

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 8 ฉบับที่ 1

(มกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2565)

ISSN: 2465-4043

ISSN: 2465-4043
ประธานงาน: ชัยวิช สี่ผ่องใส
ออกแบบปก: เอกพันธ์ คุรุมนต์ตรี
พิสูจน์อักษร: วรณา ศรีดี
สารสนเทศ: กิตติพจน์ แซ่เตีย

สำนักงาน: กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์: 0-2613-2301
โทรสาร: 0-2226-5651
E-mail: polsci.tu@gmail.com
Website: <http://www.polsci.tu.ac.th/>

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
เลขที่ 99 หมู่ 18 ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี 12121

ราคา: 220 บาท

Copyrights © 2022 by วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ

บทความที่ได้รับการตีพิมพ์เป็นลิขสิทธิ์ของ “วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ” หากผู้ใดประสงค์ที่จะนำบทความในวารสารไปใช้ไม่ว่าจะด้วยกรณีใดๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากบรรณาธิการบริหารของวารสารก่อนจึงจะนำเอาบทความไปใช้ได้ อีกทั้งข้อความที่ปรากฏในบทความแต่ละเรื่องในวารสาร เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์แต่ละท่าน ทางกองบรรณาธิการวารสารและผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ ต่อความผิดอันเกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์ หากมีความผิดพลาดที่เกิดจากความเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์ ผู้พิมพ์จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้นแต่เพียงผู้เดียว

คณะกรรมการ

ที่ปรึกษา:

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

รองศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ พุ่มศรีเจริญ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร.ประพนธ์ สหพัฒน์นา

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช,
ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร ปัจฉิมม์

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต,
ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.จิตติภัทร พูนขำ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

อาจารย์ ดร.ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประเทศไทย

ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ

สถาบันพระปกเกล้า, ประเทศไทย

นโยบายของวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุดมุ่งหมาย:

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” เป็นวารสารวิชาการ (Academic journal) ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีจุดประสงค์ส่งเสริมการผลิตและการเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการ ด้านสังคมศาสตร์และด้านสหวิทยาการ ที่มุ่งเชื่อมโยงมิติทางทฤษฎีกับมิติทางปฏิบัติเข้าด้วยกัน ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ขอบเขตสาขาวิชาของผลงานที่ตีพิมพ์:

- การเมืองการปกครอง
- การระหว่างประเทศ
- การบริหารรัฐกิจ
- นิติศาสตร์
- เศรษฐศาสตร์
- นโยบายสาธารณะ
- สังคมวิทยา
- การศึกษาและการพัฒนา

กำหนดการตีพิมพ์:

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ดังนี้

- ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-เดือนมิถุนายน
- ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-เดือนธันวาคม

ประเภทผลงานที่ตีพิมพ์:

- บทความวิจัย (Research article)
- บทความวิชาการ (Academic article)
- บทความปริทัศน์หนังสือ (Book review)

กระบวนการพิจารณาบทความ:

ผลงานทุกชิ้นที่ได้รับตีพิมพ์ในวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องผ่านการประเมินคุณภาพทางวิชาการโดยกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิในนามที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องจำนวนอย่างน้อย 2 ท่าน (Double-blind peer review) โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาประมาณ 4-6 เดือน

จรรยาบรรณและความรับผิดชอบของผู้เขียน:

ผลงานที่เสนอต่อวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องเป็นผลงานที่ไม่อยู่ในกระบวนการพิจารณาตีพิมพ์ของวารสารวิชาการอื่น นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องไม่ละเมิดหรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) ซึ่งถือเป็นการละเมิดจรรยาบรรณทางวิชาการอย่างร้ายแรง

บทบรรณาธิการ

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ฉบับแรกของ พ.ศ. 2565 ถือว่า จัดพิมพ์ออกมาในหัวเวลาที่ดูปั่นป่วนและยุ่งยากยิ่งนัก ปีนี้เริ่มต้นมาพร้อมกับความหวังของใครหลายคนว่า สถานการณ์โดยรวมของโลก (และของประเทศไทย) คงปรับตัวดีขึ้นบ้าง สืบเนื่องจากการควบคุมโรคระบาดด้วยวัคซีนที่น่าจะเริ่มเห็นผลเต็มที่ ซึ่งย่อมส่งผลบวกต่อเรื่องเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของผู้คนด้วย ไม่ว่าจะเป็นระดับใด อย่างไรก็ดี ผ่านมาแค่เพียงไม่ถึง 2 เดือน ก็เกิดวิกฤติระลอกใหม่นั้นคือการบุกยูเครนของกองทัพรัสเซีย สิ่งติดตามมาคือความทุกข์ยากในทางเศรษฐกิจของผู้คนทั่วโลก โดยเฉพาะที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านพลังงานแน่นอนว่า ความทุกข์ยากนี้มีอาจเทียบได้กับชะตากรรมที่ชาวยูเครนต้องเผชิญ และก็เป็นความทุกข์ยากที่ทับถมลงบนความลำบากที่ดำรงอยู่มาเกือบจะครบ 2 ปีครึ่งแล้ว นับตั้งแต่การเริ่มต้นของโรคระบาดโควิด-19 สำหรับวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ในฐานะสิ่งพิมพ์ทางวิชาการคงไม่สามารถทำอะไรมากไปกว่าแค่การร่วมคาดหวังไปกับใครอีกหลายคนว่า ช่วงครึ่งหลังของปีนี้ สถานการณ์ทุกด้านจะทุเลาความเลวร้ายลง ไม่มากก็น้อย

สำหรับเนื้อหาในเล่ม ทางวารสารยังคงมีบทความ 4 ชิ้นมานำเสนอท่านผู้อ่านเช่นเดิม โดยประเด็นที่จับนั้นค่อนข้างหลากหลาย คือมีไล่ตั้งแต่เรื่องรัฐธรรมนูญ เรื่องทุนและแรงงานข้ามชาติ เรื่องการบริหารงบประมาณ ไปจนถึงเรื่องการเมืองระดับโลก อนึ่ง สมควรกล่าวด้วยว่า เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพทางวารสารกำลังจะปรับระบบการประเมินบทความจากเดิมที่ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่าน เป็น 3 ท่าน ทางวารสารเชื่อว่า แม้ก่อให้เกิดต้นทุนเพิ่มเติม การปรับนี้จะช่วยให้กระบวนการพิจารณาผลงานแต่ละชิ้นมีความเข้มข้นและเชื่อถือได้ยิ่งขึ้น โดยไม่กระทบต่อระยะเวลาดำเนินการแต่อย่างใด

สุดท้าย ทางวารสารหวังว่า จะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านผู้อ่าน
ตลอดจนท่านผู้เขียน ต่อไปในอนาคต

กองบรรณาธิการ
วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ (6)

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ: 1
หมวดครุภัณฑ์การแพทย์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล
มหาวิทยาลัยมหิดล
รินทน์วดี ยอดดศรี

ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 41
พุทธศักราช 2560: ตลาดนโยบายในคราบตลาดอุดมการณ์
ปวร เกียรติยุทธชาติ

Securitization vs. Desecuritization: 107
Sino-US Strategic Competition in ASEAN
Chuthamat Sae-lo

การเคลื่อนย้ายทุนจีนและแรงงานจีนใหม่เข้าสู่ประเทศไทย 135
ชัยพร พยาครุฑ

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร งบประมาณ: หมวดครุภัณฑ์การแพทย์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล

รินพนวดี ยอดดศรี*

Received: 8 October 2019

Revised: 26 August 2021

Accepted: 3 March 2022

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ หมวดครุภัณฑ์การแพทย์ และศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่ได้จากการศึกษาวิจัย เป็นข้อเสนอในการปรับกระบวนการดำเนินงานด้านงบประมาณ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและครบถ้วน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ หมวดครุภัณฑ์การแพทย์ สามารถแบ่งออกเป็น

* นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: rinwadee.natt@gmail.com

3 ขั้นตอน คือ ขั้นเตรียมการ ขั้นระหว่างดำเนินการ และขั้นหลังดำเนินการ ซึ่งในขั้นเตรียมการพบว่า ผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านงบประมาณ ขาดความรู้และความเข้าใจขั้นตอนการดำเนินงานด้านงบประมาณของ องค์กรด้านการแพทย์ที่ชัดเจนและครบถ้วน ขั้นระหว่างดำเนินการพบว่า ผู้บริหาร และบุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องระเบียบการบริหารงบประมาณ และ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐที่ชัดเจน ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างใหม่ ทำให้กระบวนการและขั้นตอนการทำงานเพิ่มมากขึ้น และ ต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของขั้นหลังดำเนินการพบ ว่า ผลการดำเนินการด้านงบประมาณของคณะฯ ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งผู้บริหารและบุคลากรจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการใช้จ่าย งบประมาณให้ทันภายในปีงบประมาณ รวมทั้งต้องมีการเร่งรัดการดำเนินการ ในทุกกระบวนการ โดยให้ความสำคัญและคำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวม ใน ส่วนของแนวทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงบประมาณ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารและบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์การแพทย์ จำเป็นต้องรู้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง มีการทบทวนความรู้และเพิ่มพูนความรู้ใหม่ รวมทั้งแนวทางการ ปฏิบัติ เพื่อพัฒนาความสามารถในการดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น และใช้ความรู้ เป็นอาวุธติดตัวให้สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และแม่นยำ รวมทั้งต้องใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีการควบคุม ติดตาม และกำกับดูแล ในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน และเน้นการรายงานผล ซึ่งจะช่วยให้ทราบความ คืบหน้า ปัญหาอุปสรรค และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาระหว่างทางได้ ทัน รวมทั้งการมีระบบการสื่อสารที่ดีและเข้าใจง่าย โดยมีการกำหนดปฏิทินการ ทำงานหรือแผนการทำงานที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการได้อย่าง ถูกต้อง มีผู้เชี่ยวชาญคอยให้คำปรึกษา มีคู่มือการปฏิบัติงาน มีการกำหนด

แผนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน และตัวอย่างความสำเร็จในการทำงาน เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินงานได้ชัดเจน

คำสำคัญ: การบริหารงบประมาณ, ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ, แนวทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหา

The Study of Methods to Increase Budget Management Efficiency for Medical Supply Categories: A Case Study of the Faculty of Medicine, Siriraj Hospital, Mahidol University

Rinwadee Yodsri**

Abstract

Quantitative and qualitative research were used to study methods to increase budget management efficiency for medical supply categories, using the case of the Faculty of Medicine Siriraj Hospital, Mahidol University. Results are that budget management efficiency was challenged before, during, and after budgets were put into effect. Before, samples lacked detailed knowledge and understanding of clear and complete budgetary procedures for medical supplies. During the process, samples lacked knowledge and understanding of new budget management and government procurement regulations, decreasing workflow and requiring more processing time. After the process, the

** Master's Degree Candidate in Political Science at Thammasat University; Email: rinwadee.natt@gmail.com

investment budget was spent, without achieving all goals. These findings suggest that samples should focus on budgetary spending within annual limits, expediting processes by considering public impact. New guidelines should be drafted to educate relevant personnel about new and extant rules and regulations. Participatory management, control, monitoring and supervision at all operational stages should be goals, with results reported to catch errors with efficient communication systems. Clear work schedules should serve as guidelines for correct operations, with experts benefiting from advice to plan each step, viewing the entire process more clearly.

Keywords: Budget Management, Budget Management Efficiency Problems, Problem-Solving Guidelines

บทนำ

ปัจจุบันหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างให้ความสำคัญกับการบริหารและจัดทำงานงบประมาณเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานที่ตั้งไว้ คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ถือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีการบริหารจัดการเพื่อบูม่งในการเป็นสถาบันทางการแพทย์ของแผ่นดินมุ่งสู่ความเป็นเลิศระดับสากล และเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานตามหลัก Good Governance¹ โดยทิศทางของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล เน้นด้านการพัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนให้คณะฯ เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง (High Performance Organization) และสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการทั้งในด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การบริหารทรัพยากร การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อขับเคลื่อนองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ 4 ของคณะฯ คือ “องค์กรที่มีการบริหารจัดการเป็นเลิศอย่างยั่งยืน” อีกทั้งคณะฯ มีการวางแผนทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีความมุ่งมั่นผลักดันให้ภาควิชาและหน่วยงานภายในคณะฯ ตระหนักถึงความสำคัญในการวางแผนงบประมาณ และการดำเนินการภายใต้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อช่วยในการบริหารทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสอดคล้องกับการจัดทำงานงบรายจ่ายประจำปีของประเทศ และเป็นไปตามข้อกำหนดของสำนักงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐเป็นปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายภาพรวมไม่น้อยกว่า ร้อยละ 96 และรายจ่ายงบลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 88 โดยรายจ่ายงบลงทุนกรณีจัดหา

¹ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล, รายงานประจำปีคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล 2560, (กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2561), 51.

ครุภัณฑ์ หน่วยงานต้องมีความพร้อมเกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะ และสถานที่หรือพื้นที่รองรับครุภัณฑ์ รวมถึงการดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องและครบถ้วน โดยกำหนดให้รายจ่ายงบประมาณปีเดียว จะต้องก่องหนผู้กัพนให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 1 ยกเว้นรายการที่มีคุณลักษณะพิเศษหรือจัดหาจากต่างประเทศ รายจ่ายลงทุนผู้กัพนรายการใหม่ จะต้องก่องหนผู้กัพนให้แล้วเสร็จภายในไตรมาสที่ 2²

ในขณะที่ปัจจุบันกระบวนการบริหารงบประมาณของคณะฯ ยังพบปัญหาและข้อจำกัด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยสามารถแบ่งปัญหาและข้อจำกัดออกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

กระบวนการด้านระบบงบประมาณ

(1) การปรับแผนงบประมาณไม่ว่าจากการขอเปลี่ยนแปลงรายการวงเงิน เนื่องจากไม่สามารถจัดหาได้ภายในวงเงินที่วางแผนงบประมาณไว้ การขอยกเลิกรายการ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงความต้องการในการใช้งานครุภัณฑ์ หรือไม่สามารถดำเนินการจัดหาและก่องหนผู้กัพนได้ทันภายในปีงบประมาณที่กำหนด รวมทั้งการขอเลื่อนการใช้งานงบประมาณเป็นปีถัดไป ซึ่งในกรณีดังกล่าวส่งผลให้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่ได้ถูกนำมาใช้ตรงตามแผนงบประมาณ

(2) การขออนุมัติงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งเป็นส่วนที่นอกเหนือจากแผนงบประมาณที่ตั้งไว้

(3) การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากการมีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ทำให้มีขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนิน

² สำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรี, *มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561*, (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณสำนักนายกรัฐมนตรี, 2561).

การเพิ่มมากขึ้น และหน่วยงานจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอน จนบางครั้งไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด

กระบวนการด้านบุคลากร

(1) การปรับเปลี่ยนบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ ส่งผลให้การดำเนินการติดขัดและขาดความคล่องตัว เนื่องจากบุคลากรใหม่ขาดประสบการณ์ และไม่ทราบขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน

(2) บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ ต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระเบียบการบริหารงบประมาณ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ขอบบังคับในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ เป็นต้น รวมทั้งต้องมีการสอบถามผู้รู้หรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้ความชัดเจนก่อนการตัดสินใจดำเนินการ ส่งผลให้ขั้นตอนการดำเนินงานไปด้วยความล่าช้า

ในท้ายที่สุดปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ข้างต้น จะส่งผลกระทบตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มกระบวนการงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การก่อหนี้ผูกพัน และการเบิกจ่ายงบประมาณด้านงบลงทุนของคณะฯ ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และไม่เป็นไปตามข้อกำหนดที่สำนักงบประมาณกำหนด ซึ่งประเด็นดังกล่าวถือเป็นความเสี่ยงของคณะฯ ในการที่รัฐบาลจะนำผลการดำเนินงานเพื่อประกอบการพิจารณาปรับลดงบประมาณในปีถัดๆ ไป อีกทั้งเมื่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างล่าช้า จะส่งผลกระทบต่อการรักษาพยาบาล และส่งผลกระทบต่อผู้ป่วยเป็นอย่างมาก

จากปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและผลกระทบที่เกิดขึ้น เนื่องจากครุภัณฑ์การแพทย์ เป็นครุภัณฑ์ที่ใช้เพื่อการบริการรักษาพยาบาล และถือเป็นครุภัณฑ์ที่มีความจำเป็นและต้องเร่งดำเนินการจัดหาโดยเร็ว เพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบต่อการรักษาพยาบาลและผลกระทบต่อผู้ป่วยที่มารับบริการ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาถึงประเด็นปัญหา และหาแนวทางในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งการเพิ่มประสิทธิภาพการ

บริหารงบประมาณและเกิดผลลัพธ์ที่ส่งผลต่อการพัฒนาคณะฯ จะนำไปสู่ผลลัพธ์ในเรื่องการก่อหนี้ผูกพัน การเบิกจ่ายงบประมาณด้านงบลงทุนเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดมากยิ่งขึ้น และสามารถนำครุภัณฑ์ไปใช้ในรักษาพยาบาลได้โดยเร็ว และเกิดประโยชน์สูงสุดกับคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดลต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณหมวดครุภัณฑ์การแพทย์ กรณีศึกษา คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล
2. เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณหมวดครุภัณฑ์การแพทย์ กรณีศึกษา คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่ได้จากการศึกษาวิจัย เป็นข้อเสนอในการปรับกระบวนการดำเนินงานด้านงบประมาณของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้การบริหารงบประมาณ เกิดความรวดเร็ว ตรงตามระยะเวลาที่กำหนดมากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนดมาตรการเร่งรัดการบริหารงบประมาณหมวดงบลงทุนของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. ความหมายของงบประมาณ

1.1 ความหมายของงบประมาณมีหลากหลายความหมายขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความหมายของงบประมาณในลักษณะใด โดยสามารถพิจารณาความหมายของงบประมาณได้ดังต่อไปนี้³

(1) งบประมาณในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ กล่าวคือ การพิจารณาร่างงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารประเทศทั้งในด้านการวางแผนและการควบคุมการบริหาร ซึ่งความหมายในแง่นี้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังต่อไปนี้ โทมัส ดี ลินช์ (Thomas D. Lynch) กล่าวถึงความหมายของงบประมาณในแนวทางการบริหารว่า งบประมาณเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อให้โครงการต่างๆ ที่กำหนด มีการประมาณทรัพยากรที่ต้องการจะนำมาใช้ และมีการเปรียบเทียบการกระทำในอดีตและที่โครงการจะทำในอนาคต ในขณะเดียวกัน เบิร์นสไตน์ และโอฮารา (Burnstein and O'Hara) กล่าวเพิ่มเติมว่า งบประมาณถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่เปลี่ยนแผนและนโยบายมาเป็นกิจกรรม โดยงบประมาณเปรียบเสมือนเชื้อเพลิงที่แจกจ่ายไปยังส่วนต่างๆ

นอกจากงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศแล้วนั้น งบประมาณยังถือเป็นเครื่องมือทางการคลังของประเทศด้วยเช่นกัน กล่าวคือ รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีผู้ให้ความหมายไว้ เช่น แฟรงค์ พี เชอร์วูด (Frank P. Sherwood) ได้กล่าวว่า งบประมาณถือเป็นแผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงิน และแสดงโครงการที่จะดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง โดยจะรวมถึงการ

³ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, *การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี*, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 99-102.

กะประมาณบริการ กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นซึ่งการดำเนินการให้บรรลุผลตามแผนเบ็ดเสร็จ ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหาร⁴ ในขณะที่อีริค โคห์เลอร์ (Eric Kohler) กล่าวว่างบประมาณถือเป็นแผนการคลังที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติ และต้องคำนึงถึงการประมาณการต้นทุนในอนาคต โดยจะต้องมีลักษณะเป็นระบบเพื่อต้องการให้การใช้จ่ายกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุป งบประมาณในลักษณะที่เป็นเครื่องมือทางการคลัง ถือเป็นแผนเบ็ดเสร็จที่แสดงในรูปของตัวเงิน มีลักษณะเป็นระบบ เพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงานตามกิจกรรมหรือโครงการในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง

(2) งบประมาณในฐานะที่เป็นเรื่องทางการเมือง มีผู้ให้ความหมายงบประมาณในแง่ดังกล่าว เช่น เจสซี เบิร์คเฮด (Jesse Burkhead) ได้กล่าวถึงงบประมาณว่า งบประมาณเป็นมากกว่าแผนสำหรับการบริหารของรัฐบาล และจะสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ โดยงบประมาณจะเป็นแนวทางการพิจารณาซึ่งแสดงให้เห็นถึงรูปแบบความรับผิดชอบที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับอารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) ที่ให้ความหมายงบประมาณในแง่การเมืองว่า งบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้แก่กลุ่มทางการเมืองต่างๆ หากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่

⁴ Frank P. Sherwood อ้างถึงใน นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, *การงบประมาณ หลักทฤษฎีและแนววิเคราะห์เชิงปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, 2554), 16.

ตนชอบ ผลของการขัดแย้งนั้นก็จะปรากฏในงบประมาณนั่นเอง⁵ ในขณะเดียวกัน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม กล่าวเพิ่มเติมว่า ในทางการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าร่างงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เท่ากับรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารประเทศ งบประมาณจึงเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการทางการเมือง นอกจากนี้ อารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) ยังได้อธิบายถึงงบประมาณเพิ่มเติมในแง่ของสัญญาทางการเมืองไว้ว่า งบประมาณเป็นสัญญาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารสัญญาที่จะจ่ายเงินงบประมาณภายใต้เงื่อนไขตามพันธสัญญาที่ตกลงกันไว้

กล่าวโดยสรุป งบประมาณในฐานะเป็นเรื่องทางการเมืองถือเป็นการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้กลุ่มการเมือง โดยงบประมาณถือเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง

(3) งบประมาณในฐานะที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ได้มีนักวิชาการอธิบายความหมายเกี่ยวกับประเด็นนี้ไว้ เช่น ลี และ จอห์นสัน (Lee and Johnson) กล่าวว่า งบประมาณเป็นเอกสารซึ่งแสดงถึงฐานะทางการคลังขององค์กร รวมถึงข่าวสารเกี่ยวกับรายจ่ายรายรับ กิจกรรม และเป้าประสงค์หรือเป้าหมาย โดยเอกสารงบประมาณเป็นผลผลิตขั้นสุดท้ายในการจัดเตรียมงบประมาณ ซึ่งเอกสารจะประกอบด้วยการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ งบประมาณอาจประกอบด้วยเอกสาร 1 ชิ้นหรือมากกว่า 1 ชิ้นก็ได้⁶ ในขณะที่ยารอน วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky)

⁵ Aaron Wildavsky อ้างถึงในไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2526), 48.

⁶ ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, การบริหารการคลังและงบประมาณสาธารณะ: แนวคิดและทฤษฎี, อ้างแล้ว, 10.

ได้กล่าวเพิ่มเติมในส่วนของงบประมาณที่เป็นเอกสารจะประกอบด้วยถ้อยคำ และสถิติตัวเลข ซึ่งแสดงถึงการใช้จ่ายสำหรับแต่ละรายการ และเป้าประสงค์ เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย เป็นต้น หรือเป้าประสงค์ เช่น การป้องกันประเทศ การศึกษา เศรษฐกิจ เป็นต้น และออตโต เอกส์ไตน์ (Otto Eckstein) กล่าวถึงความหมายของงบประมาณว่าเป็นคำกล่าวในรายละเอียดที่รัฐบาลคาดหวังว่าจะใช้จ่ายและสามารถหารายได้จากอะไรบ้างในระยะเวลา 1 ปี

จากคำนิยามของงบประมาณในแง่มุมต่างๆ จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะมีความหมายงบประมาณไว้ในลักษณะใด ก็ถือเป็นความหมายที่ถูกต้องในบริบทและแง่มุมนั้น และในการทำความเข้าใจงบประมาณหลายแง่มุมจะสามารถทำให้เห็นภาพกว้างและเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะพิจารณาความหมายของงบประมาณในบริบทหรือแง่มุมใด สรุปได้ว่า งบประมาณถือเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงความต้องการของรัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ แสดงออกมาในลักษณะของแผนทางการเงินและโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ โดยมีการสัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน

2. กระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ (Budget Preparation) หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในเรื่องบุคลากร วัสดุ และเงินที่ใช้ในการดำเนินงาน โดยกำหนดเป็นงบประมาณประจำปีเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็นพระราชบัญญัติ ประกาศเป็นกฎหมาย เพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารและควบคุมงบประมาณประจำปี ประกอบด้วย การประมาณการรายรับ และการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ซึ่ง

จะประกอบด้วยขั้นตอนหลักที่สำคัญ 4 ขั้นตอน⁷ ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นที่ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ และขั้นตอนการควบคุมงบประมาณ ดังนั้น กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้จึงจะกล่าวเน้นเฉพาะ 2 ขั้นตอนดังกล่าวเท่านั้น

2.1 กระบวนการบริหารงบประมาณ

กระบวนการบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนการนำงบประมาณไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพัน โดยเริ่มเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบและประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ใช้งบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณต้องวางแผนการเบิกจ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการ ผลผลิต โครงการ ตามวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการบริหารงบประมาณเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การอนุมัติจัดสรรงบประมาณ การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ และการกันเงินเหลือในปี⁸

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ เป็นกระบวนการที่สำคัญในกระบวนการงบประมาณ โดยถือเป็นขั้นตอนการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่าย จึงต้องมีการบริหารอย่างชัดเจน และมีกฎหมายบังคับ แม้การดำเนินงาน

⁷ กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กลุ่มวิชาการด้านการคลังการบัญชี สำนักงานคลังจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, *คู่มือการปฏิบัติงานกระบวนการบริหารงบประมาณ*, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2553), 5.

⁸ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, *รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา การเบิกจ่ายงบประมาณกับมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2560*, (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561).

ต้องการความรวดเร็ว แต่ก็ต้องมีบทกฎหมายให้อำนาจหัวหน้าส่วนงานในการบริหารจัดการเงินที่ได้รับการจัดสรรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์นั้นๆ ตลอดจนหัวหน้าส่วนงานต้องผูกพันและยึดมั่นอยู่กับกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับงบประมาณที่บัญญัติขึ้นเป็นหลักเกณฑ์กลาง

2.2 การควบคุมงบประมาณ

หลังจากที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับอนุมัติงบประมาณและลงมือปฏิบัติงานแล้ว ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ จะแบ่งการควบคุมงบประมาณออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

(1) การควบคุมของส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณ เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณเรียบร้อยแล้ว จะทำการใช้จ่ายเงินดำเนินการต่างๆ ตามรายละเอียดของงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ โดยควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด หลังจากนั้น ก็ต้องรายการการจัดซื้อจัดจ้างให้สำนักงานงบประมาณทราบ ขณะเดียวกันต้องส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินให้แก่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบต่อไป

(2) การควบคุมของสำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายไป โดยสำนักงานงบประมาณจะติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการที่หน่วยงานต่างๆ ได้ทำและใช้จ่ายเงินงบประมาณ กล่าวคือ จะพิจารณาว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานหรือโครงการที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ การทำงานมีปัญหาอุปสรรคและได้รับผลตอบแทนอย่างไร เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาตั้งงบประมาณในปีต่อไป หรือปรับปรุงวิธีการจัดสรรหรือการควบคุมการใช้งบประมาณต่อไป

โดยหลักการสำคัญของการควบคุมงบประมาณ หรือการติดตามการดำเนินงาน เพื่อเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลและ

เป้าหมายการเบิกจ่ายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ตามมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณหรือมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้ส่วนราชการรายงานผลการปฏิบัติงานและใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายเดือนและรายไตรมาส เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบลงทุนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศตามเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3. ปัญหาในการบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก รวมทั้งจะต้องบริหารและจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยแต่ละหน่วยงานจะมีความแตกต่างกันทั้งในด้านการดำเนินงาน บุคลากร วัฒนธรรมองค์กร ส่งผลให้ประสบปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาด้านระบบงบประมาณ

(1) ขั้นตอนเตรียมการ

ปัญหาที่พบโดยทั่วไป คือการขาดการวางแผนระยะยาว ขาดการวางแผนงบประมาณที่ดี⁹ หรือแม้จะมีการวางแผนแต่พบว่าเป็นการจัดทำแผนในภาพกว้างและยังไม่ครอบคลุมภารกิจทั้งหมด มีการจัดทำคำของบประมาณโดยขาดการพิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายและแผนงานที่กำหนด ส่งผลให้การบริหารงบประมาณขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งขาดความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างแผนงาน นโยบาย และแผนปฏิบัติการทำให้การจัดระบบงานในทุกกระบวน ขาดการลำดับความสำคัญของงาน และมีความซ้ำซ้อนก่อให้เกิดความสับสนและสิ้นเปลืองงบประมาณโดยปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน มีสาเหตุมาจากการขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานเกินกว่า

⁹ สุคนธา ชิมตระการ, บัณฑิตศึกษาเรื่องการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ, (ภาคนิพนธ์, ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), 44.

ที่กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ ขาดการพิจารณาขอบเขตของงานว่าควรจะลดหรือยุบเลิกงานเมื่อไม่มีความจำเป็น ขาดข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณ อันเนื่องมาจากบุคลากรไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองเกี่ยวกับวิธีการจัดทำงบประมาณ¹⁰ ซึ่งการจัดทำงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดต้องอาศัยข้อมูลที่สมบูรณ์ทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นระเบียบการเงิน เกณฑ์มาตรฐานครุภัณฑ์ เป็นต้น รวมทั้งเรื่องการทบทวนผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ¹¹

(2) ขั้่นระหว่งการดำเนินการและการจัดซื้อจัดจ้าง

พบว่าผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดงบประมาณ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านงบประมาณ ขาดประสบการณ์ความรู้ด้านการเงินและงบประมาณอย่างรอบด้าน เพื่อให้รู้เท่าทันการจัดการงบประมาณของหน่วยต่างๆ และสามารถพิจารณาได้อย่างรอบคอบบนฐานของความเป็นจริงและความเหมาะสม รวมทั้งปัญหาด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายงบประมาณมีระเบียบข้อบังคับที่ต้องปฏิบัติตาม ส่งผลให้ต้องใช้เวลาในการปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนเป็นเวลานานจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อได้ตามที่หนด โดยสาเหตุจากการมีกฎระเบียบต่างๆ และมีการปรับปรุงระเบียบตลอดเวลาปัญหาความซับซ้อนของการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) มีขั้นตอนการทำงานในระบบหลาย

¹⁰ กรรณิการ์ ประมุขจักโก และเชิงชาญ จงสมชัย, “ปัญหาการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอศรีสมเด็จ จังหวัดร้อยเอ็ด,” วารสารการเมืองการปกครอง การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1 (2558), 6.

¹¹ อุบลวรรณ นวลแจ่ม, ศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงบประมาณ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลในพื้นที่อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย, (วิทยานิพนธ์, ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ สาขาการจัดการทั่วไป, มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2557).

ขั้นตอน ประกอบกับเจ้าหน้าที่พัสดุต้องทำข้อมูลในระบบ และเอกสารประกอบ ด้วยทุกครั้ง ส่งผลให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว อีกทั้งพบปัญหาเรื่องระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มีการปรับปรุงบ่อยครั้ง ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการใช้งาน และส่งผลต่อการดำเนินงานไม่เสร็จตามแผนที่ได้กำหนดไว้¹²

(3) ชั้นหลังการดำเนินการ

พบว่าปัญหาจากการบริหารงบประมาณส่วนหนึ่งมาจากบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังขาดความเข้าใจในเรื่องระเบียบต่างๆ อาทิเช่น การตีความข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆ ยังไม่ถูกต้องและชัดเจน และจำแนกประเภทไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ส่งผลให้ไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณไม่ตรงตามเป้าหมายที่กำหนด

3.2 ปัญหาด้านองค์กรงบประมาณ

พบว่ารูปแบบขององค์กรไม่สอดคล้องกับระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ และองค์กรงบประมาณโดยทั่วไปอยู่ในรูปแบบที่ไม่ได้จัดในลักษณะแผนงาน รวมทั้งศักยภาพขององค์กรขาดความพร้อมในหลายด้าน เช่น ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ความพร้อมด้านเครื่องมือที่ทันสมัย ความสามารถในการปรับตัวให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่มีผลต่อการจัดการงบประมาณ และขาดการจัดองค์กรตามทฤษฎีองค์กรและการบริหารที่ดี ที่จะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารองค์กร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคลากร การกำกับดูแล การประสานงาน การรายงาน และการจัดงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการจัดองค์กรงบประมาณให้ความสำคัญไม่เท่าเทียมกันในแต่ละด้าน

¹² นันทพร ลิ้มปาญจน์เวช และจรัญญา ปานเจริญ, “ปัญหาในการใช้งานระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement: e-GP) ของเจ้าหน้าที่พัสดุ ในสำนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน,” วารสารบัณฑิตวิทยาลัย, ฉบับที่ 3 (เมษายน - กรกฎาคม 2560), 6.

3.3 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่งบประมาณ

พบว่าเจ้าหน้าที่งบประมาณไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่งบประมาณขาดประสบการณ์และคุณสมบัติไม่ตรงกับงานที่ทำ ควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่งบประมาณเพื่อให้มีศักยภาพสูงขึ้น และต้องมีวิจรรณญาณที่ดีมีความรู้รอบตัวในด้านต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาให้มีประสิทธิภาพต้องเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นทุกฝ่าย เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการจัดการงบประมาณ และสามารถจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในแง่มุมมองของปัญหาและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน ความล่าช้าในการนำงบประมาณไปใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักเงิน และการเบิกจ่ายงบประมาณซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับระยะเวลาการดำเนินการด้านงบประมาณความซับซ้อนของระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งมีกฎระเบียบบังคับ และมีขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอนรวมถึงปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจถึงระบบงบประมาณและกลไกการดำเนินงานของผู้บริหารและผูปฏิบัติงานเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล

4. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงาน¹³

4.1 ประสิทธิภาพในการบริหารงาน

เมื่อกล่าวถึงคำว่าการบริหารหรือการจัดการ จะเกี่ยวข้องกับคำสองคำที่สัมพันธ์กันคือความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ทั้งนี้ ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึงขีดความสามารถในการผลิตหรือให้บริการที่สามารถ

¹³ สฤษฐเกียรติ แจ่มสมบูรณ์, "การจัดการอย่างยั่งยืนกับประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน พระเกียรติของสถานีวิจัยโทรทัศนกองทัพบก," *วารสารสมาคมนักวิจัย*, ปีที่ 21, ฉบับที่ 3 (2558).

ลดความสูญเสีย ค่าใช้จ่าย แรงงานหรือความพยายาม หรือเป็นการทำ
 สิ่งต่างๆ ให้ถูกวิธี (Doing things right) ในขณะที่ประสิทธิผล (Effectiveness)
 หมายถึงขีดความสามารถในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือเป็นการ
 ทำสิ่งที่ถูกต้อง (Doing the right things) ประสิทธิภาพไม่ได้เน้นเพียงการใช้
 ทรัพยากรน้อย การลดต้นทุน การลดเวลาและความยุ่งยากในการทำงาน
 งานทุกอย่างที่ทำอย่างมีประสิทธิภาพ อาจไม่ได้หมายความว่า จะมีประสิทธิผล
 หรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในการวัดประสิทธิผลจะมีส่วนเกี่ยวข้องเป็น
 หลายมิติหรือหลายตัวชี้วัด จะมองเพียงมิติใดมิติหนึ่งไม่ได้ ทั้งนี้ ผู้บริหารที่ดี
 ต้องให้ความสำคัญกับทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากประสิทธิภาพ
 จะเป็นแนวทางที่จะทำให้สิ่งต่างๆ ประสบความสำเร็จ ในขณะที่ประสิทธิผล
 จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จ นั่นก็คือเป้าหมายของหน่วยงานนั่นเอง สำหรับ
 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการ มีนักวิชาการได้นำเสนอ
 หลากหลายแตกต่างกันขึ้นอยู่กับทางเลือก หรือกำหนดว่าปัจจัยใดบ้างที่มีส่วน
 สำคัญต่อการบริหารจัดการ ยกตัวอย่างเช่น

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ กล่าวว่า การบริหารจัดการทุกประเภท
 จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหรือทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญ หรือที่
 เรียกว่า 4M's ถือเป็นปัจจัยพื้นฐาน ที่ใช้ในการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญ
 ดังต่อไปนี้

(1) คนหรือบุคคล (Man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงาน
 หน่วยงานหรือองค์การจำเป็นต้องมีคนที่ปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้
 ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบต่องค์การหรือ
 หน่วยงานนั้นๆ

(2) เงิน (Money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณ
 เพื่อการบริหารงาน หากขาดงบประมาณการบริหารงานของหน่วยงานก็ยาก
 ที่จะบรรลุเป้าหมาย

(3) ทรัพยากรหรือวัตถุ (Material) การบริหารจำเป็นต้องมี วัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือ ทรัพยากรในการบริหารแล้วก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดปัญหาในการ บริหารงาน

(4) การบริหารจัดการ (Management) เป็นภารกิจของ ผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรงคือเป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุด ในการประมวล ผลักดันและกำกับปัจจัยต่างๆ ทั้ง 3 ประการให้สามารถดำเนิน ไปได้โดยมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานตามที่ต้องการ

ในขณะเดียวกัน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้พัฒนาปัจจัยที่มีส่วน สำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นประเด็นเพิ่มเติมจากปัจจัย หรือทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญ หรือที่เรียกว่า 4M's ข้างต้น อีกจำนวน 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการคุณธรรม (Morality) การให้ บริการประชาชน (Market) การบริหารจัดการข่าวสาร หรือ ข้อมูลข่าวสาร (Message) วิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือเทคนิค (Method) การบริหาร จัดการเวลา หรือกรอบเวลาในการปฏิบัติงาน (Minute) การประสานงาน หรือ การประนีประนอม (Mediation) และการวัดผล หรือการประเมินผลการปฏิบัติ งาน (Measurement)

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้น นับเป็นกรอบแนวคิดที่มีเนื้อหาสาระ ครอบคลุมการบริหารจัดการหลายด้าน มีความชัดเจน มีการเผยแพร่ และ ไม่เพียงเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมการบริหารจัดการและเกี่ยวข้องโดยตรง กับประสิทธิภาพการบริหารจัดการเท่านั้น แต่ยังมีการนำกรอบแนวคิดดังกล่าว ไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง

4.2 หลักการบริหารจัดการที่ดีที่มีประสิทธิภาพ¹⁴

จะต้องใช้ความรู้และทักษะหลายด้านด้วยกัน ดังต่อไปนี้

(1) หลักการบริหาร หลักในการบริหารมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมและในแต่ละสถานการณ์ แต่ที่สำคัญที่ได้ยึดถือกันมาโดยตลอด คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) โดยมีการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่สำคัญ ทุกคนควรจะต้องรับรู้รับทราบ ร่วมกันตัดสินใจ และร่วมกันทำ รวมทั้งการใช้หลักการบริหารแบบพี่น้อง มีปัญหาหรือเรื่องอะไรที่สำคัญ จะปรึกษาผู้อาวุโส ซึ่งเป็นที่เคารพของทุกคน ไม่มีการเข้มงวดมาก มีการให้อิสระ มีอะไรก็จะพูดกันแบบตรงไปตรงมาโดยดูผู้อาวุโสเป็นต้นแบบ (Modeling)

(2) ด้านความรู้ ต้องรู้ระเบียบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพราะส่วนราชการมีข้อบังคับ ระเบียบและประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องบริหารงานให้เป็นไปตามที่กำหนด มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้มีความผิดได้ การรู้กฎระเบียบจะทำให้งานรวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ ดังนั้นก่อนจะส่งงานหรือเสนองานต้องตรวจสอบว่าถูกต้องตามกฎหมายระเบียบหรือไม่

ในขณะเดียวกัน ต้องเตรียมตัวให้พร้อมในการใช้ระบบสารสนเทศ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมความเข้าใจในระบบสารสนเทศมากขึ้น ต้องแลกเปลี่ยนความรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างหน่วยงาน จะช่วยทำให้สามารถเพิ่มพูนความรู้ได้มากขึ้น ทำให้รู้จักวิธีการทำงานของแต่ละหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น

¹⁴ สมพร ศิลปสุวรรณภรณ์, “การบริหารจัดการที่ดี ถ่ายทอดจากจากทัศนะของอธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี,” NIDA KM WISDOM FOR CHANGE, http://www.km.nida.ac.th/home/index.php?option=com_content&view=article&id=86:2009-03-09-10-34-55&catid=52:2009-02-22-11-47-04&Itemid=93 (สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2561).

(3) ด้านมนุษยสัมพันธ์ ต้องมีการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการก่อน เพื่อลดปัญหาการขัดแย้ง การพูดคุยเพื่อสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน สร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นในองค์กรด้วยการมีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงานที่ดีและบริหารความขัดแย้ง ทำอย่างไรให้ประนีประนอมกันให้มากที่สุด พยายามจัดกิจกรรมให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วม เพื่อลดความขัดแย้ง เพราะเป้าหมายคือประสิทธิภาพของหน่วยงาน รวมทั้งความอ่อนน้อมถ่อมตัว อ่อนโยนและจริงใจก็เป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง

(4) ด้านการปฏิบัติงาน ต้องคำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของงาน การตรงต่อเวลา และกล้าที่จะเสนอแนะเพื่อพัฒนางาน

(5) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล อย่างยึดติดกับการปรับเปลี่ยนโยกย้ายคน โดยต้องมองภาพของการโยกย้าย การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องของการพัฒนาคน การแบ่งโครงสร้างเน้นเรื่องของความเร็ว ความเที่ยงตรง และควมมีประสิทธิภาพ บุคลากรทุกคนต้องมี Job Description ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจและทำให้จัดบุคลากรได้อย่างเหมาะสม

พัฒนาบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการ โดยมีการทำแผนพัฒนาบุคลากรเพื่อการพัฒนาตนเอง ทำให้ระบบงานมีความก้าวหน้า มีความรวดเร็ว ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ขององค์การคือ ทุกคนจะต้องชวนช่วยหาความรู้ และในขณะเดียวกันหน่วยงานไม่ควรเพิกเฉยหรือละเลยในเรื่องของการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ด้วยการอบรมหรือการสัมมนา

4.3 การวัดประสิทธิภาพการบริหารงาน

การวัดประสิทธิภาพการบริหารงาน ถือเป็นการประเมินปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการ (Process) ได้แก่ การวัดจากแผนการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งต้องมีการติดตามการใช้งานครุภัณฑ์เพื่อประเมินความคุ้มค่า โดยวัดจากผลผลิต ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามแผนที่กำหนดอย่างมี

ประสิทธิภาพเหมาะสมกับทรัพยากรที่ใช้¹⁵

คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล มีการวัดประสิทธิภาพการบริหารงานด้านงบประมาณ ผ่านตัวชี้วัดระดับคณะฯ โดยมียุทธศาสตร์ที่เน้นด้านองค์กรที่มีการบริหารจัดการเป็นเลิศอย่างยั่งยืน เป็นการบริหารจัดการมุ่งสู่ความเป็นเลิศทั้งในด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การบริหารทรัพยากร โดยรักษาความมั่นคงและสมดุลระหว่างรายได้และรายได้เพื่อให้เกิดความยั่งยืนขององค์กร โดยภายใต้ยุทธศาสตร์ข้างต้น ประกอบด้วยตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการควบคุมงบประมาณ จำนวน 4 ตัวชี้วัด¹⁶ ดังต่อไปนี้

(1) อัตราการใช้งบประมาณ ซึ่งคำนวณจากงบประมาณที่ใช้ไปเทียบกับงบประมาณที่ได้ภายในปีงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญที่องค์กรใช้ในการบริหารและพัฒนาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพันธกิจภายใต้แผนงานและผลผลิตที่วางแผนไว้ โดยมีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณด้วยการกระจายทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยค่าเป้าหมายปี 2560 ร้อยละ 90 ในขณะที่ผลที่ทำได้คือร้อยละ 85

(2) อัตราการเบิกจ่ายงบลงทุน ที่คำนวณจากวงเงินเบิกจ่ายงบลงทุนเทียบกับวงเงินงบลงทุนที่ได้รับอนุมัติ ค่าเป้าหมายปี 2560 ร้อยละ 50 ในขณะที่ผลที่ทำได้คือร้อยละ 37

(3) ร้อยละการนำงบลงทุนไปใช้ คือร้อยละของจำนวนรายการที่ได้รับอนุมัติและนำไปใช้บริการได้สำเร็จตามแผนภายในระยะเวลาที่กำหนด ค่าเป้าหมายปี 2560 ร้อยละ 100 ในขณะที่ผลที่ทำได้คือร้อยละ 64

¹⁵ เรืองเดช ศิลมี, ปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ส่วนราชการกองทัพอากาศ, (ภาคนิพนธ์, ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี, 2555), 11.

¹⁶ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล, รายงานประจำปีคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล 2560, อ้างแล้ว, 208.

จะเห็นได้ว่า คนๆ ยังไม่สามารถดำเนินงานได้บรรลุตามเป้าหมายทั้ง 3 ตัวชี้วัด ซึ่งการดำเนินงานต่างๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายหรือแผนที่กำหนดไว้ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือต่างๆ มาสนับสนุนการดำเนินงานด้วย เช่น การจูงใจ ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ การที่บุคลากรในองค์กรเกิดความรู้สึกพึงพอใจมากหรือน้อย มักขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของการจูงใจต่างๆ ที่ผู้บริหารนำมาใช้เป็นสำคัญ โดยความสำคัญของการจูงใจสามารถแบ่งออกได้ดังนี้¹⁷

(1) พลัง (Energy) เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการกระทำ หรือ พฤติกรรมของมนุษย์ในการทำงานใดๆ ถ้าบุคคลมีแรงจูงใจในการทำงานสูง ย่อมทำให้ขยันขันแข็ง กระตือรือร้น กระทำให้สำเร็จ

(2) ความพยายาม (Persistence) ทำให้บุคคลมีความมานะอดทน บากบั่น คิดหาวิธีการนำความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่องานให้มากที่สุด ไม่ท้อถอย แม้งานจะมีอุปสรรคขัดขวาง และเมื่องานได้รับผลสำเร็จด้วยดีก็มักคิดหาวิธีการปรับปรุงพัฒนาให้ดีขึ้นเรื่อยๆ

(3) การเปลี่ยนแปลง (variability) รูปแบบการทำงานหรือวิธีการทำงาน ทำให้ค้นพบแนวทางการดำเนินงานที่ดีหรือประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น บางคนเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงถือเป็นเครื่องหมายของความเจริญก้าวหน้าของบุคคล แสดงให้เห็นว่า บุคคลกำลังแสวงหาการเรียนรู้สิ่งใหม่ บุคคลที่มีแรงจูงใจในการทำงานสูง เมื่อถึงวันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ หากไม่สำเร็จก็มักพยายามค้นหาสิ่งที่ดีพลาดและพยายามแก้ไขให้ดีขึ้นทุกวิถีทาง ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการทำงานจนทำให้ค้นพบแนวทางที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะแตกต่างไปจากแนวทางเดิม

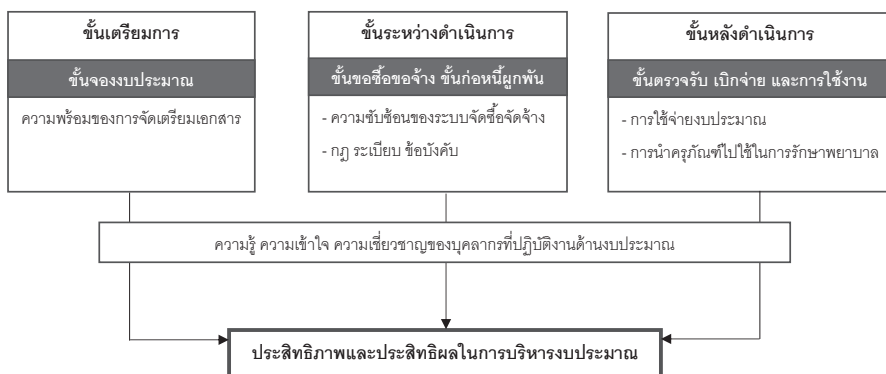
¹⁷ วชิรวัชร งามละม่อม, “แนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจ,” สถาบัน TDRM, <http://learningofpublic.blogspot.com/search/label/แนวคิด%20และทฤษฎี> (สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2561).

(4) บุคคลที่มีแรงจูงใจในการทำงาน ถือเป็นบุคคลที่มุ่งมั่นทำงานที่ตนรับผิดชอบให้เกิดความเจริญก้าวหน้า จัดว่าเป็นบุคคลที่มีจรรยาบรรณในการทำงาน เป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบ มั่นคงในหน้าที่ มีวินัยในการทำงาน

จากที่กล่าวมาทั้ง 4 ประการ จะเห็นได้ว่า องค์โรคใดที่มีบุคลากรที่มีแรงจูงใจในการทำงานสูง ย่อมส่งผลให้องค์การนั้นๆ บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เพราะบุคลากรจะทุ่มเทพลังงาน และความสามารถอย่างเต็มที่ เพื่อให้ผลงานสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายของงาน นอกจากนั้นยังมีบุคคลอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งเชื่อว่าการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลมุ่งมั่นทำงานให้เจริญก้าวหน้า ช่วยให้มีชีวิตอย่างมีความหมาย และช่วยสร้างคนให้ได้ดีได้ เพราะการทำงานเป็นหัวใจสำคัญส่วนหนึ่งของชีวิตมนุษย์และทำให้ชีวิตมีคุณค่า

กรอบแนวคิด

ในการบริหารงบประมาณ ผู้วิจัยแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดข้างต้น เกิดจากการที่ผู้วิจัยพบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และหยิบยกประเด็นที่สำคัญในเรื่องการบริหารงบประมาณ บทบาทขององค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณปัญหาในการบริหารและจัดทำงบประมาณ แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงาน หรือ 4M's ได้แก่ Man Money Material และ Management รวมทั้งจากประสบการณ์การทำงานของผู้วิจัย

ซึ่งผู้วิจัยแบ่งกระบวนการบริหารงบประมาณออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนเตรียมการ ระหว่างดำเนินการ และหลังดำเนินการ โดยในแต่ละขั้นตอน ผู้วิจัยระบุขั้นตอนย่อยเพื่อให้เห็นภาพการดำเนินงาน อาทิเช่น ขั้นตอนงบประมาณ เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ซึ่งก่อนการจงบประมาณภาควิชาและหน่วยงาน จำเป็นต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบการดำเนินการแต่ละรายการให้ครบถ้วนเพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ขั้นตอนข้อขอร้อง และขั้นก่อนนี้ผูกพัน ถือเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการตามระบบการจัดซื้อจัดจ้าง และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเคร่งครัด เพื่อให้สามารถจัดซื้อจัดจ้างและทำสัญญาได้ทันตามแผนที่กำหนด โดยบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และความเชี่ยวชาญในการดำเนินการทุกขั้นตอน เพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงบประมาณ ส่งผลให้สามารถตรวจรับ เบิกจ่าย และนำครุภัณฑ์ไปใช้ในการรักษาพยาบาลได้โดยเร็วและเกิดประโยชน์สูงสุด

ระเบียบวิธีวิจัย

ในงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods) กล่าวคือ ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ และวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและครบถ้วน โดยมีวิธีการศึกษาดังต่อไปนี้

1. วิธีวิจัยเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานที่ด้านงบประมาณที่ปฏิบัติงานอยู่ในภาควิชาและหน่วยงาน จำนวน 30 คน ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยใช้ความน่าจะเป็น (Probability Sampling) เพื่อใช้กำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างจากภาควิชาและหน่วยงานให้ตรงตามเป้าหมาย และถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิหรือแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ในการพิจารณาภาควิชาและหน่วยงานในคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล จำนวน 98 ภาควิชาและหน่วยงาน ซึ่งแบ่งประเภทตามภารกิจได้ดังนี้

(1) ภาควิชาและหน่วยงานที่ดำเนินการกิจด้านรักษาพยาบาล จำนวน 45 ภาควิชา/หน่วยงาน

(2) ภาควิชาและหน่วยงานที่ดำเนินการกิจด้านการเรียนการสอนวิจัย และวิชาการ จำนวน 53 ภาควิชา/หน่วยงาน

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้แบบสอบถามในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการเก็บข้อมูลจากภาควิชาและหน่วยงานที่มีการดำเนินการกิจด้านการรักษาพยาบาล และมีการขออนุมัติหลักการซื้อครุภัณฑ์การแพทย์เป็นประจำ จำนวน 30 ภาควิชา/หน่วยงาน โดยเลือกเก็บข้อมูลจากกลุ่มบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักด้านงบประมาณ ภาควิชา/หน่วยงานละ 1 คน ซึ่งถือเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สามารถเป็นตัวแทนที่ดีของประชากรได้ และตรงตามเป้าหมายของการวิจัยในเรื่องของครุภัณฑ์การแพทย์ โดยนำข้อมูลดังกล่าวมาเทียบกับตารางของเครซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan) เพื่อใช้ประมาณค่าสัดส่วนของประชากรและกำหนดสัดส่วนของลักษณะที่สนใจในประชากร เท่ากับ 0.5 ระดับความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ 5% และระดับความเชื่อมั่น 95%

โดยผู้วิจัยขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามและส่งกลับมายังหน่วยงานที่ผู้วิจัยปฏิบัติงาน จากนั้นใช้โปรแกรมทางสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยประมวลผลข้อมูลจากแบบสอบถามด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Statistical Package for Social Science: SPSS) เพื่อหาค่าสถิติและวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยข้อมูลค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

2. วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้การค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary search) ดำเนินการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี บททศวรรสาร รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และใช้การสัมภาษณ์ (Interview) ผู้บริหาร โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ รวมทั้งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณ สามารถให้ข้อมูลและแนวคิดที่เป็นประโยชน์ในการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหา และเพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเลือกจากผู้บริหารที่เห็นภาพกระบวนการบริหารงบประมาณตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง ตั้งแต่การอนุมัติงบประมาณสู่การติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเป็นผู้บริหารจาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ ฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายการคลัง และฝ่ายทรัพย์สินและพัสดุ จำนวน 6 คน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องดังกล่าว และเห็นภาพรวมผลการดำเนินงานของคณะฯ ประกอบด้วย รองคณบดีฝ่ายนโยบายและแผน หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน หัวหน้างานวางแผนงบประมาณ หัวหน้างานติดตามและประเมินผล หัวหน้างานงบประมาณ ฝ่ายการคลัง และหัวหน้าฝ่ายทรัพย์สินและพัสดุ

โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured interview) ในการสัมภาษณ์ผู้บริหาร เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล และใช้ชุดคำถาม

ที่กำหนดกรอบของคำถามที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและก่อให้เกิดการแสดงความเห็นอย่างเป็นอิสระ ซึ่งใช้ข้อความคำถามที่เหมือนกัน ในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงบประมาณ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางการแก้ปัญหา โดยข้อความคำถามสามารถปรับได้ตามความเหมาะสม โดยผู้วิจัยจะดำเนินการนี้ด้วยตนเอง สถานที่ที่ผู้บริหารสะดวกในการให้สัมภาษณ์ จากนั้นผู้วิจัยจะดำเนินการสรุปประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างชัดเจนและครอบคลุม

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังต่อไปนี้
ผลจากการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ

ประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ	Mean	SD
ความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อม การดำเนินการงบประมาณ	3.51	0.67
กฎระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้าง	3.67	0.77
การใช้จ่ายงบประมาณ และการนำครุภัณฑ์ การแพทย์ไปใช้ในการรักษาพยาบาล	3.89	0.79

ตารางแสดงข้อมูลค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานภาพรวมที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ หมวดครุภัณฑ์การแพทย์

พบว่าค่าเฉลี่ยภาพรวมของการใช้จ่ายงบประมาณ และการนำ
 ครุภัณฑ์การแพทย์ไปใช้ในการรักษาพยาบาล มีผลสูงสุด คือ 3.89 เนื่องจากมี
 ความเห็นว่าการวางแผนและเตรียมความพร้อมในการดำเนินการแต่ละรายการ
 อย่างครอบคลุม การให้ความสำคัญในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างล่วงหน้า
 ก่อนเปิดปีงบประมาณ การให้ความสำคัญในการบริหารงบประมาณและใช้
 งบประมาณให้ทันภายในปีงบประมาณ รวมถึงการเล็งเห็นความสำคัญ
 ในการเร่งรัดกระบวนการจัดหาครุภัณฑ์การแพทย์เพื่อประโยชน์ในการรักษา
 ผู้ป่วยมีความสำคัญอย่างยิ่ง บุคลากรจึงต้องให้ความสำคัญกับประเด็นการ
 ใช้จ่ายงบประมาณ และการนำครุภัณฑ์การแพทย์ไปใช้ในการรักษาพยาบาล
 เป็นอันดับแรก ในส่วนของเรื่องกฎระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนการจัดซื้อ
 จัดจ้าง ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ หมวดครุภัณฑ์การ
 แพทย์มีผลอันดับรองลงมา คือ 3.67 เนื่องจากความรู้ ความเข้าใจเรื่องระเบียบ
 การบริหารงบประมาณ และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ รวมทั้ง
 ความสามารถปรับตัวเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนพัสดุนับใหม่และสามารถ
 ดำเนินการตามระเบียบใหม่ได้โดยไม่ติดขัดถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน
 แม้จะมีความเห็นเรื่องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีการประสานงานและ
 ส่งเอกสารผ่านหลายส่วนงาน รวมทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยรวมค่อนข้าง
 ช้ามีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน ในส่วนของความรู้ ความเข้าใจ และ
 ความพร้อมการดำเนินการงบประมาณที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหาร
 งบประมาณ หมวดครุภัณฑ์การแพทย์มีผลน้อยที่สุด คือ 3.51 เนื่องจากมี
 เห็นว่าในมุมมองของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ ความรู้ ความเข้าใจ และ
 การเตรียมความพร้อมเป็นสิ่งที่ทุกคนควรต้องมีเป็นพื้นฐาน

ผลจากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า

1. ปัญหาที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ
 หมวดครุภัณฑ์การแพทย์ กรณีศึกษา คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล

มหาวิทยาลัยมหิดล สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วยขั้นเตรียมการ ขั้นระหว่างดำเนินการ และขั้นหลังดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ขั้นเตรียมการ พบว่าผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ ด้านงบประมาณที่ปฏิบัติงานอยู่ในภาควิชาและหน่วยงานของคณะฯ ขาดความรู้ความเข้าใจขั้นตอนการดำเนินงานด้านงบประมาณของครุภัณฑ์การแพทย์ที่ชัดเจนและครบถ้วน ซึ่งถือเป็นประเด็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ สอดคล้องกับงานวิจัยของปาณิสรา ตินธรรานนท์ ที่พบว่า การปฏิบัติงานด้วยการขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการอย่างชัดเจน ความไม่พร้อมของบุคลากร การทำงานผิดพลาด ขาดการศึกษาข้อมูลประกอบการวางแผนงบประมาณ ส่งผลให้การใช้งบลงทุนไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้และส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณโดยรวม¹⁸ ในส่วนของประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบจากการวิจัยคือ เรื่องการทบทวนและแก้ไขรายละเอียดคุณลักษณะของครุภัณฑ์การแพทย์ก่อนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง อันเนื่องมาจากเทคโนโลยีของครุภัณฑ์ทางการแพทย์ที่ถูกพัฒนาอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ต้องใช้เวลาในการทบทวนและแก้ไขหลายครั้ง อีกทั้งผู้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะมีภารกิจหลายด้าน จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ

(2) ขั้นระหว่างดำเนินการ พบว่าผู้บริหารและบุคลากรที่ดำเนินการ ด้านงบประมาณ ขาดความรู้ ความเข้าใจเรื่องระเบียบการบริหารงบประมาณ และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐที่ชัดเจน ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างใหม่ ทำให้กระบวนการและขั้นตอนการทำงานเพิ่มมากขึ้น

¹⁸ ปาณิสรา ตินธรรานนท์, แนวทางการจัดการความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงานในการบริหารงบประมาณ ของงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล, (วิทยานิพนธ์, ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2554), 104-108.

และต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับที่นันทพร ลิมปกาญจน์เวช และจรัญญา ปานเจริญ กล่าวไว้ว่า ปัญหาความซับซ้อนของการจัดซื้อจัดจ้าง ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) มีขั้นตอนการทำงานในระบบหลายขั้นตอน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องทำข้อมูลในระบบและทำเอกสารประกอบด้วยทุกครั้ง ส่งผลให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว¹⁹ รวมทั้งเมื่อขาดความรู้ ความเข้าใจ ก็จะทำให้ขาดความมั่นใจและขาดข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ชัดเจนและครบถ้วน ซึ่งจะทำให้กระบวนการจัดซื้อครุภัณฑ์การแพทย์เกิดการติดขัด และต้องใช้ระยะเวลาเพื่อขอคำปรึกษา

(3) ขั้นหลังการดำเนินการ พบว่า ผลการดำเนินการด้านงบประมาณของคณะฯ ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณ หรือร้อยละการนำงบประมาณไปใช้บริการได้สำเร็จตามแผน²⁰ ซึ่งผู้บริหารและบุคลากรจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องการใช้งบประมาณให้ทันภายในปีงบประมาณ รวมทั้งต้องมีการเร่งรัดการดำเนินการในทุกกระบวนการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้สำเร็จ โดยให้ความสำคัญและคำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวม จากการที่ไม่มีครุภัณฑ์การแพทย์ใช้งาน การขาดโอกาสในการใช้ความสามารถของแพทย์ในการให้บริการด้วยเครื่องมือแพทย์ที่ทันสมัย อีกทั้งผู้ป่วยขาดโอกาสในการได้รับการรักษาพยาบาลอย่างเต็มประสิทธิภาพ

¹⁹ นันทพร ลิมปกาญจน์เวช และจรัญญา ปานเจริญ, ปัญหาในการใช้งานระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement: e-GP) ของเจ้าหน้าที่พัสดุในสำนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, อ้างแล้ว, 6.

²⁰ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล, รายงานประจำปีคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล 2560, อ้างแล้ว, 208.

2. แนวทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการคำนึงถึงปัญหา รวมทั้งสาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการภาพรวม และต้องมีการบริหารจัดการโดยอาศัยปัจจัยหรือทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ ได้เรื่องของ 4M's ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้ คนหรือบุคคล (Man) เงิน (Money) ทรัพยากร (Material) และการบริหารจัดการ (Management) ซึ่งคนที่ปฏิบัติต้องมีคุณภาพและมีความรับผิดชอบ ต่อองค์กร ส่งผลให้ผลงานดี มีงบประมาณและทรัพยากรในการบริหารจัดการ รวมทั้งผู้บริหารถือเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการขับเคลื่อน สิ่งการ และกำกับให้กระบวนการมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

ผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติงานในภาควิชาและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์การแพทย์ จำเป็นต้องรู้กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง มีการทบทวนความรู้และเพิ่มพูนความรู้ใหม่ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติ เช่น การอบรมความรู้เพิ่มเติมหรือทบทวนความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบด้านงบประมาณ การฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ หรือเชิงเทคนิคในการทำงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารและบุคลากรมีพื้นฐานความรู้ที่เพียงพอ มีความเข้าใจ และพัฒนาความสามารถในการดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น เพื่อใช้ความรู้เป็นอาวุธติดตัวให้สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และแม่นยำ สอดคล้องกับแนวคิดของสมพร ศิลป์สุวรรณ ที่กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ ในด้านความรู้ จำเป็นต้องรู้ระเบียบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพราะส่วนราชการมีข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องบริหารงานให้เป็นไปตามกำหนด มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้มีความผิดได้²¹ รวมทั้งต้องใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีการควบคุม ติดตาม

²¹ สมพร ศิลป์สุวรรณ, การบริหารจัดการที่ดี ถ่ายทอดจากจากทัศนะของอธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี, อ้างแล้ว.

และกำกับดูแลในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน และเน้นการรายงานผล ซึ่งจะทำให้ทราบความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรค และสามารถหาแนวทางแก้ไข ปัญหาระหว่างทางได้ทัน โดยไม่ปล่อยให้กระบวนการติดขัดหรือหยุดชะงัก หรืออีกกรณีหนึ่งคือขาดการติดตามขั้นตอนการทำงาน และทราบประเด็นปัญหาในจังหวะที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ทัน ส่งผลให้ไม่สามารถใช้งบประมาณได้ตามกำหนด และเกิดความล่าช้าในการนำครุภัณฑ์ไปใช้ในการรักษาพยาบาล

ในส่วนของแนวทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การมีระบบการสื่อสารที่ดีในการทำความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติ โดยมีการกำหนดปฏิทินการทำงานหรือแผนการทำงานที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งหน่วยงานกลางของคณะฯ ต้องเพิ่มการสื่อสารที่เข้าใจง่ายและสร้างความน่าจดจำผ่านรูปแบบการนำเสนอใหม่ๆ เนื่องจากเรื่องกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเป็นเรื่องที่ละเอียดและยากที่จะทำความเข้าใจ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้วยการสื่อสารที่เข้าใจง่าย จึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งมีผู้เชี่ยวชาญคอยให้คำปรึกษา มีคู่มือการปฏิบัติงาน มีการกำหนดแผนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน และตัวอย่างการทำงานเพื่อให้เห็นภาพการดำเนินงานได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ถือเป็นการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ผ่านการทำงานจริง ซึ่งจะเป็นตัวช่วยให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณได้ดียิ่งขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของสุทิพย์ ทิพย์สุวรรณ²² ที่กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการที่สำคัญคือ การจัดทำแผนปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้สามารถรู้ได้ว่าจะดำเนินการอย่างไรจึงจะสำเร็จ และเมื่อมีแผนปฏิบัติงานแล้ว ถ้าหากผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่รับรู้และร่วมมือปฏิบัติตาม แผนนั้นก็เกิด

²² สุทิพย์ ทิพย์สุวรรณ, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการระบบระบายน้ำและถนนเลียบริมคลองช่องนนทรีของกรุงเทพมหานคร, (ภาคินพนธ์, ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), 64.

ความล้มเหลวได้เช่นกัน

จากประเด็นดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าบทบาทของผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญสู่การบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบุคคลต้องตระหนักเห็นความสำคัญ และมีความรู้ในหน้าที่ เพื่อช่วยขับเคลื่อนการบริหารงบประมาณสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ สอดคล้องกับแนวคิดของณรงค์ สัจพันธ์โรจน์ ที่กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารต้องตระหนักและเห็นความสำคัญโดยต้องมีการจัดองค์กร และวางแผนการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่และให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานภายในองค์กร โดยต้องจัดบุคลากรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณที่ต่อเนื่องและมีข้อมูลในด้านต่างๆ และจัดเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงานงบประมาณไว้อย่างครบถ้วน เพื่อให้การดำเนินการด้านงบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็วและถูกต้อง²³

ข้อเสนอแนะ

1. ผู้วิจัยทำการเสนอแนะในส่วนของแผนภาพเพื่อนำไปเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานทั้งระบบ ตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง และกำหนดผู้ประสานงานหลักในแต่ละขั้นตอน จะทำให้เห็นขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง และสามารถขอคำแนะนำจากผู้ประสานงานหลักในแต่ละขั้นตอนได้ ซึ่งจะถือเป็นการประสานงานที่ตรงจุด อีกทั้งควรมีการกำหนดภาคีวิชาและหน่วยงานต้นแบบที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถดำเนินการด้านงบประมาณได้อย่างถูกต้อง เพื่อเป็นพี่เลี้ยงและเป็นผู้ให้คำแนะนำ ซึ่งจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้จากความ

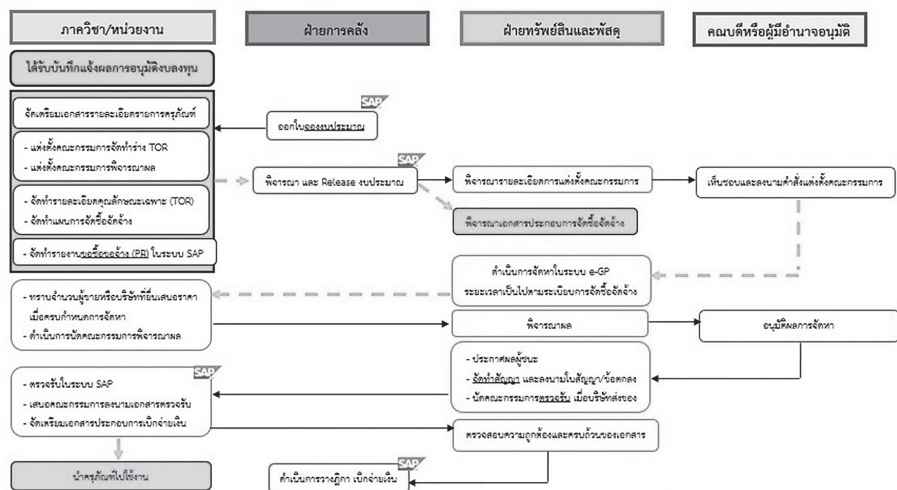
²³ ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์, *การจัดทำอนุมัติและบริหารงบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2538), 12-14.

สำเร็จและความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความระมัดระวัง และเกิดความรู้สึกรอบคอบในการดำเนินการต่างๆ และควรมีการจัดประชุมเพื่อใช้เป็นเวทีในการรายงานความคืบหน้า ปัญหา และประเด็นที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และเสนอแนวทางแก้ไขร่วมกัน

2. ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับเรื่องระเบียบ ข้อบังคับด้านงบประมาณและพัสดุเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งควรกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของครุภัณฑ์การแพทย์ให้ละเอียดครอบคลุม และครบถ้วนตั้งแต่เริ่มดำเนินการ เพื่อลดระยะเวลาการกลับมาทบทวนและแก้ไขรายละเอียดให้น้อยลง และทำให้กระบวนการขับเคลื่อนไปได้ รวมทั้งต้องมีนโยบายและมาตรการเพื่อกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้น และเพื่อเร่งรัดการดำเนินการ โดยเสนอให้มีการรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานและรายงานปัญหาอุปสรรคอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีการนำระบบการติดตามผลการดำเนินงานบนลงทุนออนไลน์เข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงานซึ่งผู้บริหารแต่ละหน่วยงานสามารถดูรายงานความคืบหน้าการดำเนินงานได้ตลอดเวลา เพื่อให้ทราบปัญหาในแต่ละจังหวัดและหาแนวทางแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง

3. บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณของภาควิชาและหน่วยงานต้องมีความกระตือรือร้นและมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ มีการเร่งรัดรวมทั้งสามารถให้ข้อมูลกับผู้บริหารของหน่วยงาน ในเรื่องของระยะเวลาการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และสามารถให้ข้อมูลได้ว่กรณีที่เกิดความล่าช้าจะส่งผลกระทบอย่างไร

4. ภาควิชาและหน่วยงานควรสนับสนุนให้มีการถ่ายทอดงาน และสนับสนุนให้บุคลากรภายในหน่วยงานรู้กระบวนการทำงานมากกว่า 1 คน เพื่อเป็นการสร้างคนที่สามารถรับผิดชอบงานแทน กรณีที่บุคลากรที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักไม่สามารถดำเนินการต่อได้ ซึ่งถือเป็นการป้องกันไม่ให้งานหยุดชะงัก และผู้ที่ต้องรับผิดชอบงานแทนสามารถดำเนินการต่อได้โดยไม่ติดขัด



ภาพที่ 2 แผนภาพขั้นตอนการดำเนินงานด้านครุภัณฑ์การแพทย์

ที่มา: ผู้ศึกษา, 2562.

ผู้วิจัยเขียนแผนภาพขั้นตอนการดำเนินงานด้านครุภัณฑ์การแพทย์ได้ดังแผนภาพข้างต้น จากการศึกษารายละเอียดและความเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการสอบถามวิธีการทำงานจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านงบประมาณ พบว่า ในปัจจุบันเมื่อภาควิชาและหน่วยงานได้รับบันทึกแจ้งผลการอนุมัติงบประมาณจากคณะกรรมการงบประมาณคณะเรียบร้อยแล้วนั้น ภาควิชาและหน่วยงานจะยังไม่เริ่มจัดเตรียมเอกสารประกอบการจัดซื้อจัดจ้างในทันที ซึ่งภาควิชาและหน่วยงานโดยส่วนใหญ่จะเริ่มจัดเตรียมเอกสารหลังจากที่ได้รับใบจองงบประมาณจากฝ่ายการคลัง และใกล้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง (PR) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ผู้วิจัยจึงเสนอให้ปรับกระบวนการทำงาน โดยการสื่อสารให้ภาควิชาและหน่วยงานเริ่มจัดเตรียมเอกสารได้ตั้งแต่ได้รับบันทึก

แจ้งผลการอนุมัติงบประมาณ และเมื่อได้รับใบจองงบประมาณ ภาควิชาและหน่วยงานจะสามารถดำเนินการขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้โดยไม่ติดขัดเรื่องความไม่พร้อมของเอกสาร

ในส่วนของการขั้นตอนการส่งเอกสารไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า ภาควิชาและหน่วยงานโดยส่วนใหญ่ดำเนินการส่งเอกสารที่ละจังหวัด อาทิเช่น ภาควิชาและหน่วยงานส่งเอกสารแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้ฝ่ายทรัพยากร และพัสดุพิจารณารายละเอียดการแต่งตั้งคณะกรรมการ และเมื่อได้รับความเห็นชอบ จึงเริ่มดำเนินการขั้นตอนถัดไปคือจัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ จัดทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง จัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง (PR) เป็นต้น ส่งผลให้ต้องมีการส่งเอกสารไป - กลับทุกขั้นตอนการทำงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ผู้วิจัยจึงเสนอปรับลดกระบวนการเพื่อช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวซึ่งเกี่ยวข้องกัน ซึ่งเป็นการปรับขั้นตอนการจัดเตรียมและการส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกัน โดยเริ่มจากการที่ภาควิชาและหน่วยงานจัดเตรียมเอกสารรายละเอียดรายการครุภัณฑ์ ควบคู่ไปกับการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการ การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง (PR) และส่งเอกสารประกอบการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบลำดับถัดไปดั่งเส้นประสีเขียว เพื่อพิจารณาข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการส่งต่อข้อมูลจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ต้องพิจารณารายละเอียดดังกล่าวด้วยความรวดเร็ว และสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเสนอปรับกระบวนการพิจารณาของฝ่ายทรัพยากรและพัสดุ โดยพิจารณารายละเอียดการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคู่ไปกับการพิจารณาเอกสารประกอบการจัดซื้อจัดจ้าง ดั่งเส้นประและกล่องสีเขียว ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการเดิมที่ต้องพิจารณาเอกสารหลายจังหวัด

ในส่วนของการนำครุภัณฑ์ไปใช้งาน ผู้วิจัยเสนอให้เริ่มใช้งานครุภัณฑ์ได้ตั้งแต่ดำเนินการตรวจรับครุภัณฑ์แล้วเสร็จ เพื่อประโยชน์ต่อการให้บริการซึ่งแตกต่างจากเดิมที่พบว่า ภาควิชาและหน่วยงานจะเริ่มนำครุภัณฑ์ไปใช้งานภายหลังจากที่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินแล้วเสร็จ

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ หอมดวงบลงทุนอื่น นอกเหนือจากครุภัณฑ์การแพทย์ อาทิเช่น ครุภัณฑ์สำนักงาน ครุภัณฑ์การศึกษา ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ หรือครุภัณฑ์เพื่อการวิจัย เป็นต้น หรือศึกษาในเรื่องของงบประมาณ หอมดวงสิ่งก่อสร้าง เนื่องจากถือเป็นงบประมาณที่มีมูลค่าสูงที่ต้องใช้ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก ทั้งในเรื่องการจัดหา การออกแบบ การก่อสร้าง รวมถึงระยะเวลาในการแก้ไขสัญญา โดยศึกษาปัจจัยความสำเร็จจากองค์กระตุ้นแบบที่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. การศึกษาขั้นตอน กระบวนการ และปัญหาที่พบจากการดำเนินงานในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ของเจ้าหน้าที่พัสดุคณะฯ และภาควิชาและหน่วยงาน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินการในระบบต่อไป

ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: ตลาดนโยบายในกรอบตลาดอุดมการณ์*

ปวร เกียรติยุทธชาติ**

Received: 10 November 2020

Revised: 26 August 2021

Accepted: 3 March 2022

บทคัดย่อ

ภายใต้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญที่มองว่าระบบการเมืองเป็น ‘ตลาด’ (Markets) ในรูปแบบหนึ่ง และเชื่อว่าตัวแสดงทางการเมืองต่างประพฤติกรรมตามทฤษฎี การตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือส่งผ่าน ‘แรงจูงใจ’ ไปยังตลาดการเมืองและตัวแสดงทางการเมือง

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมไปถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสำคัญจึงย่อมก่อให้เกิดการ

* ปรับปรุงจากรายงานเรื่อง ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในรายวิชาสัมมนาเศรษฐศาสตร์การเมืองและประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ (ศ.409) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในฐานะผู้จุดประกายในการศึกษาระบบการเมืองภายใต้กรอบความคิดของเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ อ.ดร.ศุภณัฐ ฤทธยศิริการต์ อาจารย์ที่ปรึกษาประจำรายวิชาและที่ปรึกษาของรายงานฉบับนี้

** นักศึกษาชั้นปริญญาโท โครงการเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; อีเมล: eugene.kiatyuthachart@gmail.com

เปลี่ยนแปลงสำคัญในตลาดการเมือง จากเดิมซึ่งเป็นตลาดผู้ขายน้อยรายที่มีผู้ขายหลักเพียงสองรายสู่การกลายสภาพเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดที่มีผู้ขายจำนวนมาก ผ่านการสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของพรรคการเมือง ด้วยกำหนดระเบียบวิธีการเลือกตั้งให้ลดอรรถประโยชน์ของพรรคการเมืองพรรคหนึ่งและเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมุ่งเปลี่ยนแปลงเป้าประสงค์ของตลาดการเมืองด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการทำลายความเป็นตลาดนโยบายของตลาดการเมืองและการทำให้กระบวนการแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมีอาจทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดทั้งจากนโยบายระดับเขตเลือกตั้งและนโยบายระดับชาติตามที่ตนต้องการแก่ประการใด

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งผลกระทบต่อตลาดการเมือง โดยเฉพาะผลกระทบต่อการตัดสินใจของตัวแสดงทั้งหมดในตลาดการเมืองไม่ว่าจะเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมือง ต่อเนื่องไปถึงพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมือง อุปสงค์ อุปทาน และดุลยภาพในตลาดการเมือง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ทำให้ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แปรสภาพจากการเป็น ‘ตลาดนโยบาย’ เจกเช่นตลาดการเมืองทั่วไปไปสู่รูปแบบของ ‘ตลาดอุดมการณ์’ ที่มีคุณลักษณะเฉพาะของตนและแตกต่างจากกรณีโดยทั่วไป

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ตลาดการเมือง, ระบบเลือกตั้ง

Political Markets under the 2017 Constitution of Thailand: The Policy Markets within the Ideology Markets

Paworn Kiatyutthachart***

Abstract

Under the framework of Constitutional Economics, seeing the political system as a market and believing that political actors are rational, the constitution acts as a tool for transferring preference between political markets and political actors.

The promulgation of the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand and its subsidiary has transformed the Thai political market, converting it from a duopoly market into a semi-competitive oligopoly market with a large number of sellers. These changes are a result of barriers to entry into the election market by establishing the election method that reduces the utility of political parties and beneficial to a specified political party.

Besides, the constitution aims to change the objectives of the political market as well, the destruction of the “policy market” and

*** Master of Arts Program in Political Economy Faculty of Economics, Chulalongkorn University; Email: eugene.kiatyutthachart@gmail.com

the exchange process in political markets that the voters may not get the most utility, both from the micro-level constituency policy and the macro-level national policy as before.

With the reasons mentioned above, changing the constitution is inevitable affects the political market. This change has caused the political market under the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand to change from a “policy market” into the form of “ideology market” that has its characteristics and differentiate from general cases.

Keywords: 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand, Political Markets, Electoral System

ความนำ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมไปถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสำคัญอีกสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ได้มีนักวิชาการจำนวนมากที่ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ใหม่ โดยมุ่งไปที่การศึกษาความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม รวมไปถึงผลกระทบของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อโครงสร้างทางการเมือง

อย่างไรก็ดี การศึกษาดังกล่าวล้วนตั้งอยู่บนฐานของการพิจารณาเชิงนิติสถาบัน (Formal-Legal Approach) ผ่านการตีความตัวบทกฎหมายโดยตรงตามแบบฉบับของสำนักนิติศาสตร์ หรือการใช้ทฤษฎีการเมืองเปรียบเทียบแบบสำนักโครงสร้างนิยม (Structuralism Comparative Politics) ที่ล้วนมองว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่ “บังคับ” เนื้อตัวแสดงทางการเมืองต่ออีกทอดหนึ่ง ในขณะที่ยังไม่มียานวิจัยที่อธิบายความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ (Constitutional Economics) ที่มองว่าระบบการเมืองเป็น ‘ตลาด’ (Markets) ในรูปแบบหนึ่ง และเชื่อว่าตัวแสดงทางการเมืองต่างประพาดิตนตามทฤษฎีการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory) โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือส่งผ่าน ‘แรงจูงใจ’ (Preference) ไปยังตลาดการเมืองและตัวแสดงทางการเมือง

แม้ว่าในอดีตจะมีงานที่วิเคราะห์ตลาดการเมืองโดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองอย่างละเอียดซึ่งก็คือเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ แต่ก็เป็นการศึกษาตลาดการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจุดประสงค์ แรงจูงใจและการกำหนดโครงสร้างตลาดการเมืองของรัฐธรรมนูญดังกล่าวล้วนแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างโดยสิ้นเชิง ทำให้ในปัจจุบันยังไม่มียานขึ้นใดที่อธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ภายใตกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

งานฉบับนี้จึงเลือกศึกษาการเปลี่ยนแปลงของตลาดการเมือง ภายใต้อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงจูงใจ และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมือง ผ่านการอธิบายด้วย ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญภายใต้พื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผล รวมไปถึงขยายต่อไปถึงการศึกษาผลกระทบของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อตลาดการเมืองในสภาพการณ์ ที่เกิดขึ้นจริงผ่านการศึกษาตลาดการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562

วรรณกรรมปริทัศน์ว่าด้วยตลาดการเมืองภายใต้อรัฐธรรมนูญ

ทฤษฎีว่าด้วยการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory)

งานศึกษาฉบับนี้ย่อมไม่สามารถกำเนิดเกิดขึ้นได้หากปราศจาก ฐานรองรับสมมติฐานอย่างทฤษฎีว่าด้วยการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory) โดยเฉพาะทฤษฎีว่าด้วยการตัดสินใจอย่างเป็น เหตุเป็นผลเชิงสังคมศาสตร์ของ Elster ที่มีสมมติฐานว่าการกระทำหนึ่งๆ ที่เกิด ขึ้นถือว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลได้จะต้อง

เป็นไปตามเงื่อนไขเบื้องต้นสามประการ คือ 1) ผู้กระทำต้องมีความปรารถนา (Desire) หรือความชอบ (Preference) ในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง 2) การกระทำจะต้องเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะทำให้ผู้กระทำสามารถบรรลุในสิ่งที่เขาปรารถนา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเชื่อและข้อมูลข่าวสารที่ตัวผู้กระทำมีอยู่ และ 3) ตัวความเชื่อเหล่านี้จะต้องเป็นข้อมูลที่เหมาะสมที่สุด เท่าที่ตัวผู้กระทำจะมีได้ อีกทั้งปริมาณของข้อมูลนั้นจะต้องเหมาะสมที่สุดหรือน่าพอใจที่สุดด้วย¹

โดยในงานฉบับนี้จะกล่าวถึงทฤษฎีว่าด้วยการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลสองรูปแบบ คือ ความเป็นเหตุเป็นผลสมบูรณ์แบบ (Perfect Rationality) และความเป็นเหตุเป็นผลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategically Rational Actor) ในฉากของความเป็นเหตุเป็นผลสมบูรณ์แบบ (Perfect Rationality) Elster เชื่อว่ามนุษย์มีความสามารถพิเศษสองประการ หนึ่งคือความสามารถในการรอคอย (Waiting) อันหมายถึงการยอมเสียสละสิ่งที่ดีน้อยกว่าในปัจจุบันเพื่อแลกกับการได้มาซึ่งสิ่งที่ดีกว่าในอนาคต² และความสามารถในการกระทำการโดยอ้อม (Indirect Strategies) อันหมายถึงการยอมทนกับสิ่งที่ดีน้อยกว่าในปัจจุบันเพื่อแลกกับการได้สิ่งที่ดีกว่าในอนาคต โดยที่การกระทำทั้งสองต้องเกิดขึ้นด้วยความตั้งใจหรือจงใจ และต้องมองเห็นเป้าหมายล่วงหน้าอยู่ก่อน³ แต่อย่างไรก็ดี Elster ยังเสนออีกด้วยว่า “การกระทำโดยบังเอิญ” (Random Choice) แม้ว่าจะดูเหมือนเป็นการกระทำที่ไร้เหตุผล แต่ก็อาจเป็นการกระทำที่เป็นเหตุเป็นผลได้ หากการกระทำโดยบังเอิญดังกล่าวทำไปเพื่อ “ประหยัดต้นทุนในการเลือก”⁴

¹ Elster and Skog อ้างใน ไชยันต์ ไชยพร, จอน เอลสเตอร์กับทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล, (กรุงเทพฯ: Way of Book, 2557), 88-89.

² เพิ่งอ้าง, 105.

³ เพิ่งอ้าง, 106.

⁴ เพิ่งอ้าง, 108-109.

ในส่วนของการเป็นเหตุเป็นผลเชิงยุทธศาสตร์ Elster ⁵ชี้ให้เห็นว่า มนุษย์ต้องพบกับสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการตัดสินใจกระทำสองแบบ คือ “สภาพแวดล้อมแบบคงที่” (parametric environment) อันหมายถึงการที่ตัวแสดงอื่นๆ ต่างล้วนกระทำการอย่างคงที่ มีเพียงผู้แสดงเท่านั้นที่สามารถเลือกกระทำตามที่ตนต้องการได้ และ “สภาพแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Environment) อันหมายถึงสภาพแวดล้อมที่ตัวแสดงอื่นๆ ต่างมีสิทธิตัดสินใจ และการตัดสินใจทั้งหมดล้วนผันแปรซึ่งกันและกัน ผู้แสดงจึงต้องพิจารณาความผันแปรดังกล่าวเข้าไปประกอบกับการตัดสินใจของตนด้วย⁵ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ก็คือ “การตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Decision) ซึ่ง Elster ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่แต่ละตัวแสดงสามารถตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของ “ความเป็นเหตุเป็นผลระดับส่วนรวม” (Collective Rationality) อันหมายถึงการที่ทุกคนในสังคมล้วนตัดสินใจโดยเล็งเห็นผลของส่วนรวมเป็นสำคัญ เนื่องจากการที่ผู้กระทำต่างรับรู้ว่าจะต้องคำนึงถึงเจตนาของบุคคลอื่นๆ รวมไปถึงบุคคลอื่นๆ ยังคงคาดหวังจากการกระทำของบุคคลอื่นๆ อีกด้วย⁶ และการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์นี้เองที่ทำให้มนุษย์สามารถเลือกใช้ยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันในสถานการณ์ที่มีโครงสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ต่างกัน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด สถานการณ์นั้นๆ ได้⁷ ท้ายที่สุด พฤติกรรมดังกล่าวนำไปสู่การรวมตัวเป็นสังคมของมนุษย์ และวิวัฒนาการไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “การกระทำรวมหมู่” (Collective Action) อันหมายถึงการกระทำที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม แต่มิได้มีแรงจูงใจในการกระตุ้นให้ผู้ใดกระทำก่อน และผู้ที่กระทำย่อมที่จะเลิกกระทำเมื่อใดก็ได้⁸

⁵ เฟิงอ้าง, 118.

⁶ เฟิงอ้าง, 122.

⁷ เฟิงอ้าง, 144.

⁸ เฟิงอ้าง, 144.

การตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลกับการออกแบบสถาบันการเมือง

โดยปกติแล้วการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) นั้นเกิดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ คือ 1. การออกแบบพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ทั้งในฐานะของปัจเจกบุคคล ในฐานะของตัวแทนของกลุ่มก้อนทางสังคม และฐานะอย่างเป็นทางการภายในระบบ 2. การสร้างโอกาส (opportunities) และแรงจูงใจ (incentives) ผ่านการผูกโยงกับโครงสร้างทางสังคม และ 3. การประกอบโครงสร้างและส่งเสริมความสำคัญของ “รูปแบบทางสังคมที่พึงปรารถนา” (desirable patterns of behavior)⁹ โดยสถาบันที่ถูกออกแบบเป้าหมายข้างต้นนี้มีขึ้นเพื่อสองประการสำคัญ คือการหลีกเลี่ยงความเสียหาย (Harm Avoidance) ที่จะเกิดขึ้นต่อบุคคลผู้หนึ่งเองหรือบุคคลอื่น และสนับสนุนสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ (Benefit Promotion) ต่อสังคมทั้งในบริบทส่วนบุคคลและบริบทสาธารณะ¹⁰

หากใช้สมมติฐานที่ว่าบุคคลทั่วไปไม่ได้มีแรงจูงใจเป็นพิเศษ และพยายามหลีกเลี่ยงกระบวนการคัดกรองรวมถึงการหลีกเลี่ยงกระบวนการลงโทษเท่าที่เป็นไปได้เพื่อเข้าร่วมกับพฤติกรรมมาตรฐานของสังคม ในที่นี้สถาบันย่อมไร้ความสำคัญต่อการจัดการโครงสร้างทางสังคม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีเนื่องจากผลประโยชน์ส่วนตัวของมนุษย์มีแนวโน้มที่จะจูงใจให้มนุษย์กระทำพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับส่วนรวม ในที่นี้ การออกแบบสถาบันจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการตัดสินใจที่เป็นเหตุเป็นผลของมนุษย์ด้วย

⁹ Pettit P., Institutional Design and Rational Choice, In R. E. Goodin (Ed.), *The Theory of Institutional Design*, (Cambridge University Press: Cambridge Core, 1996), 55-56.

¹⁰ Ibid, 59-61.

รูปแบบแรกของการผนวกทฤษฎีว่าด้วยการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุเป็นผลกับการออกแบบสถาบันคือการออกแบบให้มนุษย์ “เบี่ยงเบน” พฤติกรรมไปสู่ศูนย์กลาง (Deviant-centered) ภายใต้ความเชื่อที่ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวจะเบี่ยงเบนมนุษย์ให้ทำพฤติกรรมออกห่างจากที่ควรจะเป็น ในที่นี้ สถาบันจึงถูกออกแบบเพื่อให้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลอยู่ในตำแหน่ง “ศูนย์กลาง” ที่จูงใจให้ผู้คนทำตามระเบียบแบบแผน ผ่านการสร้างแรงจูงใจในปริมาณที่มากกว่าความพึงพอใจของคนปกติ เพื่อให้ผู้ที่กระทำผิดสูญเสียมากกว่าบุคคลทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันต้องเผชิญกับเงื่อนไขที่ว่า การแทรกแซงดังกล่าวต้องพึ่งพากกลไกในการบังคับใช้ขนาดใหญ่ที่นำมาซึ่งคำถามที่ว่า “ใครเป็นผู้ควบคุมกลไกดังกล่าวอีกทอดหนึ่ง”¹¹

อีกรูปแบบหนึ่งของการออกแบบสถาบันคือการออกแบบให้มนุษย์ “เบี่ยงเบน” ไปสู่กฎระเบียบ (Complier-Centered) ภายใต้สมมติฐานที่ว่า มนุษย์ส่วนใหญ่นั้นตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตัวแค่เป็นครั้งคราว ในที่นี้ การออกแบบสถาบันจึงเป็นไปเพื่อสร้างทัศนคติเชิงบวกต่อกฎระเบียบเป็นหลัก ในขณะที่การควบคุมผู้ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นเรื่องรองลงมา โดยสามารถดำเนินการได้ผ่านสามเงื่อนไขหลักคือ 1) สถาบันทำหน้าที่ในการ “คัดกรอง” ก่อนที่จะเข้าแทรกแซง (Screen before Sanctioning) 2) สถาบันเข้าแทรกแซงในเชิงสนับสนุนให้เกิด “พฤติกรรมที่พึงประสงค์” (desired behavior) และ 3) การให้มี “การแทรกแซงเชิงโครงสร้าง” (Structure Sanctions) โดยสถาบันเพื่อป้องกันการกระทำผิดเป็นครั้งคราว (occupational knaves)¹²

¹¹ Ibid, 72-73.

¹² Ibid, 78-87.

ตลาดการเมือง (Political Markets)

ภายใต้ข้อสมมติที่ว่าตัวแสดงทางการเมืองทุกคนเป็น homo economicus ผู้แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดโดยธรรมชาติ การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการทางการเมืองภายใต้รูปแบบของ 'ตลาดการเมือง' อาจเกิดขึ้นภายใต้สภาวะเช่นเดียวกับตลาดสินค้าและบริการทั่วไป ตามที่รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์เสนอไว้ว่า "ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) ที่ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยน 'บริการการเมือง' (Political Services) โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองผู้ยึดกุมอำนาจการบริหารแผ่นดินเป็นผู้ขาย ซึ่ง "บริการการเมือง" เป็นบริการผลิตความสุขให้แก่ราษฎร โดยที่ตลาดการเมืองในอุดมคติเป็นตลาดนโยบาย (Policy Market) ณ ที่ซึ่งนักการเมืองหรือผู้ผลิตนโยบายเสนอขายนโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงของราษฎรซึ่งเป็นผู้ซื้อนโยบาย"¹³

อย่างไรก็ดี ตลาดการเมืองก็มิได้อยู่ในรูปแบบของการเป็น 'ตลาดแข่งขันสมบูรณ์' แต่อย่างใด หากใช้คำอธิบายของ Buchanan และ Tullock ที่ว่า "ไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะรับประกันว่า 'พฤติกรรมรวมหมู่' (Collective Action) จะนำมาซึ่งหนทางที่ได้ประสิทธิภาพสูงสุด" การเลือกตั้งซึ่งเป็นพฤติกรรมรวมหมู่รูปแบบหนึ่งย่อมอาจทำให้ได้นโยบายที่ไม่ได้ให้อรรถประโยชน์สูงสุดกับผู้เลือกตั้ง¹⁴ ความล้มเหลวดังกล่าวมีคำอธิบายจากหลายที่มา เช่นคำอธิบายจาก Myerson ที่อ้างว่า "สวัสดิการ (Welfare) ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้มาจากพรรคที่ตนเองเลือก แต่มาจากพรรคที่ชนะ

¹³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว., 2545), 20-24.

¹⁴ James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy The selected works of Gordon Tullock*, (Indianapolis: Liberty Fund, 2004).

การเลือกตั้ง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเลือกสิ่งที่ตนเองชอบที่สุดเสมอไป”¹⁵ หรือ Schleicher ที่เชื่อว่า “ตลาดการเมืองเป็นตลาดไม่สมบูรณ์ (Imperfect Markets) อันเกิดจากการเลือกตั้งผ่านระบบเขตเดียวเบอร์เดียว¹⁶ ด้วยวิธีคะแนนนำก้ำกัย¹⁷ (First-pass-the-post) จะทำให้ตลาดการเมืองกลายเป็นตลาดการเมืองภายใต้ระบบทวิพรรค¹⁸ (Two-party System) และทำให้ตลาดเลือกตั้งกลายเป็นตลาดผู้ขายสองรายโดยธรรมชาติ (Natural Duopoly Market) ในท้ายที่สุด เนื่องจากการลงคะแนนให้กับพรรคทางเลือก (Third-party) ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ลงคะแนนเสียงแต่อย่างใด”¹⁹

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้อธิบายถึงการเป็น ‘ตลาดล้มเหลว’ ของตลาดการเมืองเอาไว้ว่า “ตลาดการเมืองเป็นตลาดที่ผู้ซื้อเสียเปรียบผู้ขาย จากปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ปัจจัย คือความไม่สมบูรณ์ของสัญญา (Contract Incompleteness) เพราะการซื้อขายนโยบายกระทำโดยผ่าน ‘สัญญาโดยนัย’ (Implicit Contract) ซึ่งไม่ได้กำหนดสิทธิและบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา มิหนำซ้ำยังเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) เนื่องจาก

¹⁵ Roger B. Myerson, *Economic Analysis of Political Institutions: An Introduction Discussion Papers*, (Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, 1996).

¹⁶ ระบบเขตเดียวเบอร์เดียวหมายถึงการที่ภายในหนึ่งเขตเลือกตั้งจะมีผู้ชนะเพียงพรรคเดียวเท่านั้น โดยในพรรคดังกล่าวจะมีผู้สมัครจำนวนเท่าใดก็ได้

¹⁷ วิธีการคะแนนนำก้ำกัย (First-pass-the-post) หมายถึงการนับคะแนนโดยที่ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุด ในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ชนะเลือกตั้ง

¹⁸ ระบบทวิพรรค (Dual-party System) หมายถึงระบบการเมืองที่พรรคขนาดใหญ่ที่สุดสองพรรคคุมเสียงในตลาดการเมืองมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ ทั้งหมดรวมกัน ตัวอย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา (พรรคเดโมแครตกับพรรครีพับลิกัน) อังกฤษ (พรรคอนุรักษนิยมกับพรรคแรงงาน) หรือประเทศไทยในช่วง 2545-2557 (พรรคไทยรักไทย/พลังประชาชน/เพื่อไทย กับพรรคประชาธิปัตย์)

¹⁹ David Schleicher, “Politics as Markets” Reconsidered: Natural Monopolies, Competitive Democratic Philosophy and Primary Ballot Access in American Elections,” *Supreme Court Economic Review*, Vol. 14 (2006), 163-220.

ผู้ซื้อเป็นผู้กระทำสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว สัญญาดังกล่าวจึงไม่ได้มีผลผูกมัดแก่ผู้ขาย ดังนั้นผู้ขายจึงสามารถละเมิดสัญญาได้โดยง่าย อีกปัจจัยหนึ่งคือสภาวะความไม่แน่นอนทางการเมือง (Political Uncertainty) อันหมายถึงเหตุที่ทำให้ผู้ขายบริการทางการเมืองไม่สามารถส่งมอบบริการการเมืองให้แก่ผู้ซื้อได้แต่อย่างใด คือการที่นักการเมืองอาจไม่ชนะเลือกตั้ง การที่นักการเมืองอาจไม่ได้จัดตั้งรัฐบาล หรือการที่นักการเมืองอาจเปื้อนสัญญา”²⁰

รัฐธรรมนูญ (Constitutions)

นิยามของรัฐธรรมนูญในมิติทางเศรษฐศาสตร์นั้นเป็นมากกว่ากฎหมาย โดย Macey (1987) ได้แบ่งระเบียบการมองรัฐธรรมนูญเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นสามวิธี วิธีแรกคือวิธีแบบมาร์กซิสต์ (Marxist/Progressive Approach) ที่ใช้การวิเคราะห์ชนชั้น (Class Analysis) ตามแบบฉบับของมาร์กซิสต์เป็นพื้นฐาน โดยระเบียบวิธีดังกล่าวมองรัฐธรรมนูญในฐานะของเครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์แก่ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งเป็นการเฉพาะ วิธีที่สองคือวิธีทางนิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics Approach) โดยใช้สมมติฐานว่าตัวแสดงทางการเมืองล้วนต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) และตอบสนองต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองเช่น homo economicus รัฐธรรมนูญในทางนิติเศรษฐศาสตร์จึงมีสถานะเทียบเท่า ‘สถาบัน’²¹ (Institutions) ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อ

²⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, อ้างแล้ว, 23.

²¹ นิยามของสิ่งที่เรียกว่า ‘สถาบัน’ ก็ได้มีนักวิชาการออกมาให้นิยามเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น “แบบแผนของพฤติกรรมที่ถูกให้คุณค่าและมีเสถียรภาพ (Huntington 1968: 9) โครงสร้างทางสังคม (Wells 1970: 3) รูปแบบของความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดไว้อย่างตายตัว (Foster 1981: 808) กฎระเบียบของสังคม (North 1990: 3) หรือ กฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่ถูกบัญญัติขึ้น (Lane and Ersson 2000: 24) หากพิจารณาจากนิยามดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นสถาบันที่อยู่ในรูปของสถาบันในฐานะกฎหมาย (Institutions as Law)

กำกับดูแลตลาดการเมือง โดยที่พื้นฐานของตลาดการเมืองมิได้แตกต่างไปจากตลาดสินค้าและบริการโดยทั่วไป วิธีการสุดท้ายคือวิธีแรงจูงใจสาธารณะ (Public-Regarding Approach) ซึ่งเชื่อว่ารัฐธรรมนูญถูกร่างขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (Public Interests) ทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นสัญญาาระยะยาวที่กำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจและสร้างต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) แก่ตัวแสดงทางการเมือง²²

ผลของรัฐธรรมนูญต่อตลาดการเมือง

กติกาทางการเมืองย่อมส่งผลกับตลาดการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ งานชิ้นหนึ่งที่พิสูจน์สมมติฐานดังกล่าวเช่นงานของ Lijphart ซึ่งเปรียบเทียบระบบเลือกตั้งระหว่างปี 1945-1985 ทั้งหมด 32 ระบบ โดยพิจารณาจากวิธีการเลือกตั้ง (formula) ขนาดของเขตเลือกตั้ง (district magnitude) และโครงสร้างการลงคะแนน (ballot structure) ผลจากการวิจัยดังกล่าวพบว่าวิธีการและขนาดเขตเลือกตั้งมีผลต่อความได้สัดส่วน²³ (proportionality) ของการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก²⁴ หรืองานของ Myerson ที่ใช้แบบจำลองในการอธิบายว่าการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการตัดสินใจใช้นโยบาย (Policy Implementation) ของผู้ได้รับเลือกตั้งอย่างไร การทดลองของ Myerson พบว่าการเลือกตั้งด้วยวิธี Plurality Voting²⁵ ยังมี

²² Jonathan Macey, "Competing Economic Views of the Constitution," *The George Washington Law Review*, 56 Geo. Wash. L. Rev. 50 (1987-1988).

²³ ความได้สัดส่วน (proportionality) หมายถึงการที่สัดส่วนของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบเท่ากับสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สนับสนุนผู้ได้รับการเลือกตั้ง

²⁴ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, (United States: Yale University Press, 2012).

²⁵ คำอธิบายของวิธีการเลือกตั้งแบบ Plurality Voting โปรดดูที่ วิธีการคะแนนนำกำชัย (First-past-the-post)

ความเป็นไปได้ที่ผู้ที่จะเลือกตั้งจะเลือกใช้นโยบายที่ไม่มีคนชื่นชอบ ในขณะที่วิธี Negative Plurality Voting²⁶ อาจทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดไม่เลือกนโยบายที่ทุกคนในสังคมชื่นชอบเลยก็เป็นได้ ส่วนวิธี Borda Voting²⁷ และ Approval Voting²⁸ จะทำให้ผู้ที่ชนะเลือกตั้งต้องเลือกนโยบายที่ประชาชนส่วนใหญ่ชื่นชอบ²⁹

หากพิจารณางานที่ศึกษารัฐธรรมนูญกับตลาดการเมืองโดยตรงเช่น Persson, Roland และ Tabellini ที่ศึกษารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศว่าให้ผลต่อระบอบการเมืองของประเทศดังกล่าวอย่างไร ผลการศึกษาพบว่าระบบรัฐสภาแม้ว่าจะกระจายรายได้ให้กับคนส่วนมากในสังคม แต่ก็ทำให้รัฐจัดหาบริการสาธารณะได้น้อยกว่าและนักการเมืองสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rents) ได้มากกว่าระบบประธานาธิบดี³⁰ หรือกรณีของไทยเช่นงานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ที่วิเคราะห์ตลาดการเมืองไทยว่าเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ (Imperfect Market) ที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ระบบราชการ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม มีความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ และมี

²⁶ วิธีการแบบ Negative Plurality Voting คล้ายคลึงกับ Plurality Voting แต่เปลี่ยนจากการเลือกผู้สมัครที่ชอบ เป็นการเลือกผู้สมัครที่ไม่ชอบเพียงคนเดียว ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียง “ไม่ชอบ” น้อยที่สุดจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง

²⁷ วิธีการแบบ Borda Voting คือการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครตามลำดับที่ตนชอบ (เช่น 1-3 หรือ 1-5) ซึ่งแต่ละลำดับก็จะมีคะแนนที่ลดหลั่นกันไป ผู้สมัครที่ได้คะแนนรวมสูงสุดจะเป็นผู้ชนะเลือกตั้ง

²⁸ วิธีการแบบ Approval Voting คือการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครที่ตนชื่นชอบได้โดยไม่จำกัดจำนวน และผู้ที่ได้คะแนนรวมมากที่สุดเป็นผู้ชนะเลือกตั้ง

²⁹ Roger B. Myerson, *Economic Analysis of Political Institutions: An Introduction*, (Northwestern University: Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, 1996).

³⁰ Torsten Persson, Gérard Roland and Guido Tabellini, “Comparative Politics and Public Finance,” *Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 6 (2000), 1121-61,

“อุปสรรคขวางกั้นการเข้าสู่ตลาดของนักการเมือง” (Market Barriers)³¹ หรืองานของรังสรรค์อีกชิ้นหนึ่งที่ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้ข้อสรุปว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกน้อยลง จากการทำลายพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก พรรคการเมืองจะมีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งหน่วยผลิตที่มีอำนาจผูกขาด คนจนยากที่จะเขยิบฐานะขึ้นสู่ชนชั้นนำทางอำนาจ อดคิดในการกำหนดนโยบายที่ไม่เกื้อประโยชน์คนจน (Anti-poor Policy) จะยิ่งมีมากขึ้นในอนาคต ด้วยเหตุผลสำคัญคือรัฐธรรมนูญมีอคติว่าด้วยขนาด (Size Bias) ที่เชื่อว่าพรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก ทำให้รัฐธรรมนูญประพฤติตนเสมือน “อุปสรรคขวางกั้นการเข้าสู่ตลาดการเมือง” เพื่อสกัดกั้นไม่ให้มีพรรคขนาดเล็กในตลาดการเมือง ท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญได้กลายเป็นแรงจูงใจให้ตลาดการเมืองอุดมไปด้วยพรรคขนาดใหญ่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้”³²

จะเห็นได้ว่าในโลกของความเป็นจริง รัฐธรรมนูญย่อมส่งผลบางประการต่อตลาดการเมืองโดยตรง โดยเบรนนันและแฮมลิน ได้สรุปผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อตลาดการเมืองเอาไว้สามประการ ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการส่งผ่านสารสนเทศเกี่ยวกับกฎกติกา (Informational Effects of Rules) อันหมายถึงสารสนเทศของการคาดการณ์พฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมือง ประการที่สองคือรัฐธรรมนูญช่วยกำหนดแรงจูงใจ (Incentives) ทั้งการให้คุณ (Rewards) และให้โทษ (Punishments) เมื่อกระทำพฤติกรรมทางการเมืองใดๆ ประการที่สามคือรัฐธรรมนูญส่งผลต่อการคัดสรร (Screening Effects) ตัวแสดงทางการเมืองว่าตลาดการเมืองอนุญาตให้

³¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ,” ใน *วิเคราะห์ก้าพรัฐธรรมนูญ 2534*, (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

³² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*, อ้างแล้ว, 441-442.

ตัวแสดงทางการเมืองชนิดใดบ้าง³³ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทเป็นไปตาม
 นิยามของบุคาแนนที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็น “กฎแห่งการเล่นเกม” (Rules of the
 Game) ที่หรือกติกาในการกำกับตลาดการเมือง

พฤติกรรมของตัวแสดงในตลาดการเมือง

ในปากของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง Riker และ Ordeshook เสนอว่า “บุคคล
 จะออกไปเลือกตั้งโดยพิจารณาจากอรรถประโยชน์ที่ได้รับจากการเลือกตั้ง”
 อันหมายความว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะออกไปเลือกตั้งก็ต่อเมื่อเขาได้รับ
 อรรถประโยชน์จากการเลือกตั้งมากกว่าการที่เขาไม่ออกไปเลือกตั้ง หากเขา
 ได้อรรถประโยชน์จากการเลือกตั้งน้อยกว่า บุคคลดังกล่าวย่อมเลือกที่จะไม่
 ไปเลือกตั้ง และเมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเลือกที่จะไปเลือกตั้ง บุคคลนั้นย่อม
 เลือกสิ่งที่จะให้อรรถประโยชน์แก่ตนสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย ผู้สมัครหรือ
 พรรคการเมือง³⁴ ส่วนในกรณีของไทย อรรถสิทธิ พานแก้วได้ศึกษาพฤติกรรม
 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป
 พุทธศักราช 2550 พบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาเลือกตั้งจากหลายปัจจัย
 โดยที่ให้น้ำหนักกับภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองมากที่สุด ซึ่งอาจมีบริบทจาก
 สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในขณะนั้นเป็นตัวกำหนด³⁵

³³ Geoffrey Brennan and Alan Hamlin, “Constitutional Economics,” *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, (London New York: Palgrave Macmillan, 2002).

³⁴ William H. Riker and Peter C. Ordeshook, “A Theory of the Calculus of Voting,” *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1 (1968), 25-42.

³⁵ อรรถสิทธิ พานแก้ว, *เลือกเพราะชอบ: พฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปปี พ.ศ. 2550*, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2556).

ในฟากของนักการเมืองและพรรคการเมือง แต่เดิมทั้งนักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ต่างเชื่อในข้อเสนอของ Hotelling ซึ่งขยายความมาจาก ‘แบบจำลองร้านไอศกรีม’³⁶ อีกทอดหนึ่ง โดยที่ Hotelling นั้นเชื่อว่า “หน่วยผลิตหรือพรรคการเมืองย่อมเสนอนโยบายที่เป็นกลาง (Middle in Political Spectrum) เสมอ” อย่างไรก็ตาม Myerson ได้หักล้างข้อเสนอดังกล่าวโดยอ้างว่าสวัสดิการ (Welfare) ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้มาจากพรรคที่ตนเองเลือก แต่มาจากพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นที่จะต้องเลือกผู้ที่ตนชอบที่สุดก็ได้ เพราะไม่มีหลักประกันว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้สวัสดิการของตนตามที่ต้องการ Myerson ให้ข้อสันนิษฐานไว้ว่า “หากเป็นระบบที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนสามารถกระจายคะแนนเสียงได้”³⁷ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะกระจายคะแนนเสียงของตนไปสู่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบุคคล หรือแม้แต่การใช้ระบบคะแนนนำกำชัย (First-pass-the-post) ก็อาจทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกระทำการลงคะแนนเสียงด้วยยุทธวิธี (Strategic Voting) โดยเลือกผู้สมัครที่ตนชอบรองลงมาเพื่อหวังผลทางการเมืองบางอย่าง”³⁸

³⁶ Hotelling's Law ซึ่งพัฒนามาจาก Hotelling's Location Model เสนอว่าทุกหน่วยผลิตย่อมกระทำการอย่างสมเหตุสมผล (Rational) เมื่อแต่ละหน่วยผลิตในตลาดผลิตสินค้าที่มีคุณสมบัติไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด

³⁷ วิธีการเลือกตั้งที่สามารถกระจายเสียงลงคะแนนได้ เช่น คะแนนเสียงเป็นพวง (Block Vote) คะแนนเสียงเพื่อเลือก (Alternative Vote) เลือกตั้งสองรอบ (Two-round) รวมไปถึงการเลือกตั้งที่ไม่ใช่ระบบเสียงข้างมากอย่างการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและการเลือกตั้งแบบผสมอีกด้วย

³⁸ Roger B. Myerson, *Economic Analysis of Political Institutions: An Introduction*, (North-western University: Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science, 1996).

กรอบการวิเคราะห์

ในงานฉบับนี้จะนิยาม ‘รัฐธรรมนูญ’ ตามแบบฉบับของสำนักนิติเศรษฐศาสตร์ เช่นเดียวกับวิธีการในงานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ที่ได้ให้นิยามรัฐธรรมนูญว่าเป็น “อภิมหาสถาบัน” (Meta-Institution) ที่ถูกใช้ในการตีความและกำหนดกรอบของสถาบันอื่นๆ ในสังคมต่ออีกทอดหนึ่ง อีกสมมติฐานเบื้องต้นที่กำหนดไว้ในงานฉบับนี้คือการที่พฤติกรรมทางการเมืองทั้งหมดที่กระทำขึ้นโดยตัวแสดงทางการเมืองล้วนกระทำขึ้นด้วยเหตุของความเป็นเหตุเป็นผลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นด้วยความเป็นเหตุเป็นผลสมบูรณ์แบบ หรือความเป็นเหตุเป็นผลเชิงยุทธศาสตร์ หรือการกระทำที่เกิดขึ้นอาจเป็นเหตุเป็นผลสมบูรณ์แบบและเป็นเหตุเป็นผลเชิงยุทธศาสตร์ไปอย่างพร้อมๆ กัน

กรอบการวิเคราะห์ของงานชิ้นนี้คือการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญเป็นกลไกในการออกแบบตลาดการเมือง รวมไปถึงเป็นกลไกในการควบคุมพฤติกรรมของตัวแสดงในตลาดการเมืองด้วยเช่นกัน ในที่นี้ รัฐธรรมนูญควบคุมตลาดการเมืองผ่านการกำหนด “บทลงโทษและแรงจูงใจ” ต่อตัวแสดงในตลาดการเมืองเพื่อก่อให้เกิด “พฤติกรรมอันพึงประสงค์” ของตัวแสดงทางการเมือง โดยหวังว่าการออกแบบโครงสร้างดังกล่าวจะนำไปสู่การเป็นตลาดการเมือง “ในอุดมคติ” อย่างที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากตัวแสดงในตลาดการเมืองย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ผ่านการตัดสินใจแบบเป็นเหตุเป็นผล ตัวแสดงทางการเมืองจึงอาจมีประพฤติกรรมที่สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับประพฤติกรรมที่รัฐธรรมนูญรวมถึงโครงสร้างอื่นๆ พยายามจูงใจให้ตัวแสดงในตลาดการเมืองเป็น การวิเคราะห์ในงานชิ้นนี้จึงมุ่งไปที่สองส่วน คือ พฤติกรรมที่ควรจะเป็นจากการออกแบบตลาดการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และการตอบสนองของตัวแสดงในตลาดการเมืองต่อการออกแบบตลาดการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ภาคหนึ่ง: ตลาดการเมืองในฐานะตลาดนโยบาย

โครงสร้างและพฤติกรรมของตลาดการเมืองโดยทั่วไป

ถ้าหากจะพิจารณาโครงสร้างทางการเมืองพื้นฐานของระบบรัฐสภา (Westminster System) หรือที่ถูกใช้ในประเทศไทยในรูปแบบของ ‘ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข’ โดยพื้นฐานแล้วโครงสร้างทางการเมืองจะประกอบไปด้วยสามสถาบันหลักซึ่งถูกมอบหมายโดยประชาชนให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนคือ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหารและสถาบันตุลาการ โดยที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านการเลือกผู้แทนราษฎร (Representative) ให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนตน ซึ่งประชาชนพิจารณาเลือกผู้แทนราษฎรจาก ‘เมนูนโยบาย’ (Policy Menu) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยหน้าที่ของผู้แทนราษฎรนอกจากจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ผ่านร่างกฎหมายแล้ว ผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ในที่นี้ สถาบันนิติบัญญัติจึงเป็นที่มาของสถาบันบริหาร ต่อมา เมื่อได้นายกรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเลือกคณะรัฐมนตรีของตนและทำการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีในนามของสถาบันบริหารจะทำการบริหารประเทศโดยใช้ ‘เมนูนโยบาย’ ที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน ในขณะเดียวกันก็จะเกิดการคานอำนาจกันระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร ส่วนสถาบันตุลาการจะทำหน้าที่ควบคุมสถาบันนิติบัญญัติและสถาบันบริหารให้ปฏิบัติตามภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกรอบควบคุมโครงสร้างทางการเมืองพื้นฐานที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดคือรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างการปริวรรตของตลาดการเมืองโดยทั่วไป

หากกำหนดให้ตลาดการเมืองเป็นตลาดนโยบาย (Policy Market)

โครงสร้างการปริวรรตของตลาดการเมืองโดยปกติแล้วควรจะเป็นไปตามภาพ³⁹



ภาพประกอบที่ 1 ตลาดการเมืองในอุดมคติ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินบทบาทในฐานะผู้ซื้อ เลือกซื้อสินค้า ก็คือนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ผ่านการพิจารณาว่านโยบายสาธารณะทั้งนโยบายระดับท้องถิ่นของนักการเมืองประจำแต่ละเขตเลือกตั้ง และนโยบายสาธารณะระดับมหภาคที่แต่ละพรรคการเมืองนำเสนอ โดยพิจารณาว่านโยบายดังกล่าวจะมอบอรรถประโยชน์ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ซึ่งประชาชนกระทำการแลกเปลี่ยนดังกล่าวผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งและหวังว่าพวกเขาจะได้รับนโยบายสาธารณะทั้งระดับเขตและระดับมหภาคตามที่ได้ลงคะแนนเสียงเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองไป นักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งย่อมมีพันธะผูกพันในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่ได้โฆษณาหาเสียงเอาไว้ แม้ว่านักการเมืองหรือพรรคการเมืองจะมีสิทธิในการไม่ดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียง แต่ต้นทุนที่ต้องแลกมาคือการที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองย่อมไม่ได้รับความไว้วางใจ

³⁹ ปรับปรุงจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, อ้างแล้ว, 25.

จากประชาชนอีกต่อไป อันนำไปสู่โอกาสที่นักการเมืองและพรรคการเมืองจะ
ไม่ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งถัดไป

หากพิจารณาว่าตัวแสดงในตลาดการเมืองทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมืองต่างเป็น *homo economicus* ผู้แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดแก่ตนเองด้วยกันทุกฝ่าย โดยที่อรรถประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้นโยบายสาธารณะที่ทำให้ประโยชน์สูงสุดกับตน ในขณะที่อรรถประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองคือการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุด ดังนั้น ผู้ที่ได้อรรถประโยชน์สูงสุดในตลาดดังกล่าว ในฝั่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ที่ได้อรรถประโยชน์สูงสุดคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เลือกตั้งพรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อนักการเมืองหรือพรรคการเมืองปฏิบัติตามนโยบายที่ได้หาเสียงเอาไว้ หากรัฐบาลที่มีสิทธิเลือกตั้งมิได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้หาเสียงเอาไว้ อรรถประโยชน์ที่จะลดลงจนเท่ากับอรรถประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้เลือกพรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาล

ส่วนฝ่ายของนักการเมืองและพรรคการเมือง ในส่วนของนักการเมือง ผู้ที่ได้อรรถประโยชน์สูงสุดคือนักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ส่วนฝ่ายของพรรคการเมือง ผู้ที่ได้อรรถประโยชน์สูงสุดคือพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล แล้วลดหลั่นกันไปจนถึงพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับเลือกตั้งเลยแม้แต่น้อยซึ่งได้อรรถประโยชน์เท่ากับศูนย์

แนวนโยบายโครงสร้างและพฤติกรรมของตลาดการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โครงสร้างตลาดการเมืองถูกควบคุมผ่านบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (หมวด 6) บทบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (หมวด 7) บทบัญญัติว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (หมวด 8) บทบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (หมวด

9) บทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ (หมวด 16) และบทเฉพาะกาลรวมไปถึงพระราชบัญญัติที่มีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ อันได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

อย่างไรก็ดี ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือการทำให้ ‘อภิมหาโครงสร้างหลักทางการเมือง’ (Political Superstructure)⁴⁰ เปลี่ยนแปลงไปสู่ประการ ประการแรกคือการที่รัฐธรรมนูญพยายามลดทอนความเป็น ‘ตลาดนโยบาย’ ของตลาดการเมืองผ่านการกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประการต่อมาคือ รัฐธรรมนูญมุ่งลดอรรถประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านการใช้บัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ประการที่สาม รัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายในการก่อให้เกิดระบบหลายพรรค (Multi-party System) ผ่านการสร้างระบบการนับคะแนนเลือกตั้งที่มุ่งให้ประโยชน์กับ ‘พรรคขนาดใหญ่ที่ไม่ใหญ่จนเกินไป’ และประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญสร้างตลาดที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้เล่นรายหนึ่งได้เปรียบมากกว่าผู้เล่นรายอื่นในตลาด

การลดทอนความเป็นตลาดนโยบายของตลาดการเมือง

โดยปกติโครงสร้างการบริวรรตของตลาดการเมืองจำเป็นที่จะต้องถูกควบคุม (regulation) ให้การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งและนักการเมือง/พรรคการเมืองเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ อันหมายถึงการควบคุมให้

⁴⁰ อภิมหาโครงสร้าง (Superstructure) ในที่นี้เป็นไปตามนิยามของ Gramsci อันหมายถึงโครงสร้างทางสังคมที่มีอำนาจนำ (Hegemony) ในการกำกับควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์

นักการเมืองหรือพรรคการเมืองปฏิบัติตามนโยบายที่ตนได้หาเสียงไว้ การควบคุมดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 164 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

อย่างไรก็ดี อรรถประโยชน์จากการสร้างและดำเนินนโยบายอาจไม่เป็นไปตามข้อสมมติดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อผูกมัดอันประกอบไปด้วยกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติให้รัฐบาลปฏิบัติตาม โดยรัฐธรรมนูญได้มีการตีกรอบไว้ตามมาตรา 65 มาตรา 142 มาตรา 162 วรรคหนึ่ง และมาตรา 270 ที่กำหนดให้รัฐบาลพึงต้องปฏิบัติตาม ‘ยุทธศาสตร์ชาติ’ อย่างเคร่งครัด ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การดำเนินนโยบาย และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีวุฒิสภาเป็นผู้ควบคุมให้รัฐบาลปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติอีกทอดหนึ่ง

ในขณะเดียวกันก็ได้มีการกำหนดบทลงโทษของการไม่ปฏิบัติตาม ‘ยุทธศาสตร์ชาติ’ ไว้ในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 มาตรา 26 และ มาตรา 29 โดยมอบหมายให้รัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ชี้มูลความผิด ซึ่งหากรัฐบาลมีความผิดจริง บทลงโทษรัฐบาลหลังจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้ศาลฎีกา ซึ่งบทลงโทษตามมาตรา 81 ของ พ.ร.ป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยทันที รวมถึงเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่เกิน 10 ปี และเพิกถอนสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีวิต นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะอาจผิดตามมาตรา 172 ของ พ.ร.ป. ดังกล่าวเพิ่มเติมโดยอาจถูกจำคุกไม่เกินสิบปี จะเห็น

ได้ว่ามาตรการลงโทษรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติที่ได้กำหนดไว้นั้น มีบทลงโทษรุนแรงจนกระทั่งพรรคการเมืองสูญเสียอรรถประโยชน์ทั้งหมดที่ได้จากการเป็นรัฐบาล

หากนักการเมืองและพรรคการเมืองประพฤติดันโดยแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดตามสมมติฐาน โครงสร้างนโยบายสาธารณะที่ให้อรรถประโยชน์สูงสุดคือโครงสร้างนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติมากที่สุด อันเป็นเพราะต้นทุนในการฝ่าฝืนยุทธศาสตร์ชาตินั้นสูงมากกว่าที่จะยอมรับได้ และเนื่องจากนักการเมืองและพรรคการเมืองย่อมแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดเช่นเดียวกันทั้งตลาด ดังนั้น ในตลาดการเมืองก็จะมีนโยบายสาธารณะเพียงแบบเดียว ในตลาดคือนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ หรือหากพรรคการเมืองเลือกใช้นโยบายที่ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พรรคการเมืองดังกล่าวก็อาจส่งมอบนโยบายสาธารณะให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แต่อย่างใด

เมื่อนโยบายที่รัฐบาลพึงกระทำได้ถูกกำหนดกรอบไว้ด้วยยุทธศาสตร์ชาติ เท่ากับว่านโยบายที่สามารถเป็นไปได้คือนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้อรรถประโยชน์คาดการณ์จะเท่ากับอรรถประโยชน์ที่ได้รับจริงและเท่ากับอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากยุทธศาสตร์ชาติ ในกรณีนี้เท่ากับว่าการพิจารณาอรรถประโยชน์จากนโยบายระดับชาติจึงไร้ประโยชน์เนื่องจากไม่ว่าผู้สมัครจะเลือกผู้สมัครจากพรรคการเมืองใดก็ย่อมได้อรรถประโยชน์เท่ากันทุกประการ เท่ากับว่าความเป็น ‘ตลาดนโยบาย’ ที่ซึ่งประชาชนเลือกซื้อเมนูนโยบายผ่านการเลือกตั้งของตลาดการเมืองได้หมดสิ้นลงไปแล้วโดยสิ้นเชิง ซึ่งการทำลายความเป็นตลาดนโยบายของตลาดการเมืองจะส่งผลให้การซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองจึงจำเป็นที่จะต้องใช้อรรถประโยชน์จากนโยบายระดับเขตเพียงอย่างเดียว หรืออาจต้องกำหนดตัวแปรอื่นๆ อย่างปัจจัยเชิงผู้สมัคร พรรคการเมือง หรืออุดมการณ์เข้ามาใช้ประกอบการพิจารณาทดแทน

ระบบเลือกตั้งที่ลดทอนอรรถประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นระบบการเลือกตั้งแบบ'จัดสรรปันส่วนผสม' (Mixed Members Apportionment) อันประกอบไปด้วยสมาชิกแบบแบ่งเขต 350 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 150 คน โดยข้อแตกต่างสำคัญระหว่างระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันและระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า คือ การเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อล้วนกระทำผ่านบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียวคือบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ด้วยวิธีการดังกล่าวทำให้การเลือกตั้งหนึ่งครั้งเทียบเท่ากับการเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่ชอบ ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจากพรรคการเมืองที่ชอบ รวมถึงนายกรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองที่ชอบพร้อมกันทั้งหมด

โดยปกติ ภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมที่ใช้บัตรเลือกตั้งสองใบ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่ให้อรรถประโยชน์คาดการณ์จากนโยบายระดับเขตเลือกตั้งมากที่สุด และสามารถเลือกพรรคการเมืองที่ให้อรรถประโยชน์คาดการณ์จากนโยบายระดับชาติมากได้อย่างพร้อมๆ กัน ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมได้อรรถประโยชน์คาดการณ์ทั้งจากนโยบายระดับเขตและระดับชาติมากที่สุดเสมอ ซึ่งอรรถประโยชน์คาดการณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกกำหนดจากสองปัจจัยหลัก คือ ความเป็นไปได้ของนโยบาย รวมไปถึงอรรถประโยชน์ที่ได้รับจริงจากการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น

ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว เท่ากับว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์ทั้งจากนโยบายในเขตเลือกตั้งและนโยบายระดับชาติจากบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มสูงที่ไม่สามารถเลือกอรรถประโยชน์สูงสุดจากนโยบายระดับเขตเลือกตั้งและอรรถประโยชน์สูงสุดจากนโยบายระดับชาติได้อย่างพร้อมๆ กัน แต่หากต้องจัดอันดับความพึงพอใจระหว่าง

อรรถประโยชน์คาดการณ์จากนโยบายระดับเขตเลือกตั้งและอรรถประโยชน์
คาดการณ์จากนโยบายระดับชาติไปด้วยกัน เท่ากับว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่
สามารถแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด ณ จุดที่ได้อรรถประโยชน์จากนโยบาย
ระดับเขตเลือกตั้งสูงสุดและนโยบายระดับชาติสูงสุดอย่างที่เคยเป็นได้อีกต่อไป
ระบบดังกล่าวจึงกลายเป็นการลดทอนอรรถประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ระบบการนับคะแนนที่มุ่งสร้างระบบหลายพรรค (Multi-party System)

การนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้
เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยถูกระบุเอาไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช
2561 มาตรา 125 และ มาตรา 128 ซึ่งหากสรุปข้อบังคับที่กล่าวมาข้างต้นให้
เป็นสมการโดยง่าย จะได้ความว่า ภายใต้กติกาการนับคะแนนดังกล่าว จำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคใดพรรคหนึ่งพึงมี ด้วยระบบการนับคะแนน
ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเท่ากับ

$$\frac{\text{จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่เลือกพรรคใดพรรคหนึ่ง}}{\text{จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด}} \times 500$$

โดยที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคใดพรรคหนึ่งพึงมีจะ
เท่ากับจำนวนผู้ชนะในระบบแบ่งเขตรวมกับผู้ที่ได้รับเลือกตามระบบบัญชีรายชื่อ
ซึ่งการคำนวณผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจะกระทำโดยนำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรที่พรรคใดพรรคหนึ่งพึงมีมาหักลบกับจำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่ชนะ
เลือกตั้งของพรรคดังกล่าว หากจำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่ชนะเลือกตั้งยังไม่
ถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคใดพรรคหนึ่งพึงมี ผู้สมัครแบบ

บัญชีรายชื่อก็จะถูกรับเลือกจนกระทั่งเต็มโควตาสมาชิกที่พรรคใดพรรคหนึ่งพึงจะได้รับ แต่หากจำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่ชนะเลือกตั้งมีมากกว่าหรือเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผู้ใดพรรคหนึ่งพึงมี พรรคดังกล่าวจะไม่มีสิทธิในการได้รับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มแต่อย่างใด

Hicken ได้ใช้ข้อมูลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2554 เป็นฐานในการคาดการณ์คะแนนภายใต้กติกาเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นไปตามตารางที่ 1 โดยภายใต้ระบบการนับคะแนนที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในปากของนักการเมือง ต้นทุนในการเข้าตลาดการเมืองระหว่างผู้สมัครแบบเขตและแบบบัญชีรายนี้นั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง โดยเฉลี่ย ผู้สมัครแบบเขตที่ชนะการเลือกตั้งมักจะชนะด้วยคะแนนเสียง 25,000-35,000 คะแนน ในขณะที่ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจำเป็นต้องได้คะแนนเสียงเท่ากับเพดานคะแนนเสียงขั้นต่ำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเท่ากับ 70,000-75,000 คะแนนจึงจะได้รับเลือก เท่ากับว่าผู้สมัครแบบแบ่งเขตใช้ต้นทุนในการเข้าสู่ตลาดการเมืองเพียงครึ่งเดียวของผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ ดังนั้น ภายใต้กติกาดังกล่าว นักการเมืองแบบแบ่งเขตมีความได้เปรียบมากกว่านักการเมืองแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้นักการเมืองย่อมประสงค์ที่จะลงเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมากกว่าบัญชีรายชื่อ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากตลาดเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในไทยมีความเกี่ยวพันกับตลาดเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างสูง ในรูปแบบของ “ตระกูลนักการเมือง” (political dynasty) ที่นักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทเกี่ยวพันไปถึงการเมืองในระดับชาติ⁴¹ ทำให้ในที่นี้การที่นักการเมืองจะเข้าสู่ตลาดการเมืองแบบแบ่งเขต พวกเขาจำเป็นที่จะต้องแข่งขันกับบรรดา ‘เจ้าพ่อ’ หรือเจ้าของ

⁴¹ ประเด็นดังกล่าวอ่านเพิ่มเติมได้ใน สติธร ธนานิติโชติ, “ตระกูลการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของไทย,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ปีที่ 11, ฉบับที่ 2 (2013), 5-23.

พื้นที่เดิมซึ่งมีความได้เปรียบที่มากกว่า และอิงแอบกับพรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากที่สุด นักการเมืองแบบแบ่งเขตหน้าใหม่จึงยากที่จะเบียดแทรกเข้าไปในตลาดเนื่องจากต้นทุนในการเข้าสู่ตลาดการเมืองที่สูงจนเกินไป นักการเมืองหน้าใหม่จึงเหลือเพียงสองทางเลือก คือ ลงสมัครแบบแบ่งเขตกับพรรคอันดับรองลงมา หรือ เปลี่ยนไปลงสมัครแบบบัญชีรายชื่อแทน ซึ่งทั้งสองทางเลือกล้วนทำให้โอกาสที่จะเข้าสู่ตลาดการเมืองจะยิ่งลดน้อยถอยลงไปอีก เท่ากับว่า โครงสร้างการนับคะแนนแบบใหม่จึงกลายเป็นอุปสรรคที่ขวางกั้นมิให้นักการเมืองหน้าใหม่เข้าสู่ตลาดการเมืองได้โดยสะดวกนัก

ในปากของพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองที่เสียเปรียบในกติกาดังกล่าวประกอบไปด้วยพรรคการเมืองสองประเภท ประเภทแรกคือพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีอิทธิพลเฉพาะเขตเลือกตั้งบางเขตเป็นการเฉพาะ และส่งผู้สมัครเฉพาะในเขตนั้นๆ เช่นพรรคพลังชลและพรรคประชาธิปไตยใหม่ เหตุผลสำคัญคือการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคพึงมีนั้นใช้คะแนนจากระบบแบ่งเขตเป็นฐานในการคำนวณ ทำให้ขนาดของฐานคะแนนที่แต่ละพรรคมีย่อมแปรผันตามจำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่พรรคได้ส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง ยิ่งพรรคส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตมากเท่าไร โอกาสที่พรรคจะเก็บเกี่ยวคะแนนเสียงรวมมาเป็นของตนก็ยิ่งมีมากตามไปด้วย ความได้เปรียบเสียเปรียบจึงขึ้นอยู่กับทรัพยากรของแต่ละพรรคการเมืองว่าจะมีความสามารถในการส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตได้มากน้อยเพียงใด กติกาดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการบีบบังคับให้พรรคการเมืองที่สามารถอยู่รอดภายใต้กติกาใหม่ได้ต้องกลายเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่สามารถส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตให้ได้มากที่สุด

พรรคการเมืองอีกจำพวกหนึ่งที่เสียเปรียบจากกติกาดังกล่าวคือพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตชนะเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นพรรคใหญ่สองพรรคในตลาดเลือกตั้งครั้งก่อน

หน้าอย่างพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ อันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการตลาดการเมืองที่เป็น ‘ตลาดผู้ขายสองราย โดยธรรมชาติ’ (Natural Duopoly Market) อันจะนำไปสู่ระบบทวิพรรค (Dual-party Systems) ที่พรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ผูกขาดตลาดการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด กฎการนับคะแนนรูปแบบใหม่จึงมีการกำหนด ‘จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมี’ ซึ่งเทียบเท่าได้กับการกำหนดเพดานการผลิตผู้แทนราษฎร (Maximum Production Quota) ของแต่ละพรรคการเมือง เพื่อให้ไม่ให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองผลิตมีส่นแบ่งในตลาดมากเกินไป โดยที่เพดานการผลิตดังกล่าวตีความว่าผู้ชนะทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อต่างเป็นสินค้าประเภทเดียวกัน และพรรคการเมืองต้องเลือกขายสินค้าเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ทำให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตและผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อต้องแข่งขันและเบียดขับ (Crowding Out) ด้วยกันเอง พรรคการเมืองที่มีผู้สมัครแบบแบ่งเขตชนะเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจึงต้องเสียต้นทุนค่าเสียโอกาสในรูปของผู้สมัครที่ชนะเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อลดลง

ดังนั้น กติกาเลือกตั้งตามระบบจัดสรรปันส่วนผสมมิได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคขนาดดังเช่นที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด แต่กลับเป็นการผลักดันให้พรรคต้องแปรสภาพจากหน่วยผลิตขนาดกลางเป็นหน่วยผลิตขนาดใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็ เป็นการ ‘การถนอมขนาด’ พรรคขนาดเล็กที่ไม่สามารถขยายขนาดของตนเองได้ให้ออกไปจากตลาด เพราะกติกาดังกล่าวเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ทั้งต้นทุนในการส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตและต้นทุนค่าเสียโอกาสของผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ การที่พรรคการเมืองต้องรับกับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นจึงเป็นการบังคับให้พรรคการเมืองต้องกลายสภาพเป็นพรรคขนาดใหญ่เพื่อความอยู่รอดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะเดียวกัน ‘อคติว่าด้วยขนาด’ (Size Bias) ที่ต้องการ ‘พรรคขนาดใหญ่ที่ไม่ใหญ่จนเกินไป’ ได้ทำให้ตลาดการเมืองเป็นตลาดที่มีหน่วยผลิต

ขนาดใหญ่จำนวนไม่มากนักโดยที่ไม่มีหน่วยผลิตใดที่มีส่วนแบ่งเหนือกว่าเป็น
อย่างมาก ทำให้ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จากเดิมที่เป็น
ตลาดผู้ขายสองรายโดยธรรมชาติ ได้กลายสภาพเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด
ที่ไม่มีหน่วยผลิตใดครองตลาดอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองย่อมจัดตั้งรัฐบาลได้หาก
พรรคการเมืองดังกล่าวได้ผู้แทนราษฎรมากพอ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมุ่ง
กวาดต้อนผู้แทนราษฎรในรัฐสภาให้สังกัดพรรคของตนให้มากที่สุดเพื่อรวม
เสียงมาจัดตั้งรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยิ่งทำให้พฤติกรรมดังกล่าวของ
พรรคการเมืองเด่นชัดขึ้น เนื่องจากการกำหนดสิ่งที่เรียกว่า ‘โควตาพึงมี’ ของ
แต่ละพรรคการเมือง รวมไปถึงการกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้งแค่เพียงใบเดียว
เท่ากับว่าพรรคการเมืองที่ประสงค์จะได้ที่นั่งในสภามากที่สุดจำเป็นที่จะต้อง
สะสมผู้สมัครแบบแบ่งเขตให้ได้มากที่สุด เนื่องจากผู้สมัครแบบแบ่งเขตจะ
ทำให้พรรคการเมืองได้เก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคะแนนเสียงสะสม
ไปอย่างพร้อมๆ กัน

รัฐธรรมนูญใหม่จึงสร้างสถานการณ์ให้ผู้สมัครแบบแบ่งเขตที่มีแนว
โน้มที่จะชนะการเลือกตั้งจึงมีความสำคัญต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก
เพราะผู้สมัครในกลุ่มนี้จะทำให้พรรคการเมืองมี ส.ส. อย่างที่ตนต้องการอย่าง
แน่นอน ทำให้การที่พรรคการเมืองจะทำการซื้อตัวผู้สมัครเหล่านี้ก็มีใช้เรื่องที่น่า
ประหลาดใจแต่อย่างใด โดยที่ผู้สมัครเหล่านี้มีอำนาจในการกำหนดค่าตัวของ
ตนอย่างมหาศาล ทำให้จากเดิมที่ตลาดการเมืองเป็นตลาดที่พรรคการเมืองมี
อำนาจเหนือผู้สมัคร เนื่องจากว่าพรรคการเมืองมีอำนาจในการชี้ขาดว่าใครจะ
เป็นตัวแทนผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงการเป็นแหล่งทุนสนับสนุนของผู้สมัคร
รับเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง กลับกลายเป็นว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางส่วนที่มี
แนวโน้มที่จะชนะการเลือกตั้งกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือพรรคการเมืองเสีย
แทน

การสร้างตลาดที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้เล่นรายใดรายหนึ่งเป็น การเฉพาะ

ปฏิเสธไม่ได้ว่าการแข่งขันระหว่างผู้เล่นในตลาดการเมืองในระบบรัฐสภาคือการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งเก้าอี้ยานายกรัฐมนตรี โดยกฎกติกามาตรฐานของการแข่งขันดังกล่าวคือ ‘พรรคการเมืองที่ได้เสียงในสภาล่าง (Lower Assembly) มากที่สุด ย่อมได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลก่อนเป็นพรรคแรก’ อย่างไรก็ตาม กฎกติกาว่าด้วยการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้เป็นไปตามกฎกติกามาตรฐานแต่อย่างใด อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้ทั้งสองสภามีสิทธิลงเสียงเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกัน ตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 272 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ในระหว่างห้าปีแรก การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 วรรคหนึ่งให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสามต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ซึ่งหากพิจารณาว่าด้วยที่มาของสมาชิกสภา ในขณะที่สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงตามมาตรา 83 ของรัฐธรรมนูญ แต่สภาสูง (Upper Assembly) หรือวุฒิสภากลับมีที่มาจาก การคัดเลือกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามมาตรา 269 วรรคหนึ่งที่ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ทำให้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จำนวนสมาชิกสภาที่มีสิทธิร่วมคัดเลือกนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 750 ที่นั่ง ในทางทฤษฎี หากพรรคการเมืองใด

พรรคการเมืองหนึ่งต้องการจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่งหรือเท่ากับ 376 ที่นั่งของทั้งสองสภารวมกัน

หากพิจารณาว่าพรรคการเมืองต้องการที่นั่งในสภา 376 ที่นั่งจาก 500 ที่นั่ง พรรคการเมืองดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงรวมมากกว่าร้อยละ 75.2 ของคะแนนเสียงรวมทั้งหมด หรือเฉลี่ยเขตละ 82,957 คะแนน ซึ่งจำนวนดังกล่าวเป็นไปได้ยากอย่างยิ่งในทางปฏิบัติภายใต้กติกาการเลือกตั้งใหม่ เพราะแม้ว่าพรรคใดพรรคหนึ่งจะชนะเลือกตั้งแบบเขตเป็นจำนวนมาก แต่สัดส่วนคะแนนรวมทั้งประเทศก็ไม่มีทางเพียงพอต่อการได้ 376 เสียง แม้ว่าจะรวมสัดส่วนคะแนนเสียงจากหลายพรรคเข้าด้วยกันแล้วก็ตาม

แต่หากพิจารณาคุณสมบัติสมาชิกทั้ง 250 คนเข้าไปรวมในสมการดังกล่าว โดยที่สมมติให้วุฒิสมาชิกล้วนเป็นปัจเจกบุคคลที่เป็น homo economicus วุฒิสมาชิกก็ย่อมเลือกนายกรัฐมนตรีนั่นเองเห็นว่าเหมาะสม หากวุฒิสมาชิกหนึ่งคนเลือกนายกรัฐมนตรีนั่นเท่ากับว่ามีเสียงสนับสนุนหนึ่งเสียงเทียบเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี สถานการณ์จะกลับตาลปัตรเมื่อกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทั้ง 250 คน ประพฤติตนเช่นเดียวกับพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง คือลงชื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นคนเดียวกันทั้งหมด จะกลายเป็นว่าพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งรัฐบาลต้องการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 126 เสียงเท่านั้นในการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว การที่มีสมาชิกวุฒิสภาเทียบเท่ากับการมีคะแนนเสียงในมือถึง 2/3 ของคะแนนเสียงที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลไว้ล่วงหน้าได้เลยทีเดียว หากปราศจากเสียงสนับสนุนของวุฒิสภาเท่ากับว่าพรรคการเมืองย่อมขาดคะแนนเสียงที่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรัฐสภาโดยสมบูรณ์

ซึ่งถ้าหากพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งก็คือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้คัดเลือก รวมไปถึงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นวุฒิสมาชิกโดยตำแหน่งอีกหกตำแหน่งคือปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการ

ทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นอกจากนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังเป็นผู้เสนอชื่อคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนุญ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ องค์การซึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนุญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญ อีกทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนุญในขั้นต้น รวมไปถึงยังเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อันเป็นผู้ควบคุมกติกาในตลาดเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังเป็นผู้แต่งตั้งสภาพัฒนาปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ อันเป็นผู้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติซึ่งมีผลต่อรัฐบาลที่จะมารับช่วงต่อ

อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวก็มาน่ากังวลมากนักหากสมาชิกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติบางส่วนมิได้ได้จำแลงกายเป็นพรรคการเมือง ในรูปของพรรคพลังประชารัฐเสียเอง การกระทำดังกล่าวเท่ากับว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดำเนินบทบาทเป็นผู้เล่นในตลาดการเมืองและผู้สร้างกติกากำกับตลาดการเมืองไปอย่างพร้อมๆ กัน และกติกาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประโยชน์จากการกำหนดกติกาในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มากกว่าผู้เล่นรายอื่นๆ ในตลาดการเมือง หรือในที่นี้อาจจะกล่าวได้ว่าทั้งรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นกำหนดโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์ต่อการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติผ่านการเลือกตั้ง โดยใช้พรรคพลังประชารัฐ วุฒิสมาชิก และรวมถึงองคาพยพอื่นๆ เป็นตัวแทนในการดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงสร้างทางการเมืองใหม่แทน

ภาคสอง: ตลาดการเมืองในฐานะตลาดอุดมการณ์

**ตลาดการเมืองของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น
การทั่วไป พุทธศักราช 2562**

**บริบททางการเมืองของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562**

หากพิจารณาถึงบริบททางการเมืองอันเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562 บริบทที่สำคัญในการเลือกตั้งครั้งนี้ประกอบไปด้วยสองประการ ประการแรกคือการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกนับตั้งแต่การรัฐประหารในประเทศไทย พุทธศักราช 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นหัวหน้าคณะ โดยเป็นผลสืบเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองไทย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2548 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างสองขั้วอำนาจทางการเมือง คือ ฝ่ายที่สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และฝ่ายที่ต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และทั้งสองฝ่ายพยายามเข้าช่วงชิงอำนาจนำทางการเมืองโดยเฉพาะการจัดตั้งรัฐบาล ผ่านกิจกรรมทางการเมืองทั้งภายในกติกาและภายนอกกติกา อย่างการเลือกตั้ง การชุมนุม ประท้วง และการรัฐประหาร

การแข่งขันดังกล่าวส่งผลมาถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562 โดยทำให้การเลือกตั้งครั้งนี้กลายเป็นสนามประลองทางการเมืองระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และฝ่ายที่ต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างส่งนักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อชิงชัยในการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเฉพาะ ความสำคัญของการเลือกตั้งในครั้งนี้มีสาเหตุจากการ

ที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งอาจจะจัดจำแนกไว้อยู่ในกลุ่มของฝ่ายที่ต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ควบคุมอำนาจการปกครองประเทศมาเป็นระยะเวลาถึงห้าปี การเลือกตั้งครั้งนี้จึงเป็นการเลือกตั้งในช่วงเปลี่ยนผ่านที่ชี้ชะตาว่าฝ่ายที่ต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรจะสามารถยึดอายุการครองอำนาจนำทางการเมืองของตนต่อไป หรือฝ่ายที่สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรจะชนะการเลือกตั้งและช่วงชิงอำนาจนำทางการเมืองได้อีกครั้งหนึ่ง

บริบทประการต่อมาคือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกสี่ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พุทธศักราช 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงกติกากำกับตลาดการเมืองอย่างเป็นทางการทั้งหมด โดยเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ทำให้คุณประโยชน์กับฝ่ายรัฐบาลเดิมเป็นอย่างมาก และมุ่งลดอรรถประโยชน์ของฝ่ายที่สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรเป็นการเฉพาะ

พรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562

พรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562 สามารถจำแนกได้เป็นสี่กลุ่ม คือ 1) พรรคการเมืองกลุ่มที่สนับสนุนทักษิณ ชินวัตร 2) พรรคการเมืองที่ต่อต้านทักษิณ ชินวัตร 3) พรรคการเมืองเดิมที่ไม่ได้แสดงจุดยืนอย่างชัดเจน และ 4) พรรคการเมือง

จัดตั้งใหม่ โดยแต่ละกลุ่มรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ต่างกัน และพรรคการเมืองล้วนปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างแตกต่างกัน โดยอธิบายได้โดยคร่าวๆ ดังนี้

ในกลุ่มของพรรคการเมืองที่สนับสนุนทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเดิมมีพรรคเพื่อไทยเพียงพรรคเดียว แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มุ่งร่างขึ้นมาเพื่อป้องกันมิให้พรรคเพื่อไทยได้เสียงข้างมากในรัฐสภา ด้วยการใช้วิธีคำนวณคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed-member Appointment) ผ่านบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องได้คะแนนเฉลี่ยต่อเขตเป็นจำนวนมากเพื่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งที่นั่ง ในขณะที่พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาลเดิม แม้ว่าการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้าจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก แต่คะแนนรวมเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะการเลือกตั้งหนึ่งคนในการเลือกตั้งครั้งก่อนนั้นไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้แทนราษฎรพึงมีตามกฎหมายปัจจุบัน ทำให้มีแนวโน้มสูงที่พรรคเพื่อไทยจะไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแต่อย่างใด และทำให้จำนวนผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อไทยลดลงจนมีอาจเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้

พรรคเพื่อไทยเล่นเกมดังกล่าวโดยการใช้ยุทธศาสตร์ ‘แตกแบ่งค์พันเป็นแบ่งครี้อย’ ผ่านการตั้งพรรคสำรองขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพรรคเพื่อธรรม พรรคเพื่อชาติ พรรคประชาชาติและพรรคไทยรักษาชาติ ซึ่งแต่ละพรรคต่างมีคุณลักษณะเฉพาะของตน เช่น พรรคไทยรักษาชาติมุ่งเน้นที่ฐานเสียงคนรุ่นใหม่ พรรคประชาชาติมุ่งเน้นที่ฐานเสียงชาวไทยมุสลิม พรรคเพื่อชาติมุ่งเน้นไปที่มวลชนคนเสื้อแดง โดยที่พรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคหลักได้กระจายผู้สมัครผู้แทนราษฎรของตนไปยังพรรคต่างๆ เพื่อกระจายโอกาสในการได้คะแนนเสียงให้ได้มากที่สุด กรณีที่เห็นชัดที่สุดคือการที่พรรคเพื่อไทยส่ง

ผู้สมัครเพียง 250 เขตจากทั้งหมด 350 เขตเลือกตั้ง โดยที่เขตเลือกตั้งที่เหลือเป็นหน้าที่ของพรรคไทยรักชาติในการส่งผู้สมัครเพื่อทดแทน⁴²

ในกลุ่มของพรรคการเมืองที่ต่อต้านทักษิณ ชินวัตร เดิมกลุ่มดังกล่าว นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นคู่แข่งกับพรรคเพื่อไทยมาตลอดการเลือกตั้งที่ผ่านมา และมีฐานเสียงหนาแน่นในภาคใต้และกรุงเทพมหานคร แต่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคการเมืองที่ถือธงนำของกลุ่มดังกล่าวถูกเปลี่ยนมือมายังพรรคพลังประชาชน ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นการเฉพาะ ซึ่งนอกจากจะประกอบไปด้วยบุคคลภายในรัฐบาลปัจจุบันแล้ว ยังมีนักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์ และแกนนำของ 'คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข' (กปปส.) ย้ายเข้าไปร่วมงานเป็นจำนวนมาก ทำให้ฐานเสียงส่วนหนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์ถูกตัดแบ่งมาไว้ที่พรรคพลังประชาชนด้วย นอกจากนี้ แกนนำ กปปส. บางส่วนยังออกมาจัดตั้งพรรครวมพลังประชาชาติไทย (รปช.) ที่ตัดคะแนนเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ด้วยอีกทางหนึ่ง

ในกลุ่มของพรรคการเมืองเดิมที่ไม่ได้แสดงจุดยืนอย่างชัดเจน เช่น พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนาและพรรคภูมิใจไทย ซึ่งล้วนเป็นพรรคขนาดกลางที่เดิมที่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉลี่ย 20-50 คน ต่างส่งผู้สมัครในจำนวนที่เรียกได้ว่าเกือบจะครบทุกเขตเลือกตั้ง จากเดิมที่พรรคเหล่านี้ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งเพียงกึ่งหนึ่งของเขตเลือกตั้งทั้งหมดเท่านั้น โดยในการเลือก

⁴² อย่างไรก็ตาม พรรคไทยรักชาติถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งตัดสินให้ยุบพรรคไปเสียก่อนที่จะมีการลงคะแนนในวันที่ 24 มีนาคม ด้วยข้อหา "เป็นการกระทำอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" ยังไม่ถึงขนาดมีเจตนาจะล้มล้างการปกครอง" เนื่องจากการที่พรรคไทยรักชาติเสนอชื่อทุลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี เป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2554 จากเขตเลือกตั้งทั้งหมด 375 เขต พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน (ชื่อเดิมของพรรคชาติพัฒนา) ส่งผู้สมัครทั้งหมด 288 เขต พรรคชาติไทยพัฒนาส่งผู้สมัครทั้งหมด 153 เขต และพรรคภูมิใจไทยส่งผู้สมัครทั้งหมด 189 เขต เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562 จากเขตเลือกตั้งทั้งหมด 350 เขต พรรคชาติพัฒนาส่งผู้สมัคร 266 เขต พรรคชาติไทยพัฒนาส่งผู้สมัคร 315 เขต และพรรคภูมิใจไทยส่งผู้สมัครครบทั้ง 350 เขต ปรากฏการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของพรรคการเมืองขนาดกลางที่ขยายขนาดจำนวนผู้สมัครของตนเพื่อให้สอดคล้องกับกติกาการเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไป

ส่วนพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะขอเน้นไปที่พรรคสองกลุ่มหลัก กลุ่มที่หนึ่งประกอบไปด้วยพรรคอนาคตใหม่ พรรคเสรีรวมไทยและพรรคเศรษฐกิจใหม่ซึ่งมีแนวทางในการไม่สนับสนุนรัฐบาลเดิม โดยพรรคเหล่านี้พยายามจกฉวยประโยชน์จากกติกาตามรัฐธรรมนูญที่ลดทอนความสามารถของพรรคการเมืองเดิมผ่านการรวบรวมคะแนนเสียงที่ถูกตัดทอนจากพรรคการเมืองเดิม รวมถึงคะแนนตกหล่นจากผู้ที่ไม่ได้ฝึกฝัฝ่ายใดเป็นพิเศษ เพื่อให้มีคะแนนสะสมมากพอที่จะได้ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจำนวนมาก พรรคการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งคือพรรคการเมืองขนาดย่อม เช่น พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรครักษ์ผืนป่าประเทศไทย พรรคพลังปวงชนไทยและพรรคพลังชาติไทย พรรคเหล่านี้ต่างใช้ยุทธวิธีเช่นเดียวกับพรรคกลุ่มแรกคือการรวบรวมคะแนนเสียงให้ได้มากที่สุด โดยคาดหวังว่าพรรคเหล่านี้จะได้คะแนนเสียงมากพอถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงมีซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองเหล่านี้ได้ผู้แทนราษฎรในสภา ซึ่งแตกต่างจากกติกาเดิมที่พรรคการเมืองเหล่านี้มีแนวโน้มสูงที่จะไม่ได้ผู้แทนราษฎรแม้แต่หน่วย

นักการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562

นักการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป
พุทธศักราช 2562 ประกอบไปด้วยผู้สมัครแบบแบ่งเขตจำนวน 11,128 คน
จากพรรคการเมือง 80 พรรค และผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ 2,718 คนจาก
พรรคการเมือง 72 พรรค รวมทั้งสิ้น 13,846 คน เทียบกับจำนวนผู้สมัครในการ
เลือกตั้งครั้งก่อนหน้าคือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป
พุทธศักราช 2554 ที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดเพียง 3,832 คน เท่ากับว่า
นักการเมืองย่อมคาดการณ์ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ปัจจุบันย่อมมีโอกาสที่พวกเขา
ได้รับเลือกตั้งมากขึ้น

พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเป็นไปตามที่คาดการณ์เอาไว้ คือ นักการเมือง
ต่างประพฤติดนในตลาดการเมืองเพื่อแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด ผ่านการ
สังกัดพรรคการเมืองที่พวกเขาคาดว่าจะมีโอกาสในการชนะเลือกตั้งสูงที่สุด
ข้อเสนอดังกล่าวพิจารณาจากการย้ายพรรคการเมืองของบรรดานักการเมือง
ก่อนเส้นตายที่กำหนดให้นักการเมืองสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
ไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยพบว่าเหล่าบรรดานักการเมืองหน้าเดิมในตลาดต่างโยก
ย้ายไปสู่พรรคใหม่อย่างจำละหวั่น ในขณะที่พรรคการเมืองเดิมอย่างพรรคเพื่อ
ไทยและพรรคประชาธิปัตย์ตกอยู่ในสภาวะ ‘สมองไหล’ เนื่องมาจากนักเลือก
ตั้งคนสำคัญต่างสละตำแหน่งของตนไปสร้างพรรคการเมืองใหม่ อย่างพรรค
ไทยรักษาชาติ พรรคประชาชาติ หรือพรรครวมพลังประชาชาติไทย ในขณะที่
ที่บางส่วนเลือกที่จะย้ายชบพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นพรรคนอมินีของคณะ
รัฐประหารโดยตรง และมีโอกาสที่จะชนะเลือกตั้งมากที่สุดหากเปรียบเทียบกับ
พรรคการเมืองในตลาดทั้งหมด

เมื่อนักการเมืองหน้าเดิมย้ายออกจากพรรคขนาดใหญ่ เท่ากับว่าพรรคการเมืองเดิมต้องเติมเต็มเก้าอี้ของตนที่ว่างลง ในขณะที่เดียวกัน พรรคการเมืองที่ตั่งขึ้นใหม่ก็ต้องการผู้สมัครให้เพียงพอต่อการลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งผู้สมัครแบบแบ่งเขตใน 350 เขตเลือกตั้งและผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่ออีก 150 คน ทำให้ความต้องการนักการเมืองของพรรคการเมืองในตลาดนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองต่างต้องการผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสชนะเลือกตั้งสูง และหากเปรียบเทียบระหว่างพรรคการเมืองที่เป็นผู้นำในตลาดเดิมอย่างพรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทย พรรคการเมืองจัดตั้งใหม่ที่มีโอกาสชนะเลือกตั้งอย่างพรรคพลังประชารัฐ และพรรคอนาคตใหม่ และพรรคการเมืองจัดตั้งใหม่ที่เหลือ พรรคการเมืองในกลุ่มแรกและกลุ่มที่สองต่างแสวงหาผู้สมัครที่มีแนวโน้มจะชนะการเลือกตั้งสูงเข้าพรรคของตนไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กลุ่มผู้สมัครที่เหลืออยู่ในตลาดล้วนมีโอกาสน้อยมากที่จะชนะเลือกตั้ง และพรรคการเมืองในกลุ่มที่สามต้องรับผู้สมัครเหล่านี้ด้วยภาระจำยอม

หากจะกล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้ว่าจะดูเหมือนทำให้ตลาดการเมืองขยายใหญ่มากขึ้นกว่าเดิม โดยอนุญาตให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่เข้ามาแข่งขันในตลาดการเมืองมากขึ้น แต่ตัวรัฐธรรมนูญกลับถูกสร้างมาให้คุณประโยชน์แก่นักการเมืองหน้าเดิม โดยอนุญาตให้พวกเขาใช้ความได้เปรียบในฐานะของผู้สมัครที่ชนะเจ้าของพื้นที่เดิมในการผูกตนติดกับพรรคการเมืองที่มีโอกาสที่ชนะการเลือกตั้งมากกว่า เท่ากับว่าพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่ย่อมมีอุปสรรคในการแข่งขันกับผู้สมัครหน้าเดิม และมีโอกาสในการชนะการเลือกตั้งที่น้อยลงไปอีก

นโยบายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562

หากเปรียบเทียบนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้หาเสียงเอาไว้ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562 ของสิบสองพรรคหลัก ประกอบไปด้วย พรรคเพื่อไทย พรรคไทยรักชาติ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ พรรครวมพลังประชาชาติไทย พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรคอนาคตใหม่ พรรคเศรษฐกิจใหม่และพรรคเสรีรวมไทย นโยบายในตลาดการเมืองสามารถถูกจำแนกได้โดยคร่าวๆ ออกเป็นหกกลุ่ม คือ นโยบายการเมืองและความมั่นคง นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการเกษตร นโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข และนโยบายด้านสวัสดิการ

ในด้านของนโยบายการเมืองและความมั่นคงนั้นประกอบไปด้วยสามประเด็นหลัก คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การปฏิรูปกองทัพและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยในตลาดการเมืองสามารถจำแนกนโยบายการเมืองและความมั่นคงได้เป็นสองแนวทาง แนวทางแรกคือแนวทางที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายตามยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อปลดล็อกการดำเนินนโยบายออกจากยุทธศาสตร์ชาติ รวมไปถึงยังเสนอให้ปฏิรูปการเมืองผ่านการปฏิรูปกองทัพ โดยเฉพาะในเรื่องของการเกณฑ์กำลังพลและการใช้งบประมาณทางกลาโหม อีกข้อเสนอที่สำคัญคือการสนับสนุนให้กระจายอำนาจออกจากราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น พรรคที่มีนโยบายไปในแนวทางดังกล่าวประกอบไปด้วยพรรคเพื่อไทย พรรคไทยรักชาติ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคอนาคตใหม่และพรรคเสรีรวมไทย ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีพรรคพลังประชารัฐและพรรครวมพลัง

ประเทศไทยที่เสนอนโยบายตามแนวทางข้างต้น ในขณะที่พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา และพรรคชาติพัฒนา^๑นั้นมิได้เสนอนโยบายออกไปในทางฝั่งใดฝั่งหนึ่งชัดเจน

ในด้านของนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายในตลาดเลือกตั้งครั้งนี้สามารถจำแนกนโยบายได้เป็นห้ากลุ่ม นโยบายในกลุ่มแรกคือนโยบายว่าด้วยแรงงาน โดยเฉพาะนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ โดยมุ่งเน้นไปที่การประกันค่าแรงขั้นต่ำ ทั้งนโยบายการประกันค่าแรงแรงงานทั่วไปที่ 400 บาท ของพรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย รวมไปถึงการประกันค่าแรงของแรงงานระดับอาชีวศึกษาที่ 18,000 บาทของพรรคพลังประชารัฐ และการประกันค่าแรงของแรงงานระดับปริญญาตรีที่ 18,000 บาทของพรรคเพื่อไทย นโยบายว่าด้วยแรงงานอื่นๆ เช่นการขยายอายุเกษียณราชการเป็น 65 ปี ของพรรคชาติไทยพัฒนา โครงการเงินทุนดอกเบี้ยต่ำเพื่ออาชีพที่สองของพรรคเพื่อไทย หรือนโยบายสนับสนุน 15,000 บาทให้กับผู้ทำงานอยู่บ้านของพรรคภูมิใจไทย เป็นต้นนโยบายกลุ่มที่สองคือนโยบายว่าด้วยหนี้ครัวเรือน โดยมุ่งเน้นไปที่การพักชำระหนี้ โดยเฉพาะหนี้ในภาคการเกษตร หนี้ของกลุ่มอาชีพครู และหนี้จากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นโยบายอีกกลุ่มหนึ่งคือนโยบายว่าด้วยภาษี โดยนโยบายในกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยนโยบายขยายฐานภาษี การลดภาษีเงินได้ 10% ของพรรคพลังประชารัฐ นโยบายปรับโครงสร้างภาษีของพรรคประชาธิปัตย์ และนโยบายจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีมรดกของพรรคอนาคตใหม่ เป็นต้น

นโยบายทางเศรษฐกิจอีกหนึ่งกลุ่มที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งคือนโยบายว่าด้วยการปรับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ที่แต่ละพรรคเสนอแนวทางที่ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก พรรคเพื่อไทยเสนอให้เปลี่ยนโครงสร้างรายได้ไปสู่การท่องเที่ยว การส่งออก การเกษตร SME และเศรษฐกิจดิจิทัล พรรคไทยรักษาชาติเสนอให้พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางของเทคซิโนมิกส์ (Techsynomics) พรรค

พลังประชารัฐเสนอโครงการเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) พรรคประชาธิปัตย์เสนอนโยบายเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่ไม่อิงกับการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) พรรคภูมิใจไทยเสนอ Buriram Model ในการพัฒนาจังหวัด พรรคชาติพัฒนาเสนอนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม พรรคอนาคตใหม่เสนอนโยบายหยุดสัมปทานผูกขาดและลดสิทธิประโยชน์ BOI และพรรคเศรษฐกิจใหม่เสนอนโยบายพัฒนาไทยเป็นศูนย์กลางทางการเงินของเอเชีย

ในส่วนของนโยบายการเกษตร นโยบายที่ถือว่าเป็นพื้นฐานของทุกพรรคการเมืองคือนโยบายว่าด้วยการประกันราคาสินค้าเกษตร โดยเฉพาะสินค้าเกษตรพื้นฐานอย่างข้าว ข้าวโพด อ้อย ยางพารา มันสำปะหลังและปาล์มน้ำมัน อีกนโยบายหนึ่งที่เป็นจุดร่วมของทุกพรรคการเมืองคือการลดภาระของเกษตรกรไม่ว่าจะเป็นการลดต้นทุนในการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตไม่ว่าจะเป็นที่ดินทำกิน เครื่องจักรกลทางการเกษตร หรือทุนหมุนเวียนสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรของเกษตรกร นโยบายในกลุ่มดังกล่าวเช่น นโยบายธนาคารที่ดินของพรรคประชาธิปัตย์ กองทุนพักหนี้ของพรรคเพื่อไทย โครงการปลดหนี้เกษตรกรของพรรคชาติไทยพัฒนา โครงการสนับสนุนเครื่องจักรกลทางการเกษตรของพรรคอนาคตใหม่ เป็นต้น นโยบายอีกกลุ่มหนึ่งคือนโยบายการยกระดับอุตสาหกรรมเกษตรไปสู่สิ่งที่เรียกว่า ‘เกษตรอัจฉริยะ’ (Smart Farming) โดยพรรคที่มีนโยบายในกลุ่มนี้ชัดเจนประกอบไปด้วยพรรคไทยรักษาชาติ พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคอนาคตใหม่

ในฝั่งของนโยบายการศึกษา ทุกพรรคการเมืองต่างชูประเด็นการปฏิรูปการศึกษาด้วยกันทั้งสิ้น แต่ด้วยรายละเอียดของชุดนโยบายที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มนโยบายการศึกษาสามารถแบ่งคร่าวๆ ได้เป็นสี่กลุ่มหลัก คือนโยบายสนับสนุนการเข้าถึงระบบการศึกษา นโยบายการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษา นโยบายการปฏิรูปการจัดการศึกษาและหลักสูตรการศึกษา และ

นโยบายว่าด้วยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในกลุ่มของนโยบายสนับสนุนการเข้าถึงระบบการศึกษา นโยบายที่เป็นธงนำในกลุ่มนี้คือนโยบายเรียนฟรีโดยทั้งพรรคเพื่อไทย พรรคพลังประชารัฐ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคอนาคตใหม่ต่างเห็นพ้องต้องกันทั้งหมดว่านโยบายเรียนฟรีควรเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ในขณะที่พรรคชาติไทยพัฒนาเสนอนโยบายเรียนฟรีให้กับกลุ่มลูกหลานเกษตรกร ส่วนพรรคภูมิใจไทยเสนอนโยบายเรียนฟรีแบบออนไลน์ตั้งแต่ระดับประถมจนถึงมหาวิทยาลัย นโยบายกลุ่มที่สองคือนโยบายการสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษา ตัวอย่างของนโยบายกลุ่มนี้ เช่น นโยบายขยายโรงเรียนประชารัฐร่วมพัฒนาและนโยบายชิมประชารัฐเพื่อการศึกษาของพรรคพลังประชารัฐ นโยบาย One Laptop per Child ของพรรคเพื่อไทย นโยบายอาหารเช้าและอาหารกลางวันฟรีของพรรคประชาธิปัตย์ หรือนโยบายทุนครูไฮเทค อำเภอละหนึ่งล้านบาทของพรรคชาติพัฒนา เป็นต้น นโยบายในกลุ่มที่สามคือนโยบายการปฏิรูปการจัดการศึกษาและหลักสูตรการศึกษา ตัวอย่างของนโยบายในกลุ่มนี้ เช่น นโยบายเพิ่มปริมาณครูปฐมวัยของพรรคประชาธิปัตย์ นโยบายพัฒนาทักษะภาษาของพรรคเพื่อไทย นโยบายพื้นฐาน Coding และ AI ของพรรคพลังประชารัฐ หรือนโยบายปฏิรูปโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการของพรรคอนาคตใหม่ เป็นต้น นโยบายในกลุ่มสุดท้ายคือนโยบายว่าด้วยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โดยแบ่งเป็นสองรูปแบบคือนโยบายพักชำระหนี้ เช่นนโยบายของพรรคพลังประชารัฐ และนโยบายปฏิรูปกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เช่นนโยบายของพรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทย

ในส่วนของนโยบายสาธารณสุข ประเด็นหลักทางนโยบายประกอบไปด้วยสามประเด็นหลัก คือนโยบายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายว่าด้วยสวัสดิการทางสาธารณสุข และนโยบายว่าด้วยบุคลากรทางการแพทย์ ในส่วนของนโยบายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เช่นนโยบาย

สามสิบบาทรักษาทุกโรคของพรรคเพื่อไทย นโยบายลดความเหลื่อมล้ำกองทุนสุขภาพของพรรคพลังประชาชน และนโยบายยุบรวมกองทุนสุขภาพเป็นกองทุนเดียวของพรรคอนาคตใหม่ นโยบายในกลุ่มที่สองคือนโยบายว่าด้วยสวัสดิการทางสาธารณสุข เช่น นโยบายเพิ่มสิทธิตรวจสุขภาพของพรรคเพื่อไทย นโยบายเพิ่มสิทธิการรักษาโรคไม่เรื้อรังของพรรคประชาธิปัตย์ นโยบายศูนย์สุขภาพชุมชนของพรรคชาติไทยพัฒนา นโยบายขยายสิทธิประกันสังคมครอบคลุมแรงงานนอกระบบของพรรคอนาคตใหม่ เป็นต้น นโยบายกลุ่มสุดท้ายคือนโยบายว่าด้วยบุคลากรทางการแพทย์ เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งนักศึกษาแพทย์ของพรรคเพื่อชาติ นโยบายเพิ่มค่าตอบแทนอาสาสาธารณสุขหมู่บ้าน (อสม.) ของพรรคประชาธิปัตย์ และนโยบายยกระดับ อสม. เป็นหมอประจำหมู่บ้านของพรรคภูมิใจไทย เป็นต้น

นโยบายกลุ่มสุดท้ายคือนโยบายสวัสดิการสังคม โดยแบ่งคร่าวๆ ได้เป็น นโยบายสวัสดิการผู้ยากไร้และคนว่างงาน นโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุ นโยบายสวัสดิการแม่และเด็ก และนโยบายสวัสดิการอื่นๆ ในกลุ่มของนโยบายสวัสดิการผู้ยากไร้และคนว่างงาน ตัวอย่างนโยบาย เช่น กองทุนคนเปลี่ยนงานของพรรคเพื่อไทย นโยบายเบี้ยสวัสดิการผู้ยากไร้ 800 บาทต่อเดือนของพรรคประชาธิปัตย์ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของพรรคพลังประชาชน เป็นต้น ในส่วนของนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุ เช่น การปรับเปลี่ยนเบี้ยผู้สูงอายุ โดยทุกพรรคเสนอให้ปรับขึ้นเริ่มตั้งแต่ 1,000 บาทต่อเดือนจนถึง 3,000 บาทต่อเดือน นโยบายการสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุของพรรคชาติพัฒนา โครงการโรงเรียนผู้สูงอายุของพรรคพลังประชาชน ในส่วนของนโยบายสวัสดิการแม่และเด็ก นโยบายที่เป็นจุดร่วมของทุกพรรค เช่น เบี้ยเด็กแรกเกิด โดยพรรคประชาธิปัตย์เสนอจ่ายเดือนละ 1,000 บาท จนถึงแปดขวบ พรรคเพื่อไทยเสนอจ่าย 1,200 บาทจนถึงแปดขวบ และพรรคพลังประชาชนเสนอจ่าย 2,000 บาทจนถึง 6 ขวบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีนโยบายเช่นการขยายสิทธิลาคลอดเป็น

180 วันของพรรคอนาคตใหม่ หรือทุนการศึกษาสำหรับผู้มีรายได้น้อย 1,000 บาทต่อเดือนของพรรคชาติพัฒนา เป็นต้น

การแปรสภาพตลาดการเมืองให้เป็นตลาดอุดมการณ์

ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562

จากข้อมูลตามตารางที่ 2 ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตหลายประการด้วยกัน ข้อสังเกตประการแรกคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถสลายความเป็นระบบทวิพรรคของตลาดการเมืองไทยได้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงถึง 26 พรรคด้วยกัน⁴³ โดยที่ไม่มีพรรคใดได้จำนวนผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งซึ่งมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวได้ และถูกบังคับให้จัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบของรัฐบาลผสมเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น โดยในท้ายที่สุด พรรคพลังประชารัฐได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยรวมเสียงจากพรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา พรรครวมพลังประชาชาติไทยและพรรคขนาดเล็กอีก 18 พรรคเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญสามารถเปลี่ยนแปลงระบบทวิพรรคซึ่งถูกสร้างขึ้นด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สำเร็จ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่พยายามสลายระบบทวิพรรคเช่นเดียวกันแต่ไม่สำเร็จ

⁴³ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมาจากการคำนวณโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเปิดเผยผลหลังจากคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงมากกว่าโควตาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมีหนึ่งคน โดยเปิดเผยผลดังกล่าวก่อนที่พรรคขนาดเล็กจำนวน 18 พรรคที่ได้คะแนนเสียงรวมต่ำกว่าโควตาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมีหนึ่งคน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งยืนยันว่าวิธีการคำนวณดังกล่าวนั้นถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติทุกประการ

ข้อสังเกตประการต่อมาคือการที่พรรคการเมืองอันดับหนึ่งอย่างพรรคเพื่อไทยไม่ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อแม้แต่คนเดียว ซึ่งรวมไปถึงแคนดิเดตนายกรัฐมนตรีของพรรคเพื่อไทยอย่างคุณหญิงสุรดา รัตน เกษรา-พันธุ์ในจำนวนดังกล่าวด้วย อันเนื่องมาจากพรรคเพื่อไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ได้รับเลือกตั้งมากกว่าจำนวนโควตาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมีของพรรคเพื่อไทยที่ 110 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎกติกาจำกัดผลการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สัมฤทธิ์ผลในการลดทอนความแข็งแกร่งของพรรคเพื่อไทยลง ทั้งจากการบีบบังคับให้พรรคเพื่อไทยต้องสลายตนเองเป็นพรรค์ย่อยๆ หลายพรรค์ รวมถึงกติกาที่ทำให้พรรคเพื่อไทยไม่สามารถใช้ประโยชน์จากคะแนนเสียงรวม (Popular Vote) ของตนได้อย่างเต็มหน่วย จนทำให้พรรคเพื่อไทยและพรรคเครือข่ายอย่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อชาติได้เสียงในสภาผู้แทนราษฎรรวมกันเพียง 148 เสียงเท่านั้น⁴⁴ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงต้นทุนคะแนนเสียงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน พรรคเพื่อไทยยังเป็นพรรคที่มีต้นทุนคะแนนเสียงต่ำที่สุดคือ 57,949 เสียงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน⁴⁵ และยังต่ำกว่าโควตาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมีที่ 71,124 เสียงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือพรรคคู่แข่งสำคัญของพรรคเพื่อไทยอย่างพรรคประชาธิปัตย์กลับสูญเสียสถานะของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ภายใต้ระบบทวิพรรคและกลายเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กในสภาผู้แทนราษฎรใกล้เคียงกับพรรคขนาดกลางอย่างพรรคภูมิใจไทย สาเหตุสำคัญอาจ

⁴⁴ เปรียบเทียบกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2554 ที่พรรคเพื่อไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูงถึง 265 ที่นั่ง โดยแบ่งเป็นสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อ 61 ที่นั่ง และแบบแบ่งเขต 204 ที่นั่ง

⁴⁵ จำนวนดังกล่าวไม่รวมถึงพรรคเล็ก 18 พรรค ที่มีจำนวนคะแนนเสียงรวมต่ำกว่าโควตาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมี

มีที่มาจากสองประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน คือ การที่ฐานเสียงดั้งเดิมของพรรคประชาธิปัตย์นั้นเป็นฐานเสียงเดียวกับพรรคพลังประชารัฐและพรรครวมพลังประชาชาติไทย ซึ่งแต่ละพรรคนั้นต่างต้องแย่งชิงฐานเสียงด้วยกันเอง ในขณะเดียวกัน จุดยืนของพรรคประชาธิปัตย์ก็ไม่ได้ชัดเจนมากนัก ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีจุดยืนทางการเมืองคนละด้านกับพรรคเพื่อไทย แต่กลับเสนอแนวนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางเดียวกัน รวมไปถึงการไม่เห็นด้วยกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกด้วย ความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลให้พรรคประชาธิปัตย์มีอาจตอบสนองต่อฐานเสียงเดิม รวมไปถึงไม่สามารถแย่งชิงส่วนแบ่งจากพรรคอื่นๆ ได้ จนพรรคประชาธิปัตย์สูญเสียที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นจำนวนมาก เหลือเพียงหนึ่งในสามของจำนวนผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งครั้งก่อนหน้า โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์นานนับทศวรรษ กลับกลายเป็นว่าพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้ที่นั่งในเขตกรุงเทพมหานครแม้แต่เขตเดียว

ข้อสังเกตประการต่อมาคือการที่ข้อสมมติฐานของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการจำนวนมากที่เชื่อว่ากติกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองขนาดกลาง แต่ผลการเลือกตั้งที่ออกมาในหักล้างข้อเสนอดังกล่าวอย่างโดยสิ้นเชิง โดยพรรคขนาดกลางในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2554 อย่างพรรคชาติไทยพัฒนาและพรรคชาติพัฒนากลับไม่ได้ประโยชน์จากกติกาใหม่แม้แต่น้อย โดยที่พรรคการเมืองเหล่านี้ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใกล้เคียงกับจำนวนเดิม แต่กลับต้องส่งผู้สมัครลงแข่งขันมากขึ้น และอาจเสียประโยชน์จากการที่ต้นทุนในการดำเนินการของพรรคการเมืองสูงขึ้น ส่วนในกรณีของพรรคภูมิใจไทยนั้นถือว่าอยู่ในสถานะของการไม่ได้ประโยชน์และไม่เสียประโยชน์ เนื่องจากพรรคภูมิใจไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มากขึ้นตามสัดส่วนผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้นตามกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกตประการสุดท้ายคือพรรคที่ก่อตั้งใหม่กลับสามารถถกฉวยโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงกติกาได้ ไม่ว่าจะเป็นพรรคอนาคตใหม่ พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรคเสรีรวมไทย รวมไปถึง 18 พรรคการเมืองที่สามารถใช้ประโยชน์จากการสะสมคะแนนเสียงเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในรัฐสภา กรณีที่เห็นได้ชัดที่สุดคือการที่พรรคอนาคตใหม่ได้จำนวนผู้แทนราษฎรที่ 81 ที่นั่ง ซึ่งเหนือความคาดหมายของนักวิชาการและสื่อมวลชนเป็นอย่างยิ่ง โดยยุทธศาสตร์สำคัญคือการรณรงค์ขายสินค้าในรูปของหัวหน้าพรรคและรองหัวหน้าพรรคอย่างธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจและปิยบุตร แสงกนกกุล พ่วงไปกับสินค้าอื่นๆ ของพรรคไม่ว่าจะเป็นนโยบายพรรค ผู้สมัครแบบแบ่งเขต หรือแม้แต่สินค้าที่ระลึก เพื่อที่จะทำได้คะแนนสะสมมากที่สุด ยุทธวิธีเดียวกันนี้ถูกนำไปใช้โดยพรรคการเมืองอื่นๆ อย่างพรรคเศรษฐกิจใหม่ (มิ่งขวัญ แสงสุวรรณ) พรรคเสรีรวมไทย (เสรีพิสุทธ์ เตมียเวส) หรือพรรคเล็กอย่างพรรคประชาชนปฏิรูป (ไพบูลย์ นิตยะวัน) และพรรคไทยศรีวิไลย์ (มาร์ค พิทบูลหรือ ณัฏพล สุพัฒนะ) ผลลัพธ์ที่ได้คือพรรคอนาคตใหม่ แม้ว่าจะชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเพียงไม่กี่สิบเขต แต่ผู้สมัครของพรรคอนาคตใหม่ก็ติดอยู่ในสามลำดับแรกของผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดของทุกเขต จนทำให้คะแนนรวมทั้งประเทศมากพอที่จะได้ที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อเป็นจำนวนมาก รวมไปถึงพรรคขนาดรองลงมาอย่างพรรคเศรษฐกิจใหม่และพรรคเสรีรวมไทยที่ได้ที่นั่งแบบบัญชีรายชื่อเกินห้าที่นั่งด้วยเช่นกัน

การแปลงตลาดนโยบายให้เป็นตลาดอุดมการณ์ในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562

โดยปกติแล้วตลาดการเมืองย่อมเป็นทั้งตลาดนโยบายและตลาดอุดมการณ์ไปอย่างพร้อมๆ กัน อันเนื่องมาจากหากพิจารณาพรรคการเมืองเด่นๆ ในระบบการเมืองโลกปัจจุบัน พรรคการเมืองโดยส่วนใหญ่ย่อมอิงกับอุดมการณ์ไม่ว่าจะเป็นอุดมการณ์ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจหรือทางสังคม อย่างใดอย่างหนึ่งเสมอ ตัวอย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา พรรครีพับลิกันผูกมัดตนกับอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยม (American Conservatism) อย่างเหนียวแน่น และชุดนโยบายของพรรครีพับลิกันก็เกาะเกี่ยวไปกับอุดมการณ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมต่อต้านการทำแท้ง หรือการเปิดเสรีอาวุธปืน ซึ่งตรงข้ามกับคู่แข่งสำคัญอย่างพรรคเดโมแครตที่สนับสนุนแนวทางแบบรัฐสวัสดิการ สนับสนุนความหลากหลายทางเพศ สนับสนุนการทำแท้งเสรีและผลักดันการควบคุมอาวุธปืน ภายใต้อุดมการณ์หลักของพรรคมุ่งไปในแนวทางเสรีนิยมมากกว่า เช่นเดียวกับในสหราชอาณาจักรที่พรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงานต่างยืนอยู่คนละฟากของอุดมการณ์ระหว่างอนุรักษนิยม (liberal conservatism) และสังคมนิยมประชาธิปไตย (democratic socialism) และแสดงออกมาในรูปของนโยบายที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด โดยพรรคอนุรักษนิยมเสนอนโยบายที่ออกไปในทางสนับสนุนชนชั้นนำและชนชั้นกลาง ส่วนพรรคแรงงานเสนอนโยบายในทางของสังคมนิยมที่เอาใจกลุ่มผู้ใช้แรงงานมากกว่า

นอกจากในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร พรรคการเมืองทั่วโลกต่างผลิตนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของตน โดยเฉพาะนโยบายแบบเสรีนิยม/สังคมนิยมกับนโยบายแบบอนุรักษนิยม อันเป็นชุดอุดมการณ์กระแสหลักของพรรคการเมืองทั่วโลก นอกจากนี้ ยังมีนโยบายที่ยึดกับชุดอุดมการณ์

แบบจำเพาะเจาะจง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเชื้อชาตินิยมที่อิงกับแนวคิดภูมิบุตร⁴⁶ (bumiputra) ของพรรคอัมโน (UMNO) ในมาเลเซีย ชุดนโยบายชาตินิยมจีนตามแนวทางของลัทธิไตรราษฎร์⁴⁷ (tridemnism) ของพรรคก๊กมินตั๋งแห่งไต้หวัน หรือชุดนโยบายต่อต้านสหภาพยุโรป⁴⁸ (Euroscepticism) ของพรรคขวาจัด (Far-right) ในยุโรปภาคพื้นทวีปเช่นแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) ในฝรั่งเศส พรรคฟิเดสค์ (Fidesz) ในฮังการี และพรรคเสรีแห่งออสเตรีย (FPÖ) ในออสเตรีย ซึ่งในตลาดการเมืองจะประกอบด้วยชุดนโยบายมากกว่าสองชุดขึ้นไป ขึ้นอยู่กับว่าระบบการเมืองดังกล่าวเป็นระบบทวิพรรคหรือระบบหลายพรรค

ตัดภาพกลับมาที่ตลาดการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: ซึ่งถูกออกแบบให้เป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดที่มีผู้ขายจำนวนมาก ทำให้ในทางปฏิบัติ ตลาดการเมืองย่อมประกอบด้วยสินค้านโยบายที่หลากหลายเพียงพอที่จะตอบสนองต่อรสนิยมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตลาดการเมือง อย่างไรก็ตาม นโยบายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการ

⁴⁶ แนวคิดภูมิบุตร (bumiputra) หมายถึงแนวความคิดที่เชื่อว่าชนชาวมลายูพื้นถิ่นในมาเลเซีย นั้นล้ำหลังทางสังคมและเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับเชื้อชาติอื่นๆ (โดยเฉพาะเชื้อชาติอื่น) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการให้สิทธิประโยชน์บางอย่างแก่ชนชาวมลายูพื้นถิ่นเพื่อให้มีสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจทัดเทียมกับชนชาติอื่นๆ

⁴⁷ ลัทธิไตรราษฎร์ (Three Principles of the People) หมายถึงแนวความคิดของ ดร.ซุนยัต เซิน ถึงการสร้างให้สาธารณรัฐจีน (Republic of China) เป็นรัฐที่แข็งแกร่ง โดยประกอบไปด้วยหลักสามประการ คือ ชาตินิยม (Minzú) ประชาธิปไตย (Minquán) และความอยู่ดีกินดี (Minsheng)

⁴⁸ แนวคิดต่อต้านสหภาพยุโรป (Euroscepticism) หมายถึงแนวคิดที่ไม่เชื่อมั่นต่อการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป (European Union) โดยเชื่อว่าการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรปอย่างในปัจจุบันนั้น มีข้อเสียมากกว่าข้อดี และมีข้อเสนอตั้งแต่การปฏิรูปโครงสร้างกลไกของสหภาพยุโรปจนถึงให้รัฐของตนถอนตัวจากการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปอย่างสมบูรณ์แบบ

ทั่วไป พุทธศักราช 2562 กลับมิได้มีความแตกต่างออกไปอย่างสลักสำคัญแต่อย่างใด หากงานนโยบายของสืบทอดการเมืองหลักในการเลือกตั้งครั้งดังกล่าว จะพบว่าทุกพรรคการเมืองต่างเลือกสมทวนแนวทางตามแบบประชานิยม (populism)⁴⁹ ด้วยการลดแลกแจกแถมทางนโยบายด้วยกันแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการประกันราคาสินค้าเกษตร การพักชำระหนี้ หรือสวัสดิการแบบให้เปล่า ความแตกต่างของพรรคการเมืองในตลาดเลือกตั้งครั้งนี้ นอกจากคุณลักษณะเฉพาะของผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็มีเพียงแต่จุดยืนทางการเมืองระหว่างการสนับสนุนระบอบประยุทธ์⁵⁰ ให้คงอยู่ต่อไปหรือไม่สนับสนุนระบอบประยุทธ์เท่านั้น

หากพิจารณาถึงสาเหตุของการเหมือนกันของนโยบายทั้งตลาดการเมือง ผู้ต้องสงสัยหมายเลขหนึ่งย่อมหนีไม่พ้นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่มีตรึงกับรัฐธรรมนูญอย่างเหนียวแน่น อีกทั้งยังควบคุมการดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองผ่านการลงโทษพรรคการเมืองที่ดำเนินนโยบายออกนอกเส้นทาง โดยหากพิจารณาถึงเป้าหมายหกประการภายในยุทธศาสตร์ชาติอันประกอบไปด้วย 1) ความมั่นคง 2) การสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4) การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5) การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 6) การปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ

⁴⁹ นิยามของสิ่งที่เรียกว่า “ประชานิยม” ในที่นี้เน้นเสียงไปทางของ “ประชานิยมทางเศรษฐกิจสังคม” (socio-economic approach of populism) อันหมายถึงการที่ตัวแสดงทางการเมืองเลือกเสนอนโยบายที่ใช้งบประมาณทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลให้กับประชาชน ด้วยเป้าหมายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงและแรงสนับสนุนทางการเมืองเป็นสำคัญ

⁵⁰ ผู้เขียนใช้คำว่าระบอบประยุทธ์ (Prayuth Regime) ตามนิยามของประจักษ์ ก้องกีรติและวิระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร (2561) อันหมายถึงระบอบที่กองทัพภายใต้การนำของประยุทธ์ จันทร์โอชาและพวกมุ่งเข้าควบคุมพื้นที่ทางการเมืองผ่านการร่วมมือกับกลุ่มทุนและชนชั้นนำ ในขณะที่เดียวกันก็เข้าควบคุมพื้นที่ทางนโยบายผ่านการลดอำนาจของระบบราชการพลเรือน (bureaucratic polity) ลง

จะพบว่านโยบายของทุกพรรคการเมืองสามารถใช้เป็นแนวทางเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และอาจถือได้ว่าเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีอย่างสมบูรณ์ก็ได้

และหากเจาะลึกไปยังแผนปฏิรูปประเทศ 13 ด้าน ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิรูปประเทศโดยละเอียดตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งมีรายละเอียดดังตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าแผนปฏิรูปประเทศได้ถูกนำมาแปลงสภาพเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งการนำมาใช้ดังกล่าวมีทั้งการนำมาใช้เป็นเป้าหมายของนโยบาย หรือเป็นการหยิบนำมาใช้โดยตรงโดยที่ไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ โดยแนวทางปฏิรูปประเทศบางส่วน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีมาใช้ การปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ หรือนโยบายค่าตอบแทนครู ได้ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายของบางพรรคการเมืองโดยตรง พฤติกรรมดังกล่าวทำให้สามารถสรุปได้ว่าแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศซึ่งถูกบังคับให้ปฏิบัติตามด้วยรัฐธรรมนูญมีผลสำคัญต่อการออกแบบนโยบายของพรรคการเมือง โดยที่พรรคการเมืองพยายามออกแบบนโยบายของตนให้สอดคล้องกับข้อบังคับดังกล่าว

อย่างไรก็ดี แม้ว่ายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีและแนวทางการปฏิรูปประเทศจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่สมเหตุสมผลในการอธิบายถึงความเหมือนกันของนโยบายทั้งตลาดการเมือง แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการอธิบายถึงการที่นโยบายของทั้งตลาดการเมืองถูกออกแบบภายใต้แนวคิดประชานิยม เนื่องจากการบรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแนวทางการปฏิรูปประเทศย่อมบรรลุได้ด้วยหลายแนวทาง ไม่ว่าจะเป็นแนวทางเสรีนิยม สังคมนิยม รัฐสวัสดิการ หรือแม้แต่ (ในทางทฤษฎี) ด้วยแนวทางแบบคอมมิวนิสต์ก็ตาม อีกทั้งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จะมีผลในการแทรกแซงทางนโยบายก็ต่อเมื่อ

พรรคการเมืองนำนโยบายมาปฏิบัติใช้ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นชนะการเลือกตั้งและเข้าไปใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายเสียก่อน รวมไปถึงโอกาสในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะปลดพันธะผูกพันข้างต้นออกไป

เหตุผลที่แท้จริงของการที่นโยบายทั้งตลาดการเมืองถูกผลิตออกมาโดยที่ไม่มี ความแตกต่างๆ ใด คือการที่ตลาดการเมืองถูกออกแบบให้พรรคการเมืองจำเป็นต้องแสวงหาคะแนนเสียงอย่างไม่ที่สิ้นสุดเพื่อที่จะชนะการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้เข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองผ่านรัฐสภาและรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อตลาดการเมืองถูกกำหนดเงื่อนไขให้เสียงข้างมากที่จะทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้นมากกว่าสองในสามของเสียงในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เมื่อพรรคการเมืองต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากการแสวงหานักการเมืองที่มีแนวโน้มที่จะชนะเลือกตั้งแบบเขตสูงแล้ว พรรคการเมืองย่อมต้องสร้างนโยบายที่ตอบสนองต่อประชาชนส่วนใหญ่เพื่อกวาดคะแนนเสียงมาไว้กับฝั่งตนให้ได้มากที่สุดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หากพิจารณาถึงบริบทของการออกแบบนโยบายเพื่อแข่งขันในสนามเลือกตั้งของไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปนับตั้งแต่พุทธศักราช 2476 อย่างไรก็ดี กลไกการกำหนดนโยบายระดับชาตินั้นถูกผูกขาดไว้กับระบบราชการ (Bureaucratic Polity) ซึ่งมีผู้เล่นคือเหล่าบรรดา ‘เทคโนแครต’ (Technocrats) หรือ ‘ขุนนางนักวิชาการ’ ตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยที่ฝ่ายการเมืองมีอาจเข้าไปชี้แนะหรือแทรกแซงการตัดสินใจของขุนนางนักวิชาการเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะหลังจากการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่กลายเป็นกรอบควบคุมการกำหนดนโยบายอย่างเข้มข้น และทำให้การสร้างนโยบายเพื่อแข่งขันในตลาดการเมืองจึงปราศจากความจำเป็น โดยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2504 เป็นต้นมา พรรคการเมืองต่างกำหนดนโยบายของตนตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรง นโยบายของ

พรรคการเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงมีความเหมือนกันแทบทั้งจะตลาดการเมือง

อย่างไรก็ดี สภาพดังกล่าวก็สิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ทำลายการผูกขาดอำนาจของการกำหนดนโยบายโดยระบบราชการผ่านการออกแบบตลาดการเมืองให้เป็น 'ตลาดนโยบาย' ที่พรรคการเมืองเสนอเมนูนโยบายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกซื้อผ่านการลงคะแนนเสียง ผลลัพธ์ที่ได้คือการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองดั้งเดิมอย่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยที่เสนอนโยบายตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคไทยรักไทยที่เสนอขายเมนูนโยบายแบบประชานิยมในชื่อของ 'ทักษิณอมิกส์' (Thaksinomics) ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นโครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้านหนึ่งอำเภอหนึ่งทุน บ้านเอื้ออาทร การพักหนี้เกษตรกร และนโยบายอื่นๆ ที่มุ่งเน้นไปในการแจกสวัสดิการให้กับประชาชนโดยตรง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2544 ด้วยนโยบายในแนวทางประชานิยมแบบทักษิณอมิกส์ ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยได้รับเสียงสนับสนุนกว่า 11 ล้านเสียง และที่นั่งในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 248 ที่นั่งจากทั้งหมด 500 ที่นั่ง เปรียบเทียบกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ได้เพียงเจ็ดล้านเสียงเศษเท่านั้น ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถตั้งรัฐบาลพรรคเดียวขึ้นเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และชุดนโยบายดังกล่าวก็ถูกสานต่อในการเลือกตั้งครั้งถัดมาซึ่งพรรคไทยรักไทยกวาดที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรได้สูงถึง 375 เสียง ชุดนโยบายประชานิยมกลายเป็นหลักประกันถึงชัยชนะในสนามเลือกตั้งและกลายเป็นมรดกตกทอดมายังพรรคการเมืองฝั่งทักษิณ ชินวัตรหลังจากที่พรรคไทยรักไทยถูกตัดสินให้ยุบพรรคทั้งพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้ว่าจะมีการรัฐประหารถึงสองครั้ง แต่ถ้าหากนับเฉพาะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง พรรคเครือข่ายของทักษิณ ชินวัตรทั้งพรรค 'ไทยรักไทย' พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทยล้วนครองอำนาจอย่างต่อเนื่อง ผ่านการชนะการเลือกตั้งด้วยการเสนอแนวนโยบายแบบประชานิยม แม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งควบคุมการกำหนดนโยบายและสกัดกั้นการใช้นโยบายแบบประชานิยมด้วยองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระ ก็มีอาจสกัดกั้นชัยชนะต่อเนื่องเช่นนี้ได้ เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงเลือกพรรคเครือข่ายของทักษิณ ชินวัตรเป็นอันดับหนึ่งอยู่เสมอ แนวโน้มดังกล่าวส่งผลให้คู่แข่งรายอื่นๆ ในตลาดการเมืองอย่างพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนาหรือพรรคภูมิใจไทยต่างปรับตัวโดยการใช้นโยบายในแนวทางประชานิยมตามแบบฉบับของพรรคไทยรักไทยด้วยกันทั้งสิ้น แต่ถึงอย่างไรก็ตาม พรรคเหล่านี้ก็ยังมีอาจที่จะแข่งหน้าพรรคเครือข่ายของทักษิณ ชินวัตรขึ้นเป็นผู้ชนะในสนามเลือกตั้งได้แต่อย่างใด

เมื่อการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเวียนมาถึง ภายใต้กติกาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ถูกออกแบบให้พรรคการเมืองจำเป็นต้องแสวงหาคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด และพรรคการเมืองต้องการอรรถประโยชน์สูงสุดจากการชนะการเลือกตั้ง อีกทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่างพึงพอใจนโยบายแบบประชานิยมมากที่สุด ตลาดการเมืองจึงจูงใจให้สินค้านโยบายในตลาดต้องเป็น 'นโยบายแบบประชานิยม' เพียงแบบเดียว ถึงแม้ว่าการกำหนดนโยบายจะถูกควบคุมด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่อาจลดทอนอรรถประโยชน์ของพรรคการเมืองจนเหลือศูนย์ พรรคการเมืองก็ยังเลือกที่จะเสนอนโยบายแบบประชานิยมเข้าไปในตลาดอย่างท่วมท้นมหาศาล จนกระทั่งในตลาดการเมืองไม่มีชุดนโยบาย

แบบอื่นนอกจากนโยบายแบบประชานิยม ดังทฤษฎีของ Hotelling ที่เชื่อว่า
ท้ายที่สุดตลาดการเมืองจะเหลือนโยบายเพียงรูปแบบเดียวเสมอ

ไม่ว่าเป้าหมายประสงค์ของตัวแสดงทางการเมืองจะเป็นไปเพื่อเข้าไป
ใช้อำนาจทางการเมือง หรือจะเข้าไปแก้ความพิกลพิการของกติกาในตลาด
การเมือง การออกแบบโครงสร้างตลาดการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ทำลายความเป็น ‘ตลาดนโยบาย’ ของ
ตลาดการเมืองลงอย่างไม่มีขึ้นดี และทำให้ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลายเป็น ‘ตลาดอุดมการณ์’
ที่มีใช้การแข่งขันระหว่างผู้สมาทานแนวคิดเสรีนิยมและผู้เชื่อมั่นในแนวคิด
สังคมนิยม หรือผู้ขึ้นชอบในระบบตลาดเสรีกับผู้นิยมชมชอบแนวนโยบายรัฐ
สวัสดิการเชกเช่นการแข่งขันผ่านสนามเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ
แต่กลับเป็นการแข่งขันระหว่างผู้ที่อยากให้ระบอบทหารสามารถฟอกตัวเป็น
รัฐบาลพลเรือนได้อย่างไม่ขัดเขิน กับผู้ที่ไม่ต้องการให้คณะรัฐประหารเป็น
รัฐอธิปไตยตามกฎหมายอีกต่อไป โดยที่มีชุดนโยบายประชานิยมเป็นเมฆ
นโยบายภาคบังคับที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีสิทธิเลือกและไม่สามารถเปลี่ยนแปลง
เป็นอย่างอื่นได้แต่อย่างใด

สรุปสังท้าย

ตลาดการเมืองเป็นเช่นเดียวกับตลาดสินค้าทั่วไปที่มีราษฎรผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งเป็นผู้ซื้อและมีการเมืองเป็นผู้ขาย ในขณะที่พรรคการเมืองประพฤติ
ตนเป็นผู้ขายและหน่วยผลิตไปพร้อมๆ กัน โดยที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่าง
แสวงหาอรรถประโยชน์ผ่านการเลือกตั้งด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งแม้ว่าตลาดการเมือง
จะดูเหมือนเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก แต่ที่แท้จริง
แล้วตลาดการเมืองมิได้เป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์แต่อย่างใด เพราะในทาง
ทฤษฎี ตลาดการเมืองโดยปกติควรจะเป็นตลาดผู้ขายน้อยราย อันเนื่องมา

จากการที่มีพรรคการเมืองจำนวนน้อยเกินไปย่อมไม่อาจทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบรรลถึงอรรถประโยชน์สูงสุดได้ ในขณะที่เดียวกันการที่มีพรรคการเมืองมากเกินไปย่อมทำให้ได้ระบบการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ อย่างไรก็ตาม ตลาดการเมืองถูกออกแบบและกำหนดกติกาในการซื้อขายแลกเปลี่ยนด้วยสิ่งที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญ ทำให้คุณลักษณะของตลาดการเมืองย่อมเป็นไปตามเป้าประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีจินตภาพที่อยากจะเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองไทยจากตลาดผู้ขายน้อยรายที่มีผู้ขายหลักเพียงสองราย ให้กลายเป็นตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดที่มีผู้ขายขนาดที่ไม่เล็กไม่ใหญ่เป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงตลาดการเมืองผ่านการสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของพรรคการเมืองด้วยกำหนดระเบียบวิธีการเลือกตั้งให้เอื้อประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่ ‘ไม่เล็กไม่ใหญ่จนเกินไป’ และให้โทษแก่พรรคการเมืองที่เหลือในตลาดการเมือง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมุ่งสร้างตลาดการเมืองที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เล่นรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะผ่านการสร้างกฎกติกาที่ขัดต่อหลักธรรมเนียมปฏิบัติสากลด้วยอีกประการหนึ่ง

นอกจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังเปลี่ยนแปลงเป้าประสงค์ของตลาดการเมืองด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการทำลายความเป็นตลาดนโยบายของตลาดการเมืองลงอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะตลาดการเมืองในระดับมหภาคซึ่งถูกควบคุมเบ็ดเสร็จด้วยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ส่งผลให้การเสนอซื้อขายนโยบายระดับมหภาคระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับพรรคการเมืองไม่สามารถเกิดขึ้นจนครบถ้วนกระบวนการโดยสมบูรณ์แต่อย่างใด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังกำหนดให้การเลือกตั้งกระทำผ่านบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ซึ่งทำให้กระบวนการแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมีอาจ

ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดทั้งจากนโยบายระดับเขตเลือกตั้งและนโยบายระดับชาติตามที่ตนต้องการแต่ประการใด

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะส่งผลกระทบต่อตลาดการเมือง โดยเฉพาะผลกระทบต่อการตัดสินใจของตัวแสดงทั้งหมดในตลาดการเมืองไม่ว่าจะเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองและพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลต่อเนื่องต่อพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมืองและส่งผลสืบเนื่องไปถึงอุปสงค์ อุปทาน และดุลยภาพในตลาดการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีแนวโน้มที่จะทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องนำปัจจัยอื่นๆ พิจารณาประกอบการเลือกตั้งแทนที่จะเป็นการตัดสินใจจากนโยบายเพียงอย่างเดียว ในปากของนักการเมือง ขณะที่นักการเมืองหน้าใหม่ต้องพบกับต้นทุนในการเข้าสู่ตลาดที่สูงขึ้น นักการเมืองหน้าเดิมที่มีแนวโน้มที่จะชนะการเลือกตั้งกลับกลายเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดในตลาดการเมือง ส่วนของพรรคการเมืองจำเป็นต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมาก จนพรรคการเมืองต้องกลายสภาพเป็นหน่วยผลิตขนาดใหญ่ในท้ายที่สุด

ในโลกแห่งความเป็นจริง ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562 ได้กลายเป็นตลาดการเมืองขนาดใหญ่ที่มีผู้เล่นเป็นจำนวนมากมหาศาล แต่ด้วยการออกแบบตลาดการเมืองให้พรรคการเมืองต้องแสวงหาคะแนนเสียงอย่างไม่มีที่สิ้นสุดเพื่อที่จะให้ตนเองชนะการเลือกตั้ง ทำให้ตัวแสดงในตลาดต่างประพฤติตนอย่างเป็นเหตุเป็นผลจนทำให้ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลายเป็นตลาดการเมืองที่แม้ว่าจะมีผู้เล่นหน้าใหม่ฉกฉวยประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงกติกาและเข้ามาสู่ตลาดได้ แต่กติกาชุดเดียวกันนี้ก็กีดกันผู้เล่นหน้าใหม่จำนวนมากอีกเช่นกัน อีกทั้งการทำลายความเป็น

ตลาดนโยบายจากการออกแบบตลาดการเมืองที่ทำให้ทั้งตลาดมีชุดนโยบาย
ประชานิยมเพียงฉบับเดียวให้เลือกซื้อ

ท้ายที่สุด ตลาดการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2560 ได้กลายสภาพเป็น ‘ตลาดอุดมการณ์’ ที่แข่งขันกัน
ระหว่างพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบทหารและต่อต้านระบอบทหาร โดยที่
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้สูญเสียอรรถประโยชน์ที่ตนควรได้ไปเป็นอย่างมาก
ด้วยเหตุนี้ กติกาควบคุมตลาดการเมืองอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นกลไกสำคัญในการแปลงสภาพตลาดการเมือง
ให้เป็น ‘ตลาดอุดมการณ์’ ที่มีลักษณะจำเพาะเจาะจงโดยสมบูรณ์

ภาคผนวก

ตารางที่ 1 ผลการเลือกตั้งภายใต้กติกาการนับคะแนนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คำนวณจากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2554

	2554 (MMM)						2560 (MMA)	ผลต่าง	ผลต่าง (%)
	แบ่งเขต		บัญชีรายชื่อ		รวม		รวม		
	สมัคร	ชนะ	สมัคร	ชนะ	สมัคร ⁽¹⁾	ชนะ			
รวม	375		125		500		500		
เพื่อไทย	375	204	125	61	500	265	225	-40	-15.09%
ประชาธิปัตย์	375	115	125	44	500	159	160	+1	0.006%
ภูมิใจไทย	189	29	125	5	314	34	56	+22	+64.7%
ชาติไทยพัฒนา	153	15	125	4	278	19	24	+5	+26.32%
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	288	5	125	2	413	7	20	+13	+185.71%
พลังชล	11	6	18	1	29	7	6	-1	-14.29%
รักประเทศไทย	0	0	11	4	11	4	0	-4	-100%
มาตุภูมิ	47	1	40	1	87	2	6	+4	+200%
รักษาสันติ	108	0	64	1	172	1	2	+1	+100%
มหาชน	0	0	6	1	6	1	0	-1	-100%
ประชาธิปัตย์ใหม่	4	0	6	1	10	1	0	-1	-100%
อื่นๆ	872	0	640	0	1512	0	1	+1	+100%

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง⁽²⁾ และอีคเเน⁽³⁾

⁽¹⁾ จำนวนดังกล่าวรวมผู้สมัครที่เสียชีวิตและผู้สมัครที่ถูกตัดสิทธิก่อนเลือกตั้งเอาไว้ด้วย

⁽²⁾ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2555).

⁽³⁾ Allen D Hicken, *The Effects of Thailand's Proposed Electoral System*, www.thaidata-points.com/.../theeffectsofthailandsproposedelectoralsystem, (accessed 27 March 2019).

ตารางที่ 2 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พุทธศักราช 2562⁽⁴⁾

พรรค	คะแนนเสียง	%	ที่นั่ง		
			แบบแบ่งเขต	บัญชีรายชื่อ	ทั้งหมด
เพื่อไทย	7,881,006	22.16	136	0	136
พลังประชารัฐ	8,441,274	23.74	97	19	116
อนาคตใหม่	6,330,617	17.80	31	50	81
ประชาธิปไตย	3,959,358	11.13	33	20	53
ภูมิใจไทย	3,734,459	10.50	39	12	51
เสรีรวมไทย	824,284	2.32	0	10	10
ชาติไทยพัฒนา	783,689	2.20	6	4	10
ประชาชาติ	481,490	1.35	6	1	7
เศรษฐกิจใหม่	486,273	1.37	0	6	6
เพื่อชาติ	421,412	1.19	0	5	5
รวมพลังประชาชาติไทย	415,585	1.17	1	4	5
ชาติพัฒนา	244,770	0.69	1	2	3
พลังท้องถิ่นไท	214,189	0.60	0	3	3
รักษาสันติภาพประเทศไทย	134,816	0.38	0	2	2
พลังประชาชนไทย	80,186	0.23	0	1	1
พลังชาติไทย	73,421	0.21	0	1	1
ประชาภิวัฒน์	69,431	0.20	0	1	1
พลังไทยรักไทย	60,434	0.17	0	1	1
พรรคไทยศรัทไธย์	60,354	0.17	0	1	1
ครูไทยเพื่อประชาชน	56,633	0.16	0	1	1
ประชานิยม	56,264	0.16	0	1	1
ประชารวมไทย	48,037	0.14	0	1	1
ประชาชนปฏิรูป	45,420	0.13	0	1	1
พลเมืองไทย	44,961	0.13	0	1	1
ประชาธิปไตยใหม่	39,260	0.11	0	1	1
พลังธรรมใหม่	35,099	0.10	0	1	1
อื่น ๆ	57,344	0.16	—	—	—
คะแนนสมบูรณ์	35,561,556	100	350	150	500
คะแนนเสีย	2,130,327	5.57			
ไม่ประสงค์ลงคะแนน	605,392	1.58			
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ์เลือกตั้ง	38,268,366	74.69			

(4) ผลการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นผลการเลือกตั้งหลังจากการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 8 จังหวัดเชียงใหม่ และเกิดขึ้นก่อนการยื่นยุบเลิกพรรคประชาชนปฏิรูปโดยนายไพบูลย์ นิติตะวัน หัวหน้าพรรคประชาชนปฏิรูป ซึ่งจะทำให้ต้องคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงมีของแต่ละพรรคใหม่ และอาจกระทบต่อสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคได้

ตารางที่ 3 เป้าหมาย 13 ด้านเพื่อการปฏิรูปตามแผนปฏิรูปประเทศ⁽⁵⁾

ด้านการเมือง	ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	ด้านกฎหมาย
- การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม - การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย - การสร้างพลเมืองและการพัฒนาการเมือง - การปฏิรูปผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและระบบพรรคการเมือง - การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ รัฐบาลดิจิทัล - การบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ - การปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงานภาครัฐและแผนกำลังคน - การพัฒนาการบริหารงานบุคคล - การปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	- การปรับปรุงกฎหมาย - การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายภาครัฐโดยใช้เทคโนโลยี - การสร้างกลไกการช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอกฎหมาย - การปฏิรูประบบการเรียนการสอนวิชากฎหมาย
ด้านกระบวนการยุติธรรม	ด้านตำรวจ	ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
- การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานด้านกระบวนการยุติธรรม - การสร้างกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ - การสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด - การปรับปรุงระบบการสืบสวนคดีอาญา	- การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ภารกิจให้เหมาะสม - การปรับปรุงด้านการบริหารงานบุคคล - การมีหลักประกันด้านค่าตอบแทนที่เหมาะสม - การเพิ่มความเป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบ	- นโยบายด้านการป้องกัน/เฝ้าระวัง เช่น การปลูกจิตสำนึก มาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส - นโยบายด้านการป้องปราม เช่น การบริหารงานที่มีธรรมาภิบาลทั้งภาครัฐและเอกชน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภาครัฐให้ประชาชนเข้าถึงตรวจสอบได้

⁽⁵⁾ ปรับปรุงจาก วันจักร สุวรรณกิตติ, ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และการปฏิรูปประเทศ, (กรุงเทพฯ: สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.).

ตารางที่ 3 เป้าหมาย 13 ด้านเพื่อการปฏิรูปตามแผนปฏิรูปประเทศ (ต่อ)

ด้านกระบวนการ ยุติธรรม	ด้านตำรวจ	ด้านป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ
- การสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร - การปฏิรูประบบงานนิติวิทยาศาสตร์		- นโยบายด้านการปราบปราม เช่น การจัดทำฐานข้อมูลคดีทุจริต การปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม - นโยบายด้านการบริหารจัดการ เช่น พัฒนากลไกในการป้องกันและปราบปราม ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ด้านเศรษฐกิจ	ด้านพลังงาน	ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การสร้างความสามารถทางการแข่งขัน - การสร้างประโยชน์จากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ - การสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีมาใช้ - การปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ - การสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาด	- การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและราคาพลังงาน - นโยบายว่าด้วยพลังงานทดแทน - นโยบายว่าด้วยกิจการไฟฟ้า - นโยบายว่าด้วยการอนุรักษ์พลังงาน - นโยบายว่าด้วยปิโตรเลียม	- การรักษาทรัพยากรทางบก - การรักษาทรัพยากรทางน้ำ - การรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง - การรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม - ระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3 เป้าหมาย 13 ด้านเพื่อการปฏิรูปตามแผนปฏิรูปประเทศ (ต่อ)

ด้านสังคม	ด้านการศึกษา	ด้านสาธารณสุข
- นโยบายการออมและสวัสดิการทางสังคม - ระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง - การสร้างการมีส่วนร่วม การเรียนรู้ การรับรู้และการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคม - นโยบายเพื่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ และผู้สูงอายุ - วิธีการจัดการข้อมูลและองค์ความรู้ด้านสังคม	- การดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา - กฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนทางการศึกษา - กลไกและระบบการผลิตผู้ประกอบวิชาชีพครู - การปรับปรุงค่าตอบแทนครู - กลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงาน - การปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับ	- นโยบายการบริหารจัดการด้านสุขภาพ - การปรับปรุงระบบบริการสาธารณสุข - การคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ให้บริการ - การสร้างความยั่งยืนแก่การเงินการคลังทางสุขภาพ
ด้านสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ		
- การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง - การสร้างระบบและเครื่องมือด้านสื่อสารมวลชน - นโยบายความปลอดภัยทางไซเบอร์ - มาตรฐานจริยธรรมสื่อ - อำนาจของหน่วยงานในการกำกับดูแลสื่อ - การใช้สื่อแต่ละประเภทอย่างสร้างสรรค์		

Securitization vs. Desecuritization: Sino-US Strategic Competition in ASEAN

Chuthamat Sae-lo*

Received: 8 January 2021

Revised: 24 September 2021

Accepted: 3 March 2022

Abstract

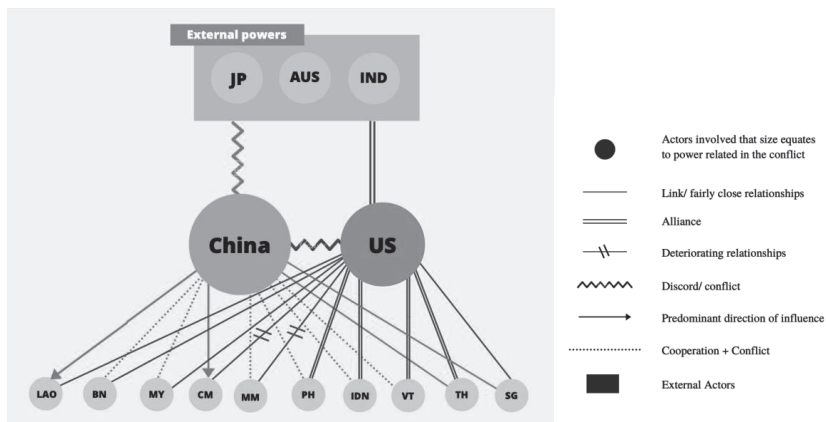
Southeast Asia has become the new terrain of great powers' competition. The influence of the United States, a leader of the free world, is challenged by the rising communist China. On the one hand, China's assertive foreign policy in territorial disputes with its neighbors has destabilized peace and security in the region. On the other hand, intentions behind Chinese soft power deployment through Belt and Road Initiatives (BRI) are suspected as Beijing aims to dominate its backyard countries in Southeast Asia. This paper, therefore, presents the strategic assessment of Sino-American competition in ASEAN. The first section explores the deployment of Washington's stra-

* Independent Scholar; Email: Chuthamatsaelo@gmail.com

tegy (securitization of China) and Beijing's strategy (desecuritization) to catch the attention of ASEAN nations. With this background, the second section discusses the challenge posed by the desecuritization strategy of China through the BRI. Although some scholars characterize the Chinese grand strategy contained deceptive agendas, the pragmatic-oriented foreign policy, debt-trap diplomacy, aid assistance led by Chinese state-owned enterprises, and the inconsistency of American foreign policy have intensified the success of Chinese grand strategy in the region. Assuming from the current situation, there are three possible scenarios to occur. The third section predicts the worst-case scenario of Chinese neo-colonialism in Southeast Asia. The 'self-reliant' ASEAN is the future best-case scenario described in the fourth section. In the fifth section, the intractable great powers conflict and the hum and haw foreign policy of ASEAN nations reflect the business as usual. To avoid the worst-case and move beyond the business as usual, two possible solutions are demonstrated in the sixth section. In this section, the analysis focuses on each ASEAN state's capacity development and collective efforts in strengthening the robust regional organization, respectively. Finally, the present paper proposes five strategic recommendations to ASEAN in order to be able to deal with external challenges and attain ultimate benefits for its member states.

Keywords: Securitization, Desecuritization, Belt and Road Initiatives (BRI), China, US, ASEAN

Background



Actors and Relationship Mapping

According to the relationship mapping, two main protagonists, the US and China, pursue the same strategic goal in attracting attention from Southeast Asian audiences. On the one hand, the United States has utilized securitization to contain rising China. The Copenhagen School describes securitization as a process of identifying existential threats that require extraordinary means, beyond the realm of normal politics, to alleviate.¹ The incident of 1996 when China deployed its military and conducted missile tests around the Taiwan Strait was the outset of the

¹ Thomas Ambrosio, Carson Schram, and Preston Heopfner, "The American securitization of China and Russia: U.S. geopolitical culture and declining unipolarity," *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 61, No. 2 (2020), 163.

'China threat' perception.² Thereafter, the securitization of China as a threat has become a core tenet of every American administration to legitimize its action against China.³ The US has narrated China's rise harms its allies, destabilizes peace and security in the Asia-Pacific region, and strives to overturn the American-dominated world order. During President Donald Trump, his administration explicitly highlights many threats posed by China, declaring China as a "strategic competitor,"⁴ accusing Covid-19 as a "Chinese virus,"⁵ blaming WHO as being a "puppet of China,"⁶ denouncing 5G telecommunication company, Huawei, as a "Trojan horse for Chinese intelligence,"⁷ banning TikTok and WeChat as platforms "committed to promoting the CCP's agenda and messaging,"⁸ and others. The current administration of President Joe Biden also accentuates China as a threat by expressing deep concerns toward Beijing's vulgar actions in Xinjiang, Hongkong,

² Ibid., 178.

³ Ibid., 176-180.

⁴ Demetri Sevastopulo, "Trump labels China a strategic 'competitor'," *The Financial Times*, <https://www.ft.com/content/215cf8fa-e3cb-11e7-8b99-0191e45377ec> (accessed 30 November 2020).

⁵ Jérôme Viala-Gaudefroy and Dana Lindaman, "Donald Trump's 'Chinese virus': the politics of naming," *The Conversation*, <https://theconversation.com/donald-trumps-chinese-virus-the-politics-of-naming-136796> (accessed 30 November 2020).

⁶ *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/health-52679329> (accessed 26 November 2020).

⁷ *The Financial*, <https://finchannel.com/huawei-trojan-horses-for-chinese-intelligence-still-welcomed/> (accessed 26 November 2020).

⁸ *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/technology/2020/sep/29/trump-tiktok-wechat-china-us-explainer> (accessed 26 November 2020).

and Taiwan.⁹ Under the US Strategic Competition Act of 2021, the more aggressive policies have been set out to counter the Chinese government that is asserted to leverage its political, diplomatic, economic, military, technological, and ideological power to compete with the US global leadership role. However, the successful securitization is approved by the acceptance of audiences.¹⁰

The common securitization of China has enabled the active engagement of many actors.¹¹ Aggressive China is one of the reasons for Japan's remilitarization in guarding the regional peace and security.¹² 'Step Up in the Pacific' has become a core of the Australian government to compete with rising hostile China.¹³ Indian 'Look East' and 'Act East' have become frameworks to engage in the

⁹ "US-China Relations in the Biden-Era: A Timeline," *China Briefing*, <https://www.china-briefing.com/news/us-china-relations-in-the-biden-era-a-timeline/> (accessed 24 September 2021).

¹⁰ Jonna Nyman and Jinghan Zeng, "Securitization in Chinese climate and energy politics," *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol. 7, No. 2 (2016), 301-313.

¹¹ Bibek Chand and Zenel Garcia, "Power Politics and Securitization: The Emerging Indo-Japanese Nexus in Southeast Asia," *Asia & The Pacific Policy Studies*, Vol. 4, No. 2 (2017), 313.

¹² G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, "Introduction: International Relations Theory and the Search for Regional Stability," in Ikenberry, G. John Ikenberry and Michael Mastanduno (ed.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, (New York: Columbia University Press, 2003), 9-11.

¹³ Sebastian Strangio, "Australia Mulling Hefty Aid Injection for Lower Mekong Nation," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/10/australia-mulling-hefty-aid-injection-for-lower-mekong-nations/> (accessed 30 November 2020).

newly defined Indo-Pacific region.¹⁴ Additionally, the convergence of interests and the scepticism of China's intentions resulted in the Quadrilateral Security Dialogue of like-minded states, including the US, Japan, Australia, and India, to detain China's assertive behaviors.¹⁵ Before the 2022 Russian invasion of Ukraine, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) declared China presents a global security risk as its assertive ambitions and behaviors challenge the rules-based international order.¹⁶ In effect, NATO temporarily shifted from its traditional focus of Russia to China. Although the securitization of China is resonant among extra-regional actors, the radical anti-Chinese rhetoric of Trump has led to the decline of securitization of China among Southeast Asian audiences. There is no response from ASEAN countries when Trump urges for the isolation of China due to the declining US engagement in the region (instead pledging American First policy) and the reluctance of ASEAN states to choose a side.¹⁷ On the one hand, ASEAN is confronting a new reality of rising China and is no longer totally under

¹⁴ Bibek Chand and Zenel Garcia, *Power Politics and Securitization*, Cited, 312.

¹⁵ Patrick Gerard Buchan and Benjamin Rimland, "Defining the Diamond: The Past, Present, and Future of the Quadrilateral Security Dialogue," Center for Strategic and International Studies (CSIS), <https://www.csis.org/analysis/defining-diamond-past-present-and-future-quadrilateral-security-dialogue> (accessed 30 November 2020).

¹⁶ *US-China Relations in the Biden-Era: A Timeline*, Cited.

¹⁷ Dino Patti Djalal, "Why Trump's Anti-China Policy Falls on Deaf Ears in Southeast Asia," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/10/why-trumps-anti-china-policy-falls-on-deaf-ears-in-southeast-asia/> (accessed 21 November 2020).

Washington's influence as before.¹⁸ While the US is retreating to focus on domestic politics, China has become an alternative security provider by establishing its own security discussion platform. The Beijing economic proposals also resonate in the region. On the other hand, many countries in Southeast Asia have relied on the US for their security and China for their prosperity.¹⁹ Therefore, the decision to choose one and abandon another is in contrast to ASEAN's practice in preserving (regional) resilience.

Although Biden aims to re-engage with ASEAN to counter China's BRI infrastructure masterplan and Covid-19 vaccine diplomacy²⁰, his policy engagement with Southeast Asia is rather slow and stagnant. By placing his major focus of multilateralism on G7 and NATO, Biden demonstrates relatively minor diplomatic engagement with ASEAN. There has been no communication at the top level between Joe Biden and regional leaders. There has been no appointment of an American ambassador to the ASEAN Secretariat since 2017.²¹

¹⁸ Kavi Chongkittavorn, "Future Challenges of Thailand's and ASEAN's External Relations," in Kavi Chongkittavorn, Termsak Chalermphanupap, Suthad Setboonsamng, and Apichai Sunchindah (ed.), *Positioning the ASEAN Community in an Emerging Asia: Thai Perspectives*, (Bangkok: The Department of ASEAN Affairs (MFA), 2016), 10.

¹⁹ *The Economist*, <https://www.economist.com/leaders/2021/07/17/bidens-new-china-doctrine> (accessed 24 September 2021).

²⁰ *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2021/jul/25/an-explosion-is-coming-biden-races-to-unite-allies-against-china> (accessed 24 September 2021).

²¹ *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2173795/bidens-fault-lines-in-se-asia> (accessed 24 September 2021).

Among ten ASEAN nations, only Vietnam and Singapore were selected as destinations for Vice President Kamala Harris's trip to Southeast Asia. Vietnam and Singapore are the only two ASEAN nations that are explicitly mentioned in the Biden administration's Interim National Security Strategic Guidance report as countries shared objectives in the Indo-Pacific. The two American treaty allies, Thailand and the Philippines, and the region's largest nation, Indonesia, are neglected.²² Despite the shift from Trump's to Biden's administration, the uncertainty will continue to characterize Washington's engagement strategy with ASEAN countries.

Inversely, China has pursued desecuritization as a form of its grand strategy.²³ Desecuritization is a reverse process of securitization to transform security or emergency mode into normal politics or non-securitized mode.²⁴ China has deployed desecuritization to deter the American securitization by eliminating the perception of China as a threat among ASEAN countries.²⁵ China is constructing its image of

²² Sebastian Strangio, "What Were the Main Outcomes of Kamala Harris' Trip to Southeast Asia?," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/08/what-were-the-main-outcomes-of-kamala-harris-trip-to-southeast-asia/> (accessed 24 September 2021).

²³ Hsing-Chou Sung, "Chinese Capitalism and the Development of the ASEAN Economic Community: A Perspective of Desecuritization" in Yos Sanntasombat (ed.), *The Sociology of Chinese Capitalism in Southeast Asia: Challenges and Prospects*, (Chiang Mai: Palgrave Macmillan, 2019), 27-48.

²⁴ Philippe Bourbeau and Juha A. Vuori, "Security, Resilience, and Desecuritization: Multidirectional Moves and Dynamic," *Critical Studies on Security*, Vol. 3, No. 3 (2015), 254.

²⁵ Małgorzata Jakimów, "Desecuritisation as a soft power strategy: the Belt and Road Initiative, European fragmentation and China's normative influence in Central-Eastern Europe," *Asia Europe Journal*, Vol. 17, (2019), 370.

responsible regional power through the BRI that mainly focuses on soft power deployments, including development aid, trade and investment, historical and cultural exchanges, and transportation linkages.²⁶ Simultaneously, the inconsistency and unpopular approach of American foreign policy give opportunities for Chinese expansion of its desecuritization strategy through BRI.²⁷ Despite multi-level Sino-ASEAN relationships, Chinese soft power inclines to overshadow American influence in the region (as reflected in the bigger size of China in the relationship mapping).

Challenge

Although the securitization of China and desecuritization have propelled the strategic competition in Southeast Asia, the most serious challenge is posed by the Chinese desecuritization through the BRI. Despite desecuritization being perceived as a positive process by the Copenhagen School²⁸, some scholars like Lacy made suspicion of Chinese desecuritization as a strategy of deceptive.²⁹ The 'debt-trap diplomacy' has shown some developmental aid packages result in

²⁶ Lee Jones, "Security Order and State Transformation in Asia: Beyond Geopolitics and Grand Strategy," *German Institute for International and Security Affairs (SWP)*, (2019), 2.

²⁷ Hsing-Chou Sung, *Chinese Capitalism and the Development of the ASEAN Economic Community*, Cited, 34.

²⁸ Saloni Kapur and Simon Mabon, "The Copenhagen School goes global: securitisation in the Non-West," *Global Discourse*, Vol. 8, No. 1 (2018), 3.

²⁹ Mark Lacy, "China and Discourses of Desecuritization: A Reply to Vuori," *Global Discourse*, Vol. 8, No. 1 (2018), 137-138.

property-grabbing of Chinese state-owned enterprises in the recipient states. For example, Laos state-run electricity grids are controlled by China due to it being heavily indebted.³⁰ Beijing's calling for Chinese Southeast Asian businesses to act as diplomatic bridges between their residential countries and Chinese state-owned enterprises is suspected as a mechanism to break the unity of ASEAN from within.³¹ Despite the increasingly cooperative engagement, the aggressive behaviours in the South China Sea and the Mekong River demonstrates the contradictory of Chinese diplomatic direction. Therefore, many realists argue that the BRI and its soft power deployment is a path for Chinese neo-imperialism that aims for regional dominance or even world dominance.

Two prominent reasons support the domination of China in Southeast Asia. First, the absence and the decline of American influence have increased the success of Chinese desecuritization. In the vacuum of power in the region, China grasps the opportunities to expand the BRI. Under Xi's regional vision of a "community of common destiny,"³² China enhances its soft power cooperation with its conflicting parties in the South China Sea, including Malaysia, the Philippines, Indonesia, Vietnam, and Brunei. Even the mutual distrust between China and

³⁰ *UCA News*, <https://www.ucanews.com/news/joe-bidens-long-and-bumpy-road-in-southeast-asia/90257> (accessed 20 November 2020).

³¹ Hsing-Chou Sung, *Chinese Capitalism and the Development of the ASEAN Economic Community*, Cited, 36-39.

³² Denghua Zhang, "The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications," *Asia & The Pacific Policy Studies*, Vol. 5, No. 2 (2018), 196.

Myanmar (related to ethnic minorities and border security) is mitigated through economic linkages and investment.³³ Although the BRI is portrayed de-political cooperation³⁴, the power asymmetry could lead to the situation that ASEAN nations heavily depend on China. Such a scenario has already been exhibited in Chinese relationship mapping with Lao PDR and Cambodia.

Second, the Chinese pragmatic diplomacy through the BRI is relatively preferable. Compared to the value-based principles of American³⁵ and its allies³⁶, the attachment of Chinese diplomacy to absolute sovereignty and non-interference in other states' domestic affairs is compatible with the political norms of ASEAN. In addition, China has pursued diplomacy in responding to the real demands of its recipient.³⁷ In effect, the denounced undemocratic states, such as Myanmar, can be beneficiaries of the Chinese checkbook diplomacy³⁸ that highly relies on economic aid and investment. China has concentrated on

³³ "Commerce and Conflict: Navigating Myanmar's China Relationship," *International Crisis Group*, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/305-commerce-and-conflict-navigating-myanmars-china-relationship> (accessed 30 November 2020).

³⁴ Małgorzata Jakimów, *Desecuritisation as a soft power strategy*, Cited, 374.

³⁵ Hidetaka Yoshimatsu, "The United States, China, and Geo-politics in the Mekong Region," *Asian Affairs An American Review*, Vol. 42, No. 4 (2015), 173-194.

³⁶ Takayuki Ogasawara, "Development of the Mekong Region as Part of Japan's Diplomatic Strategy for East Asia," *Asia-Pacific Review*, Vol. 22, No.1 (2015), 34-45.

³⁷ Hidetaka Yoshimatsu, *The United States, China, and Geo-politics in the Mekong Region*, Cited.

³⁸ Safal Ghimire, "Rising powers and security: a false dawn of the pro-south world order?," *Global Change, Peace & Security*, Vol. 30, No. 1 (2018), 53.

the bilaterally bottom-up aid assistance in which the development projects are driven or initiated by recipient countries.³⁹ Despite the preferable checkbook diplomacy, it could transform the recipient into a subordinate.⁴⁰ Although Jones and Hameiri debunk the notion of debt-trap diplomacy presented through the BRI⁴¹, ASEAN states' need and greed for infrastructure development and the availability of Chinese loans in the meantime support the possibility of debt-trap diplomacy. The lure of Chinese loans to ASEAN states creates the leverage for China to seize vital strategic properties, such as ports, of indebted recipients to extend its strategic reach.⁴² Moreover, China can build a hard power influence over indebted states. As reflected in the Chinese relationships with Lao PDR and Cambodia, the rising debt burden has aroused both countries to indirectly protect and support China's position in the South China Sea.⁴³

³⁹ Lee Jones, *Security Order and State Transformation in Asia*, Cited, 11.

⁴⁰ Safal Ghimire, *Rising powers and security*, Cited, 53.

⁴¹ Lee Jones and Shahar Hameiri, "Debunking the Myth of 'Debt-trap Diplomacy': How Recipient Countries Shape China's Belt and Road Initiative," *Chatham House*, <https://www.chathamhouse.org/2020/08/debunking-myth-debt-trap-diplomacy> (accessed 30 November 2020).

⁴² Lee Jones, *Security Order and State Transformation in Asia*, Cited, 11.

⁴³ Umair Jamal, "Could ASEAN expel Cambodia and Laos over their allegiance to China?," *ASEAN Today*, <https://www.aseantoday.com/2020/11/could-asean-expel-cambodia-and-laos-over-their-allegiance-to-china/> (accessed 30 November 2020).

Scenario 1: Worst case

Suppose Washington's strategy, securitization of China, is ineffective to counterbalance Beijing's influence in Southeast Asia due to its inconsistent policy and unpopular unilateral foreign policy. In that case, the US influence in the region will deteriorate to the lowest point. The worst-case scenario can be projected as the neo-imperialism of China, who tries to revive its traditional sphere of influence in Southeast Asia. The fragile American influence cannot be deployed to contain rising China. In the short term, China can expand its strategic reach and prolong its military presence inside the land of other states. Due to the debt-ridden condition, recipient countries have to give concession the ownership of the lands where the development projects are located to the Chinese state-owned enterprise. The case of ninety-nine years concession of the port in Sri Lanka exemplifies such a scenario.⁴⁴ In the long-term, the overwhelming debt burdens could transform the status of the recipient state into the subordinate or tributary state of China. According to the traditional tributary system, China is situated at the top of the hierarchy and possesses the right to interfere in the vassal states.⁴⁵ Although Southeast Asian nations can exercise full

⁴⁴ *The National News*, <https://www.thenationalnews.com/world/asia/sri-lanka-hands-over-port-to-china-to-pay-off-debt-1.684606> (accessed 30 November 2020).

⁴⁵ David Kang, "Hierarchy and Stability in Asian International Relations," in Ikenberry, G. John Ikenberry and Michael Mastanduno (ed.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, (New York: Columbia University Press, 2003), 163-166.

autonomy, triumphant China⁴⁶ will be able to shape the policy direction of recipient states in favor of its own interests. Additionally, as a result of the expansion of China's power and territory, other countries outside Chinese realm might bandwagon with it in order to gain benefits and ensure security. Similarly, the bandwagoning with China would deprive their autonomy and the opportunities to cooperate with other great powers.

Scenario 2: Best case

Although the Sino-American strategic competition destabilizes regional security, it has generated advantages for Southeast Asia nations. Due to the US-China Trade War, many foreign companies have shifted their production bases from China to other countries, especially in Southeast Asia.⁴⁷ ASEAN nations gain benefit from increased foreign direct investment (FDI) and exports. The export rates of Cambodia, Laos, Myanmar, Thailand, and Vietnam to the US have increased, while China increases the import of Malaysian goods to substitute US

⁴⁶ Andrew Scobell, Edmund J. Burke, Cortez A. Copper III, Sale Lilly, Chad J R. Ohlandt, Eric Warner, and J. D. Williams, "Future Scenarios, Competitive Trajectories, and Implications," in *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*, (Santa Monica: RAND Corporation, 2020), 103.

⁴⁷ Eoin Daly, Kaushik Das, and Rebecca Yeoh, "Reimagining emerging ASEAN in the wake of COVID-19," *Mckinsey & Company*, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/reimagining-emerging-asean-in-the-wake-of-covid-19> (accessed 21 November 2020).

products.⁴⁸ China has increasingly depended on ASEAN nations. Although China is the top trade partner of Southeast Asian states, ASEAN has become the new top exporting market of China due to the Trade War that China lost its top exporting market of the US.⁴⁹ Besides, engagement with external states could lead to less dependency on China. Amid the Covid-19 pandemic that generates food insecurity, most countries in Southeast Asia that have a higher percentage of food production and exporting could take this opportunity to expand economic growth and the market, alternatives to China.⁵⁰ The new focus of NATO on China would increase the number of great powers with interests in the region and could open a door of opportunities for ASEAN countries to generate their interdependencies to balance with China. In the short term, while China increasingly relies on ASEAN, the Southeast Asian nations can diversify their economy to engage more with other countries.

In the long term, Southeast Asian nations would become self-reliant states that can efficiently manage the display of powers in

⁴⁸ Chong Koh Ping, "US-China trade war: Will Asean benefit?," *The Straits Times*, <https://www.straitstimes.com/opinion/us-china-trade-war-will-asean-benefit> (accessed 30 November 2020).

⁴⁹ Dan Kopf, "ASEAN is now a bigger trading partner for China than the US," *QUARTZ*, <https://qz.com/1861047/asean-is-now-a-bigger-trading-partner-for-china-than-the-us/> (accessed 21 November 2020).

⁵⁰ Eoin Daly, Kaushik Das, and Rebecca Yeoh, *Reimagining emerging ASEAN in the wake of COVID-19*, Cited.

the region. The increased stagnant China⁵¹ that faced many domestic issues would force China to cooperate with its neighbors full-heartedly. The domestic limitations, such as the higher labor wages and increasing public debt, would prompt China to engage with ASEAN for a new production platform and market.⁵² The possibility of more intense domestic challenges, ranging from Hong Kong protests to the uprising of ill-treated ethnic minorities, might decrease China's engagement in Southeast Asia. Simultaneously, the US's economic and social unrest in the post Covid-19 era will encourage ASEAN states to depend on each other through the ASEAN Economic Community (AEC). The recent evidence proves that the increased proportion of intra-regional trade, aside from FDIs, has stimulated regional economic prosperity.⁵³ This will enhance the status of self-reliance among ASEAN nations in which each of them is free from the overdependence on one or more external state actors. Since the ASEAN countries have relatively equal power, the domination of one over others will be prevented. Moreover, self-reliant states that economically tie together will strengthen ASEAN centrality in managing the strategic rivalries of great powers and preventing the political intrusion of external powers in the region.

⁵¹ Andrew Scobell, et al., *Future Scenarios, Competitive Trajectories, and Implications*, Cited, 103.

⁵² Hsing-Chou Sung, *Chinese Capitalism and the Development of the ASEAN Economic Community*, Cited, 44.

⁵³ Eoin Daly, Kaushik Das, and Rebecca Yeoh, *Reimagining emerging ASEAN in the wake of COVID-19*, Cited.

Scenario 3: Business as usual

As business as usual, Southeast Asian states will conduct their foreign diplomacy to have both China and the US on their side.⁵⁴ The competition of great powers remains the intractable conflict dominating the region. Assuming from the current situation that Southeast Asia is a strategic battlefield for global power rivalries, ascendant China⁵⁵ will achieve many, but not achieve all the goals of its grand strategy. In term of economic aspect, Chinese economic influence is resonant in the region. Although the new administration of President Joe Biden prospects for strengthening ties with Indo-Pacific countries to counter Chinese BRI, the primary focuses are placed on the domestic politics and multilateral cooperation with G7 and NATO to counter China. The recent engagement with ASEAN countries is relatively slow and in a selective manner. The unilateral diplomacy based on the democracy conditionality and human rights is still the core tenet of the Biden administration.⁵⁶ The rule and values-based foreign relations are unlikely to win over China's bilateral and pragmatic foreign policy

⁵⁴ Michael J. Green and Gregory B. Poling, "Biden Can Engage Southeast Asia and Still Promote Good Governance," *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, <https://www.csis.org/analysis/biden-can-engage-southeast-asia-and-still-promote-good-governance> (accessed 20 November 2020).

⁵⁵ Andrew Scobell, et al., *Future Scenarios, Competitive Trajectories, and Implications*, Cited, 103.

⁵⁶ Sebastian Strangio, "What Would a Biden Administration Mean for Southeast Asia?," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/11/what-would-a-biden-administration-mean-for-southeast-asia/> (accessed 27 November 2020).

approach. Therefore, the expansion of Chinese soft power through BRI will continuously catch the attention of neighboring audiences.

However, disagreements still dominate Sino-ASEAN relationships, such as conflict over in Mekong River and the territorial disputes in the South China Sea. Despite China successfully appealing to its backyard states through economic dimension, the hard power influence is relatively weak since there is the existence of Chinese aggressiveness. Additionally, the dissenting voices have increased among citizens in ASEAN countries towards infrastructure projects led by Chinese state-owned enterprises. For example, many local communities, especially in Laos, Cambodia, and Malaysia, protest against development projects under the BRI that facilitate interests of political elites, disrupt local livelihood, destroy ecosystems, and enable poverty.⁵⁷ Therefore, the current foreign policy of Southeast Asian countries reflects the cost-benefit analysis. Although they are economically dependent on China, China is perceived as too dangerous to be too close.

As one and only regional institutions in the Asia-Pacific, ASEAN pursues the institutional co-option strategy⁵⁸ that aims to change China's behaviors through institutional norms and facilitate smooth coopera-

⁵⁷ Murray Hiebert, "China's Belt and Road Initiative faces huge challenges in Southeast Asia," *ThinkChina*, <https://www.thinkchina.sg/chinas-belt-and-road-initiative-faces-huge-challenges-southeast-asia> (accessed 30 November 2020).

⁵⁸ Kei Koga, "ASEAN's Evolving Institutional Strategy: Managing Great Power Politics in South China Sea Disputes," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 1 (2018), 56.

tion, instead of containing its behaviors. However, massive Chinese influences have become core obstacles that undermine institutional co-option strategy, regional consensus, and ASEAN centrality. On the one hand, Chinese influences divide ASEAN member states' opinion towards Beijing. On the other hand, such influences over Cambodia and Laos encourage both countries, especially Cambodia, to sabotage the regional consensus on the South China Sea dispute during the 2012 ASEAN meeting. The increasing China's assertiveness in the region and the recent argument of a former Singaporean diplomat to expel overwhelming Chinese influenced countries, Laos and Cambodia, out of ASEAN⁵⁹ show the warning sign to many countries to moderate their relationships with China. Due to its limited capabilities⁶⁰, Southeast Asia states need to strengthen both security and economic ties within the region and with other great powers, such as India, Japan, Australia, and the US, to counterbalance China.

Analysis

Despite the strategic competition between the US and China in Southeast Asia, the Chinese strategy of desecuritization has demonstrated more success and more challenge to ASEAN nations at the same time. The absence and the decline of American influence have

⁵⁹ Sebastian Strangio, "Could ASEAN Really Cut Laos and Cambodia Loose?," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/10/could-asean-really-cut-laos-and-cambodia-loose/> (accessed 30 November 2020).

⁶⁰ Bibek Chand and Zenel Garcia, *Power Politics and Securitization*, Cited, 314.

increased the success of Chinese desecuritization and the imbalance of power in the region. The American securitization of China as a threat is ineffective to catch the attention of ASEAN audiences. Washington's policies, such as under the new Strategic Competition Act of 2021, would indirectly force the US allies and partners to choose either the US or China. Such an outcome is undesirable for ASEAN audiences that adhere to the notion of regional resilience. Besides, the Chinese strategy of desecuritization is more persuasive to ASEAN audiences. Compared to the value-based principles of American⁶¹ and its allies⁶², the attachment of Chinese diplomacy to absolute sovereignty and non-interference is compatible with the political norms of ASEAN. China has also pursued diplomacy in responding to the real demands of its recipient. However, the lure of Chinese loans to ASEAN states creates the leverage for China to increase its hard power influence over indebted states. As reflected in the Chinese relationships with Lao PDR and Cambodia, the rising debt burden has aroused both countries to indirectly protect and support China's position in the South China Sea. Although the BRI is portrayed de-political cooperation⁶³, the power asymmetry, in the era of American scattered engagement, could lead to the situation that ASEAN nations heavily depend on China.

⁶¹ Hidetaka Yoshimatsu, *The United States, China, and Geo-politics in the Mekong Region*, Cited.

⁶² Takayuki Ogasawara, *Development of the Mekong Region as Part of Japan's Diplomatic Strategy for East Asia*, Cited.

⁶³ Małgorzata Jakimów, *Desecuritisation as a soft power strategy*, Cited, 374.

There are two possible strategic methods to avoid the worst-case scenario of Chinese neo-colonialism and move beyond the business as usual of Southeast Asian countries in pursuing hum and haw foreign policy. First, Southeast Asia states have to increase their strengths in both economic and political dimensions. On the one hand, full-fledged democracy represents an effective medicine against Chinese intrusion. The democratic elements, such as freedom of press, checks and balances, freedom of civil society and NGOs, civil representation and participation, and others, will detain the government's arbitrary decision-making. In the Southeast Asian context, the flawed democracy has sustained the firm position of the authoritarian leader. The countries ruled by a dictator incline towards cooperation with China because of Chinese diplomatic attachment to the principle of non-interference. Therefore, full-fledged democracy and democratisation are required to prevent authoritarian leaders from bandwagoning with China.

On the other hand, the vibrant economy will lessen aid dependency on China. The promotion of economic development projects helps increase global competitiveness and multiply economic engagement with various countries. Recently, the creation of the Special Economic Zone (SEZ) is popular among Southeast Asian states. For example, Thailand's Eastern Economic Corridor (EEC) can attract foreign investors from Japan and South Korea as alternatives to

China.⁶⁴ Although some SEZs are arguably constructed in responding to the Chinese BRI, the SEZs could entice investors from other countries owing to the nature of ASEAN countries that attempt to balance between great powers and create a peaceful region for prosperity. The ASEAN states have managed their place in the complex strategic competition and seek greater policy autonomy by generating as many interdependencies as possible.⁶⁵ However, the dependency on FDIs is vulnerable because the amount of FDIs will be fluctuated depending on the global economic condition. In this sense, the strategy of capacity development (full-fledged democracy and sustainable economic development) deployed by distinctive states requires a long period to be fruitful.

Since all involved actors are in the realm of ASEAN and its framework, the strengthening of a regional institution presents another strategic method that can be achieved in the foreseeable future. In order to avoid being the victims of great powers' strategic competition, ASEAN nations have to build strong unity and enhance sustainable self-reliance. Self-reliant states will increase the condition that ASEAN can independently exist, manage, and balance its relations with outsiders through collective action. There are three prerequisites for ASEAN to

⁶⁴ Erich Parpart, "Japanese and South Korean businesspeople within the EEC could be the first group of foreigners to enter Thailand with the new "business bubble"," *Thai Enquirer*, <https://www.thaienquirer.com/14758/japanese-and-south-korean-business-people-within-the-eec-could-be-the-first-group-of-foreigners-to-enter-thailand-with-the-new-business-bubble/> (accessed 30 November 2020).

⁶⁵ Donald E. Weatherbee, "Conclusion: Nation-States, ASEAN, and Autonomy," in *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2009), 310.

prevent external intrusion effectively. First, the robust regional economic connectivity is required to propel each ASEAN state towards self-reliance by decreasing economic dependency on China and diversifying its economy with other alternatives. Second, a peaceful environment is essential for economic development. The pursuit of institutional hedging⁶⁶ will facilitate ASEAN to constrain the behaviors of countries in two competitive camps by incorporating them as institutional member states that are committed to the consolidated norms and rules. China's conformity to international law and practices will create peace in the region that is essential for ASEAN economic growth. Third, cultural ties need to be deepened to facilitate the pursuit of shared strategic goals. The sense of 'ASEAN-ness' must be constructed and accepted by member states to eliminate the strong attachment of each individual state to nationalism and absolute sovereignty. The collective identity will prevent the intrusion of external powers that aim to disunify ASEAN.

Recommendations

ASEAN is the one and only regional organization in the Asia-Pacific region. It encompasses all involved actors as shown in the *Actors and Relationship Mapping*. Due to the limited capacities of each state to deal with Chinese influences and aggressiveness in Southeast Asia, the collective action under ASEAN currently presents the most efficient and effective tool. Additionally, the creation of ASEAN itself

⁶⁶ Kei Koga, *ASEAN's Evolving Institutional Strategy*, Cited, 55.

was to assert some degree of control over the region's strategic environment.⁶⁷ In order to attain the ultimate advantages for Southeast Asian states and prevent the strategic threat from China, the present paper would like to suggest ASEAN to emphasize the following recommendations:

First, the robust organizational structure of ASEAN has to be promoted. Due to the limited capabilities of lower and middle-income membership, 'together we thrive, separate we deprive' should be the metaphor to remind ASEAN nations to deepen regional integration. The strong intra-regional unity will foster the aim of 'ASEAN Centrality' that the organisation wants to become a platform to resolve disputes and manage great powers competition. In order to achieve potent regional integration, the role of leadership needs to be promoted. Regional leadership is essential for regional development. Since most Southeast Asian states have relatively equal military capabilities, the regional leader is not required to possess material capabilities to secure regional stability. Inversely, it should be the neutral state that possesses ideational resources, such as "ideas, legitimacy, moral authority, and soft power,"⁶⁸ that seek to shape and encourage others to respond to external challenges and represent the interests of the regional

⁶⁷ Donald E. Weatherbee, "ASEAN and Regionalism in Southeast Asia," in *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2009), 93.

⁶⁸ Jinsoo Park, "Regional Leadership Dynamics and the Evolution of East Asian Regionalism," *Pacific Focus*, Vol. 27, No. 2 (2012), 295.

community. Thailand and Singapore are the potential states that can advocate for the regional leader since they are non-claimant states in the South China Sea, have balanced relations between the US and China, and inherit the status of regional organization initiators in Southeast Asia.

Second, ASEAN should deepen regional connectivity through the existing framework of the ASEAN Economic Community (AEC). By 2030, ASEAN will become the fourth-largest economy in the world when it combines the economic powers of each nation.⁶⁹ The intra-ASEAN economic integration (with zero-tariffs and the absence of trade barriers) will attract foreign investors to seek an investment package. ASEAN can be both production bases and the market. Rather than compete with each other, ASEAN members should complement each other by specialising in their core competencies, based on the division of labor. Apart from the China-ASEAN Free Trade Agreement, the organization should advocate for alternative free trade agreements with various states under the ASEAN Plus umbrella. Importantly, the AEC's paper-power economic integration plan must be implemented and prioritized in practice by all member states. The deepened regional connectivity will help to alleviate strategic threat from China by strengthening regional integration through the market, attracting and diversifying to alternative foreign investors, preventing the economic overdependence on China, and (more) relying on each other (ASEAN member's state) that roughly has equal capacities and is unlikely to dominate one another.

⁶⁹ Athira Nortajuddin, "The Future Of Consumption In ASEAN," *The ASEAN Post*, <https://theaseanpost.com/article/future-consumption-asean> (accessed 30 November 2020).

Third, ASEAN should play an active role in fostering a peaceful, secure, and stable region through the ASEAN Regional Forum (ARF). Working through the ARF, ASEAN should be at the center and provide the venue for the Sino-US rapprochement amidst the strategic competition. As the ARF encompasses external actors with interests in the region, such as the US, China, Japan, and Australia, it should be put forward as the forum to discuss issues on regional security, promote confidence-building and transparency, and present the significance of ASEAN Centrality in managing the regional environment. The ARF should become a mechanism to engage a rising China in the regional security network and to guarantee the continued US involvement in the Southeast Asian security environment to balance China. The predictable and constructive pattern of relations between great powers would help to defuse tensions and facilitate a peaceful environment as the proper ground for economic growth.

To achieve the goal of a peaceful, secure, and stable region, reformations should be taken place regarding procedures of the ARF meetings. The ARF attachment to the ASEAN Way of consensus decision making and non-interference should be abandoned to highlight the true potential of its track two component in which openly discuss controversial issues that governments avoid. The innovative track two component of the ARF, that include the participation of strategic studies institutions' members, civil society, and government officials in their private capacities, should be refocused to address problems,

rather than promote and introduce ideas.⁷⁰ The discussions in track two activities should be intrinsically independent of government influences and turn into meaningful proposals for policy coordination or cooperation.⁷¹ The ARF should be upgraded from unofficial to official meetings that enable concrete solutions. The ARF, especially its track two diplomacy, should be served as a bridge between track one, regarded as inter-governmental channels, and track three, regarded as civil society channels, to incorporate the concerns of marginalized groups into the policymaking process. Such efforts will not only help enhance alternative resolutions for inter-state conflicts but also help ASEAN governments redress the non-traditional security or transnational issues, such as environmental disasters and migration, that are the major concerns of civil society effectively.

Fourth, ASEAN collective identity should be constructed and absorbed by all member states in order to prevent internal disparities. It should prevail over all state's identities to create commitment and compliance to regional development. ASEAN should emphasize on both regionalism, state led top-down process, and regionalization, bottom-up process, as means for regional integration.⁷² The existing re-

⁷⁰ Hiro Katsumata, "The Role of ASEAN Institutes of Strategic and International Studies in Developing Security Cooperation in the Asia-Pacific Region," *Asian Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 1 (2008), 93-105.

⁷¹ Herman Joseph S. Kraft, "The Autonomy Dilemma of Track Two Diplomacy in Southeast Asia," *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 3 (2000), 349.

⁷² Shaun Breslin, Richard Higgott, and Ben Rosamond, "Regions in comparative perspective," in Shaun Breslin, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips, and Ben Rosamond (ed.), *New Regionalisms on the Global Political Economy*, (London: Routledge, 2002), 16.

gionalism outcomes, such as the ASEAN anthem so-called “The ASEAN Way,” the ASEAN flag, and the motto of “One Vision, One Identity, One Community,” should be valued and represented to the ASEAN citizens. In addition, the top-down process is vital to increase people’s participation and foster people-to-people connections. The regionalization that relies on people, civil society, and private sectors to drive regional identity through informal transboundary activities should be augmented. ASEAN should address the role of private sectors, NGOs, academic professionals, and civil society in decision-making and implementing processes to create their sense of belonging and sustainable long-term unity in Southeast Asia. The ASEAN’s track two platforms should contribute a significant role to ensure solutions and ideas of ASEAN citizens presented in track three activities will be emphasized and be annexed to track one activities, such as the ASEAN Summit, to create a truly inclusive and people-oriented ASEAN community.

Finally, compliance and commitment are significant to achieve those former recommendations. The ‘ASEAN Way’ that each state is attached to consensus decision making, absolute sovereignty, and non-interference should be loosened or abolished to facilitate the successful regional visions. At the national level, ASEAN must be prioritized at the national agendas. For instance, the current AEC should be prioritized by each government over the bilateral trade agreement. Omitting from the pursuit of relative gains, every member state has to commit to the common goals of constraining great powers’ behaviors and comply with the common practices, ‘Act as One,’ of being neutral in the great powers’ rivalries.

การเคลื่อนย้ายทุนจีนและแรงงานจีนใหม่เข้าสู่ ประเทศไทย*

ชัยพร พยาครุฑ**

Received: 23 July 2021

Revised: 18 November 2021

Accepted: 3 March 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของทุนและแรงงานจีนใหม่ในสังคมไทยด้วยการวิเคราะห์ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเน้นศึกษาบทบาทของ “รัฐจีน” ที่มีผลสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายของทุนจีนและแรงงานจีนรุ่นใหม่ กับ “รัฐไทย” ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของทุนและแรงงานดังกล่าว การศึกษาพบว่า การส่งออกทุนและแรงงานของจีนไปยังต่างแดนเป็นนโยบายการผลักดันของรัฐบาลจีนที่มีปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ ผ่านการผูกโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจีนเข้ากับพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก ผนวกกับการประชาสัมพันธ์โครงการความ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศของการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานจีนใหม่เข้าสู่ประเทศไทย” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัย วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์, 2562.

** อาจารย์ประจำโครงการจีนศึกษา วิทยาลัยนานาชาติปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; อีเมล: chayaporn.p@pbic.tu.ac.th

ร่วมมือต่างๆ ขณะที่รัฐไทยซึ่งไร้เสถียรภาพในช่วงหลังการรัฐประหารไม่นาน (2014-2015) ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาจึงหันไปพึ่งพาทุนจีน ความร่วมมือกับจีนจึงนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของทุนจีนและแรงงานจีนใหม่ในสังคมไทย เมื่อรัฐไทยขาดนโยบายในการจัดการกับทุนและแรงงานจีนอย่างเป็นระบบ สภาวะดังกล่าวจึงกล่าวนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ไทย-จีน, แรงงานจีนอพยพ, ทุนจีน, รัฐบาลไทย

The Mobility of Chinese Capital and New Chinese Migrant Workers in Thailand

Chaiyaporn Phayakhrut***

Abstract

This article seeks to explain the increased amount of Chinese capital and the numbers of new Chinese migrant workers in Thailand by analyzing the international relations factor. The Chinese government has played a significant role in spurring investment and a migrant workforce in new worldwide destinations; the Thai state, among these destinations, has enacted policies supporting this process. Study results were that China has systematically created an effective opportunistic mechanism in corporate form. After the 2014 Thai coup d'état, American criticism motivated the military government to focus economically on China. Chinese-Thai cooperation led to a surge in volume of Chinese capital and workers arriving in Thailand. Insofar as the Thai government lacks consistent policies to deal with Chinese investments and workers, economic and social issues prevalent in Thai society become inevitable.

Keywords: China-Thailand Relations, Chinese Migrant Workers, Chinese Capital, Thai Government.

*** Lecturer, Pridi Banomyong International College, Thammasat University;
Email: chaiyaporn.p@pbic.tu.ac.th

บทนำ

แนวทางการศึกษาที่ใช้อธิบายการอพยพเคลื่อนย้ายของแรงงานและทุนโดยมากจะมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยผลักดันและดึงดูด (Push-pull Theory) กล่าวคือ ปัจจัยผลักดันจะอธิบายเงื่อนไขที่บังคับให้ผู้คนต้องย้ายถิ่นฐานออกจากภูมิลำเนาเดิม ขณะที่ปัจจัยดึงดูดเน้นศึกษาพื้นที่ปลายทางของการอพยพว่ามีเงื่อนไขทางทรัพยากรหรือโอกาสที่ดีกว่าอย่างไร นอกจากนั้นแล้ว แนวทางการศึกษานี้ยังอธิบายด้วยว่า ปัจจัยระดับบุคคลมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจโยกย้ายไม่แพ้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมืองของพื้นที่ต้นทางและปลายทาง ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการย้ายถิ่นฐานได้¹ อย่างไรก็ตาม คำอธิบายปัจจัยการโยกย้ายดังกล่าวยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของ “รัฐ” ในฐานะตัวแสดงสำคัญที่สนับสนุนหรือขัดขวางพลวัตดังกล่าวมากนัก บทความนี้เสนอว่า สภาพการณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันได้ทำให้คำอธิบายเชิงทฤษฎีของการอพยพเคลื่อนย้ายของทุนและแรงงานมีความซับซ้อนขึ้น เมื่อโลกอยู่ในสถานะขึ้นต่อกันและกัน (interdependence)² ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจยิ่งขึ้น จึงส่งผลให้ “รัฐ” เข้ามามีบทบาทต่อการสร้างแรงจูงใจต่อการโยกย้ายดังกล่าวอย่างเข้มข้น³ สำหรับบทบาทของรัฐในทางการเมืองนั้น การให้อิทธิพลแก่ประชากรชาติหนึ่งมากกว่าอีกชาติก็เป็นแรงจูงใจ

¹ Everett S. Lee, “A Theory of Migration,” *Demography*, Vol. 3, No.1 (1966), 47-57.

² คำของ ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ใน ศุภมิตร ปิติพัฒน์, “อ่านหาคำถาม ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและความมั่นคง (เพื่อทราวยาน),” *The 101. World (เว็บไซต์)*, 13 กันยายน 2561, <https://www.the101.world/read-to-ask-the-question-of-foreign-policy-and-securities/> (สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2564).

³ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, (Longman, 2001).

ให้เกิดการอพยพได้มาก⁴ ส่วนในแง่เศรษฐกิจ เมื่อชาติเล็กได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากมหาอำนาจหนึ่งใด ก็จะมีนโยบายในการสนับสนุนการเข้ามาลงทุนและการประกอบกิจการของแรงงานจากชาติมหาอำนาจนั้นมากกว่าชาติอื่น

บทความนี้จะอธิบายความซับซ้อนของปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานจีนใหม่เข้าสู่ประเทศไทย โดยในส่วนแรก จะได้ชี้ให้เห็นถึงภาพรวมของนโยบายเชิงรุกของจีนซึ่งให้ความสำคัญเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของตนขยายอำนาจไปสู่พื้นที่ต่างๆ เพื่อสร้างความผูกพันทางเศรษฐกิจให้เกิดสถานะขึ้นต่อกันและกันผ่านเครื่องมือสำคัญ เช่น องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ ในส่วนที่สองกล่าวถึงแรงงานจีนในต่างแดนในฐานะกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่ขยายระบบทุนนิยมของจีนไปสู่พื้นที่ต่างๆ ของโลก ส่วนที่สามจะชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของทุนจีนที่ส่งออกไปพร้อมแรงงานว่าเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญของรัฐบาลจีนที่กระทำผ่านการรณรงค์และอภิมหาโครงการความร่วมมือ ส่วนที่สี่อธิบายให้เห็นถึงปัญหาการรับมือทุนจีนใหม่และแรงงานจีนในประเทศไทยภายใต้สถานะที่ไทยมีปัญหาความรู้เสถียรภาพทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ.2014-2015 และในส่วนสุดท้ายจะได้ยกตัวอย่างปัญหาและผลกระทบในภาคส่วนต่างๆ ของสังคมไทย อันเกิดจากจากการหลั่งไหลเข้ามาของทุนและแรงงานจีนที่เพิ่มขึ้น

1. นโยบายเชิงรุกของจีน

จีนเป็นมหาอำนาจที่ครองอิทธิพลเหนือเอเชียตะวันออกมาเป็นเวลานานก่อนที่จะจกรวรรดิตะวันตกจะเข้ามาแสวงหาทรัพยากรเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าในศตวรรษที่ 19 หลังจากมีปฏิสัมพันธ์กับจักรวรรดิที่มีอำนาจ

⁴ James F. Hollifield, "The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back In'," in Caroline B. Brettell, and James F. Hollifield (ed.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, (New York: Routledge, 2000), 137-186.

เหนือกว่า จีนก็ประสบปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและสงคราม การเปลี่ยนผ่าน เมื่อสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้วก็ยังคงต้องผ่าน ห้วงเวลาของการต่อสู้ทางการเมืองภายในอีกหลายสิบปี กว่าที่จะดำเนินการ พัฒนาเศรษฐกิจในแบบฉบับของเสรีนิยมใหม่ได้อย่างจริงจังก็คือช่วงปฏิรูป เปิดประเทศเป็นต้นมา ด้วยความหวังที่จะกลับคืนสู่การเป็นผู้ครองอำนาจ นำ (hegemon) อีกครั้ง แม้ในเชิงเปรียบเทียบแล้ว จีนยังไม่สามารถท้าทาย อำนาจทางการทหารและความมั่นคงของสหรัฐฯ ได้ แต่สิ่งที่ปรากฏก็คือจีน พรารถนาที่จะเป็นผู้มีอำนาจนำด้านเศรษฐกิจจะดับโลก และมีความพยายาม ในการสร้างบรรทัดฐานระหว่างประเทศขึ้นใหม่ จีนพยายามใช้คำว่าผงาดอย่าง สันติ ผลประโยชน์ต่างตอบแทน เติบโตไปด้วยกัน และอื่นๆ อีกมาก แต่ปฏิบัติ การต่างๆ ในระดับระหว่างประเทศของจีน เช่น การแสดงแสนยานุภาพทาง ทหารในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่าง ยิงพื้นที่ที่ยังมีข้อพิพาททางอธิปไตย ผนวกกับกระบวนการสร้างชาตินิยมอย่าง แข็งขันในประเทศจีนเองก็สะท้อนให้เห็นว่า จีนไม่เคยให้คำมั่นว่าจะไม่ใช้กำลัง ทหารเพื่อจัดการกับปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศ⁵

นักวิชาการชาวจีนมักจะตั้งข้อสังเกตต่อการพัฒนาขีดความสามารถ ของจีนโดยให้ความสำคัญไปที่ปัจจัย “ผู้นำ”⁶ ไม่ว่านั่นจะเป็นการประชาสัมพันธ์ ที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังหรือไม่ก็ตาม โครงสร้าง

⁵ Jonathan Pugh, “Is China the New Hegemon of East Asia?,” *E-International Relations*, (October 2017), <https://www.e-ir.info/2017/10/08/is-china-the-new-hegemon-of-east-asia/> (accessed 10 April 2020).

⁶ ผู้เขียนได้มีโอกาสฟังการเสวนาในหัวข้อ “อนาคตจากนี้อีกสิบปีของจีนกับความสัมพันธ์กับ มหาอำนาจ” โดย ศ.เหยียนเสวียทง (阎学通: 未来十年中国与大国的关系) ในสมัยที่ศึกษา ปริญญาโท ณ มหาวิทยาลัยเป่ย์จิงนอร์มัล จัดโดยสมาคมนักศึกษาปริญญาโทและเอกของ มหาวิทยาลัย ณ ห้องเสวนาจิงเหวิน ในวันที่ 9 เมษายน 2014 เวลา 20.00 ต่อมาผู้เฝ้าคลิป เสียงดังกล่าวมาลงไว้ในยูทูบ: <https://www.youtube.com/watch?v=Ahjx4nRKOSM>

สังคมจีนมีลักษณะรวมศูนย์มาแต่อดีต ความคิดของผู้นำจีนในแต่ละรุ่นมักจะนำพาสังคมจีนไปสู่สภาพการณ์ที่แตกต่างกัน ในสมัยเหมาเจ๋อตง จีนมีความพยายามที่จะยืนบนลำแข้งของตนเองให้ได้ ตั้งเสียวมึงต้องการให้ประชาชนจีนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงเริ่มเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดให้เข้าสู่เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ภายใต้กำกับของพรรคคอมมิวนิสต์ ขณะที่ผู้นำยุคสี่จีนมึงต้องการทำให้จีนแข็งแกร่งและกลับมายิ่งใหญ่ในโลกอีกครั้ง ใจความสำคัญของความคิดสี่จีนมึงก็คือ การสร้างความยิ่งใหญ่ให้จีนโดย “พรรคคอมมิวนิสต์ต้องมาเป็นอันดับแรก” นโยบายที่เสริมสร้างความแข็งแกร่งภายในก็คือการทำให้พรรคคอมมิวนิสต์มั่นคง ชาญฉลาด มีศักยภาพและเป็นที่ยอมรับ⁷ สิ่งที่ได้เห็นได้จากการพยายามสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนเทิดทูนพรรคฯ ก็คือ นโยบายการปราบคอร์รัปชันและการปฏิรูปพรรคฯ หลังจากสี่จีนมึงเพ่งตำหนิตำแหน่งผู้นำสูงสุดของประเทศได้ไม่นาน

แม้นโยบายของผู้นำจีนดังกล่าวจะถูกต่อต้านจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยภายในประเทศส่วนหนึ่ง เช่น นักเคลื่อนไหว นักวิชาการสายปฏิรูป แต่ก็จะมีนักวิชาการจีนฝ่ายสนับสนุนพรรคฯ จำนวนมากลุกขึ้นตอบโต้ นักวิชาการสายปฏิรูปอย่างฉันทหลาม หนังสือของจางเหว่ยเหว่ยเรื่อง “คลื่นจีน: การผงาดของรัฐธรรมนูญ” ที่ขายดีกว่าล้านเล่มในจีนเป็นตัวอย่างที่ดี หนังสือนี้ชี้ว่ามีความพยายามของพวกหัวตะวันตกต้องการให้ระบบเศรษฐกิจและการเมืองของจีนดำเนินตามรอยสหรัฐอเมริกา จางอ้างว่าแม้แต่นักวิชาการผู้เลื่องชื่ออย่างฟรานซิส ฟูกูยามา (Francis Fukuyama) ยังรู้สึกผิดหวังกับความเสื่อมโทรมทางการเมืองในสหรัฐฯ และผลผลิตงานที่สะท้อนความล้มเหลวของระบบการเมืองสหรัฐฯ ออกมานับไม่ถ้วน ดังนั้นเส้นทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐฯ ไม่ได้ดีเสมอไป ส่วนจีนแม้จะมีจุดด้อยแต่ก็มีการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง เขาเชื่อว่า

⁷ อาร์ม ตั้งนิรันดร, *China 5.0 : สี่จีนมึง เศรษฐกิจยุคใหม่ และแผนการใหญ่ AI*, (กรุงเทพฯ: Bookscape, 2561), 93-96.

โมเดลจีนจะประสบความสำเร็จในท้ายที่สุด ดังเช่นที่ตั้งเสียผิงเคยกล่าวไว้ว่า “อย่าเลียนแบบชาติตะวันตก อย่าเลียนแบบประเทศสังคมนิยมต่างๆ และอย่าได้ทิ้งจุดแข็งของตัวเอง” สิ่งนี้ทำให้จีนสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของจุดเด่นที่ตนมี และควรพยายามปรับปรุงในจุดด้อยหรือข้อเสียของตนเองอยู่ตลอดเวลา เพราะเหตุนี้จึงทำให้จีนได้รับประโยชน์มากที่สุดในโลกยุคโลกาภิวัตน์⁸

ข้อเสนอของจางทำให้เห็นว่า สิ่งที่จะทำให้จีนประสบความสำเร็จในระยะยาวก็คือปัจจัยผสมผสานระหว่างการปฏิบัติการและวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกกำลังเดินทางตามเส้นทางของฉันทามติวอชิงตันหรือความเชื่อตามตะวันตกด้วยการเร่งยกระดับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของประเทศให้สูงขึ้น จีนก็แสดงตนอย่างชัดเจนว่าจะมีนโยบายในการพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิตในเชิงประจักษ์มากเสียยิ่งกว่าการสนใจเฉพาะตัวเลข GDP ดังกล่าว⁹ ดังนั้นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของจีนจึงมุ่งไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของรากฐานทางเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นหลัก มากกว่าการพึ่งพาการส่งออกหรือพึ่งพาต่างประเทศ ขณะเดียวกันจีนก็คิดด้วยว่า แทนที่จะพึ่งพามาตรูกรกิจต่างประเทศ จีนควรผลักดันทุนของตนไปต่างประเทศเพื่อเชื่อมร้อยเงินกับพื้นที่ต่างๆ ในโลกให้เกิดการพึ่งพากันและกัน จีนไม่ได้กล่าวชัดเจนในด้านสัดส่วนต่อการพึ่งพา แต่หากการประกอบกิจการของจีนในต่างแดนสำเร็จ ความสำเร็จนั้นย่อมย้อนกลับมาพัฒนาเศรษฐกิจภายในของจีนให้ก้าวกระโดดด้วย

จีนปฏิเสธไม่ได้ว่า ปัจจุบันนี้ตนกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเวทีระหว่างประเทศและมีอิทธิพลทั้งในแง่ของการเมือง นโยบายการค้า นโยบาย

⁸ จางเหยวเหว่ย และ ทิพพานิดา ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, คลื่นจีน: การผงาดของรัฐอารยธรรม, (กรุงเทพฯ: บริษัท อินเทลเลคชวล พับลิชชิง จำกัด, 2562), 189-241.

⁹ Joseph E. Stiglitz, *The Great Divide*, (UK: Penguin Books, 2016), 342-345.

ความมั่นคง ตลอดจนการเจรจาต่อรองในระดับโลก งานศึกษาในด้านนโยบายต่างประเทศจีนชี้ให้เห็นว่า ความพยายามในการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของจีนเข้าสู่พื้นที่ต่างๆ ในโลก ทั้งแอฟริกา ละตินอเมริกา เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และพื้นที่อื่นๆ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระเบียบโลก (world order) การกำหนดนโยบายสร้างชาติให้ทันสมัยและความพยายามในการใช้นโยบายการค้าระหว่างประเทศผ่านกระบวนการทางการทูตเพื่อให้จีนบรรลุเป้าหมายของการเสริมสร้างความเป็นมหาอำนาจได้กลายเป็นความท้าทายต่อสหรัฐฯ ยุโรปและญี่ปุ่น ซึ่งเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองโลกในยุคก่อนหน้าอย่างเห็นได้ชัด¹⁰

เมื่อมีการช่วงชิงการครองอำนาจนำ ปฏิบัติการในการช่วงชิงพันธมิตรก็เริ่มต้นขึ้น งานศึกษาจำนวนหนึ่งชี้ว่า จากปฏิกิริยาของประเทศต่างๆ ที่มุ่งหน้าสู่โลกตะวันออกได้สะท้อนให้เห็นว่าเอเชียกำลังฟื้นฟูความยิ่งใหญ่ อาทิเช่น ตุรกี ตะวันออกกลาง ภูมิภาคอ่าวเปอร์เซีย อิหร่าน ที่เข้าร่วมเส้นทางสายไหม เอเชียกลางกลายเป็นจุดเชื่อมต่อของเส้นทางสายไหมใหม่ภายใต้การนำของจีน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีความหลากหลายและผสมผสานทางศาสนา ชาติพันธุ์และวัฒนธรรมก็เริ่มปรับตัวเชื่อมโยงเข้ากับความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการพยายามจะปรับเวลาให้สอดคล้องกัน ความร่วมมือผ่านข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี โดยภาพรวมแล้วตำแหน่งแห่งที่ของสหรัฐฯ กำลังอ่อนแอลง ขณะที่เอเชียกำลังขยายตัว และมีการกั๊กมทุนรอนระหว่างประเทศมากขึ้น แทนที่จะพึ่งพาดอลลาร์และเงินดอลลาร์ของสหรัฐฯ เพียงฝ่ายเดียว ในขณะเดียวกัน อิทธิพลทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่มีต่อเอเชียก็กำลังเสื่อมถอย

¹⁰ Sebastian Hilmann and Dirk H. Schmidt, *China's Foreign Political and Economic Relations: An Unconventional Global Power*, (Maryland: Rowman&Littlefield, 2014), 1.

ขณะที่อเมริกาต้องหันมาพึ่งพาเอเชียในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น¹¹ สหรัฐฯ สมัยที่นำโดยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) มีนโยบายถอนอิทธิพลของตนออกจากเวทีระหว่างประเทศ และเน้นนโยบายการจัดการภายในมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้อิทธิพลการจัดระเบียบโลกโน้มเอียงมาที่จีน จะเห็นได้จากการที่จีนได้กลายเป็นเสมือนความหวังของภูมิภาคต่างๆ ที่ค่อยๆ มีการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความมั่งคั่ง ภูมิภาคทั้งหลายเหล่านั้นได้เอาเงินเป็นหัวเรือใหญ่ในการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพวกเขา¹²

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ เขตการค้าเสรีจีน-อาเซียน (ACFTA) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งข้อตกลงทางการค้าที่นอกเหนือไปจากการรอบพหุภาคีระดับโลก อย่างไรก็ตาม มูลค่าการค้าส่วนใหญ่ของอาเซียนเป็นการค้ากับประเทศที่อยู่นอกกรอบข้อตกลง ซึ่งเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงผูกเศรษฐกิจของตนเข้ากับนโยบายการเปิดกว้างทางการค้ามากกว่าภายใต้กรอบข้อตกลงเพียงอย่างเดียว ในแง่นี้อาเซียนไม่ได้มีเอกภาพมากพอที่จะทำให้ทุกชาติสมาชิกพึ่งพาข้อตกลงจากอาเซียนโดยฝ่ายเดียว เพราะเมื่อเทียบการค้าในระดับทวีปแล้ว จีนได้สัดส่วนจากการค้าในอาเซียนและเป็นผู้ค้าแบบประเทศเดียวที่ใหญ่ที่สุดถึง 14 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่สหรัฐฯ มีมูลค่าทางการค้าเพียง 8.2 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2013 แม้กรอบข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีนจะมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกทางด้านการค้าระหว่างกัน แต่ความเป็นจริงก็คือ นับตั้งแต่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในปี 2010 เป็นต้นมา การค้าของจีนกับอาเซียนก็ได้แปรเปลี่ยนจากที่ได้เปรียบเกินดุลมาเป็นขาดดุลการค้าจำนวน 44.731 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในปี

¹¹ Parag Khanna, *The Future is Asian: Global Order in the Twenty-First Century*, (London: Weidenfeld & Nicolson, 2019), 79-144.

¹² Samir Saran and Akhal Deo, *Pax Sinica: Implications for The Indian Dawn*, (New Delhi: Rupa Publications, 2019), 108-119.

2013 สมาชิกอาเซียนหลายประเทศก็ได้ผูกพันห่วงโซ่อุปทานของตนเองเข้ากับจีนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งนั่นได้ส่งผลให้จีนก้าวขึ้นมาเป็นแหล่งการผลิตและการประกอบสินค้าของโลก¹³

งานศึกษาของกิตติอธิบายพัฒนาการความสัมพันธ์จีน-อาเซียนไว้ว่า ในยุคแรกจีนเน้นเพียงการมีส่วนร่วมเชิงรับ (passive participation) กับอาเซียนในระหว่างช่วงปี 1990-1995 เนื่องจากเป็นยุคเริ่มต้นและอาเซียนก็ยังไม่มั่นคง แต่ต่อมาในช่วงปี 1996-1999 จีนก็เข้าไปมีส่วนร่วมเชิงรุก (active participation) มากยิ่งขึ้น ท้ายที่สุดแล้วจีนปรับตัวเองจากบทบาทเชิงรุกไปสู่การมีบทบาทนำ (active proposition) ช่วงปี 2000-ปัจจุบัน ในช่วงนี้จีนผลักดันความคิดริเริ่มของตนเพื่อกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันอย่างมาก¹⁴ การที่จีนมีข้อเสนอแนวความคิดเส้นทางสายไหมใหม่หรือเส้นทางสายไหมทางทะเลก็เพื่อช่วยให้เศรษฐกิจของจีนเชื่อมโยงกับประเทศอาเซียนให้

¹³ Hsing-Chou Sung, “ระบบทุนนิยมจีนและการพัฒนาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: มุมมองว่าด้วยการทำให้ไม่เป็นประเด็นความมั่นคง (De-securitization),” ใน ยศ สันตสมบัติ (บก.), *ทุนนิยมจีนในอุษาคเนย์*, (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และศูนย์จีน-อุษาคเนย์ศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562), 72-77.

¹⁴ สิ่งที่จีนผลักดัน ได้แก่ การเสนอจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน เสนอสร้างทศวรรษแห่งความรุ่งเรือง (Diamond Decade) ระหว่างจีนกับอาเซียน เสนอจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank) นอกจากนี้ ยังพยายามมีบทบาทผลักดันกลไกความร่วมมือต่างๆ เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกันให้มากขึ้น ได้แก่ ผลักดันการเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจในภูมิภาคอย่างรอบด้าน (RCEP) ผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันให้ได้ถึง 1,000,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในปี 2020 ผลักดันความคิดริเริ่มเชียงใหม่แบบพหุภาคี (CMIM) และผลักดันการสร้างระเบียงเศรษฐกิจบังคลาเทศ-จีน-อินเดีย และพม่า (Bangladesh-China-India-Myanmar Forum for Regional Cooperation หรือ BCIM) โปรดดู กิตติ ประเสริฐสุข, *โครงการ นโยบาย Soft Power ต่ออาเซียนของญี่ปุ่น จีน และเกาหลีใต้: นัยและบทเรียนสำหรับประเทศไทย*, (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2557), 84-85.

หยั่งรากลึกมากยิ่งขึ้น มณฑลทางใต้ทั้งยูนนานและกวางสีได้ถูกกำหนดในทางยุทธศาสตร์ให้เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างจีนกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่จะเชื่อมเมียนมาร์ ไทย เวียดนาม ลาว และกัมพูชาเข้าไว้ด้วยกัน¹⁵ กล่าวได้ว่า การเชื่อมโยงเศรษฐกิจของจีนเข้ากับอาเซียนเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน ซึ่งเห็นได้จากพัฒนาการของจีนที่ค่อยๆ ก้าวขึ้นมามีบทบาทนำในอาเซียนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น จีนยังทำหน้าที่เป็นนายธนาคารใหญ่ปล่อยกู้ให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่เคยเป็นลูกค้าเก่าของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) เช่นกรณีเมื่อครั้งนายสมคิด สุนทรเวช อดีตนายกรัฐมนตรีของไทยเดินทางเยือนจีน ณ กรุงปักกิ่ง เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี 2008 จีนก็ให้คำมั่นว่าจะให้ไทยกู้ยืมเงิน 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อใช้ในการสร้างรถไฟในกรุงเทพฯ ตลอดจนเพื่อใช้ขยายการขนส่งสาธารณะของประเทศไทย¹⁶ นอกจากนั้น นายสมคิดยังมีกำหนดเข้าร่วมพิธีรับมอบตำแหน่งศาสตราจารย์กิตติมศักดิ์ ณ มหาวิทยาลัยภาษาและวัฒนธรรมปักกิ่ง (Beijing Language and Culture University) อีกด้วย¹⁷ ความใจกว้างดังกล่าวเป็นอีกเส้นหนึ่งดึงดูดให้ประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลายมีแนวโน้มนโยบายหันไปพึ่งพาทางการเงินกับจีนมากยิ่งขึ้น

ประเทศไทยในมุมมองของจีนถือว่ามีความสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่ บางประการ ประการแรก ตำแหน่งของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออก

¹⁵ Hsing-Chou Sung, *ระบบทุนนิยมจีนและการพัฒนาของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน: มุมมองว่าด้วยการทำให้ไม่เป็นประเด็นความมั่นคง (De-securitization)*, อ้างแล้ว.

¹⁶ Chien-peng Chung, *China's Multilateral Cooperation in Asia and the Pacific: Institutionalizing Beijing's Good Neighbour Policy*, (Abingdon: Routledge, 2010), 81.

¹⁷ MGR Online, <https://mgronline.com/politics/detail/9510000076502>, (สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2563).

ออกเฉียงใต้มีความสำคัญ จีนมีความสนใจอย่างยิ่งในการสนับสนุนให้ไทยสร้างคอคอดกระ ซึ่งจะสามารถช่วยลดต้นทุนการขนส่งสินค้าและการพึ่งพาช่องทางการค้าผ่านช่องแคบมะละกาได้ ประการที่สอง ประเทศไทยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยการดำรงตำแหน่งของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ประการที่สาม จีนมองว่าไทยมีความเต็มใจและสามารถสร้างคุณูปการเชิงบวกด้านความมั่นคงให้กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงในภูมิภาคได้ ประการที่สี่ ผู้กำหนดนโยบายของจีนและชุมชนทางธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางตอนใต้ของจีนมองว่าประเทศไทยให้การสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งนั่นจะช่วยส่งผลให้เกิดการค้าและการลงทุนเพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนทางตอนใต้ได้เป็นอย่างดี และประการที่ห้า แม้จีนจะรับรู้ว่ายไทยมีนโยบายความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ เสมอมา แต่ไทยก็สามารถเปลี่ยนแปลงเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตนให้ยืดหยุ่นได้ ตราบเท่าที่ความสัมพันธ์ทางการทหารระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ไม่ได้กระทบต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับจีน จีนก็มองว่ายังมีโอกาสในการสานสัมพันธ์กับไทยในประเด็นอื่นเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ¹⁸

ที่น่าสนใจก็คือ รัฐบาลจีนไม่ได้ให้ความสำคัญต่อระบอบการปกครองของไทย แต่สนใจว่าระบอบนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของจีนหรือไม่ การค้าระหว่างสองประเทศสามารถดำเนินต่อไปได้หรือไม่ สิ่งที่จีนต้องการให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในไทยและภูมิภาคอื่นยืนยันกับจีนก็คือ กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับจีนหรือก็คือสิ่งที่เรียกว่าการสร้างคุณค่าแบบตะวันออก

¹⁸ Jurgen Haacke, "The significance of Beijing's bilateral relations looking 'below' the regional level in China-ASEAN ties," Ho Khai Leong and Samuel C.Y. Ku. (eds.), *China and Southeast Asia: global changes and regional challenges*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), 118-121.

หรือคุณค่าแบบเอเชีย ซึ่งตรงข้ามกับคุณค่าแบบตะวันตกหรือประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนที่สหรัฐฯ เชิดชู เกษียรสรุปไว้อย่างน่าสนใจในประเด็นนี้ว่า ผลประโยชน์ของจีนเท่ากับผลประโยชน์ทางภูมิรัฐศาสตร์ของจีน บวกกับการประชาสัมพันธ์และสนับสนุนโมเดลจีน¹⁹ เมื่อไทยสามารถรักษาผลประโยชน์ที่จีนต้องการได้ ความสัมพันธ์ไทย-จีนก็ไม่จำเป็นต้องชะงักงันด้วยเหตุผลด้านประชาธิปไตยหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่มากไปกว่านั้นก็คือ ในยามที่สหรัฐฯ ห่วงเหินไปจากรัฐบาลไทย จึงกลายเป็นโอกาสให้จีนในการเข้ามาลงทุนและแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการรัฐประหาร เมื่อครั้งพลเอก ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (31 สิงหาคม 2014 - 19 สิงหาคม 2015) กระทั่งหลังจากนายดอน ปรมัตถ์วินัยขึ้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ไทยจึงได้มีการทบทวนนโยบายการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และจีนใหม่

2. แรงงานจีนใหม่ในต่างแดน

จีนส่งออกแรงงานใหม่หรือแรงงานอพยพรุ่นที่สี่ภายใต้การสนับสนุนจากนโยบายทางการเมืองของเติ้งเสี่ยวผิง ซึ่งกระตุ้นให้พวกเขาออกไปแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจยังต่างแดน นี่เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่เติ้งกลับคืนสู่อำนาจหลังสิ้นสุดยุคปฏิวัติวัฒนธรรม เขานำนโยบายสี่ทันสมัยและปฏิรูปเปิดประเทศมาใช้ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 เติ้งได้เดินทางลงใต้และกล่าวสุนทรพจน์หลายครั้งสนับสนุนให้ชาวจีนโพ้นทะเลเดินทางออกไปสร้างฐานะของตนยังต่างประเทศ หลังจากเติ้งเริ่มผูกสัมพันธ์ด้วยการเดิน

¹⁹ Kasian Tejapira, "A Tick on the Dragon's Back: How Siam Bonded Itself to China's Political and Economic Supply Chains," *Situations*, Vol. 13, No. 1 (2020), 22.

ทางเยือนหลายประเทศ ได้แก่ พม่า เนปาล เกาหลีเหนือ ญี่ปุ่น ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์และสหรัฐฯ จากนั้นเขาก็เริ่มกระตุ้นให้ชาวจีนจำนวนหนึ่งเดินทางออกไปต่างประเทศเพื่อนำร่องแสวงหาโอกาสทางการค้า²⁰ หากนำปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาอธิบายการโยกย้ายของชาวจีนระลอกนี้ก็จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เหตุของการโยกย้ายไม่ได้เกิดขึ้นจากการผ่อนคลายข้อกำหนดการเดินทางออกนอกประเทศของจีนเพียงอย่างเดียว แต่รัฐบาลจีนยังมีบทบาทสนับสนุนการเคลื่อนย้ายดังกล่าวภายในประเทศ ผนวกกับการสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างจีนกับประเทศอื่น ในระยะต่อมาจีนได้มีการสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอาเซียนอย่างใกล้ชิด มีการสนับสนุนให้ชาวจีนเข้ามาแสวงหาโอกาสทางธุรกิจในประเทศอาเซียนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับนโยบายของอาเซียนเองที่ต้องการดึงดูดแรงงานและทุนเงินให้เข้ามาร่วมทุนในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่และกิจกรรมการลงทุนขนาดกลางและเล็ก²¹ กล่าวได้ว่า การส่งชาวจีนออกสู่ประเทศต่างๆ สอดคล้องกับแผนนโยบายทางเศรษฐกิจของจีนตั้งแต่ต้น

เมื่อกล่าวถึงคุณสมบัติ แรงงานจีนเหล่านี้มีความแตกต่างจากชาวจีนโพ้นทะเลรุ่นก่อนหน้าอยู่หลายประการ เช่น

1. จุดหมายปลายทางของการอพยพ ชาวจีนรุ่นใหม่นิยมเดินทางไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา เช่น สหรัฐฯ แคนาดา และออสเตรเลียเป็นหลัก เนื่องจากต้องการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ การเดินทางสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมต้องเป็นทางเลือกที่ดีกว่า ในอดีตที่

²⁰ 中国日报 (China Daily), http://world.chinadaily.com.cn/2014-08/21/content_18463933.htm (สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2564).

²¹ ลักกรินทร์ นิยมศิลป์, “คลื่นลูกที่สี่: เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการย้ายถิ่นของชาวจีนยุคใหม่,” การประชุมสังคมวิทยาระดับชาติ ครั้งที่ 4, (คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสาขาสังคมวิทยา, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

ผ่านมา ประเทศตะวันตกถึงเลที่จะต้อนรับชาวจีนอพยพ แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งศตวรรษที่ 1960 ตะวันตกก็ต้อนรับชาวจีนอพยพมากยิ่งขึ้น ตะวันตกกลายเป็นดินแดนแห่งความฝันที่ชาวจีนกลุ่มนี้เชื่อว่าพวกเขาจะได้มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ดีกว่า ตลอดจนการศึกษาที่สูงขึ้น²² เมื่อตะวันตกต้อนรับ ทำให้จำนวนชาวจีนกลุ่มที่เดินทางไปยังตะวันตกมีมากกว่าชาวจีนที่เดินทางเข้าสู่ประเทศในเอเชีย

2. ลักษณะของชาวจีนเหล่านี้แตกต่างจากชาวจีนในอดีต กลุ่มที่อพยพไปตะวันตกนั้นมิได้เป็นคนชนบท แต่เป็นชาวเมือง ซึ่งประกอบด้วยนักธุรกิจและผู้ที่ทำอาชีพเฉพาะทางแต่ละด้าน พวกเขามีการศึกษาสูงเมื่อเทียบกับชาวจีนอพยพในอดีต พวกเขาย้ายถิ่นฐานไม่ใช่เพื่อความอยู่รอดเป็นหลัก แต่เป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าการเลือกทำงานในประเทศ ถือได้ว่าเป็นการย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจะไม่ใช่การย้ายถิ่นฐานเพื่อการตั้งรกราก

3. ในจำนวนทั้งหมดนั้นมีสตรีจำนวนมากเกือบครึ่งหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากยุคก่อนหน้านี้ที่ผู้อพยพส่วนใหญ่มักจะเป็นบุรุษ

4. การสร้างสมาคมของชาวจีนอพยพรุ่นใหม่ในโพ้นทะเลจะแตกต่างจากในอดีตที่เน้นการสร้างสมาคมตามแซ่หรือตามภูมิภาคเฉพาะ ขณะที่ชาวจีนอพยพรุ่นใหม่จะมีลักษณะการรวมตัวกันเป็นสมาคมกลุ่มวิชาชีพหรือสมาคมศิษย์เก่าตามสถาบันมากกว่า

5. พวกเขายึดโยงตนเองกับบริษัทหรือผู้ประกอบการชาวจีนเท่านั้น เช่น บริษัทก่อสร้าง บริษัทการผลิต บริษัทสัมปทานเหมืองแร่ บริษัทสำรวจ

²² Leo Suryadinata, "Chinese Migration and Adaptation in Southeast Asia: The Last Half-Century," in Aris Ananta, and Evi Nurvidya Arifin (ed.), *International Migration in Southeast Asia*, (Singapore: ISEAS Publications, 2004), 71-93.

น้ำมัน และอื่น ๆ²³ สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนสังเกตเห็นว่า ชาวจีนเหล่านี้มักจะแยกตนเองออกจากคนไทยในท้องถิ่น และยึดมั่นอยู่กับการทำภารกิจของตนให้สำเร็จ หรือกล่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว พวกเขามีแนวโน้มจะสมาคมกับชาวจีนด้วยกันเองมากกว่าคนในท้องถิ่น

6. พวกเขาไม่ใช่แรงงานอพยพ แต่มีลักษณะเป็น “แรงงานชั่วคราว” ธรรมชาติในการอพยพของแรงงานจีนรุ่นใหม่คือการทำงานที่มีความถาวรน้อยกว่าแรงงานจีนรุ่นเก่าที่มุ่งสร้างครอบครัวและฐานะทางเศรษฐกิจในประเทศเป้าหมายปลายทาง

7. พวกเขามาจากทั่วประเทศจีนซึ่งมีการกระจายตัวกว้างๆ ไม่ได้มาจากมณฑลผู้เจี้ยนหรือยูนนานในแถบใต้เป็นการเฉพาะเจาะจงเหมือนชาวจีนโพ้นทะเลรุ่นก่อนหน้า²⁴

สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชาวจีนที่อพยพเข้ามามีทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย นอกจากจีนแผ่นดินใหญ่แล้ว ยังมีฮ่องกงและไต้หวันด้วย แม้จำนวนชาวจีนอพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะน้อยกว่าชาวจีนที่ไปตะวันตก จากการคาดการณ์ระหว่างทศวรรษที่ 1980 ถึง 1990 มีชาวจีนอพยพรุ่นใหม่ประมาณ 50,000-60,000 คน จากจีนแผ่นดินใหญ่เดินทางเข้าสู่เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซียและไทย ชาวจีนอพยพรุ่นใหม่เหล่านี้ที่ถูกกฎหมายส่วนใหญ่จะมีความศึกษาสูงและประกอบอาชีพเฉพาะทาง บางคนเดินทางเข้าสู่พื้นที่ต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้มีเพียงทักษะในการทำงาน แต่ยังมีทุนรอนสำหรับประกอบอาชีพติดตัวไปด้วย²⁵ สิ่งนี้กลายเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างจีนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลักษณะที่สำคัญประการ

²³ Ibid., 13.

²⁴ ลักกรินท์ นิยมศิลป์, *คลื่นลูกที่สี่: เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการย้ายถิ่นของชาวจีนยุคใหม่*, อ่างแล้ว.

²⁵ เพิ่งอ้าง.

หนึ่งของพวกเขาก็คือการเข้ามาในรูปแบบของธุรกิจการค้ามากกว่าจะเป็น
กุลีหรือไปตายเอาดาบหน้าดังเช่นชาวจีนอพยพรุ่นก่อน และสำหรับประเทศไทย
อาชีพส่วนใหญ่ที่ชาวจีนอพยพใหม่เข้ามาประกอบการได้แก่ พ่อค้า ผู้จัดการ
และเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะจำเพาะ ผู้ประกอบอาชีพอิสระและพนักงานบริษัท²⁶

การหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยที่เพิ่มสูงขึ้นก็เนื่องมาจากการที่นโยบาย
ของไทยเปิดกว้างด้านเงินไหมและข้อบังคับ จีนโพ้นทะเลรุ่นเก่าส่วนมากมาจาก
ซัวเถา ดังนั้นสัดส่วนผู้อพยพชาวจีนรุ่นใหม่เข้าสู่สังคมไทยตั้งแต่ทศวรรษที่
1970 เป็นต้นมาผู้อพยพจากซัวเถาก็ยังคงมีสัดส่วนมากที่สุด การพัฒนาความ
สัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าของสองฝ่าย ทำให้ชาวจีนที่เป็นพ่อค้าและ
นักลงทุนน้อยใหญ่ต่างพากันเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ประกอบกับตลาด
ของไทยยังต้องการแรงงานเป็นจำนวนมากจึงส่งผลให้ชาวจีนจำนวนมากเข้า
มาทำงานใช้แรงงานด้วย ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีผู้ที่ถูกกฎหมายและผิด
กฎหมาย เฉพาะในปี 2001 แรงงานจีนที่เข้าสู่ประเทศไทยแบบถูกกฎหมาย
นั้นมี 12,000 คน ที่ไม่ได้เดินทางกลับประเทศหากบวกรวมตัวเลขของแรงงาน
จีนที่แอบลักลอบเข้ามาทางชายแดน งานศึกษาเชื่อว่าตัวเลขของแรงงานจีนที่
เข้ามาทำงานในประเทศไทยต้องมีมากกว่านี้²⁷

ควรตระหนักด้วยว่า การส่งแรงงานจีนไปในต่างประเทศเป็น
ผลประโยชน์ของรัฐบาลจีน แม้ว่าแรงงานจีนรุ่นใหม่เหล่านี้จะมีกำเนิดจากจีน
แผ่นดินใหญ่ รัฐบาลจีนก็ได้จัดประเภทพวกเขาไว้เป็นส่วนหนึ่งของชาวจีนโพ้น
ทะเล วรรคที่ดีตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลจีนไม่ได้มีนโยบายผลักดันให้พวกเขาออก

²⁶ 庄国土, “论中国人移民东南亚的四次大潮,” 南洋问题研究, 第1期, (2008), 79.
[จงกั๋วตู, “อภิปรายการอพยพของชาวจีนโพ้นทะเลใหม่สู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระลอกที่ 4,”
วารสารวิจัยปัญหาหนันหยาง, ฉบับที่ 1 (2008), 79.]

²⁷ 代帆, “东南亚的中国新移民及其影响,” 东南亚研究, 第2期, (2011), 91. [ไต้ฟาน,
“แรงงานจีนอพยพใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และผลกระทบ,” วารสารวิจัยเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้, ฉบับที่ 2 (2011), 91.]

ไปทำงานยังต่างประเทศอย่างเป็นทางการ แต่การออกไปทำงานของพวกเขา นอกประเทศก็ช่วยให้เกิดการไหลเวียนของแรงงานระหว่างประเทศได้ และควรตระหนักด้วยว่า การออกนอกประเทศของชาวจีนเพื่อทำงานในต่างแดนเท่ากับว่ากระดานสวัสดิการสังคมที่มีให้กับประชาชนชาวจีนที่รัฐบาลจีนต้องแบกรับ ก็ลดลงไปด้วยโดยปริยาย²⁸

นอกจากชาวจีนจะได้รับการกระตุ้นไม่ทางตรงก็ทางอ้อมให้ออกไปทำงานนอกประเทศบางส่วนแล้ว พวกเขายังเป็นความหวังของรัฐบาลจีนด้วยว่า หลังจากพวกเขาประสบความสำเร็จทางธุรกิจในต่างแดนแล้วจะกลับมาลงทุนสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้แก่แผ่นดินแม่ต่อไป เสียจนทง ผู้ก่อตั้งบริษัทอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ The Thai Star Chinese Computer Group ในประเทศไทย ถูกเชื้อเชิญจากสื่อจีนให้บอกเล่าเรื่องราวความสำเร็จในการประกอบธุรกิจด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศไทย หลังจากเขาเดินทางออกจากแผ่นดินจีนมาในปี 1991 เชียเล่าว่าอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีที่เขาจัดหาไปประกอบขายที่ประเทศไทยก็มาจากการตระเวนหาซื้ออุปกรณ์จากประเทศจีน เขาค่อยๆ เริ่มกิจการเล็กๆ แล้วก็ทำขายส่ง จากนั้นก็ขยายกิจการออกไปหลายสิบร้าน จนกลายเป็นอันดับต้นๆ ในประเทศไทย²⁹ ในแง่นี้ เชียได้กลายเป็นตัวอย่างอันดีงามให้แก่ผู้ประกอบการชาวจีนคนอื่นๆ ที่ต้องการสร้างฝันความสำเร็จในต่างแดน

นอกจากพรรคคอมมิวนิสต์ของจีนส่งออกแรงงานจีนเข้าสู่พื้นที่ต่างๆ ของโลกแล้ว ก็ยังมีการสร้างโฆษณาชวนเชื่อภายนอกขนานใหญ่ ภารกิจประการสำคัญอย่างหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์จีนก็คือนโยบายสร้างความรัก

²⁸ *Thai Publica*, <https://thaipublica.org/2017/05/vorasakdi/> (สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2019).

²⁹ *CPPCC*, <http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2014/04/11/ART11397203188372315.shtml> (สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2019)

ชาติจีนให้เกิดขึ้นในบรรดาชาวจีนโพ้นทะเลในพื้นที่ต่างๆ โดยให้พวกเขามีความรู้สึกผูกพันกับมาตุภูมิ นโยบายประการหนึ่งของสีจิ้นผิงในปี 2015 ก็คือ การผลักดันให้นักศึกษาชาวจีนไปเรียนต่างประเทศ ซึ่งพวกเขาจะเป็นส่วนสำคัญในการทำภารกิจเชื่อมสัมพันธ์กับชาวจีนโพ้นทะเลรุ่นก่อนหน้า³⁰

3. การส่งออกทุนของรัฐบาลจีน

คณะกรรมการปฏิรูปและพัฒนาแห่งชาตินั้น พร้อมด้วยกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์จีนได้ออกประกาศร่วมกันเป็นบทความชื่อว่า “ความปรารถนาและปฏิบัติการร่วมผลักดันสร้างแถบเศรษฐกิจบนเส้นทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทางทะเลในศตวรรษที่ 21” หรือโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง โดยชี้ให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศของจีนที่ว่าด้วยการไม่แทรกแซงกิจการภายในและไม่ล่วงละเมิดอธิปไตยของชาติอื่นนั้นเป็นหลักการพื้นฐานที่แสดงความเคารพต่อกัน ด้วยหลักการดังกล่าวชาติต่างๆ สามารถร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจได้แม้จะมีระบอบการเมืองที่แตกต่างกัน บทความดังกล่าวชี้ว่า ชาติทั้งหลายภายใต้โครงการนี้สามารถร่วมมือกันได้ในหลายมิติ เช่น การสื่อสารเชิงนโยบาย การเชื่อมโยงโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน การทำให้เกิดสภาพคล่องทางการค้า การทำให้ทุนและเงินตราสามารถเชื่อมโยงเข้าถึงกันได้ ตลอดจนโครงการเชื่อมโยงประชาชนเป็นหนึ่งเดียว ภายใต้ความร่วมมือทั้ง 5 นี้ ก็จะสามารถแตกแขนงเป็นโครงการย่อยได้อีกหลายโครงการ ซึ่งเป้าหมาย

³⁰ Clive Hamilton and Mareike Ohlberg, *Hidden Hand: Exposing How the Chinese Communist Party Is Reshaping the World*, (London: Oneworld Publications, 2020), 119-138.

สูงสุดในแถลงการณ์ระบุไว้ว่า เพื่อสร้างอนาคตที่ดำรงร่วมกัน³¹ นั่นคือหลัก การที่จีนเสนอ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ จีนไม่ได้บอกว่าโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางเป็นการทำหน้าที่ค้นหาเส้นทางทางการค้าสายใหม่ เพื่อแสวงหากำไร จากการเดินทางของสินค้าจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งตามหลักการพาณิชยกรรม (mercantilism)

โครงการนำร่องหรือการผลักดันทุนจีนออกไปยังต่างประเทศภายใต้ อภิมหาโครงการที่สนับสนุนโดยรัฐบาลจีนมีแรงจูงใจที่น่าสนใจ นักวิชาการเห็น ว่า ในศตวรรษที่ 21 จีนในฐานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจต้องการที่จะขยาย อำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจของตนไปทั่วโลก ไม่แต่เฉพาะประเทศรอบ ข้างเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องผลักดันทุนและแรงงานของตนให้เคลื่อน ออกไปสร้างฐานการผลิตในประเทศต่างๆ³² ขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มเห็นแย้ง ว่า หลังจากการปฏิรูปตลาดแรงงานภายในประเทศช่วงปลายทศวรรษ 1990 ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของจีนเพิ่มสูงขึ้น อุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงาน เพิ่มขึ้นจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายฐานการผลิตของตนออกไปยังต่างประเทศเพื่อ ต้องการประหยัดปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าแรงงานตามกลไกตลาด³³

³¹ 国家发展改革委、外交部、商务部，“推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动”，财新传媒编辑部（编），《一带一路引领中国：国家顶层战略设计与行动布局》，（北京：中国文史出版社，2015），7-12。[คณะกรรมการการปฏิรูปและพัฒนาแห่งชาติจีน，กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์จีน，“ความปรารถนา และปฏิบัติการร่วมผลักดันสร้างแถบเศรษฐกิจบนเส้นทางสายไหมและเส้นทางสายไหมทาง ทะเลในศตวรรษที่ 21” ใจฉินฉวนเหมย (บก.)，หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทางนำทางจีน：การออกแบบ ยุทธศาสตร์ระดับบนและการวางแผนปฏิบัติการระดับชาติ，（ปักกิ่ง：สำนักพิมพ์จิ้งกั๋วเหวินสื่อ，2015），7-12.]

³² Lu Jianren, “The 21st Century Maritime Silk Road and China-ASEAN Industry Cooperation,” *International Journal of China Studies*, Vol.7 No.3 (December 2016), 375-389.

³³ Hongbin Li, Lei Li, Binzhen Wu, and Yanyan Xiong, “The End of Cheap Chinese Labor,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol.26, No.4 (Fall 2012), 57-74.

ไม่ว่าจะด้วยปัจจัยใดก็ตาม สิ่งที่เราเห็นประจักษ์ชัดก็คือ การให้การสนับสนุนของรัฐจีนต่อทุนจีน ควรตระหนักด้วยว่าทุนจีนมีหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มทุนรัฐวิสาหกิจและกลุ่มทุนเอกชน แม้จีนจะเอื้อประโยชน์ให้ทุนจีนทุกกลุ่ม แต่รัฐบาลจีนมีแนวโน้มที่จะให้สิทธิประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจมากกว่า เนื่องจากอยู่ภายใต้กำกับของรัฐ รัฐถือหุ้นและเป็นผลประโยชน์ของรัฐโดยตรง กรณีตัวอย่างเช่น การพัฒนาระบบทุนนิยมภายในของจีนมีลักษณะมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่เมืองที่มีความมั่งคั่งและบริเวณชายฝั่งตะวันออกที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันหนาแน่นมาก่อนพื้นที่กันดารทางตะวันตก โดยกิจกรรมการลงทุนในพื้นที่ดังกล่าวก็จะมีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลจีนเป็นกำลังหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิสาหกิจขนาดใหญ่เข้าไปมีบทบาทนำในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับเอกชนและบรรษัทต่างชาติ นักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า ลักษณะการพัฒนาเศรษฐกิจจีนที่สำคัญที่ทำให้จีนสามารถเติบโตได้อย่างก้าวกระโดดก็คือ การมุ่งเน้นประโยชน์โดยรวมและการละส่วนน้อยที่ไม่จำเป็น สังเกตได้จากวิสาหกิจที่ไม่ทำกำไรทั้งหลายจะถูกปล่อยให้สูญสลายไปจากระบบ ส่วนองค์กรที่สามารถทำกำไรได้ดีก็จะได้รับการสนับสนุนหรือขยายการลงทุนจากภาครัฐ³⁴ การเก็บรักษาบางกลุ่มทุนไว้และปล่อยให้กลุ่มทุนที่ไม่ทำกำไรต้องสิ้นสุดลงจีนเรียกสิ่งนี้ว่า “การปฏิรูป”

แม้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจะมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง สีจิ้นผิงก็เน้นย้ำอย่างชัดเจนว่า พรรคคอมมิวนิสต์เป็นรากฐานและจิตวิญญาณของรัฐวิสาหกิจจีน ความเป็นผู้นำของพรรคฯ ถือได้ว่าเป็นหลักการทางการเมืองสำคัญในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ และหลักการเช่นนี้ก็ควรที่จะต้อง

³⁴ Raghuram Rajan, *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*, (London: William Collins, 2020), 250.

ยึดถือต่อไป³⁵ กล่าวได้ว่า แม้จะมีการนำเอาหลักการเสรีนิยมมาปรับใช้ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ แต่พรรคคอมมิวนิสต์ก็ยังสามารถควบคุมและกำหนดทิศทางของวิสาหกิจจีนได้อย่างเหนียวแน่น

สำหรับการเข้ามาลงทุนในอาเซียนของรัฐวิสาหกิจและเอกชนจีน จีนก็ได้อำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลแก่นักลงทุนอย่างละเอียดถี่ถ้วน ด้วยการทำคู่มือแนะนำข้อมูลจำเป็นในอาเซียนทั้งหมดให้แก่นักลงทุนของตน ฉบับปี 2020 นั้น มีความยาว 86 หน้า อธิบายละเอียดตั้งแต่ลักษณะของอาเซียน สภาพภูมิศาสตร์ ประชากร สิ่งแวดล้อม ศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนลักษณะเฉพาะของประเทศในอาเซียนที่ต้องการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ สิ่งสำคัญคือคู่มือฉบับนี้บอกกล่าวรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราภาษีของแต่ละประเทศอย่างชัดเจน พร้อมอธิบายลักษณะของแต่ละพื้นที่ว่าเหมาะสมแก่การลงทุนเฉพาะด้านใด ในส่วนสุดท้ายก็ได้กล่าวถึงหน่วยงานของจีนที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสนับสนุนด้านการลงทุนในอาเซียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกให้การลงทุนของจีน³⁶ การสนับสนุนทางข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น อย่างน้อยก็ช่วยให้เจ้าหน้าที่จีนไม่ต้องมาคอยตอบคำถามซ้ำๆ ในประเด็นเดิม

สำหรับประเทศไทย ผลผลิตที่เป็นรูปธรรมอันเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและจีนสมัยอดีตนายกทักษิณและประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมินของจีนก็คือ “นิคมอุตสาหกรรมระยองไทย-จีน” ซึ่งสร้างขึ้นในพื้นที่ที่เฉพาะและรองรับนักลงทุนจีนทั้งหมด แม้ว่าในเอกสารประชาสัมพันธ์นิคม

³⁵ Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, (New York: Oxford University Press, 2018), 91-120.

³⁶ 中华人民共和国商务部, 对外投资合作国别(地区)指南: 东盟(2020年版), (กระทรวงพาณิชย์สาธารณรัฐประชาชนจีน, คู่มือการลงทุนและความร่วมมือในต่างประเทศ: อาเซียน ฉบับปี 2020), <http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/dongmeng.pdf>, (สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2564).

อุตสาหกรรมจะซื้อเชิญนักลงทุนทุกสัญชาติ แต่เอกสารทั้งหมดส่วนใหญ่เป็นภาษาจีน พนักงานที่ทำงานในนิคมอุตสาหกรรมก็ใช้ภาษาจีนและภาษาไทยเป็นหลัก บริษัทส่วนใหญ่เป็นบริษัทจีน จึงทำให้ในทางปฏิบัติแล้วนิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้จึงรองรับเพียงนักลงทุนชาวจีนเท่านั้น งานวิจัยชี้ว่ารัฐบาลจีนมีเป้าหมายและความพยายามที่จะให้รัฐวิสาหกิจของตนได้แสดงบทบาทนำในการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลกลางโดยกระทรวงพาณิชย์ของจีนจึงเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการพิจารณาข้อเสนอโครงการที่รอรับการสนับสนุน ออกแบบเงื่อนไขและขั้นตอนในการพิจารณา และเปิดกว้างให้บริษัทวิสาหกิจและเอกชนยื่นใบสมัครเพื่อรับการสนับสนุนในการไปลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมต่างประเทศได้ งานวิจัยของร่วมนั่นชี้ว่า นิคมอุตสาหกรรมระยองไทย-จีนมีส่วนในการส่งเสริมและผลักดันให้ความฝันของจีน (China Dream) บรรลุผลสำเร็จ³⁷

กระนั้นก็ตาม เมื่อศึกษาการลงทุนทางตรงของจีนในไทยจะพบว่าในช่วงปี 2554 ถึง 2559 มีสัดส่วนลดลงจัดเป็นอันดับที่ 8 จาก 9 ประเทศ มากกว่าเพียงฟิลิปปินส์ประเทศเดียวเท่านั้น การศึกษาของพรทิพย์และอดิสร อธิบายว่าปัจจัยเชิงลบที่ไม่ดึงดูดให้นักลงทุนจีนเข้าสู่ประเทศไทยได้แก่ ปัญหาทางการเมืองของไทยที่ไร้เสถียรภาพ การขาดแรงงานคุณภาพสูงและแรงงานชั้นพื้นฐาน งบประมาณในการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีค่อนข้างน้อย จึงทำให้ประเทศไทยมีความน่าสนใจน้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซียและกลุ่มประเทศ CLMV แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีนโยบายส่งเสริมการ

³⁷ ร่วมนั่น โกไศยกานนท์, “ความฝันของจีน การเปิดและปฏิรูป และการออกไปลงทุนต่างประเทศ เป็นกลุ่ม: กรณีศึกษานิคมอุตสาหกรรมระยองไทย-จีน,” ใน ยุค สันตสมบัติ (บก.), *ทุนนิยมจีนในอุษาคเนย์*, (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และศูนย์จีน-อุษาคเนย์ศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562), 90-91.

ลงทุนและดึงดูดนักลงทุนชาวจีนอย่างต่อเนื่องก็ตาม³⁸

4. การรับมือทุนและแรงงานจีนของไทย

การเชื่อมความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างแน่นแฟ้นของไทยและจีนเด่นชัดขึ้นในช่วงรัฐบาลทักษิณ แม้ว่าการเมืองของไทยจะเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐบาลทหารหรือมีรัฐบาลประชาธิปไตยก็ตาม จีนก็ไม่เคยยุติความสัมพันธ์ในเชิงรุกกับไทย เพื่อให้จีนมั่นใจได้ว่าผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของจีนในไทยจะได้รับการคุ้มครอง นอกจากนั้น จีนและไทยได้ลงนามในข้อตกลงทวิภาคีและดำเนินการเยือนระหว่างผู้นำของรัฐฯ อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ผู้มาจากการเลือกตั้งและอยู่ภายใต้พรรคการเมืองเดียวกับทักษิณ ความสัมพันธ์ไทยจีนได้กระชับแน่นแฟ้นและยังได้วางแผนความร่วมมือในเชิงยุทธศาสตร์ในอนาคต 4 ด้าน อันได้แก่ ความร่วมมือด้านการสร้างรถไฟความเร็วสูง การอนุรักษ์น้ำ พลังงานสะอาด และด้านการศึกษา³⁹

อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางการเมืองภายในของไทยส่งผลต่อการกำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยกับมหาอำนาจอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ตั้งแต่มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2014 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ไทยก็ถูกสหรัฐฯ คว่ำบาตรในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์⁴⁰ หลังจากนั้นไม่นานสหภาพยุโรปก็ชะลอ

³⁸ พรทิพย์ ต้นศิริเศษศักดิ์ และ อติสร ญูปล, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการลงทุนโดยตรงของจีนในไทย เปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนระหว่างปี 2543-2559,” *สุทธิปริทัศน์*, ปีที่ 32 ฉบับที่ 104 (ตุลาคม - ธันวาคม 2561), 178-179.

³⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjlb_663304/zjzg_663340/yzs_663350/gjlb_663354/2787_663568/2789_663572/t925990.shtml (accessed 10 August 2019).

⁴⁰ South China Morning Post, <https://www.scmp.com/news/world/article/1540184/us-cuts-more-thailand-aid-response-military-coup> (accessed 12 August 2019).; เดลินิวส์, <https://www.dailynews.co.th/article/247913> (สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2563).

การลงนามความตกลงความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือ (Partnership and Cooperation Agreement) และยุติการเยื่อนอย่างเป็นทางการระหว่างผู้นำ⁴¹ ขณะที่ผู้นำคณะรัฐประหารฯ เผยว่า ไม่จำเป็นต้องสนใจการคว่ำบาตรดังกล่าว พร้อมมุ่งมั่นเดินทางคณะทำงานต่อไป⁴² กล่าวได้ว่า การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยส่งผลให้มหาอำนาจตะวันตกพิจารณาปรับความสัมพันธ์กับไทยใหม่ และตัดสินใจออกมาตรการเพื่อลงโทษดังกล่าว

แม้ข้ออ้างประการแรกของกลุ่มผู้ยึดอำนาจทางการเมืองคือการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้เข้ามา ดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศแล้ว สิ่งที่ต้องจัดการและเผชิญหน้ายังมี ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องวางกลยุทธ์และเร่งระดมสร้างอีกมาก เช่น ปัญหาในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลค่าการค้าการลงทุนจาก ต่างชาติที่หดหาย จึงจำเป็นต้องขวนขวายมองหาประเทศที่พอจะยอมรับ ในอำนาจของตน ปลายปี ค.ศ. 2014 นายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชา เดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการตามคำเชิญของรัฐบาลจีน ในระหว่างวันที่ 22 - 23 ธันวาคม โดยมีการเจรจาเพื่อกระชับความร่วมมือทางการค้าการลงทุน ได้ลงนามความร่วมมือ 4 ฉบับและขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับมณฑล ตونไต้ของจีน⁴³ นี่คือนจุดเริ่มต้นที่รัฐบาลทหารตระหนักว่า จีนคือประเทศที่ให้ความช่วยเหลือและพึ่งพาได้ หลังจากนั้นไม่นานความร่วมมือในลักษณะนี้

⁴¹ Laurence Norman, "EU Scales Back Ties with Thailand: Bloc Will Put Signing of Political Pact on Hold, Suspend Official Visits After Coup," *The Wall Street Journal*, (June 2014), <https://www.wsj.com/articles/eu-scales-back-ties-with-thailand-1403549907> (accessed 11 August 2019).

⁴² *MThai News*, <https://news.mthai.com/general-news/353963.html> (สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2563).

⁴³ *กรุงเทพธุรกิจ*, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/624506> (สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2563).

ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สำหรับด้วยนโยบายของไทยที่เอื้อต่อการเข้ามาของทุนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงสองปีแรกหลังรัฐประหาร ขณะที่ฝ่ายจีนมีนโยบายเร่งผลักดันการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อดึงดูดเอาประเทศต่างๆ เข้ามาร่วมโครงการให้เป็นบริวารว่านเครือภายใต้การนำของตน ประเทศไทยหลังการรัฐประหารภายใต้รัฐบาลที่ไม่อาจถ่วงดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจก็จำเป็นต้องพึ่งพาจีนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กลายเป็นสภาวะจำยอมและไร้ทางเลือก ความสัมพันธ์ไทยจีนที่ไม่เท่าเทียมจึงนำมาสู่ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

4.1 ไทยพึ่งพาเศรษฐกิจจีน

การที่ไทยปรับนโยบายให้สอดคล้องไปกับจีนเป็นเพราะเงื่อนไขระยะสั้นทางเศรษฐกิจของไทยเองประกอบกับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ที่เสื่อมถอยลง⁴⁴ เกษียรได้ชี้ให้เห็นว่ามีกลุ่มผู้สนับสนุนการรัฐประหาร (ค.ศ. 2014) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอดีตนักวิชาการฝ่ายซ้าย นักวิชาการที่มีชื่อเสียงในด้านต่างๆ ตลอดจนผู้มีตำแหน่งในกระทรวงการคลัง ต่างก็ออกมาเรียกร้องให้ไทยหันไปพึ่งพาความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจจากจีนแทนที่สหรัฐฯ และตะวันตก⁴⁵ เช่นที่ นายสมชัย สัจจพงษ์ ปลัดกระทรวงการคลัง กล่าวไว้ว่า ขณะนี้มีความชัดเจนว่าไทยไม่อาจอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ตามลำพัง ไทยต้องพึ่งพิงประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่กว่า เปรียบเหมือนให้ไทยทำตัวเป็น “เห็บ” สุนัขที่ไปเกาะและสูบเลือดจากเศรษฐกิจอื่นที่ดี เช่น ไปเกาะเศรษฐกิจจีน แต่เมื่อเศรษฐกิจจีน

⁴⁴ Mark S. Cogan, “Is Thailand Accommodating China?,” *Southeast Asian Social Science Review*, Vol. 4, No. 2, (2019), 29.

⁴⁵ Kasian Tejapira, “The Sino-Thais’ right turn towards China,” *Critical Asian Studies*, (October 2017), <http://dx.doi.org/10.1080/14672715.2017.1380875> (accessed 12 August 2020).

ไม่ดี เห็นไทยหรือเห็นสยามก็ไปเกาะอินเดีย และแอฟริกา ทำแบบนี้ต่อไปเรื่อยๆ แม้หากประเทศจีนหรืออินเดียแย่ แต่ไทยยังยืนอยู่ได้

“โมเดลเศรษฐกิจไทยส่วนตัว ผมมองว่าควรเป็นเห็นสยามโมเดล คือเติบโตไปกับประเทศต่างๆ แต่ไม่หลุดตัวไปตามวัฏจักรเศรษฐกิจ คือเราจะไปเกาะประเทศที่ดีดี เช่น จีน อินเดีย หรือแอฟริกาได้ หากประเทศเหล่านี้โตเราจะโตตามไปด้วย กินจนเราอ้วน แต่เมื่อเกิดเศรษฐกิจขาลง เราจะย้ายไปโตกับประเทศอื่นแทน โดยถือเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจกับทุกประเทศ ไม่ใช่เป็นคู่แข่งของประเทศใด”⁴⁶

4.2 จีนโพ้นทะเลในไทย สะพานเชื่อมเศรษฐกิจไทย-จีน

ชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทยที่มีอิทธิพลต่อการเมืองไทยก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญต่อความสัมพันธ์ไทย-จีน พวกเขามีอัตลักษณ์ที่น่าสนใจ กล่าวคือ พวกเขาอาจมีความรู้สึกผูกพันต่อชาติมากกว่าชาติเดียว บางครั้งพวกเขาอาจจะรู้สึกว่าเขาใกล้ชิดกับรัฐไทยและห่างไกลจากรัฐจีน แต่บางขณะพวกเขาอาจจะรู้สึกผูกพันใกล้ชิดสนิทสนมกับจีนและรู้สึกห่างไกลจากความเป็นไทย พวกเขาอาจจะรู้สึกรักทั้งสองชาติ นั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ บางครั้งพวกเขาพูดภาษาไทย ภาษาอังกฤษ หรือไม่กี่คำจ้าว หรือแมนดาริน พวกเขาสามารถใช้ชีวิตสลับสับเปลี่ยน บางครั้งก็เหมือน บางครั้งก็แตกต่างจากอัตลักษณ์ของชาติที่พวกเขาอาศัยอยู่ สำหรับประเทศไทยถูกจีนเหล่านี้ใช้ชื่อไทย พูดภาษาไทย ยอมรับบรรทัดฐานทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรมของ

⁴⁶ ไทยรัฐ, <https://www.thairath.co.th/content/680071> (สืบค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2563).

ไทย ปฏิบัติตามกฎหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจไทย ในช่วงสงครามเย็น พวกเขาต้องปกปิดอัตลักษณ์ความเป็นจีน แต่หลังจากสงครามเย็นผ่านพ้นไปแล้ว พวกเขาก็สามารถสร้างอัตลักษณ์ความเป็นจีนกลับคืนมา⁴⁷ เกษียรธิบายพัฒนาการของลูกจีนในไทยไว้ว่า กระบวนการทางการเมืองของไทยได้ทำให้อัตลักษณ์และความเป็นจีนของชาวจีนโพ้นทะเลเปลี่ยนไปตามยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังปี 1973 เป็นต้นมา การสร้างพันธมิตรกับสถาบันกษัตริย์ทำให้ลูกจีนมีความชอบธรรม กลุ่มธุรกิจจีนสามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ กระทั่งยุคการผงาดของทักษิณที่มีการสร้างความชอบธรรมใหม่ให้กับ “ระบอบทักษิณ” เอง จึงก่อให้เกิดการแตกแยกของกลุ่มทุนจีนที่ได้และเสียประโยชน์จากพลวัตทางการเมืองดังกล่าว โดยผู้นำกลุ่มผู้ต่อต้านทักษิณคนสำคัญก็คือ สนิธิ ลิ้มทองกุล⁴⁸ สิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือ คำว่า “ลูกจีน” ได้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองระหว่างสองฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่ทักษิณกำหนดนโยบายต่างประเทศเข้าหาจีนมากขึ้น⁴⁹ สนิธิก็กล่าวโจมตีว่า ทุนจีนนั้นจะรุกคืบเข้ามาแย่งที่ดินทำกินและครอบครองไทยเพราะความไร้ศักยภาพของทักษิณ⁵⁰ ทว่าท่าทีของสนิธิต่อจีนกลับเปลี่ยนแปลงไปในยุครัฐบาลประยุทธ์สมัยสอง เมื่อสนธิโหมตีรัฐบาลว่าไม่สามารถทำให้จีนพึงพอใจ

⁴⁷ Jie Minbao, “Lukchin: Chinese Thai transnational bridge builders,” in Tan Chee-Beng, (ed.), *Chinese Transnational Networks*, (Abingdon: Routledge, 2007), 92-106.

⁴⁸ Kasian Tejapira, “The Misbehaving jeks: the Evolving Regime of Thainess and Sino-Thai Challenges,” *Asian Ethnicity*, Vol. 10, No. 3 (2009), 263-283.

⁴⁹ เจษฎาพัญ ทองศรีนุช, *สี่ทศวรรษนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยต่อจีน: นโยบายปัจจัยและข้อเสนอนะ*, (วิทยานิพนธ์, สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), บทที่ 5.

⁵⁰ *MGR Online*, <https://mgronline.com/politics/detail/9560000131039> (สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2563).

ได้ จึงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-จีนหลายด้าน⁵¹ กล่าวได้ว่า ในยุครัฐบาลประยุทธ์นั้น สนธิในฐานะลูกจีนฝ่ายตรงข้ามกับทักษิณได้หันมาทำหน้าที่พิทักษ์จีน และวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายปฏิบัติกับจีนในไทยอย่างเข้มข้น

ขณะที่ลูกจีนในศูนย์กลางหรือในกรุงเทพมหานครให้การสนับสนุนจีนและได้รับประโยชน์จากทุนจีนเรื่อยมา งานศึกษาของวาสนาได้ชี้ให้เห็นว่า อิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในเขตอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้เปิดโอกาสให้กลุ่มธุรกิจเชื้อสายจีนในภาคเหนือและอีสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยเชื้อสายจีนในจังหวัดอุดรธานี สามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจระดับชาติได้ แม้ว่าจะไม่ได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับส่วนกลางอำนาจในกรุงเทพฯ หรืออิงอาศัยอยู่กับกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ครองอำนาจการปกครองก็ตาม ปรากฎการณ์ที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดการกระจายอำนาจในทางเศรษฐกิจในบรรดาชาวจีนโพ้นทะเลในระดับจังหวัดมากยิ่งขึ้น วาสนาอธิบายว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากนโยบายการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และนโยบายปฏิรูปเปิดประเทศหลังสิ้นสุดการปฏิวัติวัฒนธรรมภายในประเทศจีน⁵² นั้นหมายความว่าอิทธิพลภายนอกคือการเข้ามาของทุนจีนและอิทธิพลภายในคือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกระจายอำนาจทางการเมืองสมัยรัฐบาลทักษิณได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทุนจีนภายในประเทศไทย เมื่อทุนจีนในระดับ

⁵¹ สนธิชี้ว่า ไทยละเมิดสัญญารถไฟความเร็วสูงกับจีน พร้อมอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาตั้งกงสุลแห่งใหม่ประจำจังหวัดเชียงใหม่จนเป็นเหตุให้จีนไม่พอใจและไม่อนุญาตให้นักเรียนไทยสามารถเดินทางไปเรียนในประเทศจีนได้ โปรดดู Sondhi Talk, <https://sondhitalk.com/detail/9640000051980> (สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2564).

⁵² วาสนา วงศ์สุวรรณ, “นายทุนแดงผาด: อิทธิพลของสาธารณรัฐประชาชนจีนและความท้าทายใหม่ พันธมิตรระหว่างราชสำนักกับกลุ่มธุรกิจจีนในประเทศไทย,” ใน ยศ สันตสมบัติ (บก.), *ทุนนิยมจีนในอุษาคเนย์*, (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และศูนย์จีน-อุษาคเนย์ศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562), 90-91.

จังหวัดมีอิสระต้องการเชื่อมโยงเข้ากับทุนจีนแผ่นดินใหญ่ ภาพการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและจีนจึงไม่จำเป็นต้องอิงอาศัยกลุ่มชาวจีนโพ้นทะเลในศูนย์กลางของประเทศหรือกรุงเทพฯ อีกต่อไป ปรากฏการณ์นี้สามารถสร้างความหลากหลายด้านทางเลือกให้กับทุนจีนที่ต้องการเข้ามาเชื่อมการลงทุนของตนในประเทศไทยได้มากยิ่งขึ้น

4.3 เขตการค้าเสรี ภาวะสู่กลไกมณฑลจีน

แม้ไทยและจีนจะร่วมทำความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน (ACFTA) และแม้ว่าจะมีการลดภาษีนำเข้าให้แก่กันตามความตกลงดังกล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีมาตรการในการกีดกันทางการค้าอื่นๆ เช่น การบริหารจัดการในระดับมณฑลของจีนที่มีความซับซ้อน อันเนื่องมาจากแต่ละมณฑลมีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก มีความแตกต่างของระดับรายได้ รสนิยม อุปนิสัย โครงสร้างทรัพยากรการผลิตสินค้า ตลอดจนระเบียบปลีกย่อยต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้าและการลงทุน สิ่งสำคัญก็คือแต่ละมณฑลยังมียานาจในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลางค่อนข้างมาก เหตุนี้จึงทำให้การเข้าสู่ตลาดจีนในระดับมณฑลของสินค้าไทยเป็นไปได้ยาก วรศักดิ์อธิบายว่าอำนาจในระดับมณฑลมีความสลับซับซ้อน เนื่องจากได้รับผลมาจากการปกครองในอดีตของจีนเองและยังมีการผนวกรูปแบบการจัดการปกครองแบบโซเวียตเข้ามารวม หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจมีอำนาจอิสระอยู่ไม่น้อย⁵³ กล่าวได้ว่า แม้รัฐบาลไทยจะมีข้อตกลงที่คิดว่าสามารถเอื้อต่อการลดช่องว่างของการขาดดุลทางการค้า แต่แท้จริงแล้วในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถอาศัยข้อตกลงเหล่านั้นได้มากนัก เนื่องจากจีนมิได้เป็นองคาพยพที่ไร้ระเบียบปฏิบัติเดียวกัน ในที่นี้จะได้กล่าวถึงมณฑลกว่างสีและยูนนาน

⁵³ วรศักดิ์ มัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีน: พรรคผู้นำ อำนาจรัฐ*, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2554), 259-260.

มณฑลกววงสี เป็นมณฑลที่เชื่อมโยงฝั่งตะวันตกเฉียงใต้ของจีนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยภูมิศาสตร์ ในช่วงสาธารณรัฐประชาชนจีนยุคต้น สถานการณ์ของกววงสีนั้นได้ถูกกำหนดโดยผู้นำให้มีความสำคัญทางการเมือง ยุทธศาสตร์และการทหารมากกว่าให้ทำหน้าที่เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ ทว่าหลังจากการปฏิรูปเปิดประเทศในปี 1978 เป็นต้นมา กววงสีก็ได้ถูกกำหนดให้กลายเป็นมณฑลที่มีความสำคัญทางการค้า เนื่องจากมีชายแดนติดกับเวียดนามและเรียบชายฝั่งทะเล โดยยุทธศาสตร์แล้วกววงสีเป็นพื้นที่ที่ดึงดูดให้นักลงทุนเข้ามาไม่น้อย เมื่อได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง การค้าชายแดนของกววงสีกับเวียดนามก็ถูกกระตุ้นขึ้น⁵⁴ ผู้เขียนได้มีโอกาสเดินทางผ่านชายแดนเวียดนามเข้าสู่ด่านนำเข้าผลไม้ฝั่งเสี่ยงที่มณฑลกววงสี ด่านดังกล่าวนำเข้าผลไม้ไทยจำนวนมาก โดยมีการลำเลียงจากไทยเข้าสู่ลาวและเวียดนามก่อนนำเข้าสู่จีน ถือเป็นเส้นทางการลำเลียงสินค้าจำพวกผลไม้ไทยอีกช่องทางที่น่าสนใจ แต่สิ่งที่น่าสนใจยิ่งกว่าก็คือ ผู้ควบคุมด่านไม่เพียงทำหน้าที่รับนำเข้าผลไม้ แต่ยังส่งคนของตนมาเป็นลั้งในการจัดหาผลไม้ในไทยจำนวนมาก ประธานสมาคมนำเข้าผลไม้ได้กล่าวไว้ว่า “ผลไม้ไทย เราซื้อได้หมด” ในแง่นี้กววงสีก็เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่ไทยสามารถส่งออกผลไม้ผ่านเวียดนามได้โดยไม่จำเป็นต้องอิงกับกรอบของอาเซียน

นอกจากนั้น ญูนานก็ถูกกำหนดให้เป็นมณฑลยุทธศาสตร์ของจีนทางตอนใต้ด้วย ญูนานเป็นมณฑลที่ยากจนที่สุดอันดับ 2 ของประเทศจีน ขนาดพื้นที่ของญูนานใหญ่โตกว่าประเทศรอบๆ แม้จะยากจนในจีนแต่เมื่อเทียบกับประเทศรายรอบแล้ว ญูนานถือว่ามีความมั่งคั่งมากกว่ารัฐบาลกลางปักกิ่งจึงกำหนดนโยบายขยายไปทางตะวันตก (Go West) โดยกำหนดให้มี

⁵⁴ Hans Hendrichske, “Guangxi: Towards Southwest China and Southeast Asia,” in David S.G. Goodman, *China's Provinces in Reform: class community and political culture*, (London: Routledge, 1997), 21-47.

การผลักดันการพัฒนาจากมณฑลยูนนานเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยใช้มณฑลยูนนานเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญของจีน อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสนใจก็คือ รัฐบาลปักกิ่งได้กำหนดให้ยูนนานมุ่งพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่บริเวณชายแดน โดยเชื่อว่าการพัฒนามณฑลยูนนานทางด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานก่อนจะเป็นการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจยูนนาน ถ้าผู้นำจีนสามารถเปลี่ยนมณฑลยูนนานให้เป็นเส้นทางการค้าที่มีความคล่องตัวได้ สิ่งนั้นก็จะสนับสนุนการพัฒนาในภูมิภาคทั้งหมดได้ด้วย⁵⁵ นี่คือนโยบายยุทธศาสตร์การทูตแบบสมประโยชน์ (win-win) ซึ่งเป็นคำสำคัญที่ผู้นำจีนมักจะเอ่ยถึง

4.4 รัฐไทยเอื้อทุนจีน

ประเด็นการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐไทยต่อกรณีที่กำหนดนโยบายเอื้อให้ทุนจีนเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีการสนับสนุนทุนไทย หรือสร้างศักยภาพทางการแข่งขันให้กับคนไทยได้ ถูกโจมตีเป็นกระแสในรัฐสภาและสื่อมวลชนไทยอย่างเผ็ดร้อน เช่น กรณีล้งลำไยจีน⁵⁶ อสังหาจีนบุกตลาดไทย⁵⁷ อีคอมเมิร์ซจีน⁵⁸ ตลอดจนปัญหาลุ่มแม่น้ำโขง⁵⁹ เป็นต้น ประเด็นทั้งหลาย

⁵⁵ Tom Miller, *China's Asian Dream: Empire Building along the New Silk Road*, (London: Zed Books, 2019), 95-99.

⁵⁶ งานศึกษาการเข้ามามากวันซื้อลำไยของล้งจีนในทางภาคเหนือของไทย ระบุผลกระทบเชิงลบเอาไว้ว่า ราคาขายเหมาะสมล่วงหน้าอาจต่ำกว่าราคาลำไยในช่วงที่มีการซื้อผลผลิต ล้งจีนเข้ามาเก็บผลผลิตลำไยต่ำกว่ากำหนด ลำไยหลายสายพันธุ์สูญพันธุ์และความเสี่ยงด้านการดูแลสวนลำไย เป็นต้น โปรดดู มิตรภรณ์ สิทธิเดช และ วชิร ศรีคำ, “ผลกระทบของ “ล้งจีน” ต่อเกษตรกรสวนลำไยในกระแสการเปลี่ยนผ่าน: กรณีศึกษาหมู่บ้านศรีประดู่ ตำบลแม่บึง อำเภอฟัวรา จังหวัดเชียงใหม่,” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, ปีที่ 10, ฉบับพิเศษ, (กรกฎาคม - ธันวาคม 2562).

⁵⁷ *Post Today*, <https://www.posttoday.com/property/505415>, (สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2563).

⁵⁸ สร้อย ประชาชาติ, สิ้นค้าจีนทะลักออนไลน์ บีบีซีคอมมิวนิตี้ไทยปรับตัว, *ประชาชาติธุรกิจ*, 23 ธันวาคม 2561, (สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563).

⁵⁹ *BBC Thai*, <https://www.bbc.com/thai/thailand-49072092>, (สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2563).

เหล่านี้คือสิ่งที่สังคมไทยกำลังตั้งคำถามกับการจัดการรับมือกับทุนจีนที่เข้าสู่สังคมไทยของรัฐบาลไทย จากกระแสวิพากษ์วิจารณ์ของฝ่ายค้านทำให้เห็นภาพว่า การจัดการรับมือหรือศึกษาปัญหาเพื่อหาทางแก้ไขให้เกิดประโยชน์ต่อคนไทยของรัฐบาลไทยนั้นยังทำได้ไม่ดีเพียงพอ และอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย

5. ผลกระทบจากทุนและแรงงานจีนในสังคมไทย

จีนและไทยได้สร้างสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นต่อกันในแง่ของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ จำนวนแรงงานจีนที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในไทยจึงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยทั่วไปแล้วแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในไทยสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภทภายใต้กฎหมายแรงงานต่างด้าว โดยประเภทแรกคือแรงงานทั่วไป และประเภทที่ 2 คือแรงงานภายใต้กฎหมายการสนับสนุนด้านการลงทุน⁶⁰ จากรายงานสถิติแรงงานประจำปีของกระทรวงแรงงาน ปี 2020 จำนวนแรงงานจีนประเภทแรงงานทั่วไปได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญจาก 8,328 คน ในปี 2011 เป็น 21,163 ในปี 2019 หากเปรียบเทียบกับจำนวนแรงงานญี่ปุ่นที่เข้ามาลงทุนในไทยตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งมีลักษณะคงที่แล้ว ถือว่าแรงงานจีนมีอัตราการเพิ่มที่สูงกว่า แม้ว่าแรงงานจีนและญี่ปุ่นจะลดลงในปี 2020 อันเนื่องมาจากสถานการณ์ระบาดของโรคโควิด-19 ก็ตาม อย่างไรก็ตาม จำนวนแรงงานจีนภายใต้กฎหมายสนับสนุนการลงทุนนั้นค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานญี่ปุ่น ข้อมูลแสดงให้เห็นว่าแรงงานจีนที่ได้รับใบอนุญาตให้เข้ามาทำงานในไทยจะอยู่ในตำแหน่งงานสายอาชีพ ได้แก่ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญช่างเทคนิคและผู้ช่วยช่างเทคนิค ตามลำดับ

⁶⁰ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.

**ตารางเปรียบเทียบจำนวนแรงงานจีนและญี่ปุ่นภายใต้
กฎหมายแรงงานทั่วไปและแรงงานภายใต้กฎหมายสนับสนุนการลงทุน
ระหว่างปี 2011-2020**

ปี	ประเภททั่วไป		ประเภทสนับสนุนการลงทุน	
	จีน	ญี่ปุ่น	จีน	ญี่ปุ่น
2020	15,223	12,041	9,232	16,491
2019	21,163	14,182	9,717	19,000
2018	17,509	14,496	8,435	19,252
2017	15,093	15,303	8,540	21,247
2016	14,669	15,264	7,493	21,204
2015	13,347	15,265	5,465	21,410
2014	12,061	14,855	4,898	20,601
2013	11,059	14,962	4,184	20,577
2012	8,977	13,032	3,266	16,738
2011	8,328	11,428	2,450	14,466

ที่มา: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ประเทศไทย⁶¹

⁶¹ สถิติแรงงานประจำปี 2563, https://www.mol.go.th/academician/reportstatic_labour (สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564).

จากตารางดังกล่าว จำนวนแรงงานจีนที่ขออนุญาตถูกต้องสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยในปี 2019 มีเพียง 30,880 คนเท่านั้น ขณะที่จำนวนมากยังไม่ได้ลงทะเบียนถือใบอนุญาตการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย วรรคดียุติการกรณีจำนวนของแรงงานชาวจีนในไทยทั้งที่ถูกต้องและผิดกฎหมายว่าน่าจะสูงถึง 500,000 คน หรือมากกว่านั้น แรงงานเหล่านี้สามารถแบ่งตามลักษณะการทำงานออกเป็นแรงงานแบบเข้มข้นและแรงงานฝีมือ ตัวอย่างเช่นในช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ครุอาสาสมัครชาวจีนระลอกแรกได้เดินทางมาสอนภาษาจีนในโรงเรียนประถมและมัธยมทั่วประเทศไทยประมาณ 50,000 คน แต่ครั้งหนึ่งของจำนวนดังกล่าวยังคงอาศัยและหาโอกาสทำงานต่อไปในประเทศไทยหลังสิ้นสุดสัญญาจ้าง 2 ปี⁶² ครูสอนภาษาจีนเหล่านี้สามารถจัดประเภทเป็นแรงงานที่มีทักษะเฉพาะ และส่วนใหญ่ได้รับใบอนุญาตจากองค์กรที่พวกเขาทำงาน อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่เป็นปัญหาคือแรงงานจีนแบบเข้มข้นที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนถือใบอนุญาตการทำงาน⁶³

⁶² Thai Publica, <https://thaipublica.org/2017/05/vorasakdi/> (สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2019).

⁶³ มีแรงงานจีนจำนวนไม่น้อยที่อาศัยวีซ่านักท่องเที่ยวเพื่อลักลอบทำงานในประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาแรงงานจีนรุ่นใหม่ในสังคมไทยที่เริ่มทวีความเข้มข้นขึ้น ดังจะเห็นได้จากการรายงานของสื่อ กรณีแรงงานจีนอพยพลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายในประเทศไทย ตั้งแต่อาชีพที่มีรายได้สูง เช่น ช่างเทคนิค ไปจนกระทั่งการเข้ามาเป็นแก๊งขมขาน มีการพบแรงงานจีนผิดกฎหมายทั้งในกรุงเทพและจังหวัดอื่นๆ อยู่เสมอ เช่นในปี 2016 เจ้าหน้าที่สำนักจัดหางานกรุงเทพ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่กองพันทหารราบบุกจับชาวจีน 16 รายในเขตห้วยขวาง และ 52 รายในเขตสาทร ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นชาวจีนที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมายไม่มีใบอนุญาต โปรดดู Nation TV, <http://www.nationtv.tv/main/content/378515108/> (สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2563).; ไทยรัฐ, <https://www.thairath.co.th/content/734872> (สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2563). ในปี 2017 ตำรวจจับชาวจีน 14 รายในพัทยา และเข้าตรวจสอบย่านอุตสาหกรรมในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพื่อตรวจค้นแรงงานจีนผิดกฎหมาย โปรดดู พัทยา นิวส์, <http://www.pat-tayanews.com/content/17710> (สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2563).; โพสต์ทูเดย์, <https://www.posttoday.com/social/local/480984> (สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2563).; ในปี 2018 พบชาวจีน 9 รายในพัทยา และอีก 4 รายในจังหวัดบึงกาฬที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมาย โปรดดู ข่าว

ควรตระหนักด้วยว่า เมื่อเทียบกับตัวเลขแรงงานจีนกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา กัมพูชาและลาวแล้ว ถือว่าแรงงานจีนมีน้อยกว่า ตัวอย่างเช่นในปี 2020 ไทยมีแรงงานเมียนมาจำนวน 716,392 คน แรงงานกัมพูชาจำนวน 179,707 คน และแรงงานจากลาวจำนวน 53,614 คน ที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย⁶⁴ และอาจมีแรงงานลักลอบที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนอยู่อีกมาก อย่างไรก็ตามแรงงานจากเมียนมา กัมพูชาและลาวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนมากเป็นแรงงานทักษะต่ำ (low-skilled workers) โดยทำงานประเภท งานหนัก งานสกปรก และงานอันตราย หรือเรียกว่างาน 3D อันได้แก่ difficult, dirty and dangerous⁶⁵ ขณะที่แรงงานจีนเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะสูง (high-skilled foreign workers) โดยในช่วงปี 2002 ถึง 2019 แรงงานจีนมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากจากร้อยละ 9 เป็นร้อยละ 19 โดยเฉพาะในภาคการผลิต การค้า ท่องเที่ยว และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในภาคการผลิต ภาคการค้า กิจกรรมบริหารและการบริการสนับสนุน เช่นธุรกิจนำเข้าและอสังหาริมทรัพย์⁶⁶ ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างประการหนึ่งของแรงงานจีนกับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายก็คือ แรงงาน

เด็ด, <https://www.77kaoded.com/content/40653> (สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2563).; CH7, <http://news.ch7.com/detail/270909> (สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2563).; ชาวจีนเหล่านี้ไม่มีใบอนุญาตและลักลอบเข้ามาในไทยด้วยวีซ่านักท่องเที่ยว บางส่วนเป็นนายจ้างที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบการทางธุรกิจ การรายงานข่าวของสื่อไทยนำไปสู่ความรู้สึกถึงภัยคุกคามจากแรงงานจีนในสังคมไทย ก่อให้เกิดความหวาดกลัวว่าจะเกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นในตลาดแรงงานของไทย.

⁶⁴ กระทรวงแรงงาน, สถิติแรงงานประจำปี 2563, 101.

⁶⁵ สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, เปิดข้อเท็จจริงแรงงานต่างด้าวในไทย: ตอนที่ 1 แรงงานทักษะต่ำ, <https://www.pier.or.th/abridged/2020/14/> (สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2564).

⁶⁶ สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, เปิดข้อเท็จจริงแรงงานต่างด้าวในไทย: ตอนที่ 2 แรงงานทักษะสูง, <https://www.pier.or.th/abridged/2020/19/> (สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2564).

จีนถูกผนวกเข้ามาจากการลงทุนโดยตรงจากจีนในกิจการที่มีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทย ขณะที่แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจโดยไม่ได้เข้ามาพร้อมกับการลงทุน

พื้นที่ที่มีการศึกษาแรงงานจีนอพยพระลอกใหม่ที่สำคัญก็คืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง การศึกษาพบว่าแรงงานจีนเหล่านี้เดินทางมาจากมณฑลทางตอนใต้และตะวันออกเฉียงใต้ของจีน เช่น หูหนาน ยูนนาน อานฮุย เจ้อเจียง เจียงซี ฉงชิ่ง และเสฉวน แรงงานเหล่านี้แบ่งได้ตามสาขาอาชีพอย่างน้อย 4 กลุ่ม ประกอบด้วยกลุ่มนายทุนชั้นกลาง แรงงานก่อสร้าง เกษตรกร และผู้ค้ารายย่อย⁶⁷ กล่าวคือ แรงงานจีนที่เข้าสู่สังคมไทยมีลักษณะคล้ายกับทั้งแรงงานญี่ปุ่นหรือสิงคโปร์ที่เน้นการประกอบการอุตสาหกรรมและการค้าที่มีมูลค่าสูง หรือแม้กระทั่งมีลักษณะเป็นแรงงานแบบเข้มข้นคล้ายเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เมื่อวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ การบริหารจัดการแรงงานจีนจึงเป็นไปได้ยากกว่าแรงงานของชาติอื่น และการเข้ามาของแรงงานจีนได้ก่อให้เกิดความเสียเปรียบในภาคธุรกิจของไทยอยู่พอสมควร

ประการแรกคือความเสียเปรียบของภาคเกษตรกรรม งานศึกษาผลกระทบของการค้าชายแดนภาคเหนือจากข้อตกลงการจัดตั้งการค้าเสรีอาเซียน-จีน กรณีความตกลงเร่งลดภาษีผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีนชี้ให้เห็นว่า เกษตรกรในพื้นที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับจีน แม้ความร่วมมือดังกล่าวจะส่งผลให้ปริมาณการค้าระหว่างประเทศไทยและจีนเพิ่มมากขึ้น แต่มูลค่าการค้าระหว่างไทยจีนที่ผ่านด่านศุลกากรในภาคเหนือกลับลดลง เนื่องจากผู้นำเข้า-ส่งออกใช้เส้นทางผ่านกรุงเทพฯ มากขึ้น แทนที่จะใช้เส้นทางเดิมที่ต้องส่งสินค้าผ่านแม่น้ำโขงผ่านชายแดนพม่าและ

⁶⁷ อรัญญา ศิริผล และ สุนันทา แยมทัฬ, "คนจีนอพยพระลอกใหม่ในลุ่มน้ำโขง", สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), (เมษายน 2555), <https://www.trf.or.th/asean-insight/1121-2012-04-19> (สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2564).

เข้าสู่จีนเพื่ออาศัยสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ก่อนจะส่งสินค้าต่อไปยังมณฑลยูนนาน แต่หลังจากมีระเบียบการลดภาษีภายใต้กรอบความตกลงดังกล่าว ก็ทำให้สามารถขนส่งผักและผลไม้เข้าจีนได้โดยตรงผ่านทางกรุงเทพฯ ส่งต่อไปถึงเชียงใหม่และกว๋างโจว จึงไม่จำเป็นต้องขนส่งผ่านชายแดนทางภาคเหนืออีกต่อไป⁶⁸ นอกจากนั้นในภาพรวม ไทยยังเสียเปรียบในการทำการค้าสินค้าเกษตรกับจีน การนำเข้าสินค้าไทยของจีนจะยกเว้นเฉพาะอาหารขาเข้า แต่เมื่อสินค้าไทยเข้าสู่จีนแล้วยังต้องเสียภาษีอีก 2 ส่วน ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มโดยสรรพากรและภาษีผู้บริโภคเก็บโดยศุลกากรอีกรอบ ดังนั้นสินค้าไทย เช่น ลำไยอบแห้ง แม้จะได้รับการยกเว้นภาษีขาเข้า แต่ก็ยังต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มของจีนอีก 17% ในขณะที่สินค้าจากจีนนำเข้ามาในไทยได้รับการยกเว้นทั้งศุลกากรขาเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่ม เพราะตามกฎหมายไทยการนำเข้าสินค้าเกษตร เช่น ผัก ผลไม้ ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งเป็นข้อเสียเปรียบทางการค้าของไทย⁶⁹

นอกจากนั้น จีนมักจะใช้มาตรการเด็ดขาดมากำหนดควบคุมสินค้านำเข้าจากไทย เช่น การตรวจสอบด้านสุขอนามัยที่เข้มงวดและล่าช้าส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสินค้าพืชผักผลไม้ เมื่อเทียบกับลาวหรือเวียดนามแล้วประเทศเหล่านี้นั้นมีพรมแดนติดกับจีนและมีความสัมพันธ์ทางการเมืองใกล้ชิดกับจีนจึงได้เปรียบและได้รับผลประโยชน์ทางการค้าจากจีนมากกว่าไทย⁷⁰ สำหรับการตีราคาสินค้าเกษตร พ่อค้าชายแดนหรือคู่ค้าชาวจีนมักมีอำนาจในการต่อรองสูง โดยคู่ค้าชาวจีนส่วนใหญ่มาจากมณฑลยูนนาน เมื่อคุณหมิง

⁶⁸ นิธิต พันธมิตร, *เศรษฐกิจเสรีนิยมและการค้าชายแดนภาคเหนือ*, (เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2559), 237-254.

⁶⁹ อมร พ้ามุ่ย, *นโยบายของไทยต่อการอพยพของชาวจีนระลอกใหม่: ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ จังหวัดเชียงราย*, (วิทยานิพนธ์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), 154-164.

⁷⁰ เพิ่งอ้าง.

เชียงรุ่ง กวางดั่ง เชนเจิ้น เชียงไ้ และผู้ใจวามมณฑลผู้เจิ้น เป็นตัน⁷¹ อำนาจ การต่อรองราคานี้สำคัญยิ่ง เพราะผู้รับซื้อชาวจีนต้องการกำหนดราคาให้ ตนได้กำไรสูงสุด ประกอบกับรัฐไทยไม่ได้ให้การสนับสนุนหรือแทรกแซงกลไก การตั้งราคานี้แต่อย่างใด

ประการที่สอง ความเสียเปรียบของภาคการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ ชาวจีนรุ่นใหม่ที่มาทำธุรกิจในประเทศไทยมีจำนวนสูงขึ้นอย่างเห็นได้ ชัด การเข้ามาลงทุนดังกล่าวของผู้ประกอบการชาวจีนเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ธุรกิจการท่องเที่ยวที่ชาวจีนเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้กลุ่มนักธุรกิจชาวจีนรุ่นใหม่เล็งเห็นถึงช่องทางในการทำธุรกิจ ในประเทศไทย นักธุรกิจชาวจีนรุ่นใหม่เหล่านี้มีกลวิธีในการประกอบการ ของตนที่น่าสนใจ พวกเขาเป็นนักเดินทางและผู้อพยพที่มีประสบการณ์หรือ แสวงหาประสบการณ์จากการประกอบธุรกิจข้ามชาติ มีอิสระในการตัดสินใจ สำหรับวิธีการสร้างธุรกิจของพวกเขาจะเน้นความเป็นมืออาชีพ มีการวางแผน จัดองค์กร สร้างแรงจูงใจและควบคุมทรัพยากร มีการนำเทคโนโลยีใหม่มา ใช้เพิ่มประสิทธิภาพในการทำธุรกิจของตน ใช้การขยายตลาดหรือทำธุรกิจ ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก นอกจากนั้นยังเน้นการสร้างความหลากหลาย ทางการค้าการลงทุนทั้งในประเทศจีนและที่อื่นๆ⁷² การรุกไล่ของผู้ประกอบการ ชาวจีนขนาดกลางและเล็กในธุรกิจการท่องเที่ยวของไทยส่งผลกระทบต่อ ผู้ประกอบการไทยและเศรษฐกิจไทยอย่างยิ่ง แม้การเข้ามาของพวกเขาจะ ทำให้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมดีขึ้นดังที่รัฐบาลอ้างตัวเลขรายได้

⁷¹ นิสิต พันธมิตร, เศรษฐกิจเสรีนิยมและการค้าชายแดนภาคเหนือ, อ้างแล้ว.

⁷² อรุณญา ศิริผล, “ผู้ค้าจีนรุ่นใหม่กับยุทธวิธีประกอบการข้ามชาติในเชียงใหม่,” ใน ยศ สันตสมบัติ (บก.), *ทุนนิยมจีนในอุษาคเนย์*, (เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาความหลากหลายทาง ชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และศูนย์จีน-อุษาคเนย์ศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562), 90-91.

จากการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามผลกระทบด้านลบก็ได้เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการชาวไทยทั้งระดับกลางและระดับล่างที่ถูกทำลายอย่างหนัก เพราะมีการแข่งขันสูงขึ้น ตลอดจนเงื่อนไขเทคนิควิธีการทำการตลาดที่มีลักษณะเฉพาะและซับซ้อน เช่น การทำการตลาดออนไลน์ที่ผู้ประกอบการชาวไทยยังไม่มีความรู้มากพอและเข้าไม่ถึงตลาด⁷³

ประการที่สามคือปัญหาการแย่งงานทำ แม้ว่าการเข้ามาของชาวจีนในประเทศไทยจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจในแง่การจ้างงานและการลงทุน แต่ก็ส่งผลให้เกิดภาวะที่คนไทยถูกแย่งงานแย่งรายได้ เม็ดเงินไม่หมุนเวียนในสังคมไทยอย่างแท้จริง นักศึกษาชาวจีนที่จบใหม่จะมีแนวโน้มถูกจ้างงานในบริษัทที่ต้องการใช้แรงงานชาวจีนที่สามารถสื่อสารภาษาจีนได้ บุคลิกลักษณะของคนจีนยังเป็นคนที่มีความขยัน มีความอดทนในการทำงาน จึงมีแนวโน้มที่จะถูกจ้างงานได้มากกว่า อีกอาชีพหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดคือไกด์นำเที่ยวชาวไทยที่ได้รับผลกระทบจากการถูกแย่งงานโดยไกด์เถื่อนชาวต่างชาติ โดยเฉพาะมัคคุเทศก์ชาวจีนที่ทำงานผิดกฎหมาย⁷⁴

บทสรุป

ทุนจีนและแรงงานจีนใหม่ที่เข้าสู่สังคมไทยมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นอน รัฐบาลจีนมีบทบาทในการผลักดันทุนของตนออกสู่พื้นที่ต่างๆ ในโลกอย่างเป็นระบบเพื่อตอบสนองนโยบายการเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจสิ่งที่จีนทำคือการเข้าไปมีบทบาทนำในองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคอย่างอาเซียน เป็นผู้รณรงค์โครงการสำคัญโดยดึงดูดให้ชาติต่างๆ เข้ามาร่วมขบวนการ เช่นโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง ตลอดจนปล่อยกู้เพื่อการลงทุน

⁷³ เฟิงอั่ง.

⁷⁴ ศิริเพชร ทฤษฎาวดี, “ทฤษฎีการย้ายถิ่นกับชาวจีนอพยพใหม่” ใน วารสารจีนศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (2563), 475-479.

โครงสร้างพื้นฐานจากธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (AIIB) ขณะที่แรงงานจีนก็ได้รับการสนับสนุนให้ออกไปแสวงหาความก้าวหน้ายังต่างแดน แรงงานบางส่วนเดินทางไปแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจในต่างแดนด้วยตัวเอง แต่แรงงานส่วนใหญ่เลือกที่จะติดตามรัฐวิสาหกิจและเอกชนจีนที่เข้าไปลงทุนโดยตรงในพื้นที่เหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีบางส่วนที่เข้าไปทำงานเฉพาะภายใต้กรอบความร่วมมือ ในแง่ี้ การกำหนดความสัมพันธ์ต่อจีนของประเทศไทยจึงมีส่วนทำให้เกิดแรงดึงดูดทุนจีน หรืออย่างน้อยก็เอื้ออำนวยให้ทุนและแรงงานของจีนสามารถเข้ามาลงทุนทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

การเข้ามาของทุนและแรงงานจีนในสังคมไทยเป็นสิ่งที่ต้องใคร่ครวญ บางคนมองว่าการเข้ามาของจีนถือเป็นโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงอุตสาหกรรมของไทย เทียบกับญี่ปุ่นแล้ว จีนถือเป็นทางเลือกที่มีมูลค่าสำหรับคนไทยในแง่ของความหลากหลายทางการผลิต⁷⁵ ผู้เขียนเห็นว่า การจะสร้างความสัมพันธ์กับจีนเพื่อมาถ่วงดุลมหาอำนาจอื่นอาจเป็นประโยชน์ แต่สิ่งสำคัญที่ไทยกำลังเผชิญก็คือรัฐไทยที่ไร้อำนาจในการต่อรองกับมหาอำนาจ เพราะไร้เสถียรภาพทางการเมือง ดังเช่นความสัมพันธ์ไทย-จีน ในยุค คสช. หลังการรัฐประหารสองปีแรก (2014-2015) เป็นความสัมพันธ์ที่กล่าวได้ว่าไทยมีทางเลือกไม่มาก เมื่อจีนมองว่าการเมืองไทยเป็นปัญหภายในของไทย จีน

⁷⁵ วีรพงษ์ รามางกูร เชื่อว่ารัฐไทยต้องหันหน้าเข้าหาจีน หากบริษัทจีนและแรงงานจีนเข้ามาในไทยอาจไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับธรรมเนียมไทย รัฐบาลไทยควรอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาให้กับครอบครัวชาวจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรสนับสนุนให้มีโรงเรียนที่มีการเรียนการสอนเป็นภาษาจีนเพื่อให้ลูกหลานชาวจีนที่เข้ามาทำงานในไทยสามารถศึกษาและกลับไปเรียนต่อที่ประเทศจีนได้ หากมีการสนับสนุนดังกล่าวย่อมช่วยลดความลังเลใจของพวกเขาในการย้ายเข้ามาไทยแบบทั้งครอบครัวได้ เขาเน้นว่าจีนไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ดังอดีตอีก คนไทยไม่จำเป็นต้องหวงกัวจีน การถ่วงดุลอำนาจระหว่างจีนและญี่ปุ่นหรือแม้แต่สหรัฐฯ จะช่วยให้เกิดทางเลือกที่ดีในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยให้ก้าวหน้าได้ ปรอดดู วีรพงษ์ รามางกูร, "จีนกำลังจะเข้ามา," *ประชาชาติธุรกิจ*, (กันยายน 2560), <https://www.prachachat.net/opinion-column/news-44889> (สืบค้นเมื่อ 17 กันยายน 2563).

ไม่เคยวิจารณ์คณะรัฐประหาร และนอกจากนั้นยังประกาศว่า รัฐบาลทหารได้สร้างความมั่นใจให้แก่จีนในแง่ของความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับไทย⁷⁶ จากเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลทหารของไทยจึงได้สร้างความสัมพันธ์อันดีกับจีนและทางเลือกเดียวในแง่ความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจของรัฐบาลทหารก็คือ การเลือกออกห่างจากสหรัฐฯ แล้วหันมามองจีนแทน⁷⁷ บรรดานักการเมืองไทยเปรียบไทยกับจีนไว้ด้วยโวหารเชิงเปรียบเทียบว่า ไทยเป็น “เห็บสยาม” ที่จะต้องเกาะกินหรือดูดเลือดมาหล่อเลี้ยงชีวิต เทียบได้กับการพึ่งพาเศรษฐกิจจีน หรือบ้างก็ว่าไทยกับจีนก็เหมือนกับ “มดกับราชสีห์” ดังเช่นที่นายกรัฐมนตรีของไทยกล่าวกับนายกหลี่เค่อเจียงของจีนด้วยภาษาไทยว่า “ความเล็กระจิริดอย่างมดไทยก็อาจจะช่วยพญาราชสีห์อย่างจีนได้”⁷⁸ แต่จากที่ผ่านมา ไทยไม่ได้แสดงให้เห็นมหาอำนาจจีนเห็นว่า ตนมีสถานะที่มีความสำคัญเพียงนั้น

นอกจากขาดอำนาจในการต่อรองในสายตามหาอำนาจแล้ว ประเทศไทยยังไม่กระตือรือร้นในการสนับสนุนทุนของชาติตนให้มีศักยภาพในการแข่งขันได้ดีเท่ากับการออกนโยบายเอื้อหรือสนับสนุนทุนจีนให้เข้าสู่ประเทศไทย เมื่อเทียบกับบทบาทของการสนับสนุนของภาครัฐแล้ว รัฐบาลจีนกระตือรือร้นในการส่งเสริมคนจีน วิสาหกิจจีนทั้งขนาดกลางและขนาดเล็กให้ออกไปทำธุรกิจนอกบ้าน ขณะที่รัฐไทยตื่นตัวน้อยหรือเพิกเฉย หรือตามไม่ทันปัญหางานศึกษาของอรัญญาสรุปไว้อย่างน่าสนใจว่า รัฐไทยวางตัวเองอยู่บนหลัก

⁷⁶ Benjamin Zawacki, *Thailand: shifting ground between the US and a rising China*, (London: Zed Books, 2017).

⁷⁷ Marwaan Macan-Marker, “Thailand mends US military ties after post-coup tilt to China,” *Nikkei Asian Review*, (July 2018), <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/Thailand-mends-US-military-ties-after-post-coup-tilt-to-China> (accessed 15 August 2019).

⁷⁸ *ไทยโพสต์*, <https://www.thaipost.net/main/detail/49571> (สืบค้นเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2564).

การตั้งรับ รอปัญหาเกิด เมื่อเกิดปัญหาก็เน้นการควบคุมมากกว่าการอำนวยความสะดวก อีกทั้งยังเลือกปฏิบัติในเชิงนโยบายด้วย เช่น การใช้นโยบายการเงิน มาตรการภาษีต่างๆ สนับสนุนกลุ่มธุรกิจไทยขนาดใหญ่ ส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เสนอข้อยกเว้นพิกัดอัตราภาษีการค้าให้กับต่างประเทศที่มาลงทุนในไทย หรือร่วมทุนกับบริษัทไทยขนาดใหญ่ แต่ไม่มีการส่งเสริมการประกอบการของกลุ่มทุนขนาดกลางและเล็ก สัญชาติไทยให้ออกไปแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁹

กล่าวได้ว่า การเข้ามาของทุนจีนอาจก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับไทย แต่จากการศึกษาก็ชี้ให้เห็นแล้วว่า แท้จริงแล้วเม็ดเงินของจีนก็ยังคงเวียนกลับคืนสู่จีน ไม่ได้ตกเป็นประโยชน์ต่อผลแก่ประเทศไทยเท่าที่ควร หากรัฐไทยยังขาดความตระหนักในการจัดการ ปัญหาการช่วงชิงตลาด การกดราคาสินค้า แรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาสิ่งแวดล้อมและอื่นๆ อีกมากอันมาจากทุนจีนและแรงงานจีนใหม่ก็จะรุมเร้าสังคมไทยจนยากจะเยียวยา

⁷⁹ อรรถฎา ศิริผล, ผู้ค้าเงินรุ่นใหม่กับยุทธวิธีประกอบการข้ามชาติในเชิงใหม่, อ้างแล้ว, 90-91.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวารสารวิชาการ เล่มใหม่ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางกองบรรณาธิการ มีความยินดีรับพิจารณาผลงานวิชาการ ทั้งในรูปบทความวิจัย บทความวิชาการ และบทปริทัศน์หนังสือ ตามขอบเขตสาขาวิชาที่ระบุไว้ในนโยบายของวารสาร ซึ่งต้องเป็นบทความที่ยังไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน นอกจากนี้ ผลงานที่ส่งยังต้องไม่ถูกเสนอต่อวารสารฉบับอื่นไปพร้อมกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถศึกษาเงื่อนไขและระบบอ้างอิงสำหรับการเขียนบทความ ตลอดจนส่งบทความทางออนไลน์เพื่อรับการพิจารณาได้ที่ www.polsci.tu.ac.th

สำหรับการรับบทความที่จะตีพิมพ์นั้นเป็นสิทธิของกองบรรณาธิการ รัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ บทความทุกบทความที่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการแล้วจะต้องผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) อย่างน้อย 2 ท่าน โดยกระบวนการทั้งหมด จะใช้เวลาตามปกติราว 2-4 เดือน

