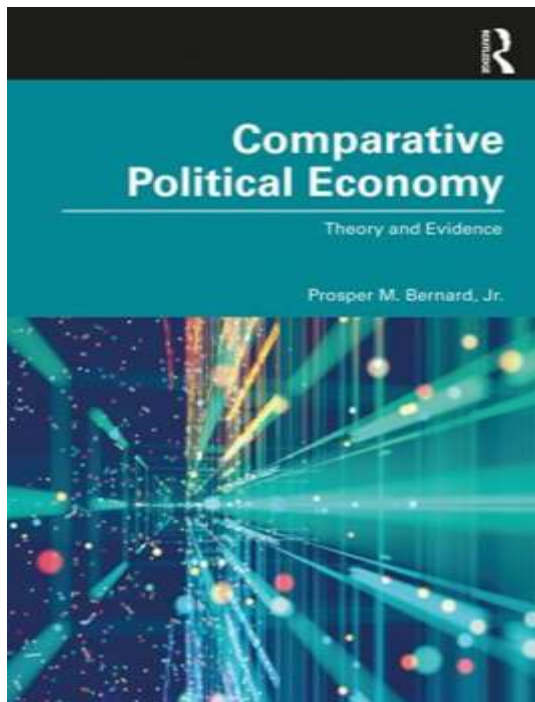


Book Review:

Comparative Political Economy: Theory and Evidence.

นักรบ เถียรอำ*

Nak-rob Dhian-am**



Prosper M. Bernard, Jr. (2022). Comparative Political Economy: Theory and Evidence. New York: Routledge. New York: Cambridge University Press.

หนังสือ เรื่อง “Comparative Political Economy: Theory and Evidence” (เศรษฐศาสตร์การเมืองเปรียบเทียบ: ทฤษฎีและหลักฐาน) เป็นหนังสือที่น่าสนใจเล่มหนึ่ง กล่าวคือ ผู้เขียนได้ตั้งประเด็นคำถามต่อปรากฏการณ์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การอธิบายเนื้อหาสาระภายในหนังสือ โดยเริ่มจากทำไมอัตราการว่างงาน อัตราเงินเฟ้อ และอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจึงแตกต่างกันไปตามเศรษฐศาสตร์การเมือง ทำไมสังคมทุนนิยมจึงสร้างความเสมอภาคที่เหมาะสมมากกว่าสังคมรูปแบบอื่น ทำไมการใช้จ่ายภาครัฐในบางประเทศจึงสูงกว่าประเทศอื่น ซึ่งการตอบคำถามเหล่านี้ อาศัยข้อมูลเชิงลึกจากรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และธุรกิจ และหนังสือเล่มนี้ จะตอบคำถามที่เกี่ยวข้องในบริบทของระบอบประชาธิปไตยทุนนิยมขั้นสูง

* อาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี (Email: drkmaker15@gmail.com)

** Lecturer, Political Sciences Department, Faculty of Humanities and Social Sciences, Rambhai Barni Rajabhat University. (Email: drkmaker15@gmail.com)

ส่วนแรกของหนังสือจะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาดำเนินงานด้านเศรษฐกิจมหภาค และผลลัพธ์ของนโยบายรัฐ เช่น การใช้จ่ายภาครัฐ รายได้จากภาษี และการเปิดกว้างทางการค้า เป็นต้น ภายใต้อิทธิพลของสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนที่สอง คือ การสำรวจผลกระทบของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีต่อการเมืองภายในประเทศ ในตอนท้ายของแต่ละบท คำศัพท์สำคัญ คำถามทบทวน และการแนะนำหนังสืออ่านประกอบ ซึ่งแต่ละบทถูกเขียนเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจกับแนวคิดหลัก ข้อโต้แย้งเชิงทฤษฎี และหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระที่แตกต่างกัน โดยหนังสือเล่มนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. การแนะนำการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองเปรียบเทียบ (introduction)

บทที่ 1 บทนำ ในส่วนแรกนี้ ผู้เขียนเกริ่นนำถึงการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยแบ่งหัวข้อย่อยหลักออกเป็นสามหัวข้อ คือ หนึ่ง รัฐบาลส่งผลกระทบต่อตลาดอย่างไร อาทิ ความล้มเหลวของตลาด (market failures) ความเป็นธรรมที่เหมาะสมและทั่วถึง (distributional equity) การเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น สอง เศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อรัฐบาลอย่างไร เช่น ความสามารถของรัฐ การลงคะแนนเสียงทางเศรษฐกิจ การแสวงหาค่าเช่า (ผลประโยชน์) ทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) และการยึดครองทางการเมือง (capture) และสาม การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองเปรียบเทียบ

2. ผลกระทบของสถาบันการเมืองและการเมืองในระบอบประชาธิปไตยต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ

ภาคหนึ่ง ประกอบไปด้วย บทที่ 2 – 4 กล่าวคือ บทที่ 2 สถาบันทางเศรษฐกิจ (economic institutions) ผู้เขียนอ้างว่า นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเปรียบเทียบ (comparative political economy: CPE) ยอมรับมานานแล้วว่า สถาบันตลาดแรงงานมีบทบาทในการกำหนดการดำเนินการของเศรษฐกิจมหภาคของประเทศต่าง ๆ งานวิจัยกลุ่มหนึ่งได้มุ่งเน้นการศึกษาไปที่ผลกระทบทางเศรษฐกิจขององค์ประกอบที่แตกต่างกันของแรงงานและธุรกิจ อย่างเช่นงานวิชาการที่เกี่ยวกับลัทธิบริษัทยาภิบาลเชิงมหภาคที่ชี้ให้เห็นว่า ความสามารถในการประสานงานภายในและระหว่างกลุ่มผู้ผลิตเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมอัตราเงินเฟ้อและการว่างงานให้อยู่ในระดับต่ำได้ ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์นี้ ทำหน้าที่เป็นเครื่องเตือนใจที่สำคัญว่าเส้นทางสู่ความสำเร็จทางเศรษฐกิจไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเส้นทางที่สังคมต้องยึดมั่นในธรรมาภิบาลตลาดอย่างเคร่งครัดเท่านั้น งานวิจัยอีกกลุ่มหนึ่งได้ศึกษาว่า ลักษณะเชิงสถาบันของความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรม การมีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันทางเศรษฐกิจการเมืองอื่น ๆ ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจอย่างไร ประเด็นสำคัญของหนังสือนี้ ก็คือ ความร่วมมือที่ไม่ใช่เป็นความร่วมมือแบบตลาด (non-market cooperation) ในความสัมพันธ์แบบอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพเหนือกว่า เมื่อรวมความร่วมมือดังกล่าว กับความเป็นอิสระของธนาคารกลางและความร่วมมือการบริหารการประสานงาน (governance coordination)

การลดลงของการจัดระเบียบแรงงานและการกระจายอำนาจของการจัดการค่าจ้างในระบอบประชาธิปไตยขั้นสูงตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ได้กระตุ้นให้นักวิชาการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองในระยะยาวของการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานเหล่านี้ การเปิดเสรีของสถาบันตลาดแรงงานในระบบทุนนิยมที่มีการจัดการ ส่งผลให้สถาบันเหล่านี้ กำลังจะทำหน้าที่และดำเนินการเหมือนระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีมากขึ้นหรือไม่ นอกจากนี้ การลดลงของสหภาพแรงงานมีความหมายต่อเงื่อนไขการกระจายรายได้ได้อย่างไร ซึ่งผู้เขียนอธิบายว่า การเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตยที่มั่งคั่ง (affluent democracies) มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการเสื่อมสลายของความแข็งแกร่งในองค์กรและอิทธิพลทางการเมืองของสหภาพแรงงาน

บทที่ 3 สถาบันทางการเมือง (political institutions) ผู้เขียนอธิบายว่า ระบอบประชาธิปไตยบางประเภทดูเหมือนจะประสบความสำเร็จมากกว่าประเภทอื่นในประเด็นการส่งเสริมเงินไขทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ขนาดรายได้ของรัฐบาลและรายได้สาธารณะดูเหมือนจะปริมาณใหญ่กว่าในระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเฉพาะของสถาบัน รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจและสถาบันทางการเมืองขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปฏิกริยาอย่างไรต่อพลวัตและแรงจูงใจที่เกิดจากสภาพแวดล้อมของสถาบัน

การวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐบาลชี้ให้เห็นว่า ระบบรัฐสภาส่งเสริมสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าระบบประธานาธิบดีในระยะยาว นอกจากนี้ การวิจัยแนวนี ยังพบว่า ระบบรัฐสภามีแนวโน้มที่จะมีค่าใช้จ่ายและรายได้สาธารณะที่มากขึ้น และจัดสรรเงินทุนมากขึ้นสำหรับโครงการทางสังคมในวงกว้าง ส่วนหนึ่งของคำอธิบายสำหรับรูปแบบเหล่านี้ คือ พลวัตของระบบรัฐสภาเอื้อต่อเสถียรภาพของนโยบายและการประสานงานทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีลัทธิรัฐสภา รวมกับสัดส่วนผู้แทนและคะแนนที่ยังคงจากกลุ่มการเมืองที่เห็นพ้องด้วย (partisan) จำนวนมาก

การวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของระบบการเลือกตั้งชี้ให้เห็นว่า การใช้จ่ายและรายได้สาธารณะต่ำกว่าในระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (plurality-majority electoral systems) นอกจากนี้ ระบบการเลือกตั้งประเภทนี้ มีแนวโน้มที่จะเชื่อมโยงกับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่ด้อยลงในระยะยาว รูปแบบเหล่านี้ มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก เมื่อรวมเข้ากับลัทธิประธานาธิบดีแล้ว จะสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปรับผลกระทบการดำเนินนโยบายของตน และประสานการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการทางกฎหมายได้น้อย

บทที่ 4 วัฏจักรการเมืองในนโยบายและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ ผู้เขียนอธิบายเปรียบเทียบ ตัวแบบวัฏจักรการเลือกตั้ง (models of electoral cycles) กับ ตัวแบบวัฏจักรการเมืองแบบพรรคพวก (models of partisan cycles) กล่าวคือ รูปแบบวัฏจักรการเมืองตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า เจ้าหน้าที่ที่มาจากจากการเลือกตั้ง (นักการเมือง) มีแรงจูงใจที่จะเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการได้รับการเลือกตั้งใหม่ การสร้างผลประโยชน์ทางการเมืองให้แก่กลุ่มพวกพ้อง หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ซึ่งตัวแบบวัฏจักรการเมืองแบบพรรคพวก ชี้ให้เห็นว่า นโยบายเศรษฐกิจและผลลัพธ์จะเปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐบาล ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนนำเสนอในบทนี้ ก็คือ รูปแบบวัฏจักรการเมืองแบบพรรคพวกในการดำเนินการของเศรษฐกิจมหภาคนั้นยากที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม วัฏจักรนี้ ก็ยังคงสังเกตได้ทั่วไป แม้ว่าพรรคการเมืองจะต้องเผชิญหน้าทั้งแนวคิดเชิงอุดมการณ์ แรงกดดันและข้อจำกัดทางการเมืองมากมายก็ตาม

ส่วนตัวแบบวัฏจักรการเลือกตั้งถือได้ว่า การเลือกตั้งที่กำลังจะเกิดขึ้น (ใหม่) จะจูงใจให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจควบคุมเศรษฐกิจเพื่อให้ตนเองและพวกพ้องได้เปรียบ ผู้เขียนได้อ้างอิงงานวิจัยในบทนี้ว่า สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่จะเข้าไปกระตุ้นวัฏจักรนโยบายและผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจไม่มากนักน้อย การขยายตัวทางเศรษฐกิจแบบกำหนดช่วงเวลานั้นเป็นเรื่องยากกว่าในปัจจุบัน เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายในเศรษฐกิจการเมืองขั้นสูงได้กระจายอำนาจในนโยบายการเงินให้แก่ธนาคารกลางที่เป็นอิสระ และการจำกัดพื้นที่การดำเนินการทางการคลัง ถึงกระนั้นก็ตาม ข้อจำกัดเหล่านี้ ไม่ได้ขัดขวางแรงจูงใจสำหรับผู้มีอำนาจทางการเมืองในการกำหนดเงื่อนไขการเลือกตั้งใหม่ในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนักวิชาการให้ความสนใจมากขึ้นกับวิธีการที่เจ้าหน้าที่ที่มาจากจากการเลือกตั้ง (นักการเมือง) แสวงหาความได้เปรียบหรือหรือหลีกเลี่ยงความเสียเปรียบทางการ

เนื่องจากเงื่อนไขการเลือกตั้งที่ไม่เอื้ออำนวย แม้ว่านักการเมืองเหล่านั้น จะต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางการเงินและการคลังก็ตาม

3. ผลกระทบของเศรษฐกิจและสังคมต่อการเมืองภายในประเทศ

ภาคสอง ประกอบไปด้วย บทที่ 5 - 8 กล่าวคือ บทที่ 5 การลงคะแนนเสียงทางเศรษฐกิจ ประเด็นสำคัญในส่วนนี้ ก็คือ นักวิชาการควรระมัดระวังการอนุมานเกี่ยวกับการเชื่อมโยงการลงคะแนนเสียงทางเศรษฐกิจระดับชาติ (national-level economy-vote link) จากรูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองของส่วนบุคคล ซึ่งเป็นการเข้าใจผิดประเภทหนึ่งของการอนุมานที่เรียกว่า การเข้าใจผิดระดับจุลภาค (micrological fallacy) ผู้เขียนเตือนว่า ความคลาดเคลื่อนระหว่างการวิจัยเกี่ยวกับผลการลงคะแนนเสียงเป็นการรับรู้ส่วนบุคคลของแต่ละคน (micro-subjective results) ส่วนงานวิจัยเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งของสภาวะเศรษฐกิจโดยรวม (macro-objective studies) หลักฐานที่ขัดแย้งกันส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ผลการสำรวจมาจากอคติของการเมืองแบบพรรคพวกแต่ละคน (individual partisan) และปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะ (idiosyncratic factors) ความคลาดเคลื่อนข้างต้น ก็คือ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยอาจไม่ได้เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งอย่างถูกต้อง และแบบสอบถามส่วนใหญ่ จะรายงานเพียงความตั้งใจในการลงคะแนนเสียงมากกว่ารายงานว่าผู้ตอบแบบสอบถามลงคะแนนเสียงให้ใคร อย่างไร

บทที่ 6 ความไม่เท่าเทียม (Inequality) ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้เพิ่มขึ้นในกลุ่มประเทศร่ำรวย (OECD) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอย่างใกล้ชิดถึงแนวโน้มทั่วไปนี้ ปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเงิน การเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจฐานความรู้ และโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ถูกแยกออกมาในประเด็นหลักในความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจการเมืองชั้นสูง ข้อบกพร่องหลักของข้อโต้แย้งนี้คือ ข้อโต้แย้งไม่ได้ให้ผลการวิเคราะห์มากนักในคำถามที่ว่า ทำไมจึงมีความแตกต่างอย่างเด่นชัดในวิถีความไม่เท่าเทียมกันของประชาธิปไตยที่ร่ำรวย แม้ว่าระบบประชาธิปไตยนี้ จะมีปัจจัยเชิงโครงสร้างและเศรษฐกิจเหมือนกัน

เพื่อตอบคำถามนี้ นักวิชาการเศรษฐกิจการเมืองเปรียบเทียบ มุ่งเน้นไปที่บทบาทของสถาบันตลาดแรงงาน ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า สภาพแรงงานที่เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับการเจรจาต่อรองร่วมกัน และสิทธิการเข้าไปมีส่วนร่วมการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (codetermination rights) สามารถบรรเทาความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังยกตัวอย่างการวิจัยปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกระจายรายได้ของประเทศอย่างไร พบว่า การเมืองการเลือกตั้ง นโยบายสาธารณะ และการเมืองกลุ่มผลประโยชน์มีส่วนทำให้รายได้สูงสุดเพิ่มขึ้นอย่างไร

บทที่ 7 การจัดสรรทรัพยากรใหม่ (redistribution) ผู้เขียนนำเสนอการศึกษาการจัดสรรทรัพยากรใหม่ตามตัวแบบ Meltzer- Richard-Romer (MRR) model แสดงให้เห็นว่า เหตุใดระดับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ จึงไม่สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้เสมอไป งานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์จุลภาคพื้นฐานของความพึงพอใจต่อการจัดสรรทรัพยากรใหม่ชี้ให้เห็นว่า ทศณคติส่วนบุคคลที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากรใหม่ไม่ได้ถูกกำหนดโดยรายได้ปัจจุบันของกลุ่มตัวอย่างเพียงอย่างเดียว รูปแบบการประกันภัยของการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Insurance models of redistribution) อธิบายว่า ความพึงพอใจต่อการจัดสรรทรัพยากรใหม่ส่วนบุคคลนั้น ถูกกำหนดโดยความเสี่ยงในปัจจุบัน และความคาดหวังจากความเสี่ยงด้านตลาดแรงงาน นอกจากนี้ ทศณคติส่วนบุคคลต่อการจัดสรรทรัพยากรใหม่อาจได้รับอิทธิพลจากการพิจารณาความสัมพันธ์ทางสังคม ประเด็นสำคัญของ

การวิจัยนี้ คือ ผู้ที่ไม่น่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการจัดสรรทรัพยากรใหม่ อาจยังคงสนับสนุนโครงการเหล่านี้ต่อไป โดยรู้ว่าพวกเขาและผู้รับผลประโยชน์จากโครงการนี้มีอัตลักษณ์ร่วมกัน เหตุการณ์เหล่านี้ กระตุ้นให้เกิดการสนับสนุนที่เพิ่มขึ้นสำหรับการเก็บภาษีแบบก้าวหน้าบนพื้นฐานของความเป็นธรรมในการชดเชยจากคนร่ำรวยสู่คนยากจน นอกเหนือจากการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนยังได้นำเสนอผลการวิจัยในต่างประเทศที่มีผลต่อความพึงพอใจต่อการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เช่น การจัดสวัสดิการ การเก็บภาษีแบบถดถอย ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นต้น

บทที่ 8 สรุป ผู้เขียนทิ้งท้ายอย่างน่าสนใจว่า หนังสือเล่มนี้ ยังไม่ได้ทำการศึกษาสิทธิประชานิยม (populist right) ที่มีอิทธิพลต่อทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงการตั้งคำถามสำคัญหลายประการ เช่น การต่อต้านพหุนิยมและคนต่างชาติของสิทธิประชานิยมจะมีผลกระทบอย่างไรต่อการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อย ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และเสรีภาพในการแสดงออก หรือขบวนการประชานิยมจะมีผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจ เศรษฐกิจมหภาค และความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลอย่างไร หรือการเพิ่มขึ้นของลัทธิประชานิยม (populism) จะทำให้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยตอบสนองและเป็นตัวแทนของความคิดเห็นของคนทั่วไปมากขึ้นหรือไม่ หรือลัทธิประชานิยมจะมีผลกระทบต่อการเบียดเศรษฐกิจเสรีระหว่างประเทศอย่างไร