup> เป็นหลักในการอธิบาย

ในแบบจำลอง ผู้กำกับ และ ผู้ปฏิบัติการ (Principle-Agent model) ได้สมมติให้ ผู้กำกับ สามารถกำกับดูแลผู้ปฏิบัติการได้โดยสมบูรณ์ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวอาจไม่เป็นจริงเสมอไป โดยเฉพาะในตลาดการเมือง ซึ่ง ผู้กำกับคือ ผู้มีสิทธิออกเสียง และ ผู้ปฏิบัติการคือ รัฐบาล นั้น รัฐบาลมิได้มีแรงจูงใจในการกำกับดูแลตนเอง (Lambsdorff, 2002) ในขณะที่ภาคประชาชนก็อ่อนแอเกินกว่าจะตรวจสอบรัฐบาลได้ตลอดเวลา เพราะ ต้องเผชิญกับปัญหาไม่ร่วมจ่าย (Free-riding)

ภายใต้สถานการณ์เช่นว่านี้ โดยทั่วไป รัฐบาลจะไม่ได้ปฏิบัติการโดยตัวรัฐบาลเอง หากเกิดจากการกดดัน หรือ วิ่งเต้นกดดันจากภาคส่วนต่างๆ ให้กระทำการ โดยการจ่ายทรัพยากรบางประการลงกระตุ้นกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งรวมไปถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ถูกซื้อโดยกลุ่มผลประโยชน์ ให้ออกกฎหมายซึ่งเอื้ออำนวยให้เกิดการผูกขาด หรือ สนับสนุนให้ภาคเอกชนบางกลุ่มสามารถแสวงประโยชน์จากข้อกฎหมายเหล่านั้นได้ ด้วยเช่นเดียวกัน

ทรัพยากรที่จ่ายลงไปเพื่อกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ว่านี้ ก็มักจะกำกวมอยู่ระหว่างการวิ่งเต้น และ การทุจริต โดยมีกลุ่มผลประโยชน์ หรือ กลุ่มทุน เป็นผู้จ่าย เพื่อที่จะใช้อำนาจทางการเมืองรักษาความได้เปรียบทางเศรษฐกิจของตนเองเอาไว้ให้นานที่สุด โดยมีข้อสมมติฐานทางทฤษฎีแสวงหาค่าเช่าดั้งเดิม (Traditional rent-seeking theory) ว่า การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จะมีเหตุมีผลให้กระทำ

<sup>5</sup> การทุจริต มักเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาค่าเช่า ทว่า ในทางกลับกัน การแสวงหาค่าเช่าไม่จำเป็นต้องเป็นการทุจริต (ธานี ชัยวัฒน์, 2546)

<sup>6</sup> ในงานของ Lambdorff ยังได้มีการอ้างถึงงานของ Landes and Posner (1975), Tullock (1967) และ Tullock (1980) เป็นต้น



ก็ต่อเมื่อ ทรัพยากรส่วนเพิ่มที่ไหลไปเพื่อแสวงหาค่าเช่า ควรจะตํ่อกว่าสิ่งที่จะได้รับการแสวงหาค่าเช่านั้นๆ

ภายใต้มุมมอง เกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดั้งเดิม ซึ่งสมมติให้ค่าเช่าที่เรากำลังศึกษามี ผู้จัดสรรค่าเช่ารายเดียว (Monopolistic rent market), ถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอก และ โอกาสที่จะชนะในการแสวงหาค่าเช่าเป็นสัดส่วนกับ การลงทุนส่วนเพิ่มสำหรับการแสวงหาค่าเช่า ต่อเงินลงทุนที่ผู้แข่งขันทั้งหมดลงทุน โดยคู่แข่งทั้งหมดมีเป้าเดียวกันคือ การชนะเพื่อให้ได้ค่าเช่ามาครอบครอง ข้อทำนายทางทฤษฎีจะชี้ว่า ยิ่งผู้แข่งขันมีมาก ต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะยิ่งสูง ซึ่งจะส่งผลให้ ความสูญเสียทางสังคม ยิ่งมากขึ้นด้วย<sup>7</sup>

สำหรับสังคมตะวันตกแล้ว คำว่า “วิ่งเต้น (Lobby)” กับ “ทุจริต (Corruption)” นั้นมีนัยทางกฎหมายที่แตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ การวิ่งเต้นนั้นสามารถกระทำได้อย่างถูกกฎหมาย (มีขอบเขตที่กฎหมายยอมรับ และไม่ยอมรับ) ในขณะที่การทุจริตนั้นเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งต่างจากกรณีสังคมไทย ที่ไม่มีกฎหมายรองรับการวิ่งเต้น

เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจวิถีคิดเรื่อง การทุจริต ในมุมมองตะวันตกได้ดียิ่งขึ้นเราอาจต้องตั้งต้นด้วยการศึกษาว่า การทุจริต นั้นแตกต่างจาก การวิ่งเต้น อย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นที่น่าสนใจว่า เกณฑ์ที่ใช้แบ่งแยกสองคำนี้ออกจากกัน ได้ถูกถกเถียงอย่างจริงจังในช่วง 2 ทศวรรษ ที่ผ่านมาเอง ซึ่งถือว่าย้อนไปไม่ไกลนัก

หลักเกณฑ์แรกถูกเสนอว่า การแยกการวิ่งเต้น ออกจาก การทุจริต ได้แก่ การระบุว่า วิธีการวิ่งเต้นนั้น หมายถึงวิธีการที่ น่าจะดำเนินการได้โดยถูกกฎหมาย ทว่า วิธีการดังกล่าวมีข้ออ่อนอยู่ที่ (1) ไม่มีจุดเชื่อมโยงที่ชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างวิ่งเต้น และ การทุจริต กับสวัสดิการสังคม, (2) หากพิจารณาหลักเกณฑ์นี้ภายใต้ บริบทของรัฐเผด็จการ (ไม่ว่าจะโดยกำลังทหาร หรือ โดยระบบรัฐสภาก็ตาม) การทุจริตจะถูกทำให้กลายเป็นเรื่องถูกกฎหมาย – ล้อบปี ทั้งหมด

<sup>7</sup> ดู การแก้ไขในเชิงสมการได้ใน Lambsdoff (2002)

จึงได้มีการ พัฒนาแนวคิดต่อมาโดย Jain (1998: 16-17) กล่าวว่า การแบ่งแยกวิงเต้น กับ การทุจริตนั้นน่าที่จะแยกจากกันได้โดยการพิจารณา ความโปร่งใส (Transparency) โดยการทุจริตนั้น เป็นกระบวนการที่กระทำโดยลับ (ซึ่งสะท้อนความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศในการแข่งขันได้ไปในตัว) ในขณะที่การวิงเต้นนั้น เป็นกระบวนการที่กระทำกันโดยเปิดเผย ภายใต้กติกาที่สาธารณะทราบโดยทั่วถึงกันว่า จะดำเนินไปเช่นไร

เราจะพบว่า ความโปร่งใสจะเป็นตัวทดสอบฐานความชอบธรรมในเรื่องที่กำลังวิงเต้น กล่าวคือ หากเรื่องที่เอกชน วิงเต้นโดยเปิดเผยแล้วสังคมไม่สามารถรับได้ เรื่องดังกล่าวก็ต้องตกไป หรือ ต้องไปกระทำการโดยลับในฐานะการทุจริตนั่นเอง ทว่า แนวคิดนี้ก็ยังคงมีจุดอ่อนอยู่ที่ บางกรณี เมื่อผู้นำประเทศ มีอำนาจเด็ดขาด (Autocrat) ผู้นำคนดังกล่าวย่อมไม่ต้องคำนึงถึงความชอบธรรมของสิ่งที่จะทำให้วิงเต้น ซึ่งจะทำให้การทุจริต มีลักษณะกลืนกันไปกับการ วิงเต้น

เมื่อนำเอาหลักเกณฑ์ข้างต้น ทั้งสองประการมาพัฒนาให้สามารถที่จะใช้แยกแยะความแตกต่าง ระหว่างวิงเต้น และ ทุจริต ก็พบว่า เราอาจสามารถแยกแยะค่าทั้งสองได้โดยการพิจารณา เกณฑ์ 2 ประการคือ (1) รูปแบบการเปลี่ยนมือ ซึ่งมักมองว่า การทุจริตนั้นใกล้เคียงกับการเปลี่ยนมือของทรัพยากร ล้วนๆ (Pure transfer) ซึ่งไม่ใช่การสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยตรง (Bhagwati, 1982, Tullock 1980:21-23)

ในขณะที่การลื้อบบีมุ่งไปที่การเปลี่ยนแปลง นโยบายทางการเมือง (Political campaign) เป็นหลัก (Posner, 1975: 812), และ (2) โดยการพิจารณาถึงระดับการแข่งขัน กล่าวคือ หากเป็นเรื่องของการ ทุจริต การแข่งขันโดยเปิดเผย ชอบธรรมนั้นมีน้อย ในขณะที่การวิงเต้น การแข่งขันจะกว้างขวางมากกว่า (Jain, 1998)

ผลจากการแบ่งสรร วิธีการในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจออกเป็นชนิดต่างๆ ในที่นี้ได้แก่ “การวิงเต้น” และ “การทุจริต ประพฤติมิชอบ” ก็เพื่อที่จะทำให้การแยกแยะผลกระทบของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เป็นไปอย่างรัดกุม อาทิ เราจะพบว่า ในมิติของเรื่องการกระจายทรัพยากร หรือ ความเท่า

เทียมทางเศรษฐกิจ หากการแสวงหาค่าเช่า เป็นไปโดยวิธีการที่เน้นพวกพ้องโดยมาก<sup>8</sup> (การแข่งขันต่ำ) สังคมดังกล่าวก็จะเกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และไม่เท่าเทียมอย่างรุนแรง (Krueger, 1974: 302)

อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของการพิจารณา ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ตามแนวทางของแบบจำลองการแสวงหาค่าเช่าดั้งเดิม จะพบว่า การทุจริต นั้นมีส่วนสูญเสียทางสังคมน้อยกว่าการ วิ่งเต้น หรือ วิธีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอื่นๆ (Lambsdoff, 2002)

ทั้งนี้เพราะ การทุจริต เป็นเรื่องที่ทำบั่นทอนสภาพแข่งขันที่จำกัด ทำให้ต้นทุนดำเนินการต่ำ และเนื่องจากโดยธรรมชาติแล้ว การทุจริตมีลักษณะที่ผลักดันให้เกิดการโยกค่าเช่าทางเศรษฐกิจแบบถ่ายโอนทรัพยากร ดังนั้น หากไม่ได้เป็นการแย่งชิงภาวะ การผูกขาดส่วนเกินทางเศรษฐกิจทั้งหมด ส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวย่อมแบ่งปันกันได้ อันทำให้ความรุนแรงของการ ลงทุนเพื่อแสวงหาค่าเช่าลดลงตามไปด้วย

ทว่า Lambsdoff ได้ชี้ว่า แนวคิดเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งค่าเช่าถูกกำหนดในแบบจำลองให้เป็นปัจจัยภายนอกนั้น อาจทำให้การตีความผลลัพธ์ทางทฤษฎีผิดพลาด จึงได้ทำการปรับปรุงแบบจำลอง ให้ขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แปรผันตามขนาดของเงินทุนที่ถูกนำมาใช้แสวงหาค่าเช่าด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้ท้ายสุดแล้ว ส่วนสูญเสียทางสังคมจากการทุจริต อาจสูงมากกว่าการวิ่งเต้นก็เป็นไปได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขประกอบ อาทิ จำนวนผู้ร่วมแข่งขันแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

เราจึงยังไม่อาจสรุปได้อย่างแน่ชัดว่า การวิ่งเต้นและการ ทุจริตประพฤติมิชอบนั้น วิธีการแสวงหาค่าเช่าแบบใดที่ก่อให้เกิดส่วนสูญเสียต่อสังคมที่มากกว่ากัน มากไปกว่านั้น งานวรรณกรรมที่ได้ทำการสำรวจไว้โดย ธาณี ชัยวัฒน์ (2546) ยังได้ชี้ว่า ความสูญเสียทางสังคม จากการแสวงหาค่าเช่า ในภาพรวม

<sup>8</sup> เช่น โดยเปรียบเทียบระหว่างการวิ่งเต้น และ การทุจริต, การวิ่งเต้นอาจมีสภาพการแข่งขันที่มากกว่าการทุจริต โดยเปรียบเทียบ เป็นต้น

นั้น ก็ยังเป็นที่ยกเถียงอยู่มากกว่า ก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมมากหรือน้อยอย่างไร ซึ่งจะกล่าวถึงอย่างละเอียดในส่วนถัดไป

#### 2.1.4) บทบาทของกลุ่มคนต่างๆในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

##### -รัฐบาล และ ข้าราชการ-

จากการพิจารณา การจำแนกรูปแบบของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแล้ว ก็พบว่า ในแบบจำลองการแสวงหาค่าเช่าดั้งเดิมนั้น ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ดำเนินนโยบายในฐานะผู้กระทำการเพื่อตนเองมากนัก หากไปพูดถึงแรงกดดันเพิ่มการแสวงหาค่าเช่าจากภายนอกรัฐบาล อย่างกลุ่มทุนมากกว่า

ทว่างานหลายชิ้น ที่อ้างถึงในบทความของ Lanbdooff (2002) อาทิ Tollison (1982: 592) ได้วิจารณ์ว่า บทบาทของรัฐบาลในแบบจำลองการแสวงหาค่าเช่าดั้งเดิมนั้น ยังคงเป็นเรื่องเร้นลับ ที่ไม่มีคำตอบ<sup>9</sup> ในขณะเดียวกัน Wintrobe (1998: 25) ก็ได้แย้งในทำนองเดียวกันว่า บทบาทของรัฐบาลที่ใช้กันอยู่ มีข้อสมมติที่ทำให้รัฐบาลดูไม่มีเหตุผล ดังนั้น McChesney (1997: 17-18) จึงเสนอว่า รัฐบาลควรที่จะมีเป้าหมายที่ต้องการจะแสวงหากำไรสูงสุดเช่นเดียวกัน

ตัวอย่างของบทบาท ข้าราชการ ในการสร้างให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจเชิงรุก (Active rent seeking) มีอยู่หลายประการ ยกตัวอย่างเช่น การถ่วงเวลาในการให้บริการภาครัฐ เพื่อเรียกร้องค่าสินบนในการเร่งรัดกระบวนการทางราชการ (Rose-Ackerman, 1978: 90) ซึ่งผู้ดำเนินนโยบายก็มีกลยุทธ์ในลักษณะเดียวกัน (McChesney, 1997: 3) ทั้งยัง หมายรวมถึงเรื่องการค้าเงินงานที่ปราศจากประสิทธิภาพ (x-inefficiency) อาทิ การจัดจ้างกำลังคนเกินพอดี หรือ การจ่ายเงินเดือนสูงเกินกว่าผลผลิตภาพ เป็นต้น (Conybeare, 1982)

<sup>9</sup> ว่าทำไมรัฐบาลในแบบจำลองจึงไม่ต้องการแสวงหากำไรสูงสุดเพื่อตนเอง (เพิ่มโดยผู้วิจัย)

### -กลุ่มผลประโยชน์ และ กลุ่มทุน-

ในกรณีของกลุ่มทุนแล้ว งานของ Lambdoff (2002)<sup>10</sup> ชี้ว่า ภาคเอกชนโดยกลุ่มทุน มีแรงจูงใจที่ต้องการจะ แสวงหากำไร (Profit-seeking) ซึ่งหมายถึง การไล่ทรัพยากรลงไปเพื่อต้องการสร้างความมั่งคั่งส่วนเพิ่ม และ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent-seeking) ซึ่งหมายถึงการไล่ทรัพยากรลงไปเพื่อจูงใจให้อำนาจรัฐ โยกย้ายความมั่งคั่งระหว่างกลุ่มคน ซึ่งสุดท้าย จะนำมาซึ่งความสูญเสียทางสังคม อยู่ตลอดเวลา

ภาคเอกชน หรือ กลุ่มทุนที่เข้าร่วมกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้ แม้ว่าจะถูกกล่าวถึงอยู่มากในงานศึกษาเรื่อง การแสวงหาค่าเช่า โดยเฉพาะในส่วนที่สัมพันธ์กับภาครัฐ หรือ ราชการ ทว่าความสัมพันธ์ หรือ สภาพการแข่งขัน ระหว่างกลุ่มทุนด้วยกันเอง ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกลับถูกวิเคราะห์ไม่มากนัก ซึ่งถือเป็นประเด็นที่สำคัญในการนำมาวิเคราะห์ถึงความขัดแย้งระหว่าง กลุ่มเศรษฐกิจการเมือง ในงานวิจัยชิ้นนี้

ในประเด็นความสัมพันธ์ หรือ สภาพแข่งขันระหว่างกลุ่มทุนด้วยกันเอง ในตลาดแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น Lado, Boyd and Hanlon (1997)<sup>11</sup> ชี้ว่า ในแง่ของ Resources-Base Theory แล้ว ภาคธุรกิจจะสามารถคงความได้เปรียบในการแข่งขันไว้ได้ก็ด้วยการพัฒนานวัตกรรมของตนเองขึ้นมา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า คือการผูกขาดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จากองค์ความรู้ที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือ เฉพาะธุรกิจของตนเอง ก่อนที่คู่แข่งรายอื่นๆจะเรียนรู้และดำเนินการตาม อันจะทำให้ส่วนเกินที่ได้รับจากการผูกขาดเทคโนโลยี หรือ นวัตกรรมเหล่านั้นจมนหายไป

ในแง่ทฤษฎีเกม (Game theory) แล้ว กลุ่มทุนอาจเลือกที่จะมีความสัมพันธ์ต่อกันได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การเลือกที่จะร่วมมือกัน (Cooperative oriented) หรือ เลือกที่จะแข่งขัน (Competitive oriented) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการผสมผสานเชิงกลยุทธ์ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้เป็น 4 ลักษณะด้วยกันคือ:

<sup>10</sup> ซึ่งมีกรอ้างอิงถึงงานของ Conybeare (1982) และ Gallaway (1989)

<sup>11</sup> ซึ่งมีกรอ้างอิงถึงงานของ Schumpeter (1934)

(1) ทางเลือกที่ทั้งไม่ร่วมมือ และ ไม่แข่งขัน ทางเลือกเช่นว่านี้ มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับ การแสวงหาค่าเช่าแบบผูกขาด (Monopolistic rents seeking), (2) ทางเลือกที่ต้องการความร่วมมือสูง และแข่งขันต่ำ (Collaborative rents seeking), (3) ทางเลือกที่มีสภาพแข่งขันสูง และ การร่วมมือต่ำ (Competitive rents seeking) และ (4) มีลักษณะที่เรียกว่า (Syncretic rents seeking) ซึ่งเป็นการผสมผสาน ความร่วมมือและแข่งขัน มากพอๆกัน โดย ในความร่วมมือระหว่างกันนั้น ก็ยังสามารถเปิดให้แต่ละผู้เล่นสามารถที่จะสร้างความแตกต่างระหว่างกัน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดกำไรส่วนเกินที่แตกต่างกันได้ด้วย

ซึ่งโครงสร้างแต่ละแบบนำมาซึ่งลักษณะความขัดแย้ง แข่งขัน ในระดับที่แตกต่างกัน โดยจะพบว่า ความขัดแย้งที่มากที่สุดจะเกิดขึ้นในกรณีที่ว่าฝ่ายต่างพยายามจะ แสวงหาค่าเช่าแบบผูกขาด (Monopolistic rents seeking) ทั้งในแง่ของการทุ่มเทพยายามจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่า และ ในแง่ของความสูญเสียทางสังคมที่จะเกิดจากการจ่ายทรัพยากรจริงเหล่านั้นไปอย่างสูญเปล่าเมื่อไม่ชนะในการการแย่งชิงค่าเช่าระหว่างเอกชนสองรายที่ต้องการผูกขาดค่าเช่า

## 2.2) ข้อสมมติฐานงานวิจัย (Hypothesis)

ข้อสมมติฐานสำคัญของงานชิ้นนี้ได้แก่ การมองว่า ความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจาก กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีขนาดของ มูลค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ระดับของการกระจุกตัวสูง อยู่ในกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร ซึ่งเกิดจากหลายเหตุผลสนับสนุนด้วยกัน อาทิ รัฐธรรมนูญ 40 ที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองใหญ่ และ นายกรัฐมนตรี มีความเข้มแข็งค่อนข้างมาก และ เกิดจากการบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยด้วยเช่นเดียวกัน

ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้พัฒนารูปแบบและระดับความรุนแรงไปอย่างมาก หลังการรัฐประหาร 19 กันยาฯ ทั้งนี้เพราะ การรัฐประหาร 19 กันยาฯ ได้ทำให้ ด้านหนึ่ง กลุ่มคนซึ่งได้รับการแบ่งปันส่วนเกินแบบกระจายใหม่ (Redistributive rent) จากกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร ถูก



ขึ้นมามีส่วนร่วมในการเรียกร้อง ให้กลุ่มทุนการเมืองชินวัตรกลับมา มีบทบาทในการบริหารประเทศอีกครั้ง หนึ่ง

ในขณะเดียวกัน การรัฐประหารเพื่อยุติการแย่งชิงค่าเช่า ที่กลุ่มทุนการเมืองชินวัตรได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ได้ไปส่งผลให้กลุ่มอุดมการณ์ทางการเมือง ที่ต่อต้านการแทรกแซงการเมือง จากโครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือ ระบบเผด็จการทหาร ให้กลับมา มีประเด็น ที่จะต่อสู้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในภายหลัง กลุ่มที่ต้องการเรียกร้องให้กลุ่มทุนการเมืองทักษิณกลับมา เพราะ ต้องการค่าเช่าจากการกระจายใหม่ ได้ผนึกประสานกับกลุ่มอุดมการณ์กลุ่มหลังอย่างแนบแน่น และ กลายเป็น กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ในเวลาต่อมา

## 2.3) เครื่องมือในการวิจัย, การเก็บรวบรวมข้อมูล และ การวิเคราะห์ข้อมูล (Research Instrument, Collecting Data and Data Analysis)

### 2.3.1) เครื่องมือในการวิจัย และ การเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้ จะใช้วิธีสำรวจศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary review) ผ่านงานเขียนของนักวิชาการซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการอธิบายถึงปรากฏการณ์ทางการเมือง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เช่น ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, ประภาส ปันตบแต่ง, นิธิ เอียวศรีวงศ์, ธาณี ชัยวัฒน์ ฯลฯ โดยงานเหล่านี้แม้มิได้มีความมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์วิจารณ์ถึงความขัดแย้ง-รุนแรงทางการเมืองในปัจจุบันผ่านมุมมองในเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยตรง

ทว่า งานหลายชิ้นได้ก่อความเข้าใจในเรื่องการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง ที่จะช่วยสะท้อน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียในตลาดการเมือง และ ความสามารถในการผูกขาดตัดตอนอันนำมาสู่การขยายตัวมากขึ้นของค่าเช่าทางเศรษฐกิจในตลาดการเมืองไทยได้เป็นอย่างดี เอกสารส่วนใหญ่ที่ถูกยกขึ้นมาใช้อ้างอิงในงานวิจัยชิ้นนี้ มักเป็นเอกสารที่อยู่ในช่วงหลัง พ.ศ. 2540 (เว้นแต่

ในส่วนที่เป็นเรื่องทางทฤษฎี หรือ หลักการ) ซึ่งจะช่วยให้ห้วงเวลาของข้ออ้างอิง และ สถานการณ์ที่ผู้วิจัยสนใจศึกษามีความทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน

### 2.3.2) การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อผู้วิจัยได้ทำการสำรวจตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายโครงสร้างทางการเมือง และ สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง แล้วก็จะได้นำเอาข้อเท็จจริง หรือ ความเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียทางการเมืองเหล่านั้น มาผนวกเข้ากับแนวคิดเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างให้เกิดเค้าโครงของการอธิบายความขัดแย้ง ความผันผวน และ ความรุนแรงทางการเมือง โดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนาความ (Descriptive analysis) เป็นหลัก

หลังจากนั้น ผู้วิจัยจึงหยิบประเด็นที่น่าสนใจ หรือ ต้องการการยืนยันเพิ่มเติมผ่านการใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ตัวอย่างเช่น การศึกษาถึงอัตราการเติบโตของราคาหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ที่ถูกจัดเป็นกลุ่มทุนวงในของรัฐ และ กลุ่มอื่นๆ เพื่อเปรียบเทียบถึงความแตกต่าง อันจะสะท้อนการกระจายตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้โดยสังเขป และ การสัมภาษณ์ เข้ามาประกอบ เพื่อเป็นเครื่องยืนยันแนวคิดที่ได้วางแนวทางไว้ ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นเป็นลำดับ

ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 3

### การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองก่อนระบอบทักษิณ

อำนาจของกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น อำนาจในการผูกขาดในการผลิตหรือให้บริการบางอย่างซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด, อำนาจรัฐบาล เช่น การสร้างให้เกิดการผูกขาดผ่านการออกสัมปทาน หรือ สิทธิบัตร, หรือ อำนาจทางนิติบัญญัติ และ การบังคับใช้กฎหมาย เช่น การออกกฎหมายยกประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ให้แก่กลุ่มการค้าใดการค้าหนึ่ง ล้วนมีผลต่อการสร้างให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เศรษฐกิจ-การเมือง ก็ย่อมที่จะส่งผลให้ เกิดการเคลื่อนย้าย ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ด้วยเช่นเดียวกัน

เนื้อหาในบทที่ 3 นี้จะแสดงให้เห็น (3.1) ผู้มีบทบาท ในตลาดเศรษฐกิจ และ การเมืองที่สำคัญ ซึ่งต่างถือครองอำนาจที่จะกะเกณฑ์ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเอาไว้ในระดับหนึ่ง ตลอดจน (3.2) อธิบายถึงสภาพโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้มีบทบาทในทางการเมืองว่ามีความสัมพันธ์เช่นไร ซึ่งจะทำให้เราเข้าใจถึง (3.3) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ – การเมือง ในระหว่างช่วง พ.ศ.2540 – 2544 ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการโยกย้าย โครงสร้างอำนาจที่จะสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ตัวค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

#### 3.1) ผู้มีบทบาทสำคัญในตลาดการเมือง

- ผู้มีสิทธิออกเสียง นักการเมือง และ นายทุน<sup>1</sup>

หากการเมืองหมายถึง การต่อรองกันเพื่อแบ่งสรรทรัพยากร (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552) แล้ว “ตลาดการเมือง” (Political marketplace) ย่อมควรที่จะหมายถึง ตลาดที่ผู้มีส่วนได้เสียทางการเมือง ต่าง

---

<sup>1</sup> หากพิจารณาถึงการกระทำในเชิงกลุ่มก้อน (Collective action) จะพบว่า “ผู้มีสิทธิออกเสียง” อาจอยู่ในรูปของ “องค์กรภาคประชาชน” และ “นักการเมือง” ก็อาจจะอยู่ในรูปแบบของ “พรรคการเมือง” และ “นายทุน” ก็อาจมาในรูปของ “กลุ่มทุน”

มาร่วมเพื่อที่จะต่อรอง แบ่งสรรทรัพยากรร่วมกัน อย่างไรก็ตามเมื่อทุกคนไม่สามารถเข้ามาสู่กระบวนการต่อรองได้ทั้งหมด การเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) จึงเกิดขึ้น โดยกลุ่มผู้เสนอตัวเป็น “ผู้แทน” ซึ่งมีหลักการแบ่งสรรทรัพยากรแบบเดียวกัน ก็จะไปรวมตัวกันจัดตั้งตัวเองขึ้นมาเป็น “พรรคการเมือง” (Political party) ซึ่งผู้รับนโยบายที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการจัดตั้งพรรคการเมือง ก็สามารถมีส่วนร่วมได้โดยการแสดงสิทธิ เลือกพรรคที่มีหลักการแบ่งสรรทรัพยากรเช่นเดียวกับตนเอง เข้าไปสู่รัฐบาล

ภายใต้หลักคิดข้างต้นนี้ ตลาดการเมือง จึงเปรียบได้กับ “ตลาดนโยบาย” ซึ่งสถาบันที่ให้บริการ (พรรคการเมือง) และ ผู้ให้บริการ (นักการเมือง) จะได้นำชุดนโยบายของตนเอง มาแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง ผ่านการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามแต่ ระบบความสัมพันธ์ในตลาดนโยบาย มิได้มีเพียงนักการเมือง และ ผู้มีสิทธิออกเสียงเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้นั้น พรรคการเมืองจำเป็นต้องมี “ทุนทางการเมือง” ซึ่งในที่นี้จะพบว่าไม่สามารถแสวงหาได้เพียงพอจากผู้มีสิทธิออกเสียง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องทำนโยบายแบบจำเพาะเจาะจง ไปเสนอต่อ กลุ่มทุน ที่มีอยู่ในสังคม เพื่อขอรับการสนับสนุนทุนทางการเมืองจากกลุ่มทุนเหล่านั้น หรือในทางกลับกัน บางกรณีกลุ่มทุนก็เป็นผู้เข้ามายื่นข้อเสนอเสียงเอง (ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่ง ของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ)

พรรคการเมืองในที่นี้จึงมีหน้าที่ ที่จะต้องแบ่งสรรทรัพยากรระหว่าง “ผู้มีสิทธิออกเสียง” กับ “กลุ่มผลประโยชน์” ผ่านการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยต้องหาจุดสมดุลที่จะทำให้ได้ทุนทางการเมืองมามากพอจะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่ทำนโยบายที่เอื้อแก่กลุ่มทุนมากเกินไปจนกระทั่งทำลายความนิยมที่มาจากผู้มีสิทธิออกเสียงด้วยเช่นเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่าง พรรคการเมือง, ผู้มีสิทธิออกเสียง และ กลุ่มทุน นี้เป็นความสัมพันธ์ที่พบได้ทั่วไปไม่ใช่จำเพาะประเทศไทย หากแต่ในกรณีของประเทศไทย กลุ่มทุนประสบกับความยุ่งยากมากกว่าที่ตรงที่

“ภายหลังพรรคคอมมิวนิสต์ได้ล่มสลายลงในปี 1976 ประเทศไทยก็ไม่มีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกันอย่างเด่นชัดอีกต่อไป ซึ่งส่งผลให้นโยบายทางการเมืองไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญตามไปด้วย” (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2545: หน้า 51)

ดังนั้น กลุ่มทุนจึงยากที่จะตัดสินใจให้ทุนทางการเมืองแก่พรรคใดพรรคหนึ่ง (ที่ทำนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มทุนนั้นๆ) หากแต่ต้องจ่ายทุนทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองถ่วงหน้าในสัดส่วนที่จัดสรรไปตามความน่าจะเป็นในการชนะการเลือกตั้ง เป็นต้น

#### - สถาบันพระมหากษัตริย์ -

หากรัฐธรรมนูญคือฉันทานุมัติร่วมทางสังคม (Public consensus) ที่คนในชาติวางแนวทางการร่วมกันไว้เพื่อกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจ, บทบาท และ หน้าที่ของสถาบันทางสังคมหลักๆ รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนแล้ว รัฐธรรมนูญไทยคงมีอยู่ด้วยกันสองฉบับ กล่าวคือ ฉบับที่เป็นลายลักษณ์อักษร และ ฉบับวัฒนธรรม<sup>3</sup> ซึ่งทั้งสองฉบับต้องใช้กำกับดูแลสังคมควบคู่กันเสมอมา ดังจะพบว่าในทางลายลักษณ์อักษรแล้ว ระบุให้

<sup>2</sup> อุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัด แม้มีได้ดำรงอยู่ในรูปของพรรคการเมือง ทว่า ต่อมาในภายหลังจากรัฐประหาร 19 กันยาฯ จะพบว่า อุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทย อาทิ อุดมการณ์ทางการเมืองที่ต้องการสนับสนุนพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางการเมือง กับไม่สนับสนุน, หรือ อุดมการณ์ทางการเมืองที่พอจะรับรัฐบาลเผด็จการทหารได้อย่างมีเงื่อนไข และ ที่ไม่รับเลย เป็นต้น

<sup>3</sup> คำว่ารัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม ได้กล่าวถึงอย่างเป็นทางการ ครั้งแรกโดย นิธิ เอียวศรีวงศ์ ในงานชื่อ “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม” ซึ่งถูกใช้ในความหมายที่ว่า ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเขียนเอาไว้อย่างไร แต่ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรกำกับอีกต่างหาก นั่นคือ มีกติกานอกรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรด้วย ซึ่งอาจได้อิทธิพลจากจารีต ที่ปฏิบัติกันมาอย่างยาวนาน

“อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา, คณะรัฐมนตรี และ ศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 3)

ทั้งนี้ในส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) นั้นจะมีฐานความชอบธรรม (Legitimacy base) มากน้อยเพียงใด, นอกเหนือไปจากการเข้าสู่อำนาจตามกติกาที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังคงขึ้นอยู่กับ ความไว้วางใจจากสถาบันสำคัญอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งกติกาข้อนี้ ประยุกต์ใช้ได้กับกรณีอื่นๆ เช่นเดียวกัน อาทิ กรณีกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธลงพระปรมาภิไธย ย่อมหมดความชอบธรรมลงโดยปริยาย แม้ว่าในทางกฎหมายเอง จะเปิดช่องให้สามารถบังคับใช้ได้ก็ตาม เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแต่ การที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะสามารถอ้างความสัมพันธ์ทางการเมืองในฐานะสถาบันสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมในสังคมไทยไว้ได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางอยู่บนหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 ประการกล่าวคือ

**ประการที่หนึ่ง** การไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระเปิดเผย ทั้งนี้เพราะ สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่ผันผวนและขาดเสถียรภาพภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นั้น ก็เนื่องมาจากบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ได้ถูกออกแบบมาอย่างรัดกุม เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะนำไปสู่การให้โทษในทางตรง แต่จะเน้นไปในทางให้คุณมากกว่า

ยกตัวอย่างเช่น ครั้งหนึ่งได้มีการถกเถียงกันอย่างหนักภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ว่าพระมหากษัตริย์ทรงสามารถปฏิเสธพระราชบัญญัติซึ่งสภาส่งขึ้นทูลเกล้าถวายให้ทรงมีพระราชวินิจฉัยได้โดยเด็ดขาด และควรจะนำไปสู่การยุบสภาหรือลาออกอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ ครั้งนั้น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้อภิปรายไว้ความว่า



“...เราต้องใคร่ครวญให้ตระหนัก ข้าพเจ้าเห็นว่าพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญจะยั่งยืน เป็นที่เคารพสักการะก็ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่พระองค์ ไม่ใช่พระเดชปกเกล้าฯ ไม่ใช่ปกครอง ถ้าเมื่อใดพระมหากษัตริย์ทรงปกครอง เมื่อนั้นความไม่พอใจก็ย่อมจะเกิดขึ้น... ถ้าเมื่อไรพระมหากษัตริย์ทรงวิได้ให้ยุบสภาแล้วเป็นเกิดเรื่องแน่ จะเป็นการยุ่งกันใหญ่...” (รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2491 วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2491 อ้างถึงใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2549)

**ประการที่สอง** การแสดงบทบาทการบำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน โดยตรงบ้างในบางส่วน โดยเฉพาะในส่วนที่รัฐบาลไม่มีขีดความสามารถจะทำได้ อาทิ กลุ่มคนชายขอบ และ เสี่ยงหรือพลัดถิ่น น้อยในสังคม อันจะเป็นการเน้นย้ำว่า ลำพังสถาบันทางการเมืองมาตรฐานที่มีรัฐบาล, รัฐสภา และ ตุลาการ นั้นไม่สามารถจะรองรับความต้องการในบริบททางสังคมแบบไทยได้

ซึ่งการที่สถาบันพระมหากษัตริย์จะสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทางอ้อมด้วยการ ทำโครงการพัฒนาต่างๆได้นั้น ก็จำเป็นที่จะต้องมี “ทุน” เช่นเดียวกัน แหล่งที่มาของทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์นั้นจะมาจากสองส่วนด้วยกัน ได้แก่ 1) จากรัฐบาลซึ่งมีพันธะกรณีอยู่เดิมแล้วที่จะต้องสนับสนุนสถาบันพระมหากษัตริย์ในรูปแบบต่างๆเพื่อเสริมฐานความชอบธรรมทางการเมืองของตนเอง และ 2) จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และ บริษัทในเครือ อาทิ ทุนลดาวัลย์ เป็นต้น

อันที่จริงแล้ว สถาบันพระมหากษัตริย์ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับระบบทุน ผ่านการวิวัฒน์พัฒนาตัวเองของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (The crown property bureau) ซึ่งมีประวัติย้อนไปได้ถึง สมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2433) โดยได้ตั้ง "กรมพระคลังข้างที่ (The privy purse bureau)" ขึ้น เพื่อบริหารการลงทุนในสินทรัพย์ของสถาบันพระมหากษัตริย์ คิดเป็น กว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณประเทศในขณะนั้น (ทวีศิลป์, 2528 อ้างถึงใน พอพันธ์ อุยยานนท์, 2549)

<sup>4</sup>สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สำนักทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้กลายมาเป็นกลุ่มทุนทางการที่ทรงอิทธิพลอย่างสูงในระบบเศรษฐกิจไทย ทั้งในฐานะผู้บุกเบิกการพัฒนาเศรษฐกิจ, การซื้อขายแลกเปลี่ยน ที่ครองที่ดิน เพื่อบริการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะเริ่มต้น และ เป็นผู้ร่วมทุนหลักกับปูนซีเมนต์ไทย และ ธนาคารสยามกัมมาจล (ปัจจุบันคือ ธนาคารไทยพาณิชย์) ตลอดจนธุรกิจอื่นๆอีกมากมาย ทั้งในลักษณะทางตรง และ การถือหุ้นไขว้กันกับบริษัทในเครือซึ่งสำนักทรัพย์สินมีส่วนกำหนดนโยบายได้อย่างมีนัยสำคัญ เป็นต้น

อันที่จริงแล้ว สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นมีความเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง โดยภายหลังจากการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 สำนักงานทรัพย์สินได้เปลี่ยนจากส่วนหนึ่งของสถาบันพระมหากษัตริย์ มาเป็นของ “รัฐ” ทว่าก็ได้กลับมาสู่การกำกับโดยสถาบันพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจาก รัฐประหาร พ.ศ. 2490 เนื่องจากกลุ่มรอยัลลิสต์ ได้อาศัยบทบาทที่สนับสนุนการรัฐประหารดังกล่าว ผลักดันให้สำนักงานทรัพย์สินมีสถานะเป็นนิติบุคคลอิสระนอกรัฐได้สำเร็จ (พอพันธ์ อุทยานนท์ , 2549 อ้างถึงใน กุลลดา เกษบุญชู มีดส์, 2552)

ดังนั้นเราอาจกล่าวได้ว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ มีสถานะที่เป็นทั้งสถาบันทางการเมือง และเป็นกลุ่มทุนไปพร้อมกัน ซึ่งบทบาท ทั้งสองของสถาบันพระมหากษัตริย์ นั้นมีผลต่อค่าเช่าทางเศรษฐกิจ อย่างมาก เพราะ หากกลุ่มทุน เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐแล้ว ก็ย่อมที่จะมีต้นทุนในการปกป้องค่าเช่า และ ต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าที่ต่ำ อันจะทำให้ ในทางทฤษฎีแล้ว สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะสถาบันที่มีความได้เปรียบ ในการแสวงหา และ อาจจะถูกขูดค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้เหนือกว่ากลุ่มอื่นๆ

เนื่องจาก สถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นสถาบันผู้ครอบครองค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่ ย่อมส่งผลดีดังคูดให้ กลุ่มการเมือง, กลุ่มทุน และ บัณฑิตบุคคลที่มีความสามารถ ในด้านต่างๆ ซึ่งปรารถนาที่จะมีส่วนแบ่งจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด

---

<sup>4</sup> งานส่วนใหญ่ใน เรื่องทุนของพระมหากษัตริย์ซึ่งปรากฏอยู่ในย่อหน้านี้ อ้างอิงจาก พอพันธ์ อุทยานนท์ ( 2549) โดยมีส่วนซึ่งอ้างถึงงานของ (Suehiro, 1989) และ (ทวิศิลป์, 2528; ชลดา, 2529; พอพันธ์ อุทยานนท์, 2542) ร่วมอยู่ด้วย

กระทั่งสามารถเรียกความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายที่เกิดขึ้นนี้ได้ว่า “โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์” (Network Monarchy)

งานที่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างเข้มข้นได้แก่งานชื่อ Network monarchy and Legitimacy crises in Thailand ของ Duncan McCargo (2005) ซึ่งพยายามชี้ว่า แม้วัดพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีสถานะอันอยู่เหนือการเมืองในทางกฎหมายสูงสุดก็ตาม ทว่ายังคงมี “เครือข่าย” ของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ กระทำการอย่างแข็งขันอยู่ในการเมือง วิชาการ และ เศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ

ซึ่งภายใต้การขับเคลื่อนสังคมของ เครือข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ดังกล่าว จะส่งผลให้ตัวสถาบันพระมหากษัตริย์สามารถที่จะกำกับทิศทางการพัฒนาประเทศบางด้าน ได้โดยไม่ต้องเข้าไปรับความเสี่ยงจากความผิดพลาด ซึ่งเป็นข้ออ่อนสำคัญสำหรับการใช้พระราชอำนาจโดยตรง ทั้งนี้ McCargo ได้ระบุว่า โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์นี้ มี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นแกนกลางของเครือข่าย และ ดำเนินการมาตลอดภายหลังจากสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (McCargo, 2005)

การวิเคราะห์ตามแนวทางของเครือข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ มีนัยว่า โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ กับ การปฏิบัติการโดยตัวสถาบันพระมหากษัตริย์เองคือสิ่งหนึ่งสิ่งเดียวกัน แต่การสรุปเช่นนั้นก็ ปราศจากหลักฐาน และ ข้อเสนอสนับสนุนแวดล้อมที่เพียงพอ ในจุดนี้เองผู้วิจัย ใคร่จะขยายความต่อไปว่า การมีอยู่ของโครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์นั้น อาจมิได้ เกิดขึ้นโดยการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของ “วัง” ตลอดเวลา ทว่า มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นโดยการร่วมมือกัน ของกลุ่มทหาร นำโดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และ กลุ่มรอยัลลิสต์ อื่นๆ ที่เห็นถึงความสำคัญของสถาบันพระมหากษัตริย์

ในความหมายนี้ โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์จึงมิใช่องค์คาพยพของตัวสถาบันฯ หากเป็นโครงข่ายความสัมพันธ์ที่มีพลวัต และ ต่อรองกันเองทั้งภายใน และ ภายนอก (ต่อรองต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐบาล ประชาชน ฯลฯ) อยู่อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามแต่ โดยภาพรวมแล้ว คงต้องกล่าวว่า โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์นี้ มีเป้าประสงค์สำคัญที่จะดำรง และ พัฒนาสถาบันพระมหากษัตริย์

เอาไว้ ทั้งนี้ เพราะ เหตุผลทางด้านอุดมการณ์ และ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ-การเมืองที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแน่นอน

- องค์กรพัฒนาเอกชน -

ประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมคือ ชีตความสามารถของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการประนีประนอมทางการเมืองที่ดี การกระจายรายได้ก็ดี มีความจำกัดอยู่มาก เมื่อเทียบกับขนาดของสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ ดังนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียง หรือ ประชาชน ในระบบโครงสร้างทางการเมือง และ ทางเศรษฐกิจ จึงมิได้ดำรงอยู่อย่างวางเฉยต่อชะตากรรมของตนเองภายหลังการเลือกตั้ง หรือ เพียงเพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐบาลได้เข้ามาจัดการชีวิตของตนเองได้โดยสะดวกผ่านการไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งเท่านั้น

หากแต่มีการตกลงต่อรองกับรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง ไปพร้อมกันด้วย กระทั่ง เราอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงในฐานะปัจเจกบุคคลได้จัดตั้งตัวเอง ให้กลายเป็นสถาบันภาคประชาชน อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชน, เครือข่ายเรียกร้องในประเด็นเฉพาะ หรือ กลุ่มอุดมการณ์ เป็นต้นเพื่อขับเคลื่อน “ขบวนการสังคม (Social movement)” อยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจกระบวนการทางสังคม นั้นไม่ใช่เรื่องง่าย งานเรื่อง “กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีกระบวนการทางสังคม” ของ **ประภาส ปิ่นตบแต่ง (2552)** ได้พยายามศึกษาและอธิบายถึงขบวนการสังคม เอาไว้ว่า มีทฤษฎีหลักๆ อยู่ด้วยกัน 3 กระแส กล่าวคือ:

**ทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่** ซึ่งมีผู้นำทางความคิด คือ Le Bon แนวคิดหลักของทฤษฎีนี้อยู่ที่ การมองขบวนการทางสังคม จากมุมมองทางจิตวิทยาที่ เชื่อว่า ขบวนการทางสังคมส่วนใหญ่เป็นการรวมหมู่แบบไร้เหตุไร้ผล ซึ่งเป็นการให้คุณค่าแง่ลบแก่ขบวนการทางสังคม และ แปรลกแยกขบวนการทางสังคมออกจากรวมหมู่อื่นๆ ส่วนหนึ่งอาจเพราะ แนวคิดนี้เกิดขึ้นท่ามกลางบริบททางสังคมที่มีความขัดแย้งอย่างมากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1940-1950)

ทฤษฎีการระดมทรัพยากร แนวคิดนี้เกิดขึ้นในช่วง รว ค.ศ. 1960 โดย ได้มอง ขบวนการทางสังคม ว่า เป็นขบวนการที่เคลื่อนไหวอย่างเป็นเหตุเป็นผล และมีเจตนาสำคัญ ที่จะมุ่งเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจเดิม ซึ่งผูกแน่นอยู่กับสถาบันทางสังคม หรือ เพื่อให้ได้มาซึ่งการกระจายผลประโยชน์ทางสังคม ในวันนี้ อาจเข้าใจได้ว่า ขบวนการทางสังคมดั่งนิยามข้างต้น คล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์ โดยทั่วไป ทว่า ข้อแตกต่างอย่างสำคัญที่สุด ซึ่งจะทำให้สามารถแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป ออกจากขบวนการทางสังคมได้ก็คือ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์มักผนึกประสานเข้ากับโครงสร้างอำนาจปกติ ขบวนการทางสังคมมักเคลื่อนไหวอยู่ที่นอกระบบการเมืองปกติ และ มักอาศัยยุทธวิธีซึ่งทำทลายขัดขวางการเมืองแบบปกติ (Disruptive)

ทฤษฎีขบวนการทางสังคมใหม่ เป็นแนวคิดที่ ลดทอนความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือ การแย่งชิงทรัพยากรในฐานะแรงผลักดันหลัก ทว่า ได้ยกระดับเป้าหมายของ ขบวนการทางสังคม ให้เป็นลักษณะของความเคลื่อนไหวที่ต้องการจะยกระดับ หรือ เปลี่ยนแปลงระดับสังคม (Societal) ทั้งในมิติทางวัฒนธรรม และการสร้างวิถีชีวิตใหม่ขึ้นมาเป็นทางเลือก

กล่าวโดยสรุป สถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทอย่างสำคัญในโครงสร้างตลาดการเมืองแบบไทย จึงประกอบไปด้วย 4 กลุ่มหลัก อันได้แก่ 1) ผู้มีสิทธิออกเสียง และ ภาคประชาสังคม, 2) พรรคการเมือง, 3) กลุ่มทุน และ 4) สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งสถาบันท้ายสุดนี้ แต่เดิมได้เคยถูกละเลยที่จะนำเข้ามา กล่าวถึงอย่างเป็นระบบในแบบจำลองทางการเมืองมาโดยตลอด

### 3.2) โครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมืองก่อน พ.ศ. 2540

สาเหตุสำคัญที่ผู้วิจัยใช้ พ.ศ. 2540 เป็นจุดเปรียบเทียบสำคัญถึงสภาพทางการเมือง และ โครงสร้างของค่าเช่า ก็เพราะว่า ในช่วงพ.ศ. 2540 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ โครงสร้างเศรษฐกิจ และ โครงสร้างตลาดการเมืองอย่างมาก กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจแล้ว ประเทศไทยได้เผชิญกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้มีกลุ่มทุนที่ได้รับผลกระทบแง่ลบจำนวนมาก ในขณะที่ ทางการเมือง ก็เกิดรัฐธรรมนูญ



ฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งจะเข้ามากระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในศูนย์กลางอำนาจทางการเมือง ดังนั้น ช่วง พ.ศ. 2540 จึงเป็นจุดแบ่งสำคัญ ที่จะทำให้เราสามารถเปรียบเทียบ การเปลี่ยนแปลงไปของ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี

ก่อนพ.ศ. 2540 ระบบพรรคการเมือง และ รัฐสภายังคงมีความอ่อนแออยู่มาก ไม่มีพรรคพลเรือน พรรคใดได้รับเสียงจากประชาชนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้อย่างเด็ดขาด ส่งผลให้เกิดช่องว่างให้พลัง ภายนอกไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุน หรือ ทหาร เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ค่อนข้างมาก จนเกิดการครอบงำ อำนาจโดยรัฐบาลทหาร และรัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง เป็นระยะเวลาสั้น

พรรคการเมือง, กลุ่มทุน และ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงต่างดำเนินความสัมพันธ์กันไปอย่าง ปราศจากความรุนแรงทางการเมือง กล่าวคือแม้จะมีความขัดแย้งเพียงใดก็ยังสามารถประนีประนอมและ ขับเคลื่อนประเทศต่อไปได้ อย่างไรก็ตามแต่ ความวราปรินดังกล่าวเป็นความวราปรินที่มีได้เกิดขึ้นเองตาม ธรรมชาติ แต่ถูกจัดการอย่างเป็นระบบประมาณหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ โดยธรรมชาติแล้ว ผลประโยชน์ของผู้มี สิทธิออกเสียงส่วนใหญ่โดยทั่วไป จะขัดแย้งกับ กลุ่มทุน อาทิ กลุ่มทุนต้องการผูกขาดอำนาจเหนือตลาดใน การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ในขณะที่กลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงต้องการตลาดที่มีสภาพแข่งขัน และ ค่า เช่าทางเศรษฐกิจน้อยๆ เป็นต้น

ซึ่ง ปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดความวราปริน หรือ อย่างน้อยที่สุด การจำกัดความขัดแย้งไม่ให้ ขยายตัวเป็นความรุนแรงในช่วงก่อน พ.ศ. 2540 นั้น น่าที่จะประกอบไปด้วย 3 ส่วนสำคัญได้แก่ 1) ปัจจัย เชิงโครงสร้างของการแข่งขัน โดยเฉพาะในด้านการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่มีการกระจายตัว ก่อให้เกิดการแข่งขันได้, 2) ฐานความชอบธรรมทางการเมือง, และ 3) การชดเชยความขาดประสิทธิภาพ ทางการเมือง ผ่านเครื่องมือทางการเงินบางประการ

### 3.2.1) โครงสร้างการแข่งขัน ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจก่อน พ.ศ. 2540



งานของ Khan and Jomo (2000)<sup>5</sup> พยายามจะอธิบายโครงสร้าง ความสัมพันธ์ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของไทย ในห้วงเวลาดีก่อน พ.ศ. 2540 ย้อนไปกระทั่งถึงช่วง พ.ศ. 2513 เอาไว้อย่างน่าสนใจว่า

ช่วงราวทศวรรษ 2510 – 2520 ในสภาวะการเมืองซึ่งมีความตึงเครียดระหว่างกลุ่มอำนาจทหารและข้าราชการฝ่ายหนึ่ง กับ ผู้ผูกขาดค่าเช่าทางเศรษฐกิจรายใหญ่ยังคงเป็นนายทุนกรุงเทพ ผู้ซึ่งต้องการควบคุมกลุ่มการเมืองต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ของเขา ร่วมกันกับ เจ้าพ่อท้องถิ่นเขตต่างจังหวัด ผู้ซึ่งต้องการใช้อำนาจทางการเมืองพัฒนาธุรกิจท้องถิ่นของเขาเช่นเดียวกัน

ในช่วงเวลานั้น โครงสร้างอำนาจระหว่าง 3 กลุ่มนี้ โยกย้ายไปมา โดยในท้ายสุดดุลยภาพของโครงสร้างอำนาจที่ใช้แสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวในช่วง พ.ศ. 2513-2523 คือ นายทุนกรุงเทพ และเจ้าพ่อท้องถิ่น สามารถฉีกกำลัง ควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้

ภายหลังจากรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ถูกโค่นล้มลงใน พ.ศ. 2516 กลุ่มนายทุนเริ่มมีความเข้มแข็งมากเพียงพอที่จะจัดตั้งตนเอง และ สนับสนุนให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นได้ การเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อเป้าหมายในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้ เกิดกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ ผ่านการประมูลสัมปทาน ใบอนุญาต โดยใช้โครงข่าย สส. ที่สังกัดกลุ่มทุนของตนเองในการดำเนินการ

ทั้งนี้ กลุ่มเศรษฐกิจ(ทุน)-การเมืองดังกล่าวยังคงกระจัดกระจาย ไม่สามารถที่จะรวมตัวกันได้อย่างเป็นเอกภาพ ส่งผลให้ เกิดการแข่งขัน และ โยกย้ายค่าเช่า มิได้กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มทุน-การเมืองใด ทุนการเมืองหนึ่งเป็นระยะเวลายาวนาน ในขณะที่เดียวกัน ศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองก็ยังคงไม่มีกลุ่มการเมืองใดที่สามารถจะกุมอำนาจผูกขาดเบ็ดเสร็จ ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ ถูกเรียกว่า (Competitive clientalism) (Donor and Ramsey, 2000)

<sup>5</sup> งานในส่วนที่อ้างอิงถึง Khan and Jomo ทั้งหมดที่กล่าวถึงในรายงานชิ้นนี้ เป็นการอ้างอิงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2546 ทั้งสิ้น

ในทางกลับกัน กลุ่มซึ่งมิใช่เงินทุน (Non-capitalist) ซึ่งหมายถึงผู้มีสิทธิออกเสียง ทั่วไปนั้น ยังไม่อาจมีพลังในการต่อรอง ต่อกลุ่มทุน-การเมือง หรือ รัฐบาล เพื่อเรียกร้องแสวงหา ค่าเช่าในรูปแบบการกระจายใหม่ (Redistributive rents) ได้โดยตรง<sup>6</sup> หรือ มีน้ำหนักมากนัก โดยเฉพาะเมื่อระบบอุปถัมภ์แนวตั้งยังคงแข็งแกร่ง ซึ่งส่งผลให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ถูกโอนย้ายไปสนับสนุนการสะสมทุนขั้นพื้นฐาน (Primitive capital accumulation) มากกว่าประเทศอื่น ในเอเชียใต้ ซึ่งถือเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เกิดการลงทุนสูง

### 3.2.2) ฐานความชอบธรรมของรัฐบาล

Stanford Encyclopedia of Philosophy (2010)<sup>7</sup> อธิบายว่า “ความชอบธรรม” เป็นคำที่มีความหมาย ค่อนข้างกินความกว้างขวาง และอาจถูกตีความได้ทั้งในแง่การ “อธิบาย” หรือ การชี้ถึงลักษณะที่ “ควรจะเป็น” ทว่ากล่าวโดยรวมแล้ว ความชอบธรรม หมายถึง รากฐานความมั่นคงของทุกระบบอำนาจ ซึ่งสัมพันธ์กับความเชื่อในความดีงามของบุคคลซึ่งบังคับใช้อำนาจ ที่ได้รับการเคารพยอมรับเหล่านั้นซึ่งมีที่มาจาก วัฒนธรรม, บารมี และ ความเชื่อในกฎหมาย

ทั้งนี้ จากการที่ Weber กล่าวว่า ความชอบธรรมคือ ความมั่นคงของทุกระบบอำนาจ จึงอาจตีความต่อไปได้อีกว่า ความชอบธรรม ถือเป็นเกณฑ์อ้างอิงการยอมรับในอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น รัฐบาลใดที่ปราศจากความชอบธรรมทางการเมือง รัฐบาลดังกล่าวก็ไม่อาจบังคับใช้อำนาจรัฐที่ตนเองถือครองอยู่ได้ และ เมื่อรัฐบาลไม่อาจบังคับใช้อำนาจรัฐในมือได้ รัฐบาลดังกล่าวก็ไม่อาจดำรงอยู่ในฐานะรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน

รัฐบาล (และราชาของรัฐ) ต่างๆจึงต้องคำนึงในการหาความชอบธรรมทางการเมือง และ รักษาฐานความชอบธรรมทางการเมือง ไปพร้อมกัน ซึ่งในเบื้องต้นเรากล่าวถึงไปบ้างแล้วว่า ความชอบธรรม เกิดได้จาก ปัจจัยด้านวัฒนธรรม, บารมี และ กฎหมาย ทั้งนี้ ในแง่มุมที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ฐานความชอบธรรมของรัฐ ยังสามารถที่จะอิงอยู่บนฐานอื่นๆ ได้อีกเช่นเดียวกัน อาทิ ความมีศีลธรรมจรรยา ซึ่งอาจ

<sup>6</sup> ในนัยนี้ ค่าเช่าจากการกระจายใหม่ ถูกส่งผ่านไปสู่มหาชนในระดับท้องถิ่นผ่าน เจ้าพ่อท้องถิ่นที่ทำหน้าที่อุปถัมภ์พื้นที่ ของตนเองอยู่นั่นเอง

<sup>7</sup> ซึ่งมีการอ้างถึง Weber (1964) และ Rawls (1993) ร่วมอยู่ด้วย

สะท้อนผ่านการกำกับดูแลกระบวนการ ทุจริต ประพฤติมิชอบ (ซึ่งเป็นรูปลักษณะหนึ่งของกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) และ ประสิทธิภาพในการบริหารรัฐกิจ

การจะทำความเข้าใจถึงสภาพความขัดแย้งทางการเมือง ผ่านการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น เรื่องฐานความชอบธรรม มีความสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ ความรุนแรงทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ ก็เมื่อรัฐมีฐานความชอบธรรมที่ลดน้อยถอยลง และ ฐานความชอบธรรมที่ลดน้อยถอยลง หรือ มากขึ้นนั้น บางส่วนก็สัมพันธ์อยู่กับการกำกับดูแล “กระบวนการแสวงหาค่าเช่า” บางส่วน โดยเฉพาะ การทุจริต ประพฤติมิชอบ

ฐานความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล ก่อน พ.ศ. 2540 นั้นน่าสนใจอย่างมาก เพราะ แต่ละรัฐบาลนั้น มีความหลากหลายของฐานความชอบธรรมซึ่งค้ำยันรัฐบาล กล่าวคือบางรัฐบาลนั้น อาศัยฐานความชอบธรรมในเรื่อง การเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง (ซึ่งถือเป็นการกระทำภายใต้กรอบของกฎหมาย) เช่น พรรคประชาธิปัตย์ (2537)

อย่างไรก็ตามแต่ ฐานความชอบธรรมนั้น มีความละเอียดกว่าเพียงการพิจารณาถึงรูปแบบในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ดังเช่นที่ **อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2550)** ได้กล่าวไว้ว่า “ความชอบธรรมเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการเมือง อย่าลืมว่าการเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความชอบธรรม แต่ไม่เพียงพอ ทุได้ง่ายๆว่าใครไม่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าไม่ชอบธรรม แต่คนที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องชอบธรรมทุกคน ต้องมีเงื่อนไขอื่นด้วยว่า ปฏิบัติอย่างไร”

ตัวอย่างเช่น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2535) ซึ่งมีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่คนเมืองและชนชั้นนำก็สามารถยอมรับได้นั้น เราจะอธิบายประเด็นนี้ในเรื่องของฐานความชอบธรรมได้อย่างไร? โดยคร่าว ผู้วิจัยเชื่อว่า ฐานความชอบธรรมทางการเมืองในกรณีนี้ คือการที่รัฐบาลนายอานันท์ ได้รับบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (ได้รับแรงหนุนจากสถาบันอำนาจตามประเพณีและ วัฒนธรรม) และ ในขณะเดียวกัน ภาพลักษณ์ของการไม่เป็นนักการเมืองนี้เองได้ลดอคติของประชาชน เกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบ ของรัฐบาลลง

โดยเฉพาะประเด็นหลังนี้ ได้สะท้อนอย่างชัดเจนว่า ฐานความชอบธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย มิได้สถาปนาอยู่บนเรื่องของการเลือกตั้งเท่านั้น หากยังมีเรื่องความโปร่งใส ดังนั้น บางกลุ่มในสังคม เช่น ชนชั้นกลางในเมืองตามทัศนะของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล หรือ เกษียร เตชะพีระ ยังสามารถที่จะละเลยต่อคุณสมบัติหรือฐานความชอบธรรมจาก “การได้รับการเลือกตั้ง” ได้เป็นครั้งคราว เพื่อแลกกับรัฐบาลที่มีฐานความชอบธรรมในเรื่อง “ความโปร่งใส และไม่ทุจริต” (ดู เสกสรรค์ ประเสริฐกุล , 2552)

ในเมื่อฐานความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญของ เสถียรภาพรัฐบาล ถูกนับเป็นหลายส่วนด้วยกัน อาทิ ฐานความชอบธรรมที่ได้รับการวางพระราชหฤทัยจากสถาบันพระมหากษัตริย์, ฐานความชอบธรรมในเรื่องการโปร่งใสไม่ทุจริต และ ฐานความชอบธรรมจากการเข้าสู่อำนาจรัฐด้วยวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย ประเด็นปัญหาสำคัญคือ แล้วฐานความชอบธรรมใดกันแน่ที่มีอิทธิพลครอบคลุมเหนือฐานความชอบธรรมอื่น

ผู้วิจัยมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า ความสัมพันธ์และบทบาทเชิงโครงสร้างบางอย่าง เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างกันของ รูปแบบของความพึงพอใจ ต่อฐานความชอบธรรมทางการเมือง ยกตัวอย่างเช่น สาเหตุสำคัญที่คนชั้นกลางในเมืองของสังคมนั้น ให้ความสำคัญฐานความชอบธรรมในเรื่องการโปร่งใสไม่ทุจริต ค่อนข้างมาก อาจเพราะว่า บทบาทในเชิงเศรษฐกิจของชนชั้นกลางเหล่านี้คือ คนที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทางการ (Formal economic sector) ที่ต้องเป็น “ผู้จ่ายภาษีทางตรง” ดังนั้นจึงมีความรู้สึกได้รับผลกระทบค่อนข้างมาก เมื่อเงินภาษีของตนเองถูกนำไปใช้ทุจริต อย่างขาดประสิทธิภาพ

กรณีที่สามารถยกมาเทียบเคียงได้คือ ปรากฎการณ์ต่อต้านรัฐบาลสุจินดา ซึ่งเป็นผลพวงของการรัฐประหาร ทว่ายอมรับรัฐบาลอันันท์ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งได้ (แน่นอนว่าเพราะได้รับฐานความชอบธรรมในเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์เสริมหนุนด้วยอีกแรงหนึ่ง) หรือ เมื่อครั้งชนชั้นกลางบางส่วนต่อต้านรัฐบาลทักษิณในข้อหาเผด็จการรัฐสภา แต่กลับสามารถยอมรับ รัฐบาลที่แต่งตั้งโดย คณะรัฐประหาร ปี

พ.ศ. 2549 ได้ เป็นต้น ในทางกลับกัน สถานความชอบธรรมสำหรับกลุ่ม “ผู้ไม่ได้จ่ายภาษีทางตรง”<sup>8</sup> คือ กลุ่มเกษตรกรรายย่อย และ คนจน นั้น อาจขึ้นอยู่กับ ประสิทธิภาพในการบริหารรัฐกิจที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเกลี้ยกระจายทรัพยากรลงไปที่ท้องถิ่นของตนเอง โดยเปรียบเทียบ มากกว่ากลุ่มผู้จ่ายภาษีทางตรง<sup>9</sup>

ในขณะนี้ เราอาจสรุปได้ว่า นอกจากแต่ละรัฐบาล จะมีความแตกต่างกันของฐานความชอบธรรมที่ค้ำยันรัฐบาลไว้ในอำนาจรัฐแล้ว ประชาชนเองก็มีการให้คุณค่าต่อฐานความชอบธรรมที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น ความขัดแย้งทางการเมือง จึงควรที่จะมีไม่มาก หากฐานความชอบธรรมของรัฐบาล สอดคล้องกับการให้คุณค่าของคนส่วนใหญ่

กล่าวคือ รัฐบาลที่มีจากการเลือกตั้ง เมื่อมีฐานความชอบธรรม จากการเข้าสู่อำนาจรัฐ แล้ว เมื่อมีการทุจริตประพฤติมิชอบ และ ยังไม่สามารถบริหารรัฐกิจได้มีประสิทธิภาพ หรือ ไม่กระจาย ทรัพยากรลงไปที่ท้องถิ่น (Redistributive rents) นายทุนกรุงเทพฯ ก็จะกดดันเพื่อให้รัฐบาลลงจากอำนาจ ในขณะเดียวกัน ประชาชนในต่างจังหวัดก็ได้คัดค้าน การกดดัน ขัปลั้รัฐบาลดังกล่าว เพราะมิได้สัมพันธ์กับความสนใจของตน<sup>10</sup>

ซึ่งกลับกันกับกรณีความขัดแย้งในสมัยรัฐบาลทักษิณ ที่มีฐานความชอบธรรม กรณีที่มีประสิทธิภาพในเรื่องการโยกย้ายทรัพยากรไปกระจายให้แก่คนต่างจังหวัด ดังนั้น เมื่อนายทุนกรุงเทพฯ ขัปลั้รัฐบาลทักษิณ คนต่างจังหวัดซึ่งได้รับผลบวกจาก การโยกย้ายทรัพยากร และการบริหารรัฐกิจของ

<sup>8</sup> อย่างไรก็ตาม กลุ่มเหล่านี้ ร่วมจ่ายภาษีทางอ้อม

<sup>9</sup> มีการขยายผล ศึกษาในรูปแบบเศรษฐศาสตร์การทดลอง ดังแสดงใน ภาคผนวก ก

<sup>10</sup> ซึ่งเกิดจากปัญหา การดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบ หนึ่งรัฐสองสังคม ตามศัพท์บัญญัติของ เสกสรรค์ หรือ สองนคราประชาธิปไตย ในภาษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ กล่าวคือ มีความลำเอียงในการผันงบประมาณลงไปเพื่อพัฒนาเมืองมากกว่าชนบท ตัวอย่างเช่น “งบประมาณเยอะๆ โดยเฉพาะจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งอยู่ใกล้กรุงเทพฯ มาก มีความเจริญมากอยู่แล้วยังได้รับงบฯไปถึงพันกว่าล้านบาท (1,143,303,980 บาท – เติมโดยผู้เขียน) เทียบกับจังหวัดเลยได้แค่ 640,752,713 บาทเท่านั้น” (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2539 หน้า 78)



รัฐบาลทักษิณ จึงออกมาสนับสนุนรัฐบาล และ เกิดความขัดแย้งกันเองในระดับมวลชนอย่างกว้างขวาง ดังจะได้กล่าวถึงอย่างเข้มข้นอีกครั้งในบทที่ 4 และ 5

### 3.2.3) การขูดเซยความขาดประสิทธิภาพทางการเมือง ผ่านเครื่องมือทางการเงิน

งานของ Kahn and Jom (2000) ซึ่งอ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตริรัตน์ (2546) และ ข้อวิเคราะห์ในส่วนของฐานความชอบธรรมทางการเมือง ชี้ตรงกันว่า รัฐบาลในช่วงก่อน พ.ศ. 2540 นั้นประสบกับปัญหาในเรื่องการบริหารรัฐกิจ ให้ส่งผลดีไปสู่กลุ่มที่มีใช้นายทุน (Non-capitalist) หรือผู้มีสิทธิออกเสียงโดยเฉพาะในส่วนที่อยู่ในบริเวณนอกเมือง ทั้งนี้เพราะ กลไกการแข่งขันแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น ยังดำเนินไปแบบมีการแข่งขันในวงจำกัด และ ปราศจากการโยกย้ายทรัพยากรแบบกระจายใหม่ (Redistributive rents)

ภาวะเรื้อรังในการขาดประสิทธิภาพของรัฐบาล ในมิตินี้ นำที่จะส่งผลลบ ต่อฐานความชอบธรรมของรัฐบาล และ บันทอน ดุลยภาพระหว่างกลุ่มทุน-การเมือง และ ทหาร หากไม่ถูกจัดการด้วยเครื่องมือบางประการ ซึ่งแน่นอนว่า ไม่ใช่การใช้กำลัง หรือ อาวุธ เข้าจัดการ หากเป็นเรื่องของการใช้เครื่องมืออื่นๆ เข้าประกอบกัน อาทิ การใช้โครงสร้างการอุปถัมภ์ดังที่ดำเนินการผ่านเจ้าพ่อท้องถิ่น ซึ่งภายหลังการโค่นล้มจอมพลถนอม ได้เปลี่ยนรูปไปเป็น นักการเมืองท้องถิ่น

นอกจากนั้น ยังมีเครื่องมืออีกประการหนึ่ง ซึ่งสามารถนับรวมได้ว่า เป็นอีกเครื่องมือสำคัญในการลดแรงต่อต้าน จากความไม่พอใจของประชาชนในส่วนที่มีใช้นายทุน ซึ่งเสียประโยชน์ หรือ ไม่เคยได้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะ อยู่นอกวงของหุ้นส่วนค่าเช่าทางเศรษฐกิจในโครงสร้างค่าเช่า ก่อนพ.ศ.2540

เครื่องมือดังกล่าวได้แก่ การจ่ายเงินสดเป็นค่าชดเชยล่วงหน้า จากการทำนโยบายสนองตอบต่อความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียง (ซึ่งมักจะขัดแย้งกับความต้องการของกลุ่มทุน-การเมือง) ผ่านการจ่ายเงินซื้อเสียง (Vote buying) และ การจ่ายในรูปแบบเงินอุดหนุนแบบอื่นๆ ที่กระทำอย่างต่อเนื่องในระหว่างสมัยที่ดำรงตำแหน่ง อาทิ การจ่ายค่างานศพ การไปร่วมงานบุญ เป็นต้น



ในขณะนี้ เงินซื้อเสียง และ เงินสมทบงานในชุมชนทั้งหลาย ได้เข้ามามีบทบาทมากกว่า การนำมาใช้เพื่อการซื้อสิทธิในการลงคะแนนเสียงสำหรับก้าวเข้าสู่อำนาจรัฐของพรรคการเมืองเท่านั้น หากแต่เงินซื้อเสียงยังมีบทบาทในฐานะเครื่องมือที่พรรคการเมือง และ นักการเมือง ใช้เพื่อชดเชยให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียง เพื่อที่จะทำนโยบาย (โยกย้ายค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) โน้มเอียงไปในทางกลุ่มทุนภายหลังการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ เคยกล่าวไว้ว่า ชาวบ้านไม่ได้รังเกียจที่มี ส.ส. เป็นคนโกง แต่ชาวบ้านบอกว่า ถ้าโกงได้มากอย่างนี้ ก็ควรซื้อเสียงเขาในราคาแพงกว่านี้ "ถึงจะเป็นธรรม" (อ้างถึงใน ไชยยันต์ ไชยพร, 2553)

**โดยสรุปแล้ว** ปัจจัยเชิงโครงสร้างของการแข่งขันระหว่าง เอกชนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ, ฐานความชอบธรรมทางการเมือง ตลอดจน ปัจจัยในแง่ของรูปแบบการจัดการ-โยกย้ายค่าเช่า (Management – transfer rents) ของผู้ดำเนินนโยบาย ชี้ว่า ตลาดเศรษฐกิจ-การเมืองในช่วงก่อน พ.ศ. 2540 นั้น มีคุณภาพระดับหนึ่ง (ซึ่งช่วยประคับประคองระบบมิให้ดำเนินไปสู่ความขัดแย้ง-รุนแรง) โดยต่างฝ่ายต่าง มีความสัมพันธ์ต่อกัน

พรรคการเมืองส่งมอบชุดนโยบายบางส่วนที่ไม่ขัดแย้งกับกลุ่มทุน-การเมือง และ/หรือ เงินซื้อเสียง และเงินสมทบท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้แก่ประชาชน ซึ่งอยู่ภายใต้โครงข่ายอุปถัมภ์ของตนเอง เพื่อแลกกับคะแนนเสียง, ในขณะเดียวกันก็ส่งมอบชุดนโยบาย ซึ่งเป็นที่ต้องการของกลุ่มทุน ให้แก่กลุ่มทุน-การเมืองในสังกัดของตน เพื่อแลกกับงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และ เพื่อสะสมความมั่งคั่งส่วนตัวอีกทอดหนึ่ง ซึ่งการจัดการกระแสการไหลของค่าเช่าในลักษณะดังกล่าวนี้ จะช่วยให้ หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ระหว่างภาคประชาชนกับรัฐลดลงได้

ผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนซึ่งไม่ได้อยู่ในโครงข่ายอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง และ นักการเมืองท้องถิ่น หรือ ที่อาจเรียกได้ว่าเป็นคนส่วนน้อย – ชายขอบ ก็ได้รับการอุปถัมภ์โดยโครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ และ องค์กรพัฒนาเอกชน, โดยเฉพาะส่วนของสถาบันพระมหากษัตริย์ การอุปถัมภ์ทรัพยากรลงมาสู่คนส่วนน้อยชายขอบ ในรูปของโครงการพระราชดำริต่างๆ เป็นแบบหนึ่งของการกระจายค่าเช่าใหม่

(Redistributive rents) และ ถือเป็นกลไกสำคัญ ที่ส่งเสริมให้ สถาบันพระมหากษัตริย์มี ฐานความชอบธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น

การจะดำเนินการกระจายค่าเช่าใหม่ของสถาบันพระมหากษัตริย์ ผ่านการดำเนินโครงการในพระราชดำริ – พระราชประสงค์ นั้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ โดยลำพังสถาบันพระมหากษัตริย์ ด้วยข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ หรือ กำลังคน (ขนาดของข้าราชการบริพารภายใต้ การกำกับโดยตรงจากวังไม่อาจขยายได้อย่างอิสระ หรือ ปราศจากข้อจำกัด) เป็นต้น

ดังนั้น สถาบันพระมหากษัตริย์จึงพึ่งพา รัฐบาล และ กลุ่มทุน ในการสมทบงบประมาณ และ ดำเนินการ ในกิจการบางประการซึ่งเป็นการริเริ่มตามพระราชดำริ โดยรัฐบาลก็ได้รับฐานความชอบธรรม (ตามวัฒนธรรม) และ เอกชนอาจได้รับการยอมรับทางสังคม หรือ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ในเวลาต่อมา

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เราจะพบว่ากลุ่มพลังทางสังคมไม่ว่าจะเป็น กลุ่มทุน, พรรคการเมือง, ภาคประชาชน และ สถาบันพระมหากษัตริย์ มีส่วนสัมพันธ์และดูแลกันเองอยู่ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมือง ก่อน พ.ศ.2540 ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามแต่ คุณภาพในโครงสร้างดังกล่าวนี้ กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปภายหลังเกิดการปรับตัวเชิงโครงสร้าง ในภาคเศรษฐกิจ และ การเมืองในเวลาต่อมาซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

### 3.3) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่าง พ.ศ.2540-2544

วิกฤติการเงิน พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม อย่างมาก และได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านสถาบันทางการเมืองสำคัญด้วย ในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญได้แก่ (1) การเกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กระทบโครงสร้างทางการเมือง), (2) การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 (กระทบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ) ซึ่ง การเปลี่ยนแปลงทั้งสองประการ จะได้นำไปสู่การวิเคราะห์ ในประเด็นที่ (3) ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ระหว่างพ.ศ. 2540 - 2544

### 3.3.1) บทบาทของรัฐธรรมนุญฯ พ.ศ.2540 ต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในตลาด การเมืองไทย

จากกรอบความเข้าใจในเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยทั่วไปแล้วเราจะพบว่า ยังมีการแข่งขันที่มากยิ่งขึ้น ส่วนเกินทางเศรษฐกิจก็น่าที่จะลดลงเป็นลำดับ อันเนื่องมาจากส่วนเกินดังกล่าวจะถูกผู้แสวงหาค่าเช่ารายใหม่ๆ เข้ามาแบ่งส่วนเกินนั้นกระทั่งส่วนเกินลดลงเหลือเพียงระดับผลตอบแทน หรือผลกำไรปกติ (ค่าเช่าเป็นศูนย์) ดังนั้น หากต้องการที่จะนำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาพิจารณาถึงบทบาทของรัฐธรรมนุญเพื่อที่จะออกแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองให้มีค่าเช่า และ ความสูญเสียจากการแสวงหาค่าเช่าที่น้อยที่สุดนั้น ก็คงที่จะต้องพิจารณาคุณลักษณะของสภาพแข่งขันในตลาดการเมืองเป็นสำคัญ โดย **รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546)** ได้ชี้ว่า

"ตลาดการเมืองไทย(ก่อนพ.ศ. 2540)เป็นตลาดที่มีได้สมบูรณ์ (Imperfect competition) ความไม่สมบูรณ์ของตลาดวิเคราะห์ได้จากทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barrier to entry), การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง (Power concentration), ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทางการเมือง (Imperfect information), และการขาดความร่วมมือจากภาคประชาชน (People participation)" (**รังสรรค์, 2546: น. 26**)

ดังนั้น การมีรัฐธรรมนุญฯ พ.ศ. 2540 จึงน่าที่จะได้เข้ามาช่วยบรรเทาความไม่สมบูรณ์ของตลาดการเมืองเหล่านี้ กล่าวคือ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนุญฯ พ.ศ. 2540 ได้ช่วยส่งเสริมให้เกิด การเข้าสู่ตลาดการเมือง, การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, การกระจายตัวของสารสนเทศทางการเมือง และ การมีส่วนร่วมภาคประชาชน ให้มากยิ่งขึ้นอย่างน้อยก็ในระดับหลักการ, เจตนารมณ์ หรือ อย่างน้อยก็โดยเปรียบเทียบกับระยะก่อนหน้า ตัวอย่างเช่น:

การเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้นนั้น รัฐธรรมนุญก็ได้บัญญัติให้ลดขนาดเขตเลือกตั้งลงและออกแบบระบบการเลือกใหม่ (ม.102), การเลือกอำนาจให้พรรคการเมืองสร้างจัดตั้งได้ง่ายมากขึ้น (ม. 328 (1)) และ การบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง

การกระจายอำนาจเข้าสู่ท้องถิ่นก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน จนเป็นผลให้เกิด พรบ.กำหนดแผน และขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ. 2542 (ต่อไปนี้จะเรียก พรบ.กระจายอำนาจ)

การกระจายสารสนเทศทางการเมือง<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ระบุให้มีการเปิดเผย-ถ่ายเทสารสนเทศทางการเมืองมากขึ้นผ่านการส่งเสริมสิทธิการเข้าถึงข้อมูลของรัฐ (ม. 58) โดยเฉพาะในส่วนที่กระทบต่อสวัสดิการ และ สิ่งแวดล้อมของตนเอง (ม. 59) ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกันกับ พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แล้วจะพบว่า ทิศทางของ การถ่ายเทสารสนเทศทางการเมืองน่าที่จะพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นลำดับ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนนั้น มีการให้ความสำคัญอยู่ค่อนข้างสูง โดยบัญญัติเอาไว้อย่างครอบคลุมในหลายหมวดด้วยกัน อาทิ (1) ด้านสิทธิและเสรีภาพ (ม. 45, 46, 49, 56, 59, 61, 62), (2) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ม. 76, 78, 79, 89), (3) กระบวนการทางนิติบัญญัติ (ม. 170, 287) และ (4) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ม. 76, 197, 304) **รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546)**

อย่างไรก็ตามแต่ ยังคงมีปัจจัยต่างๆอีกมากมายที่ทั้งอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญเอง และ อยู่ภายนอกรัฐธรรมนูญซึ่งกีดขวาง ทัดทาน บทบาทของรัฐธรรมนูญฯ ต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดการเมืองในมิติต่างๆ อาทิ

การขัดกันระหว่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง เช่น แม้รัฐธรรมนูญจะก่อเสริมให้พรรคการเมืองสามารถเกิดขึ้นได้โดยง่าย ทว่า ในอีกด้านหนึ่งก็ไปวางหลักเกณฑ์ให้พรรคเล็กเข้าสู่อำนาจรัฐได้ยาก (Size bias) ด้วยเงื่อนไขคะแนนเสียงระบบสัดส่วนต้องมากกว่าร้อยละ 5 จึงจะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร

<sup>11</sup> การโฆษณาทางการเมืองแม้จะเป็นการเพิ่มสารสนเทศ ทว่าการโฆษณาทางการเมืองดังกล่าวอาจไม่ได้สะท้อนข้อเท็จจริงของคุณภาพ “บริการทางการเมือง” จะเป็นก็แต่เพียงการสะท้อนภาระทางการคลังของรัฐในอนาคตทั้งนี้ เพราะ การลงทุนในโฆษณาการเมืองยิ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้พรรคการเมืองมีภาระผูกพันที่จะต้องตอบแทนต่อกลุ่มทุนซึ่งสนับสนุนงบประมาณมากเท่านั้น (Ferguson, 2000 อ้างถึงใน **รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2547**)

การที่รัฐธรรมนูญ ระบุให้ผู้สมัคร สส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองใดการเมืองหนึ่งเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 90 วัน เป็นเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิดระบบการเมืองซึ่ง หัวหน้าพรรคการเมือง และ นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งค่อนข้างมาก อันก่อให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง และ ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่น้อยลง

ในขณะที่ภายนอก รัฐธรรมนูญ การปรับตัวเชิงโครงสร้างทางการเมืองครั้งสำคัญนี้อาจส่งผลไม่เต็มที่นัก เมื่อลงไปพิจารณาถึง การเมืองในระดับวัฒนธรรม หรือ ระดับท้องถิ่นตัวอย่างเช่น ในมิติของการกระจายอำนาจนั้น แม้ว่า รัฐบาลจะบัญญัติให้มี พรบ. กระจายอำนาจ ขึ้น ทว่าตลอดทศวรรษ หลังการกระจายอำนาจ ยังไม่อาจกระจายภาระงานลงไปได้อย่างเต็มที่ เช่น งานด้านการศึกษา

ในมิติของการกระจายสารสนเทศทางการเมืองนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว การเปิดเผยดังกล่าวยังคงเป็นการเปิดเผยเมื่อร้องขอ เท่านั้น กล่าวคือ หากประชาชนต้องการเข้าถึงสารสนเทศทางการเมืองก็ต้องแสวงหาด้วยตนเอง ด้วยการเข้าไปร้องขอต่อรัฐ, รวบรวมจากแหล่งข้อมูลที่กระจายตัว, ไม่เป็นระเบียบ และ ไม่จัดอยู่ในรูปแบบการนำเสนอที่สอดคล้องกัน ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูล (Transaction cost) และ บริหารจัดการข้อมูล (Management cost) ที่สูง ทั้งนี้ **รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546)** ได้ชี้ว่าเหตุที่ต้นทุนทั้งสองส่วนข้างต้นยังคงสูงอยู่มากในตลาดการเมืองนั้นก็เพราะ การขาดวัฒนธรรมในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล และ ความโปร่งใส เป็นต้น<sup>12</sup>

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup> อุปสรรค ที่ขัดแย้งกับ เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เรื่องสารสนเทศในย่อหน้านี้ ยังไม่นับรวมถึงเรื่องการ “ปฏิเสธทางการเมือง” ด้วย กล่าวคือ สารสนเทศในตลาดการเมืองนั้นเป็นที่แน่นอนว่าจะต้องมีทั้งแง่บวก และ แง่ลบกับทั้งต่อตัวพรรคการเมือง และ นักการเมืองเอง อย่างไรก็ตาม นักการเมืองมักออกมารับในส่วนของข่าวเชิงบวก และ ปฏิเสธข่าวเชิงลบ ด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การอ้างความชอบในการดำเนินการและปฏิเสธการตำหนิ (credit claiming and blame avoidance method)<sup>12</sup>, การจ่ายเงินลงไปเพิ่มเพื่อทุเลาปัญหา หรือ ชะลอมผลร้ายออกไป (Throw good money after bad), การส่งผ่านความรับผิดชอบ (pass the buck), การย้ายข้างไปสู่ฝ่ายที่น่าจะชนะ (jump on the band wagon), การกระจายความผิดออกไป (circle the wagon) (Rose, 1984 and Lybeck, Paldam and Schneider อ้างถึงใน สมบัติ, 2549)



อย่างไรก็ตามแต่ หากจะชี้ขาดลงไป รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ก็ยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดภาพร่างของโครงสร้างทางการเมืองใหม่อยู่ดี โดยมี ประเด็นที่เป็นแก่นแกนดังต่อไปนี้คือ 1) การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรงได้อย่างเป็นระบบ ผ่านสถาบันทางการเมือง เช่น การมีสิทธิที่จะเสนอกฎหมาย และ ถอดถอนนักการเมือง, การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางตรง ฯลฯ และ 2) การสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งและหัวหน้าพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง

ส่วนผลจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในทางการเมืองผ่าน รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นี้จะส่งผลอย่างไรกับโครงสร้างการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น เป็นเรื่องซึ่งจะกล่าวสรุปอีกครั้ง เมื่อเราเข้าใจการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจาก การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 แล้ว เพราะต้องอาศัยทั้งสอง มิติการเปลี่ยนแปลงในการวิเคราะห์

### 3.3.2) ผลของวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 กับการเปลี่ยนแปลงกลุ่มทุนสำคัญ

ขณะเดียวกับที่รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง วิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ก็ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการเปลี่ยนย้ายศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในส่วนของกลุ่มทุน-การเมือง จากกลุ่มภาคบริการการเงิน การธนาคาร (ตารางที่ 3.1<sup>13</sup>) มาสู่กลุ่มตระกูลชินวัตร และ ภาคส่งออก อาทิ กลุ่มตระกูลเจียรวนนท์ ซึ่งได้รับผลบวกจากการอ่อนตัวลงของค่าเงินบาทอย่างมาก

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ กลุ่มตระกูลชินวัตร และ กลุ่มตระกูลเจียรวนนท์ ได้ยุติการแข่งขันในธุรกิจโทรคมนาคม และ หันมาควมบรมมบริษัทเคเบิลทีวีของทั้งสองเข้าด้วยกัน และ ยังได้ผนวกความร่วมมือในด้านอื่นๆอีก กระทั่งในช่วง พ.ศ. 2542 กลุ่มตระกูลเจียรวนนท์ ก็เป็นนายทุน กลุ่มสำคัญที่สนับสนุน และมีตัวแทนเป็นรัฐมนตรี (นายวัฒนา เมืองสุข) อยู่ในรัฐบาลพรรคไทยรักไทย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตีร์รัตน์, 2546 หน้า 23)

<sup>13</sup> ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า กว่า 5/11 ตระกูลเป็นธุรกิจที่อยู่ในกลุ่มการเงินทั้งสิ้น ยุคก่อนหน้าวิกฤติพ.ศ. 2540 จึงเป็นยุคที่หลายคนให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าเป็นยุคของกลุ่มทุนธนาคาร ทว่า อันที่จริง ยังมีกลุ่มธุรกิจอื่นอีกเช่นเดียวกัน ที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ทว่ามิได้นำบริษัทของตนเอง เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น ตระกูลอัมพพ (เครือเดอะ มอลล์) หรือ เครือกระทิงแดง เป็นต้น



ตารางที่3.1: แสดงลำดับกลุ่มทุนที่มีมูลค่าตราสารทุนสูงสุดในตลาดหลักทรัพย์ฯ ก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ

	กลุ่มทุน	มูลค่า (ล้านบาท)
1	กลุ่มทุนพระมหากษัตริย์	127,922
2	กลุ่มตระกูลชินวัตร	101,608
3	กลุ่มตระกูลโสภณพนิช	66,252
4	กลุ่มตระกูลเจียรวนนท์	55,701
5	กลุ่มตระกูลกรรณสูตร	51,530
6	กลุ่มตระกูลเบญจรงค์กุล	43,587
7	กลุ่มตระกูลลำซำ	42,274
8	กลุ่มตระกูลศรีเพ็ญพุ่ม	37,391
9	กลุ่มตระกูลเลี้ยวไพรัตน์	36,806
10	กลุ่มตระกูลโพธารามิก	26,746
11	กลุ่มตระกูลรัตนรักษ์	18,051

ที่มา: เนตรนภา ไททย์เลิศศักดิ์ (2549 หน้า 105)

ผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 นอกจากจะส่งผลร้ายต่อภาคการเงินโดยตรงแล้ว ยังมีผลกระทบโดยอ้อมไปถึงภาคธุรกิจ อีกหลายกลุ่มด้วยกัน เช่น กลุ่มธุรกิจต่างๆที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง ซึ่งได้รับผลกระทบจากการปิดตัวของ 50 สถาบันการเงิน และการขาดแคลนแหล่งเงินทุนในการดำเนินกิจการ<sup>14</sup> นอกจากนี้ยังรวมถึง กลุ่มค้าปลีกค้าส่งต่างๆ โดยเฉพาะ ตระกูลจิราธิวัฒน์ และ เจียรวนนท์ ที่ต้องตัดขายหุ้นในส่วนของบริษัทในเครือออกไปปริมาณมาก (เนตรนภา ไททย์เลิศศักดิ์, 2549)

<sup>14</sup> การล้มลงของสถาบันการเงินดังกล่าว ได้ส่งผลให้กลุ่มธุรกิจอีกมากที่ยังสามารถดำเนินการได้หากมีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอต้องปิดกิจการลง และ ส่งผลให้เกิดการว่างงาน ซึ่งจะทำให้อุปสงค์ของตลาดในภาพรวมลดลง เมื่อระบบเศรษฐกิจมหภาคหดตัว ธนาคารก็ไม่ต้องขยายวงเงินกู้ ท่ามกลางความเสี่ยง และ อัตราหนี้สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ยังอยู่ในระดับสูง กระทั่งส่งผลให้กลุ่มธุรกิจที่ขาดแคลนแหล่งเงินทุนปิดตัวมากขึ้นอีก จนส่งผลเป็นวัฏจักรของการตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงซึ่งเราสามารถ ทำความเข้าใจกลไกการตกต่ำทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้จากงานของ Fisher (1933) และ Ben Bernanke & Mark Gertler (1983 1989) ฯลฯ ซึ่งพยายามอธิบายในประเด็นเดียวกันว่า การส่งผ่านวิกฤติจากภาคการเงิน จะไปถึงภาคธุรกิจที่แท้จริงได้อย่างไรในภาวะวิกฤติ

ผลจากการตัดขายหุ้นออกไปในปริมาณมาก ในหลายธุรกิจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะทุนนิยมจาก “ทุนนิยมครอบครัว (Family capitalism)” มาเป็น รูปแบบของกลุ่มทุนซึ่ง คนไทยที่ถือหุ้นอย่างกระจัดกระจาย หรือ ตกเป็นของต่างชาติ โดยการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบธุรกิจของกลุ่มทุน และ ลักษณะของความเป็นทุนนิยมครอบครัวที่ลดน้อยลง ส่งผลต่อกลุ่มทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีการลงทุนผ่านการบริหารจัดการของ สำนักทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และ บริษัทในเครือ เช่น ทุนลดาวัลย์ จำกัด

**เนตรนภา ไททย์เลิศศักดิ์ (2549)** ชี้ว่า ในระหว่าง พ.ศ. 2540-2545 กลุ่มทุนพระมหากษัตริย์เสียหายอย่างหนัก กรณีธนาคารไทยพาณิชย์ ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เคยมีหุ้นอยู่ รวบรวมร้อยละ 25 จนเหลือสัดส่วนความเป็นเจ้าของเพียงร้อยละ 11.8 เท่านั้น กระทั่งกดดันให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ต้องเข้ามาเพิ่มทุนเพื่อรักษาสถานภาพการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

นอกจาก กลุ่มทุนพระมหากษัตริย์แล้ว กลุ่มทุนอื่นๆ ในบรรดาตระกูลเก่าแก่อาย่างเช่น ไสภณพานิช (ธ.กรุงเทพ), ลำซำ (ธ.กสิกรไทย), รัตนรักษ์ (ธ.กรุงศรีอยุธยา) และ เตชะไพฑูริย์ (ศรีนคร) ต่างก็มีสัดส่วนการถือครองความเป็นเจ้าของในส่วนทุนน้อยลงทั้งสิ้น และที่มากกว่านั้นคือ กลุ่มทุนที่เข้ามาถือครองความเป็นเจ้าของ ที่มากขึ้นนี้คือกลุ่มทุนจากต่างประเทศ<sup>15</sup>

ในกรณีของสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกเหนือจากส่วนที่ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะได้รับผลกระทบโดยตรง จากการที่มีความมั่งคั่งลดลง เพราะ วิฤติเศรษฐกิจแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง (โดยอ้อม) รัฐบาลเองก็สามารถสนองตอบพระราชประสงค์ได้น้อยลง เพราะต้องเพ่งความสนใจไปที่การแก้ไข

<sup>15</sup> ทว่า, ความสูญเสียที่ได้อ้างอิงถึงนี้ ถูกได้รับการเยียวยาอย่างค่อนข้างรวดเร็วด้วยปัจจัยที่ผสมผสานกันระหว่าง 1) ทิศทางอัตราดอกเบี้ย และ เศรษฐกิจมหภาค ที่ฟื้นตัว และ เอื้ออำนวยให้กลุ่มธุรกิจอื่น ได้แก่ ธนาคาร และ ก่อสร้าง ซึ่งสัมพันธ์กับรูปแบบการจัดการลงทุนของกลุ่มทุนสถาบันพระมหากษัตริย์สามารถทำกำไรได้ และ 2) การสานสัมพันธ์ทางธุรกิจเข้ากับกลุ่มทุนใหม่ๆ ที่มีขีดความสามารถมากยิ่งขึ้น อาทิ กลุ่มทุนข้ามชาติ อย่างเทมาเซ็ก, กลุ่มสิงคโปร์, กลุ่มเอชยูเกียริติ และ กลุ่ม ปตท. เป็นต้น (พอพันธ์ อุยยานนท์, 2549)<sup>15</sup> กระนั้นก็ตาม บางตระกูลก็ไม่อาจที่จะรักษาธุรกิจของตนเองไว้ได้ อาทิ กลุ่มเตชะไพฑูริย์ หรือ เลียวไพรัช เป็นต้น

ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเฉพาะหน้า เมื่อสถาบันพระมหากษัตริย์ได้สูญเสียทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และ โครงการตามพระราชดำริ ดังกล่าวย่อมทำให้บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม-การเมือง ในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ อ่อนกำลังลง

ในห้วงเวลาดังกล่าว ผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจมิได้กระจุกตัวอยู่เพียงระดับเศรษฐกิจส่วนบน หรือ ชนชั้นนำเท่านั้น ทั้งนี้เพราะ ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงโดยรวม ก็ได้รับผลกระทบไปด้วยจากการล่มลงของสถาบันทางการเงิน และ การเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อ ดังที่ได้กล่าวถึงไปบ้างแล้ว การว่างงานที่สูงขึ้นเป็นลำดับจากปรากฏการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากหันมาให้ความสำคัญกับการแสวงหาผู้นำประเทศที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ฉับไว

จึงอาจกล่าวได้ว่า การเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจนอกจากจะไปเคลื่อนย้ายโครงสร้าง ภาคเศรษฐกิจที่มีอำนาจจากกลุ่มทุนการเงิน ไปสู่กลุ่มทุนโทรคมนาคม และ ลดความมั่งคั่ง และ บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ลง พร้อมกันนั้นยังได้ไปเคลื่อน นำหนักของฐานความชอบธรรมรัฐบาล ให้มาเข้มข้นที่เรื่องของ ประสิทธิภาพในการบริหารเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในห้วงเวลาที่วิกฤติเศรษฐกิจได้เข้ามามีผลกระทบกับคุณภาพชีวิตอย่างกว้างขวางนี้ ฐานความชอบธรรมที่สำคัญที่สุดในการค้ำยัน เสถียรภาพของรัฐบาล อยู่ที่ประสิทธิภาพในการบริหารเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งอื่น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาปากท้องของประชาชน

### 3.3.3) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง พ.ศ. 2540 ต่อการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

เมื่อเรานำเอาการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ วิกฤติเศรษฐกิจในช่วงเวลาเดียวกันมาพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงไปของ การแสวงหาค่าเช่าก็จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงกลุ่มที่มีบทบาทนำในทางเศรษฐกิจ ได้ส่งผลให้การฉกฉวยประโยชน์กำลังของกลุ่มทุนเก่าซึ่งเป็น

กลุ่มทุนธนาคารและรับเหมา (รวมวัสดุก่อสร้าง) อ่อนกำลังลง และ เกิดกลุ่มทุน-การเมืองกลุ่มใหม่ขึ้น<sup>16</sup> ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างกลุ่มทุนโทรคมนาคม และ กลุ่มทุนโลก ซึ่งนำโดยกลุ่มทุนชินวัตร และ เจียรนวนนท์ ซึ่งต่อมาได้ร่วมมือกับกลุ่มทุนอื่นๆ จัดตั้งพรรคไทยรักไทยขึ้น

ที่ต้องกล่าวว่าเป็นกลุ่มทุน-การเมือง มิใช่กลุ่มทุนโดยทั่วไปก็เพราะ กลุ่มทุนชินวัตรและกลุ่มทุนเจียรนวนนท์ นั้นได้มีบทบาทในฐานะกลุ่มทุนที่สมทบเงิน และ ส่งคนของตนเองเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมาอย่างยาวนานแล้วก่อน พ.ศ.2540 เพียงเท่านี้ ในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น กลุ่มทุนทางการเงินยังคงมีบทบาทมากกว่า หรือมีแรงยึด แรงยึดเหนี่ยว (Hold out) ที่มากอยู่ในการเกาะกุมตำแหน่งทางเศรษฐกิจการเมืองเอาไว้ได้ จึงยังคงมีส่วนแบ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่ากลุ่มทุน-การเมืองกลุ่มใหม่

ผลจากการปรับเปลี่ยนผู้ครอบครองค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นี้จะส่งผลอย่างสำคัญต่อ โอกาสในการเข้าถึงอำนาจ ที่จะใช้ในการกระเกณฑ์ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งก็คือ อำนาจรัฐ ในช่วงเวลาต่อไป ทั้งนี้มิใช่เพียงเพราะ กลุ่มทุน-การเมืองใหม่ นี้มีทุนทางการเมืองสูงกว่าคู่แข่งรายอื่นๆ เท่านั้น หากเพราะ ฐานความชอบธรรมทางการเมืองที่แน่นหนักไปที่ ความสามารถเชิงเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย ทำให้กลุ่มทุน-การเมือง ที่รอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจมีความได้เปรียบเหนือคู่แข่งรายอื่นๆ ในการเข้าสู่อำนาจรัฐ

ในขณะเดียวกัน ส่วนเกินทางเศรษฐกิจของ ทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ได้รับการบั่นทอนลงอย่างมาก โดยในด้านหนึ่งเกิดจาก การที่กลุ่มทุนของตัวสถาบันพระมหากษัตริย์เองมีพลังในทางเศรษฐกิจน้อยไปพร้อมกับกลุ่มทุนการเงิน และ ก่อสร้าง และ ในอีกด้านหนึ่ง โดยอ้อมกลุ่มทุนอื่นๆ<sup>17</sup> ที่เคยสมทบ

<sup>16</sup> กลุ่มทุนเหล่านี้ แม้จะเกิดขึ้นมาก่อน พ.ศ. 2540 แล้ว ทว่า มิได้มีการผนึกรวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หรือ แสวงหาค่าเช่าร่วมกัน , ภายหลัง วิกฤติเศรษฐกิจ ความร่วมมือกันในการแสวงหาค่าเช่า และ การเข้าถึงอำนาจทางการเมือง เริ่มมีความเด่นชัด จึงอาจกล่าวได้ว่า หลังพ.ศ. 2540 กลุ่มทุน ที่รวมตัวเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจการเมืองร่วมกันนี้ เป็นการรวมตัวใหม่

<sup>17</sup> ในกรณีของทุนข้ามชาติ ถือว่าโดยทั่วไปแล้ว มิได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม มิได้คำนึงถึงความชอบธรรมในการดำรงอยู่โดยการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะป็นในระดับชาติหรือท้องถิ่นก็ตาม หากแต่ใช้ เรื่องของการปรับเปลี่ยนคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนในพื้นที่เป็นฐานความชอบ

ทรัพยากรเข้ามาให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ดำเนินการได้น้อยลง เพราะ ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน หรือ ไม่เช่นนั้น ก็ต้องปันทรัพยากรบางส่วนไปสมทบให้แก่กลุ่มทุน-การเมืองใหม่ เพื่อมิให้ถูกกันออกไปเป็น ทุนวงนอก (Outsider)

ในขณะนี้กลุ่มทุน-การเมืองใหม่ และ กลุ่มทุน-การเมืองเก่า รวมถึงกลุ่มทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงกลายเป็นคู่แข่งกัน ของกันและกันโดยปริยาย<sup>18</sup> ซึ่งการขัดแย้งแข่งขันกันระหว่างกลุ่มทุน-การเมือง เก่า และ ใหม่ นี้ จะถูกทำให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยผลกระทบจากตัวรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งสนับสนุนให้ รัฐบาลพรรคไทยรักไทย มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธรรมสำคัญทดแทน อาทิ การขายสินค้าราคาถูกได้ทำให้ผู้บริโภคโดยส่วนใหญ่ขยายขีดความสามารถของการบริโภคและ ความพึงพอใจโดยรวมได้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่ระดับรายได้เท่าเดิม ซึ่งหากมองในมิตินี้ การเข้ามาของกลุ่มทุนข้ามชาตินั้น กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป มากกว่า การดำรงอยู่ของรัฐบาล และการดำเนินนโยบายภาครัฐเสียอีก ตรงนี้เองที่ **เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2552)** ชี้ว่า อำนาจของรัฐบาลได้ถูกโอนย้ายไปสู่ “ตลาด” มากยิ่งขึ้น ในวันนี้อาจ ตีความได้ว่า อำนาจของรัฐได้ถูกทำให้กระจายออกไปทั้งโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กระจายสู่ท้องถิ่น) และ โดยรูปการ ทางเศรษฐกิจ (กระจายสู่ทุนข้ามชาติ และ ทุนใหม่) นั่นเอง

<sup>18</sup> แม้ว่าจะมีความพยายามในหลายรูปแบบที่จะประสานสายสัมพันธ์ระหว่างกันเอาไว้ เช่นการเข้าถือหุ้นไขว้ เป็นต้น

## บทที่ 4

### การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง และ

### การแสวงหาค่าเช่า ในสมัยรัฐบาลทักษิณ (2544-2549)

ในบทที่ 3 เราได้วิเคราะห์ปิดท้ายเอาไว้ว่า ภายใต้อิทธิพลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้สนับสนุนให้เกิดกลุ่มทุน-การเมืองใหม่ สำหรับบทที่ 4 จะวิเคราะห์ต่อไปอีก 3 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ (1) การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทย และ ผลกระทบจากการฉีกประสานกลุ่มทุน-การเมือง เข้าด้วยกัน, (2) การนำนโยบายประชานิยมมาใช้ และ (3) การเข้าแทรกแซงสถาบันทางอำนาจอื่นๆอย่างกว้างขวางของกลุ่มทุน-การเมือง “ไทยรักไทย” ซึ่งสุดท้ายจะนำไปสรุปถึงอิทธิพลของ ปัจจัยทั้งสามประการนี้ว่า ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสนามแข่งขัน ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไปอย่างไรบ้าง

#### 4.1) พรรคไทยรักไทย และ ผลกระทบจากการฉีกประสานกลุ่มทุน-การเมือง

ภายหลังจาก วิฤติเศรษฐกิจ 2540 กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองจำนวนมาก ได้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคหนึ่งชื่อ “ไทยรักไทย” โดยองค์ประกอบหลักๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนสำคัญได้แก่องค์ประกอบด้านนักวิชาการ, องค์ประกอบด้านทุน และ องค์ประกอบจากส่วนนักการเมือง

ในส่วนองค์ประกอบด้านวิชาการนั้น เราจะพบว่า ถ้าพิจารณารายนามคณะกรรมการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย 9 คนจาก 22 คนมีสถานะที่ชัดเจนว่า เป็นนักวิชาการ และ นักวิชาการเหล่านี้ “บางส่วน” ในภายหลังได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญ ในรัฐบาล ทั้งในฐานะผู้บริหารกระทรวงที่ประสบความสำเร็จด้านความนิยมอย่างมาก ในรัฐบาลทักษิณ1 อาทิ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็นต้น ในขณะที่บางส่วน ก็ช่วยให้คำปรึกษา และ แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ อยู่เบื้องหลัง อาทิ พันศักดิ์ วิญญรัตน์



ในส่วนขององค์ประกอบนักการเมือง (ตารางที่ 4.1) นั้น พบว่า พรรคไทยรักไทย เริ่มต้นจากฐานคะแนนเสียงในภาคกลาง และ ภาคเหนือ โดยภายหลังจากได้รับการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2544 ก็ได้มีการผนวกรวมกลุ่ม เสรีธรรมและกลุ่มความหวังใหม่ ซึ่งมีฐานคะแนนเสียง เข้มแข็งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เข้ามาด้วย ส่งผลให้พรรคมีความแข็งแกร่งในทุกภาค ยกเว้นภาคกลางซึ่งเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคประชาธิปไตย

ตารางที่ 4.1: แสดงกลุ่มการเมืองที่สำคัญในพรรคไทยรักไทย, ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ (2546) หน้า 74

ชื่อกลุ่ม	ผู้นำกลุ่ม	แกนนำสำคัญ	พื้นที่	พรรคเดิม
วังน้ำเย็น	นายเสนาะ เทียนทอง	นายพิทักษ์ อินทรวินัยนันท์ นางอุไรวรรณ เทียนทอง	ภาคกลางและภาค อีสาน	ความหวังใหม่
วังบัวบาน	นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์	สุริยะ จึ้งรุ่งเรืองกิจ	ภาคกลางตอนบน	กิจสังคม
สุโขทัย	นายสมศักดิ์ เทพสุทิน		ภาคกลางตอนบน	กิจสังคม
พลังธรรม	นางสุดารัตน์ เกตุรา พันธุ์	น.ต.ศิธา ทิวารี นางสาวภวนิดา คุณผลิน	กรุงเทพฯ	พลังธรรม
ความหวังใหม่	พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ	นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา นายวีระ มุสิกพงษ์ นายเด่น ไต่ะมีนา นายสุชาติ ตันเจริญ	ภาคอีสาน และ ภาคใต้	ความหวังใหม่
เสรีธรรม	นายพินิจ จารุสมบัติ	นายประจวบ ไชยสาส์น นายสมบัติ อุทัยสง	ภาคอีสาน	เสรีธรรม
เอกภาพ	นายไชยยศ สะสมทรัพย์		ภาคกลาง	เอกภาพ
กำแพงเพชร	นายเรืองวิทย์ ลิกค์	นายวราเทพ รัตนากร	ภาคกลางตอนบน	ความหวังใหม่
ฉะเชิงเทรา	นายจาตุรนต์ ฉายแสง	นายอดิศร เพียงเกษ นายอนันต์ ฉายแสง	ภาคกลาง	ความหวังใหม่
ชาติไทย	นายปองพล อดิเรกสาร	นายยงยศ อดิเรกสาร	ภาคกลาง	ชาติไทย

## นายสมชาย สุนทรวัฒน์

กิจสังคม	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์	ภาคกลาง	กิจสังคม
----------	---------------------	----------------------------	---------	----------

ในส่วนของ องค์ประกอบทางฝั่งทุน (ตารางที่ 4.2) ก็พบว่า มีกลุ่มธุรกิจหลักได้แก่ กลุ่มตระกูลชินวัตร, กลุ่มไพฑารามิก, กลุ่มเจียรวนนท์, กลุ่มศิริวัฒนภักดี, กลุ่มมหากิจสิริ, กลุ่มจิ้งจอกเรื่องกิจ และ กลุ่มมาลินนท์ ซึ่งแต่ละกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาผืนนี้ประสานกันเป็นกลุ่มทุนที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทยนั้น มีลักษณะดังนี้คือ (1) เป็นกลุ่มทุนที่มีอำนาจต่อรองมากขึ้นหลังวิกฤติเศรษฐกิจ, (2) เป็นกลุ่มทุนที่มีขนาดใหญ่ในอุตสาหกรรมที่ตนเองอยู่, (3) เป็นกลุ่มทุนที่ผูกพันอยู่กับระบบสัมปทาน หรือ ได้รับการคุ้มครองอยู่ในระดับสูง ผ่านนโยบาย เช่น นโยบายอุดหนุนอุตสาหกรรมเกิดใหม่ เป็นต้น ซึ่งกรอบการค้าเสรี ได้ผลักดันให้กลุ่มเหล่านี้ต้องเร่งเข้าสู่อำนาจที่มีความสามารถกำหนดนโยบายได้ เพื่อปกป้อง ค่าเช่าของตนเองด้วยส่วนหนึ่ง

ตารางที่ 4.2: แสดงกลุ่มทุนในพรรคไทยรักไทย, ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ (2546) หน้า 69-71

กลุ่ม	บริษัท	มูลค่าตลาด ล้านบาท	สินทรัพย์รวม พันล้านบาท	หนี้สินรวม พันล้านบาท	กำไร ล้านบาท	ลักษณะธุรกิจ
ชินวัตร	ชินคอร์ป เรชั่น	46,110.90	37.88	17.77	2,384.14	เข้าไปถือหุ้นในบริษัท อื่นๆ
(ทักษิณ ชิน วัตร)	แอดวานซ์ อีโฟ เซอร์วิส	97,200.00	59.17	31.05	6,598.96	ให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ และ โทรคมนาคมอื่นๆ
	ชินแซทเทลไลท์	12,578.13	11.83	7.59	710.54	ให้เช่าวงจรรดาวเทียม ไทยคม
	ไอทีวี	4,250.00	3.22	1.38	(775.85)	สถานีโทรทัศน์
	เอ็ม. ลิงค์ (ประเทศไทย)	60.00	1.16	1.08	11.98	ขายโทรศัพท์มือถือ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องโทรสาร

	แอดวานซ์ ไวเลส มาร์เก็ต ติ้ง	240.00	5.28	2.52	1,271.67	โทรศัพท์มือถือ และ ให้ เช่า
	ดิจิตอล โฟน	8,354.96	12.47	8.08	(2,614.00)	ให้บริการจำหน่าย โทรศัพท์เคลื่อนที่
โพธารามิก	ทีที แอนด์ ที	4,500.00	50.99	47.73	(4,420.38)	ติดตั้งและให้บริการ โทรศัพท์ในเขตภูมิภาค
(อดิษฐ์ โป ธารามิก)	จัสมิน	3,670.17	19.81	19.38	(783.08)	ให้คำปรึกษาและ ดำเนินงานด้าน โทรคมนาคม
มาลีนนท์	ปี่ซีวีเวิลด์	43,200.00	8.33	0.98	1,545.31	จัดหา และ ผลิต รายการโทรทัศน์
(ประชา มาลี นนท์)	ซีวีดี เอนเตอร์ เทนเมนท์	324.00	1.24	0.29	3.85	ผลิตสื่อบันทึก และ ถือก ลิขสิทธิ์ภาพยนตร์
เจียรนวนนท์	เจริญโภคภัณฑ์ อาหาร	14,803.94	50.08	27.94	3,388.35	ประกอบอุตสาหกรรม เกษตร
(ธนิษฐ์ เจียร นวนนท์)	เทลคอม เอเชีย คอร์ปอ เรชั่น	40,014.00	88.38	79.76	(3,308.15)	ติดตั้งและให้บริการ โทรศัพท์ในเขต กทม.
	ยูไนเต็ด บรอด คาสติ้ง คอร์ ปอเรชั่น	7,259.58	8.80	5.77	(2,081.24)	โทรทัศน์ระบบบอกรับ สมาชิก
	เครือเจริญโภค ภัณฑ์	17,616.50	39.70	11.00	1,179.69	จำหน่ายอาหารปลา, วัตถุดิบ และ เคมีภัณฑ์
	เทลคอม ไฮ ลด์ิง	12,000.00	24.83	14.01	2,120.44	ลงทุนในบริษัทอื่น
	ทีเอ ออเรนจ์	16,100.00	15.83	0.84	232.05	ค้าส่ง ค้าปลีก สื่อสาร โทรคมนาคม

	เอเชีย ไวลด์ คอมมิวนิคชั่น	3,900.00	12.66	10.44	(1,108.71)	ให้บริการโทรศัพท์ พื้นฐานพกพา
	ซี.พี.เซเว่นอี เลเว่น	2,000.00	6.86	3.54	515.75	ขายปลีกสินค้าอุปโภค บริโภค ห้างสรรพสินค้า
ศิริวัฒนภักดี	เบอร์ลี่ ยุคเกอร์	4,168.83	12.63	6.35	535.25	ผลิตและทำการตลาด สินค้าอุปโภคบริโภค
(เจริญ สิริ วัฒนภักดี)	แสงโสม	30,000.00	61.42	30.98	224.01	ผลิตและขายส่ง และ เป็นตัวแทนจำหน่าย สุราทุกชนิด
	สุราบางยี่ขัน	6,600.00	25.19	18.58	6.69	ผลิตและจำหน่ายสุรา
	นำทิพย์	10.00	3.99	3.98	2.91	จำหน่ายสุรา
	เสริมสร้าง การค้า	10.00	2.68	2.68	1.42	จำหน่ายสุรา
	ภาคศิริ	10.00	2.51	2.50	1.06	จำหน่ายสุรา
	ที.ซี.ซี. บริหารธุรกิจ	7,725.00	26.65	18.49	(192.98)	
	ที.ซี.ซี. เอ็มไพร์ ทาวเวอร์	4,200.00	3.87	0.06	(90.85)	
	เปียร์ไทย (1991)	1,500.00	13.69	6.35	3,523.98	ผลิตและจำหน่ายสุรา เปียร์ ไชดา และ น้ำดื่ม
มหากิจศิริ	ไทยฟิล์มอินดัส ตรี	204.00	5.45	6.61	(529.36)	ผลิตและจำหน่าย ผลิตภัณฑ์ฟิล์ม
(ประยูทธ มหากิจศิริ)	ไทยคอปเปอร์ อินดัสตรี	5.30	14.12	9.58	(0.15)	นำเข้าและจำหน่าย ทองแดง
	เนสท์เล่ แดลี่ (ประเทศไทย)	46.00	0.28	0.61	(163.89)	
	เนสท์เล่ แมน นิวแพ็คเซอริง	50.00	0.84	0.65	234.37	ครีมเทียม

	เนสท์เล่ อาเชียน	100.00	0.11	-	1.48	ครีมเทียม
	เนสท์เล่ มิลค์ส	100.00	1.71	1.49	279.27	นมสด นมข้น
จุฬารังกร และ จิ้งรูงเรือ่งกิจ	ไทยซัมมิท พีเค เค	150.00	1.88	1.47	177.81	ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ และ เครื่องยนต์
(สุริยะะ จีง รูงเรือ่งกิจ)	ไทยซัมมิท พีเค เค บางนา	150.00	0.37	0.24	78.95	ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ เพื่อจำหน่าย
	ไทยซัมมิท ฮีโร เทค	150.00	0.22	0.22	(28.64)	ปั้มและประกอบ ชิ้นส่วนยานพาหนะ อิเล็กทรอนิกส์
	ไทยซัมมิท แหลมฉบัง ออ โต้พาร์ท	100.00	2.17	1.49	947.32	ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ เพื่อจำหน่าย
	ไทยซัมมิท มิท ซูบะ อิเล็กทริก แมนูแฟคเจอร์จิง	50.00	0.44	0.29	33.62	ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ ยานพาหนะ
	ไทยซัมมิท อาร์ แอนด์ ดี เน็กซ์ท เทคโนโลยี	35.00	0.28	0.08	(2.83)	ผลิตและซ่อมแม่พิมพ์ อุปกรณ์จับยึด

การที่ พรรคไทยรักไทย สามารถจะรวบรวมทรัพยากรบุคคล ได้กว้างขวาง และ ครอบคลุมทั้งฝั่ง  
วิชาการ, การเมือง และ ทุน ก็เพราะว่า ส่วนหนึ่งคุณทักษิณ เองเคยมีประวัติการทำงานทั้งในภาคราชการ  
(ตำรวจ), ภาคธุรกิจ (ผู้บริหารกลุ่มชินฯ) และ ภาคการเมือง (รัฐมนตรีในโควตาพรรคพลังธรรมเดิม)  
โดยเฉพาะในเรื่องสายสัมพันธ์ทางการเมืองแล้ว ยังได้รับประโยชน์จากสายสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมของ นายเลิศ  
ชินวัตร อีกด้วย (ธานี ชัยวัฒน์, 2546)

มาถึงจุดนี้ดูเหมือนว่า อย่างน้อยที่สุด พรรคไทยรักไทยก็สามารถเปิดพื้นที่ต่อรองให้เทคโนโลยีและ กลุ่มทุน รวมถึง ตัวคุณทักษิณเอง ซึ่งเคยอยู่เบื้องหลัง “นักเลือกตั้ง” มาโดยตลอด ได้เข้าสู่เวทีทางการเมืองทางตรงได้มากยิ่งขึ้น ทั้งยังประสานกันอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มการเมืองเก่า, องค์กรพัฒนาเอกชน และ ภาคประชาชนอื่นๆจนเกิดเป็นนโยบายพรรคที่ได้รับความนิยมอย่างมหาศาล ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็เพราะนโยบายของพรรคไทยรักไทย ถูกคิดโดยภาคประชาสังคมเอง (ผาสุก พงษ์ไพจิตร อ้างถึงใน เสกสรรค์ ประเสริฐกุล 2552)

ข้อสังเกตสำคัญของการขยายตัวอย่างมากของพรรคไทยรักไทยในครั้งนี้ นอกเหนือไปจาก การที่ภาคประชาชนต้องการทางเลือก ที่จะเข้ามาช่วยคลี่คลายปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งรุมเร้าประเทศอยู่ในขณะนั้น พรรคไทยรักไทย ยังได้ใช้เงินอย่างมหาศาลในการกวาดรวบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยอีกด้วย

เราจึงพอสามารถสรุปได้ว่า พรรคไทยรักไทย อาศัยกลยุทธ์การเติบโตจากภายนอก ด้วยการซื้อผลิตภัณฑ์สุดท้าย จากองค์กรพัฒนาเอกชน ในรูปแบบนโยบาย และ นักเลือกตั้ง ในรูปแบบ สส. เหมมาแข่ง ซึ่งกลยุทธ์เช่นนี้นี้ มิได้ส่งผลให้รูปแบบการเมือง เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก กล่าวคือ ยังคงเป็นการเมืองที่ใช้ เงินเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จหลัก

การที่พรรคสามารถจะกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้นั้น ย่อมสะท้อนได้เป็นอย่างดีว่า พรรคไทยรักไทย มีทุนทางการเมืองที่สูง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ พรรคไทยรักไทย คือการผนึกประสานกันอย่างแนบแน่น ระหว่างกลุ่มทุน และ กลุ่มการเมือง ดังนั้น บทบาทของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย จึงมิใช่เพียง “คนกลางในการกระจายทรัพยากร” ระหว่างกลุ่มทุนและภาคประชาชนอีกต่อไป ทว่า ตัวพรรคไทยรักไทยนั่นเองที่เป็นกลุ่มทุน (ซึ่งต้องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับกลุ่มทุนโดยทั่วไป) หรือที่ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรียกว่า ปรากฎการณืไทยคุณคือรัฐ (ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2547)

อย่างไรก็ตามแต่ การที่กลุ่มทุนเข้ามามีบทบาทในฐานะรัฐบาลเสียเองนั้น มิได้หมายความว่า กลุ่มทุนทุกกลุ่มจะเข้าร่วมกับ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรโดยไม่แตกแถว โดยเราจะเรียกกลุ่มทุนที่ไม่เข้าร่วมหรือ



ไม่อาจเกาะเกี่ยวไปกับรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ อย่างจำเพาะเจาะจงว่า กลุ่มทุนวงนอก โดยมีกลุ่มทุน- การเมืองชินวัตร เป็นกลุ่มทุนวงใน ซึ่งมีอภิสิทธิ์เห็นอกกลุ่มทุนอื่นๆในการได้รับอุปถัมภ์จากรัฐ นั่นเอง

การที่เจ้าของกลุ่มทุน ได้เข้ามาบีบบาททางตรงในทางการเมืองเช่นว่านี้ ได้ส่งผลให้เกิดประโยชน์ ต่อตัวกลุ่มทุนชินวัตร และ กลุ่มทุนวงในรัฐบาล เห็นอกว่ากลุ่มทุนวงนอก อยู่หลายประการด้วยกัน โดย **ธานี ชัยวัฒน์ (2546)** ได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ส่วนคือ

- (1) ในแง่ของผลประโยชน์ประกอบการธุรกิจ การเข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรงจะช่วย หลีกเลียงความเสี่ยงที่เงิน ลงทุนทางการเมืองจะสูญญเปล่าจากการที่พรรคซึ่งตนสนับสนุนจะไม่ได้รับเลือกเข้าสู่ตำแหน่ง ทางการเมือง
- (2) ในแง่มูลค่าหุ้นของธุรกิจ การเข้าสู่อำนาจรัฐได้โดยตรง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพา “ตัวแทน” ที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการดำเนินนโยบายส่งเสริมธุรกิจของตน แต่สามารถที่จะกระทำได้โดยตรง ซึ่ง จะส่งผลบวกต่อทั้งอัตราผลตอบแทน (Earning) และ อัตราส่วนเพิ่มมูลค่าหุ้น (Capital gain) ในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลด้วย
- (3) ในแง่โอกาสการเข้าครอบงำกิจการ การเข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรง จะช่วยให้กลุ่มทุน-การเมือง นั้นๆสามารถอาศัยอำนาจรัฐในมือเข้ากำกับดูแลหน่วยงานราชการได้โดยตรง และ ไม่มีโอกาส ที่จะถูกบิดเบือนเจตนาธรรมณ์ หรือ ผลประโยชน์โดยตัวแทน หรือ ไม่ต้องเผชิญแรงต้านทานจาก กลุ่มทุนรายอื่นๆ ซึ่งมีสถานะเสมอกัน
- (4) ในแง่ของการขยายตลาดต่างประเทศ การเข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรง จะช่วยปกป้องมิให้ข้อตกลง การค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะภายใต้กรอบการค้าเสรีที่ส่วนใหญ่จะส่งเสริมให้ทุนขนาดใหญ่ข้ามชาติ ได้เข้ามาแข่งขันในประเทศซึ่งยังส่งผลให้ผู้ครองตลาดรายเดิมสัญชาติไทยเสีย ประโยชน์นี้ได้รับการคุ้มครอง หรือ อย่างน้อยที่สุด ได้ทราบถึงสารสนเทศสำคัญ เกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อนกลุ่มทุนอื่นๆ, ในทางกลับกัน รัฐบาลในฐานะกลุ่มทุนเอง ยังอาจ อาศัยบทบาทในฐานะคู่เจรจาการค้าระหว่างประเทศไปเอื้ออำนวยให้ธุรกิจของตนสามารถที่

จะขยายตลาดได้ดียิ่งขึ้น อาทิ กรณีการขยายบริการสารสนเทศ ดาวเทียม ในพม่า ซึ่งยังผลให้  
ธุรกิจในเครือ ทูนิชินวัตร์ (SATTEL) ได้รับประโยชน์ เป็นต้น

จากผลประโยชน์ทั้ง 4 ประการทำให้ กลุ่มทุนชินวัตร์ และ กลุ่มทุนวงใน สามารถที่จะเข้า  
ครอบครอง, บริหารจัดการ, สร้าง และ โยกย้ายค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้ค่อนข้างเบ็ดเสร็จ โดยทุนวงใน  
รัฐบาลมีต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจน้อยลงอย่างมาก ในขณะที่กลุ่มทุนวงนอกแทบจะไม่มี  
โอกาส แทรกสอดขึ้นมาแข่งขันได้เลยภายใต้โครงสร้างค่าเช่าที่พลังทางเศรษฐกิจ-การเมืองฉีก  
ประสานกันอย่างเหนียวแน่นระดับนี้

โจทย์สำคัญสำหรับกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร์จึงอยู่ที่ จะจัดสัดส่วนของกลุ่มทุนวงใน และ กลุ่มทุน  
วงนอกอย่างไร ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว วิธีการซึ่งกลุ่มทุน-การเมือง ที่อยู่ในอำนาจรัฐใช้กันอย่างแพร่หลาย  
ในช่วงก่อนหน้า กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร์ ได้แก่การจำกัดกลุ่มทุนวงใน ให้มีจำนวนน้อยที่สุด เท่าที่จะยัง  
เพียงพอรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลเอาไว้ได้ เพื่อให้ได้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มของตนเองสูงที่สุด

ทว่า ในกรณีของรัฐบาล ภายใต้การนำของกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร์ วิธีการปรับเปลี่ยนแปลงไปสู่  
การ แสวงหากกลุ่มทุนวงในขนาดใหญ่ที่สุด เพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางการเมืองสูงสุด แล้วค่อยนำอำนาจ  
ทางการเมืองดังกล่าวไป “บริหารจัดการ” เข้าภายในกลุ่มทุนวงในด้วยตนเองอีกทอดหนึ่ง

การขยาย ผู้มีส่วนแบ่งในค่าเช่าของ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร์ นั้นยังก้าวหน้าไปกระทั่ง เกิดค่าเช่า  
ในลักษณะที่เรียกว่า ค่าเช่าแบบการกระจายใหม่ (Redistributive rents) ผ่านการอุดหนุนรูปแบบต่างๆโดย  
รัฐ อย่างจำเพาะเจาะจงจำนวนมาก ซึ่งผิดแปลกไปจากรูปแบบการจัดการค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งมีมาแต่  
เดิมในครั้ง กลุ่มทุน และ การเมืองยังเชื่อมร้อยกันผ่านโครงสร้างแบบอุปถัมภ์-แนวตั้ง

ซึ่งเครื่องมือสำคัญที่กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร์ ในฐานะรัฐบาลได้ใช้เพื่อ ดำเนินกลยุทธ์ดังกล่าว  
ได้แก่ นโยบายประชานิยม ที่ต้องการจะสร้างให้เกิดความพึงพอใจอย่างกว้างขวางในส่วนของ กลุ่มทุนวง  
ใน และ ประชาชนจำนวนมากโดยเฉพาะที่เคยไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายส่วนกลาง ไปพร้อมกัน ซึ่งจะ  
กล่าวถึงอย่างละเอียดในส่วนถัดไป

#### 4.1.1) ผลกระทบจาก การนำนโยบายประชานิยมมาใช้

การนำแนวนโยบายประชานิยมมาใช้ในประเทศไทยนั้น มิได้เริ่มต้นมาในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทว่าได้ถูกทำทลายและนำเสนอต่อสังคมมานับตั้งแต่สมัยของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่างช่วงปี มีนาคม 2518 - มกราคม 2519 โดยใช้คำโปรยทางการเมืองที่ว่า 'เราทำได้' มาควบคู่ไปกับชุดนโยบายดังต่อไปนี้คือ นโยบายเงินผัน 2,500 ล้านบาท จัดให้แต่ละตำบลไปพัฒนาตนเอง ซึ่งเทียบเคียงได้กับ กองทุนหมู่บ้าน และ นโยบายประกันราคาพืชผล ซึ่งเทียบเคียงได้กับ นโยบาย ประกันราคาสินค้าเกษตร

25 ปีภายหลัง ชุดนโยบายเหล่านี้ได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งโดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย หรือ กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร อย่างกว้างขวางกว่าสมัยก่อนหน้า ซึ่งจากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ประชานิยมซึ่งพรรคไทยรักไทย นั้นมีลักษณะเฉพาะตัวที่น่าสนใจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้คือ

ประชานิยมของพรรคไทยรักไทย มิได้มีทิศทางที่หักโค่น และต่อสู้กับกลุ่มทุน ตลอดจนชนชั้นนำในสังคมไทยทั้งหมดโดยตรง ทว่ามีความประนีประนอมในการขับเคลื่อนนโยบาย ให้ทุน-การเมืองในฝ่ายของตนเองได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงกัน ในขณะที่ทุน-การเมืองซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามก็จะได้รับการกีดกันออกไปพร้อมกันนั้น ก็อุปถัมภ์นโยบายลงไปสู่ประชาชนในกลุ่มเฉพาะต่างๆ ด้วย อาทิ มีการพักชำระหนี้เกษตรกร ก็มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เพื่อช่วยซื้อรวมถึงดูแลประนอมหนี้กิจการของนายทุนขนาดใหญ่ไปพร้อมกันด้วย

หรือ ในมิติเชิงภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ เราจะเห็นชัดเจนว่า แม้รัฐบาลจะพยายามผันงบประมาณกระจายลงท้องถิ่น ทว่า ก็ยังให้ความสำคัญในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ทั้งที่กรุงเทพฯ ไม่ว่าจะป็นรถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน และ โครงการอื่นๆที่ต่างจังหวัด ซึ่งชี้ว่าในมิติเมือง (ตัวแทนนายทุนและชนชั้นนำ) และ

โดยเฉพาะชนบท (ตัวแทนคนจนและชนชั้นล่าง) ได้รับการจัดสรรทรัพยากรลงไปมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม  
(ตารางที่ 3)

ตารางที่ 4.3: แสดงจำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายประชานิยม, ธาณี ชัยวัฒน์ (2546), หน้า 159

ลำดับที่	ชื่อนโยบาย	จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ
1	กองทุนหมู่บ้าน	คนชนบทประมาณ 6.7 ล้านคน
2	พักหนี้เกษตรกร	คนจนในชนบทประมาณ 2.3 ล้านคน
3	30 บาทรักษาทุกโรค	ชนชั้นกลาง และ ล่างไม่น้อยกว่า 30 ล้านคน
4	พักหนี้ในกลุ่มสมาชิกสหกรณ์	คนชนบทไม่น้อยกว่า 5 ล้านคน
5	หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์	คนชั้นกลางและล่าง 1.8 แสนคน
6	สนับสนุนธุรกิจ SME	คนชั้นกลาง 2 ล้านคน
7	แปลงหนี้ สปก. เป็นทุน	คนชั้นกลางและล่าง 12.5 ล้านคน
8	แปลงแผงลอยเป็นทุน	คนชั้นกลางและล่าง 2.6 หมื่นคน
9	แฟลตการเคหะนำร่อง	คนชั้นกลางและล่าง 2.6 แสนคน
10	แปลงทรัพย์สินทางปัญญา	คนชั้นกลาง 2.6 แสนคน
11	บ้านเอื้ออาทร	คนชั้นกลางและล่าง 2 ล้านคน
12	ภาษีช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย	คนชั้นกลางและล่าง 2.9 ล้านคน
13	ประกันการว่างงาน	คนชนบท 8 แสนคน
14	กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร	คนจนในชนบท 8 แสนคน
15	ธนาคารประชาชน	คนจนในเมือง 5.4 แสนคน
16	โครงการเอื้ออาทร	ไม่มีข้อมูล

ลักษณะของ นโยบายประชานิยมเหล่านี้ หากมองให้ดีก็จะพบว่า แท้จริงแล้วเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผลักดันกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร (รัฐบาลพรรคไทยรักไทย) ไปสู่เป้าหมาย หรือ ยุทธศาสตร์ภาพใหญ่ซึ่ง

**เกษียร เตชะพีระ (2547)** เรียกว่า ยุทธศาสตร์สามระดับอันได้แก่ รวมกำลังส่วนหัว, โดดเดี่ยวส่วนกลาง และ อุปถัมภ์ส่วนล่าง<sup>1</sup>

กล่าวคือ (1) มีกระบวนการในการรวบรวมส่วนหัว และ กลุ่มอำนาจที่ขึ้นกับพรรคของตนให้เข้มแข็ง, (2) ตัดทอนกำลังของส่วนกลางทางสังคม อาทิ นักวิชาการ, องค์กรพัฒนาเอกชน, กลุ่มนักเลือกตั้งและที่สำคัญคือ การบดสลายกลุ่มการเมืองท้องถิ่นให้กลายเป็นเนื้อเดียวกับพรรค ด้วยการ ทำลายกลุ่มทุนธุรกิจ<sup>2</sup> อีกระดับที่เคยอุปถัมภ์กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้นลง และ (3) คือการเข้าอุปถัมภ์ประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงบทบาทของรัฐได้มากกว่าที่เคย (ซึ่งจะไปทำให้พลังของส่วนราชการอ่อนลงอย่างมาก) ตัวอย่างเช่น การทำวอร์นทซ์มินที่คุนหมิง ไปที่ไหน ที่นั่นจะได้รับการพัฒนา เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวส่งผลอย่างถึงรากถึงโคนต่อโครงสร้างตลาดการเมืองดั้งเดิมที่มีอยู่ อาทิ กลุ่มข้าราชการ<sup>3</sup> และ กลุ่มทุนทางการเมืองอื่นๆ ย่อมอ่อนกำลังและเข้าร่วมด้วยกับกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ในเวลาต่อมา หรือ ไม่ก็ต้องยอมสูญเสียค่าเช่าหรือถูกลดทอนค่าเช่าลงโดยการขัดขวางรูปแบบต่างๆผ่านการใช้อำนาจรัฐ และ เมื่อพลังราชการ อ่อนกำลังลง กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ก็ได้เข้าไปจัดการกับระบบราชการในสองส่วนด้วยกันคือ

(1) การแปลงส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอำนาจผูกขาด และ รัฐได้รับกำไรจากภาวะผูกขาดนั้นอยู่ ให้เปลี่ยนมาเป็น กำไรจากการผูกขาดซึ่งแบ่งสรรให้แก่ภาคเอกชนมากขึ้น อาทิ การแปรรูปการบินไทย และการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น การเข้าไปแปรรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนมือของค่าเช่า จากเดิมที่ค่าเช่าดังกล่าวถูก ถือครองโดยข้าราชการ – พนักงานรัฐวิสาหกิจ หลังการ

<sup>1</sup> ซึ่งประชาชนนิยมได้เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในเรื่องการ รวมกำลังส่วนหัว และ อุปถัมภ์ส่วนล่าง ค่อนข้างมาก

<sup>2</sup> ตัวอย่างสำคัญของนโยบายในลักษณะดังกล่าวได้แก่การดำเนินนโยบายปราบปรามเจ้าพ่อท้องถิ่น และนโยบายปราบปรามยาเสพติด ซึ่งได้เข้าไปทำลาย หรือ จัดการโครงสร้างอำนาจ – การอุปถัมภ์ ในระดับท้องถิ่นอย่างมาก

<sup>3</sup> กระทั่งมีคำกล่าวที่ว่า พรรคไทยรักไทย เป็นพรรคการเมืองแรกก็ว่าได้ ที่ทำให้ พรรคข้าราชการ ถอยร่น พ่ายแพ้

แปรรูป ค่าเช่าเหล่านี้ ถูกโยกย้ายให้มาตกอยู่ในมือของเอกชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งครอบครองส่วนทุนของบริษัทเหล่านั้น จึงถือได้ว่า การแทรกแซงระบบราชการแบบแรกนี้ ได้เปิดช่องให้เกิดการแสวงหาค่าเช่า

(2) ได้เข้าไปควบคุมทิศทางการบริหาร โดยเฉพาะที่สัมพันธ์กับด้านความมั่นคง อาทิ การแทรกแซงการโยกย้ายนายทหาร, ตำรวจ หรือ ข้าราชการศาลสถิตยุติธรรม โดยเฉพาะในส่วนของ การแทรกแซงทางการทหาร นั้น เป็นกระบวนการสำคัญที่ผลักดันให้อำนาจของ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร มีเหนือระบบราชการ ซึ่งยังคงมี พลังในการต่อรองกับนักการเมืองอยู่มาก แม้ว่าจะน้อยลงไปเมื่อเทียบกับยุคก่อน พ.ศ. 2535 แล้วก็ตาม

ตัวอย่างที่ชัดเจน ถึงอิทธิพลของกลุ่มทุน-การเมืองทักษิณ ที่พยายามจะเข้าไปกำกับข้าราชการ โดยเฉพาะทหาร กรณีที่ชัดเจนที่สุดกรณีหนึ่ง ได้แก่การแต่งตั้ง พล.อ. ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นลูกพี่ลูกน้องกับ พตท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร (นายกรัฐมนตรีในเวลานั้น) ขึ้นเป็น ผบ.ทบ. โดยเลื่อนยศจาก พล.ท. เป็น พล.อ. เพียง 6 เดือนก่อนการขึ้นเป็น ผบ.ทบ เท่านั้น นอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้งพรรคพวก ในรุ่นเตรียมทหาร 10 เข้าควบคุมกองทัพ ในส่วนของกองกำลังสำคัญต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4: แสดงการแต่งตั้งเพื่อนร่วมรุ่นเตรียมทหาร 10 และ คนสนิท ของ พตท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เข้าคุมตำแหน่งสำคัญในกองทัพ

ตำแหน่ง	ผู้ดำรงตำแหน่ง
ผู้บัญชาการกองพลที่1 รักษาพระองค์	พล.ต.พฤษณ์ สุวรรณทัต
ผู้บัญชาการกองพลทหารม้าที่2 รักษาพระองค์	พล.ต.ศานิต พรหมมาศ
ผู้บัญชาการกองพลทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน	พล.ต.เรืองศักดิ์ ทองดี
ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการอากาศโยธิน	พล.อ.ท.สุเมธ โพธิ์มณี



ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก	พล.อ.พรชัย กรานเลิศ
แม่ทัพภาค 1	พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา

ที่มา: ข้อมูลจาก วาสนา นาน่วม (2553)

การแทรกแซงสถาบันทหาร และ ยุติธรรม ที่แม้จะไปส่งเสริมให้กระบวนการแสวงหาค่าเช่าของกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร ทำงานได้มีและสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทว่า สถาบันทางอำนาจหลายส่วนโดยเฉพาะส่วนของทหาร นั้น ถือได้ว่าเป็นสถาบันรากฐานความมั่นคงของ สถาบันพระมหากษัตริย์อีกชั้นหนึ่ง การที่กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร เข้ากำกับระบบราชการอย่างเด็ดขาด รวมไปถึงสถาบันทหารด้วย ย่อมสร้างให้เกิดความขัดแย้งที่ขยายตัวมากยิ่งขึ้น

#### 4.1.2) การเข้าแทรกแซงสถาบันทางอำนาจอื่น ๆ เพื่อลดต้นทุนการแสวงหาค่าเช่า

ภายหลังจากการใช้นโยบายประชานิยม รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมาก (ตารางที่ 4.4) และ ยังสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มทุน-การเมืองทักษิณ ในฐานะผู้นำของกลุ่มทุนวงใน ทำให้รัฐบาลมีพลังมากพอจะเอาชนะระบบราชการซึ่งครอบงำการพัฒนาประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนานได้ และ เข้าไปจัดการอย่างเอกราชงานในทุกภาคส่วนโดยแบ่งกลไกออกได้เป็นสองส่วนกล่าวคือ การแทรกแซงเพื่อแสวงหาค่าเช่า, โยกย้ายค่าเช่า หรือ สร้างค่าเช่าใหม่ๆเพิ่มเติม เช่น การเข้าไปแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชน (Privatization) เป็นต้น ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นเรื่องของการ แทรกแซงระบบราชการเพื่อลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าหรือ เพิ่มความอึดทน (Hold out) ในการครอบครองค่าเช่า และ เพิ่มประสิทธิภาพในการแสวงหาค่าเช่า

ตารางที่ 4.5: แสดงผลการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยโดยเปรียบเทียบกับพรรคอื่นข้ามช่วงเวลา

ปี	พรรคที่ได้ที่นั่ง	จำนวนที่	พรรคที่ได้ที่นั่ง	จำนวนที่	รวมที่นั่งสอง	ที่นั่ง สส.	%ที่สองพรรค
----	-------------------	----------	-------------------	----------	---------------	-------------	-------------

ค.ศ.	สส. มากที่สุด	นั่ง	สส. อันดับสอง	นั่ง	อันดับแรก	ทั้งหมด	แรกได้ไป เทียบทั้งหมด
1979	กิจสังคม	83	ชาติไทย	38	121	301	40.20
1983	กิจสังคม	92	ชาติไทย	73	165	324	50.93
1986	ประชาธิปไตย	100	ชาติไทย	63	163	374	43.58
1988	ชาติไทย	87	กิจสังคม	54	141	357	39.50
1992	สามัคคีธรรม	79	ชาติไทย	74	153	360	42.50
1992	ประชาธิปไตย	79	ชาติไทย	77	156	360	43.33
1995	ชาติไทย	92	ประชาธิปไตย	86	178	373	47.72
1996	ความหวังใหม่	125	ประชาธิปไตย	123	248	393	63.10
2001	ไทยรักไทย	248	ประชาธิปไตย	128	376	500	75.20
2005	ไทยรักไทย	377	ประชาธิปไตย	96	473	500	94.60

ที่มา: ปรับปรุงเพิ่มเติมจาก Ockey (2003)

ซึ่งสาเหตุสำคัญที่กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร พยายามอย่างมากที่จะเข้าไปแทรกแซงเพื่อเพิ่มความยึดเหนี่ยว<sup>4</sup> ก็เพราะ ค่าเช่าที่แสวงหามาได้ ผ่านการยึดกุมอำนาจรัฐนั้น แม้ว่าจะสามารถสะสมไว้ได้โดยง่ายในช่วงแรก ทว่า ในเวลาต่อมา กลุ่มทุนการเมืองที่ครอบครองค่าเช่า จะต้องพยายาม “ลดต้นทุน” ในการแสวงหาค่าเช่าส่วนเพิ่มใหม่ๆ มิเช่นนั้นการแสวงหาค่าเช่าในรอบต่อไป ก็จะไม่สามารถกระทำได้ หรือกระทำได้อย่างจำกัดมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากปล่อยให้กระทบกับ “ฐานความชอบธรรม” ในเรื่องความโปร่งใสแล้ว ก็อาจจะก่อให้เกิดแรงต้านทานจากกลุ่มประชาชนได้ (ธานี ชัยวัฒน์, 2546)

การกระทำที่เข้าไปลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า ซึ่งกำลังกล่าวถึงอยู่นี้ นั้น สามารถกระทำผ่านกลไกหลัก 3 ประการคือ (1) การแทรกแซงกลไกการกำกับดูแล (Regulatory unit), (2) กลไกการให้ข้อมูลข่าวสาร, และ (3) การแทรกแซงสถาบันทางอำนาจอื่นๆ ที่สัมพันธ์กับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งงานศึกษา

<sup>4</sup> แม้จะทราบว่า จะก่อให้เกิดความขัดแย้งสูงตามมาก็ตาม

ของ **ธานี ชัยวัฒน์** (2546) ได้วิเคราะห์ กระบวนการลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจริงเหล่านี้ได้จากตารางที่ 4.6 และ 4.7 ต่อไปนี้

ตาราง 4.6: แสดงกลไกการแทรกแซงหน่วยงานต่างๆ เพื่อลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

กฎเกณฑ์สถาบัน	หน่วยงาน	ต้นทุนที่เกิดขึ้น	วิธีการลดต้นทุน
กลไกการกำกับดูแล	นิติบัญญัติ	ประสิทธิภาพในการตรวจสอบ การลงมติเห็นชอบ หรือ ระบุ กฎหมายที่รัฐบาลเสนอ (ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ของรัฐบาล)	ลดความเป็นอิสระของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ หากเป็นวุฒิสภาจะทำการชักจูงเป็นคราวๆไป แต่ถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎรไม่มีปัญหาเพราะรัฐบาลครองเสียงข้างมากอยู่แล้ว
	ตุลาการ	การตัดสินโทษในชั้นสุดท้าย และ ผลการตัดสินถือเป็นที่สุด	แทรกแซงการทำงานของศาลโดยตรงเกิดได้ยาก แต่เป็นการสร้างเครือข่ายทางอ้อมผ่านข้าราชการกระทรวงยุติธรรม
	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ตรวจสอบการทุจริต หรือ ความไม่ชอบพากลในชั้นต่างๆ เช่นการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การหาประโยชน์ส่วนตัวจากอำนาจหน้าที่ เป็นต้น	แต่งตั้งกรรมการสรรหาในส่วนของตัวแทนจากพรรคการเมืองมาจากฝ่ายรัฐบาลโดยอาศัยเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่จากรัฐสภา และ ตัวแทนดังกล่าวจะมีมากกว่า 1/4 ของคณะกรรมการทั้งหมด ส่งผลให้อาจเกิดการบล็อกโหวต ในชั้นสรรหา
	องค์กรไม่อิสระด้านการกำกับดูแล	หากเป็นตำรวจคือการสืบสวนสอบสวน หากเป็น กองทัพ คือ การปฏิวัติ	รัฐบาลสามารถใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายได้ตามวาระ โดยมักอ้างประสิทธิภาพในการทำงาน
	องค์กรภาคประชาชน	การสร้างเครือข่ายเพื่อกดดันรัฐบาล	การแจ้งความดำเนินคดี ฟ้องร้อง หรือ กดดันสื่อไม่ให้มีการนำเสนอข่าว
กลไกการให้ข้อมูลข่าวสาร		ความชอบธรรมของรัฐบาลในการบริหารงาน	ลดความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้อง

องค์กรไม่อิสระ ทางด้านนโยบาย สื่อมวลชน	การให้คำทำนายด้านเศรษฐกิจ (ที่อาจ ขัดต่อการนำเสนอของรัฐบาล) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและ ครอบคลุมแก่ประชาชน	รัฐบาลสามารถโยกย้ายได้เลย โดยอ้าง การไม่สนองตอบนโยบายรัฐบาล การครอบงำ เป็นเจ้าของ ร่วมถือหุ้นในสื่อ การต่อรองโดยใช้บงกชและ การ กดดันทางลับ
ฝ่ายค้าน	การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ ไว้วางใจ	การจัดตั้งรัฐบาลด้วยเสียงข้างมาก ทำให้ ฝ่ายค้านไม่อาจดำเนินการตรวจสอบบาง ประการได้ รวมทั้งการตั้งกรรมาธิการต่างๆ ที่มาจากรัฐบาลเพื่อไม่ให้ฝ่ายค้านเข้าถึง ข้อมูล และ กล่าวอ้างความล้มเหลวของ ฝ่ายค้านเพื่อลดความน่าเชื่อถือ
นักวิชาการ	การเสนอความคิดเห็น หรือ บทวิเคราะห์ ซึ่งมักได้รับความเชื่อถือจากประชาชน	ตอบโต้นักวิชาการด้วยตนเอง และ สมาชิก พรรค และ การอาศัยการตลาดสร้าง ความชอบธรรม

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ (2546) หน้า 227-228

ตารางที่ 4.7: วิธีการลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า และ เหตุผล, ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ (2546) หน้า 228

วิธีการลดต้นทุน	เหตุผล
การควบรวมกลุ่มการเมือง	เพื่อเพิ่มอำนาจสัมพันธ์ของตัวนายกฯ และ ลดอำนาจต่อรองของกลุ่มการเมือง จำนวนมากในพรรค รวมทั้งทำให้การต่อรองทางการเมืองเป็นภายใน
การปรับคณะรัฐมนตรี	เพิ่มประสิทธิภาพของระบบการให้รางวัล และ การลงโทษเพื่อลดจำนวนผู้บริโภครอง ฟรี (Free rider)
การใช้งบประมาณสร้าง ความนิยม	ลดแรงต้านจากประชาชนที่อาจเกิดขึ้น โดยใช้นโยบายที่ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการติด สินบนประชาชน
การตลาดจากเหตุการณ์	สร้างกระแสความยึดติดของประชาชนให้อยู่ที่ตัวนายกฯ เท่านั้น

ผลจากการเข้าแทรกแซงข้างต้นนี้ชี้ตรงกันว่า กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ได้มีความพยายาม ใน  
รูปแบบต่างๆที่จะเข้าแทรกแซง เพื่อลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า (การเข้าแทรกแซง การจัดวางและเลื่อน

ตำแหน่งในกองทัพก็จัดอยู่ในกลไกกลุ่มนี้เช่นเดียวกัน) ซึ่งจะพบว่าผลจากการแทรกแซงที่ทรงประสิทธิภาพ เหล่านี้ได้ทำให้ ความอึดทนของรัฐบาล ขยายตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะไปทำให้เกิดผลในสองทางด้วยกันคือ

- (1) ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร (รวมถึงกลุ่มทุนวงในอื่นๆ) จะได้รับ มีโอกาส ขยายตัวได้สูงยิ่งขึ้น ในนัยที่ว่า การแสวงหาค่าเช่าที่ขยายตัวบางส่วนไม่ได้เกิดจากการสร้าง ค่าเช่าใหม่ แต่เป็นการโยกย้ายแย่งชิงค่าเช่ามาจากผู้ผูกขาดค่าเช่ารายเดิมซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม ทุน-การเมืองวงนอก ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ-การเมืองน่าที่จะรุนแรงมากขึ้นด้วย
- (2) การอึดทนที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย อันเนื่องมาจากการ “ลดต้นทุน” ของการ แสวงหาค่าเช่านั้น ส่งผลให้ กลุ่มซึ่งเสียประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร อาทิ บรรดา กลุ่มทุนวงนอก, ข้าราชการทหาร และ ระบบยุติธรรมในส่วนที่ถูกเข้าไปแทรกแซง ประเมินว่า รัฐบาลจะสามารถยืนระยะ ในฐานะกลุ่มทุน-การเมืองที่ครอบครอง และ จัดการค่าเช่าได้เป็น ระยะเวลายาวนาน จึง ผลักดันให้เกิดการต่อต้าน อย่างกว้างขวางโดยอาศัย กลไกนอก โครงสร้างการเมืองในระบบ<sup>5</sup> เช่น การประท้วงบนท้องถนน หรือ การแทรกแซงโดยใช้กองทัพ เป็นเครื่องมือสำคัญ

#### 4.1.3) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมือง พ.ศ. 2544-2548 ต่อการกระจายตัวค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ผลต่อความขัดแย้ง

โดยสรุป ในช่วงระหว่างพ.ศ. 2544-2548 ได้เกิดการผ่นึกประสานพลังทางเศรษฐกิจ และ การเมือง จนเกิดเป็น กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร และ พวกพ้องขึ้นมา กลุ่มทุนเหล่านี้ได้ใช้เครื่องมือสำคัญคือ ชุดนโยบายประชานิยม ในการกระจายค่าเช่าลงไปสู่ประชาชนฐานกว้างในรูปนโยบาย-เงินอุดหนุนเฉพาะ

<sup>5</sup> เพราะ กลไกการตรวจสอบถ่วงดุล หรือ ทัดทาน กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ในระบบไม่อาจดำเนินการได้อีกต่อไปแล้ว

ต่างๆ เพื่อยืดกมเสียงสนับสนุนทางการเมือง เมื่อได้รับเสียงสนับสนุนทางการเมืองกระทั่งมีฐานความชอบธรรมเข้มแข็งระดับหนึ่งแล้ว กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรและกลุ่มทุนวงในอื่นๆ ก็รุกคืบเข้า ดำเนินการแทรกแซงหน่วยงานเพื่อจัดการค่าเช่า และ ในขณะเดียวกันก็เข้าแทรกแซงหน่วยงานต่างๆ เพื่อลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันด้วย, ผลจากการดำเนินกลยุทธ์ดังที่ได้แสดงมานี้ ชี้ว่า

- (1) ประชานิยม ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้ หมายความว่า กระแสการไหลของค่าเช่าเริ่มเคลื่อนตัว ไปสู่คนในระดับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจน้อย และ คนในพื้นที่ห่างไกล “ตัวเมือง” ของแต่ละพื้นที่ ให้ได้รับค่าเช่าที่เรียกว่า ค่าเช่าจากการกระจายใหม่ (redistributive rents) จากนโยบายประชานิยมต่างๆ ซึ่งไม่ค่อยเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง หรือ ชัดเจนในรัฐบาลอื่นก่อนหน้านี้
- (2) การที่กลุ่มทุนการเมืองเข้าแทรกแซงสถาบันต่างๆ ส่งผลให้เกิดการสร้างค่าเช่าขึ้นมาใหม่, โยกย้ายค่าเช่า และ แสวงหาค่าเช่าเพิ่มเติม อย่างมาก (ดู ธาณี ชัยวัฒน์, 2546) อันจะทำให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในภาพรวมขยายตัว ทว่า การกระจายตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้นกระจุกตัวสูงตามไปด้วย ซึ่ง สถานการณ์เช่นว่านี้ จะเหนี่ยวนำให้สังคมเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่เสียประโยชน์และได้ประโยชน์จากค่าเช่า
- (3) ความขัดแย้ง ดังกล่าวอาจได้ข้อยุติด้วยการ พยายามตรวจสอบ ตีแผ่ และ สร้างต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า เพื่อยับยั้งกระบวนการแสวงหา หรือ ยับยั้งแผ่ขยายการแย่งชิงค่าเช่า ทว่า กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรกลับ พยายามเข้ามามีกระบวนการลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าด้วย ซึ่งนั่นทำให้ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรมีแรงจูงใจ ในการครอบครองค่าเช่าสูงมาก แรงจูงใจยึดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นไปนี้ ส่งผลให้สุดท้ายแล้ว กลุ่มที่เสียประโยชน์จากการถูกแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ถูกบีบคั้นให้ไม่สามารถที่จะต่อสู้เพื่อเปิดให้เกิดการผลัดเปลี่ยนกลุ่มทุนการเมืองที่จะเข้ามาแสวงหาค่าเช่า มีแรงจูงใจที่จะสนับสนุนการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ขึ้น

#### 4.2) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทาง การเมืองระหว่าง พ.ศ.2549-2553



ดังที่ได้เรียนวิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 4.1 ว่า การเข้าไปแทรกแซงระบบราชการ และ กลไกการตรวจสอบเพื่อลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ความนิยมที่มีอย่างมากรัฐบาล ทำให้โอกาสที่จะเกิดการผลัดเปลี่ยนกลุ่มทุนการเมืองซึ่งครอบครองค่าเช่าทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศเกิดขึ้นได้ยาก โดยผ่านกลไกการเมืองมาตรฐาน อาทิ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือ การเลือกตั้งทั่วไป เป็นต้น

ดังนั้น จึงเกิดกระบวนการที่เหนียวนำไปสู่การใช้กลไก การเมืองไม่เป็นทางการทั้งหลาย ซึ่งมีการพัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นลำดับ จากการจัดตั้งมวลชนโดยมีกลุ่มทุนวงนอกรัฐบาล (นำโดยกลุ่มทุนผู้จัดการ) เมื่อเกิดฐานมวลชนที่หนาแน่นระดับหนึ่งแล้ว ก็ได้มีการผนวกรวม ภาคีเครือข่ายในฝ่ายที่เห็นต่างจากแนวทางบริหารประเทศของกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร เข้ามาเกิดเป็น พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) โดยมีแนวร่วมสำคัญที่เข้ามาเพิ่มเติมในฐานะแกนนำ<sup>6</sup> ได้แก่ นักเคลื่อนไหวด้านแรงงาน (สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ), นายทหารนอกราชการ, นักเคลื่อนไหวด้านองค์กรพัฒนาเอกชน

โดยกลุ่มที่สามารถจะ เชื่อมโยงในทางทฤษฎีแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ มีอยู่หลายกลุ่มด้วยกัน เช่น การเข้าร่วม พธม. ของตัวแทนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดึงส่วนเกินทางเศรษฐกิจจาก พนักงานไปอยู่ในมือของเอกชนในช่วงที่ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรได้เข้าแทรกแซง รัฐวิสาหกิจอย่างแข็งขันตลอดอายุรัฐบาล

ในขณะที่ส่วนของ นักเคลื่อนไหวด้านองค์กรพัฒนาเอกชน มีความขัดแย้งที่ สัมพันธ์กับกลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร เป็นลำดับรองลงมา โดยข้ามผ่านกระบวนการ “ลดต้นทุน” ในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ด้วยการปิดกั้นข่าวสาร ผ่านวิธีการทำลายความน่าเชื่อถือของสื่อ การแทรกแซงสื่อ และ การออกมากล่าวร้ายหน่วยงานด้านพัฒนาสังคม ต่างๆว่ารับเงินต่างชาติมาทำลายรัฐบาล เป็นต้น

<sup>6</sup> โดยมี กลุ่มรอยัลลิสต์, ข้าราชการ, กลุ่มนักธุรกิจ และ นักวิชาการ ให้ความร่วมมือในหลายๆบทบาท แม้จะไม่ได้มีฐานะแกนนำก็ตาม

ส่วนกรณีของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ซึ่งเป็นนายทหารนอกราชการนั้น ไม่มีข้อสัมพันธ์ทางทฤษฎีที่ชัดเจนว่า เข้ามาเป็นคู่แข่งกับกลุ่มทุนชินวัตร ในมิติของค่าเช่า ทว่า สำหรับกรณีของสถาบันทหาร<sup>7</sup> และศาล<sup>8</sup> แล้ว จะพบว่า มีความเชื่อมโยงอย่างมากระหว่าง การขัดแย้งในประเด็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และอาจสัมพันธ์ไปถึงเรื่องของ มิติอื่นๆ อาทิ เรื่องความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ จนเกิดคำกล่าวที่ว่า ปราบฎการณ์ต่อต้านทักษิณของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (ดู เกษียร เตชะพีระ, 2550)

อย่างไรก็ตามแต่ เราไม่อาจสรุปได้ว่า พรม. คือกลุ่มของคนที่เสียประโยชน์”ทั้งหมด” ที่มารวมตัวกันเพื่อ “แย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจคืน” จากกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรเท่านั้น จากการศึกษาของผู้วิจัย ว่าจะเป็นการเป็นในระดับแกนนำ หรือ ในระดับมวลชนก็ตาม ต่างก็มีทั้งคนที่เสียประโยชน์จากระบอบทักษิณ และคนที่กล่าวยืนยันอย่างหนักแน่นว่า ต่อสู้กับระบอบทักษิณเพราะ มองเห็นระบอบทักษิณเป็นสิ่งที่อันตรายต่อ ประเทศชาติทั้งในมิติของ การครอบงำประเทศ และ การคอร์รัปชัน (ระยะเริ่มต้น) และ มิติของความมั่นคง กระทั่งเป็นภัยคุกคามต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (ในระยะหลัง) อย่างแท้จริง (บทสัมภาษณ์ สุริยะใส กตะศิลา วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2553)

ในกระแสสถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ต้องเผชิญกับการสูญเสียความชอบธรรมทางการเมืองไปอย่างน้อย 2 ประการ คือ ฐานความชอบธรรมในการจรรงรักภักดี และ ฐานความชอบธรรมในฐานะที่ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งถือเป็นสองฐานความชอบธรรมทางการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในหมู่ชนชั้น กลางขึ้นไป อย่างยิ่ง ในขณะที่ ยังคงครองฐานความชอบธรรมทางการเมืองอยู่อีก 2 ประการอันได้แก่

<sup>7</sup> นำโดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงถึงทำที่ที่เป็นภัยคุกคามของรัฐบาลต่อทหาร โดยมีคำกล่าวที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างให้เกิดการออกมาต่อต้านรัฐบาลโดยนายทหารจำนวนมาก ในเวลาต่อมา ความว่า “รัฐบาลก็เหมือนจิ้งจอกก็ คือ เข้ามาดูแลทหาร แต่ไม่ใช่เจ้าของทหาร เจ้าของทหารคือชาติ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” (เปรม ติณสูลานนท์, 2549 อ้างถึงใน เกษียร เตชะพีระ, 2550 หน้า 103)

<sup>8</sup> ศาลได้รับ การเรียกร้องอย่างมากให้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง โดย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงให้พระราชดำรัส แก่ผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม ในวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2549 ให้คณะตุลาการ ได้เข้ามาช่วยกันปรึกษาเพื่อแก้ไข ปัญหาการเมือง กระทั่ง หลังจากนั้น ธีรยุทธ บุญมี ได้เสนอแนวคิดเรื่อง “ตุลาการภิวัตน์” (Judicial review) เป็นต้น (ดู เกษียร เตชะพีระ, 2550)

ฐานความชอบธรรมในแง่การเข้าสู่อำนาจรัฐ และ ฐานความชอบธรรมในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารรัฐกิจ ซึ่งยังคงทำให้ประชาชนในภาคชนบท ยังคงประคองรัฐบาลพรรคไทยรักไทยให้บริหารประเทศต่อไปได้

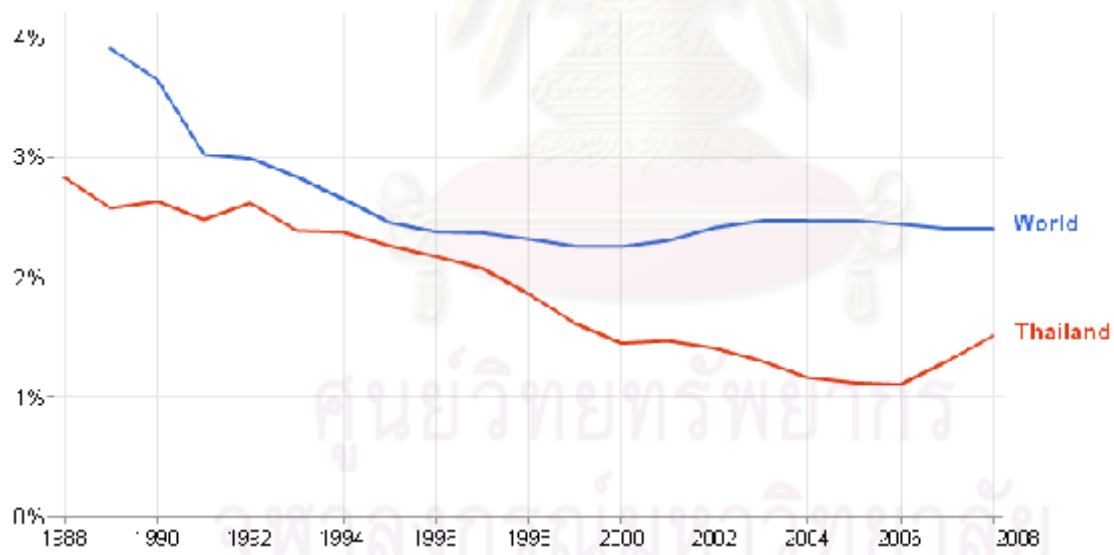
ภายใต้โครงสร้างประชากรระดับชนชั้นกลางขึ้นไปมีจำนวนน้อยกว่า คนชั้นล่างทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก ทำให้ กลไกการเลือกตั้งไม่อาจเข้ามาช่วยคลี่คลายความขัดแย้งให้เกิดการผลัดเปลี่ยนกลุ่มทุน-การเมืองที่ครอบครองอำนาจรัฐได้ แม้ว่ากลไกไม่เป็นทางการต่างๆจะถูกหยิบยกมาใช้อย่างเต็มที่แล้วก็ตาม จึงเกิดข้อเสนอกำหนดให้ ก่อการรัฐประหารขึ้น โดยสมเด็จพระเทพฯ พงษ์ไพบูลย์ ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ฉบับวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2549, หลังจากบทความฉบับนี้ได้รับการเผยแพร่ 4 วัน ก็ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นจริงในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 (อ้างอิงใน เกษียร เตชะพีระ, 2550) ตามด้วยการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หลายประการดังต่อไปนี้

#### 4.2.1) การแต่งตั้งฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยทหาร

การแต่งตั้งฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายนิติบัญญัติ ภายหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นผลสำเร็จ ส่งผลอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างค่าเช่า โดยขั้นตอนประเด็นที่เห็นชัดเจนอย่างยิ่งก็คือ การเข้าแทรกแซงองค์กรภาครัฐอย่างกว้างขวาง โดยการแต่งตั้งตัวแทนของฝ่ายทหาร เข้าไปนั่งในตำแหน่งทางนิติบัญญัติ, องค์กรอิสระที่พิจารณาคดีความทางการเมือง และ ฝ่ายบริหาร จึงถือได้ว่า อำนาจทางทหารได้เข้าไปครอบครองพื้นที่อำนาจทางการเมืองทั้งหมด

ผลกระทบจากการเข้าครอบครองอำนาจทางการเมืองอย่างเด็ดขาดนี้ ส่งผลให้การจัดการค่าเช่าทำได้ อย่างเต็มที่ และ มีแรงจูงใจที่จะกระจุกตัวเข้ามาอยู่ที่กลุ่มทุน-การเมือง ซึ่งสัมพันธ์กับกองทัพ โดยเฉพาะกับตัวกองทัพเอง หลักฐานเชิงประจักษ์สำคัญที่ถูกหยิบยกมากล่าวถึงก็เช่น การใช้จ่ายทางงบประมาณที่ลงทุนกับกองทัพ (ผ่านกระทรวงกลาโหม) มีการขยายตัวกว่า 57,064,000,000 ล้านบาท หรือกว่าร้อยละ 66.40 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2549

โดยหากมองภาพเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณด้านความมั่นคง กับ ยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆแล้ว ก็พบว่า งบประมาณด้านความมั่นคงมีมูลค่าที่สูงมาก โดยในปี พ.ศ. 2551 มีมูลค่าสูงกว่ายุทธศาสตร์แก้ไขปัญหา



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทรัพย์สิน หรือ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่จะนำไปจัดสรรตอบสนองให้แก่เครือข่ายผลประโยชน์ของตนเองได้มากขึ้นนั่นเอง

ในกรณีทั่วไป หรือ ก่อนการรัฐประหาร 19 กันยา พ.ศ.2549 ศาล หรือ องค์การอิสระ มีบทบาทในฐานะ สถาบันที่ช่วยเตือนอำนาจให้เกิดการตรวจสอบ และ ทัดทานการแสวงหาค่าเช่า ทว่า ภายหลังจากการรัฐประหาร บทบาทของ องค์การอิสระได้ถูกนำมาใช้เพื่อการตรวจสอบความไร้รอยผิดปรกติของ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร อย่างเข้มข้น อาทิ กรณี ตุลาการรัฐธรรมนูญ มีคำพิพากษายึดทรัพย์ 4.6 หมื่นล้าน จาก 7.6 หมื่นล้าน ของทักษิณ ชินวัตร และ ครอบครัวในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 เป็นต้น ในวันนี้ ถือเป็น การใช้อำนาจทางกฎหมายเข้าไปจัดการ ดึงเอาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกลุ่มทุน-ชินวัตร กลับคืนสู่รัฐนั่นเอง

#### 4.2.2) การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และ บทบาทของศาลภายหลังการรัฐประหาร

การวิเคราะห์รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้จะยึดตามแนวทางของ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อันได้แก่ การแบ่งพิจารณาสาระแห่งรัฐธรรมนูญตาม ประเด็น “ความสมบูรณ์ของตลาดปวิวรรตนโยบาย” ซึ่งรั้งสรรค์ ถือว่าเป็นเป้าหมายปฐมภูมิในการปฏิรูปการเมือง (Primary goal of political reform) (รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546) ซึ่งเราได้กล่าวไปบ้างแล้วว่าจะนำมาซึ่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจ และ อำนาจทางการเมืองที่น้อยที่สุด โดยพิจารณาได้จาก การถ่ายเทสารสนเทศ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, การมีทำนบกีดขวางในการเข้าและออกจากการเมือง และ การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง โดยจะวิเคราะห์อย่างเป็นลำดับขั้นตอนดังนี้คือ<sup>9</sup>

(1) การถ่ายเทสารสนเทศทางการเมือง นั้นมีการขยายตัวมากขึ้น อาทิ แสดงบัญชีทรัพย์สินซึ่งแต่เดิมผูกพันให้ต้องแสดงของตน คู่สมรส และ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้ว ยังรวมถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลโดยบุคคลอื่น ไม่ว่าจะทางตรง หรือ ทางอ้อม (มาตรา 250) อีกทั้ง

<sup>9</sup> เนื้อหาในส่วนนี้อ้างอิงจาก เอกสาร “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่” โดยคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จำเป็นต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเช่นเดียวกับ รัฐมนตรี (มาตรา 252) ซึ่งช่วยให้ การโยกย้ายอำนาจทรัพย์สิน โดยเฉพาะในส่วนที่ไม่อาจอธิบายซึ่งแหล่งที่มา (Non-clarified asset) ทำได้ยากยิ่งขึ้น และยังช่วยให้เราตระหนักถึงสถานภาพเชิงเศรษฐกิจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ชัดเจนมากขึ้น

นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน ยังได้รับความคุ้มครองอย่างยิ่ง เช่น ห้ามปิดกิจการ สื่อมวลชน, ห้ามแทรกแซงการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งหากกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดข้างต้นแล้ว ให้ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา 45 และ 46) รวมทั้งห้ามผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการสื่อสารมวลชน เพื่อป้องกันการใช้สื่อสารมวลชนเพื่อ ประโยชน์ส่วนตน (มาตรา 47 วรรคห้า)

ประชาชน มีสิทธิได้รับข้อมูลเมื่อติดตามหรือร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ รัฐ และ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นครั้งแรก อีกทั้งสามารถเข้าถึงรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติที่ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ตลอดจน สิทธิในการเข้าถึงสารสนเทศทางราชการอื่นๆด้วย (มาตรา 61 วรรคหนึ่ง, 138 วรรคห้า และ 55 ตามลำดับ) นอกจากนี้ การทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่าง ประเทศ ทั้งหลายที่มีผลกระทบต่อประชาชน รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดย จะต้องให้ประชาชนเข้าถึงสารสนเทศที่สำคัญ (มาตรา 190)

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้นได้ให้ความสำคัญ ด้วยการส่งเสริมผ่านช่องทางต่างๆ อาทิ การลดจำนวนรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมาย และ ถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองจาก 50,000 รายชื่อ เหลือเพียง 10,000 และ 20,000 รายชื่อ ตามลำดับ (มาตรา 160 และ 262 วรรคสาม), การขยายสิทธิชุมชน ในความหมายอย่างกว้าง (มาตรา 66 วรรคหนึ่ง), การ บังคับผูกพันให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นประชาชน (มาตรา 66 วรรคสอง และ 186 วรรคสองถึงสี่) และ ยังเพิ่มพูนสิทธิชุมชนในการฟ้องร้องต่อหน่วยงานราชการ (มาตรา 66 วรรคสาม) นอกจากนี้ ยังมี การบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอแก้รัฐธรรมนูญได้เป็นครั้งแรก โดยใช้รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



100,000 คน (มาตรา 282 (2)) และ การตัดวลีที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไป เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญส่วนนั้นสามารถบังคับใช้ได้ทันที เป็นต้น

(3) การคลี่คลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่การเมือง ของประชาชนนั้น ในรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ได้กระทำผ่านการส่งเสริมพรรคการเมือง ให้สามารถจัดตั้งได้ง่ายมากยิ่งขึ้น การลดเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางตรง ทว่า ในกรณีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้น กลับขยายเขตเลือกตั้งออกไป (มาตรา 93 ถึง 95), ลดการเลือกตั้งทางตรงวุฒิสภาลงจากเดิมที่เลือกตั้งทางตรงร้อยละ 100 ปัจจุบันลดลงเหลือเพียงร้อยละ 49.3 (74 จาก 150 คน) เท่านั้น (มาตรา 111 ถึง 113) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองโดยตรง ของประชาชน นั้นเพิ่มขึ้นมากกว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ทั้งนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีคำอธิบายที่จะมารองรับดังนี้คือ ที่ต้องขยายเขตเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อให้การซื้อสิทธิ์ ขายเสียงกระทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้น และ ที่ต้องเลือกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งโดยตรงครึ่งหนึ่ง สรรหาครึ่งหนึ่ง นั้นก็เพราะ ต้องการหลีกเลี่ยงที่จะให้เกิด “สภาผู้ฉ้อโกง” ตามที่ได้เคยปรากฏก่อนหน้านี้ครั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังมีผลบังคับใช้อยู่ กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยอมสละให้เกิดทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองมากขึ้นเพื่อแลกกับการแก้ไขปัญหาทางการเมืองบางประการ (Trade-off) นั้นเอง

(4) กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามทำมากที่สุดนั่น คือ การเข้าไปลดทอนอำนาจรัฐบาลที่เข้มแข็งอย่างมากจากอิทธิพลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ลง ซึ่งเป็นเรื่องที่ สอดรับกับข้อวิเคราะห์ข้างต้นที่ว่า ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการปะทะกันระหว่าง อำนาจวงในรัฐบาล และ อำนาจวงนอก โดยเฉพาะระหว่างทุนวงใน และ ทุนวงนอก รัฐบาลทักษิณ เมื่อฝ่ายคณะรัฐประหารสามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้แล้ว การฉีกคลาย การกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง ที่สถาบันบริหาร จึงเป็นประเด็นสำคัญที่สุดสำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้ ย่อมเกิดขึ้นโดยปริยาย

ตัวอย่างของการแก้ไขรัฐธรรมนูญภายใต้หลักการตัดทอนอำนาจสถาบันบริหาร นั้นได้แก่ แบ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ (Party list) ออกเป็นภูมิภาค 80 คน ซึ่งจะทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองสามารถอ้างจำนวนเสียงสนับสนุนตนเองอย่างชอบธรรมได้น้อยลง (มาตรา 93 ถึง 95), ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองสามารถปลดย้าย หรือ แทรกแซงข้าราชการ และ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่จะโดยตัวบทกฎหมาย หรือ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว (มาตรา 268) นอกจากนี้ยังยกเลิกข้อกำหนดที่ส่งผลให้หัวหน้าพรรคสามารถกำกับดูแลลูกพรรคได้อย่างเข้มแข็ง อาทิ ข้อกำหนดให้ต้องสังกัดพรรคอย่างน้อย 90 วันก่อนการเลือกตั้ง เป็นต้น

จากการพิจารณาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญข้างต้น จะพบว่า คล้ายกับการนำรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มาลบส่วนที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนทุนใหญ่ กระทำการผ่านพรรคการเมืองใหญ่ ให้หายออกไปทั้งหมด (เกษียร เตชะพีระ, 2551) ดังนั้น ภายใต้ความอ่อนแออย่างมาก ของสถาบันบริหาร จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเหล่านี้เองที่ส่งผลให้ “ชนชั้นนำ” ที่เคยถูกคุกคามอย่างหนัก จากการปฏิรูประบบ และ การบริหารราชการของพรรคไทยรักไทย ได้กลับมา มีพื้นที่อยู่หลังจากในการกำหนดทิศทาง และ ความเป็นไปทางสังคมไทยมากยิ่งขึ้น ดังเช่นช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2551)

โดยสรุปการเปลี่ยนแปลง เศรษฐกิจ - ทหารการเมือง และ โครงสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระทั่งการรัฐประหาร 19 กันยายน 49 จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงของลักษณะการกระจุกตัวทางอำนาจ และ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั้น มีพลวัตดังแสดงสรุปในตารางที่ 4.8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4.8: สรุปการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการครอบครองค่าเช่าทางเศรษฐกิจหลัง พ.ศ. 2540

ประเด็น	ก่อน 2540	หลัง 2540	หลัง 2549
การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	น้อย	มาก	ปานกลาง
ศูนย์กลางการกระจุกตัวค่าเช่า	กระจายตัว	กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร	กองทัพ และ เครือข่าย
ต้นทุนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ	ปานกลาง	น้อย	น้อยมาก
แรงกดดันในการครอบครองค่าเช่า	น้อย	มาก	ไม่แน่นอน

## บทที่ 5

# ความสัมพันธ์ ระหว่างความขัดแย้งทางการเมือง และ กระบวนการแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

### 5.1) การวัดค่าเช่าทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณ

จากบทที่ 3 ต่อเนื่องถึงบทที่ 4 จะพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของค่าเช่าทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจ-การเมือง ในช่วงก่อนและหลังรัฐบาลทักษิณ ส่งผลให้ การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ, การเกิดขึ้นของค่าเช่าทางเศรษฐกิจใหม่ๆ, ต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ความทนทานในการยึดกุมค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เกิดการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ผู้วิจัยมีข้อสมมติฐานว่า การเปลี่ยนแปลงของค่าเช่าในมิติต่างๆ ดังที่ ได้กล่าวมานี้ มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้ง และ ความรุนแรงทางการเมือง อาทิ หากเกิดการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มากก็น่าที่จะเหนี่ยวนำให้เกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้นระหว่างกลุ่มทุน-การเมือง ที่ได้ และ ที่เสียประโยชน์ ทั้งนี้ หาก การกระจุกตัวดังกล่าว เกิดจากการสร้างค่าเช่าขึ้นมาใหม่ ความขัดแย้งอาจไม่มากเท่ากับการกระจุกตัวที่เกิดจากการแย่งชิงค่าเช่าที่ถูกผูกขาด หรือ ครอบครองอยู่ก่อนโดยกลุ่มทุน-การเมืองอื่น

ความขัดแย้งดังกล่าว อาจสามารถที่จะประนีประนอมกันได้ หรือ อดกลั้นได้ โดยคาดหวังที่จะเกิดการพลัดเปลี่ยนกันเข้าสู่อำนาจทางการเมือง ที่จะจัดสรรค่าเช่าใหม่ ผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ เช่น การเลือกตั้งทั่วไป หรือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ทว่า ในกรณีที่ดินทุนในการแสวงหาค่าเช่าต่ำ อาทิ การตรวจสอบ หรือ ให้ข้อมูลข่าวสารมีจำกัด ส่งผลให้ยากที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงความนิยมทางการเมือง (และฐานความชอบธรรมทางการเมือง) ของกลุ่มทุน-การเมือง ที่ครองอำนาจอยู่ หมายความว่า แรงทนทาน ของกลุ่มทุน-การเมืองในอำนาจนั้นมีสูง ซึ่งจะไปกดดันให้กลุ่มทุน-การเมืองที่เสียประโยชน์จากการถูกแย่งชิงส่วนเกิน ต้องดำเนินกลยุทธ์ซึ่งมีความ

รุนแรงมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับเพื่อขับเคลื่อนให้ กลุ่มทุน-การเมือง ที่อยู่ในอำนาจอย่างเหนียวแน่นต้องหลุดออกจากอำนาจไป

ประเด็นที่สำคัญก็คือ นอกเหนือจากการอธิบายในเชิงตรรกะดังที่ได้เรียบเรียงมานี้ จำเป็นที่จะต้องมี หลักฐานเชิงประจักษ์ถึงความสัมพันธ์ระหว่าง การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่เกิดจากการแย่งชิงค่าเช่าระหว่างกลุ่มทุนการเมือง ที่อยู่ในรัฐบาล และ กลุ่มทุนการเมืองที่อยู่วงนอก กับ ความขัดแย้งรุนแรง หรือ เสถียรภาพของรัฐบาล ด้วย

เพื่อที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ความขัดแย้งทางการเมือง ขั้นต้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงการวัด ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเสียก่อน โดยงานศึกษาเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งสัมพันธ์อยู่กับการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น พบว่ามี วิธีการวัดที่แพร่หลายอยู่ด้วยกัน 3 วิธีหลักๆ คือ

(1) การวัดโดยตรงไปที่ตัวโครงการเลย ว่ามีการสร้างให้เกิดประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐมากน้อยเพียงใด งานในกลุ่มดังกล่าวนี้ก็เช่น งานของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ที่วัดการเชื่อมโยงนโยบายการแปลงสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม ไปเป็นภาษีสรรพสามิต<sup>1</sup> เป็นต้น, (2) วัดจากอัตราผลตอบแทนของภาคเอกชนที่เกินไปกว่าระดับซึ่งบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกันได้รับ เช่นงานของ ธาณี ชัยวัฒน์ (2546) และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2548), (3) วัดจากระดับการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น เช่นในงานของ ธาณี ชัยวัฒน์ (2546)<sup>2</sup> เป็นต้น

ทั้งนี้ งานศึกษาชิ้นนี้ จะพิจารณาวัดการวัด ในแบบที่ 2 และ 3 เป็นหลัก เพราะ การรวบรวมมูลค่าการแสวงหาค่าเช่าในรูปแบบที่ 1 นั้นมีรายละเอียดค่อนข้างมากหากต้องการจะทำให้รัดกุม และ อยู่

<sup>1</sup> เอกสารอีกชิ้นหนึ่ง ที่แม้จะมีใช้เอกสารวิชาการที่ว่าพยายามรวบรวมการคอร์รัปชัน รายโครงการในรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้แก่ สมุดปกดำ: เมนู คอร์รัปชัน ระบบบักซิณ โดย อลงกรณ์ พลบุตร และ คณะ (2550)

<sup>2</sup> ทั้งนี้ แม้ว่าการคอร์รัปชันจะไม่ใช่วัตถุของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ทว่าเป็น ส่วนหนึ่งของ ต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ประมาณทิศทางการขยายตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกัน

นอกเหนือไปจากความสนใจหลักของงานศึกษาชิ้นนี้ และ จะเน้นไปที่กรณีของธุรกิจครอบครัวทักษิณ ชินวัตร และ บางธุรกิจที่เกี่ยวข้องในกลุ่ม

### 5.1.1) วัดผ่านผลตอบแทนส่วนที่เกินจากระดับทั่วไปในตลาด

รูปแบบหนึ่งของค่าเช่าที่สามารถวัดได้อย่างชัดเจนนั้นได้แก่ผลตอบแทนส่วนที่เกินไปจาก ระดับกำไรปกติ ซึ่งจะประกอบขึ้นด้วย องค์ประกอบหลักสองประการคือ ผลตอบแทนจากทรัพย์สินที่สร้างรายได้ ซึ่งได้มาจากความเหนียวยาก (Earned) และ ผลตอบแทนจากทรัพย์สินที่ใช้เก็บมูลค่าอันเกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าว (ธานี ชัยวัฒน์, 2546)

ภายใต้หลักการคำนวณดังกล่าว ธานี ชัยวัฒน์ (2546) ได้ทำการศึกษาผลตอบแทน ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในบริษัท SHIN เป็นสำคัญ (เพราะบริษัทอื่นในเครือวานของ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร มีการถือหุ้นโดย SHIN อยู่ด้วย ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการนับซ้ำค่าเช่า) และ การเปลี่ยนแปลงมูลค่าหุ้น และ ผลตอบแทนใน ธนาคารทหารไทย (TMB) ซึ่งบุตรชายอดีตนายทักซิณ ชินวัตร ถือหุ้นอยู่

ผลการคำนวณแสดงให้เห็นทราบว่า มูลค่าของค่าเช่าก่อนที่ อดีตนายทักซิณจะเข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี มีมูลค่า 7,159.47 ล้านบาท โดยในภายหลังการเข้ารับตำแหน่ง มีมูลค่าถึงกว่า 14,135.75 ล้านบาท ซึ่งคิดมูลค่าส่วนเพิ่มได้เป็นกว่า 6,616.28 ล้านบาท หรือ กว่า 1 เท่าตัว โดยมีแหล่งที่มาของค่าเช่าที่สำคัญจากบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด มหาชน (AIS) และ บริษัท ไทยคม จำกัด มหาชน (THAICOM) หรือชื่อเดิม “ชินแซทเทลไลท์” (SATTEL) ซึ่งได้อำนาจผูกขาดเทียมมาจากสัมปทานที่รัฐเป็นผู้ออกให้

นอกจากนี้ ยังคงมีกรณีของ ITV และ TMB ซึ่งก่อนการเข้ารับตำแหน่งไม่ใช่แหล่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจของครอบครัวชินวัตร ทว่าในภายหลังได้กลายเป็นแหล่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้แก่ธุรกิจซึ่งสัมพันธ์กับกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ผ่านการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ หรือ เงื่อนไขบางประการ รวมไปถึงการถ่ายโอนค่าเช่าทางเศรษฐกิจให้แก่ธุรกิจใหม่ของกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร เช่น SC, Air Asia และ Capital OK เป็นต้น ตารางที่ 5.1



ตารางที่ 5.1 การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจบางส่วน (Partial aspect) ในรัฐบาลทักษิณชินวัตร

การแสวงหาค่าเช่า	บริษัท	ตัวอย่างของกระบวนการ
การคงสภาพค่าเช่า	AIS	การแทรกแซงการสรรหา และ คัดเลือก กทช., การกีดกันทางกตหมาย
	SATTEL	การแทรกแซงการสรรหา และ คัดเลือก กทช., การเจรจาระหว่างประเทศ และ การได้รับสิทธิประโยชน์จาก BOI
การสร้างค่าเช่าขึ้นใหม่	ITV	การเตรียมการเพื่อการแข่งขัน, การตัดสินใจของอนุญาโตตุลาการ
	TMB	การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการควบคุมกิจการ
การถ่ายโอนค่าเช่า	SC	ความทับซ้อนกับนโยบาย, การเข้าจดทะเบียนใน ตลท.
	Air Asia	ความทับซ้อนกับนโยบาย, การร่วมทุนกับต่างชาติ
	Capital OK	ความทับซ้อนกับนโยบาย, การร่วมทุนกับต่างชาติ

ที่มา: ธาณี ชัยวัฒน์ (2546)

ในส่วนของเพิ่มขึ้นของมูลค่าตลาดของหุ้น (Capital gain) ธาณี ชัยวัฒน์ ชี้ว่าหุ้นในกลุ่มรัฐบาลพรรคไทยรักไทย มีอัตราการเติบโตประมาณ 1.79 เท่า และ หากพิจารณาเฉพาะหุ้นในกลุ่ม ตระกูลชินวัตร แต่เพียงลำพังจะมีอัตราการเติบโตประมาณ 2.70 เท่า ซึ่งมากกว่าอัตราเฉลี่ยของตลาดที่อยู่ราว 0.84 จึงถือได้ว่า หุ้นในกลุ่มตระกูลชินวัตร มีอัตราการเติบโตสูงกว่ากลุ่มหุ้นในรัฐบาลด้วยตัวเอง และ กลุ่มหุ้นอื่นๆ ถึง 1 และ 2 เท่า<sup>3</sup>ตามลำดับ

นอกจากนี้ งานของ **สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2548)** ยังได้รวบรวมผลการศึกษถึงการขยายตัวของอัตราผลตอบแทนในกลุ่มหุ้นที่จัดอยู่ในกลุ่มหุ้นรัฐบาลทักษิณ ในระหว่างพ.ศ.2543-2544 จนกระทั่งถึงช่วงปีพ.ศ. 2545-2546 เขาไว้หลายชิ้นด้วยกัน ตัวอย่างเช่น บริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” ซึ่งหมายถึง กลุ่มหุ้นที่อยู่ในรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนั้น สามารถที่จะเพิ่มสัดส่วนมูลค่าการตลาด ต่อมูลค่า

<sup>3</sup> ผลการวิเคราะห์ที่สอดคล้องกับ **สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2547)** โดยวิธี OLS อ้างถึงใน **ธาณี ชัยวัฒน์ (2547)**



ทางบัญชีจาก 0.918 เป็น 3.141 ในขณะที่บริษัทในกลุ่มทุนนอกรัฐบาลมีส่วนเพิ่มจาก 0.820 เป็นเพียง 1.469 เท่านั้น

มากไปกว่านั้น “หุ้นของบริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” มีผลตอบแทนเฉลี่ย 24 เดือน<sup>4</sup> และ 36 เดือน<sup>5</sup> สูงกว่า บริษัทในกลุ่ม “เจ้าสัวนอกรัฐบาล” ถึงร้อยละ 57.3 และร้อยละ 208.1 ตามลำดับ” (สมเกียรติ ตังกิจวานิช, 2548: 5) และ ลำพังในช่วง พ.ศ. 2545-2546 กลุ่มทุนวงในรัฐบาลทักษิณ สามารถเพิ่มส่วนแบ่งตลาดได้มากกว่ากลุ่มทุนรายอื่น ถึงกว่าร้อยละ 11.7

กล่าวอย่างเป็นธรรม กลุ่มทุนตระกูลชินวัตร มิใช่เพียงตระกูลเดียวเท่านั้น ที่เข้ามาแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ผ่านตลาดการเมือง จากการศึกษาพบว่า กว่า 13 ตระกูล จาก 100 ตระกูลที่ร่ำรวยที่สุดของเมืองไทย มีสมาชิกของครอบครัววงเลือกตั้งทั่วไปในปีพ.ศ. 2543 และ กว่า 10 ตระกูลใน 13 ตระกูลดังกล่าว ทำธุรกิจสัมปทาน คิดเป็นสัดส่วนรายได้เฉลี่ยสูงถึงกว่าร้อยละ 22.9<sup>6</sup> (สมเกียรติ ตังกิจวานิช, 2548)

การเปลี่ยนแปลงของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ตามผู้กุมอำนาจบริหารที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นไม่ได้เกิดขึ้นลำพังสมัยของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเท่านั้น งานของ ศุภกตน์ย ศุภผลศิริ (2553) ซึ่งทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง อัตราผลตอบแทนกับสายสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝั่งรัฐบาล, ฝ่ายค้าน และ คณะรัฐมนตรี ได้ให้ผลการศึกษาที่น่าสนใจภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 โดยชี้ว่า บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง<sup>7</sup> กับคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลที่ถูกโค่นล้ม (รัฐบาลพรรคไทยรักไทย) ได้รับผลกระทบเชิงลบต่ออัตราผลตอบแทนในตลาดทุนอย่างมีนัยสำคัญ

<sup>4</sup> มกราคม 2544-ธันวาคม 2546

<sup>5</sup> มกราคม 2544-ธันวาคม 2547

<sup>6</sup> ตระกูลอื่นใน 100 อันดับแรกของผู้ที่ร่ำรวยที่สุด มีส่วนแบ่งรายได้โดยเฉลี่ยที่มาจากสัมปทานเพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น

<sup>7</sup> ซึ่งหมายถึงการที่มีบุคคลอันเป็นเครือญาติถือหุ้น หรือ เป็นผู้บริหารอยู่ในบริษัท

ในทางตรงกันข้าม บริษัทที่มีสายสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน กลับมามี  
 นัยสำคัญเชิงบวก ซึ่งแสดงถึงการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่คลายตัว  
 จากกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรไปสู่กลุ่มซึ่งเคยเสียประโยชน์จากการบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย  
 หรือ กลุ่มทุนการเมืองวงนอก

ในเวลาต่อมา เมื่อพรรคการเมืองซึ่งรับช่วงต่อจากพรรคไทยรักไทยได้กลับเข้าสู่อำนาจบริหาร  
 บริษัทที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมือง กับคณะรัฐมนตรีสมัคร สุนทรเวช นั้น จะมีอัตราผลตอบแทนที่สูงกว่า  
 อัตราผลตอบแทนตามท้องตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ สถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น  
 ไม่มีผลที่มีนัยยะทางสถิติ

### 5.1.2) วัดจากการทุจริต ประพฤติมิชอบ

การแสวงหาค่าเช่าในทางการเมืองนั้น เป็นกระบวนการที่สัมพันธ์ระหว่าง การจัดสรรผลประโยชน์  
 โดยผู้ถือครองอำนาจรัฐ โดยอาจจะอยู่ในฝ่ายบริหาร, นิติบัญญัติ หรือ ตุลาการก็ได้ ทว่าในกรณีทั่วไป มัก  
 กล่าวถึงการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหาร และ นักธุรกิจหรือ กลุ่มทุน-การเมือง ที่เข้ามาแสวงหา  
 ค่าเช่าเทียมที่เกิดขึ้นโดยอำนาจรัฐ ซึ่งกระบวนการได้มาซึ่งค่าเช่าที่ไม่เป็นธรรมชาติดังกล่าว มักดำเนินการ  
 ประมูลกันด้วยการ เสนอค่าคอมมิชชั่น หรือ ส่วนแบ่งจากงบประมาณโดยตรง ซึ่งเราเรียกโดยรวมได้ว่า  
 การทุจริตประพฤติมิชอบ

<sup>8</sup> การทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งในกรณีนี้พยายามใช้เทียบเคียงกับคำซึ่งมีความหมายในทางสากล  
 ว่า การคอร์รัปชัน สามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกันหลักๆ ได้แก่ ภาษีคอร์รัปชัน (Tax  
 corruption) ซึ่งหมายถึง คอร์รัปชันที่ข้าราชการประจำหรือข้าราชการ การเมือง เรียกเก็บจากนักธุรกิจในรูปแบบ  
 ของค่าคอมมิชชั่น และ คอร์รัปชันจากงบประมาณ (Budget corruption) ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันจาก

<sup>8</sup> ทั้งย่อหน้า อ้างถึงใน ธานี ชัยวัฒน์, 2546

งบประมาณโดยตรงเลย คือ การขโมยเงินที่หักยกเองงบประมาณไปใช้ได้โดยไม่ต้องมีใบเสร็จ นอกจากนี้ยังไม่รวมการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Policy corruption) ซึ่งเกี่ยวโยงระหว่างความขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม และ อาจทับซ้อนกับการแสวงหาค่าเช่า (ผาสูก พงษ์ไพจิตร และ นวลน้อย ตรีนันต์, 2546)

การคอร์รัปชันซึ่ง เรียกโดยรวมว่า การคอร์รัปชันแบบเป็นตัวเงิน (Money corruption) หรือ การคอร์รัปชันแบบ ภาษีคอร์รัปชัน และ การคอร์รัปชันงบประมาณนั้น สามารถที่จะวัดได้ผ่านตัวแทน (Proxy) คือ ดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงานได้แก่ Transparency International (TI) และ Political and Economic Risk Consultancy (PERC)

โดยข้อแตกต่างสำคัญของทั้งสองหน่วยงานที่วัดระดับการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆทั่วโลกนี้ก็คือ กลุ่มตัวอย่างการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับภาพพจน์การคอร์รัปชัน ในกรณีของ TI จะสำรวจจากตัวอย่าง นักธุรกิจและประชาชนในทุกประเทศ ในขณะที่ PERC จะสำรวจจากตัวอย่าง นักธุรกิจระหว่างประเทศทั่วโลกเท่านั้น ดังนั้น TI จึงเป็นตัวแทนผลสำรวจถึงภาพพจน์ทั้งในส่วนของการคอร์รัปชัน และ การคอร์รัปชันงบประมาณ ในขณะที่ PERC จะสะท้อนเพียงภาพของการคอร์รัปชัน เสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชันได้ดังแสดงในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2: แสดงการเปลี่ยนแปลงของดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชัน

ดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชัน	2543	2544	2545	2546	2547	2548
คะแนนของ Transparency International	3.2	3.2	3.2	3.3	3.6	3.8
คะแนนของ PERC	N/A	8.55	8.2	N/A	7.33	
ดัชนีภาพพจน์คอร์รัปชัน	2549	2550	2551	2552	2553	
คะแนนของ Transparency International	3.6	3.3	N/A	3.4	3.5	
คะแนนของ PERC						

ที่มา: <http://www.transparency.org/> และ บางส่วนปรับปรุงจาก ธาณี ชัยวัฒน์ (2547) โดย คะแนน 0 = แย่ที่สุด และ 10 = ดีที่สุด

### ดัชนีภาพพจน์คอร์ปชั่น



ศูนย์วิทยพัทยาการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ได้ว่า การคอร์ปชั่นเชิงนโยบายน่าที่จะมีการขยายตัวสูงขึ้นในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ส่วนกรณีของรัฐบาลทหารนั้น เนื่องจากได้มีการเข้าไปจัดการกับระบบกฎหมาย ฯลฯ ดังนั้น จึงยังคงประเมินได้ลำบากถึงการคอร์ปชั่นเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นว่า มีมูลค่าที่น่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงเพียงใด

## 5.2) ความสัมพันธ์ระหว่าง การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ระดับความขัดแย้งทางการเมือง

### 5.2.1) ความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทย

#### - ความขัดแย้งจากการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

ดังตรรกะที่ได้อธิบายไว้ในเบื้องต้นของบทนี้ว่า การเพิ่มขึ้นของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่กระจุกตัวนำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้ง และ ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความรุนแรงได้ง่ายยิ่งขึ้นเมื่อ ความสามารถในการจัดการ-จำกัด หรือ ลดทอนต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า ของรัฐบาลมีมากขึ้น ซึ่งจะไปเพิ่มความทนทานในการครอบครองค่าเช่า

ตารางที่ 5.3: แสดงรายชื่อกลุ่มทุนในรัฐบาลทักษิณที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย<sup>9</sup>

ชื่อกลุ่มนักธุรกิจการเมือง	ชื่อหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดทุน	ลักษณะการดำเนินกิจการ
พจมาน ชินวัตร	SHIN, SC, THAICOM, AIS	อสังหาริมทรัพย์, โทรคมนาคม
เยาวภา วงศ์สวัสดิ์		
อดิศักดิ์ โพธารมิก	JAS	โทรคมนาคม
ประชา มาสินนธ์	BEC	บันเทิง, สื่อ
ธนิษฐ์ เจียรนวนนท์	CPF, CPALL	เกษตร, สินค้าโภคภัณฑ์, พาณิชยกรรม

<sup>9</sup> กรณี ธนิษฐ์ เจียรนวนนท์ และ เจริญ สิริวัฒนภักดี พบว่ามีพฤติการณ์ที่สนับสนุนกลุ่มการเมืองทุกฝ่าย

เจริญ สิริวัฒนภักดี	THAIBEV	สินค้าโภคภัณฑ์, อสังหาริมทรัพย์
ประยูร มหากิจศิริ	NESTLE	อาหาร, เหล็ก
สุริยะ จีรุงเรืองกิจ	TSC	ชิ้นส่วนยานยนต์

ที่มา: ปรับปรุงจาก ศัลยา ประชาชาติ, 2546 อ้างถึงใน เกษียร เตชะพีระ 2547

ในส่วนนี้จะนำเอาผลการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงการวัดค่าเช่า มาขยายผลเพิ่มเติม เพื่อทดสอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ ความขัดแย้ง-การขาดเสถียรภาพทางการเมือง โดยแบ่งกลุ่มทุนออกเป็น 4 กลุ่มสำคัญ โดยสองกลุ่มแรกได้จาก ตารางที่ 5.3 คือ:

- (1) กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ได้แก่ SHIN, SC และ AIS
- (2) กลุ่มเครือข่ายธุรกิจวงในรัฐบาล คือ CPF, CPALL, BEC, JAS และ JTS<sup>10</sup>
- (3) กลุ่มทุน-การเมืองวงนอก คือ BBL, DTC, KBANK และ PRANDA
- (4) กลุ่มทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ คือ CNT, SCB และ SCC<sup>11</sup>

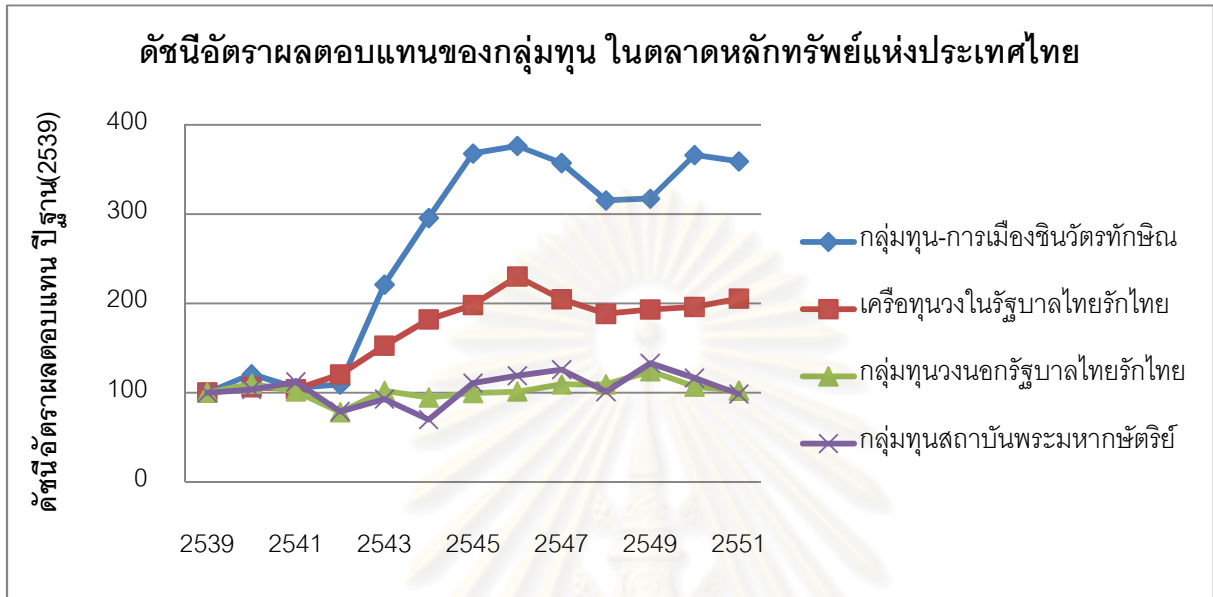
ความแตกต่างของรายได้ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจของแต่ละกลุ่มนั้น สามารถที่จะคำนวณได้จากความแตกต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนตราสารทุน<sup>12</sup> โดยใช้อัตราผลตอบแทนในปี พ.ศ.2539 เป็นปีฐานในการคำนวณ ดังปรากฏ ในภาพที่ 5.2 ซึ่งชี้ว่า ดัชนีการขยายตัวค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร (เส้นสีเหลี่ยมมุมป้าน) และ กลุ่มทุนวงในรัฐบาลพรรคไทยรักไทย (เส้นสีเหลี่ยมจัตุรัส) นั้นมีการขยายตัวที่มากกว่า กลุ่มทุนวงนอก (เส้นสามเหลี่ยม) และ กลุ่มทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ (เส้นกากบาท) อยู่ค่อนข้างมาก

<sup>10</sup> แจสมิน เทเลคอม ซิสเต็มส์ จำกัด มหาชน (JTS) เป็นบริษัทในเครือ จัสมินอินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) , และ นอกเหนือจากบริษัทที่ได้ยกมานี้ ยังมีบริษัทซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มเครือข่ายทุนวงในรัฐบาลพรรคไทยรักไทยอีก อาทิ NESTLE (มหากิจศิริ) หรือ TSC (จีรุงเรืองกิจ) ทว่า ผู้วิจัยได้เลือกตัวอย่างขึ้นมาเพียงบางส่วนเท่านั้น เพื่อมิให้จำนวนหุ้นที่ใช้ในการคำนวณ ในแต่ละกลุ่มมีจำนวนที่แตกต่างกันมากเกินไป

<sup>11</sup> จัดโดยพิจารณาจากการถือหุ้นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และ ทุนลัดดาวัลย์

<sup>12</sup> อัตราปันผล และ อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าหุ้น





ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหล่านั้นอย่างแท้จริง และ การขยายตัวของมูลค่าหุ้นดังกล่าวอาจเกิดจากภาพรวมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัว อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่วัดได้ในเชิงปริมาณเหล่านี้เข้าด้วยกันกับ คำอธิบายเชิงพรรณนาความซึ่งชี้ให้เห็นถึงกระบวนการในการเข้าไปจัดการค่าเช่าของกลุ่มทุน- การเมืองชินวัตร ซึ่งได้กล่าวถึงอยู่ใน **บทที่ 4** แล้วก็จะพบว่า ส่วนเพิ่มของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และ การกระจุกตัวเหล่านี้เกิดจากการ แทรกแซงโดยรัฐบาล หรือ กลุ่มทุน-การเมืองด้วยความจงใจ เสียมากกว่าที่จะเป็นประเด็นการขยายตัวอันเนื่องมาจากการจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือ สภาวะตลาดโดยรวม

เมื่อทราบแล้วว่า มีความแตกต่างกันอย่างมากของค่าเช่าที่กลุ่มทุนการเมืองชินวัตร และ กลุ่มทุนวงนอกอื่นๆได้รับ ลำดับต่อไป ผู้วิจัยจะเชื่อมโยงความกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าว เข้ากับความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยการ หาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation)<sup>13</sup> ระหว่าง (1) ความไม่เท่าเทียมกันของการครอบครองค่าเช่า<sup>14</sup> กับ (2) ดัชนีเสถียรภาพทางการเมือง และการปราศจากความรุนแรง<sup>15</sup> ซึ่งได้ผลดังปรากฏใน **ตารางที่ 5.4** พบว่า ยิ่งกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร (รัฐบาล) มีค่าเช่าที่มากกว่ากลุ่มทุนการเมืองวงนอกรัฐบาล และ กลุ่มทุนพระมหากษัตริย์มากเท่าไร รัฐบาลก็จะยิ่งมีเสถียรภาพทางการเมืองลดน้อยลง

**ตารางที่ 5.4:** แสดงความสัมพันธ์ (correlation) ระหว่าง (1) ความไม่เท่าเทียมกันของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่กลุ่มทุนการเมืองชินวัตรครอบครอง โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มทุนการเมืองวงนอกรัฐบาล และ (2) ดัชนีความมีเสถียรภาพรัฐบาล

<sup>13</sup> สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์นี้ คิดโดยใช้ปัจจัยที่ (1) จำนวน ณ เวลาที่ t เทียบกับปัจจัยที่ (2) จำนวน ณ เวลาที่ t+1 เพราะ สารสนเทศต้องใช้เวลาในการเคลื่อนไหว และ ผลกระทบจากการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ต่อเสถียรภาพรัฐบาล ก็ต้องใช้เวลาเช่นเดียวกัน

<sup>14</sup> ซึ่งคำนวณจากการนำอัตราค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ลบออกด้วย อัตราค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุน-การเมืองที่ไม่ใช่ กลุ่มชินวัตร

<sup>15</sup> ธนาคารโลก (2008)

ตัวแปร	สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์
(1) ความแตกต่างของค่าเช่าที่ครอบครองโดยกลุ่มทุนการเมืองชินวัตรเมื่อเทียบกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และ (2) เสถียรภาพรัฐบาล	-0.57292
(1) ความแตกต่างของค่าเช่าที่ครอบครองโดยกลุ่มทุนการเมืองชินวัตรเมื่อเทียบกับ (2) กลุ่มทุนวงนอกรัฐบาลอื่นๆ และ เสถียรภาพรัฐบาล	-0.61425

ที่มา: คำนวณโดยอาศัย ข้อมูลอัตราผลตอบแทนค่าเช่า จากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2551)

และ ดัชนีเสถียรภาพรัฐบาล จากธนาคารโลก (2008)

- ความขัดแย้งจากความอึดทนของกลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ในการครอบครองอำนาจรัฐ และ ค่าเช่า

นอกเหนือจากการที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่กระจุกตัวสูงจะนำมาสู่การขาดเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะ กลุ่มทุนซึ่งเสียประโยชน์จากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ต้องการที่จะแย่งชิงค่าเช่าคืน หรือ ปกป้องค่าเช่าที่เหลืออยู่ของตนเองเอาไว้ (ตารางที่ 5.4)<sup>16</sup> การจะอธิบายถึงความขัดแย้งทางการเมือง ยังสามารถที่จะอธิบายผ่านมิติอื่นๆ ได้อีกอย่างน้อย สองส่วนด้วยกันคือ มิติในเรื่องของการคอร์รัปชัน (เป็นส่วนหนึ่งของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) และ กระบวนการจัดสรรค่าเช่า เพื่อเพิ่มความอึดทนของรัฐบาลในการครอบครองค่าเช่า

ในส่วนของอิทธิพลของการคอร์รัปชัน ต่อความขัดแย้งนั้น ผู้วิจัยได้นำเอาดัชนีการป้องกันการคอร์รัปชันของธนาคารโลก ซึ่งวัดขีดความสามารถด้านการป้องกัน การคอร์รัปชันของประเทศต่างทั่วโลก มาหาความสัมพันธ์ร่วมกับ ดัชนีเสถียรภาพรัฐบาล จากธนาคารโลกเช่นเดียวกันมาหา ความสัมพันธ์ พบว่า ดัชนีทั้งสองประการมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อกันในระดับที่สูง กล่าวคือ อยู่ที่ +0.737745 ซึ่งชี้ว่าประเทศต่างๆ ทั่วโลกโดยส่วนใหญ่ หากมีการป้องกันการคอร์รัปชันที่ดี เสถียรภาพทางการเมือง ย่อมมีความมั่นคง ในทางกลับกัน หากปล่อยให้เกิดการคอร์รัปชันในระดับที่สูงเสถียรภาพทางการเมืองก็อาจสั่นคลอน<sup>17</sup>

<sup>16</sup> พิจารณาได้จาก สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่าง การกระจุกตัวค่าเช่า กับ ดัชนีเสถียรภาพของรัฐบาล

<sup>17</sup> ทั้งนี้โดยไม่ได้ระบุถึงความเป็นเหตุ-ผล (Causation) ของแต่ละปัจจัย ว่าปัจจัยใดคือปัจจัยกำหนด (Determinant factor)

ในกรณีรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ดัชนีภาพพจน์แสดงให้เห็นว่า การคอร์รัปชันในลักษณะภาษีคอร์รัปชัน นั้นมีการลดลง ทว่า ในส่วนของการคอร์รัปชันงบประมาณ นั้นยังไม่ได้ลดลงด้วย ในขณะที่เดียวกัน งานวิจัยหลายชิ้น อาทิ **ธานี ชัยวัฒน์ (2546)** ได้ชี้ว่า การคอร์รัปชันผ่านการทำนโยบายรัฐ นั้นสูงขึ้นใน รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งควรที่จะส่งผลร้ายต่อการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล

ทว่าการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในรูปแบบของไทย ในช่วงสมัยกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร อยู่ในอำนาจนั้น ไม่ได้เป็นการขาดเสถียรภาพแบบปรกติ หากแต่ เป็นการขาดเสถียรภาพที่แม้จะล้มรัฐบาลได้ พรรครัฐบาลเดิมก็สามารถกลับเข้าสู่ตำแหน่ง ทางการเมืองได้อย่างค่อนข้างจะแน่นอน ซึ่งขัดกับสภาวะปรกติทางการเมืองที่รัฐบาลส่วนใหญ่ซึ่งขาดเสถียรภาพกระทั่งนำมาซึ่งการยุบสภา มักที่จะไม่สามารถกลับมาได้ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป

ทั้งนี้เพราะ รัฐบาลนำโดยพรรคไทยรักไทย ยังคงมีฐานมวลชนจำนวนมาก ซึ่งได้รับประโยชน์จากการใช้นโยบายกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Redistributive rent) เป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้กลุ่มการเมืองที่อยู่วงนอกรัฐบาลเกิดความไม่พอใจ ทว่า จะโค่นล้มรัฐบาลผ่านการเลือกตั้งก็ไม่สามารถทำได้

ซึ่งประเด็นข้างต้นนี้ สอดคล้องกับงานศึกษาของ **Luigi Manzetti และ Carole J. Wilson (2550)**<sup>18</sup> อ้างถึงใน **ไชยันต์ ไชยพร (2553)** ที่ชี้ว่า ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา กระแสการตื่นตัวเรื่องโทษภัยของการคอร์รัปชันได้แพร่หลายอย่างมาก และ การลดหรือปราบปรามการคอร์รัปชันก็กลายเป็นหมุดหมายสำคัญในการ ส่งเสริมความเข้มแข็งของระบอบการเมือง ทว่า นักการเมืองที่คอร์รัปชัน จำนวนมากก็ยังสามารถที่จะรักษาฐานความนิยมทางการเมืองไว้ได้ บนเงื่อนไขหลักคือ “ประชาชนในประเทศที่สถาบันการเมืองและระบบราชการอ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ แต่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-clients relationships) ที่เข้มแข็ง มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนผู้นำที่ซื่อสัตย์ ที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้รับประโยชน์ที่

<sup>18</sup> อ้างถึงใน **ไชยันต์ ไชยพร, คอลัมน์ 108วิถีทัศน์ กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2553**

จับต้องได้จากผู้นำแบบนี้” (อ้างถึงใน **ไชยยัณฑ์ ไชยพร, 2553**<sup>19</sup>) หรือ ก็คือ ต้องการแบ่งสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งระบบราชการ หรือ รัฐบาลการดั้งเดิมให้ไม่ได้นั่นเอง

มากไปกว่านั้น การที่รัฐบาลมีอิทธิพลมากขึ้นในส่วนของ การแบ่งสรรค่าเช่าแบบกระจายใหม่ ลงไปเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับ สิ่งที่สถาบันกษัตริย์ได้เคยดำเนินการอยู่ ผ่านโครงการพระราชดำริต่างๆ ทว่า ด้วยงบประมาณ และ โครงข่ายราชการที่มีขนาดใหญ่ ทำให้ผลจากนโยบาย แบ่งสรรค่าเช่าแบบกระจายใหม่ของรัฐบาล ระหว่างพ.ศ. 2544-2548 ถูกนำไปเปรียบเทียบกับ ซีดความสามารถของ การกระทำในลักษณะใกล้เคียงกัน ของสถาบันกษัตริย์

ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้เคยเล่าประสบการณ์ที่ได้รับฟังมาจากประชาชนในชนบทความว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงครองราชย์มาเกือบหกสิบปีแล้ว แม้จะได้ทรงช่วยเหลือบรรดาคนยากไร้มามากแล้ว แต่พระบรมราชานุเคราะห์ในเรื่องการรักษาพยาบาลนั้นยังไม่ได้ผลเท่ากับ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ของนายกรัฐมนตรี (ทักษิณ ชินวัตร-เดิมโดยผู้วิจัย)” (**เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550 น.100**) ซึ่งยิ่งสร้างความกดดันให้แก่ กลุ่มทุน-การเมืองเก่า ซึ่งถูกทำให้อ่อนกำลังลงอย่างมาก และ นำไปสู่ความเป็นคู่ขัดแย้ง

**นิติ เอียวศรีวงศ์ (2552)** เรียกปรากฏการณ์ซึ่งมีการเปรียบเทียบพระราชกรณียกิจของในหลวง กับ การบริหารรัฐกิจของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร นี้ว่า คนรากหญ้า "รักในหลวง ห่วงทักษิณ" ทั้งนี้ "ความนิยมศรัทธา" ถูกบั่นเป็นสองส่วนอย่างเห็นได้ชัดดังกล่าว น่าที่จะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างน้อยก็ในแง่ของสภาพแข่งขันที่แต่เดิม การกระจายทรัพยากรสู่พื้นที่ไกลศูนย์อำนาจ เป็นพื้นที่ผูกขาดของสถาบันพระมหากษัตริย์ และ องค์กรพัฒนาเอกชน มาบัดนี้เริ่มมีคู่แข่งเข้ามาแสดงบทบาทมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็คือพรรคไทยรักไทย อันมีตัวคุณทักษิณเป็นหัวหน้าพรรค ปมขัดแย้งนี้เองได้ถูกขยายผลในเวลาต่อมา โดยกลุ่มการเมืองที่เกี่ยวข้องว่า "คุณทักษิณ ไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์"

การคอร์รัปชัน, การมีสัญญาอันทั้งในแง่ของการแย่งชิงค่าเช่า และ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการแย่งชิงพื้นที่ทางการเมืองในด้านความนิยมชมชอบ จากสถาบันพระมหากษัตริย์ ผ่านการแสดงบทบาทในการเข้า

<sup>19</sup> คอลัมน์ 108วิถีทัศน์ กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2553

ไปอุปถัมภ์ประชาชนจำนวนมากซึ่งแต่เดิมพึ่งพิงกระบวนการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Redistributive rent) ผ่านโครงการตามพระราชประสงค์<sup>20</sup> ประเด็นเหล่านี้ล้วน เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้ความขัดแย้งระหว่าง กลุ่มทุนการเมืองวงนอก และ กลุ่มทุนพระมหากษัตริย์-โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ กับ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ปะทุขึ้นและขยายตัวไปได้

### 5.2.2) ความขัดแย้งภายหลังจากรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549

การทนทานต่อแรงต้านทานภายนอก ของกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ส่งผลให้ในท้ายที่สุด รัฐบาลพรรคไทยรักไทยถูกโค่นล้มโดยกองทัพโดยการรัฐประหาร อย่างไรก็ตามแต่ การเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นของกองทัพ ไม่ได้ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งคลี่คลายลง หากเกิดการขยายตัวของพื้นที่ และ ความซับซ้อนของปัญหาความขัดแย้งมากยิ่งขึ้นไปอีกลำดับหนึ่ง กล่าวคือ

**ส่วนที่หนึ่ง** การรัฐประหารได้เข้าไปตัดวงจรของ กระบวนการไหลเวียนค่าเช่าแบบ กระจายใหม่ (Redistributive rent) ซึ่งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้วางรากฐานเอาไว้ ซึ่งเป็นการกระจายถึงมือประชาชนผู้รับโดยตรง และ กลับไปใช้ระบบการจัดสรรค่าเช่าซึ่งอิงอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเดิมๆในสังคมก่อนที่กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร จะขึ้นมามีบทบาท

ในมิตินี้ สุนามวลชนที่ ได้รับผลประโยชน์จากการมีอยู่ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงต่อต้านการรัฐประหาร และ เกิดเป็นความขัดแย้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะหนึ่งของการขัดแย้งในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วยเช่นเดียวกัน เพียงที่ว่า มิใช่ความขัดแย้งระหว่างผู้ครอบครองค่าเช่าที่เป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ด้วยกันเองอีกต่อไป ทว่า เป็นกลุ่มผลประโยชน์เดิม กับ มวลชนจำนวนมาก

<sup>20</sup> โครงการตามพระราชประสงค์ ในหลายเรื่อง ถูกรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เข้ามามีบทบาทซึ่งสามารถถูกนำไปเปรียบเทียบผลสำเร็จระหว่างกันได้ อาทิ โครงการจัดการน้ำตามพระราชดำริต่างๆ ก็มีความทับซ้อนกับ โครงการบริหารจัดการน้ำครบวงจรของรัฐบาล เป็นต้น



ข้อวิเคราะห์ของผู้วิจัยได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากงานวิจัยเรื่อง มานุษยวิทยาของมอเตอร์ไซต์รับจ้างในกรุงเทพฯ ซึ่งกลุ่มมอเตอร์ไซต์รับจ้างจำนวนมาก เป็นฐานมวลชนของเสื้อแดง ที่สนับสนุนพรรคไทยรักไทย และ พตท.ดร.ทักษิณ โดย **เคลาดิโอ โซปรานเซตติ (2010)** ระบุว่า ในช่วง พ.ศ.2546 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ออกนโยบายที่เรียกว่า ปราบปรามกลุ่มอิทธิพลมืด 5 กลุ่ม โดยหนึ่งในนั้นคือกลุ่มที่ควบคุมมอเตอร์ไซต์รับจ้าง รูปแบบของนโยบายนี้ก็คือให้มอเตอร์ไซต์รับจ้างไปลงทะเบียนที่เขตเพื่อรับเสื้อกั๊ก และส่งเสริมให้มีการจัดการภายในโดยมีหัวหน้ามอเตอร์ไซต์ดูแลในแต่ละวิน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการควบคุมผู้มีอิทธิพล (ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ และตำรวจ) (**สยามอินเทลิเจนท์ยูนิท, 2010**)

คนที่เป็นมอเตอร์ไซต์รับจ้างเห็น ว่านโยบายนี้มีประโยชน์ต่อพวกเขาทำให้ชีวิตของพวกเขาดีขึ้น ได้ทำงานอย่างเป็นอิสระมากขึ้น แต่หลังจากที่รัฐบาลของคุณทักษิณถูกรัฐประหาร ผู้มีอิทธิพลก็กลับมา” ซึ่งได้ช่วยยืนยันให้เห็นว่า ฐานมวลชนเสื้อแดงส่วนหนึ่ง ก่อตัวขึ้นจากความขาดประสิทธิภาพของรัฐบาลทหาร ซึ่งทำให้คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นภายหลังการเข้ามาบริหารบ้านเมืองของรัฐบาลทักษิณ ลดต่ำลงกลับมาสู่จุดเดิม

**ส่วนที่สอง** เป็นเรื่องของความขัดแย้งในระดับปรัชญาทางการเมือง หรือ อุดมการณ์ทางการเมือง ที่มีความแตกต่างกัน ในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็น ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารโดยเฉพาะ

กล่าวคือ ภายหลังการรัฐประหาร มวลชนบางส่วน ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งไม่ต้องการเห็นทหาร และ โครงข่ายสถาบันกษัตริย์ เข้ามาแทรกแซงทางการเมือง แต่ต้องการให้ใช้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตย อาทิ การเลือกตั้ง, การอภิปรายกันเพื่อหาทางออกในรัฐสภา, การกดดันทางการเมืองผ่านการเคลื่อนไหวมวลชน ฯลฯ ในการคลี่คลายสถานการณ์ ก็ได้เข้ามามีส่วนอย่างสำคัญในการต่อต้านรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ทั้งนี้ บางส่วนอาจเป็นกลุ่มซึ่งเคยต่อต้านรัฐบาลของกลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร เสียด้วยซ้ำ

กลุ่มดังกล่าวนี้จะไม่ใช่ฐานมวลชนตั้งต้นที่ใหญ่โตนัก เมื่อเทียบกับกลุ่มมวลชนซึ่งสนใจปากท้องอย่างไรก็ตามแต่ กลุ่มทางอุดมการณ์เหล่านี้ ถือได้ว่ามีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ และปลูกแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ในระยะกลาง และ ยาว ให้แก่การปฏิบัติการทางการเมืองของกลุ่ม แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือ ที่ถูกเรียกโดยย่อว่า “กลุ่มเสื้อแดง” ในเวลาต่อมา

ดังนั้น ความขัดแย้ง ณ จุดเริ่มต้นจนช่วงหลัง พ.ศ. 2549 จึงมีการพัฒนาไป ดังแสดงในตารางที่ 5.5 และ 5.6 โดยในท้ายสุด ประทุเป็นความรุนแรง กระทั่งมีการเสียชีวิตของประชาชน และ เจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้น โดยในส่วนต่อไป จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดความรุนแรง

ตารางที่ 5.5: แสดงความแตกต่างของลักษณะความขัดแย้งที่พัฒนาตัวมาระหว่างหลัง พ.ศ.2544-2549

ช่วงเวลา	ลักษณะความขัดแย้ง
หลัง 2544	ความขัดแย้งในการแสวงหาค่าเช่า ซึ่งมีความกระจุกตัวสูง และ ความทนทานในตำแหน่งผู้ผูกขาดค่าเช่าสูง โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ทำให้กลุ่มทุนวงนอกรัฐบาลอื่นๆ เกิดความไม่พอใจ และ รวมตัวกับกองทัพ เพื่อโค่นล้มรัฐบาล
หลัง 2549	ความขัดแย้งในการแสวงหาค่าเช่าดำรงอยู่ ด้านหนึ่งกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตรก็พยายามที่จะกลับมามีอำนาจในทางเศรษฐกิจการเมืองอีกครั้ง โดยการเผชิญหน้ารูปแบบต่างๆ กับกลุ่มทุนเก่าซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองทัพ  ทว่าส่วนที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกว่าช่วงเวลาหลัง พ.ศ.2544 ก็คือ คนจำนวนมากซึ่งได้รับประโยชน์จากนโยบายกระจายค่าเช่าของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยลุกขึ้นปกป้องผลประโยชน์ที่ตนเองสูญเสียไปหลังการรัฐประหาร รวมถึงความขัดแย้งที่เกิดจากการขัดกันให้อุดมการณ์ ที่ไม่ต้องการให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากกองทัพ และ องคมนตรี

ตารางที่ 5.6: แสดงความแตกต่างของลักษณะความขัดแย้งที่พัฒนาตัวมาระหว่างหลัง พ.ศ.2544-2549

มิติของความขัดแย้ง	หลัง 2544	หลัง 2549
ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์	ไม่ชัดเจน	ยอมรับหรือไม่ยอมรับการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร และ สถาบันองคมนตรี

ความขัดแย้งระหว่างประชาชน	ไม่ชัดเจน	มวลงชนเสื้อเหลือง, เสื้อแดง และ อื่นๆ
ความขัดแย้งประชาชนกับรัฐบาล	รัฐบาลไทยรักไทย กับ เสื้อเหลือง	รัฐบาลประชาธิปัตย์ กับ เสื้อแดง
ความรุนแรงทางการเมือง	ไม่ถึงขั้นมีการปะทะกระทั่งเสียชีวิต	มีการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ, ประชาชน และ กองกำลังไม่ทราบฝ่าย กระทั่งมีผู้เสียชีวิต 91 ศพ และ บาดเจ็บกว่า 2000 คน

### 5.3) ปัจจัยที่ผลักดันให้ความขัดแย้ง กลายเป็นความรุนแรง

ความขัดแย้ง นั้นเป็นเรื่องปรกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ แบบผูกขาด (Monopolistic rent seeking) ย่อมพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนที่แย่งชิงค่าเช่าซึ่งกันและกันไปสู่ความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งจะพัฒนาตัวกลายเป็นความรุนแรง ได้ก็ด้วยเงื่อนไขบางประการเพิ่มเติม โดยในส่วนของ 5.3 นี้จะได้พยายามวิเคราะห์แจกแจงว่าเงื่อนไขที่ผลักดันให้ความขัดแย้ง กลายเป็นความรุนแรงทางการเมืองนั้น น่าที่จะเกิดจากปัจจัยอะไรบ้าง

โดยจะประกอบไปด้วย การขาดความเชื่อมั่นในสถาบันทางการเมืองปรกติอย่างกว้างขวาง, การขาดตัวเลือกใหม่ๆในทางการเมือง, การแบ่งข้างของสื่อเองในการนำเสนอสารสนเทศทางการเมือง, การหายไปของค่าเช่าจากการกระจายใหม่ โดยไม่มีชุดนโยบายอื่นๆมาชดเชย และสุดท้ายเป็นเรื่องของการ อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านของสถาบันพระมหากษัตริย์

#### 5.3.1) เกิดสภาวะขาดความเชื่อมั่นในสถาบันทางการเมืองสำคัญอย่างกว้างขวาง

ในระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งดำเนินมานับตั้งแต่ภายหลัง พ.ศ. 2544 กระทั่งปัจจุบัน ที่สถานการณ์ความขัดแย้งได้กลายตัวเป็นความรุนแรงที่มีผู้บาดเจ็บ และ เสียชีวิตจำนวนมาก สิ่งหนึ่งซึ่งพบว่ามีความสัมพันธ์เชิงลบต่อกัน ก็คือ ความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่เริ่มลดน้อยลงลงลงทางกับความรุนแรง

การลดลงอย่างมากของความเชื่อมั่นต่อสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ ทำให้สภาพบังคับของอำนาจในการกำกับของสถาบันทางการเมืองต่างๆอ่อนกำลังในการควบคุมดูแลความเรียบร้อยของสังคมลงไป ด้วย อาทิ

- **ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)**

หาก ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แล้ว การเลือกตั้งก็จะปราศจากความชอบธรรม และ ผลการเลือกตั้งก็จะไม่อาจคลี่คลายความขัดแย้งลงไปได้ ซ้ำร้ายในหลายกรณีอาจกลายเป็นอีกหนึ่งปมขัดแย้ง ซึ่งส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้ กกต. ขาดความน่าเชื่อถือในสายตาประชาชน ภายหลังจาก การเลือกตั้งรอบสองของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เป็นต้นมาก็เพราะ มีการลวงล้าเข้าไปมีอำนาจเหนือองค์กรอิสระ จากพรรคการเมือง ซึ่งถูกยืนยันโดยบทสัมภาษณ์ของเสนาะ เทียนทองที่ว่า

“ผมเคยเตือน (คุณทักษิณ-วงเล็บโดยผู้วิจัย) ว่ามันจะเข้าข่ายซื้อเสียงนะ นี้อยู่ในสภาวะเลือกตั้งนะ แต่คุณทักษิณก็ตอบว่า ไห้... อำนาจอยู่ที่เรา กกต. ก็ของเรา คนก็ของเรา” (บทสัมภาษณ์ เสนาะ เทียนทอง โดย เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2549)

ในทางกลับกัน เมื่อกองทัพ (คมช.) สามารถเข้ายึดอำนาจผ่านการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เป็นที่เรียบร้อยแล้วก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการมากระทั่ง พ.ศ. 2553 โดย 2 จาก 5 ท่าน ได้แก่ สดศรี สัตยธรรม และประพันธ์ นัยโกวิท ยังได้เคยเป็นคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งสะท้อนถึงการขัดกันแห่งผลประโยชน์เช่นเดียวกัน

- **การไม่มีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม**

การขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมนั้น อาจกล่าวได้ว่า พัฒนาตัวมาอย่างเป็นลำดับ นับตั้งแต่สมัย พรรคไทยรักไทยยังคงอยู่ในอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพราะ มีความเชื่อในลักษณะที่ว่า กลุ่มทุน-

การเมืองชินวัตร พยายามอย่างยิ่งที่จะแทรกแซงกระบวนการทางยุติธรรม<sup>21</sup> (เพื่อลดต้นทุนในการแสวงหา ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) ซึ่งอาจกระทำได้ผ่าน การสร้างเครือข่ายข้าราชการกระทรวงยุติธรรมที่ขึ้นกับตนเอง ซึ่งถือเป็นการแทรกแซงทางอ้อม (ดู ธาณี ชัยวัฒน์, 2546)

อย่างไรก็ตาม ปัญหา<sup>21</sup> ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างมาก ภายหลังจากรัฐประหาร 19 กันยาฯ 2549 ทั้งนี้เพราะ ภายหลังจากรัฐประหาร กลไกทางตุลาการได้เข้ามามีผลสัมพัทธ์กับทางการเมืองมากขึ้น อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการยุบพรรค การเมือง หรือ การเลือกตั้ง โดยมีลำดับเหตุการณ์ โดยสรุปย่อได้ ดังตารางที่ 5.7 ต่อไปนี้

ตารางที่ 5.7: สรุปเหตุการณ์ที่แสดงถึง กลไกทางตุลาการ ที่มีผลกระทบ หรือ มีนัยสัมพัทธ์ทางการเมือง

วัน/เดือน/ปี	เหตุการณ์
25/4/2549	พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2549 ให้ศาลปกครองและศาลฎีกา หาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยให้ทั้งสามศาล คือ ศาล รัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกา ไปปรึกษากันในการที่จะทำให้บ้านเมืองมีชื่อมีแป แล้วยประชุม 3 ศาล จึงได้ประชุมร่วมกันเพื่อสนองพระราชดำรัสในหลวงดังกล่าว โดยมีการประชุมกำหนดทิศทาง ร่วมกันในการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาให้สอดคล้องกัน
2549	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้อง จัดการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งขณะนั้นยังไม่ทราบว่าจะเลือกตั้งใหม่เมื่อไหร่ และ กกต. ชุดเก่า หรือ กกต. ชุดใหม่ จะเข้ามาจัดการเลือกตั้ง
2549	ศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้งดการเลือกตั้ง ที่กกต. กำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบสาม ในวันที่ 29 เมษายน 2549 ไว้ก่อน จนกว่าจะมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น

<sup>21</sup> เช่น คำกล่าวที่ว่า “การรวมศูนย์อำนาจพรรคการเมืองใหญ่ เหนือระบบราชการและระบบตรวจสอบทั้งหมด ทำให้มีแนวโน้มว่าจะสำเร็จราชการ และ สถาปนาตนเองเป็นสถาบันรูปแบบใหม่ ที่มีตัวบุคคลนักการเมืองเป็นผู้มีอำนาจ สูงสุด ถึงขนาดกล้าข่มขู่สถาบันตุลาการ ที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธย” เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2550) หรือ การที่ ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินคดียุบพรรค ในสัดส่วนคะแนน 8 ต่อ 7 ไม่ให้ยุบ อย่างมีข้ออภิปรายกันได้หลากหลาย ยากจะหาข้อ ยุติ อาทิ ที่จริงควรตัดสินเป็นคะแนน 7:4:4 โดยให้นับเป็นให้ยุบ 7 เสียง, ตัดสินว่าผิดโดยไม่จงใจ 4 เสียง และ ผิด 4 เสียง โดยเจตนา ตามมาตรา 295 เป็นต้น (ข้อมูลจาก ธาณี ชัยวัฒน์, 2546)



2549	ศาลยุติธรรมชั้นต้น รับฟ้องคดีที่มีการฟ้อง กต. 3 ท่านว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีคำสั่งมีมูลรับฟ้องไว้พิจารณา และขณะนี้คดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลอาญา ซึ่งหากศาลยุติธรรม (ซึ่งประกอบไปด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา) มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก กต. ทั้ง 3 ท่าน ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือแม้เพียงถูกคุมขังโดยหมายของศาล กต. ทั้ง 3 ท่านก็จะต้องพ้นจากตำแหน่ง กต. โดยผลมาตรา 141 (3) (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
25449	ศาลฎีกาที่ปฏิเสธไม่ดำเนินการสรรหา กต. แทนตำแหน่งที่ว่างอีก 2 ตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่า โดยความหมายแห่งนัยในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า กต. จัดการเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า กต. ทั้ง 3 คน ไม่เป็นกลางทางการเมือง ทำให้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลฎีกาเห็นว่า กต. ทั้ง 3 หดความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่ง จึงไม่ดำเนินการสรรหา กต. แทนตำแหน่งที่ว่าง ตามมาตรา 143 วรรคสอง ประกอบมาตรา 138 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (หนังสือศาลฎีกาถึงประธานวุฒิสภาแจ้งผลการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา กรณีการสรรหาผู้สมควรเป็น กต. แทนตำแหน่งที่ว่างสองคน ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2549)
2549	ศาลอาญาซึ่งเป็นศาลชั้นต้นของศาลฎีกาได้พิจารณาคดีที่มีการฟ้อง กต. ทั้งสาม เป็นจำเลยฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อไป หากผลคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุก กต. ทั้ง 3 คน ของศาลยุติธรรม หรือแม้แต่เพียง กต. ถูกคุมขังโดยหมายของศาลโดยมิได้รับการประกันตัวในระหว่างต่อสู้คดี ก็มีผลทำให้ กต. ทั้ง 3 คนพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ กต. ทั้ง 3 พ้นจากตำแหน่ง ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็น กต. 5 คน และพิจารณาเสนอชื่อแทนคณะกรรมการสรรหาอีก 5 คน เพื่อให้วุฒิสภาคัดเลือกให้เหลือ 5 คน เพื่อเป็น กต. คู่แฉกเลือกตั้งครั้งใหม่ต่อไป ตามมาตรา 138 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
29/6/2549	ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า "ความวุ่นวายเกิดจากหลายอย่าง เมื่อใดองค์กรตามปกติถูกองค์กรที่นอกกรอบครอบงำ หรือมีอิทธิพลมากกว่าองค์กรปกติ ก็จะมีวุ่นวาย หรือถ้าจะแปลชัดๆ คือ วันนี้องค์กรนอกรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลซึ่งดูเหมือนมีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ เข้ามาวุ่นวายองค์กรที่มีในระบบรัฐธรรมนูญมากไป ไม่เคารพกติกา และในช่วงที่นายวิษณุ เครืองาม และนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ มาขอลาออกก็ยิ่งพุดถึงแรงจูงใจที่มีคนมาขอให้ออก ยิ่งพุดถึงความพยายามในการที่จะมีรัฐบาลชั่วคราวแก้รัฐธรรมนูญก่อน จึงจะมีการเลือกตั้ง สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่เป็นประชาธิปไตย"
19/9/2549	รัฐประหาร



2549	เกิดคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ตามประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ 30 และการเกิดขึ้นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
30/5/2550	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 3-5/2550 ตัดสินให้ยุบพรรคการเมือง 4 พรรคได้แก่ พรรคไทยรักไทย, พรรคพัฒนาชาติไทย, พรรคแผ่นดินไทย และ พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า ทั้งนี้ยังมีผลให้กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ต้องเว้นวรรคทางการเมือง 5 ปี โดยอิงอำนาจประกาศคณะรัฐประหาร (ประกาศ คปค.) ฉบับที่ 27 ข้อ 3 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง และ วรรคสี่
2551	ศาลปกครองกลาง มีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ 984/2551 มีคำสั่งให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี ที่เห็นชอบใน ร่างแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา หรือ ศาลฎีกา มีคำสั่งที่ 5019/2551 พิจารณาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนายยงยุทธ ดิยะไพรัช 5 ปี ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอมา
2551	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 6-7/2551 ชี้ว่า แถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภา (ในชั้นนี้ การใช้มติคณะรัฐมนตรีดำเนินการจึงผิดรัฐธรรมนูญ)
2551	ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 12-13/2551 ให้นายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะ เป็น 'ลูกจ้าง' ซึ่งขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 267'
2551	การตัดสินให้ยุบพรรคพลังประชาชน, พรรคชาติไทย และ พรรคมหาชนไทย ในปี พ.ศ. 2551 ด้วยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551, 19/2551 และ 18/2551 ตามลำดับ

ที่มา: จากการรวบรวม

นอกจากกรณีข้างต้น ยังมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย อีกมากมายที่ส่งผลให้ความเข้มแข็งของระบอบทักษิณ อ่อนกำลังลง<sup>22</sup> ทั้งนี้ ปัญหาใหญ่สำคัญคือ พระราชดำรัส 25 เมษายน 2549 ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นของการเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญของสถาบันตุลาการ<sup>23</sup> ต่อการเมืองไทยนั้น ได้ส่งเสริมให้ กลุ่ม

<sup>22</sup> ผู้วิจัยพยายามชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่ส่งผลให้ระบอบทักษิณอ่อนกำลังลง มากกว่าที่จะตัดสินโดยอัตโนมัติว่ากลไกดังกล่าวเป็นความจริงโดยเจตนาหรือไม่ที่จะปลดลอคระบอบทักษิณ

<sup>23</sup> การเข้ามามีบทบาทที่มากขึ้นของฝ่ายตุลาการดังกล่าว ไม่ได้คำนึงถึงข้อเสียดังกล่าวและประเด็นอ่อนไหวที่ **ธีรยุทธ บุญมี (2550)** ได้เสนอไว้ให้ระวัง อาทิ ต้องเคารพในหลักการกำกับตัวเองของฝ่ายตุลาการ (Judicial self-restraint) เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power constraint) หลักการทบทวนว่าสิ่งใดอยู่หรือไม่อยู่ในข่ายอำนาจตุลาการ และ การไม่มีเป้าหมายในทางคดีไว้ก่อนที่จะดำเนินการตัดสิน เป็นต้น หลักการเหล่านี้ ควรจะต้องเข้ามามีบทบาทที่จะช่วยมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินเหตุโดยปราศจากความรับผิดชอบทางการเมือง

อุดมการณ์ที่ต่อต้านการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองของเครือข่ายสถาบันกษัตริย์ มีประเด็นที่หนักแน่นยิ่งขึ้นในการต่อสู้ และ แม้กระทั่ง ความเห็นใน กลุ่มลอร์ดลิสต์, พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือ นักวิชาการบางกลุ่ม ยังเชื่อว่า การมีพระราชดำรัสฯ วันที่ 25 เมษายน 2549 คือ “ครั้งประวัติศาสตร์ของการใช้พระราชอำนาจทางตุลาการ โดยตรง” (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, 2550)

ในขณะนี้ กลุ่มมวลชนที่สนับสนุนทักษิณ ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มอุดมการณ์ที่ต่อต้านระบบเผด็จการทหาร และ เครือข่ายสถาบันกษัตริย์ รวมถึงกลุ่มซึ่งสูญเสียส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกระจายใหม่ จึงรู้สึกหมดความศรัทธาต่อตัวสถาบันตุลาการ และ เริ่มใช้ “ขบวนการทางสังคม” เพื่อเรียกร้องด้วยการเคลื่อนไหวบนท้องถนนแทน

โดยสรุป, ความไม่มีความเชื่อมั่นเหล่านี้ก็ ส่งผลให้สภาพบังคับทางกฎหมายก็ดี การดำเนินไปของคดีความต่างๆ โดยเฉพาะคดีความทางการเมือง ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม และ นำมาซึ่งการตีอ้อมทางกฎหมาย หรือ ส่งผลให้กฎหมายขาดสภาพบังคับไปเลยในหลายกรณี ซึ่งเป็นสัญญาณตั้งต้นของสภาวะ รัฐล้มเหลว (State failure) นอกจากนี้ ความรู้สึกที่ว่า กระบวนการต่อสู้ผ่านกลไกทางกฎหมายนั้นไม่สามารถได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาค ได้ผลักดันให้ เกิดการจัดตั้ง และ ขับเคลื่อนมวลชนเพื่อต่อสู้บนท้องถนน ซึ่งง่ายแก่การเกิดความรุนแรงจากการไม่สามารถควบคุมมวลชนซึ่งมีความคับข้องใจรัฐบาล หรือ สถาบันทางการเมืองอื่นๆ อาทิ กองทัพ

#### - สถาบันนิติบัญญัติล้มเหลวอย่างต่อเนื่อง

ในห้วงเวลาของความขัดแย้งทางการเมือง ได้มีความพยายามใช้รัฐสภาเป็นเวทีไกล่เกลี่ยความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นการเปิดอภิปรายแบบไม่ลงมติ, การตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์ ฯลฯ ทว่า ต่างก็ประสบกับความล้มเหลว ในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ขององค์กร และ ความคาดหวังของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกกฎหมาย, การตรวจสอบถ่วงดุล หรือ การคลี่คลายความขัดแย้ง

เมื่อรัฐสภาไม่อาจคลี่คลายความขัดแย้งได้ ก็ยิ่งส่งเสริมให้ทัศนคติของประชาชน หวังที่จะพึ่งพิงกลไกการเมืองนอกสภา หรือ การเมืองบนท้องถนนมากยิ่งขึ้น และ ไปเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงมากขึ้น ตามไปด้วย

ทั้งนี้ การที่สถาบันทางการเมืองอันได้แก่ สถาบันบริหาร (ซึ่งขัดแย้งกับมวลชนอยู่เป็นเบื้องต้นแล้ว), สถาบันองค์กรอิสระ, สถาบันตุลาการ และ สถาบันนิติบัญญัติ ไม่ได้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนดังกล่าวนี้ เป็นสถานการณ์ซึ่งพิเศษไปจากสถานการณ์ตามปกติ เพราะ ไม่บ่อยครั้งนักที่ สถาบันทางการเมืองจะ อ่อนกำลังลงพร้อมๆกัน ซึ่งจะยิ่งส่งเสริมให้ความรุนแรงสามารถที่จะเกิดขึ้นได้ง่าย และ ยากที่จะควบคุม

### 5.3.2) ความจำกัดในตัวเลือกทางการเมือง และการดำเนินกลยุทธ์แบบผู้ชนะได้ทั้งหมด

อีกปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งเสริมให้ความรุนแรงสามารถจะขยายตัวได้มากยิ่งขึ้นก็คือ การที่คู่ขัดแย้งมีลักษณะการแบ่งขั้วเป็นสองกลุ่มทางการเมืองขนาดใหญ่ โดยไม่มีกลุ่มทางการเมืองที่สาม (Third party) เข้ามามีบทบาทในฐานะทางเลือก หรือ ตัวสร้างสมดุลให้แก่ สถานการณ์

การที่ไม่มีกลุ่มการเมืองที่สามนี้ **ส่วนที่หนึ่ง**เกิดจากฝั่งอุปทาน กล่าวคือ อุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในฐานะนักการเมืองโดยตรงนั้นมีสูง, **ส่วนที่สอง**เกิดจากฝั่งอุปสงค์ กล่าวคือ ทัศนคติที่ไม่ดีต่อนักการเมือง และการมองนักการเมืองแบบถ้อยเชลยคุณค่า อันเนื่องมาจากสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ให้นักการเมืองที่ดี รู้สึกได้รับคุณค่าน้อยกว่าที่เป็นจริง (Undervalued) และเลือกที่จะออกจากการเป็นนักการเมืองหรือไม่เข้ามาเป็นนักการเมือง ในขณะที่นักการเมืองซึ่งไม่ดี ก็มีแรงจูงใจที่จะเข้ามาเล่นการเมืองมากยิ่งขึ้น จากการได้รับคุณค่าสูงกว่าความเป็นจริง (Overvalued), **ส่วนที่สาม** ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญ ที่สุดนั่นก็คือ การปราศจากทางเลือกที่สาม เพราะแรงกดดันจากคู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย

ในการต่อสู้เพื่อแสวงหาค่าเช่า และ การต่อสู้เชิงอุดมการณ์ทางการเมือง หากมีกลุ่มทุน-การเมืองที่สาม ขึ้นมาก็จะทำให้ ความเสี่ยงที่จะถูกแย่งชิงค่าเช่า หรือ สูญเสียส่วนแบ่งค่าเช่าให้แก่ผู้มีส่วนร่วมรายใหม่ (Newcomer) ดังนั้น ทั้งสองกลุ่มทุน-การเมือง (ทั้งกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร และ กลุ่มการเมืองเก่า)

ต่างก็ระมัดระวังที่จะไม่ให้เกิดการขยายตัวของกลุ่มการเมืองกลุ่มใหม่ๆ ขึ้น อาทิ การโจมตีกลุ่มสีขาวย หรือ กลุ่มเพื่อนเนวิน ชิดชอบ (สีน้ำเงิน) อย่างรุนแรง ฯลฯ

การขาดทางเลือกที่สาม ให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ความขัดแย้งทางการเมืองมีความเรื้อรัง ยาวนาน<sup>24</sup> และ ความเรื้อรังยาวนาน ของความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งมีต้นทุนในทางเศรษฐกิจสำหรับ สังคม และ ตัวนายทุนของการเคลื่อนไหวมวลชน จะยังผลกดดันให้คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต้อง เพิ่มน้ำหนัก การเคลื่อนไหว ต่อสู้มากขึ้นเป็นลำดับ หรือ กล่าวได้ว่า มีความเสี่ยงที่จะพัฒนาการต่อสู้เข้าสู่ระดับที่มีความรุนแรงได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบอีกว่า เนื่องจากความขัดแย้งภายหลังจากปี พ.ศ. 2549 ได้พัฒนาจากความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในเรื่องค่าเช่า ซึ่งสามารถหาจุดประนีประนอมกันได้ อย่างน้อย ก็ในแง่หลักการ ทว่า ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ เช่น ยอมรับหรือไม่ยอมรับเอากองทัพเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจ ทางการเมือง ไม่สามารถที่จะหาจุดประนีประนอมตรงกลางได้

กอบปรัก ในช่วงหลังจากพ.ศ. 2549 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวมวลชนทั้งในสายที่เรียกร้องเชิง อุดมการณ์ และ เชิงผลประโยชน์ต่างผืนกประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการเคลื่อนไหวทำให้ สูดทำย แล้ว การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของทั้งสองฝ่ายซึ่งมีความขัดแย้งกันนั้นไม่อาจประนีประนอมกันได้ ด้วย ผลคือ ทั้งสองฝ่ายต่างดำเนินกลยุทธ์ตอบโต้กันแบบ ผู้ชนะได้ผลตอบแทนทั้งหมดไป (Winner take all strategy) ซึ่งในกรณีที่ฝ่ายชนะได้ผลตอบแทนทั้งหมดไปครอบครองนี้ ก็มันที่จะมีแรงจูงใจ ซึ่งจะเหนียว นำไปสู่การใช้กลยุทธ์ที่สุดโต่ง หรือ รุนแรง มากยิ่งขึ้น

### 5.3.3) การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสื่อ

<sup>24</sup> ทั้งนี้เพราะ เมื่อเลือกคู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขึ้นมา ก็ยังผลให้เกิดการต่อต้านจากอีกฝ่าย โดยเฉพาะใน สถานการณ์ที่ กกต. กิตี องค์กรตุลาการต่างๆ ก็ไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนว่าจะดำรงความเป็นกลาง ในทางการเมือง ก็ยิ่งเหนียวนำไป การเลือกตั้งได้คู่ขัดแย้งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขึ้นมา ไม่อาจนำไปสู่ข้อยุติปัญหาความขัดแย้ง ลงไปได้

ในอดีตสื่อซึ่งเข้าถึงประชาชนจำนวนมากมีความกระจุกตัวอยู่ในส่วนของวิทยุโทรทัศน์หลักเพียงไม่กี่ช่องทาง การจะกำกับดูแล สารสนเทศที่ส่งไปสู่ประชาชน ของรัฐบาลนั้นกระทำได้ง่าย การจัดตั้งมวลชนขึ้นต่อสู้กับอำนาจรัฐ ผ่านสื่อสารมวลชนจึงไม่ค่อยประสบผล ทว่า ในปัจจุบัน ช่องทางการสื่อสารผ่านระบบสารสนเทศใหม่ๆ อาทิ อินเทอร์เน็ต, ระบบเคเบิลทีวี หรือ กระทั่งวิทยุชุมชน ได้ขยายขีดความสามารถในการสื่อสาร และ การจัดตั้งมวลชนให้เพิ่มขึ้นอย่างมาก

ตัวอย่างเช่น การใช้สื่อเคเบิลทีวี เป็นช่องทางในการเคลื่อนไหวมวลชนของ พธม. ภายหลังปีพ.ศ. 2548 กระทั่งถึงปัจจุบัน หรือ กรณีของการระดมคนผ่านการสื่อสารด้วย วิทยุชุมชน และ ช่องเคเบิลทีวีของ นปช. ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2549 เป็นต้นมา ก็มีผลอย่างสำคัญในการสื่อสารกับมวลชนเสื้อแดง

ซึ่งสอดคล้องกับ รายงานที่ว่า “นายเกษม อินทร์แก้ว นายกสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า ในเดือน มี.ค.2553 ที่เริ่มมีการชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดง พบว่ายอดการสมัครเป็นสมาชิกเคเบิลทีวีมีอัตราการเติบโตสูง เมื่อเปรียบเทียบกับเดือนปกติที่มียอดสมาชิกใหม่เดือนละ 7-8 หมื่นราย เฉพาะเดือน มี.ค. เพิ่มขึ้นเป็น 2 แสนราย เนื่องจากผู้ชมต้องการติดตามข้อมูลข่าวสาร จากช่องข่าวต่างๆ ซึ่งมีหลากหลายช่อง รวมทั้ง พีเพิล แชนแนล ที่นำเสนอการชุมนุมของกลุ่มเสื้อแดง หลังจากรัฐบาลสั่งปิดช่องพีเพิล แชนแนลแล้ว สมาชิกยังสนใจติดตามข่าวสารจากช่องข่าวอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น วอยซ์ ทีวี, สปริงนิวส์ และเอ็มบี แชนแนล” (กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 14 เมษายน พ.ศ.2553)

นอกเหนือไปจากปัจจัย การลดลงของต้นทุนการสื่อสารแล้ว อีกประการหนึ่งซึ่งสนับสนุนให้สื่อได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนมวลชนก็คือ ในขณะที่อำนาจรัฐ มีทั้งเครื่องมือที่เรียกว่าความสามารถในการผูกขาดความรุนแรง หรือ กลไกการครอบงำสังคมด้านการปราบปราม สื่อ รวมถึงด้านการศึกษา ฯลฯ

ทว่า, ในทางกลับกัน ภาคประชาสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐกลับมีเครื่องมือที่จะตอบโต้ หลักๆก็คือสื่อเท่านั้น สื่อจึงเป็นเครื่องมืออันทรงพลัง และ ถือเป็นจุดตั้งต้นในการขับเคลื่อนขบวนการต่อต้าน และ ต่อรองกับรัฐบาล อย่างแข็งขันตลอดมา และ อาจกลายเป็นเหตุผลหนึ่งที่ผลักดันให้กลุ่มทุนที่ลุกขึ้นมาต่อต้านรัฐบาลทักษิณกระทั่งเกิดการรวมตัวกลายเป็น เครือข่ายพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (เสื้อ



เหลือง) ก็เป็นกลุ่มทุนสื่อ (กลุ่มผู้จัดการ) และ เมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยถูกกีดกันออกจากโครงสร้างทางการเมืองอย่างหนักภายหลังปี พ.ศ. 2549 ฐานการตอบโต้ต่อผู้สำคัญของกลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ประการหนึ่งก็คือการใช้สื่อที่ตนเองมีอยู่ อาทิ พีทีวี, โลกพีทีวี, และ วิทยุชุมชนที่มีอยู่กระจายทั่วไป เป็นกลไกระดมเสียงสนับสนุน สำคัญ

ซึ่งการที่สื่อมีมากมายจนเกินกว่าที่จะกำกับดูแลเนื้อหาได้ และ สื่อกลายเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเสียเองนี้ ได้ส่งผลให้ ต้นทุนในการแยกแยะสารสนเทศที่ถูกต้อง และ ที่ผิดพลาด หรือ เป็นความเท็จออกจากกันนั้น เพิ่มสูงขึ้น ในวันนี้ โอกาสที่จะให้เกิดปัญหาสารสนเทศที่ไม่สมมาตร และ ผิดพลาดจึงสูงรวมไปถึงการแบ่งขั้วทางความคิดจากการรับรู้สื่อด้านเดียวเป็นระยะเวลายาวนาน ก็มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาการแบ่งขั้วมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่ความรุนแรงได้โดยง่าย

#### 5.3.4) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และ การยกเลิกนโยบายประชานิยม

งานศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง ความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย และ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนั้น เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากแวดวง เศรษฐศาสตร์การเมืองมานานแล้ว ทว่า ไม่ค่อยได้แพร่หลายในไทยมากนัก งานชิ้นสำคัญซึ่งได้ทำการรวบรวมข้อค้นพบในกรณีที่เกี่ยวข้องระหว่างสองตัวแปรข้างต้นนี้ได้รับการนำเสนอโดย **สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2553)** ซึ่งชี้ว่า ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก จะไปขัดขวางกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

ทั้งนี้เพราะ คะแนนเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งมาจากประชากรที่ยากจนนั้น ต้องการให้มีการทำนโยบายกระจายทรัพยากร ผ่านระบบภาษีที่สูง ซึ่งจะไปกระทบกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำ จึงมีความขัดแย้งระหว่าง ชนชั้นนำและ ชนชั้นล่าง (ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ) แฝงตัวอยู่ในโครงสร้างตลอดเวลา

ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างมาก ทั้งในแง่การเข้าถึงบริการสาธารณะ, โอกาสทางเศรษฐกิจ-สังคม หรือ แม้กระทั่งจากการวัด สัดส่วนการครอบครองรายได้โดยตรง ก็พบว่า ร้อยละ 20 ของคนที่รวยที่สุดของไทย ครอบครองความมั่งคั่งมากกว่า ร้อยละ 20 ของคนที่จนที่สุดในประเทศ ถึงกว่า 12-15 เท่าตลอดทศวรรษที่ผ่านมา (UNDP, 2552 อ้างถึงใน **สมเกียรติ ตั้งกิจ**



**วาทิษฐ์)** ซึ่งยังมีตัวเลขอีกมากมายที่อธิบายได้ถึงความเหลื่อมล้ำซึ่งดำรงอยู่ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และ สังคมของไทย ดังนั้น สมเกียรติ จึงสรุปว่า ความเหลื่อมล้ำ เป็นหนึ่งในสาระสำคัญที่นำมาสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทยปัจจุบัน

ประเด็นดังกล่าว แม้จะอธิบายถึงความขัดแย้งได้ค่อนข้างรัดกุม ทว่า ในนัยที่ต้องการจะนำไปอธิบาย “ความรุนแรง” ที่เกิดขึ้น, ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจดังที่ได้กล่าวมานี้ มีความสัมพันธ์อยู่มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องที่จะต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมไปจากงานของสมเกียรติ ดังกิจวาทิษฐ์ โดยโยงไปสู่เรื่องของการทำงานนโยบายประชานิยมที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้นำมาใช้อย่างกว้างขวาง

ในกรณีของ การนำนโยบายประชานิยมมาใช้ นั้น เป็นหนึ่งใน ทางเลือกที่จะประนีประนอมความขัดแย้งระหว่าง ความต้องการกระจายทรัพยากรของชนชั้นล่าง และ การต้องการยึดกุมความมั่งคั่งไว้โดยชนชั้นนำ ทว่า กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ได้เปิดพื้นที่ความขัดแย้งใหม่ด้วยการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นนำด้วยกันเอง ในลักษณะที่กีดกันชนชั้นนำซึ่งอยู่นอก หรือ ไม่มีสถานะเป็นพวกพ้อง ความขัดแย้งแนวราบ (Horizontal conflict) เช่นนี้ทำให้ สุดท้ายแล้วนำไปสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549

การรัฐประหารในเดือนกันยายน 2549 นอกจากจะเป็นการแทรกแซงทางการเมืองโดยตรงของกองทัพ ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านอย่างกว้างขวางจากกลุ่มอุดมการณ์ที่ปฏิเสธ การแทรกแซงของสถาบันพระมหากษัตริย์ทางการเมือง และ ต่อต้านเผด็จการทหารแล้ว ยังไปส่งผลให้การดำเนิน ชุดนโยบายประชานิยม หยุดชะงักลง ซึ่งส่งผลให้ ความขัดแย้งที่เคยคลายตัวลงระหว่างชนชั้นนำ และ ประชาชนชั้นล่าง (ทางเศรษฐกิจ) กลับมาตึงเครียดต่อกันอีก

ความขัดแย้งในรอบนี้ เป็นความขัดแย้งที่มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความรุนแรงได้มากยิ่งขึ้นเพราะ ประชนชั้นล่างตระหนักแล้วว่า ภายใต้การนำของกลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร พวกเขาจะได้รับการปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือ กระจายทรัพยากรลงมา ทว่าถูก แย่งชิงโอกาสเหล่านั้นไปจากชนชั้นนำอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเสียประโยชน์

### 5.3.5) การเปลี่ยนแปลงของสถาบันพระมหากษัตริย์

ปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะส่งผลต่อความรุนแรงทางการเมืองในอนาคตได้นั้นได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของ สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งงานของ Thitinan Pongsudhirak (2008) ได้อธิบายใน ประเด็นนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะ พระมหากษัตริย์ มีบทบาท อย่างมากที่ประคองเสถียรภาพของประเทศ มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ทรงเสด็จ สวรรคต สภาพการณ์ของประเทศก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความแตกแยก (country will be in uncharted water) ทั้งเป็นที่รู้กันโดยทั่วไป ว่า ไม่มีรัชทายาทพระองค์ใดที่จะได้รับความนิยมนิยมเลื่อมใส ในระดับที่มาก เท่ากับพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบัน<sup>25</sup>

โดยสรุป, จะพบว่า ทั้งปัจจัยในเรื่อง “การเสื่อมศรัทธา” ต่ออำนาจตามระบอบประชาธิปไตยหลัก ทั้งสามประการคือ อำนาจบริหาร อำนาจทางนิติบัญญัติ และ อำนาจตุลาการ, การที่สื่อแบ่งข้างทาง การเมืองเสียเอง, การขาดตัวเลือกทางการเมืองที่จะเข้ามา เป็นทางเลือกให้แก่สังคมในห้วงเวลาที่คู่ขัดแย้ง หลักไม่อาจประนีประนอมกันได้, การขาดชุดนโยบายทางเลือกที่จะเข้ามาช่วยชดเชย ความรู้สึกสูญเสีย ของคนจำนวนมากที่เคยได้รับค่าเช่าจากการกระจายใหม่ และ ความเปลี่ยนแปลงภายในตัวสถาบันเอง ต่างส่งผลต่อสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในลักษณะที่อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอน หรือ ความ รุนแรงได้ง่ายยิ่งขึ้นทั้งสิ้น

ปัจจัยเหล่านี้ บางประการหลีกเลี่ยงได้ บางประการหลีกเลี่ยงได้ยาก หากทุกประการสามารถที่จะ “จัดการ” ให้อยู่ในระดับซึ่งมีผลลบต่อสถานการณ์ความขัดแย้งได้ โดยเฉพาะหน้า ถู่ว่าสำคัญกว่าเรื่อง การจัดการ ความขัดแย้ง เสียด้วยซ้ำ โดยผู้วิจัยจะได้มีข้อเสนอแนะบางประการ เป็นเบื้องต้น เพื่อจัดการ กับปัจจัยสนับสนุนความรุนแรงเหล่านี้ ในบทที่ 6

<sup>25</sup> นัยว่า ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่วุ่นวายในปัจจุบัน เป็นการยากที่กษัตริย์พระองค์ใหม่ จะสามารถ ประคองเสถียรภาพทางการเมืองได้มากเท่า

## บทที่ 6

### บทสรุป และ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### 6.1) บทสรุปการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เริ่มต้นด้วยการอธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์ในตลาดการเมืองระหว่าง ผู้มีบทบาทหลักๆ อันได้แก่ ผู้มีสิทธิออกเสียง, พรรคการเมือง, นายทุน, สถาบันพระมหากษัตริย์ และ องค์กรพัฒนาเอกชน ว่ามีความสัมพันธ์ต่อกันโดย พรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางในการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้แก่ ผู้มีสิทธิออกเสียง และ กลุ่มทุน โดยสถาบันพระมหากษัตริย์ได้เข้ามามีบทบาทในการ รองรับฐานความชอบธรรมแก่รัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลก็รับสนองโครงการตามพระราชดำริต่างๆ ในขณะที่เดียวกัน สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนผ่านการลงทุนโดยโดยสำนักทรัพย์สิน และ การถือหุ้นทางตรงโดยพระบรมวงศานุวงศ์ในบางกรณี

ความสัมพันธ์ในข้างต้น มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่ง **บทที่ 3 และ 4** ของงานวิจัยชิ้นนี้จะอธิบายการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ, สังคม หรือ การเมือง ที่จะส่งผลต่อการเคลื่อนย้าย กลุ่มทุน หรือ กลุ่มการเมืองที่มีบทบาทในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ โดยแบ่งออกเป็นสี่ช่วงด้วยกันคือ ช่วงที่หนึ่ง ก่อนพ.ศ. 2540, ช่วงที่สอง พ.ศ. 2540 – 2544, ช่วงที่สาม พ.ศ. 2544 – 2548, และ ช่วงที่สี่ พ.ศ. 2549 กระทั่งปัจจุบัน

สำหรับช่วงก่อน พ.ศ. 2540 นั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ผ่านมุมมองในสามเรื่องด้วยกันได้แก่ (1) เรื่องของ โครงสร้างการแข่งขัน, (2) ฐานความชอบธรรม และ (3) กลไกการชดเชย การขาดประสิทธิภาพภาครัฐ กล่าวคือ:

ในเรื่องของการแข่งขัน ก่อนพ.ศ. 2540 นั้น ในระยะต้นของระบอบประชาธิปไตย (นับจากราวช่วง พ.ศ.2513-2523) พบว่า ไม่ได้เปิดกว้างมากนัก การแบ่งปันอำนาจทางการเมือง และ พลังทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของ นายทุนกรุงเทพ, เจ้าพ่อท้องถิ่น และ กองทัพ แม้ว่าต่อมาในภายหลัง (หลังจาก พ.ศ.2516) กลุ่มทุนจะมีพลังมากพอในการสนับสนุน และ จัดตั้งพรรคการเมือง ให้นักการเมือง ได้เข้ามามีส่วนร่วม และ เกิดกระบวนการแสวงหาค่าเช่าผ่านระบบตัวแทนอย่างเป็นทางการ แต่ไม่มี ศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองเป็นหนึ่งเดียว และ กลุ่มทุน ยังคงกระจุกตัวกระจาย ไม่สามารถที่จะรวมตัวกัน ได้อย่างเป็นเอกภาพ ส่งผลให้ เกิดการแข่งขัน และ โยกย้ายค่าเช่ามิได้กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มทุน-การเมืองใด ทุน-การเมืองหนึ่งเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งถูกเรียกว่า (Competitive clientalism) (Donor and Ramsey, 2000 อ้างถึงใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตริรัตน์, 2546) โดยประชาชนส่วนใหญ่ ยังคงไม่มีอำนาจที่จะต่อรอง หรือ เรียกร้องให้เกิดการกระจายทรัพยากรลงมาจากชนชั้นนำทางสังคม (Redistributive rent)

สำหรับฐานความชอบธรรมของรัฐบาล ในช่วงก่อน พ.ศ. 2540 นั้นมีความหลากหลายแตกต่างกัน อย่างมากในแต่ละรัฐบาล อาทิ รัฐบาลอานันท์ (2535) มีฐานความชอบธรรมจากการที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ และ รวมไปถึงฐานความชอบธรรมจากภาพพจน์ที่ไม่มีการทุจริตประพฤติมิชอบ, ในขณะที่รัฐบาลชวน (2537) มีฐานความชอบธรรมหลักมาจากการเข้าสู่อำนาจรัฐ ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เป็นต้น

เนื่องจากฐานความชอบธรรมมีความหลากหลาย ประชาชนเองก็มีการให้ความสำคัญต่อแต่ละ ฐานความชอบธรรมแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน โดยคนกรุงเทพฯ มักที่จะให้ฐานความชอบธรรมกับการไม่ ทุจริต ค่อนข้างมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงมักที่จะพบกับสถานการณ์ที่ถูกคนต่างจังหวัดเลือกเข้ามา ทว่า ถูกคน กรุงเทพฯเรียกร้องให้ออกจากตำแหน่ง เพราะ ทุจริต (ในขณะที่คนต่างจังหวัดก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะปกป้อง เพราะ รัฐบาลเองก็มีได้กระจายทรัพยากรลงมาให้แก่คนต่างจังหวัด – Redistributive rent) หรือ กล่าวได้

ว่า เกิดปรากฏการณ์สองนคราประชาธิปไตย (ดู **เอนก เหล่าธรรมทัศน์**, 2537) หรือ สภาวะหนึ่งรัฐสองสังคม (ดู **เสกสรร ประเสริฐกุล**, 2548)

ในส่วนแรกของการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง ก่อน พ.ศ. 2540 นั้น กล่าวว่า เป็นโครงสร้างที่แม้จะแข่งขันกัน แต่ก็มีผลประโยชน์ผลประดัยชนกันได้ จึงมีภาวะสมดุล ในส่วนต่อมา ได้ชี้ว่า รัฐบาลแต่ละรัฐบาลไม่อาจครองอำนาจทางการเมืองไว้ได้นาน โดยมีการผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศ (ซึ่งไปส่งเสริมการแข่งขัน ลดการผูกขาดอำนาจรัฐอีกเช่นเดียวกัน) โดยที่คนต่างจังหวัด ไม่ได้ได้รับการจัดสรรทรัพยากรลงมาเท่าที่ควรอย่างต่อเนื่อง สภาพดังกล่าว สามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่าง ชนชั้นนำที่ครอบครองทรัพยากร และ ชนชั้นล่างทางเศรษฐกิจ และโอกาสซึ่งกระจายตัวอยู่ไกลเมื่อนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการการที่ ในตลาดการเมืองก่อน พ.ศ. 2540 นั้น มีเครื่องมือทางการเงินที่ช่วย ชดเชยการขาดประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากร อันได้แก่ “การซื้อเสียง”

ทั้งนี้ เงินซื้อเสียง มิได้มีกลไกการทำงาน เพียงเฉพาะก่อนวันเลือกตั้ง ดังที่ เข้าใจกันโดยผิวเผิน ทว่า การซื้อเสียงโดยการอุปถัมภ์ผ่านโครงสร้างเจ้าพ่อท้องถิ่น ซึ่งอยู่คู่สังคมชนบทไทยมาอย่างยาวนาน มีการกระทำกันอย่างต่อเนื่อง ผ่านการดำเนินชีวิตประจำวันไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือในงานบุญต่างๆ เป็นต้น โครงสร้างการอุปถัมภ์ และ ดังกล่าวได้ช่วยดูแลความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลในฐานะผู้จัดสรรทรัพยากร ส่วนกลาง กับ ประชาชนในชนบท โดยระหว่างก่อนการเลือกตั้ง เจ้าพ่อท้องถิ่นจะเป็นผู้จ่ายแทนรัฐ และ จะเป็นผู้แบ่งสรรผลประโยชน์ผ่านกระบวนการแสวงหาค่าเช่า แบบภาชีคอร์รัปชัน หรือ คอร์รัปชันผ่านการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรง ต่อไปในภายหลัง ในขณะที่อีกส่วนหนึ่ง การขาดประสิทธิภาพของภาครัฐดังกล่าวได้ เปิดพื้นที่ให้ องค์กรพัฒนาเอกชน และ สถาบันพระมหากษัตริย์ ได้เข้ามามีบทบาทในการอุปถัมภ์กลุ่มคนซึ่งไม่ได้รับการกระจาย ทรัพยากรลงมาเช่นเดียวกัน

การวิเคราะห์ทั้งสามส่วนข้างต้นนี้ ทั้งในแง่โครงสร้างการแข่งขัน, ฐานความชอบธรรม และ การชดเชยความขาดประสิทธิภาพของรัฐ จึงชี้ตรงกันว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองก่อน พ.ศ. 2540 นั้น

เป็นโครงสร้างที่ไม่มีความขัดแย้งรุนแรง และ มีความสามารถในการแข่งขันกันเองระหว่างกลุ่มทุน และ พรรคการเมืองได้ ตลอดจนเอื้ออำนวยให้สถาบันทางสังคมต่างๆ อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชน, เจ้าพ่อท้องถิ่น และ สถาบันพระมหากษัตริย์ มีโอกาสที่จะสร้างพื้นที่ ทางการเมือง ของตนเองได้อย่างมั่นคง

ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2540 – 2544 ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญขึ้นสองเหตุการณ์ที่จะส่งผลให้ โครงสร้าง ของตลาดการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งได้แก่ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ การ เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540

การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้ ธุรกิจจำนวนมากต้องล้มละลาย หรือ สูญเสีย สถานะความเป็นเจ้าของไป กระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงกลุ่มทุน ซึ่งมีบทบาทนำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย โดยกลุ่มทุนที่ รอดพ้นจากผลกระทบเชิงลบของวิกฤติเศรษฐกิจ หรือ ได้รับผลกระทบไม่มากนัก ได้มา รวมตัวกัน และ จัดตั้งตนเองเป็นกลุ่มทุน-การเมือง ที่มุ่งเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง แบบไม่ผ่าน ระบบตัวแทนอีกต่อไป กล่าวคือ เจ้าของธุรกิจได้เข้าสู่อำนาจรัฐด้วยตนเอง ซึ่งกลุ่มทุน-การเมืองที่มีบทบาท โดดเด่นที่สุดได้แก่ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลอย่างสำคัญให้ ตลาดการเมืองมีประสิทธิภาพในแง่ของการเพิ่มการมีส่วนร่วมภาคประชาชน, การลดข้อจำกัด หรือ สิ่งกีดขวางในการมีส่วนร่วมทางการเมือง, การส่งเสริมให้เกิดการกระจายสารสนเทศ และ การลดภาวะกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองลง อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญ ยังได้เพิ่มอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรี และ หัวหน้าพรรคการเมือง ให้มีมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมมาก

กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ซึ่งได้รับผลบวกจาก ปัจจัยในเรื่องวิกฤติเศรษฐกิจจนเติบโตอย่างรวดเร็ว ได้นำเอานโยบายประชานิยมมาใช้ ผนวกกับทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับข้ออ่อนสำคัญของ โครงสร้างทางการเมือง ก่อน พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กล่าวเอาไว้ก่อนหน้านี้ว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่ ยังไม่ได้รับ



ผลจากการจัดสรรทรัพยากรส่วนกลาง และ ยังคงต้องพึ่งพาระบบการอุปถัมภ์จากเจ้าพ่อท้องถิ่น, สถาบันพระมหากษัตริย์ หรือ องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นการกระจายทรัพยากรโดยอ้อม และ ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารรัฐกิจ จึงส่งผลให้พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นพรรคของกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร ได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลด้วยคะแนนเสียงมากที่สุดเท่าที่เคยทำสถิติไว้โดยรัฐบาลพลเรือน

การเข้าสู่อำนาจรัฐของกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ในจังหวะซึ่ง รัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งเสริมอำนาจของนายกรัฐมนตรี และ หัวหน้าพรรคการเมือง มีผลบังคับใช้ จึงทำให้ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร มีความเข้มแข็งอย่างมาก และ จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะต่อไป

ภายหลังพ.ศ. 2544 รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศนั้น ได้ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์สำคัญๆ สามประการด้วยกันคือ (1) การประสานเป็นเนื้อเดียวกันระหว่างกลุ่มทุน และ กลุ่มการเมือง, (2) การใช้นโยบายประชานิยม ซึ่งสร้างให้เกิดการขยายตัวของประชาชน ชนบทที่สัมพันธ์กับนโยบายรัฐ และ (3) เกิดการแทรกแซงอำนาจทางการเมืองอื่นๆ อย่างกว้างขวางเพื่อลดต้นทุนการแสวงหาค่าเช่า

ดังได้กล่าวไปบ้างแล้วว่า พรรคไทยรักไทย เป็นพรรคการเมืองที่ถูกจัดตั้งโดย กลุ่มทุนชินวัตร ด้วยวิธีการเข้ามาบริหารพรรคการเมืองเอง ของ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ดังนั้น ในวันนี้ พรรคไทยรักไทย จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทุน ซึ่งเราอาจเรียกโดยรวมได้ว่า กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร, การผนึกประสานเป็นเนื้อเดียวกันของกลุ่มทุน และ การเมืองนี้ ได้ส่งผลให้ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุน ผ่านระบบสัมปทานของกลุ่มทุนวงในมีต้นทุนที่น้อยลง ในขณะที่กลุ่มทุนซึ่งอยู่นอกรัฐบาล มีต้นทุนที่สูงมาก กระทั่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นไปไม่ได้เลยที่จะได้รับ การจัดส่วนค่าเช่าลงมาให้ ดังนั้น การกระจุกตัวและผูกขาดค่าเช่าโดยกลุ่มทุนที่จำกัดจึงเกิดขึ้น

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลเป็นกลุ่มทุนเสียเอง ย่อมส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างๆของรัฐ มีส่วนช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้บางภาคธุรกิจ ได้รับประโยชน์เป็นพิเศษ ซึ่งต่อมาได้ถูกนิยามว่า เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ

ในส่วน การทำนโยบายประชานิยม ก็ได้กระจายทรัพยากร หรือ อาจจะถูกกล่าวได้ว่า กระจายค่าเช่าชนิดที่เรียกว่า ค่าเช่าจากการกระจายใหม่ (Redistributive rent) ลงไปในภาคชนบท ซึ่งถือเป็นการดึงเอาประชาชนในส่วนไกลเมืองเข้ามาสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินนโยบายภาครัฐ โดยตรงครั้งสำคัญ

การทำนโยบายประชานิยมนี้ ด้านหนึ่ง ช่วยทำให้รัฐบาล หรือ ตัวกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ได้รับคะแนนนิยมจากคนส่วนใหญ่ ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลมีแรงกดดันที่จะอยู่ในอำนาจรัฐได้ยาวนาน หากมีการเลือกตั้ง ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง ก็ไปกระทบต่อความมั่นคง-ฐานความชอบธรรม ของสถาบันพระมหากษัตริย์, องค์กรพัฒนาเอกชน และ เจ้าพ่อท้องถิ่น ที่เคยเป็นผู้รับหน้าที่จัดสรรทรัพยากรจากชนชั้นนำเข้าไปช่วยเหลือ อยู่ในรูปแบบระบบอุปถัมภ์แนวตั้ง

เช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่า การทำนโยบายประชานิยม อย่างกว้างขวางของพรรคไทยรักไทย ในแง่หนึ่ง ก็เพิ่มความมั่นคงในระบบเลือกตั้งให้แก่พรรค ทว่า ในอีกด้านหนึ่งก็ไปสร้างให้เกิดความไม่พอใจ หรือ ก่อความขัดแย้ง กับสถาบันทางการเมือง หรือ สังคมที่มีอยู่เดิม

จากสองลำดับข้างต้นจะพบว่า กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ในฐานะรัฐบาล มีพลังในการแสวงหาค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มทุน-การเมืองอื่นๆ และ ยังได้รับความนิยมสูงจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งสร้างความวิตกให้แก่คู่แข่งทางการเมือง อาทิ พรรคประชาธิปัตย์ และ ผู้ได้รับผลกระทบจากการทำนโยบาย ซึ่งพรรคไทยรักไทย ได้ไปแย่งชิงมวลชน, หรือ ฐานความชอบธรรม มาไว้ที่ตนเองอย่างมาก ทว่า พรรคไทยรักไทย ยังได้พยายามกระทำในสิ่งที่ ถือเป็นจุดพลิกผันสำคัญนั่นคือ การ

เข้าไปพยายามแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบ เพื่อ ลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า ของกลุ่มทุนวงใน รัฐบาล

ทั้งนี้เพราะ การลดต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า จะส่งผลให้ ค่าเช่าซึ่งกลุ่มทุนวงในรัฐบาลแสวงได้มี มากยิ่งขึ้น และ การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ตลอดจน ความอึดทนที่จะอยู่ในอำนาจทาง การเมืองก็สูงขึ้นด้วย กระทั่งกล่าวได้ว่า เป็นการยากที่จะต่อสู้กับ กลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร ผ่าน กระบวนการประชาธิปไตย ได้ในระยะเวลาอันสั้น เพราะ พรรคไทยรักไทย มีทั้งทุนขนาดใหญ่, แรง สนับสนุนทางการเมืองที่กว้างขวาง และ ยังได้เข้าไปจำกัดการสื่อสาร ตรวจสอบรัฐบาลอย่างเบ็ดเสร็จ

ผลคือ กลุ่มผู้ที่รู้สึกว่าคุณค่าจากกลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ซึ่งประกอบไปด้วย พรรคการเมือง, กองทัพ และ ศาล (ซึ่งถูกแทรกแซงอย่างหนักในช่วงปลายสมัยที่หนึ่งถึงสมัยที่สองของรัฐบาล) และ องค์กร พัฒนาเอกชนหรือนักวิชาการที่ถูกลดข้อได้เปรียบจากรัฐบาลในทุกครั้งที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ได้รวมตัวกันเพื่อต่อต้านรัฐบาล ผ่านการเมืองบนท้องถนน, การใช้อำนาจทางกฎหมายเข้าขัดขวางการ ดำเนินงานของพรรคไทยรักไทย และ การรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549

การรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้ส่งผลให้ (1) เกิดการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร และ นิติ บัญญัติโดยกองทัพ, (2) การร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 โดยทั้งสองประการ นำมาสู่การจัดสรรอำนาจ และ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจใหม่

ด้านหนึ่ง การแต่งตั้งฝ่ายบริหารและ นิติบัญญัติโดยกองทัพ ได้ส่งผลให้งบประมาณทางทหาร สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นสัญญาณของการจัดสรรทรัพยากรที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองของกองทัพ หรือ การแสวงหาค่าเช่ารูปแบบหนึ่งนั่นเอง, ในอีกด้านหนึ่ง กองทัพก็ได้ จัดการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ขึ้น ซึ่งจะไปจัดการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางการเมือง โดยให้น้ำหนักความสำคัญมาที่ ตัวอำนาจตุลาการ และ ลดทอนอำนาจบริหารลงจากรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 อย่างมาก

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่รัฐบาลซึ่งแต่งตั้งโดยกองทัพ ได้ยกเลิกการใช้นโยบายประชานิยม และ ประเด็น การสร้างความขัดแย้งให้ซับซ้อนมากขึ้น โดยยกระดับความขัดแย้งจากกลุ่มผลประโยชน์ ไปสู่ ความขัดแย้งในระดับกลุ่มอุดมการณ์<sup>1</sup> เป็นอีกสองปัจจัยสำคัญซึ่งจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดอีกครั้ง ใน ส่วนของการวิเคราะห์ความขัดแย้งเป็นการเฉพาะ

ในส่วนต่อมา ผู้วิจัยได้พยายามที่จะศึกษาถึงงานของ **ธานี ชัยวัฒน์ (2546)**, **สมเกียรติ ตั้งกิจ วาณิชชย์ (2548)** และ **ศุภदनัย ศุภผลศิริ (2553)** เพื่อเป็นแนวทางในการวัดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และได้ ใช้ข้อมูลของ **ศุภदनัย ศุภผลศิริ** ในการวัด-วิเคราะห์การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนใน รัฐบาลพรรคไทยรักไทย เปรียบเทียบกับกลุ่มทุนอื่นๆ รวมถึงกลุ่มทุน สถาบันพระมหากษัตริย์ และ นำเอา การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาหาความสัมพันธ์กับความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น ผลที่ได้ค่อนข้างน่าสนใจ กล่าวคือ ผลการศึกษาพบว่า:

- (1) มีการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ซึ่งวัดโดย การคำนวณ ผลตอบแทนจากตลาดทุน ในกลุ่มหุ้นที่ถือครองโดยกลุ่มทุนต่างๆ ทั้งนี้ พบว่า ค่าเช่าที่กลุ่ม ทุน-การเมือง ชินวัตร ครอบครองนั้น สูงกว่า ที่กลุ่มทุนพระมหากษัตริย์ และ กลุ่มทุนที่มีสาย สัมพันธ์กับพรรคการเมืองนอกรัฐบาลอย่างมาก
- (2) การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งวัดโดย ส่วนต่างของอัตราผลตอบแทนของกลุ่ม ทุน การเมือง ชินวัตร และ กลุ่มทุนการเมืองอื่นนอกเหนือจากกลุ่มทุนการเมืองชินวัตร มี ความสัมพันธ์เชิงลบกับ ดัชนีเสถียรภาพทางการเมือง โดยมีสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ต่อกันที่ -

<sup>1</sup> ระหว่างกลุ่มรอยัลลิสต์ และ กลุ่มที่ต่อต้านการแทรกแซงทางการเมืองจากเครือข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือ ระหว่างกลุ่มที่ยอมรับการรัฐประหารในฐานะเครื่องมือทางการเมืองหนึ่งได้ กับกลุ่มที่ต่อต้านระบบเผด็จการทหาร อย่างไม่มีเงื่อนไข เป็นต้น

0.5 ถึง -0.6 โดยประมาณ อันแสดงว่า ยิ่งการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจมีค่ามาก เสถียรภาพทางการเมือง และการปราศจากความรุนแรง ยิ่งมีค่าน้อย

ในขั้นต้นเราจึงสรุปได้ว่า การขัดแย้งในการแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มทุน มีผลส่งเสริมให้เกิดปัญหาทางการเมืองในระยะที่ผ่านมา โดยนอกจาก การกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว พรรคไทยรักไทย ยังได้ทำนโยบายกระจายทรัพยากรลงไปในชนบทอย่างกว้างขวาง ซึ่งไปก่อให้เกิดการ แย่งชิงความนิยมจากโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ดั้งเดิม ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ ในขณะเดียวกัน ก็ส่งผลให้ การยึดมั่นในตำแหน่งทางการเมืองสูงด้วย ความขัดแย้งจึงยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะ ไม่เกิดช่องทางที่คู่ขัดแย้ง จะสามารถแข่งขันได้ในโครงสร้างทางการเมืองที่กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร มีบทบาทนำในขณะนั้น

เหตุนี้จึงเป็นที่มาของการก่อรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ทว่า การก่อรัฐประหารดังกล่าวได้กลายเป็นชนวนเหตุสำคัญประการหนึ่งในหลายๆประการที่ส่งเสริมให้ความขัดแย้งบานปลายกลายเป็นความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังจะได้กล่าวอย่างละเอียดต่อไป กล่าวคือ ความขัดแย้ง ถูกทำให้ขยายตัวกลายเป็นความรุนแรงเพราะปัจจัยสำคัญๆ 5 ประการได้แก่:

- (1) การขาดสถาบันทางการเมืองที่ได้รับความเชื่อถือ โดยเฉพาะ สถาบันตุลาการ ที่เข้ามาพัวพันกับทางการเมือง มากจนเกินไปภายหลังการรัฐประหาร ส่งผลให้ พรรคการเมือง และ ประชาชนมากมาย ไม่เชื่อมั่นในความเป็นกลางทางการเมือง ของสถาบันตุลาการ ผลคือ การต่อสู้ โดยไม่ผ่านช่องทางศาล จึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย อาทิ แทนที่จะอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการเสนอชื่อ เพื่อยื่นถอดถอนนักการเมือง กลับใช้กระบวนการ การเมืองภาคประชาชนบนท้องถนนเข้ากดดันรัฐบาล เป็นต้น กระบวนการดังกล่าว มีความล่อแหลมที่จะนำไปสู่การปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ และ ประชาชน หรือ กระทั่งกองกำลังไม่ทราบฝ่ายซึ่งมุ่งหมายความรุนแรงทางการเมือง

- (2) การที่กองทัพ และ สถาบัน องคมนตรี ได้เข้ามา มีบทบาทค่อนข้างมาก ในทางการเมือง ภายหลังกองรัฐประหาร ส่งผลให้ เกิดการเชื่อมโยงการรัฐประหารเข้ากับ โครงข่ายสถาบัน พระมหากษัตริย์ และ กลายเป็นช่องทางให้กลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่อต้านเผด็จ การทหารหรือ กลุ่มต่อต้านรอยัลลิสต์ อาศัยเป็นประเด็นปลุกกระดม และ โจมตี ซึ่งก่อให้เกิด ความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์อย่างกว้างขวาง อันอาจนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองได้ง่าย ยิ่งขึ้น อาทิ กรณี 6 ตุลาฯ เป็นต้น
- (3) ความไม่พอใจทั้งหลายข้างต้น ถูกผลิตซ้ำและส่งผ่านอย่างกว้างขวางผ่านสื่อ ที่มีการกระจาย ตัวในรูปแบบที่กำกับดูแลได้ค่อนข้างยากลำบาก อาทิ สื่อวิทยุชุมชน, จานดาวเทียมเคเบิลทีวี และ ที่สำคัญคือ ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งไม่อาจควบคุมได้โดยสมบูรณ์ เพราะมีต้นทุนใน การสื่อสาร และ ผลิตสื่อที่ค่อนข้างต่ำ และ สามารถจะส่งต่อกันได้โดยง่าย นอกจากนี้ คู่ ขัดแย้งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล, เสือเหลือง หรือ เสือแดง ต่างก็มีสื่อเป็นของตนเอง อาทิ ช่อง 11, ASTV, Voice TV ฯลฯ ซึ่งส่งเสริมให้ผู้รับชมช่องสื่อการเมืองเหล่านี้มี แนวความคิดที่แตกต่าง อันจะนำมาสู่โอกาสที่จะเกิดความรุนแรงระหว่างกลุ่มที่มีความเห็น ทางการเมืองแตกต่างกันได้ง่ายยิ่งขึ้น
- (4) การที่กลุ่มซึ่งมีปัญหาเชิงปากท้อง จากการถูกลิดรอนทรัพย์สินที่เคยได้รับผ่านนโยบายประชา นิยม (Redistributive rent) ได้เข้าร่วมเป็นภาคีเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic partner) กับกลุ่ม อุดมการณ์ซึ่งต่อต้านกองทัพ ทำให้ประเด็นเชิงเศรษฐกิจซึ่งควรจะประนีประนอมกันได้ กลายเป็นประเด็นที่ประนีประนอมได้ยาก
- (5) บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะ พระมหากษัตริย์ มีบทบาทอย่างมากที่ ประคองเสถียรภาพของประเทศ มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากพระมหากษัตริย์พระองค์นี้ทรงเสด็จ สวรรคต สภาพการณ์ของประเทศก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความแตกแยก (country will be in uncharted water) ทั้งเป็นที่รู้กันโดยทั่วไป ว่า ไม่มีรัชทายาทพระองค์ใดที่จะได้รับความ



นิยมเลื่อมใส ในระดับที่มากเท่ากับพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบัน<sup>2</sup> (Thitinan Pongsudhirak, 2008)

## 6.2) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### 6.2.1) การลดการกระจุกตัว และ ขนาด ของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

<sup>3</sup>หากมองลึกลงมาที่รากฐานของความรุนแรง นั่นก็คือ เรื่องของความขัดแย้ง ซึ่งพัฒนาตัวจากการที่กลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ได้รับปัจจัยส่งเสริมจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2540), การเมือง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540) และ ตัวกลุ่มทุน-การเมืองเอง (นโยบายประชานิยม) ทำให้สามารถครอบครองค่าเช่าทางเศรษฐกิจไว้อย่างกระจุกตัว

การครอบครองที่กระจุกตัวนี้ เกิดจากการสร้าง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่ และ บางส่วนเกิด โดยการแย่งชิง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จากกลุ่มทุน และ ชนชั้นนำทางสังคมด้วยกันเอง กระทั่งส่งผล เหนียวนำไปเกิดการตอบโต้อย่างรุนแรง ผ่านกระบวนการทางการเมืองต่างๆ ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะมีให้ เกิด ปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก การจัดการเพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จึงเป็น เรื่องสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณา โดยสามารถกระทำได้ผ่านการเพิ่มต้นทุนในการแสวงหาค่าเช่า (Cost of rent seeking) ดังนี้:

#### - การควบคุมพฤติกรรมทุจริต ประพฤติมิชอบ

การมีกลการควบคุมการคอร์รัปชันของภาครัฐอย่างเข้มงวดจะทำให้ ส่วนหนึ่ง เป็นการลดโอกาสที่จะเกิดการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ของกลุ่มทุน-การเมือง ที่อยู่ในรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ขนาด และ การ

<sup>2</sup> นัยว่า ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่วุ่นวายในปัจจุบัน เป็นการยากที่กษัตริย์พระองค์ใหม่ จะสามารถ ประคองเสถียรภาพทางการเมืองได้มากเท่า

<sup>3</sup> ในส่วนนี้จะขอวิเคราะห์เพียงประเด็นเฉพาะ ความขัดแย้งเชิงเศรษฐกิจ

กระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มทุนที่อยู่ใน และอยู่นอกรัฐบาล ไม่แตกต่างกันมากนัก อันจะส่งผลให้ ความขัดแย้งในการแย่งชิง ที่จะเข้าสู่อำนาจรัฐโดยตรงมีน้อยลง

นอกจากนี้ การตรวจสอบที่เข้มงวด จะส่งผลให้ฐานความชอบธรรม หรือ เสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งมีการแสวงหาค่าเช่ามาก มีอายุรัฐบาลที่สั้น ในขณะที่รัฐบาลซึ่งแสวงหาค่าเช่าน้อยมีอายุรัฐบาลที่ยาว ดังนั้น ไม่ว่ารัฐบาลจะมีการยึดมั่นในตำแหน่งทางการเมืองได้มากน้อยเพียงใด การแสวงหาค่าเช่าของกลุ่มทุนการเมืองในอำนาจรัฐ จะไม่สามารถสูงกระทั่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนวงในและกลุ่มทุนวงนอกรัฐบาล

ในขณะนี้ การตรวจสอบรัฐบาล จึงเหมือนเครื่องปรับสมดุลค่าเช่า กล่าวคือ หากไม่มีการตรวจสอบควบคุมการคอร์ปชั่นที่ดีแล้ว กลุ่มทุนการเมืองที่เข้าสู่อำนาจรัฐได้ยาวนาน ก็จะแสวงหาค่าเช่าได้มากไปด้วย ส่งผลให้กลุ่มทุนการเมืองในรัฐบาล และ นอกรัฐบาลมีระดับของค่าเช่าที่ครอบครองแตกต่างกันมาก (กระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มทุนการเมืองในรัฐบาล) ซึ่งจะนำการเมืองเข้าสู่ความขัดแย้งซ้ำแล้วซ้ำอีก

ในอดีตที่ผ่านมา หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ว่า กลไกการตรวจสอบ และ กระจายสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบ การแสวงหาค่าเช่า ในรูปการทุจริต ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2544-2548 นั้นถูกทำลาย และแทรกแซงอย่างกว้างขวาง ตลอดจนหลัง พ.ศ.2549 ซึ่งมีการรัฐประหารเกิดขึ้น กระบวนการกระจายสารสนเทศก็ยังมีจำกัดภายใต้ การนำของรัฐบาลทหาร

ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบ และ เผยแพร่สารสนเทศ เพื่อการป้องกัน การแสวงหาค่าเช่า โดยเฉพาะในส่วนของรัฐบาล จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องทำ ให้เกิดขึ้นได้จริง

#### - การควบคุมนโยบายรัฐ (การคอร์ปชั่นเชิงนโยบาย)

แม้ว่าการกำกับมิให้รัฐสามารถที่จะแสวงหาค่าเช่าจาก ภาษีคอร์ปชั่น และ จากคอร์ปชั่นโดยตรง ผ่านการจัดซื้อจัดจ้างนั้น จะมีผลช่วยมิให้เกิดการกระจุกตัวของค่าเช่าในส่วนของกลุ่มทุนการเมืองที่ร่วมรัฐบาลแล้วก็ตาม ทว่า กลุ่มทุนการเมืองที่ร่วมรัฐบาล อาจแสวงหาค่าเช่าได้ผ่านการออกนโยบายรัฐซึ่ง

ส่งผลให้เกิดส่วนได้เสียกับกลุ่มธุรกิจของตนเอง หรือ ที่เรียกว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) ได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น การตรวจสอบรัฐบาลในระดับการทำงานโยบายนั้น จึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการคอร์รัปชันในรูปของตัวเงินดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อที่ 3.2.1 การจัดการกับรูปแบบการคอร์รัปชันในลักษณะนี้สามารถทำได้ในสองรูปแบบหลักๆภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันนั้นคือ

(1) ปรับปรุงกฎหมาย ให้สามารถที่จะใช้บังคับ เพื่อกำกับไม่ให้เกิดการแสวงหาค่าเช่าในเชิงนโยบายทั้งนี้เพราะ ปัจจุบัน กฎหมายในการกำกับ ตรวจสอบไม่ให้มีการคอร์รัปชันส่วนใหญ่นั้น อยู่ในรูปแบบที่ต้องการปราบปรามการคอร์รัปชันที่เป็นตัวเงินเป็นสำคัญ แต่ยังไม่อาจเอาผิดกับการคอร์รัปชันในรูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบายได้

(2) ภาควิชาการต้องมีบทบาทอย่างสำคัญในการตรวจสอบนโยบายรัฐ หรือ ควรมีการจัดตั้งเครือข่ายติดตามนโยบายรัฐ (Policy watch) ขึ้นมาเพื่อ วิเคราะห์ วิจัย ให้ข้อมูลข่าวสารถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะในช่วงซึ่งกฎหมายยังไม่สามารถที่จะมีผลกำกับไม่ให้รัฐบาลดำเนินการในลักษณะดังกล่าว

## 6.2.2) การส่งเสริมให้เกิดการสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนวัตกรรม

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งซึ่งทำให้ปัญหาความขัดแย้ง และ ความรุนแรงทางการเมืองซึ่งเกิดจากมิติทางเศรษฐกิจ เกิดขึ้นในประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจตํานัน ผู้วิจัยมีข้อสมมติฐานว่า น่าที่จะเกิดมาจาก การที่กลุ่มเอกชนมีรากฐานค่าเช่าที่มาจากการสร้างนวัตกรรม (Schumpeter rent) หรือ การบริหาร (managerial rent) น้อย หากไปผูกแหล่งกำไรส่วนเกิน หรือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เอาไว้กับการผูกขาดที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐ

ดังนั้น เมื่อมีกลุ่มทุน-การเมืองใด เข้าสู่อำนาจรัฐ และสามารถยึดกุมอำนาจรัฐเอาไว้ในกำกับของตนเองได้อย่างยาวนาน ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุน-การเมือง ก็จะมีเกิดขึ้นตามมา ทว่า ถ้ากลุ่มทุนมีรากฐานในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มาจาก การสร้างนวัตกรรม และ ผู้ขาดองค์ความรู้ กลุ่มทุนในกลุ่มดังกล่าว แม้จะเข้าไปไม่ถึงอำนาจรัฐ ก็สามารถที่จะสร้างกำไรเกินปรกติได้

ปัญหาการกระจุกตัวของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือ ปัญหาการแย่งชิงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มทุนการเมือง (ซึ่งมักเกิดขึ้นในกรณีที่ทั้งสองกลุ่มทุน-การเมือง ใช้รากฐานค่าเช่าบนฐานเดียวกัน เช่น สัมปทาน) ลดน้อยลง ความขัดแย้งและความรุนแรงจึงน่าจะลดลงด้วย หากมีกลุ่มทุน ซึ่งหันมาพัฒนา หรือ สร้างค่าเช่าผ่านการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น

### 6.2.3) การลดปัจจัยส่งเสริมความรุนแรง

นอกเหนือจากข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งสัมพันธ์อยู่กับประเด็นความขัดแย้ง และ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยตรงแล้ว ยังมีประเด็นการจัดการต่อ “ปัจจัยส่งเสริมความรุนแรง” ที่น่าจะนำมาพิจารณาเพิ่มเติม ซึ่งอาจต้องการ การศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

- (1) การปลดลดความรุนแรงทางการเมืองระยะสั้น ด้วยการรื้อฟื้น ระบบตุลาการ และ สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่ใช้การได้อย่างเป็นธรรม หรือ มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในส่วนของอำนาจตุลาการ ทั้งนี้โดยการกันศาลออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยโครงสร้าง, ทางตรง หรือ โดยอ้อม เพื่อให้การเผชิญหน้าทางการเมืองผ่านสถาบันทางการเมือง กลับมา มีบทบาทมากขึ้น นัยว่าไปลดทอนการใช้ช่องทางการต่อสู้ผ่านการเมืองบนท้องถนนให้น้อยลง (เท่าที่จำเป็น) ซึ่งมีต้นทุนในการขับเคลื่อนสูง และ มีโอกาสเกิดการปะทะ-ความรุนแรงได้โดยง่าย

- (2) การจำกัดบทบาทของกองทัพ, เพิ่มการตรวจสอบ และ วางโครงสร้างความสัมพันธ์ให้  
 โครงข่ายสถาบันพระมหากษัตริย์ มีความเกี่ยวข้องกับกองทัพได้น้อยลง รวมไปถึงการ  
 วางเป้าหมายของกองทัพ ในฐานะกลไกเชิงสถาบัน ที่กำกับการทำงานของกองทัพ ให้เป็น  
 หน่วยงานที่ค้ำประกัน “ความมั่นคง และ การป้องกันประเทศ” เป็นหลัก – กองทัพไม่ควรที่จะ  
 มาพยายามแทรกแซงทางการเมือง หรือ อาศัยพลังอำนาจของกองทัพในการเข้ามาจัดการกับ  
 ความขัดแย้งโดยอิสระ เพราะ จะนำมาสู่ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ และ ความรุนแรงทาง  
 การเมืองได้

ในขั้นนี้จะปลดทอนความตึงเครียด ของกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองที่ปฏิเสธการแทรกแซง  
 การเมืองจากอำนาจที่ไม่ได้มาจากประชาชน ลงได้บ้าง ซึ่งจะช่วยให้โอกาสเกิดความโกรธแค้น  
 กระทั่งกลายเป็นการปฏิวัติประชาชน (People revolution)<sup>4</sup> หรือ เกิดการปราบปรามโดย  
 รัฐอย่างกว้างขวาง (Repressive)<sup>5</sup> มีโอกาสที่น้อยลง และ ยังเป็นการลดโอกาสที่กองทัพจะ  
 แสวงหาค่าเช่าได้ในระดับที่สูง ซึ่งจะทำให้ผู้ที่สูญเสียอำนาจจากกองทัพ ลดความไม่พอใจลง  
 ได้บ้าง

- (3) ควรที่จะมีการทำนโยบายทดแทนนโยบายประชานิยม เพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจาย  
 ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent redistribution) อย่างเร่งด่วน<sup>6</sup> เพราะ การรัฐประหาร และ  
 ความขัดแย้งทางการเมืองได้ทำให้ กระบวนการดังกล่าวชะงักตัวลง ซึ่งส่งผลให้ประชาชน  
 จำนวนมาก รู้สึกโดยเปรียบเทียบได้ว่า กระบวนการทางการเมืองภายหลังการรัฐประหารได้  
 แย่ชิง บั่นทอน หรือ ทำลาย ส่วนเกินซึ่งเคยได้รับในครั้งสมัยกลุ่มทุน-การเมืองชินวัตร อยู่ใน

<sup>4</sup> อย่างเช่นที่เกิดใน รัสเซีย และ 14 ตุลาคม 2516

<sup>5</sup> อย่างเช่นที่เกิดในแอฟริกาใต้ และ ครั้ง 6 ตุลาคม 2519

<sup>6</sup> ทาง มูลนิธิศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้เสนอว่า ชุดนโยบายที่อาจนำมาใช้ทดแทน  
 ประชานิยมได้นั้น ก็ได้แก่ นโยบายรัฐสวัสดิการ หรือ สังคมสวัสดิการ เป็นต้น

ตำแหน่งไป ซึ่งจะกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญให้กลุ่มปากท้องเข้าร่วมกระบวนการต่อต้านรัฐบาล มากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

ทั้งนี้ งานศึกษาซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในการนำมาวิเคราะห์แนวทางจัดสรรทรัพยากร สามารถดูได้จาก **ภาคผนวก ก** ซึ่งได้มีการศึกษาถึงรูปแบบการจัดสรร และ การตอบสนองต่อการจัดสรรทรัพยากรของผู้มีบทบาททางภาษีแตกต่างกัน โดย ผลการศึกษาเบื้องต้นชี้ว่า ผู้ดำเนินนโยบายมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีบทบาททางภาษีทางตรงค่อนข้างมากกว่าผู้ที่มีบทบาททางภาษีแบบไม่ได้สมทบโดยตรง (แต่โดยอ้อมมีการสมทบ เช่น ผ่าน VAT เป็นต้น) ในขณะที่ทาง ผังของผู้มีบทบาททางภาษี ไม่ได้มีแบบแผนที่แน่ชัดในการตอบสนองต่อการจัดสรรที่ไม่เป็นธรรม

- (4) เสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อ นั้น ควรได้รับความคุ้มครองเท่าที่สื่อดังกล่าวยังมีได้ เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองที่มีความขัดแย้งเสียเอง ทั้งนี้เพราะ การที่สื่อเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองที่มีความขัดแย้งในสังคมโดยตัวสื่อเองจะทำให้เกิดขบวนการจัดตั้งมวลชน ซึ่งได้รับสารสนเทศข้างเดียว และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นกลุ่มที่มีแนวคิด หรือ โลกทัศน์แบบสุดขั้ว (Extremist) จะนำมาสู่ภาวะสงครามระหว่างประชาชนด้วยกันเองที่มีอุดมการณ์แตกต่าง หรือ สงครามกลางเมือง (Civil war) ได้ง่าย

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการแบ่งขั้วทางความคิดเพียง 2 กลุ่ม (อาจจะเป็นมิติทางภาษา, ชาติพันธุ์ หรือ อุดมการณ์ทางการเมือง) ยังมีโอกาสในการเกิดสงครามกลางเมืองมากกว่าร้อยละ 50 ตามแบบจำลองประมาณการของ Paul Collier และ Anke Hoeffler (**นริชิต จิรสิทธิ์ธรรม, 2553**) อย่างไรก็ตามแต่ กระบวนการในรายละเอียดที่จะเข้าไปจัดการกับสื่อซึ่งมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองนี้ เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่จำเป็นต้องทำการศึกษาอย่างรอบคอบต่อไป



### 6.3) ลักษณะสำคัญของงาน

ประการสุดท้าย ผู้วิจัยอยากที่จะอภิปรายถึง ลักษณะสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งผู้วิจัยคิดว่า น่าสนใจ ได้แก่:

- (1) งานชิ้นนี้ ได้พยายามที่จะอธิบายความขัดแย้งทางการเมือง โดยได้นำเอาทฤษฎีเรื่องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเข้ามาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการอธิบาย ทั้งนี้ ได้มีการผนวก รวมสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะกลุ่มทุนที่มีพลังทางเศรษฐกิจในสังคมไทยเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย
- (2) งานชิ้นนี้เป็นการพิจารณาสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองผ่านมุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีได้มีทำที่ในการอธิบาย ในเชิงตัดสินคุณค่าถึงพฤติกรรม ของกลุ่มการเมือง แต่ละกลุ่มว่าดีหรือชั่วร้าย<sup>7</sup> หากจะพบว่า กลุ่มทุนการเมือง ได้แสดงบทบาทเป็นผู้กระทำ และ ถูกกระทำระหว่างกันอย่างเป็นพลวัต
- (3) งานชิ้นนี้ไม่ได้พยายามที่จะอธิบาย ความขัดแย้งทางการเมือง ผ่านมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ ในเรื่องชนชั้นทางเศรษฐกิจเป็นหลัก (ไม่ว่าจะโดยสมบูรณ์หรือ โดยเปรียบเทียบ) อาทิ สีเหลือง คือคนรวย สีแดงคือคนจน, สีเหลืองและแดงอาจไม่ใช่คนจนทั้งคู่ อย่างไรก็ตาม เหลืองนั้นรวยกว่าแดงโดยเปรียบเทียบ (ดู อภิชาติ สถิตนิรมัย, 2553 อ้างถึงใน ประชาไท, 2553) หากเป็นการวิเคราะห์ลึกกลงไปว่า รากฐานของความขัดแย้งนั้น เกิดขึ้นจากการแย่งชิงค่าเช่า และ คู่ขัดแย้งของการแย่งชิงค่าเช่านั้น รวมถึงประชาชนจำนวนมากที่ได้รับการแบ่งสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจผ่านชุดนโยบายประชานิยมด้วย (ไม่ใช่เพราะเขาจน หรือ จนกว่าคนอื่น จึงเป็นเหตุให้ขัดแย้ง หากเพราะ เขาเหล่านั้นถูกแย่งชิงค่าเช่าซึ่งเคยได้รับไป จึงทำให้เกิดความขัดแย้ง)

<sup>7</sup> แม้ว่าในบางส่วนของ การวิเคราะห์ จะมีการให้น้ำหนักในการอธิบายโดยเอากลุ่มทุน-การเมือง ชินวัตร ค่อนข้างมาก ก็ตาม

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กุลลดา เกษบุญชู มีดส์. ความขัดแย้งทางการเมืองไทย: ก้าวไปให้พ้นพลวัตภายใน. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ  
อนุสรณ์สถาน 14 ตุลา, 2552.

เกษียร เตชะพีระ. ทางแพร่งและพงหนาม ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2551.

เกษียร เตชะพีระ. บุชกับทักษิณ ระเบิดอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบ  
ไฟ, 2547.

เกษียร เตชะพีระ. จากระบอบทักษิณ สู่อำนาจระบอบ 19 กันยายน 2549: วิฤติประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ:  
มูลนิธิ 14 ตุลา, 2550.

เครือข่าย 19 กันยา ต้านรัฐประหาร. เอกสารเผยแพร่ณรงค์ โหวตล้มร่างรัฐธรรมนูญ, 2550

เคเบิลทีวี-จันดาวเทียม ยอดโตเท่าตัวเกาะติดมือบ. กรุงเทพธุรกิจ (14 เมษายน 2553).

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. สัทธิการเมืองยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2538.

ไชยันต์ ไชยพร. ทำไมประชาชนจึงยังคงสนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชัน? กรุงเทพธุรกิจ (19  
กุมภาพันธ์ 2553).

ธานี ชัยวัฒน์. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขา  
เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ธีรยุทธ บุญมี. ความคิดสองทศวรรษ ธีรยุทธ บุญมี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2550.

นรชิต จิรสิทธิ์ธรรม. ความเสี่ยงจากการเกิดสงครามกลางเมือง. กรุงเทพธุรกิจ (29 กันยายน พ.ศ. 2553).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. กรณี ร.7 ทรงสละราชสมบัติ: การตีความหมาย และ สานต่อความหมายทาง  
การเมือง. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2549.

นิติ เอียวศรีวงศ์. รากหญ้าสร้างบ้าน ชนชั้นกลางสร้างเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2552.

เนตรนภา ไวกษ์เลิศศักดิ์. กลุ่มทุน-ธุรกิจครอบครัวไทย ก่อนและหลังวิกฤต 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ BrandAgebooks, 2549.

ประชาไท. ใครคือสื่อเหลืองสื่อแดง[ออนไลน์]. เข้าถึงโดย <http://www.prachatai3.info/journal/2010/07/30362>. (2553).

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีกระบวนการทางสังคม. เชียงใหม่: มูลนิธิ ไชน่า รีค เบิลส์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2552.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. รัฐชนทักษิณ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน, 2547.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ นवलน้อย ตริรัตน์. คอร์ปชั่น ค่าเช่า และ การพัฒนาเศรษฐกิจ. วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. ปีที่ 21 (4 ธันวาคม 2546).

พอพันธ์ อูยานนท์. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับบทบาทการลงทุนทางธุรกิจ ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ) การต่อสู้ของทุนไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.

พฤษภาเพ็ญทำเศรษฐกิจทรุด รอการเยียวยา. กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ (21 พฤษภาคม 2553).

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2546.

วาสนา นาน่วม. ลับ ลวง พราง ปฏิวัติปราสาททราย. พิมพ์ครั้งที่ 17 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2553.

ศุภคณัย ศุภผลศิริ. ความสัมพันธ์ทางการเมือง บรรษัทภิบาล และ ผลประกอบการของบริษัท. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการเงิน คณะพาณิชยศาสตร์ และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. ทุนสัมปทาน กับ ธรรมภิบาลด้านเศรษฐกิจ. เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ธันวาคม 2548.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอนุสรณ์สถาน 14 ตุลา, 2553

สมชัย จิตสุชน. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ กับความขัดแย้งในสังคม: ทฤษฎี ประสพการณ์ และแนวทางสมานฉันท์. รายงานที่ดีอาร์ไอ. ฉบับที่ 40 (พฤศจิกายน 2549).

สมบูรณ์ ศิริประชัย. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ: บทสำรวจสถานะความรู้เบื้องต้น. ใน ปกป้อง จันวิทย์, เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบันสำนักทำพระจันทร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ไอเฟนบุ๊กส์, 2552

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ .รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.

สยามอินเทลิเจนท์ยูนิต. “เราคือคนเสื้อส้ม”: งานวิจัยด้านมานุษยวิทยา เจาะลึก วินมอเตอร์ไซค์ ระดับปริญญาเอก ของนักศึกษามหาวิทยาลัยฮาวาร์ด [ออนไลน์]. เข้าถึงโดย [http://www.fo3p.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=741&Itemid=1](http://www.fo3p.net/index.php?option=com_content&task=view&id=741&Itemid=1), (2010)

สุริยะใส กตะศิลา. ผู้ประสานงานเครือข่าย พทม. สัมภาษณ์, 25 มิถุนายน พ.ศ. 2553.

เสกสรร ประเสริฐกุล. การเมืองภาคประชาชนในระบบอบประชาธิปไตยไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2552.

หวันทำให้บ้านเมืองเลวร้ายลง เศรษฐกิจไทยทรุด เผยตรุษจีนนักท่องเที่ยวเข้าประเทศเพิ่มขึ้น. เดลินิวส์ (16 กุมภาพันธ์ 2553).

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. การเมืองไทยหลังรัฐประหาร ทางออกจากวิกฤติที่มองกลับไม่ได้ ไปไม่ถึง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ซอคิดด้วยคน, 2550.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. ทักษิณา-ประชานิยม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2550.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. หนึ่งทศวรรษแห่งความอ่อนแอของรัฐไทย ในการจัดการเศรษฐกิจหลังวิกฤต 2540. ใน ปกป้อง จันวิทย์, เศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบันสำนักทำพระจันทร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ไอเฟนบุ๊กส์, 2552

## ภาษาอังกฤษ

Bhagwati, J. N. Directly-Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities in Journal of Political Economy, 90(October 1982): 988-1002.

Bhagwati, J. N. DUP Activities and Rent-Seeking in Kyklos, 36(1983): 634-637.

Buchanan, James M. Rent Seeking and Profit Seeking, in J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock (eds.), Toward A General Theory of the Rent Seeking Society. College Station: Texas A&M University Press, 1980.

Colander, David C. Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent Seeking and DUP Activities, Cambridge, Mass.: Ballindrt Publishing Company, 1984.

Duncan McCargo. Network monarchy and legitimacy crises in Thailand in The Pacific Review. (December, 2005): 499-519.

Harberger, Arnord C., Monopoly and Resources allocation in American Economic Review, 44(May 1954): 77-87

Krueger, A. O. The political Economy of the Rent-Seeking Society in American Economics Review, 64(June 1974): 291-303.

Lambdoff, Johann Graf. Corruption and Rent-Seeking in Public Choice. 2002: 97-125.

Lado, Augustine A., Boyd, Nancy G., and Hanlon, Susan C. Cooperation, and the Search of Economic rents in The Academy of Management Review. (Jan. 1997): 110-141.

N. Gregory Mankiw and Michael C. Whinston. Free entry and social inefficiency in Rand Journal of Economics, Spring 1986.

- Ockey, James. Change and Continuity in the Thai Political Party System in Asian Survey. (2003): 663-80.
- Olson, Mancur. The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- Posner, R. A. The Social Cost of Monopoly and Regulation in Journal of Political Economy, 83 (August 1975) :807-827.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. Political Legitimacy [online]. 2010. Available from <http://plato.stanford.edu/entries/legitimacy/>.
- Thitinan Pongsudhirak. Thailand Since the Coup in Journal of Democracy. (2008).
- Tollison, Robert D, Is There Theory of Rent-Seeking Here to Stay? in Rowly C. K. (ed.), Democracy and Public Choice: Essay in Honor of Gordon Tullock , Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- Transparency International. Corruption Perception Index [online]. 2010. Available from <http://www.transparency.org/>.
- Tullock, Gordon. The Welfare Costs of Tariff, Monopolies and Theft in Western Economics Journal, 5(June 1967): 73-79.
- Tullock, G. Rent-Seeking in John Eastwell, Murray Millgate and Peter Newman (des.), The New Palgrave: A Dictionary of Economics, London: Macmillan, 1987.
- World Bank. Worldwide Governance Indicators [online]. 2008. Available from [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#).
- World Bank. World Development Indicator [Online]. 2008. Available from <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. [June 15, 2010]



## ภาคผนวก

### เศรษฐศาสตร์การทดลอง และ การจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

#### 1) เกริ่นนำ

การตัดสินใจทางการเมืองที่มีความแตกต่างกัน กระทั่งนำมาสู่การแบ่งขั้วประชาชน ระหว่างวิกฤติการเมืองในช่วง พ.ศ. 2548-2553 นั้น ถูกอธิบายจากหลายกรอบแนวคิด หนึ่งในแนวคิดที่ได้ถูกหยิบยกมาศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ได้แก่ แนวคิดความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการแสวงหาค่าเช่าในระดับชนชั้นนำตนเองที่ไม่ลงตัว กระทั่งนำมาสู่การรัฐประหาร ซึ่งการรัฐประหารได้ไปก่อให้เกิดความขัดแย้ง และการเสียประโยชน์ของค่าเช่า ระหว่างชนชั้นนำบางกลุ่ม และ คนชั้นล่างที่สูญเสียค่าเช่าจากการกระจายใหม่ไปภายหลังการรัฐประหาร

ที่ผ่านมา ความพยายามที่จะแบ่งแยกความเป็นชนชั้นนำ และ ชนชั้นล่าง เพื่อการวิเคราะห์ถึงท่าทีทางการเมืองนั้น มักที่จะอาศัย “ความมั่งคั่ง (Wealth)” หรือ “รายได้ (income)” เป็นเครื่องชี้ อาทิ งานศึกษาของ อภิชาติ สถิตนิรมัย (2553)<sup>1</sup> หรือ สมชัย จิตสุชน และ คณะ (2551)<sup>2</sup> ซึ่งสอบถามรายได้ของผู้ตอบแบบสอบถาม และ ความนิยมทางการเมือง ว่ามีความโน้มเอียงจะสนับสนุน “กลุ่มการเมืองสีใด” ซึ่งมิตินี้ อาจพยายามตีความว่า ความเหลื่อมล้ำ ของความมั่งคั่ง (และอาจหมายถึงความถึงความไม่เป็นธรรมที่แฝงตัวอยู่ในความเหลื่อมล้ำเหล่านั้นด้วยเช่นเดียวกัน) มีผลต่อการแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างไร

---

<sup>1</sup> ให้ข้อสรุปว่า คนเสื้อแดงไม่ใช่คนจน ในนิยามแบบจนสมบูรณ์ หากหมายถึง คนจนกว่าสีเหลืองโดยเปรียบเทียบ (relative poor)

<sup>2</sup> งานของสมชัยชี้ว่า ความแตกต่างทางรายได้ ไม่มีนัยสำคัญเพียงพอ

งานชิ้นนี้ พยายามที่จะมองในอีกมุมหนึ่ง กล่าวคือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแบ่งช่วงทางการเมือง หรือ การตอบสนองต่อความไม่เป็นธรรมเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรบางส่วน น่าที่จะมีผลมาจากระดับในการร่วมจ่ายสมทบทรัพยากร กล่าวคือ คนที่ร่วมสมทบทรัพยากรเข้าสู่รัฐมาก ย่อมต้องคาดหวังการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองที่สูง หรือ อย่างน้อยก็ ต้องการ การจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองในระดับที่ เอา ค่าเฉลี่ยเป็นจุดอ้างอิง<sup>3</sup> ในขณะที่ กลุ่มคนซึ่งร่วมสมทบน้อย หรือ ในกรณีที่ไม่ได้ร่วมสมทบเลย (Free rider) การได้รับจัดสรรทรัพยากรลงมา จะสร้างให้เกิดความพึงพอใจมากกว่าผู้ที่ร่วมสมทบ แม้ว่า ทั้งสองคนจะมีความมั่งคั่งหลังร่วมสมทบเท่ากันก็ตาม<sup>4</sup>

ข้อวิเคราะห์ข้างต้น สอดคล้องกับการศึกษากระบวนการลงโทษทางสังคม ต่อคนที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่ถูกสมทบเพื่อสร้างสินค้าหรือบริการสาธารณะ อาทิ งานของ Yamagishi (1986), และ Fatas et al. (2010) เป็นต้น โดยเฉพาะงานของ Fehr และ Gächter (2000) ที่ชี้ว่า การทำโทษจะเกิดขึ้นกับคนที่ร่วมสมทบในการสร้างสินค้าสาธารณะในระดับที่น้อยกว่าค่าเฉลี่ย ทั้งนี้เพราะ คนเรามักเอา ค่าเฉลี่ยเป็นเกณฑ์ยึดในการพิจารณาสถานการณ์ หรือ จุดเหมาะสม (Gächter, 2007, และ Keser และ van Wenden, 2000)

การศึกษาเหล่านี้ แม้ว่าจะไม่สามารถนำมาเป็นกรณีเทียบเคียงกับประเด็นที่กำลังศึกษาอยู่ได้โดยตรง<sup>5</sup> ทว่า ก็สามารถทำให้เห็นถึงทิศทางการทำโทษของผู้เล่นกลุ่มหนึ่ง ต่อผู้เล่นอีกกลุ่มหนึ่ง ในกรณีที่เกิดความ ไม่เป็นธรรม เหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม<sup>6</sup>

<sup>3</sup> อันที่จริงแล้ว คนที่มีความมั่งคั่งมาก ก็มีแนวโน้มที่จะจ่ายสมทบเข้าสู่รัฐมาก ขึ้นด้วยการจ่ายภาษีทางตรง หากรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

<sup>4</sup> ซึ่งหมายความว่า อิทธิพลจากความพึงพอใจที่แตกต่างกันเกิดจากบทบาทที่แตกต่างกันเท่านั้น ไม่ได้เกิดจากความมั่งคั่งสุทธิที่แตกต่างกัน

<sup>5</sup> เพราะ เรากำลังต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมสมทบซึ่งมีสถานะทางภาษีแตกต่างกัน และ พฤติกรรมในการกระจายทรัพยากรของผู้จัดสรร ทว่า เกมสินค้าสาธารณะไม่มีผู้จัดสรร

<sup>6</sup> กรณีการสมทบเพื่อสร้างสินค้าสาธารณะหมายถึง ผู้ที่รับประโยชน์เปล่า-Free rider เป็นผู้สร้างความเป็นธรรม เหลื่อมล้ำ

นอกจากนี้ ยังมีกรณีศึกษาที่ตรงต่อประเด็นปัญหา การต่อรองเพื่อจัดสรรทรัพยากรที่ตรงมาก ยิ่งขึ้นอีกได้แก่ เกมยื่นคำขาด ทั้งในแบบที่ไม่ใช่ระบบเผด็จการ (Ultimatum game) และ ระบบเผด็จการ (Dictator Game) ซึ่งจะพบว่า การกระจายทรัพยากร จากผู้จัดสรร (Proposer) ซึ่งไม่เป็นธรรมนั้น จะได้รับการตอบสนอง เพื่อ "ทำโทษ-Sanction" ด้วยการ ปฏิเสธข้อเสนอ (แม้ว่าจะให้ผลตอบแทนเป็นบวกแก่ผู้ตอบสนอง ต่อข้อเสนอก็ตาม) แล้วยอมรับผลตอบแทนที่ศูนย์แทน (Brandts และ Fatas, 2010)

โดยวิธีการที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้ศึกษา ถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทการสมทบทรัพยากร และ พฤติกรรมทางการเมือง นั้นจะกระทำโดยอาศัยวิธีการ เศรษฐศาสตร์การทดลอง (Experimental economics) ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดในลำดับต่อไป

## 2) ทบทวนแนวคิดทฤษฎี และ วรรณกรรม

### 2.1) แนวคิดทฤษฎี และ ประวัติศาสตร์

ในอดีตนั้น ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ประสบกับความยากลำบากในการจะทดสอบ ด้วยการสุ่มศึกษาจากปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะ ในการศึกษาดังกล่าวจะได้ผลซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับข้อสมมติฐานที่แบบจำลองได้ วางเอาไว้ โดยเฉพาะในแบบจำลองที่มีความซับซ้อน อาทิ แบบจำลองทางทฤษฎีเกม เป็นต้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว ได้มีการ พัฒนาระบบการศึกษา พฤติกรรมเชิงเศรษฐศาสตร์อย่างเป็นระบบ โดยอาศัยการทดลองในห้องแล็บ หรือ ที่เรียกโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า เศรษฐศาสตร์การทดลอง (Experimental economics)

ในแง่ของแขนงความสนใจนั้น Douglas D. David และ Charles A. Holt (1992) ได้ชี้ว่า ความสนใจศึกษาเศรษฐศาสตร์การทดลองนั้น เริ่มแพร่หลายมากยิ่งขึ้นในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1940s – 1950s โดยมีกลุ่มของนักเศรษฐศาสตร์ที่สนใจจะใช้วิธีการด้านเศรษฐศาสตร์การทดลอง ในการทำวิจัยอยู่หลักๆ 3 กลุ่มด้วยกัน อันได้แก่ กลุ่มที่สนใจในประเด็นตลาด (Market experiment), ประเด็นเกม (Game experiment) และ ประเด็น การตัดสินใจส่วนบุคคล (Individual-choice experiment)

นักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มของการทดลองเกี่ยวกับตลาด นั้นจะสนใจในเรื่องการทำนายผล ของ ทฤษฎีราคา หรือ เศรษฐศาสตร์จุลภาค ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งงานที่สำคัญในด้านนี้ได้แก่ Chamberlin (1948) ซึ่งนำงานเกี่ยวกับ Theory of Monopolistic Competition ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 1933 มาทำการทดลอง

กลุ่มของ ทฤษฎีเกม นั้นมีความแพร่หลายอย่างมาก โดยเฉพาะการทดลองในเชิงทดสอบผลลัพธ์ คำทำนายผลของเกม อาทิ ทฤษฎีความลำบากใจของจำเลย, หรือ การแข่งขัน และ การร่วมมือกันในตลาด ผู้ค้ำนำอธิบายของ Sauerman และ Selten (1959), Siegel และ Fouraker (1960), และ Fouraker และ Siegel (1963) หรือ กรณีการศึกษาตลาดแข่งขันน้อยรายกรณีที่อยู่ในสภาวะสิ่งแวดล้อมที่ซับซ้อนมาก ยิ่งขึ้น อาทิ งานของ Freidman (1963, 1967 และ 1969) เป็นต้น

ในส่วนสุดท้ายได้แก่การ ทดลองเกี่ยวกับการตัดสินใจในระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งจะมุ่งเน้นศึกษาถึง การตัดสินใจในกรณีอย่างง่ายที่ การตอบสนองเชิงกลยุทธ์อาจไม่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อความมีคุณภาพ เท่านั้น โดยการทดลองในแขนงนี้ มีตัวอย่างเช่น การประเมินแนวคิดเกี่ยวกับ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ คาดการณ์ของ Von-Neumann และ Morgenstern (1947) และ Savage (1954) เป็นต้น

ในขณะที่ Roth (1995) ได้ทำการสำรวจวรรณกรรม ด้านเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม โดยเรียงตามลำดับเวลา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลาหลักๆ ได้แก่ **ช่วงที่หนึ่ง** ระหว่าง 1930-1960 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐศาสตร์การทดลอง และ มีประเด็นหลักในการศึกษาวิจัยอยู่ที่ (1) พฤติกรรมการตัดสินใจในระดับปัจเจกบุคคล (Individual choice), (2) ทฤษฎีเกม (Game theoretic-hypothesis) และ (3) สถาบันอุตสาหกรรม (Industrial Organization), **ช่วงที่สอง** ระหว่าง 1960-ปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

งานศึกษาการตัดสินใจในระดับปัจเจกบุคคลขึ้นสำคัญ ขึ้นแรกๆซึ่งหยิบยกการศึกษาเกี่ยวกับเส้นโค้งความพึงพอใจที่เท่ากัน (Indifferent curve) นั้นได้แก่งานของ Thurstone (1931) โดยงานศึกษาชิ้นนี้ได้รับการวิจารณ์จาก Allen Wallis และ Milton Freidman (1942) ว่า เป็นการทดลองที่ไม่มีประโยชน์ใน

การทำนายผล ทั้งนี้เพราะ การทดลองของ Throstone นั้นใช้ กระตุ้นสมมติฐาน (Hypothetical stimuli) ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการทำการทดลองด้านเศรษฐศาสตร์ นั่นคือ การใช้แรงกระตุ้น จูงใจที่เป็นจริง และ ไม่มีการโกหก ผู้ร่วมการทดลอง (Subjects) โดยในภายหลัง Rousseas และ Hart (1951) ได้นำการทดลองของ Throstone กลับมาทำซ้ำโดยได้แก้ไขข้ออ่อนตามที่ Freidman ได้ท้วงติงเอาไว้

ในกรณีของ งานศึกษาด้านทฤษฎีเกมนั้น Melvin Dresner และ Merrill Flood (1950) ได้นำเอา ทฤษฎีเกมเรื่อง ความลำบากใจของจำเลย (Prisoner's Dilemma) มาทำการศึกษาโดยใช้เศรษฐศาสตร์ การทดลอง ซึ่งได้ผลชัดเจนว่า ดุลยภาพที่เกิดขึ้นในการทดลองนั้น ออกจากจุดดุลยภาพทางทฤษฎี หรือ จุดที่เรียกว่า ดุลยภาพของแนช (Nash equilibrium) ซึ่งการทดลองดังกล่าวส่งผลต่อการทดลอง และ การสร้างทฤษฎีในลักษณะเดียวกันในระยะถัดไปอย่างมาก

ในด้านของเศรษฐศาสตร์ องค์กรอุตสาหกรรม (Industrial organization) ในระยะเริ่มต้นนั้นได้รับ แรงบันดาลใจมาจากงานของ Edward Hastings Chamberlin (1948) ซึ่งสอดคล้องกับที่ David and Holt ได้อธิบายไว้ ว่าเกี่ยวกับ พฤติกรรมในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด โดย Chamberlin ได้ทดลองให้ ผู้ซื้อและผู้ขายได้ต่อรองและนำเสนอ ราคาที่พึงพอใจ (reservation price) ระหว่างกัน ซึ่งได้ผลสอดคล้องกับระดับ ปริมาณที่ซื้อขายในตลาดแข่งขันสมบูรณ์เพียง 4 ตลาดจาก 46 ตลาดที่ทำการทดลอง โดยที่ราคาตลาดต่ำกว่าราคา ณ สภาพแข่งขันสมบูรณ์อยู่ 39 กรณี และมีที่สูงกว่าอยู่ 7 กรณีด้วยกัน

งานของ Chamberlin ได้ จุดประกายให้เกิดงานศึกษาเกี่ยวกับระบบตลาดตามมาในอีกหลาย ลักษณะในช่วง ค.ศ. 1950s อาทิ ตลาดผู้ขายสองราย หรือ ผู้ขายน้อยราย ซึ่งศึกษาโดย Sauemann และ Selten (1959, 1960), หรือ Seigel และ Fouraker (1960) เป็นต้น

ในภายหลังช่วง ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา เริ่มเข้าสู่ยุคของการเติบโตอย่างมีเสถียรภาพสำหรับ เศรษฐศาสตร์การทดลอง และ จะเริ่มเห็นงานวิจัยเชิงวรรณกรรมที่สำรวจพรมแดนความรู้ด้าน เศรษฐศาสตร์การทดลองออกมาอยู่หลายชิ้นด้วยกัน อาทิ Rapoport และ Orwant (1962), Cyert และ Lave (1965) หรือ Freidman (1969) เป็นต้น



กล่าวได้ว่า ยุคนี้เองที่ การออกแบบการทดลองเริ่มที่จะได้รับการวางมาตรฐานอย่างรัดกุม และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น กระทั่งกลายมาเป็นการออกแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิ การอธิบายถึงกระบวนการทำการทดลองด้วยใช้คอมพิวเตอร์ (Computerized laboratory) โดย Hogatt, Esherich และ Wheeler (1969) หรือ การวางกลไกที่จะผลักดันให้ผู้ร่วมการทดลองแสดงออกถึงราคาที่พึงใจจริงๆ โดย Becker, DeGroot และ Marschak (1964) เป็นต้น

## 2.2) วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทดลองซึ่งเราสนใจ

เนื่องด้วยบทนี้ ต้องการที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการสมทบทรัพยากร และการต่อรองทางการเมืองระหว่างผู้ร่วมสมทบ และ ผู้จัดสรรทรัพยากร ซึ่งอาจศึกษาได้ผ่านเกมสินค้าสาธารณะ (Public goods game) หรือ เกมยื่นคำขาด (Ultimatum game), เกมยื่นคำขาดแบบผู้รับทรัพยากรไม่มีสิทธิปฏิเสธข้อเสนอ (Dictator Game) รวมถึงกระบวนการลงโทษ (Sanction) และ การต่อรอง (Bargaining) ในรูปแบบต่างๆ ดังนั้น วรรณกรรมปริทัศน์ จึงจะได้ศึกษาอย่างเป็นลำดับโดยเริ่มจากเกมสินค้าสาธารณะ ซึ่งเป็นเกมที่ ศึกษาถึง การจ่ายสมทบทรัพยากรเพื่อสร้างสินค้าหรือบริการที่เป็นประโยชน์แก่ สังคมก่อน เป็นลำดับต้น

### -เกมสินค้าสาธารณะ<sup>7</sup>

การตัดสินใจใดๆที่เกี่ยวข้องกับการ "สมทบทรัพยากร" เพื่อให้เกิด "บางสิ่งบางอย่าง" ที่ยังประโยชน์แก่บุคคลอื่น โดยที่สิ่งนั้นไม่ได้หายไปเมื่อถูกบริโภค (Non-rivalry) และ ไม่อาจกีดกันผู้อื่นออกจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ (Non-excludability) เราจะเรียกเกมการตัดสินใจเช่นนั้นว่า เกมสินค้าสาธารณะ (Public goods game) ซึ่งตามข้อทำนายทางทฤษฎีแบบดั้งเดิมจะชี้ว่า ภายใต้คุณสมบัติทั้งสอง

<sup>7</sup> ในส่วนของวรรณกรรมปริทัศน์ด้านสินค้าสาธารณะนี้ ยึดเค้าโครงการอธิบายตาม Ladyard (1995) เป็นหลักในการนำเสนอ และ งานทั้งหมดที่ได้อ้างอิงถึงนั้น มาจากการอ้างอิงผ่านงานของ Ledyard (1995) เช่นเดียวกัน



ประการของสินค้าสาธารณะ จะส่งผลให้ในท้ายสุด ผู้มีส่วนร่วมในเกม มักที่จะเลือก "ไม่ร่วมสมทบ" หรือ "สมทบในปริมาณที่น้อย" แม้ว่าต้องการใช้ประโยชน์ของสินค้าสาธารณะดังกล่าวอย่างยิ่งก็ตาม (Free-riding)

อย่างไรก็ตามแต่ข้อทำนายดังกล่าวมิได้เป็นจริงเสมอไป ในบางบริบท คนเราอาจมิได้ตัดสินใจอย่างเป็นทางการเป็นเหตุเป็นผลเชิงสัจธรรมโดยสมบูรณ์, ดังนั้น เศรษฐศาสตร์การทดลองจึงได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการทำให้ข้อทำนายทางทฤษฎีดังที่ได้กล่าวไปแล้วเกิดความกระจ่างว่า การตัดสินใจจริงๆ จะเกิดผลเช่นไรแน่หากปล่อยให้คนลองเสนอที่จะสมทบเพื่อสร้างสินค้าสาธารณะโดยสมัครใจ

ทั้งนี้เพราะ การทำการทดลองทางด้านเศรษฐศาสตร์การทดลองนั้นจะมีได้ให้คำตอบเพียงเรื่องของ การจ่ายสมทบ และ ผลลัพธ์ของเกมโดยรวมเท่านั้น หากแต่จะครอบคลุมถึงเรื่องของกลไกเชิงสถาบัน ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้วยเช่นเดียวกัน (Ledyard, 1995)

ดังที่ได้กล่าวไปในส่วนเกริ่นนำบ้างแล้วว่า นักเศรษฐศาสตร์กลยุทธ์ (Strategic game theorist) มักที่จะทำนายผลของเกมออกมาในแง่ที่แต่ละผู้เล่นต่างพยายามแสวงหาประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง (ตาม ฟังก์ชันของรสนิยม) ซึ่งน่าที่จะก่อให้เกิดปัญหา ความไม่ร่วมมือกันโดยสมัครใจ ในทางตรงกันข้าม นักสังคมวิทยาและ นักวิทยาศาสตร์การเมืองต่างเชื่อว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่แสวงหาความร่วมมือโดยธรรมชาติ ซึ่งยึดโดยอยู่กับบรรทัดฐานทางสังคม และการคำนึงถึงผู้อื่น

ลักษณะร่วมของงานเศรษฐศาสตร์การทดลองที่สำคัญซึ่งเกี่ยวกับเกมสินค้าสาธารณะ ถูกสำรวจองค์ความรู้โดย Ledyard (1995) ได้แก่ Andreoni (1988b, 291). Isaac, Walker and Thomas (1987), Mansbridge (1990), p.17 and Dawes and Thaler (1988), p. 189 โดยงานทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้มีข้อสรุปที่ใกล้เคียงกันคือ

(1) การตัดสินใจเพื่อสมทบเงินเข้าสร้างสินค้าสาธารณะโดยสมัครใจ ในเกมที่เดียว (One-shot game) ผู้ร่วมการทดลองโดยทั่วไปมักที่จะจ่ายสมทบในมูลค่าที่อยู่ระหว่างจุดมีประสิทธิภาพแบบพาเรโต และ จุดที่ไม่ยอมสมทบ, (2) มูลค่าการสมทบลดลงเมื่อมีการเล่นเกมซ้ำ และ (3) การเผชิญหน้าเพื่อสื่อสารระหว่างกันโดยตรง กระตุ้นให้เกิดการจ่ายสมทบมากยิ่งขึ้น

ข้อสรุปข้างต้น เป็นที่รับได้เพราะสอดคล้องกับข้อทำนายทางทฤษฎีที่กล่าวว่า การตัดสินใจของคนอาจมีได้แน่นอนที่จะต้องมีการแข่งขันนิยมยึดโยงอยู่กับการแสวงหาผลตอบแทนสูงสุดแต่เพียงประการเดียว ทว่าอาจให้คุณค่ากับสิ่งอื่นได้ด้วย

อาทิ การแสวงหาหรือหลีกเลี่ยงความเป็นธรรม (Equity lover/avoid preference), การแสวงหาหรือหลีกเลี่ยงความทัดเทียมกันในการกระจายทรัพยากร (Equality lover/avoid preference) ซึ่งเรื่องเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะพบในแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ เพราะแบบจำลองอรรถประโยชน์จากการลงคะแนนเสียงในปัจจุบันก็มีการผนวกรวมปัจจัยในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม เข้ามาอยู่ในสมการอรรถประโยชน์ด้วยเช่นเดียวกัน

ตัวอย่างเช่น งานของ Riker and Ordeshook (1968) และ Ashenfelter and Kelly (1975) ที่ได้สนับสนุนตัวแปรในสมการอรรถประโยชน์จากการไปเลือกตั้งว่า มีตัวแปรที่ชื่อ ประโยชน์ทางจิตใจ (Psychic benefits) ที่ผู้ไปลงคะแนนเสียงจะรู้สึกดีจากการได้มีส่วนร่วมไปใช้สิทธิทางการเมือง เป็นต้น ในขณะที่การเผชิญหน้าโดยตรงเพื่อสื่อสาร สามารถทำให้การจ่ายสมทบสูงขึ้นได้นั้นก็เป็นเรื่องที่น่าทึ่งได้เพราะ เมื่อมีการเจรจาโดยตรง โอกาสที่จะหาฉันทะร่วม ผ่านการเจรจาตกลงต่อรองนั้นก็เป็นเรื่องที่ยากกว่าการดำเนินกลยุทธ์ตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตามแต่ ในส่วนของผลการสมทบที่ลดลงเมื่อมีการทดลองซ้ำนั้น ผู้วิจัยยังไม่มีข้อสมมติฐานที่ชัดเจนว่าน่าที่จะเกิดจากอะไรหรือมีกลไกเช่นไร

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมในส่วนนี้ ถือเป็นการออกแบบการทดลองอย่างง่ายทั้งสิ้น งานในส่วน

ต่อมาที่จะกล่าวถึง จึงเป็นงานที่ได้มีการปรับรายละเอียดองค์ประกอบของแบบจำลองให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อาทิ การเปลี่ยนแปลงในส่วนของปัจจัยเชิงสถาบัน และ สิ่งแวดล้อมในการทดลอง

ซึ่งนับย้อนไปได้ตั้งแต่งานของ Lyndahl (1919) ที่ได้ลองเปลี่ยนจุดเน้นจากการศึกษากลไกการตัดสินใจที่เน้นแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวสูงสุด ไปสู่การศึกษาประเด็นผลประโยชน์ของกลุ่ม ได้ถูกนำมาขยายผล พัฒนาแนวคิดเพิ่มเติมอีกครั้งโดย Samuelson (1954) จนกระทั่ง ได้รับการพิสูจน์ชัดโดยงานของ Ledyard (1974) และ Olson (1971) ซึ่งเรียกว่า การกระทำโดยส่วนรวม (Collective action)

นอกจากนี้ยังมีงานในกลุ่มเดียวกันอีกมากมายที่ใช้คำกล่าวขานแตกต่างกัน อาทิ การศึกษาเรื่อง โศกนาฏกรรมของการใช้สินทรัพย์ส่วนกลาง (Tragedy of common) ของ Hardin (1968) โดยงานที่ไปไกลกว่าการวิเคราะห์ทางทฤษฎี กล่าวคือ มีการทำการทดลองเชิงประจักษ์ถึงผลการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ที่เกิดขึ้นจริงด้วยนั้น พบว่ามีอยู่ 3 งานด้วยกันที่น่าสนใจ ได้แก่ งานของ Bohm (1972), Dawes (1980) และ Marwell and Ames (1979):

งานชิ้นแรกเป็นผลงานของ Bohm (1972) ซึ่งศึกษาถึงกรณีการจ่ายสมทบในอุตสาหกรรมสื่อ (Broadcasting program) โดยใช้กลุ่มตัวอย่างขนาด 605 คน ซึ่งถูกเลือกขึ้นมาอย่างสุ่มด้วยการโทรหาประชากรในเขตพื้นที่ Stockholm โดยสัญญาว่าจะจ่ายค่าเสียเวลา \$5 ในการร่วมการทดลอง 1 ชม. โดยประมาณ (อัตราแลกเปลี่ยน ณ ช่วงเวลานั้น)

หลังจากนั้นคัดแยกกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้คือ (1) จ่ายตามที่แสดงความจำนงไว้, (2) จ่ายเป็นสัดส่วนจากที่ได้แสดงความจำนงไว้, (3) จ่ายตามหลักเกณฑ์สุ่ม, (4) จ่ายเป็นค่าคงที่ และ (5) ไม่ต้องจ่ายเลย เพื่อนำไปสัมภาษณ์แยกพร้อมๆกัน ถึงความจำนงในการจะร่วมสมทบแก่สินค้าสาธารณะ ซึ่งแต่ละคนจะต้องตัดสินใจโดยอิสระว่าจะร่วมสมทบเงินเพื่อสร้างสินค้าสาธารณะ (ในที่นี้ได้แก่รายการทีวี) ในมูลค่าเท่าไร หากรายการทีวีดังกล่าวต้องใช้งบประมาณ \$100 ในการสร้างให้เกิดขึ้น

ข้อทำนายทางทฤษฎีในกรณีเกมสินค้าสาธารณะของ Bohm นี้ น่าที่จะให้ผลแตกต่างกันกล่าวคือ กลุ่มที่ 1-3 น่าที่จะแสดงเจตจำนงที่จะร่วมสมทบต่ำกว่าระดับค่าเฉลี่ย และ 4-5 น่าที่จะสูงกว่าค่าเฉลี่ย<sup>๘</sup> ทว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือ ทั้ง 5 กลุ่มไม่ได้มีผลลัพธ์ที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเลย ทั้งนี้ ความผิดพลาดไปจากคำทำนายทางทฤษฎีนี้ก็ถูกคาดการณ์ว่าจะเกิดจากสามปัจจัยสำคัญ:

(1) Bohm ผิดพลาดในการวัดความต้องการจะจ่าย เพราะ เปิดรายการทีวีให้ผู้ร่วมการทดลองดูก่อนจะตัดสินใจจ่าย

(2) อันที่จริง Bohm ต้องการทำการทดลองกับกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่กว่านี้ ทว่างบประมาณมีจำกัด จึงทำให้ต้องแบ่งคนออกเป็นกลุ่มแยกสัมภาษณ์ตามห้องโดยอธิบายกับผู้ร่วมการทดลองว่ามีคนอื่นในกลุ่มหนึ่งสัมภาษณ์อยู่ในห้องใดห้องหนึ่งในตึกเดียวกันกับผู้ถูกสัมภาษณ์ อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่เห็นผู้ถูกสัมภาษณ์ในห้องอื่นการจำลองหรืออธิบายถึงสถานการณ์ที่จะต้องตัดสินใจดังกล่าวจึงขาดความสมจริงสมจังซึ่งส่งผลให้ตัวแปรควบคุมของการทดลองถูกละเมิด / สูญเสียไป

(3) ถ้อยความในคำอธิบายการทดลองของกลุ่มที่ 4 และ 5 มีแนวโน้มที่จะก่อปัญหา การชี้นำทางจริยธรรม (Moral imperative and suasion) ตัวอย่างเช่น เอกสารชี้แจงการทดลอง (Instruction) ชี้ว่า การไม่สมทบอาจทำให้รายการไม่เกิดและส่งผลให้ผู้อื่นเดือดร้อน ซึ่งทำให้คนรู้สึกว่าการไม่จ่ายสมทบเป็นการกระทำอันขาดศีลธรรม เป็นต้น

ข้ออ่อนทั้งสามประการดังที่ได้กล่าวมานี้เป็นจุดผิดพลาดที่เกิดขึ้นเสมอในการทำการทดลองทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะนำมาเป็นข้อระวังในการออกแบบการทดลองของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>๘</sup> เพราะ กลุ่ม 4-5 ไม่ว่าจะแสดงความจำนงเท่าไร ความจำนงดังกล่าวก็ไม่ผูกพันให้ต้องจ่ายในมูลค่าที่ระบุ แต่จ่ายในมูลค่าคงที่ค่าหนึ่ง หรือไม่จ่ายเลย ดังนั้น ผู้แสดงความจำนงจึงมีแรงจูงใจที่จะเสนอ ความจำนงที่สูง เพื่อให้ตนเองดูดี หรือ มีความเชื่ออาทรที่มาก

งานชิ้นที่สองที่น่าสนใจได้แก่งานของ Dawes (1980) ซึ่งเป็นนักจิตวิทยาสังคม (Social psychologist) ซึ่งพยายามศึกษาประเด็นความสับสนทางสังคม (Social dilemma) ที่เกี่ยวกับสินค้าสาธารณะด้วยการแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 8 กลุ่ม จากจำนวนผู้ร่วมการทดลอง 284 คน ที่มีทางเลือกในการเล่นเกมนี้เพียงสองทางได้แก่

- ทางเลือก X (โกง) ซึ่งจะให้ผลตอบแทนเท่ากับ  $\$2.5 + \$9.5 - (\$1.5 \times \text{จำนวนคนที่เลือก X})$  และ
- ทางเลือก O ซึ่งให้ผลตอบแทนเท่ากับ  $\$2.5 - (\$1.5 \times \text{จำนวนคนที่เลือก X})$

ซึ่งผลการทดลองไม่เป็นที่น่าประหลาดใจแต่อย่างใด เพราะ ผลลัพธ์แสดงว่า หากปล่อยให้เกมการสมทบดังกล่าวดำเนินไปโดยการตัดสินใจของแต่ละกลุ่มตัวอย่างเป็นอิสระต่อกัน จะมีอัตราการจ่ายสมทบจะต่ำเพียงร้อยละ 31 เท่านั้น ในขณะที่หากปล่อยให้มีการสื่อสารเกิดขึ้น การจ่ายสมทบจะเพิ่มเป็นร้อยละ 72 ซึ่งตอกย้ำข้อสมมติฐานของงานวิจัยชิ้นนี้มากขึ้นว่า "การสื่อสาร" คือปัจจัยที่ทรงอิทธิพลต่อการสร้างสินค้าและบริการสาธารณะ

งานชิ้นที่สามของ Marwell et al. (1979) นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะผลการศึกษาก็จะสามารถสร้างข้อทำนายต่อการทดลองในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้บางส่วนได้ นอกจากนี้ Marwell ยังถือเป็นนักเศรษฐศาสตร์การทดลองซึ่ง บุกเบิกสร้างให้เกิดการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์การทดลองอย่างเป็นระบบ (Systematic experimental research) ในประเด็นปัจจัยกำหนดการจ่ายสมทบ เป็นคนแรกๆ ซึ่งถือเป็นโจทย์ที่ก้าวหน้ามากในสมัยนั้น ทั้งนี้เพราะ ในสมัยดังกล่าวโจทย์เกี่ยวกับสินค้าสาธารณะเน้นที่ สินค้าสาธารณะจะเกิดหรือไม่? ทว่า Marwell พยายามไปไกลกว่านั้นด้วยการแสวงหาว่า อะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้สินค้าสาธารณะเกิด หรือไม่เกิดกันแน่?

การทดลองของ Marwell นี้กระทำโดยการให้ผู้ร่วมการทดลอง 256 คนซึ่งมาจากช่วงชั้นมัธยมที่มีอายุ 15-17 ปี ซึ่งจะถูกนำมาแบ่งอีกครั้งหนึ่งเป็นกลุ่มสี่คน (โดยเป็นชายสอง และ หญิงสองคนต่อกลุ่ม) โดย Marwell อธิบายเอาไว้ว่า เหตุที่เลือกจะใช้เด็กมัธยมก็เพราะว่า (1) อัตราผลตอบแทน (\$5) ที่จ่าย

ให้แก่ผู้ร่วมการทดลองนั้นมีความหมาย/มีค่าสำหรับเด็กมัธยม จึงเป็นแรงจูงใจที่มีผลต่อการตัดสินใจ (2) ในขณะที่เดียวกันช่วงอายุดังกล่าวก็สามารถเข้าใจเรื่องของการลงทุนได้แล้ว

ทั้งนี้กระบวนการสื่อสารระหว่างผู้ร่วมการทดลอง และ ผู้วิจัยจะกระทำผ่านการโต้ตอบด้วย โทรศัพท์, จดหมายและตอบแบบสอบถามส่งถึงกันทางพัสดุเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ผู้ร่วมการทดลองจะสามารถตัดสินใจในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกกำกับควบคุมได้อย่างเต็มที่นั่นเอง ซึ่งถือเป็นอีกส่วนหนึ่งที่แตกต่างจากสองงานข้างต้นอย่างมาก

ข้อสรุปจากการศึกษาของ Marwell ได้แสดงว่า (1) ยังขาดความหนักแน่นของข้อมูลทางสถิติที่สนับสนุนเรื่องการไม่สมทบ (Free-riding), (2) การสมทบจะลดลงเมื่อมีความไม่เท่าเทียมกันของทุนสะสมตั้งต้น (Endowment)

โดยสรุปงานของทั้ง Dawes(1980) และ Marwell et al. (1979) ต่างแสดงให้เห็นว่า โดยข้อเท็จจริงคนเรามีได้มีประพฤติกรรมที่จะแสวงหาการเอาตัวรอดเอาเปรียบด้วยการไม่ร่วมสมทบในกิจการสาธารณะ (Free-riding) อยู่ตลอดเวลา หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยกำหนดต่างๆที่ประกอบไปด้วย เวลา, สิ่งแวดล้อม หรือ สถานการณ์ ประกอบเข้าด้วยกันซึ่งในภายหลังได้รับการรวบรวมเพื่อจัดหมวดหมู่ของปัจจัยกำหนดดังกล่าว อาทิ งานของ Isaac, Walker and Thomas et al. ที่ชี้ว่ามีสองปัจจัยสำคัญซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดการสมทบได้แก่ (1) การสื่อสาร ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดย Dawes et al. (2) การเพิ่มขึ้นของผลได้ส่วนเพิ่ม (Increasing in marginal payoff) และในส่วนที่จะไปลดแรงจูงใจในการจ่ายสมทบได้แก่ การเล่นเกมซ้ำๆ ซึ่งค้นพบโดย Isaac, McCue and Plott (1985)

งานรวบรวมและจัดแบ่งหมวดหมู่ปัจจัยกำหนดการจ่ายสมทบ (หรือการนิ่งเฉยรอรับประโยชน์ของ Ladyard (1995) ชี้ว่า ปัจจัยกำหนดโดยทั่วไปอาจแบ่งได้ออกเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน: (1) ส่วนที่ง่ายแก่การพิจารณาการตัดสินใจ โดยอาศัยตรรกะธรรมดา อาทิ บรรดาผลประโยชน์ส่วนเพิ่มจากการจ่ายสมทบ, ต้นทุนการจ่ายสมทบ เหล่านี้เป็นต้น, (2) ส่วนที่ยากแก่การกำกับควบคุม และ ยากในการตรวจวัดผลกระทบจาก



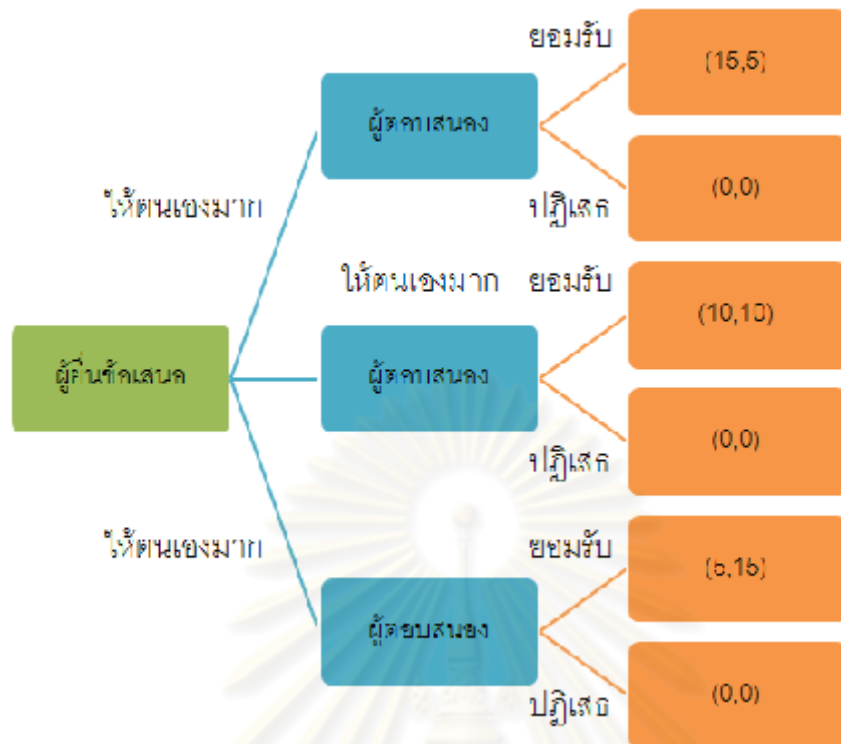
การเปลี่ยนแปลงไปของปัจจัยดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยนามธรรมทั้งหลาย และ (3) ปัจจัยที่สามารถกำหนดได้ด้วยการออกแบบการทดลอง อาทิ เรื่องของสารสนเทศในตลาด เป็นต้น

### -เกมยื่นคำขาด และ เกมจักรวรรดิแบบเผด็จการ-

ในส่วนของเกมสินค้าสาธารณะ จุดเด่นที่ส่งผลต่อการศึกษาของเราอยู่ที่การพิจารณาถึงพฤติกรรม การสมทบทรัพยากร ว่ามีลักษณะอย่างไร ทว่า ในอีกทิศทางหนึ่งแล้ว การจัดสรรทรัพยากร จากทางฝั่งผู้ ดำเนินนโยบายก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ การทดลองที่จะนำมาอธิบายเกมในลักษณะนี้ได้นั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 แบบได้แก่ เกมยื่นคำขาด และ เกมเผด็จการ

ในกรณีที่ เกมยื่นคำขาด (Ultimatum game) ซึ่งโครงสร้างมาตรฐานของเกมนี้ ได้แก่ การมีผู้ยื่น ข้อเสนอ (Proposer) และ ผู้ตอบสนอง (Responder) โดยผู้ยื่นข้อเสนอจัดสรรทรัพยากร จะเสนอแบ่ง มูลค่าทรัพยากรออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งให้แก่ตนเอง อีกส่วนหนึ่งให้แก่ผู้ตอบสนอง โดยผู้ตอบสนองมี ทางเลือกอยู่สองประการคือ รับ หรือ ปฏิเสธ หากตอบรับ ข้อเสนอดังกล่าวก็จะได้รับการปฏิบัติ กล่าวคือ จัดสรรทรัพยากรตามที่ผู้ยื่นข้อเสนอ เสนอมา ในทางกลับกัน หากคำตอบของผู้ตอบสนองคือ ปฏิเสธ ทั้ง สองฝ่ายก็จะไม่ได้รับการจัดสรรเลย ดังปรากฏในภาพที่ ก.1

ภาพที่ ก.1: แสดงแผนภูมิต้นไม้ ของการตัดสินใจระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอ และ ผู้ตอบสนอง ในเกมยื่นคำขาด



9

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(Zamir, 2000) ในขณะที่ ผู้ตัดสินใจตอบสนองก็มีได้ตอบรับ ข้อเสนอที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า กรณีที่ไม่ได้รับผลตอบแทนเลย

ยกตัวอย่างเช่น งานของ Heinrich et al. (2001) ซึ่งทำ การทดลองใน 15 ชุมชนขนาดเล็ก (ซึ่งมีความเชื่อมโยงอย่างจำกัดกับโลกตะวันตก) ให้ผลว่า ผู้ยื่นข้อเสนอ ได้ยื่นข้อเสนอเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 40 ของทรัพยากรส่วนกลางให้แก่ “ผู้ตอบสนอง” โดยผู้ตอบสนองส่วนใหญ่ปฏิเสธอัตราผลตอบแทนที่แบ่งปันมาต่ำกว่าร้อยละ 30 ของทรัพยากรส่วนกลาง เป็นต้น ซึ่งผลข้างต้นนี้สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Slonim และ Roth (1998) กับ Cameron (1999)

นอกจากนี้ ยังมีงานมากมายที่พยายามจะอธิบายถึงความไม่สอดคล้องดังกล่าว ว่าเกิดจากสาเหตุใด อาทิ โครงสร้างประชากรของผู้ร่วมการทดลอง (ดู Roth, Prasnikar, Okuno-Fujiwara และ Zamir (1991)) ขนาดโดยรวมของเงิน หรือ ทรัพยากรส่วนกลางที่ผู้จัดสรรมีอำนาจจัดสรร (ดู Hoffman, McCabe และ Smith (1996)), ทักษะคิดเรื่องความเป็นธรรม (ดู Fehr และ Schmidt (1999))<sup>10</sup> หรือ แม้กระทั่ง งานซึ่งพยายามจะชี้ว่า คุณภาพที่ไม่สอดคล้องกับข้อทำนายทางทฤษฎีดังกล่าว ถือเป็น การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์อย่างมีเหตุผลเช่นเดียวกัน โดยการขยายนิยามของคำว่า ความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ให้กว้างมากยิ่งขึ้น (ดู Zamir (2000))

การเลือกที่จะ “ปฏิเสธ” ข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอ<sup>11</sup> ในวันนี้ อาจตีความได้ว่า เป็นการตอบสนองเพื่อการ ลงโทษ ต่อความไม่ยุติธรรม จากการจัดสรรทรัพยากรโดยผู้ยื่นข้อเสนอ (Brandts และ Fatas, 2010) โดยผู้ยื่นข้อเสนอ หากทราบถึงความเป็นไปได้ที่จะปฏิเสธ ในฐานะการทำโทษ ที่ตอบสนองต่อความไม่เป็นธรรม ก็จะไม่สามารถที่จะหาประโยชน์จากบทบาทของตนเองได้อย่างเต็มที่ หากกระทำได้อย่างจำกัด (Ortona, 2010) ทั้งนี้ “การทำโทษ” อาจเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยกำหนดหลายประการ เช่น การทราบถึงสารสนเทศที่สมบูรณ์ (ดู Fatas et al., 2010) เป็นต้น

<sup>10</sup> งานของ Ochs และ Roth (1989) ชี้ว่า ผู้ร่วมการทดลองอาจไม่ได้ต้องการความเป็นธรรม แต่ต้องการที่จะถูกมองว่า เป็นธรรม มากกว่า

<sup>11</sup> แม้ว่าการตัดสินใจดังกล่าวจะไม่เป็นเหตุเป็นผลในแง่ที่ว่า การตัดสินใจนั้นให้ผลตอบแทนที่น้อยกว่าการรับข้อเสนอ ก็ตาม

ความรู้สึกลบ (Disutility) ต่อความไม่เป็นธรรม (Inequity) หรือ เรียกโดยรวมว่า พฤติกรรมเลี่ยงความไม่เป็นธรรม (Inequity aversion) นี้ มิได้เกิดขึ้นลำพังกลุ่มผู้ตอบสนองเท่านั้น แต่หมายถึง กลุ่มผู้ยื่นข้อเสนอด้วย<sup>12</sup> โดยทางฝั่งของการได้รับประโยชน์เหนือกว่าผู้อื่น (Advantage inequity) จะส่งผลลบต่อความพึงพอใจ หรือ ระดับอรรถประโยชน์ของคน มากกว่าการได้รับประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากรน้อยกว่าคนอื่น (Disadvantage inequity) (ดู Fehr และ Schmidt, 1999)

ในกรณีของ เกมเผด็จการ (Dictator Game) ซึ่งมีโครงสร้างเหมือนเกมยื่นคำขาด เพียงทว่า ผู้ตอบสนอง ไม่มีโอกาส “ลงโทษ” การจัดสรรที่ไม่เป็นธรรม กล่าวในทางกลับกัน ผู้ยื่นข้อเสนอ สามารถที่จะยื่นข้อเสนออย่างไรก็ได้ โดยผู้ตอบสนองมีหน้าที่รับเพียงอย่างเดียว ก็ยังคงพบว่า ผู้ยื่นข้อเสนอในงานส่วนใหญ่ ซึ่งในกรณีนี้หากผู้ยื่นข้อเสนอ มีลักษณะเป็น นำเผด็จการ (Selfish dictator) กลยุทธ์ที่เหมาะสมคือการไม่จัดสรรทรัพยากรลงไปให้แก่ ผู้ตอบสนอง เลย

อย่างไรก็ตาม พบว่า โดยส่วนใหญ่ แม้ว่าการจัดสรรให้แก่ผู้ตอบสนองจะน้อยกว่ากรณีเกมยื่นคำขาดทั่วไป ทว่า การจัดสรรดังกล่าวไม่ลดลงกระทั่งเหลือศูนย์ (ดู Forsythe et al., 1994) ซึ่งยิ่งไปยืนยันผลว่า การตัดสินใจของผู้ยื่นข้อเสนอ และ ผู้ตอบสนอง ในกรณีเกมยื่นคำขาดนั้นไม่ได้รับเฉพาะอิทธิพลของการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์เท่านั้น ทว่า ยังได้คำนึงถึงมิติอื่นๆประกอบด้วย อาทิ ความเป็นธรรม

โดยสรุป จากทั้งเกมสินค้าสาธารณะ และ เกมการยื่นคำขาด / เกมเผด็จการ ได้ให้ข้อสรุปหลักๆที่น่าสนใจดังต่อไปนี้คือ: (1) กลุ่มตัวอย่างมิได้ตัดสินใจในลักษณะที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ดีที่สุดเมื่อกลุ่มตัวอย่างเห็นประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง, (2) ในบางบริบท ความเป็นธรรม หรือ ความเท่าเทียมกันทางสังคม

<sup>12</sup> นั้นหมายความว่า แม้ผู้ยื่นข้อเสนอจะได้ถูกกำกับโดยการตัดสินใจทำโทษ – การปฏิเสธ ข้อเสนอ ก็ยังอาจยื่นข้อเสนอที่มีได้แสวงประโยชน์จากบทบาทของตนเองอย่างเต็มที่ ตามกลยุทธ์เด่นที่พึงกระทำ ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งจะประจักษ์ชัดในส่วนของผลการทดลอง ของเกมการจัดสรร แบบเผด็จการ

มีผลต่อการตัดสินใจ อย่างมีนัยสำคัญ อาทิ การตอบสนองต่อการจัดสรรทรัพยากร (ในเกมยื่นคำขาด) หรือ การสมทบทรัพยากร (ในเกมสินค้าสาธารณะ) เป็นต้น

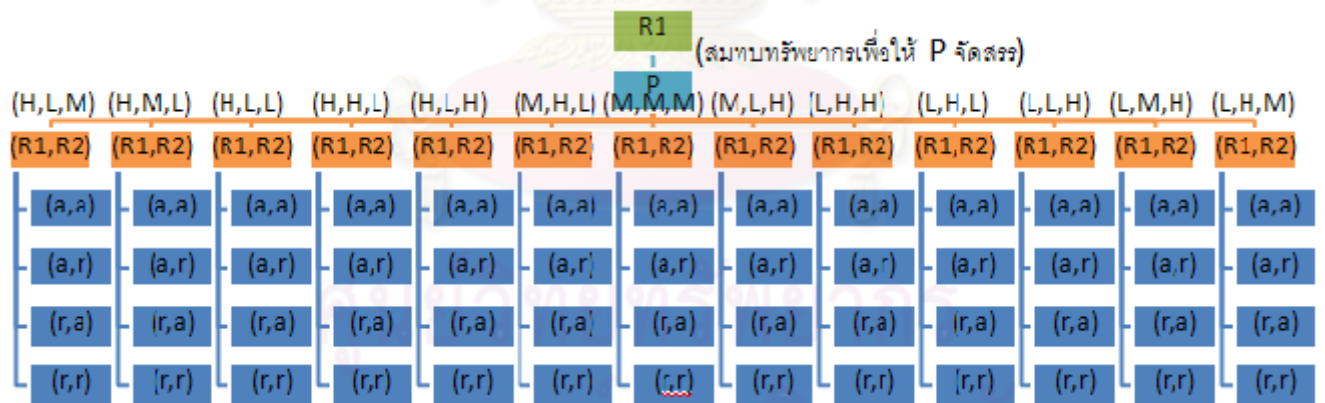
### 3) การออกแบบการทดลอง

ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนเกริ่นนำว่า งานศึกษาในส่วนนี้ต้องการที่จะนำ เศรษฐศาสตร์การทดลอง มาอธิบาย การตอบสนอง ที่แตกต่างกันของแต่ละปัจเจกบุคคลในชุมชนการเมือง ท่ามกลางความขัดแย้ง โดยมีข้อสมมติฐานหลักอยู่ที่ “บทบาทในการสมทบทรัพยากรเข้าสู่รัฐ” น่าที่จะมีผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อพฤติกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะ “การทำโทษ” ผู้จัดสรร ในลักษณะต่างๆ

งานศึกษาที่ผ่านมาได้แสดงว่า ที่ผู้สมทบทรัพยากรในการสร้างสินค้าสาธารณะมาก มีโอกาสที่จะยอมเสียต้นทุนบางส่วน เพื่อทำโทษ ผู้ที่พยายามจะแสวงประโยชน์แบบได้เปล่า (Free rider) (Fehr และ Gächter, 2000) หรือ ผู้ตอบสนอง ที่ได้รับการจัดสรรอย่างไม่เป็นธรรมมีแนวโน้มที่จะทำโทษ ผู้ยื่นข้อเสนอ โดยการปฏิเสธ ข้อเสนอจัดสรร (Brandts และ Fatas, 2010)

อย่างไรก็ตามแต่ งานเหล่านี้ยังไม่ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ผู้ที่ร่วมสมทบทรัพยากรเข้าสู่รัฐมาก จะมีการตอบสนองต่อการจัดสรรทรัพยากร แตกต่างจากผู้ที่ไม่สมทบทรัพยากรเข้าสู่รัฐน้อยอย่างไร เพราะ การสมทบทรัพยากรและการตอบสนองต่อการจัดสรรนั้น ยังอยู่กันคนละการทดลอง กล่าวคือ การสมทบจะปรากฏอยู่ในเกมสินค้าสาธารณะ ในขณะที่ การตอบสนองต่อข้อเสนอจัดสรรทรัพยากรจะอยู่ใน เกมยื่นคำขาด หรือ เกมเผด็จการ เป็นหลัก

#### 3.1) โครงสร้างของการทดลอง และ บทบาทที่แต่ละคนได้รับ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ความมั่งคั่งที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ จากการออกแบบการทดลอง ผู้ตอบสนองทั้งสองคนมีความมั่งคั่งสุทธิหลังการสมทบไม่แตกต่างกัน

ดังนั้น หากมองเพียงมิติของความมั่งคั่ง ผู้ตอบสนองทั้งสองควรที่จะมีการตอบสนองต่อการจัดสรรในระดับเดียวกัน อย่างไรก็ตามไม่แตกต่างกัน ในขณะที่ ผู้ยื่นข้อเสนอจัดสรร หากคำนึงถึงความมั่งคั่งของผู้ตอบสนอง ก็ย่อมต้องจัดสรรให้แก่ทั้งคู่ในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น (1) การจัดสรรที่แตกต่างกันของผู้ยื่นข้อเสนอ ต่อ ผู้ตอบสนองทั้งสอง และ (2) การตอบสนองของผู้ตอบสนองต่อการจัดสรรที่แตกต่างกัน ย่อมตีความได้ว่า เกิดจากบทบาทในการสมทบ นั่นเอง

ในการทดลอง ผู้ยื่นข้อเสนอจัดสรร จะถูกระบุว่า “ผู้จัดสรรทรัพยากร”, ผู้ตอบสนองคนที่หนึ่ง จะถูกระบุว่า “ประชาชนที่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง]” และ ผู้ตอบสนองคนที่สอง จะถูกระบุว่า “ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง]”

เพื่อให้การนิยามความหมายของบทบาทผู้จ่ายภาษีมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งจะอธิบายคำว่า ผู้จ่ายภาษี [ทางตรง] ในความหมายที่ว่า เป็นผู้ซึ่งจ่ายทั้งภาษีทางตรง และ ทางอ้อม (เซ็ทของวงกลมใน) ในขณะที่เมื่อกล่าวถึง ผู้ไม่จ่ายภาษี [ทางตรง] จะกล่าวในความหมายของ ผู้ที่จ่ายภาษีทางอ้อมอย่างเดียว (ในเซ็ทวงกลมนอก หักออกด้วยวงกลมใน) ดังแสดงในภาพที่ ก.3

ภาพที่ ก.3: แสดงกลุ่มผู้จ่ายภาษีทางตรง และ ทางอ้อม



สำหรับกรณีของประเทศไทย ภาษีทางตรง<sup>14</sup> นั้นสามารถจัดเก็บได้น้อยกว่าภาษีทางอ้อม<sup>15</sup> ค่อนข้างมาก คือ อยู่ที่ราวร้อยละ 20-30 ต่อ 70-80 เท่านั้น (วิวัฒน์ชัย อัตถากร, 2544: 29-33; เกียรติเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 2546: 359; มติชนรายวัน, 2544: 6; ไพจิตร โรจนวานิช, 2530: 8-9 อ้างถึงใน วัชรพล พุทธิรักษา, 2553<sup>16</sup>) โดยหากวัดเฉพาะจำนวนผู้ที่ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา พบว่ามีอยู่เพียงราว 8-9 ล้านคน<sup>17</sup> ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 25 ของกำลังแรงงานในประเทศกว่า 38 ล้านคน (สมชัย จิตสุชน, อมรเทพ จาวะลา และชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์, 2552)<sup>18</sup>

### 3.2) ขั้นตอนการทดลอง

ผู้ร่วมการทดลองจะถูกคัดเลือกจากนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยระดับปริญญาตรี รวมทั้งสิ้น 45 คน โดยก่อนการทดลองจะถูกกำกับไม่ให้มีการสื่อสารกัน และ ผู้ดำเนินการทดลองจะถูกกำกับบทบาทให้

<sup>14</sup> คนร่วยจ่ายมากกว่าคนจนเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อรายได้ส่วนบุคคล

<sup>15</sup> คนจนจ่ายมากกว่าคนร่วยเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนต่อรายได้ส่วนบุคคล

<sup>16</sup> <http://www.sahanetilaw.com/index.php?lay=show&ac=article&id=318098&Ntype=3>

<sup>17</sup> ในจำนวนนี้พบว่ามีเพียง 5 ล้านคนโดยประมาณเท่านั้นที่จ่ายภาษีจริง ที่เหลืออาจได้รับการลดหย่อนกระทั่งไม่ต้องจ่าย (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2553) กล่าวในงาน สัมมนา “จุดประกายการปฏิรูปโดยพลังการสื่อสาร” ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ โดย คณะกรรมการสื่อสารเพื่อการปฏิรูป ในคณะกรรมการสมัชชาการปฏิรูป ร่วมกับองค์การวิชาชีพสื่อ จัดระดมความคิดเห็นสื่อมวลชน

<sup>18</sup> การวิเคราะห์ภาระภาษีทางตรงและทางอ้อม และ การขยายฐานภาษี, มติชน วันที่ 29 พฤศจิกายน 2552 [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1259475192&grpId=no](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1259475192&grpId=no)

แสดงออกเป็นกลาง (Neutral)<sup>19</sup> แต่ละผู้ร่วมการทดลองจะได้รับการจัดสรรบทบาทอย่างสุ่ม โดยการจับฉลากเลือกหมายเลขคอมพิวเตอร์ ซึ่งผู้ร่วมการทดลองแต่ละคน จะได้รับ ภารกิจในการตัดสินใจแตกต่างกันตามบทบาทที่ได้รับ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้คือ:

**ขั้นที่หนึ่ง** ผู้จ่ายภาษีทางตรง จะต้องแบ่งเงินตั้งต้นส่วนของตนเอง 50 บาท จาก 100 บาท จ่ายให้แก่เงินกองกลาง ซึ่งจะทำให้ความมั่งคั่งตั้งต้นของผู้จ่ายภาษีทางตรง มีค่าเท่าเทียมกับผู้ร่วมการทดลองในบทบาทผู้จัดสรรทรัพยากร และ ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] กล่าวคือ คนละ 50 บาท

**ขั้นที่สอง** ผู้จัดสรรทรัพยากร จะตัดสินใจว่าจะแบ่งสรรทรัพยากรส่วนกลางที่มีอยู่ 150 บาท (รวม 50 บาทที่ผู้จ่ายภาษีทางตรงสมทบเข้ามาแล้ว) ให้แก่ ตนเอง, ผู้จ่ายภาษีทางตรง และ ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] ว่าแต่ละคนควรได้รับคนละกี่บาท

**ขั้นที่สาม** ผู้จ่ายภาษีทางตรง และ ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] จะได้รับสิทธิในการตัดสินใจว่าจะยอมรับ หรือ ปฏิเสธ ข้อเสนอจัดสรรของผู้จัดสรรทรัพยากร ทั้งนี้ หากมีแม้เพียงคนหนึ่งคนใดใน ผู้จ่ายภาษีทางตรง และ ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] ปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว ก็จะไม่มีการจัดสรรส่วนกลางที่จัดสรรเลย และ ได้รับค่าตอบแทนเพียงเงินตั้งต้น (สำหรับกรณีผู้จ่ายภาษีทางตรง หมายถึงเงินตั้งต้นหลังหักภาษี) เท่านั้น

**ขั้นตอนที่สี่** คือการให้ผู้ร่วมการทดลองได้ตอบแบบสอบถาม เพื่อระบุทัศนคติเกี่ยวกับความเป็นธรรมในด้านต่างๆ โดยการอธิบายถึงลำดับการทดลอง และ ภารกิจที่แต่ละผู้ร่วมการทดลองจะต้องทำอย่างละเอียดนั้น จะอยู่ในภาคผนวก ก

<sup>19</sup> กล่าวคือ ไม่แสดงอาการ หรือ อารมณ์ เช่น เป็นมิตร, หรือ ฉุนเฉียว ต่อผู้ร่วมการทดลอง เพราะ อาจส่งผลต่อการตัดสินใจในการทดลองที่กำลังจะเกิดขึ้น

#### 4) แบบจำลอง

เนื่องจากข้อจำกัดในงบประมาณการวิจัยในส่วนของ เศรษฐศาสตร์การทดลอง ทำให้กลุ่มตัวอย่างของการทดลองไม่มากเพียงพอที่จะสามารถนำมาใช้วิธีการศึกษาด้วยสมการถดถอย งานวิจัยในส่วนนี้ จะกระทำโดยวิธีการด้านสถิติพรรณนาความ (Descriptive statistic) โดยส่วนใหญ่ และ อาศัยแบบจำลองอย่างง่ายในการศึกษา

แบบจำลองทั่วไปในการศึกษาการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ของเกมยื่นคำขาดชื่อว่า การเลือกที่จะจัดสรรทรัพยากรของ ผู้ยื่นข้อเสนอ ที่เห็นประโยชน์ส่วนตน (Selfish proposer) หรือในที่นี้คือ ผู้จัดสรรทรัพยากร นั้นมีกลยุทธ์เด่นอยู่ที่ การแบ่งสรรทรัพยากรให้แก่ ผู้ตอบสนองคนที่หนึ่ง (ผู้จ่ายภาษีทางตรง) และ ผู้ตอบสนองคนที่สอง (ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษีทางตรง) ให้น้อยที่สุด (ดู Brandts และ Fatas, 2010) หรือ ใช้กลยุทธ์ (H,L,L) ในภาพที่ ก.3 และ ผู้ตอบสนองทั้งสองก็เลือกที่จะยอมรับข้อเสนอการจัดสรรดังกล่าว ดังตารางที่ ก.1

ตารางที่ ก.1: แสดงกลยุทธ์เด่น (ในวงรี) ในกรณีที่ผู้ยื่นข้อเสนอ และ ผู้ตอบสนอง เล่นโดยยึดเอาประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง โดยไม่มีปัจจัยด้านอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง

		ผู้ตอบสนองที่หนึ่ง หรือ สอง	
		a	r
ผู้ยื่น ข้อเสนอ	(H,L)	(+,+)	(0,0)
	(LH)	(+,++)	(0,0)

อย่างไรก็ตามแต่ จุดอ้างอิงทางจิตวิทยาที่เหมาะสม ในกรณีที่ คนในสังคมมีรูปแบบของ อรรถประโยชน์แบบคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน หรือ เป็นธรรม (Inequity or inequality aversion) ในสังคม (ดู Fehr และ Schmidt, 1999) มักแสวงหาจุดดุลยภาพที่ (M,M,M) ในภาพที่ ก.3 หรือ (50,50,50) ซึ่ง หากผู้ยื่นข้อเสนอ เลือกที่จะจัดสรรทรัพยากร ให้แก่ผู้ตอบสนองที่หนึ่งและสอง ต่ำกว่าระดับที่เท่าเทียมกัน ทั้งสังคมมากระดับหนึ่งก็มีโอกาสที่จะถูก “ลงโทษ” โดยการ “ปฏิเสธ” ข้อเสนอที่เสนอมา

ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัย จะใช้รูปแบบของฟังก์ชันอรรถประโยชน์แบบไม่มีพารามิเตอร์ (Non-parametric utility function) โดยระบุให้คนมีลักษณะ คำนึงถึงความเท่าเทียมกัน หรือ เป็นธรรม ซึ่งจะ ทำให้ จุดดุลยภาพของเกมยื่นคำขาดที่กำลังพิจารณาอยู่นี้มีแนวโน้มที่จะเข้าใกล้จุด (M,M,M) มากกว่า (H,L,L) และ มีข้อสมมติฐานว่า:

- (1) การจัดสรรของผู้ ยื่นข้อเสนอจะมีความโน้มเอียงเข้าหาจุดที่ให้ทุกคนในสังคมเท่ากัน หรือ มากกว่า
- (2) การจัดสรรทรัพยากรส่วนกลาง จะให้แก่ ผู้มีบทบาทในการจ่ายภาษี[ทางตรง] มากกว่า ผู้ที่ไม่มีบทบาท ในการจ่ายภาษี [ทางตรง]
- (3) การลงโทษ โดยการปฏิเสธข้อเสนอจะเพิ่มสูงขึ้น ตามการตัดสินใจจัดสรรที่เคลื่อนเข้าหาจุด (H,L,L)
- (4) ผู้ที่มีบทบาททางภาษีในฐานะผู้ต้องจ่ายภาษี[ทางตรง] จะมีแนวโน้ม ลงโทษการจัดสรรที่ออกห่างจาก จุดที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม มากกว่า ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง]

## 5) ผลลัพธ์การทดลอง

### 5.1) ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างโดยทั่วไป

จากกลุ่มตัวอย่างที่เข้าร่วมการทดลองทั้งหมด พบว่าเป็นชายทั้งสิ้น 22 คน ผู้หญิง 23 คน ซึ่งจะพบว่า ไม่แตกต่างกันมากนัก (ตารางที่ ก.2) ในขณะที่มิติเรื่องของ อายุจะอยู่ในช่วงระหว่าง 18-22 ปี โดยหนาแน่นอยู่ที่ราว 20 ปี (25 คน) และ 21 ปี (13 คน) เป็นส่วนใหญ่ (ตารางที่ ก.3)

ตารางที่ ก.2: แสดงจำนวนผู้ร่วมการทดลองแยกตามเพศ

เพศ	จำนวน
หญิง	23
ชาย	22

ตารางที่ ก.3: แสดงจำนวนผู้ร่วมการทดลองแยกตามอายุ

อายุ	จำนวน
อายุ 18	1
อายุ 19	4
อายุ 20	25
อายุ 21	13
อายุ 22	2

ตารางที่ ก.4: แสดงจำนวนผู้ร่วมการทดลองแยกตามอายุ

ภูมิภาค	จำนวน	ร้อยละ
กรุงเทพ	12	34
เหนือ	3	9
ใต้	5	14
กลาง	8	23
อีสาน	5	14
อื่นๆ	2	6



ในมิติของพื้นที่นั้นจะพบว่า กว่าร้อยละ 34 เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มาจาก กรุงเทพฯ และ อีกกว่าร้อยละ 23 มาจากภาคกลาง ดังนั้นหากรวมกรุงเทพเป็นส่วนหนึ่งของภาคกลางก็จะพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มาจากภาคกลางทั้งหมดนั้น กินสัดส่วนถึงร้อยละ 57 หรือ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่มาจากอีสาน และ ใต้เป็นอันดับสองรองลงมาคือ ร้อยละ 14 และ ที่น้อยที่สุดคือ ภาคเหนือ กับ อื่นๆ โดยมีสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างอยู่ที่ร้อยละ 9 และ 6 ตามลำดับ (ตารางที่ ก.4)

## 5.2) ผลการทดลอง

**ผลการทดลองสำหรับข้อสมมติฐานที่ 1:** การจัดสรรของผู้ ยื่นข้อเสนอจะมีความโน้มเอียงเข้าหาจุดที่ให้ทุกคนในสังคมเท่ากัน หรือ มากกว่า, พบว่า ผู้ยื่นข้อเสนอ ได้จัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองมากกว่าคนอื่นๆในสังคมมี 8 คนจาก 15 คน หรือ กว่าร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จัดสรรให้แก่ตนเองเท่ากับคนอื่นๆในสังคม 6 คน หรือ กว่าร้อยละ 40 และ จัดสรรให้แก่ตนเองน้อยกว่าคนอื่นๆในสังคม 1 คน หรือ ไม่ถึงร้อยละ 10

ตารางที่ ก.5: แสดงการจัดสรรของผู้ยื่นข้อเสนอ และ รายละเอียดพื้นฐาน

Demographic of Allocator						Own Profit	
Group	Type	Gender	Age	Born	Grow	Allocator Money	% of Total Allocation
1	Allocator	1	20	4	4	90	60
2	Allocator	1	20	5	5	70	46.66666667
3	Allocator	0	20	2	2	30	20
4	Allocator	1	21	4	3	50	33.33333333
5	Allocator	0	21	4	4	50	33.33333333
6	Allocator	0	21	4	4	60	40
7	Allocator	1	20	1	1	50	33.33333333
8	Allocator	1	22	1	1	50	33.33333333
9	Allocator	0	21	1	1	50	33.33333333

10	Allocator	0	21	3	3	100	66.66666667
11	Allocator	1	21	2	2	50	33.33333333
12	Allocator	1	19	2	2	56	37.33333333
13	Allocator	1	19	1	1	70	46.66666667
14	Allocator	0	20	1	1	100	66.66666667
15	Allocator	0	20	1	1	60	40

โดยผู้ยื่นข้อเสนอ ได้จัดสรรทรัพยากรส่วนกลางให้แก่ตนเอง โดยเฉลี่ยคิดเป็นเป็นมูลค่า ร้อยละ 41.6 ต่อ ทรัพยากรส่วนกลางทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นส่วนที่เกินมาจากระดับการจัดสรรที่เท่าเทียมกันราวร้อยละ 24.81<sup>20</sup> ซึ่งตัวเลขนี้ ใกล้เคียงอยากมากกับผลการศึกษาของ Heinrich et al. (2001) ที่ชี้ว่า ผู้ยื่นข้อเสนอ ได้จัดสรรทรัพยากรส่วนกลางให้แก่ตนเอง โดยเฉลี่ยคิดเป็นเป็นมูลค่า ร้อยละ 60 ต่อ ทรัพยากรส่วนกลางทั้งหมด หรือ คิดเป็นส่วนที่เกินมาจากระดับการจัดสรรที่เท่าเทียมกันราวร้อยละ 20<sup>21</sup>

**ผลการทดลองสำหรับข้อสมมติฐานที่ 2:** พบว่า ผลการทดลองมีลักษณะสอดคล้องกับข้อสมมติฐาน กล่าวคือ การจัดสรรทรัพยากรส่วนกลาง จะให้แก่ ผู้มีบทบาทในการจ่ายภาษี [ทางตรง] มากกว่า ผู้ที่ไม่มีความบทบาทในการจ่ายภาษี [ทางตรง] ดังแสดงในตารางที่ ก.6

ตารางที่ ก.6: แสดงการจัดสรรทรัพยากรที่ผู้มีบทบาททางภาษีแตกต่างกันได้รับจากผู้ยื่นข้อเสนอ

ลักษณะการได้รับจัดสรร	ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษีทางตรง	ผู้จ่ายภาษีทางตรง
ต่ำกว่า ระดับที่เท่ากันทั้งสังคม	10 คน	3 คน
เท่ากับ ระดับที่เท่ากันทั้งสังคม	5 คน	7 คน
สูงกว่า ระดับที่เท่ากันทั้งสังคม	0 คน	5 คน

<sup>20</sup> คิดจาก  $[\text{อัตราการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองของผู้ยื่นข้อเสนอเทียบกับมูลค่าของทรัพยากรส่วนกลางทั้งหมด} - \text{อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม}] / [\text{อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม}] = [41.6 - 33.33] / 33.33$

<sup>21</sup> คิดจาก  $[\text{อัตราการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองของผู้ยื่นข้อเสนอเทียบกับมูลค่าของทรัพยากรส่วนกลางทั้งหมด} - \text{อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม}] / [\text{อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม}] = [60 - 50] / 50$

จากตารางจะพบว่า กลุ่มผู้จ่ายภาษีทางตรงทั้งหมด 5 คนจาก 15 คน หรือร้อยละ 33.33 ของผู้ร่วมการทดลอง ได้รับการจัดสรรที่เหนือกว่าระดับเท่าเทียมกันทั้งสังคม โดยมี 7 คน (คิดเป็นร้อยละ 46.67) และ 3 คน (คิดเป็นร้อยละ 20) จาก 15 คน ได้รับการจัดสรร เท่ากับการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม และต่ำกว่าระดับที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม ตามลำดับ

โดยผู้ตอบสนองซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] นั้นได้รับการจัดสรร คิดเป็นร้อยละ 22.67 ของมูลค่าทรัพย์สินกลางทั้งหมด และ ผู้ตอบสนองซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] ได้รับการจัดสรร คิดเป็นร้อยละ 35.73 ของมูลค่าทรัพย์สินกลางทั้งหมด ซึ่งจะพบว่า ผู้ตอบสนองซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] ได้รับการจัดสรรโดยเฉลี่ยมากกว่า ผู้ตอบสนองซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] ตามสมมติฐานที่ได้วางไว้ มากไปกว่านั้น ยังได้รับ มูลค่าการจัดสรรโดยเฉลี่ยที่เหนือกว่า ระดับซึ่งเท่าเทียมกันทั้งสังคมด้วย

**ผลการทดลองสำหรับข้อสมมติฐานที่ 3:** พบว่า การลงโทษ โดยการปฏิเสธข้อเสนอจะเพิ่มสูงขึ้น ตามการตัดสินใจจัดสรรที่เคลื่อนเข้าหาจุด (H,L,L) ในส่วนของผู้ตอบสนองที่มีบทบาทในการจ่ายภาษีทางตรง ทว่า ไม่ชัดเจน ในส่วนของผู้ตอบสนองที่มีบทบาทไม่ต้องจ่ายภาษีทางตรง

ทั้งนี้เพราะ อัตราผลตอบแทนที่ผู้ตอบสนองเลือกที่จะ ตอบปฏิเสธ (ตัดสินใจลงโทษ) ในกลุ่มผู้ไม่ต้องจ่ายภาษีทางตรง ไม่คงเส้นคงวา (Consistent) เมื่ออัตราการจัดสรรเคลื่อนเข้าใกล้จุด (H,L,L) โดยในบรรดาคนที่ได้รับการจัดสรรน้อยกว่าการจัดสรรที่เท่าเทียมกันของผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี มีเพียง 2 คนจาก 10 คน หรือเพียงแค่อ้อยละ 20 เท่านั้น ที่ตอบปฏิเสธ หรือลงโทษ ทั้งสองคนดังกล่าวก็มีใช้สองคนซึ่งได้รับการจัดสรรน้อยที่สุด (ร้อยละ 13.33) หากเป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรอยู่ในระดับกลาง (ร้อยละ 20)

ในกรณีของกลุ่ม ผู้ต้องจ่ายภาษีทางตรงพบว่า มี 2 คนจาก 3 คนที่ได้รับการจัดสรรน้อยที่สุด (ร้อยละ 20) ตอบปฏิเสธ ข้อเสนอจัดสรร ซึ่งในระดับที่เข้าใกล้จุดแบ่งสรรทรัพยากรเท่าเทียมกัน อัตรานี้ลดลงอย่างคงเส้นคงวากว่าคือ มีการปฏิเสธที่อัตราการจัดสรร ร้อยละ 33.33 เพียงคนเดียว โดยผู้ตอบสนองที่เหลือทั้งหมดตัดสินใจ “ยอมรับ” ข้อเสนอที่ได้รับจัดสรรมา

อย่างไรก็ตามแต่ ตัวเลข 2 คน จาก 3 คน อาจเป็นตัวเลขที่น้อยจนเกินไปในทางสถิติที่จะยืนยันถึงการตอบปฏิเสธที่แปรผันตามข้อเสนอจัดสรร ซึ่งเคลื่อนเข้าหาจุด (H,L,L) มากยิ่งขึ้น หากมีปัจจัยอื่นที่อาจส่งผลอย่างสำคัญต่อการตัดสินใจ ยอมรับ หรือ ปฏิเสธ ร่วมด้วย เช่นทัศนคติ ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้:

ตารางที่ ก.7: แสดงความแตกต่างกันของทัศนคติในกลุ่มตัวอย่างที่ยอมรับและ ปฏิเสธ<sup>22</sup>

	คะแนนเฉลี่ยในกลุ่ม เกี่ยวกับแต่ละลักษณะของ “ทัศนคติ”				
	การคอร์รัปชัน	ความเท่าเทียมกัน	ความเชื่อใจเพื่อน	ความช่วยเหลือเพื่อน	ความพึงพอใจ
ยอมรับ	4.167	0.96	3.04	3.42	3.33
ปฏิเสธ	4.167	1.17	3.17	3.83	1.83

จากตารางที่ ก.7 พบว่า ในกลุ่มตัวอย่างที่ตัดสินใจ ปฏิเสธ ข้อเสนอในการจัดสรรนโยบาย มีทัศนคติไปในแง่ สนับสนุนความเท่าเทียมกัน มากกว่า กลุ่มที่ยอมรับ กล่าวคือ กลุ่มที่ปฏิเสธให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันในระดับ 1.67 ทว่ากลุ่มที่ยอมรับข้อเสนอ ให้ความสำคัญกับประเด็นความเท่าเทียมเพียง 0.95 เท่านั้น ซึ่งอธิบายว่า เหตุใด กลุ่มตัวอย่างดังกล่าวจึงปฏิเสธข้อเสนอที่ไม่เท่าเทียมกัน

<sup>22</sup> ตัวเลขยิ่งมาก ยิ่งมีทัศนคติที่เป็นบวกกล่าวคือ ต่อต้านการคอร์รัปชัน, สนับสนุนความเท่าเทียม ความเชื่อใจ และ ความช่วยเหลือเพื่อน ในขณะที่ ความพึงพอใจ ตัวเลขยิ่งมากยิ่งแสดงออกถึงความพึงพอใจในระดับสูง

ในส่วนของทัศนคติเกี่ยวกับการคอร์ปชัน พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันระหว่าง กลุ่มผู้ตัดสินใจ ยอมรับและปฏิเสธ จึงไม่อาจสรุปผลได้ว่า ทัศนคติดังกล่าวส่งผลอย่างไร ต่อการตัดสินใจยอมรับหรือ ปฏิเสธ ข้อเสนอการจัดสรร

ทัศนคติเกี่ยวกับความไว้วางใจเพื่อนพ้อง ในกลุ่มซึ่งตัดสินใจ ปฏิเสธ ข้อเสนอจัดสรร มีระดับของทัศนคติในส่วนนี้สูงกว่า กลุ่มตัวอย่างที่ ยอมรับ ซึ่งสอดคล้องกับ ทัศนคติเกี่ยวกับการช่วยเหลือเพื่อนพ้อง

โดยภาพรวมแล้ว จะพบว่า ความพึงพอใจในข้อเสนอการจัดสรร ของกลุ่มที่ ยอมรับ จะสูงกว่ากลุ่ม ที่ ปฏิเสธค่อนข้างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลตอบแทนที่แตกต่างกัน และ อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากทัศนคติ ที่แตกต่างกันดังที่ได้กล่าวถึงไปข้างต้น ทว่า ความแตกต่างของค่าทัศนคติดังกล่าว เป็นเพียง การพิจารณาด้วยตาเท่านั้น ยังมีได้อภิปรายในแง่ของความแตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติ

**ผลการทดลองสำหรับข้อสมมติฐานที่ 4:** ไม่สามารถสรุปได้ว่า ผู้ที่มีบทบาททางภาษีในฐานะผู้ ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] จะมีแนวโน้ม ลงโทษการจัดสรรที่ออกห่างจากจุดที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม มากกว่า ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษี [ทางตรง] เพราะ จากตารางที่ ก.8 จะพบว่า ค่าเฉลี่ยของมูลค่าการจัดสรรซึ่งผู้ตอบ ปฏิเสธข้อเสนอ (ผู้ที่ตัดสินใจลงโทษ) ได้รับ มีอัตราเทียบเป็นร้อยละ ต่อมูลค่าของทรัพยากรกองกลาง เท่ากันคือ ร้อยละ 24.44

ตารางที่ ก.8: แสดงค่าเฉลี่ยของมูลค่าการจัดสรรทรัพยากรที่ผู้ตอบปฏิเสธได้รับ

	ร้อยละของทรัพยากรที่จัดสรร
ผู้จ่ายภาษีทางตรง	24.44%
ผู้ไม่ต้องจ่ายภาษีทางตรง	24.44%

## 6) บทสรุป และ อภิปรายผลการทดลอง

### -บทสรุปในส่วนของการทดลอง-

ในด้านของผู้ยื่นข้อเสนอ นั้น ไม่ได้ดำเนินกลยุทธ์ในลักษณะที่คำนึงถึงผลตอบแทนสูงสุดสำหรับตนเองในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ หากตัดสินใจอยู่ระหว่างจุดที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม หรือ มากกว่า [20 , 66.67] โดยมีผู้ที่จัดสรรให้แก่ตนเองน้อยกว่าระดับเท่าเทียมกันทั้งสังคมเพียงคนเดียว ซึ่งผลการตัดสินใจดังกล่าว สอดคล้องกับข้อค้นพบทั่วไป ซึ่งได้สำรวจวรรณกรรมเอาไว้

ลักษณะดังกล่าวนี้ชี้ว่า ผู้ยื่นข้อเสนอ มีข้อจำกัดในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเอง โดยในด้านหนึ่ง อาจเกิดจากทัศนคติในด้านความเท่าเทียมกัน ที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ กับอัตราการจัดสรรเท่ากับ -0.58 หรือ กล่าวได้ว่า ยิ่งผู้จัดสรรมีทัศนคติให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันทางสังคมมาก ก็ยิ่งจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองน้อยลง ในระดับความสัมพันธ์สอดคล้องที่ 0.58 โดยประมาณ

ในขณะที่อีกด้าน การตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเอง ก็มีความเสี่ยงที่จะถูก “ลงโทษ” โดยการปฏิเสธ จากผู้ตอบสนอง ทั้งในส่วนของผู้จ่ายภาษีทางตรง และ ผู้ที่ไม่ต้องจ่ายภาษีทางตรง ซึ่งผลการศึกษาล่าสุด อาทิ Duncan, Fong และ Bolton (1997) ชี้ว่า ข้อเสนอที่ไม่เป็นธรรมมากๆ มีแนวโน้มที่จะถูกปฏิเสธ โดย Heinrich et al. (2001) พบว่า ข้อเสนอที่จัดสรรทรัพยากรลงมาต่ำกว่าร้อยละ 30 มีโอกาสจะถูกปฏิเสธ

เมื่อเทียบกับอัตราที่ผู้ตอบสนองในงานชิ้นนี้เลือกจะปฏิเสธแล้ว จะอยู่ที่ร้อยละ 24.44 ซึ่งน้อยกว่าข้อค้นพบของ Heinrich et al. (2001) อย่างไรก็ตามแต่ การเปรียบเทียบโดยตรงในลักษณะนี้อาจไม่ถูกต้องมากนัก เพราะ ผู้ยื่นข้อเสนอในกรณีนี้ ต้องตัดสินใจที่จะแบ่งสรรทรัพยากรให้แก่คน 3 คน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ Heinrich et al. ที่แบ่งให้เพียง 2 คนเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่าน่าที่จะเปรียบเทียบกัน เป็นส่วนต่างจากระดับการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคมจะเหมาะสมกว่า



ซึ่งเมื่อคิดอัตราการจัดสรรที่ได้รับการปฏิเสธโดยเฉลี่ย ว่ามีความแตกต่างจากอัตราเท่าเทียมกันทั้งสังคมเพียงใด พบว่า ในกรณีของ Heinrich et al. ผู้ตอบสนองจะปฏิเสธข้อเสนอเมื่อได้รับการจัดสรรต่ำกว่า ระดับที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม ร้อยละ 40<sup>23</sup> ในขณะที่ ผลการศึกษาชิ้นนี้ ผู้ตอบสนองจะปฏิเสธเมื่อได้รับการจัดสรรทรัพยากรมาต่ำกว่า ระดับเท่าเทียมกันทั้งสังคมราว ร้อยละ 26.79<sup>24</sup>

นอกจากนี้ ผู้ยื่นข้อเสนอ มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่า จะยื่นข้อเสนอจัดสรรให้แก่ ผู้จ่ายภาษีทางตรงมากกว่า ผู้จ่ายที่ไม่ต้องจ่ายภาษีทางตรง แม้ว่าทั้งสองคนจะมีความมั่งคั่งสุทธิ ที่เท่าเทียมกัน ในวันนี้ อาจกล่าวได้ว่า บทบาทในการสมทบ ของผู้ตอบสนอง มีผลต่อการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร ของผู้ยื่นข้อเสนออย่างชัดเจน ทว่า ในทางกลับกัน การปฏิเสธ ข้อเสนอ หรือ การลงโทษ การจัดสรรที่ไม่เป็นธรรมนั้น กลับไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะอธิบายได้ด้วยบทบาททางภาษี ซึ่งอาจเกิดจากความจำกัดของกลุ่มตัวอย่างที่น้อยจนเกินไป<sup>25</sup>

#### -การเชื่อมโยงข้อสรุปจากการทดลอง กับ ประเด็นการแสวงหาค่าเช่า<sup>26</sup>

ในเบื้องต้นงานศึกษาส่วนนี้ ถูกจัดทำขึ้น เพื่อนำ เศรษฐศาสตร์การทดลองมาช่วย อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางภาษี ต่อพฤติกรรมทางการเมือง โดยเน้นไปที่ตัวผู้ตอบสนอง ต่อการจัดสรรทรัพยากรเป็นสำคัญ ทว่า ดังที่ผลการศึกษาได้แสดงออกมา จะพบว่า ผลลัพธ์ในส่วนบทบาททาง

<sup>23</sup> คิดจาก [อัตราการจัดสรรที่ผู้ตอบสนอง ได้รับการจัดสรร เทียบกับมูลค่าทรัพยากรส่วนกลางทั้งหมด - อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม]/[อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม] =  $[30-50]/50 = -0.4$  หรือ ต่ำกว่าอัตราที่เท่าเทียมกันทั้งสังคมเป็น ร้อยละ 40

<sup>24</sup> คิดจาก [อัตราการจัดสรรที่ผู้ตอบสนอง ได้รับการจัดสรร เทียบกับมูลค่าทรัพยากรส่วนกลางทั้งหมด - อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม]/[อัตราการจัดสรรที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม] =  $[24.44-33.33]/33.33 = -0.2679$  หรือ ต่ำกว่าอัตราที่เท่าเทียมกันทั้งสังคมเป็น ร้อยละ 26.79

<sup>25</sup> ซึ่งเกิดจากความจำกัดของงบประมาณการศึกษาอีกทีหนึ่ง

<sup>26</sup> ไม่ได้หมายความว่า การทดลองในส่วนของเกมยื่นคำขาด จะสะท้อนกระบวนการทางการเมือง หรือ การแสวงหาค่าเช่า ได้โดยตรง หรือ ทั้งหมด หากแต่ เป็นส่วนที่พยายามนำเอาข้อสรุปจากการศึกษาในบทที่ 6 มาช่วยอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองบางประการ

ภาษี ต่อการ “ลงโทษ” การจัดสรรที่ไม่เป็นธรรมนั้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงไม่อาจนำไปสู่การอธิบายปรากฏการณ์ การแบ่งขั้วทางการเมืองทางฝั่งประชาชน

ในทางกลับกัน กับพบว่า ผู้จัดสรรทรัพยากรมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับผู้มีบทบาททางภาษีแตกต่างกัน โดยจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้มีบทบาทจ่ายภาษี[ทางตรง] มากกว่า ผู้ที่ไม่จ่ายภาษีทางตรง ในขณะที่เดียวกันก็ จัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเอง เท่ากับ หรือ มากกว่า ระดับที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม<sup>27</sup>

ในขณะนี้ เราจึงสามารถที่จะนำผลการศึกษามาอภิปรายเกี่ยวกับ ปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะในประเด็นที่สัมพันธ์กับการแสวงหาค่าเช่าได้บ้างบางส่วน กล่าวคือ หากนิยาม “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ว่า คือกำไรเกินปกติ ที่เกิดจาก อำนาจผูกขาด และ พิจารณา “อำนาจ” ในการจัดสรรทรัพยากรส่วนกลาง ของผู้ยื่นข้อเสนอ เป็นลักษณะหนึ่งของอำนาจผูกขาดดังกล่าว การจัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองของผู้ยื่นข้อเสนอ (Proposer) หรือ ผู้ตอบสนอง (Responder) ที่เกินไปกว่าระดับที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม นำที่จะเรียกได้เป็นลักษณะหนึ่งของการโอนย้ายค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rent transfer), โดยมีทรัพยากรส่วนที่เกินกว่าการจัดสรรในระดับที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม เป็น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent)

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของผู้จัดสรร สามารถที่จะกระทำได้โดยการใช้ “อำนาจ” ในการยื่นข้อเสนอ ซึ่งได้รับมาโดยการสุ่มนั้น จัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองได้ ทว่า การแสวงหาค่าเช่าดังกล่าว มีข้อจำกัด ด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การแสวงหาค่าเช่าดังกล่าว หากก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือ ไม่เท่าเทียมกันในระดับที่สูงมากขึ้น ก็มีโอกาสที่จะถูกทำโทษจาก ผู้ตอบสนอง ด้วยการ ตัดสินใจปฏิเสธข้อเสนอ และ ให้การจัดสรรดังกล่าว สูญเปล่า

<sup>27</sup> มากกว่า ร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างซึ่งแสดงบทบาทเป็นผู้ยื่นข้อเสนอ จัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองมากกว่าระดับที่เท่าเทียมกันทั้งสังคม

ในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้จัดสรรทรัพยากร จึงไม่ได้จัดสรรทรัพยากรให้แก่ตนเองกระทั่งสังคม เหลือมลามากจนเกินไป หรือ กล่าวคือ ในกรณีนี้ ผู้จัดสรรทรัพยากร ในฐานะ ผู้แสวงหาค่าเช่าทาง เศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์เป็นส่วนเดียวกับเศรษฐกิจ และ ไม่อาจจะแสวงหาค่าเช่ากระทั่ง ระบบเศรษฐกิจ เกิดความไม่เป็นธรรมเหลือมลามากจนเกินไป

และเนื่องจาก ในงานศึกษาชิ้นนี้ชี้ว่า บทบาททางภาษีของผู้ตอบสนองที่แตกต่างกัน มีผลทาง จิตวิทยาต่อการตัดสินใจ โยกย้ายค่าเช่าของผู้แสวงหาค่าเช่า ดังนั้น อาจตีความได้ว่า ผู้จัดสรรทรัพยากร ในฐานะ ผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ อาจเลือกที่จะแบ่งสรรค่าเช่าซึ่งตนเองมีอำนาจจัดสรรมาสู่กลุ่มผู้ ตอบสนองบางกลุ่ม (Redistribute redistributive rent) ซึ่งในที่นี้หมายถึง กลุ่มผู้มีบทบาทในการจ่ายภาษี ทางตรง มากกว่า กลุ่มที่ไม่มีบทบาทในการจ่ายภาษีทางตรง (แต่จ่ายทางอ้อม) แม้ว่าทั้งสองกลุ่มนี้จะมี รายได้ที่เท่ากันก็ตาม

ข้อสรุปดังกล่าว อาจใกล้เคียงกับลักษณะการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงก่อน พ.ศ. 2544 (ก่อนพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาล) กล่าวคือ รัฐบาลในช่วงก่อน พ.ศ. 2544 นั้นเน้นการพัฒนาประเทศ หรือ จัดสรรงบประมาณ ลงไปในกลุ่มคนซึ่งมีบทบาทภาษี เป็นผู้จ่ายภาษีทางตรง ค่อนข้างมาก อาทิ การพัฒนา จากชนชั้นกลาง หรือ การพัฒนาจากพื้นที่เมือง ซึ่งคนที่มีบทบาทจ่ายภาษีทางตรงสูง มักจะอาศัยอยู่

ทว่า ในช่วงหลัง พ.ศ. 2544 (หลังการเข้ามาของพรรคไทยรักไทย) บทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ จัดสรรทรัพยากร และ ผู้แสวงหาค่าเช่าในเวลาเดียวกัน กลับมีการจัดสรรทรัพยากรไปที่ กลุ่มที่ไม่มีบทบาท ในการจ่ายภาษีทางตรง หรือ มีน้อย (แต่จ่ายภาษีทางอ้อมแทน) มากยิ่งขึ้น ผ่านนโยบายประชานิยม ซึ่ง ดูแลทั้งกลุ่มเศรษฐกิจ-ผลประโยชน์ขนาดใหญ่ ในขณะที่เดียวกัน ก็ให้ความใส่ใจที่จะทำนโยบายตอบสนอง ต่อคนชั้นล่างไปพร้อมกันด้วย

การขัดแย้งระหว่างข้อข้อค้นพบจากการทดลอง และ ปรัชญาการณทางการเมืองหลัง พ.ศ. 2544 นั้น อาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ หนึ่งในสาเหตุที่น่าสนใจนำมาพิจารณา ก็คือ การเปลี่ยนแปลงไปของข้อจำกัดในการแสวงหาค่าเช่า โดยในช่วงก่อน พ.ศ. 2544 นั้น ขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ผู้จัดสรร จะสามารถจัดสรรได้นั้น มีอยู่อย่างคงที่ จำกัด ดังนั้น หากจะจัดสรรโยกย้าย ก็ไม่สามารถที่จะทำได้โดยอิสระ คือ ต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของผู้ตอบสนองอื่นๆด้วย

โดยหากแบ่งผู้ตอบสนองออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มที่มีแนวโน้มจะแสดงออกถึงความไม่พอใจทางการเมืองมากกว่า ในฐานะผู้ร่วมสมทบทางตรงของระบบภาษี<sup>28</sup> ผู้จัดสรรทรัพยากร อาจมีปัจจัยกดดันทางจิตวิทยา ทำให้เลือกที่จะใช้ค่าเช่าที่มีอยู่อย่างจำกัด จัดสรรไปให้แก่ ผู้มีบทบาทจ่ายภาษีทางตรงมากกว่าผู้ไม่มีบทบาทจ่ายภาษีทางตรง

ทว่า ในกรณีของรัฐบาล ภายหลังจาก พ.ศ. 2544 ได้มีการขยายขนาดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างค่าเช่าเทียมใหม่ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้ทรัพยากรส่วนกลางมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นให้สามารถจัดสรรได้ การจัดสรรทรัพยากรมาถึงกลุ่มผู้ไม่มีบทบาทในการจ่ายภาษีทางตรงจึงสามารถกระทำได้มากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

โดยสรุป, งานศึกษาในส่วนของ เศรษฐศาสตร์การทดลองนี้ มีส่วนช่วยในการอธิบายถึงผลการตัดสินใจในการกระจายส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ก่อน พ.ศ. 2544 ได้อยู่บ้าง โดยในประเด็นหลักซึ่งผู้วิจัยต้องการเชื่อมโยงอันได้แก่ บทบาททางภาษีต่อการแบ่งขั้วทางการเมือง หรือ การทำโทษผู้จัดสรรทรัพยากร (รัฐบาล) นั้น ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะอธิบายได้ ทั้งนี้ เพราะ ข้อจำกัดทั้งในส่วนของงบประมาณ

<sup>28</sup> ผลลัพธ์จากการทดลอง ยังไม่สามารถสรุปได้ว่า กลุ่มผู้จ่ายภาษีทางตรงมีความอ่อนไหวต่อการถูกแย่งชิงค่าเช่า หรือ ความไม่เป็นธรรมเหลื่อมล้ำ มากกว่ากลุ่มอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาในส่วนนี้ถือเป็นความพยายามที่จะนำวิธีการด้านเศรษฐศาสตร์การทดลอง มาศึกษากระบวนการต่อรองทางการเมืองด้วย การออกแบบ การทดลองอย่างง่าย อันจะเป็นรากฐานให้งานศึกษาในลำดับต่อไป สามารถที่จะเห็นถึงแนวทาง การเชื่อมโยงวิธีการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์การทดลอง กับ ปรัชญาการณทางการเมือง ขึ้นต่อไป



ศูนย์วิทย์ทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายแบงค์ งามอรุณโชติ เกิดวันที่ 9 กรกฎาคม 2528 จังหวัดกรุงเทพฯ สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมจาก โรงเรียนกรุงเทพคริสเตียนวิทยาลัย และต่อมาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ในคณะเศรษฐศาสตร์ ภาควิชาการคลังสาธารณะ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ เข้ามาศึกษาต่อใน ระดับปริญญาโท หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ประสบการณ์ งานด้านนิติบัญญัติ และ วุฒิสภา

1. อนุกรรมการเสริมสร้างธรรมาภิบาล, และ อนุกรรมการสร้างเสริมเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, วุฒิสภา (2552)
2. กรรมการร่าง ระเบียบ ข้อบังคับ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (2551), กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2551)
3. กรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2550)
4. กรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2550)
5. (รองโฆษก) กรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (2550)

### ประสบการณ์ด้านงานวิจัย

1. ผู้ช่วยวิจัย งานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม เรื่อง รสนิยมทางการเมืองกับการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ของ Donna Harris & Kluse Abbink (2552)
2. ผู้ช่วยวิจัย งานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม เรื่อง การตัดสินใจสร้างสินค้าสาธารณะ ของ Donna Harris & Benedikt Hermann (2551)
3. ผู้ช่วยวิจัย โครงการศึกษาตลาดแรงงานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ของ รศ.ดร.กิตติ ลิ้มสกุล (2551)
4. ผู้ช่วยวิจัย มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (2551)
5. ผู้ช่วยวิจัยฝึกงาน มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550)

### ประสบการณ์การสอน

1. ผู้ช่วยสอน วิชาเศรษฐศาสตร์มหภาคเบื้องต้น (2552)
2. ผู้ช่วยสอน วิชา เศรษฐศาสตร์ศาสตร์มหภาคสำหรับนิสิตมหาบัณฑิต (2552)
3. ผู้ช่วยสอน วิชา เศรษฐมิติเบื้องต้น (Basic Econometrics) (2551)
4. ผู้ช่วยสอน วิชา สถิติเบื้องต้นและสถิติสำหรับนักเศรษฐศาสตร์ (2551)