



วารสาร
เศรษฐศาสตร์
การเมือง
บูรพา

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2565
ISSN 2697 - 505X

ออกแบบปกโดย : นางสาวสุทธาทิพย์ จัปใจเหมาะ

จัดรูปเล่มโดย : นางสาวธรรทิพย์ ภะวะวิภาต

วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา
ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2565)
ISSN 2697-505X

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ผลงาน วรรณกรรมทางวิชาการ และความรู้ใหม่ ๆ ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อส่งเสริมคณาจารย์ นักวิจัย ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในการนำเสนอผลงานวิจัย และผลงานวิชาการ
3. เพื่อกระตุ้นให้เกิดการวิจัยใหม่และบูรณาการงานวิจัยเชิงทฤษฎีเข้ากับปรากฏการณ์ทางสังคม

วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา เป็นวารสารทางวิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง ตลอดจนสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา มีกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่ ปีละ 2 ฉบับ (มกราคม-มิถุนายน, กรกฎาคม-ธันวาคม)

วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา ยินดีรับพิจารณาบทความวิชาการ บทความปริทัศน์ บทวิจารณ์หนังสือ รายงานการสัมมนาในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อตีพิมพ์ในวารสาร ทั้งที่เป็นภาษาอังกฤษและภาษาไทย โดยส่ง ต้นฉบับมาที่กองบรรณาธิการ เพื่อให้คณะกรรมการกลั่นกรองในสาขาที่เกี่ยวข้องพิจารณา

เจ้าของ

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถ. หนองบางแสน ต.แสนสุข อ. เมือง จ. ชลบุรี 20131

โทรศัพท์: 0-3839-3475, 0-3810-2369 โทรสาร: 0-3839-3475 ต่อ 102

E-mail: pegjournal@hotmail.com

Homepage: <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/>

Website: <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/pegbuu>

รายชื่อกองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รตอ.ดร. วิเชียร ตันศิริคงคล

(ผู้อำนวยการแทนคณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)	ศาสตราจารย์ ดร. อภิชาติ พันธเสน (วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต)
ศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)	รองศาสตราจารย์ ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ (นักวิชาการทรงคุณวุฒิ)
รองศาสตราจารย์ ดร. พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต (คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)	รองศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (นักวิชาการทรงคุณวุฒิ)	รองศาสตราจารย์ ดร. สุธี ประศาสน์เศรษฐ (นักวิชาการทรงคุณวุฒิ)
รองศาสตราจารย์ ดร. โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)	รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี)
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สกฤติ อิศริยานนท์ (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)	รองศาสตราจารย์ ดร. รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยณรงค์ เครือนวน (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)	ดร. เมทินา อิศริยานนท์ (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา)

ตรวจอ้างอิง และพิสูจน์อักษร

นางสาวธารทิพย์ ภาวะวิภาต

Burapha Journal of Political Economy
Volume 10 Number 2 (July-December 2022)
ISSN 2697-505X

Objective

1. To disseminate academic works, points of view and new knowledge in the field of political economy and related fields
2. To promote the research and academic publications of faculty, researchers and experts
3. To stimulate the new research and to integrate theoretical research with social phenomena

Burapha Journal of Political Economy is an academic journal in economic and related of knowledge. It is published by the Faculty of Political Science and Law, Burapha University two times a year (January-June, July-December)

Burapha Journal of Political Economy welcomes manuscripts to be considered for publication in the form of academic articles, such as; review articles, book reviews, seminar reports in the field of political economy in Thai or English. Such manuscripts should be sent to the editorial board for review process by peer reviewers in related field.

Owner

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

169 Long-Haad Bangsaen Road, Saensuk Sub-district, Muang District, Chonburi 20131

Tel: 0-3839-3475, 0-3810-2369 Fax: 0-3839-3475 ext. 102

E-mail: pegjournal@hotmail.com

Homepage: <http://www.polsci-law.buu.ac.th/pegjournal/>

Website: <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/pegbuu>

Editorial Board

Editorial Advisor

Asst. Prof. Pol.capt. Dr. Vichien Tansirikongkhon
(Acting Dean, Faculty of Political Science and Law, Burapha University)

Editorial Board

Prof. Dr. Pasuk Phongpaichit <i>(Faculty of Economics, Chulalongkorn University)</i>	Prof. Dr. Apichai Pantasen <i>(College of Social Innovation, Rangsit University)</i>
Assoc.Prof. Dr. Kanoksak Kaewthep <i>(Senior Scholar)</i>	Prof. Dr. Somsak Samukkethum <i>(School of Social and Environmental Development, The National Institute of Development Administration)</i>
Assoc. Prof. Dr. Pichai Rattanadilok Na Phuket <i>(School of Social and Environmental Development, The National Institute of Development Administration)</i>	Assoc. Prof. Dr. Prapart Pintobtang <i>(Faculty of Political Science, Chulalongkorn University)</i>
Assoc. Prof. Dr. Chaicon Praditsil <i>(Graduate School, Rambhai Barni Rajabhat University)</i>	Assoc. Prof. Dr. Runghana Yanyongkasemsuk <i>(Faculty of Political Science and Law, Burapha University)</i>
Assoc. Prof. Dr. Olarn Thinbangtiao <i>(Faculty of Political Science and Law, Burapha University)</i>	Asst. Prof.Dr. Chainarong Krueanuan <i>(Faculty of Political Science and Law, Burapha University)</i>
Asst. Prof.Dr. Sakrit Isariyanon <i>(Faculty of Political Science and Law, Burapha University)</i>	Dr. Preecha Piampongsan <i>(Senior Scholar)</i>
	Dr. Methina Isariyanon <i>(Faculty of Political Science and Law, Burapha University)</i>

Proof Reader

Miss Tharntip Pawawipat

บรรณาธิการแถลง

วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา ได้เดินทางมาถึงสิ้นปีที่ 10 เพื่อก้าวสู่ปีที่ 11 สิ่งที่เป็นเจตนารมณ์เบื้องต้นและสำคัญมากของกองบรรณาธิการทุกท่านนับตั้งแต่เริ่มทำวารสารนี้ คือ ต้องการให้พื้นที่นี้เป็นพื้นที่ในการนำเสนอความคิด ข้อมูล ข้อเสนอแนะ รวมทั้งข้อวิพากษ์วิจารณ์ ในแง่มุมเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองในหลากหลายมิติ ที่ไม่ใช่เพียงแค่การกดขี่ขูดรีดเชิงเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียวผ่านบทความ โดยบทความทุกบทความจะผ่านการคัดกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความถนัดความเชี่ยวชาญ เพื่อช่วยให้บทความมีความหนักแน่นและมีคุณภาพในเชิงวิชาการ และเช่นเดียวกันในฉบับนี้ บทความทั้ง 3 บทความก็จะช่วยให้เราเห็นแง่มุมต่างๆ ในเชิงวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองเพิ่มมากขึ้น คือ

บทความแรก บทบทวนระบอบทักษิณ: การเมืองของระบอบประชานิยมแบบครองอำนาจนำ บทความนี้เป็นบทความภาษาอังกฤษ ที่ชักชวนให้ผู้อ่านได้มาร่วมกันบทวนถึงระบอบทักษิณ ที่หลายคนอาจคิดว่าเป็นเรื่องเก่าเมื่อประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา แต่หากเราพิจารณาการเมืองไทยปัจจุบัน เราจะยังพบบทบาทและอิทธิพลของระบบทักษิณ ดังที่ผู้เขียนเสนอคำว่า ประชานิยมแบบครองอำนาจนำ มาให้เราเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างทักษิณ ชินวัตร กับพรรคการเมืองต่างๆ ในปัจจุบัน กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ สื่อมวลชน รวมถึงประชาชนผ่านนโยบายประชานิยม ที่เราเองคงไม่สามารถปฏิเสธได้

บทความที่สอง บริษัทพัฒนาเมือง: องค์การเอกชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ บริษัทพัฒนาเมือง เป็นแนวคิดใหม่ที่เริ่มถูกกล่าวถึงกันอย่างมากในฐานะที่จะช่วยขับเคลื่อนพัฒนาท้องถิ่นโดยนักธุรกิจในพื้นที่โดยไม่หวังพึ่งพาแต่รัฐบาล ขณะเดียวกันก็ช่วยในการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล หรือ Smart City ด้วยการทำให้โครงสร้างพื้นฐานมีการเชื่อมต่อ ปรับเปลี่ยน แก้ไข ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นข้อจำกัดโอกาสในการลงทุน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน คำถามที่เกิดขึ้นคือ จริงหรือที่บริษัทพัฒนาเมืองสามารถทำได้ บทความนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาและชี้ให้เห็นว่า บริษัทพัฒนาเมืองสามารถช่วยให้ข้อจำกัดต่างๆ ในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ข้อบังคับ การขาดทรัพยากร การขาดงบประมาณ สามารถดำเนินการแก้ไขได้ร่วมกับการทำงานกับภาคส่วนต่างๆ ทั้ง ภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา ภาคเอกชน ส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง บริษัทพัฒนาเมืองจึงเป็นอีกแนวทางในการสร้างการพัฒนาผ่านการเมืองมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ได้

บทความที่สาม “การประกอบสร้างศิลปินแห่งชาติ”: บทสะท้อนว่าด้วยการแสดงออกทางการเมืองของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย ศิลปินแห่งชาติ คือ คำที่เราคุ้นเคยกับการที่บุคคลที่มีความโดดเด่นในศิลปะสาขาต่างๆ ได้รับการยกย่อง เชิดชู และยอมรับจากรัฐจนได้รับการยกย่องเป็นศิลปินแห่งชาติ ผู้เขียนบทความนี้ได้นำไปให้อ่านไปเห็นถึงความสัมพันธ์ของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับอุดมการณ์รัฐ ว่ามีความสัมพันธ์กัน การปลดนายสุชาติ สวัสดิ์ศรี

อดีตศิลปินแห่งชาติ คงนำไปสู่คำถามสำหรับหลายๆ คนว่า การเป็นศิลปินแห่งชาติ เมื่อพิจารณาจากผลงานเกือบตลอดชีวิตของคนๆ หนึ่ง จนนำไปสู่การยกย่องให้เป็นศิลปินแห่งชาติ เหตุใดการปลดจึงสามารถกระทำได้ เมื่อเราได้พิจารณาอุดมการณ์รัฐ ลักษณะรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการศิลปินงานเขียนที่เดินไปเพื่อร่วมประกอบสร้างรัฐในแบบอนุรักษนิยมเท่านั้น ที่น่าจะได้รับการยอมรับและยกย่อง

บทปริทัศน์หนังสือในฉบับนี้มี 2 บทความ คือ Democracy in practice หนังสือเล่มนี้ชี้ชวนให้เรากลับมาดูว่า ประชาธิปไตยหากเราก้าวให้พ้นนิยามแบบเดิมๆ เราจะสามารถสร้างประชาธิปไตยใหม่ได้ ขณะเดียวกัน ประชาชนในฐานะผู้ที่มีอำนาจสูงสุดควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยผ่านช่องทาง กลไกต่างๆ ทั้งนี้ทั้งนั้น การก้าวให้พ้นจากนิยามประชาธิปไตยแบบเดิมๆ คือ ก้าวแรกที่สำคัญ บทปริทัศน์หนังสือที่สอง คือ Grabbing Power: The New Struggles for Land, Food and Democracy in Northern Honduras หนังสือเล่มนี้แม้จะเป็นการนำเสนอปัญหาเรื่องที่ดินในฮอนดูรัส ที่ชี้ให้เห็นบทบาทของชนชั้นนำท้องถิ่น จนนำไปสู่ประชาธิปไตยด้านเกษตรกรรม แต่เมื่อได้อ่านแล้วย้อนกลับมาดูประเทศไทย หนังสือเล่มนี้ถือว่ามีคุณค่าที่จะทำให้เรามองเห็นภาพของโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นได้ ชัดเจนจากเรื่องของที่ดิน โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออก ที่พบการกว้านซื้อที่ดินโดยนายทุนท้องถิ่นอยู่เสมอ

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่ส่งบทความที่มีคุณค่าทางวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ช่วยให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองจะยังคงมุ่งมั่นในการนำเสนอบทความที่มีคุณภาพต่อไป

รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข

บรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา

สารบัญ

บทความ (Article)

Revisiting Thaksinism: The Politics of Hegemonic Populism

จักรี ไชยพินิจ 1

บริษัทพัฒนาเมือง: องค์การเอกชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ภูมิศักดิ์ เลิศรัตนนันท์ และนวนลน้อย ตริรัตน์ 28

“การประกอบสร้างศิลปินแห่งชาติ”: บทสะท้อนว่าด้วยการแสดงออกทางการเมืองของ ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ภายใต้ระบบรัฐราชการไทย

จาตุรงค์ สุททวณิช 57

ปริทรรศน์บทความ (Book Review)

Democracy in Practice

โชติสา ขาวสนิท 84

Grabbing Power: The New Struggles for Land, Food and Democracy in Northern Honduras

กัมปนาท เบ็ญจนาวิ 88

บทบทวนระบอบทักษิณ: การเมืองของระบอบประชานิยม แบบครองอำนาจนำ

Revisiting Thaksinism: The Politics of Hegemonic Populism

จักรี ไชยพินิจ (Chakkri Chaipinit)

รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Associate Professor of Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

E-mail: ckcpn@hotmail.com

Received: 1 July 2022

Revised: 11 August 2022

Accepted: 17 August 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อทบทวนระบอบทักษิณซึ่งเคยอยู่ในฉากทัศน์ของการเมืองมาหลายทศวรรษ และความสำคัญที่มีต่อการเมืองไทยร่วมสมัย บทความนี้อาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยประชานิยม พร้อมกับการสำรวจวรรณกรรมผ่านงานเขียนทางวิชาการ วารสารวิชาการ และข่าวเพื่อทำความเข้าใจระบอบทักษิณและผลพวงที่เกิดขึ้น บทความนี้ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วนหลัก ได้แก่ ภูมิหลังของทักษิณ ชินวัตรกับเส้นทางการเมือง ระบอบประชานิยมของทักษิณและสถานะการครองอำนาจนำ และองค์ประกอบหลักสามส่วนของระบอบทักษิณ บทความชิ้นนี้พบว่า ถึงแม้ว่าการกำหนดนิยามของคำว่าระบอบทักษิณเป็นที่ถกเถียงมาโดยตลอด แต่บทความชิ้นนี้ต้องการนำเสนอว่า ระบอบทักษิณเป็นระบอบ ‘ประชานิยมแบบครองอำนาจนำ’ ซึ่งนำโดยทักษิณ ชินวัตร ระบอบที่วางนัยให้เห็นถึงการผสมผสานขององค์ประกอบหลายด้านตั้งแต่พื้นที่ทางการเมืองในฐานะเครื่องมือที่ก่อให้เกิดสถานะของการครองอำนาจนำ การส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในประเทศควบคู่ไปกับการยกระดับการแข่งขันในหมู่ผู้ประกอบการรายใหม่ และการสอดแทรกเข้าไปยังทุกมุมของพื้นที่ทางสังคมผ่านโครงการจัดระเบียบสังคม เพื่อบรรลุภารกิจดังกล่าว ระบอบทักษิณได้รับการพิจารณาในการเป็นโครงข่ายอันสลับซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างพรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ สื่อมวลชน และกองทัพที่สำคัญที่สุด ชุดนโยบายประชานิยมทางเศรษฐกิจเป็นกลไกหลักของระบอบทักษิณในการส่งผ่านทรัพยากรไปยังท้องถิ่นและชาวรากหญ้าได้โดยตรง นโยบายประชานิยมเหล่านี้เปิดโอกาสให้ทักษิณ

สามารถควบคุมความไม่พอใจในการเมืองไทยไว้ได้สำเร็จ จนกระทั่งในที่สุดผลักดันให้เขากลายเป็น
นักการเมืองที่สามารถครองอำนาจนำได้ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: ระบอบทักษิณ, ประชานิยม, ทักษิณมิกส์, การเมืองไทย

Abstract

This academic article aims to revisit Thaksinism which had been occupying the Thai political scene for decades and its importance toward the contemporary politics of Thailand. The article employs theoretical framework on populism, with literature surveys through academic publications, journals, and news to understand Thaksinism and its implications. The article has been divided into three main parts: the background of Thaksin Shinawatra and his political career; Thaksin's populism and its hegemonic position; and the three core elements of Thaksinism. The article finds that though making the definition of Thaksinism has witnessed a controversial, this article contends to argue that Thaksinism was the 'hegemonic-populism' regime led by Thaksin Shinawatra. The regime had reflected the mixing up of multifaceted elements ranging from the political arena as the mechanism to propose the hegemonic status, the promotion of economic growth domestically twinned by the enhancement of competitiveness among the new class of entrepreneur, and the penetration into every corner of social fabric through the social order campaign. To achieve the mission, Thaksinism had been envisaged as the complex web of connection among the Thai Rak Thai Party, big businesses, mass media, and military. Most importantly, the populist economy scheme was the major mechanism of Thaksinism in directing resources to the locals and grassroots. Such populist policies allowed Thaksin to successfully contain dislocations in the Thai politics, and eventually supported him toward the hegemonic politician in the early of 21st century.

Keywords: Thaksinism, Populism, Thaksinomics, Thai Politics

I. Introduction

This academic article has been originated from two main reasons. To begin with, a few years ago, while teaching politics in a classroom, I started asking my students whether they know a politician named “Thaksin Shinawatra”. Their answers appeared in a similar way that “... *we are familiar, we used to hear this name, but we do not exactly know who he is...*”. Such answers surprised me a lot and realized me to explain them that, in understanding the contemporary Thai politics, it is necessary to trace back to 2001 at least, the year that Thaksin began his office as a Prime Minister. The second reason for writing this article is when the application named “Club House” launched, Thaksin registered his accounts with “Tony Woodsome”. He had employed this platform as a public sphere to express his idea, to show his vision, and to offer solutions on several problems in Thai society, particularly in the vague period of the Covid-19 era. Not surprisingly, Thaksin’s dialogue had exotically impressed many young generations. Many of them compared him with the current prime minister’s capabilities. Some of them were keen to start studying political history a few decades ago. Since Thaksin’s name has been highlighted during this period, revisiting Thaksin’s political regime should then be interesting for the contemporary Thai politics. In the other words, Thaksinism which had been occupying the Thai political scene during 2001-2006 remains crucial and indispensable to understand the contemporary politics of Thailand. Then, my problematique is that which dimensions I should pick up to introduce young generations getting to know Thaksin in common. I therefore decide to discuss the so-called “populism”, in which such idea had laid down in Thaksin’s policies and had been being a core idea of the political economy apparatus of Thai politics in his period.

Historically, since his first day in the office as the Prime Minister of Thailand, Thaksin Shinawatra has been prospered several questions among academics, policy makers, and even common people for the whole period of his office. As we have witnessed, Thaksin is a representative of the nouveau riche Sino-Thai business elite, given to the flaunting of wealth and high-flying consumption (McCargo and Pathmanand, 2005, p. 1); in the same time, he signaled a benign scheme for caring the poor through several populist campaigns, the representatives of the Forum of the Poor, a grassroots organization protesting on a range of environmental and livelihood issues. This was followed by the friendly-and-sympathetic meal with taxi drivers at the Government House (ASEAN Now, 2004), as well as protestors against the construction of Pak-

Moon Dam at their shelters. This prompted difficulties in explaining his intentions. Some believed that what he had done were sincere actions aiming for a sake of helping the poor enhancing their livelihoods; whereas, many argued that he intended to distract public awareness from the interests of wealthy cronies. In this article, I contend to argue that Thaksin had designed his policies to blend interests of both sides together. That the purpose of sustaining and accumulating more wealth and power cannot be achieved unless the poor's fates are satisfied. In order to prolong the wealthy, the poor must be carried well enough over their dislocations. Due to such complexity, while some might be familiar with the terms "Thaksinocracy", or "Thaksinomics", in this paper, the term, "Thaksinism", will be employed instead.

In terms of structure, I have divided my presentation into three main parts. Firstly, I will show the basic-but-important background of who Thaksin Shinawatra is, how he embarked into the full-fledge political career, and why he was regarded as the hegemonic leader. Secondly, a notion of populism and its evolution will be discussed. It is important to argue that Thaksin's populism was not theoretically the original version, but the neo version for promoting his hegemonic position. Thirdly, most importantly, Thaksinism will be elaborated into three aspects: those are comprised of: 'Thaksinocracy' as the domination of political supremacy; 'Thaksinomics' as the economic-growth promotion in sense of nationalism and neo-developmentalism; 'Thaksin Way' as the penetration of social fabric and the manipulation of people's minds. The article will conclude with some foresight discussions on the next decade of Thai politics though such dialogues are debatable.

II. Who is Thaksin Shinawatra?: From Tycoon Businessman Toward Hegemonic Politician

To deepen an analysis on Thaksinism, it is essential to explore Thaksin Shinawatra, the center of the systemic political regime. This section will elaborate on how Thaksin turned his role from a full-time businessman to embark on the full-fledge political career. Moreover, getting to know his cronies' businesses and how linkage to the political arena is vital to understand of how he was regarded as the hegemonic politician. Before the breakout of the WWI, we used to see the centrism of Bismarck and his ability in linking public diplomacy with providing the first mandatory in health insurance scheme for low paid workers. The role of Thaksin might be arguably

compared to what he had been doing in his office, particularly the social security policy in allocating the basic needs for the retired, unemployed, or disabled citizens (Satidporn, 2014, p. 53). This also included the welfare packages for the poor and grassroots which were known as populism.

When tracing back to the former Prime Ministers of Thailand during the 1960s, 1970s, and 1980s, although, a new generation of Sino-Thai politicians has been witnessed and gained economic success; for example, Anand Panyarachun (former ambassador), Chuan Leekpai (lawyer and professional politician), Banharn Silpa-archa (provincial construction contractor), or Chavalit Yongchaiyudh (former army commander), we shall see that no one of them had come from the big Chinese families successfully dominating Bangkok's business community, or was a representative of the country's nouveau riche entrepreneurial class. By 2001, Thaksin's arrival in the Government House proves that the Sino-Thai clan can further step up to deepen more interests and sustain his money empire in the political arena. As Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand put it, the arrival of Thaksin reflected the culmination of the two-decade political scene that had been overwhelmed by the Chinese influenced (McCargo and Pathmanand, 2005, p. 4).

In considering how Thaksin came to power, it would be crucial to start with the 1997 Economic Crisis in Thailand, known as '*Tom-Yum-Kung Crisis*', the financial crisis triggering the economic recession in Southeast Asia region. The failure of the preceding governments in coping with the crisis, frustrations of people over the bureaucracy, and the desire for economic revival led to the rise Thaksin to political power (Teehankee, 2007, p. 9). Apparently, such severe recession prompted Thaksin into his exceeding power later since the crisis had ruined the wealthy of almost banker-capitalism groups, finance-capital groups, construction-industry groups, and other big business groups. Therefore, conservative politicians financed by these capital groups were much weaker than they used to. In contrast, capitalists; particularly, Shin Corporation, Thaksin's business empire, and businesses surrounding the *Thai Rak Thai* party had become wealthy, and then, seemed to be going to seize the political power (Tejapira, 2004, p. 227). The interesting question here is that why Thaksin's businesses and his cronies' which also hugely involved in the financial sector faced with less effect compared to those other big business groups. To answer this question, Pasuk Phongpaichit and Chris Baker point out that Thaksin has

a close relationship with Thanong Bidhya and Phokin Pollakul who, at that time, took a seat in Chavalit's government. This is meant that the agenda to float the Baht value on July 2, 1997 might be probably leaked to Thaksin, and that enabled him to prepare his telecommunication business ready for the coming recession (Phongpaichit and Baker, 2004, pp. 57-58). According to McCargo and Ukrist, it was rumors that, shortly, before the devaluation of Baht on 2 July 1997, Shin Corp. paid considerable amounts of foreign debts before the due time. That was the key factor distancing Shin Corp from affected with the float rate system of Thai Baht. Some anticipated that Thaksin's close relationship with the cabinet of the Chavalit's government allowed him to obtain the information inside, so that he could avoid the severe effects from foreign debts as other business did face (McCargo and Pathmanand, 2005, p. 42).

Initially, to expand his business empire, Thaksin's business strategies have long related to the political structure. After resigning from the police, from 1989-1991, Thaksin had won many significant concessions in which he could construct and monopolize a new market; especially, cable TV (IBC), pagers (Digital Paging Services), datanet (Shinawatra Telecom), card phone (AIS), mobile phone (AIS), phone point (Fonpoint), and satellite (Shinawatra Satellite). (Phongpaichit and Baker, 2004, pp. 45-46). It can be noticed that the prices of these telecommunication goods were not as strictly regulated as other goods; thus, these corporate could set the price with few competitors. As we had seen, the prices of mobile phone and their services fees have been placed at the high rate until the big-name DTAC, TA Orange, and Hutch were launched to compete with AIS in 2000, 2002, and 2003 respectively. However, with the first comer of the market, AIS won the market share amidst other competitors. Despite the telecommunication choices, the figure of mobile phone customers of AIS remained high (Phongpaichit and Baker, 2004, p. 204).

Eventually, he stepped into the full-fledged political arena himself. This movement differed from other big businessman like Tanin Jiavaranon (of CP) who remained relying on the close connections with the political stage, rather than embarked on the politics himself. At the first step of political career, he started joining the Palang Dharma Party and was appointed as foreign minister during 1994-1995. When Chuan Leekpai dissolved the parliament in May 1995, following a no-confidence debate and the resignation of the Palang Dharma Party from the coalition, Thaksin assumed the leadership of the party. However, under the Banharn's government, he was

assigned merely a deputy prime minister position which was usually for the senior who regarded as insufficient enough to lead a ministry. With pledging to solve the traffic problem in Bangkok, he, however, failed to improve the traffic condition. Similarly, in the 1996 general election, the Palang Dharma Party won only a single seat (by Sudarat Kaeyurapan), and this brought to an end of the party when he decided to formally dissolve Palang Dharma Party. The successor government of both Chavalit and Chuan are undermined by the 1997 Asian crash. Thaksin finally learned that he needed to shape his own term for political career, rather than subordinating his own position to the needs of others. That was the prime reason for the foundation of *Thai Rak Thai* Party, the new vehicle of him driven in the Thai politics (McCargo and Pathmanand, 2005, pp. 9-11). In the same time, he remained prolong the relationship with his cronies; particularly CP, as the supporters. In the 2001 general election, he won the landslide victory, and was repeated in the 2005 general election (Reuters, 2011). The result of both elections illustrated the feelings of people who felt bored and upset with the ineffective performance of Chuan Leekpai government. Thaksin seemed to be the best alternative at that time when lots of populism packages had been promoted since the election campaign. Moreover, because of his successful rich-business image, most voters fairly trusted him that the corruption would never happen, together with his pledge to wipe out all ways of fraud, the new political scene driving Thailand more developing is what people was thinking.

In his rhetoric, Thaksin bound up people's minds with the national identity starting from the very big name of his party to the powerful promote of pay debt back to IMF. Apparently, the name of the *Thai Rak Thai* Party was meant to "Thais love Thai", in which it explicitly reflected the notion of nationalism. The Party's name become a signal of nationalism under Thaksinism, particularly the repayment of the final installation of Thailand's debt to IMF before the deadline. Aftermath, he criticized the IMF for its loan conditionalities damaging Thai economy, declared the victory, and pledged Thai people that the economic crisis would never rehappened (Greenfield, 2006, Online). When considering back to the nationalism scheme of Field Marshal Sarit Thanarat, many people might compare Thaksin with Sarit's version of nationalism. However, substantially, Thaksin's way was more complex and comprehensive since his policy packages had covered a wide range of social attentions, particularly politics, economics, society, and even monarchy. Whereas Sarit hardly promoted the welfare aspect, but instead largely involved in social control

measures, and the construction of national identity, known as ‘nation, religion, and king’, as the central platform of the anti-Communism struggle (McCargo and Pathmanand, 2005, p. 6), Thaksin had shown his hegemonic tools more subtle. Such idea can be best exemplified from the famous rhetoric known as “a country is a company”. With this rhetoric, “...*A company is a country. A country is a company. They are the same. The management is the same...*” (Phongpaichit, 2004, p. 1; Phongpaichit and Baker, 2004, p. 101), he pledged to run Thailand based on business principles, thinking, and acting in a new way that was quick, decisive and effective in a CEO style (McCargo and Pathmanand, 2005, p. 5). In this sense, the PM is the CEO who runs Thailand Corporation. From the top-down perspective, coupled with the welfare promotions to win people heart, Thaksin deeply penetrated the social fabric and public thinking.

To conclude this forefront section, as Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand put it, there were five steps of how Thaksin had taken his power and wealth. To begin with, as I mentioned above, that his successful management in surviving during the 1997 economic crisis amidst the failure of other businesses had enabled him to rank the first position in wealth. He could start stepping into the political arena and sustain his money empire. Without the 1997 economic crash, for me, Thaksin would have never differentiated himself from other businesses. Secondly, that he successfully set up a political party, Thai Rak Thai Party, as a new actor was his tool in eclipsing all other parties, and soon becoming the dominant force in Thai political order. Furthermore, he created a strong group of allies in both private business as well as military cadet which prompted him to be supported and protected without anxiously. Fourthly, he reaches the channels to wide-range voters through radio broadcasting, media manipulation, or friendly relationship with the lower-class citizens. These actions were hardly seen from other previous PM or Thai elites. Finally, he was very flexible in linking his business, party, military, media, and other connections together in elaborating the web of connection regarded as “a new kind of political economy network” (McCargo and Pathmanand, 2005, p. 248). The next section will show of how and why hegemonic idea and populism are linkage components and profoundly interdependence.

III. The Evolution of Populism: The Core Idea of Thaksinism

After discussing Thaksin's first step into the politicians, I intend to show, in this section, that the term "hegemonic" and "populism" are closely linked in their definitions under the umbrella of Thaksinism. Even though we might recognize the different of these two terms theoretically, it can be argued that both terms are compounded in Thaksinism. More significantly, populism leads to hegemonic condition by means of people mostly giving their collective consent to the outstanding leader, not institution but a sole leader. In this sense, the cabinet could be anyone but the prime minister must be Thaksin who was at that time sitting in people's minds. In the other words, hegemonic status quo of Thaksinism had reinforced populism by its available power to impose any policies that both satisfy voters and intimidate dissidents at the same time.

To deeply consider the components of Thaksinism, I strongly believe that getting to know the evolution of populism as the key element of Thaksin's policies should be prior. Rather than the single face of populism that most people have reckoned this word as the tools of leaders to appease people, the meaning of this word has long been varied and historically differed from time to time. Theoretically, there are four dimensions of populism: those are, radical intellectuals' movement, radical farmers' movement, populist dictatorship, and populist economy. The last one had been laid down in the Thaksinism's notion.

The first era of populist concept is a "radical intellectuals' movement" aiming to construct an agrarian socialism by praising a farmers' and rural people's way of life (Nogsuan and Tangsupvattana, 2003, p. 251). The idol of this period of populism broke out in Russia by radically intellectual groups called "*Narodnichestvo*", which means "Populism". During the Russian revolutionary movement between the late 1850s to the 1860s and 1870s, populism is the grand term generally used to describe the ideology of Russian radicalism emerged in this period though, in the first place, no one actually used the term "Populism" in this inclusive way (Lavrin, 1962, pp. 307-308). On 1874, the peak point of the Russian revolutionary movement came. Having been incited by radical intellectuals for a period of time, lots of youngsters and adolescence went ahead to rural areas and injected the idea of commune and socialism to locals without the fear of being arrested (Nogsuan and Tangsupvattana, 2003, pp. 251-252). This was followed by the radical movement of grassroots peasants to liberate themselves from the domination of elite class. Because of this, it is my contention that this first era of populism is the "Root of Marxist's movement" since it reflects the attempt of a leader or the intelligentsia, denying the progressive

character of capitalism, and idealizing the natural economy and the spirit and institutions of the Russian peasantry, collected people with the belief that its time for revolutionary action was coming (Anselmi, 2018, p. 25). In sum, the first period of populism means the roots of revolution.

Likewise the first era, the second period of populism remains involving with the radical movements, but the focus was instead transferred from intellectuals to farmers, in a so-called “radical farmers’ movement”. In the 1980s, there were poor farmers, particularly in the Western and the Southern part of the US, forming a group called “People’s Party” whose purposes were to lessen the impact of the downturn economy, and also alleviate their suffering from poor. Their main target was to protect the interest of retail agriculturalists by opposing the dominant big businessmen and the increasing number of immigrants. (Hofstadter, 1955 cited in Nogsuan and Tangsupvattana, 2003, p. 250). This second era, thus, of populism mainly focused on the need to survival of farmers against the financial and monopolistic dynamics (Anselmi, 2018, p. 18). Sometimes, they called themselves as “the Populist”, or “the progressive movement” (Nartsupa, 2536 cited in Nogsuan and Tangsupvattana, 2003, p. 251). Moreover, they are nowadays conducting movements in the US, on the standpoint that the people’s power is more vital than that of corporations (Bainbridge, 2019, p. 556).

The third era of populism, known as populist dictatorship, have been still widespread in Latin America. Its focus was greatly shifted from focusing on locals or farmers toward the leader gaining overwhelming supports from masses or unorganized groups through the political mobilization, without caring much on institutions of democracy. In this aspect, they sometimes challenged norms of state, and hindered the old, privileged class (see also Roberts, 1995 and Nogsuan and Tangsupvattana, 2003, pp. 252-253). With this framework, the third populism had no precise political ideology since it can be either leftist or rightist. In the other words, either Maoism or Fascism can be considered populist (Anselmi, 2018, p. 33). Examples are Argentina under Juan and Eva Peron, Mexico under Cardenas, Brazil under Vargas, and Peru under Haya de la Torre. The leaders of these countries possessed strong desires to drive their countries take off to the industrialized zones. This prompted to the move of rural people to urban area and, in turn, became the mass base of the leader by promoting to provide them bread and circuses. The idea of “Nationalism” was employed by the leaders, together with the state centrism, and political parties and labor unions as tools to instigate and collect mass for their own purposes. They were

further instilled by the feeling of “charismatic” of leaders that brought about both the fear in leaders’ power as well as the sentiment of affection, faith, and admiration in their leaders. Because of this, the populist leaders can achieve their goals and eliminate dissidents without limitation (Canovan, 1987, p. 190). For those attentive readers, then, it is noteworthy to contend that the meaning of populism has long been controversial and differed on the purpose of users. Populism might reveal the idea of leftist in protecting the interests of the poor and calling for the even and justice of people. In the other side, this term can also be utilized by the right-wing technocrat to tame the rising tide of left-wing political party in Latin America. The use of the word ‘populism’ is thus interesting depending on who uses it.

The last evolution of populism here is what we called “populist economy”. The meaning of populism in recent decades tends to be focused on economic determination emphasizing on the growth rate of economy and short-term redistribution of resources by abandoning the long-term in macroeconomic equilibrium (Nogsuan and Tangsupvattana, 2003, pp. 253-254). To elaborate my discussion on Thaksinism, I intend to draw this kind of populism as the central component of Thaksinism. Unless considering the legacies of populism under Thaksinism, we cannot thoroughly understand Thaksinism. Therefore, due to the fact that there are also some common features of the populist dictatorship and the populist economy, I will bring some elements of the third evolution of populism to analyze Thaksinism by further consider on this ground of populist economy. The three common features are as followings. Firstly, the populist leaders, not entire institutions, gained the popular legitimacy from their citizens reflecting in parading on streets, welcoming leaders’ visits, broadcasting their sympathy when being criticized, or voting in elections. Secondly, the leaders will impose top-down policies served by officials, operatives, or civil servants take them for granted. And thirdly, because of the need to gain mass supports, the leaders have to regularly satisfy their citizens in order to enable them easily running their business and affairs without, or least, objection.

To apply this framework to analyzing Thaksinism, the underlying reason why Thaksin had treated his policies as a package in that the new policy will suddenly and frequently be launched as soon as the old ones are outdated or lack attention from people. His legacy remains appeared in the Yingluck Shinawatra government, Thaksin’s sister, in which several new policies signaled short-term political benefits to the government than the craft of the long-term

development (Asia Sentinel, 2013). When considering the content of the fourth era of populism together, we shall see that Thaksin had been launching series of policy packages, particularly the agrarian moratorium, village funds, OTOP, or 30-Baht scheme health care, and so on. These policies required a large budget that violated the monetary discipline. Paying all remaining debts to IMF was therefore prior necessary. This action was conducted deliberately in nationalism scheme. Once the austerity restriction had been abandoned, the populism packages could then be delivered to appease citizen and make them satisfaction with the seemingly re-distributive policies. Supplementing with social and political approaches from the third era of populism, the populism policies with social control had brought about the social order policy, war on drugs, and war on mafia. These topics will be elaborated in the following section.

To clarify more on the implications of Thaksin's populism toward the Thai contemporary politics, during 2001-2006, the populism packages had been aroused as the central component of Thaksinism. Moreover, it is apparent that the use of 'populism' in Thai politics during the Thaksin era has remained providing the legacy for the successive governments after the 2006 military coup in imposing the identical style of policies. The populism and welfare-scheme policies had laid down the consensus among Thai people that has obliged the Thai leaders to meet the need of people. For example, the 30-Baht healthcare policy has still appeared in the present government. For decades, the Thai politics has witnessed with the series of populism in exchange for the political popularity. The programs to provide healthcare, education, pensions, allowances, and other such welfare benefits have been imposed from time to time amidst the conflicts and debates between stakeholders in the implementation process, particularly taxpayers and the elite (Bureekul, Sangmahamad and Moksart, 2021, p. 121). These mean that the leaders of the government who aim to win the mass has been required to impose the populism strategy, or, at least, insert the populist elements into their policies, as Thaksin did. As Kasian Tejapira put it, Thaksin had achieved in mixing up both Grassroots Keynesianism and Capitalist Populism together (Tejapira, 2004, pp. 144-152). Rather than the sole market mechanism, Thaksinism employed the state mechanism to function and support populist style. In addition, Pasuk pointed out that the Thaksin government's so-called "populist" schemes are easily misunderstood as similar to Latin American welfare populism. With the exception of the cheap health scheme, this is not the case. The Thaksin schemes are mostly about stimulating entrepreneurship by increasing

the access to capital (Phongpaichit, 2004, p. 3). To conclude this section, the version of populism nowadays has been historically developed and significantly differed from the past. Populism with hegemonic structure was the central mechanism in prompting Thaksinism successive resulting in the landslide victory of his two general elections in 2001 and 2005 respectively. The next section will illustrate readers on the complex components of Thaksinism.

IV. Understanding Thaksinism: A Definition and Components Analysis

After discussing the evolution of populism and its central idea in Thaksinism, Thaksin Shinawatra, his businesses and cronies provided the foreground toward the political arena and his hegemonic status. This section is designed to elaborate on explain and understanding Thaksinism and its definition and components. In the light of academic aspects, defining the term so-called “Thaksinism” by deploying populism here is not easy. As discussed in the previous section, although it is controversial to make a clear-cut single definition in explaining the politics of Thaksinism which was exceptionally complex, we might have to start proposing some definitions for revisiting Thaksinism. This brings me to my argument in this article that **“Thaksinism was the ‘hegemonic-populism’ regime led by the premier leader, Thaksin Shinawatra, that had put a constant effort to sustain his own and cronies’ ‘money empire’ by means of mixing up all elements as followings: dominating the political stage to boost up his image as well as pave the way to his goals, stimulating an economic growth via imposing nationalism, penetrating the every corner of social fabric to manipulate people’s minds. These components were the controlling of the political economy in the context of capitalism”.**

According to this definition, there were the mixing up of multifaceted elements in Thaksinism. Several reasons of why the definition of Thaksinism is mentioned above can be elaborated. First of all, I use the word “mixing up of multifaceted elements” because Thaksin’s actions were clear in sense he could do everything he reckoned suitable. He did, in the same time, emphasis all elements: political stage, economic promotion, and social control. We cannot accomplishedly understand Thaksinism unless all elements are discussed. Second, some academics overlooked the entire system of the regime by stressing much on one aspect; like politics, economics, or social issues by abandoning the connection of all contents. This definition can fill this gap. Finally, the populism led by Thaksin was not the simplistic version. In contrast, it intended to construct the hegemonic system by satisfying the lower-class people and letting the

upper class citizen scoop up wealth as much as desire. This version of populism was more explicitly driven for the sake of hegemony.

A. Thaksinocracy: The Domination of Political Supremacy

In understanding the political elements of Thaksinism, the concepts provided by Pasuk Phongpaichit in explaining the prime minister as CEO and Teerayut Boonmee in constructing a so-called Thaksinocracy are beneficial. Also, surveying the military connection and some political discourses of the regime are crucial. Lastly, getting to know how Thaksin benefits from entering into the political area himself is indispensable in elaborating political conditions of Thaksinism.

In her seminar named “Statesman or Manager? Image and Reality of Leadership in SEA” held on April 2, 2004 as well as in her famous publications, “Thaksin”, Pasuk interestingly quoted the spoken sentences from Thaksin’s speech: “...*A company is a country. A country is a company. They are the same. The management is the same...*” (Phongpaichit, 2004, p. 1; Phongpaichit and Baker, 2004, p. 101). The underlying notion of the sentences reflected his perspective that he envisaged the prime minister position as a chief executive officer, or CEO, of the big corporate. With such perspective, it did mean that CEO can solely run his business without challenging employees. Once applying this model, the prime minister could therefore run the country without focusing much to their citizens’ dislocations, in which it sounds like an authoritarian regime. This contention is supported by the quotation from Thaksin that “...*Democracy is a good and beautiful thing, but it’s not the ultimate goal as far as administering the country is concerned... Democracy is just a tool, not our goal. The goal is to give people a good lifestyle, happiness and national progress...*” (The Nation, 2003 cited in Phongpaichit, 2004, p. 5). In a comprehensive outlook, although it might be persuasive that the prime minister can run the country without taking his citizens into account, I would like to point out that Thaksin had achieved an exclusive domination of the country, whilst satisfying the poor in order to avoid the anti-systemic mass movement. Such strategy was important in boosting up the legitimacy from the public and allowing him to advance his accumulation from the business empire.

Furthermore, the so-called “Thaksinocracy” as defined by Teerayut Boonmee was consisted of three principal elements as the followings (see also Boonmee, 2004). Firstly, the regime tended to centralize the power and monopolize the connection between the central government and the local administrative by cutting off the roles of old politicians and delivered

benefits directly to locals via populism scheme packages. In this manner, the power of the grand old party would be gradually reduced, and the new politician could have a chance replacing the old ones. Also, the roles of old-fashioned technocrats and conservative intellectuals were set aside. Instead, Thaksin preferred a small group of economic experts and active intellectuals advising him. Secondly, due to his political supremacy, the size of political agents would be steadily expanded; whereas, that of social sectors and community's would be less accounted. Lastly, since the roles of NGOs were also neglected, the accountability from the social sector would be lessened. These were compounded into the components of Thaksinocracy. In addition, the Thaksin government appeared to completely change the orthodox policy-making system to the institutional reform that supported his 'Prime Ministerialization', along with famous and notable policy advisors had been invited formally and informally to join in several committees (Akira, 2014, pp. 310-313).

In addition, the connection with military was one of the crucial political elements within Thaksinism itself. Not only did Thaksin graduate from the Armed Forces Academy, in securing supports from the military, he also appointed no less than 53 Army Generals to his office as advisors to the prime minister. Most of them were mainly based on the connection of Ban Phitsanulok. Indeed, regarding to the Thai political context, appointing several senior figures upon largely advisory positions was standard means to establish patronage networks and to secure support among elite groups. To be mentioned here, what Thaksin had benefited from creating a network of supporters within the armed forces by increasing the military spending was that he could influence personals in uniform serving his office. The control over the Royal Thai Army Radio and the Royal Thai Army Television Channel 5 had enabled Thaksin to gain support from the public through the Army's communications in promoting and broadcasting the Thaksin government's policies (McCargo and Pathmanand, 2005, pp.154-155). Furthermore, unlike other PMs and politicians, Thaksin possessed an ability to understands the markets, media, and language in constructing the political discourse to people (McCargo and Pathmanand, 2005, p. 166). With his weekly radio program on Saturday, he could catch the demands of consumers; at the same time, he had employed this channel to inject the idea and sets of discourse to citizen. Eventually, he achieved a domination over the political stage to boost up his image as well as pave the way for his political goals successfully.

To summarize this section, Thaksinism political aspects had succeeded political supremacy via dominating the direct channel between him and locals by cutting off the roles of technocrats, old politicians, and NGOs. Thaksin had shown the comprehensive perspective in dominating various social forces and satisfying masses. Moreover, he could maintain connections with the military, and constructed political discourses to citizens. These were the political element of Thaksinism in which “Democracy” was treated as a mere tool providing legitimacy, mechanism, and image to him. His decision to fully join in the political scene seemed to benefit him more than the previous status as an influence businessman.

B. Thaksinomics: The Promotion of Economic Growth with Nationalism and Neo-developmentalism

In analyzing the economic aspects, many might have been familiar with the popular term called “Thaksinomics”, in which the word was derived from “Thaksin” and “Economics”. For Pasuk and Baker, there are several facets of Thaksinomics: those were stimulating demand; directing credit; nurturing competitiveness; deepening capitalism; financing Thaksinomics; going dual track; promoting regionalism; and facing realities (see also Phongpaichit and Baker, 2004, pp. 99-133). In this article, I generate the three principles laid down in Thaksinomics as the followings: stimulating inside markets, imposing dual track policies, and investing in the infrastructures to expand and deepen capitalism. For stimulating inside markets, Thaksin had enhanced the purchasing power of citizens through many stimulus programs allowing citizens to buy commodities. In the name of so-called “War on Poverty”, the programs, for examples, the village funds, SMES loans, OTOP, or the three-year debt moratorium for agriculturists had enabled the government to inject more capitals into locals. These programs were allocated with the 30-Baht healthcare coverage scheme that reduced the citizens’ burdens in their public health. These programs allowed the capital allocation distributed more or less among grassroots.

For imposing dual track policies, Thaksin convinced the foreign direct investment into Thailand. As Pasuk and Baker put it, such policy was designed to create the new class of entrepreneur in Thailand (Phongpaichit and Baker, 2004, p. 113). For domestic sphere, Thaksinomics aimed to prompt citizens for the market system. Rather than drawing outside credits that mostly went to speculation, with few on real sectors as used to happen in the 1997 Economic Crisis, the inside economic strength might lead to preparedness of competitiveness for Thai

economy. While focusing on the internal development, Thaksinomics also apparently emphasized an important of high-level export. These policies reflected the World Bank promotion on the export-oriented industries (EOI). It was obvious that Thaksin was trying to encourage the notion of privatization in some government enterprises (Hewison, 2005, pp. 310-330).

For investing in the infrastructures to expand and deepen capitalism, Thaksin launched the mega infrastructure projects that he reckoned them as the way to stimulate further investment domestically and internationally. For instances, the new city project at *Nakhon Nayok*, *Khlong Prapa* elevated roadway, *Laem Pak Bia* Bridge across the Gulf of Thailand, high speed railway expansion projects, expressways and outer ring roads and connecting roads, 11 projects on new canal and river routes, 4 projects on *Chao Phraya River* bridges, and 10 projects on Motorways (Phongpaichit and Baker, 2004, p. 128).

Along with the three principals of Thaksinomics above, the other two important elements in Thaksin's economic strategies were nationalism and neo-developmentalism. In terms of nationalism, it is meant to the roles of government in promoting internal development. In promoting OTOP, for example, Thaksin employed the nationalism tone to locals that Thai people should have produced the Thailand's best products that substituted the import goods. At the same time, these products had enough quality for exporting. Moreover, the notion of economic nationalism had supported the so-called "Neo-developmentalism" (Phongpaichit, 2004). For the orthodox version of developmentalism, particular states like Japan, Korea, and Taiwan were designed to force-feed domestic capitalism by imposing directed credit, industrial policy, protective and promotional measures for selected sectors or firms, and control of labor. While, Thaksinomics' neo-developmentalism was significantly different. Thailand under the Thaksin administration had obviously pursued the trade liberalization and later the financial liberalization. The political economy structure was highly opened and externally oriented. Thaksin argued that Thailand was entering the age of transnational production networks, so that external competition would prosper Thailand's capability amidst transnational production chains. Nevertheless, some might argue that particular sectors in Thailand, particularly media, telecommunications, agricultural products, were protected from foreign competitions. This was true and paradox in itself that the liberalized economic market was intervened by the state to protect some businesses. I contend to argue that it was what we called "neo-developmentalism", in which the role of government had been

changed in sense that some big businesses might be protected whilst the poor were also facilitated from the government.

To sum up this section, Thaksinomics' idea was to manage the parallel track of economic plan. The first track was designed to create high paying jobs among Thai labors, while the second track was well planned to pursue a gradual shift of Thai economy from exporting-oriented dependencies toward greater reliance on the more controllable domestic market. This prompted the government's actions to stimulate domestic demands in the short run through increased government expenditures on various social programs, encouraged the competitiveness of the new class of entrepreneur in the long run (Looney, 2004, p. 71). The next section will deal with the attempt to control public dissidents during Thaksin's administration.

C. Thaksin Way: The Manipulation of Public Dissidents through Carrots and Sticks

After discussing the political and economic sphere from the previous sections, Thaksinism also reflected many aspects that showed an attempt to penetrate every corner of social fabric. Thaksin had imposed many social policies to manipulate people's minds ranging from convincing opinions, constructing a set of truth, and imposing carrots and sticks. According to many social policies of the Thaksin government, he intended to construct a single set of truth and monopolize it. For instances, once he argued that the free trade agreement should be pursued, he expected no opposing idea against his policies. No matter how adverse effects from the trade liberalization, those who opposed what he offered might be meant to the opposition of state development. These were reasons of several times he criticized NGOs and civil society as a handful people who resisted the national development (Phongpaichit and Baker, 2004, p. 144). This is a condition called a "binary opposition" when one people has just two choices. He/ she has to decide either A or B only. That was why we sometimes heard the prime minister blamed academics, technocrats, or dissidents who criticized as "too little to understand", "misunderstood", or "lack of knowledge". This indirectly forces citizens to censor themselves.

In terms of social policies, Thaksin usually imposed both hardwood and softwood methods, or carrots and sticks, in coping with different situations and time. For stick, or hardwood, it was kind of violence frequently imposed for the civil society, NGOs, media, or academics. Lots of strong measures were employed by the gung-ho leader starting from the lowest to the hardest; those were blaming, criticizing back, intimidating, and carrying. One of the most well recognized

case, for example, was “War on Drugs”, in which the policy led to 2,873 Thais dead during three months from February to April 2003. While some victims were whole families, women, children and old people, some bodies were left out and opened in a public display, public photographs, and local press (Bangkok Post, 2013). In contrast, the second one as softwood methods, or carrots, was providing welfare for locals and the poor who were mass-based voters and supporters of the party. Many policies were consistently launched as if a package from the company for complimenting their customers. There were, for example, the 30-Baht healthcare coverage scheme cares, the village fund, or OTOP. These were the social contract that the government intentionally provides to their people as the basic function of any effective governments (Phongpaichit and Chris Baker, 2004, pp. 135-139). In the other words, these social measures achieved in taming the mass not to become an anti-movement opposing the interests of elite.

Money was also another kind of carrots. Thaksin’s managerial style relied heavily on his populist policies that had earned him constant loyalty among lower income people (BBC News, 2014b, Online). Wherever dislocations erupted, money-given would be imposed there. This sounded like the CEO managing the company and spending money to appease his dissident employees in order to settle problems. In case that money enticement was not effective, the hard measures would then be taken later. In case of corporate, the disobedient or indisciplined employees may be fined, or dismissed. Any disturbance will finally be solved. Supposing it was in a private company, whenever employees feel unhappy with their CEO, increasing salary or welfare, or even intimidating, might be the powerful methods in lessening their dislocations. However, in case of state, the situation will not be the same. I strongly believe that the philosophy of CEO-style management was fairly ineffective and severely dangerous when applied to some particular cases. The problem in the Far South of Thailand exemplified well. It had long been proved for decades that the notion of carrots and sticks was not effective ones since the problem has long been sparked by the style of management, as well as the misunderstanding in Muslim culture. In these circumstances, money was just the scratch on the hard skin; while, violence could be escalated. As Surat Horachaikul put it, when it came to the complex and profound case in the Far South of Thailand, “money and violence” philosophy was not entirely workable (Horachaikul, 2003, p. 143).

The manipulation of media was another example of carrots and sticks. As having mentioned above, Thaksin had created a mutual connection with the military group. Because of this, he could easily influence the army's channel; the Royal Thai Army Radio and the Royal Thai Army Television Channel 5. Besides, with his gigantic and expansive networks, Thaksin influenced lots of mass media; like, satellite, weekly radio broadcasting, ITV channel, UBC channel, telecommunications, and mobile phones. Also, he had a close relationship with the Maleenon family whose business was one of the biggest multimedia companies in Thailand when one member of Maleenont family was appointed as Thaksin's cabinet members (Crispin, 2003). Moreover, in an attempt to tame these medias, Thaksin mainly based their way on the mixture of law, regulation, and buying. For example, iTV Channel, formerly Thailand's only independent television station was bought at a majority stakeholder by Shin Corporation. The TV programs were turned to the pro-Thaksin after that (Crispin, 2003).

The last point in this section was that the comprehensive policies in social control, particularly, the "social order" campaign promoted by the government as means to cope the bad youth. The measures; like a pub curfew, a notion of virginity, and the serious attempt to wipe out drugs, had been widely and strictly imposed. Bangkok, for example, which had long been well known for the 24-hour party center, was imposed "the entertainment zoning area". Some areas were allowed to open until 2 a.m., while others were allowed to open until 1 a.m. sharp. Such campaign was aimed to clean up the country's scandalous image and freeze the moral decay among youth and young generations (The New York Times, 2006). Supposed that we regarded the welfare scheme for locals and the poor as the measures for taming the mass, these social order packages came to serve a so-called "family jigsaw" in which the middle class, and the riche upper class could be guaranteed that their children would be warmly saved in the Thaksin's government's hand.

Successfully, he could tame the every classes of society ranging from the poor at lower class, to the middle class, and the upper class. This situation led to what we called a "great dilemma" for the middle class, and perhaps the upper class that mostly devoted their time in earning and running businesses.

V. Concluding Remarks and Recommendations: What We Have Learnt After The September 19, 2006 Coup

As we have been discussing and analyzing the term “Thaksinism” above, this paper is divided into three main parts. The first section discusses on the background of Thaksin as a changing role from the successful business tycoon into the full-fledge political career. He was remarkably remembered for a landslide victory in the 2001 and 2005 general elections. Both elections enabled him to become the hegemonic status before the coup on September 19, 2006. The second section discusses a notion of populism and its evolution. Thaksin’s populism, known as “populist economy,” enabled him to gain tremendous support from mass and grassroots. Populist scheme packages with the hegemonic status was the central idea of Thaksinism. The last section deals with the analysis of the three components on Thaksinism comprised of: ‘Thaksinocracy’ as the domination of political supremacy; ‘Thaksinomics’ as the economic-growth promotion in sense of nationalism and neo-developmentalism; and ‘Thaksin Way’ as the manipulation of people’s minds through using carrots and sticks strategy.

Before ending up this article, I aim to provide some epilogue and what we have learnt after the Thaksin government was overthrown by the September 19 Coup in 2006. It is interesting to illustrate that the 2006 military coup against Thaksin were not necessarily anti-democratic but counter democratic. Even though the 1997 Thai Constitution was formed by the consensus of civil society reformers, the Left, and the Bangkok middle class, the 2006 coup marked the greatest setback in efforts at democratic consolidation of Thailand. Subsequently, the coup against the government of Thaksin Shinawatra signified the re-entry of military intervention in Thai politics (Teehankee, 2007, p. 8). Since 2006, the Thai politics has been on verge of unstable. We have witnessed the several sentences from the Constitutional Court to dissolve the political party. It might be argued that most dissolved party had a good relationship with *Thai Rak Thai* Party. Moreover, the attempt to hold an election was blocked. Even the election finished, the street demonstration opposing the election results persisted. This was because the 2007 new constitution protected and promoted the interests of the military. Then, the Thai politics had been overwhelmed with the two opposing groups, Red Shirts vs. Yellow Shirts, in which both groups, often violently, represented the pros and cons against Thaksin and his political brand (Jha, 2011, p. 325). The protest came up with the political tragedy when the world has witnessed the deadly

attack on Thai protest camp in Bangkok in 2010. Over 90 demonstrators of the pro-Thaksin groups were killed from the government suppression (BBC News, 2014a). Eventually, bringing back the vicious cycle of Thai politics, the failure to peacefully contain the protest paved the way for the May 22, 2014, Coup led by General Prayuth Chan-O-Cha.

Since then, Thai politics has signaled a fracture of political groups, with a frustration of public awareness in the ability of government. From 2006 to the present, the Thai politics has been journeyed with several crises: six governments for both civilian and military cabinets, two military coups in 2006 and 2014, and numerous street fights. Based on Gramsci's perspective, Watcharabon argued that Thailand has been facing with the crisis of hegemony, in which social disparities are on a rise (Buddharaksa, 2019, pp. 47-48). More interestingly, what we have learnt from the nearly two decades from (2006-2022) is that Thaksin's name has remained at the centre of Thailand's continuing political development. His most notable contributions that has long been embedded among Thai politics are the idea of state welfare. The succeeded governments have regarded welfare as inevitable devices for winning political support and gaining legitimacy from the mass and the grassroots. Among elite, neither political parties, governments, bureaucrats, nor military can ignore the power of the masses in their electoral power. Their consent toward the government, either the elected regime or the authoritarian regime, are obliged to those in power, not just simply controlling them (Hewison, 2010, pp. 130-131). Because of the need to implement the welfare scheme policies, the Thaksin governments and his cabinets had endorsed several social safety net policies during 2001-2006. However, rather than employing the shared universal idea of welfare as with the global civil society movement and the left-wing perspective, Thaksin's versions of welfare policies had explicitly spined the liberal-conservative philosophy as its core idea. This is because the purpose of Thaksin's welfare was not particularly on reducing gap, alleviating the poor, or prospering the justice on standard of living. Instead, the series of social safety net implements had a mere reflection on political tools supporting the hegemonic status in the democratic regime. This is meant that the meaning of populism historically varies based on who delivers, on which purposes, and on whose benefits.

To finish this article, I would like to suggest some recommendations toward the new elected government are as the followings. Firstly, the construction of 'otherness' in Thai politics must not be employed. Those who supported Thaksin, his sister, or the allied parties does not

mean they oppose the government. Instead, their opinions should be included to enhance the political development of Thai politics. Creating of the enemies should not be utilized as a device to protect the interests of elites (Chachavalpongpun, 2011, p. 1019). To achieve this mission, the new elected government should more listen to press, academics, and NGOs with sincere, not just a campaign, illusion, or etiquette. The sole action, with the single perspective from top-down evaluation might be failed. Instead, the bottom-up perspective might be needed to stabilize Thai politics. Secondly, we have learnt that no government can settle down the chronic violence in the Far South of Thailand. The bombing incidents are persisting. The new elected government should take this problem as an urgent matter. The best solution might be to broaden their minds in listening to Muslim locals, academics, technocrats, and NGOs more willingly. The basic reason behind this recommendation is that Thaksinism had tried to reduce the insurgencies with directing the welfare policies to locals, but it was failed. Therefore, it would be useless if the indignant feeling of the Muslim people remains existed. Thirdly, the new government should have tried to find revenues to compensate loss during the Covid-19 pandemic. The 'future money' that had been allocated to heal people during a few years should be filled. At the same time, the new government should stop spending money for the sake of populism. Rather, the comprehensive welfare, with the progressive tax should be implemented. Lastly, the new elected government should sit and talk with the gigantic corporate in Thailand to plan and design the new reform program. The new economic plan should be concerned on both the competitiveness and a promotion of social benefit and public goods. If the gap of the 'have' and the 'have-not' is still existing and widening, the long-term political economy structure cannot be stable.

Considering the Thai political scene of contemporary period, it is crucial to note that many progressive Thai and foreign scholars, especially 2005-2006, had regularly criticized Thaksin on his policies, hegemonic status, scandals, or even ideologies. Thaksin's main critiques were on the use of populism in enhancing his hegemonic status. However, the situation has gradually changed during 2014-2019 when the 2014 military coup led by General Prayuth Chan-O-Cha erupted. The democratic-supported movement has inverted to the period of Thaksin administration. The breakout of the Covid-19 has firmly indicated the ineffective approach of the present government in dealing with the zero income of people during the lock-down policy, the slow pace of vaccines distribution, and the concrete plan to raise national revenue. Such failures

have disclosed the class structure of Thailand where the gap between elite and the poor are widening. The more failures of the Prayuth government in dealing with the economic and social malfunctions, the more popularity of people who desire Thaksin, at least his proxies, to govern. This analysis can be exemplified well from the phenomenon that Thaksin supporters have desired to lure votes to the *Pheu Thai* Party, which has built up from the former premier's popularity and financial expertise (Nikkei Asia, 2021). At the time I am writing this paper, there is rumor that Thaksin plans to come back to Thailand amidst the panic of the conservative elite. This rumor has been intensified from an opening of Paethongtan Shinawatra, Thaksin's daughter, fielding for the premiership of the next election (Bangkok Post, 2022). There is anticipated that the Prayuth government might be dissolved sooner or later, and the general election might be hold in the following year. I recommend all of us to closely follow the reason and result of this action, and mutually participate the new chapter of Thai politics.

References

- Akira, S. (2014). Technocracy and Thaksinocracy in Thailand: Reforms of the Public Sector and the Budget System under the Thaksin Government. *Southeast Asian Studies*, 3(2), 299-344.
- Anselmi, M. (2018). *Populism: An Introduction*. London and New York: Routledge.
- ASEAN Now. (2004). *Thaksin Promises Bangkok Taxi Drivers "Heaven"*. Retrieved June 27, 2022, from <https://aseannow.com/topic/10417-thaksin-promises-bangkok-taxi-drivers-heaven>
- Asia Sentinel. (2013). *The Changing Face of Thai Populism*. Retrieved June 27, 2022, from <https://www.asiasentinel.com/p/the-changing-face-of-thai-populism>
- Bangkok Post. (2013). *Thaksin's 'War on Drugs' a Crime against Humanity*. Retrieved June 25, 2022, from <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/384560/thaksin-war-on-drugs-a-crime-against-humanity>
- Bangkok Post. (2022). *Blast from the Past Thaksin Eyes Power*. Retrieved June 27, 2022, from <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2278015/blast-from-the-past-thaksin-eyes-power>

- Bainbridge, S. (2019). Corporate Purpose in a Populist Era. *Nebraska Law Review*, 98(3), 543-577.
- BBC News. (2014a). *Deadly Attack on Thai Protest Camp in Bangkok*. Retrieved June 27, 2022, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-27419558>
- BBC News. (2014b). *Thaksin, the Protesters and The Battle for Thailand's Soul*. Retrieved June 27, 2022, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-26000693>
- Boonmee, T. (2004). *"Thaksinocracy"*. Bangkok: Kor Kid Duay Kon.
- Buddharaksa, W. (2019). The Old is Dying and the New Cannot Be Born: 'Past and Present' of Thailand's Organic Crisis. In Antonini, Francesca, et.al., (Eds.), *Revisiting Gramsci's Notebooks* (pp.42-61). Boston: Brill.
- Bureekul, T., Sangmahamad, R., & Moksart, N. (2021). Populism in Thailand. In Lee, Sook Jong, Wu, Chin-en, Bandyopadhyay, Kaustuv Kanti., (Eds.), *Populism in Asian Democracies*. Boston: Brill.
- Canovan, M. (1987). Populism. In Jessica Kuper (Ed). *Political Science and Political Theory*. London: Routledge.
- Chachavalpongpun, P. (2011). The Necessity of Enemies in Thailand's Troubled Politics. *Asian Survey*, 51(6), 1019-1041.
- Crispin, S. (2003). *Thailand: Prime Minister Mixes Business and Politics*. Retrieved June 25, 2022, from <https://www.corpwatch.org/article/thailand-prime-minister-mixes-business-and-politics>
- Greenfield, H. (2006). *After Thaksin: The CEO State, Nationalism and US Imperialism*. Retrieved June 27, 2022, from <https://focusweb.org/after-thaksin-the-ceo-state-nationalism-and-us-imperialism>
- Hewison, K. (2005). Neo-liberalism and Domestic Capital: The Political Outcomes of the Economic Crisis in Thailand. *The Journal of Development Studies*, 41(2), 310-330.
- Hewison, K. (2010). Thaksin Shinawatra and the Reshaping of Thai Politics. *Contemporary Politics*, 16(2), 119-133.
- Hofstadter, R. (1955) *The Age of Reform*. New York: Alfred A. Knopf.
- Horachaikul, S. (2003) The Far South of Thailand in the Era of the American Empire of "911" Version and Thaksin's "Cash and Gung-ho" Premiership. *Asian Review*, 16, 131-151.

- Jha, G. (2011). Thai Politics in the Post-Thaksin-Period. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 67(4), 325-339.
- Lavrin, J. (1962). Polulists and Slavophiles. *The Russian Review*, 21(4), 307-317.
- Looney, R. (2004). Thaksinomics: A New Asian Paradigm. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 29(1), 65-82.
- McCargo, D., & Pathmanand, U. (2005). *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: NIAS Press.
- Nikkei Asia. (2021). *Thailand Pro-Thaksin Group Resurfaces as COVID Worsens*. Retrieved August 6, 2022, from <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/Thailand-pro-Thaksin-group-resurfaces-as-COVID-worsens>
- Nogsuan, S., & Tangsupvattana, A. (Eds). (2003). *Words and Concepts in Contemporary Political Science*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Phongpaichit, P. (2004). A country is a company, a PM is a CEO. *Seminar on Statesman or Manager? Image and Reality of Leadership in SEA, 2 April 2004*. Retrieved September 14, 2005, from <https://zombiedoc.com/a-country-is-a-company-a-pm-is-a-ceo.html>
- Phongpaichit, P., & Baker, C. (1999). *Thailand's Boom and Bust*. Chiang Mai: Silkworm.
- Phongpaichit, P., & Baker, C. (2004). *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm.
- Reuters. (2011). *Thaksin Party Wins Thai Election by a Landslide*. Retrieved June 27, 2022, from <https://www.reuters.com/article/us-thailand-election-idUSTRE76013T20110703>
- Roberts, K. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *World Politics*, 48(1), 82-116.
- Satidporn, W. (2014). The Politics of Social Security Policy in Thailand under the "Thaksinomic Regime". *Journal of Public and Private Management*, 21(2), 51-73.
- Teehankee, J. C. (2007). *The Political Aftermath of the 1997 Crisis: From Asian Values to Asian Governance?* In The International Conference entitled "Ten Years after the Asian Crisis: Assessing the Economic and Political Landscape in Southeast Asia", in Siem Reap, Cambodia, held on 20 April 2007.

Tejapira, K. (2004). *Bush and Thaksin: Thai and U.S. Neoconservative Authoritarianism*.

Bangkok: Kobfire.

The New York Times. (2006). *'Social Order' Takes the Life Out of Night Life Letter from Bangkok*. Retrieved June 25, 2022, from [social-order-takes-the-life-out-of-night-life-letter-from-bangkok.html](https://www.nytimes.com/2006/06/25/world/asia/25bangkok.html)

บริษัทพัฒนาเมือง: องค์กรเอกชนกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สาธารณะ

City Development Company: Private Organizations and Participation in Public Policy Formulation

ภูมิลักษณ์ เลิศรัตนนันท์ (Phumsan Lertratananan)¹

นวลน้อย ตริรัตน์ (Nualnoi Tirat)²

¹นิสิตหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Student of Master of Art in Political Economy, Faculty of Economics, Chulalongkorn University

²รองศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Associate Professor, Faculty of Economics, Chulalongkorn University

E-mail: ¹phumsan.real@gmail.com ²nualnoi.t@chula.ac.th

Received: 13 June 2022

Revised: 10 August 2022

Accepted: 12 August 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษา “บริษัทพัฒนาเมือง” ในฐานะองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมา และเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของเมือง มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาแนวคิดและบทบาทขององค์กรเอกชนที่เรียกว่าบริษัทพัฒนาเมือง และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการเข้าไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนบริษัทพัฒนาเมืองและนโยบายสาธารณะ ผลการศึกษาพบว่า บริษัทพัฒนาเมืองใช้แนวคิดเมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด และแนวคิดเมืองอัจฉริยะ เข้ามาช่วยกำหนดทิศทางของการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐส่วนกลาง โดยเกิดจากอุปสงค์ของนโยบายจากภาคประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ในเมือง ผ่านรูปแบบกิจกรรมที่สร้างปฏิสัมพันธ์ภายในเมือง ก่อให้เกิดงานที่เป็นผลประโยชน์หลักของเมือง และหาช่องทางทางกำหนัดใช้อำนาจในกฎหมายท้องถิ่นอย่าง พรบ. เทศบาล เพื่อให้เมืองสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปได้ รวมถึงการใช้วิธีการในการผลักดันนโยบายผ่านชนชั้นนำทางอำนาจ

ทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ ใช้ข้อมูลจากการวิจัยมาสร้างน้ำหนักและเหตุผลของนโยบายสาธารณะ และสร้างความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนอีกด้วย

คำสำคัญ: บริษัทพัฒนาเมือง, การพัฒนาเมือง, นโยบายสาธารณะ, องค์กรเอกชน

Abstract

This article studies “City Development Company” as a private organization established to take part in making the city's public policy. Its main objective is to study the concept and role of a private organization known as a city development company and the interactions that occur in the process of participating in public policy making by using a qualitative study method that collects data from people involved in the movement of the city development company and public policy. The results of the study found that city development company uses the smart growth city and smart city concept to help to determine the direction of city development in accordance with the policy of the central government which is caused by the demand for policies from the public sector and interest groups in the city through activities that create interactions within the city. This creates jobs that are the main interests of the city and finds a way to use the power in local laws such as the Municipality Act so that the city can drive public policy also including the use of methods for advocating policies through the power elite at both the provincial and national levels and use research data to build the weight and rationale of public policy and build relationships with the media as well.

Keywords: City Development Company, City Development, Public Policy, Private Organization

บทนำ

“เมืองคืออะไร ? ประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ เมืองเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มี surplus คือ การผลิตสินค้าได้มากเกินการยังชีพพื้นฐานและเหลือจนนำมาขายได้ ต่างจากสังคมชนบท หรือสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิมที่ผลิตเพื่อการยังชีพเป็นหลักเท่านั้น เมืองจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการบริหารส่วนเกินนี้ ...”

(พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์, 2560, หน้า 24-25)

กระแสการพัฒนาของโลกในปัจจุบันโดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา วิถีชีวิตของผู้คนส่วนใหญ่กว่าครึ่งต่างพักอาศัยหรือดำเนินกิจกรรมอยู่ในพื้นที่ที่เรียกว่า “เมือง” การขยายตัวของความเป็นเมือง (urbanization) เกิดขึ้นในทั่วทุกมุมโลก ผลการสำรวจของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) คาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2050 โลกจะมีประชากรที่เป็นคนเมืองเพิ่มมากขึ้น คิดเป็นร้อยละ 66 ของประชากรโลก สำหรับประชากรไทยกว่าร้อยละ 73 จะกลายเป็นคนเมือง ซึ่งเมืองทั่วโลกในอนาคตจะเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 30 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 2025 หากนับเฉพาะเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี ค.ศ. 2030 จะสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจมากถึง 930 พันล้านเหรียญสหรัฐ ความเป็นเมืองจะเป็นตัวช่วยเร่งการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นตัวเพิ่มผลิตภาพการผลิต (productivity) แรงงานเกษตรกรรมในภาคชนบทจะย้ายเข้ามาสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการในเมือง มีการจ้างงาน และการลงทุนที่เพิ่มขึ้น การบริโภคในประเทศจะเพิ่มขึ้น และจะเป็นตัวเชื่อมต่อองค์ความรู้ เทคโนโลยีการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ (สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน), 2558)

นอกจากนี้กระแสการพัฒนาเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ ยิ่งเห็นชัดและถูกให้ความสำคัญมากขึ้นจากการที่ประเทศอย่างสิงคโปร์ได้กำหนดให้แนวทางการแก้ไขปัญหาเมืองอย่างชาญฉลาด (smart urban solutions) เป็น 1 ใน 5 อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่จะเติบโตในอนาคต (The Economist, 2015) ซึ่งเมืองทั่วโลกมีแนวโน้มที่จะขยายโอกาสและสร้างพื้นที่การเมืองและวัฒนธรรมใหม่ ๆ มากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การพัฒนาสู่ความเป็นเมืองสร้างสรรค์ (Creative City) เมืองประชาธิปไตย (Democratic City) เมืองอัจฉริยะ (Smart City) เมืองสีเขียว (Green City) เมืองแห่งการเดิน (Walkable City) เป็นต้น จึงนับได้ว่าประเด็นการพัฒนาเมือง กำลังจะกลายเป็นสินค้าใหม่ของตลาดโลกในอนาคต และกลายเป็นอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสาธารณะทั้งในทางบวกและทางลบ

สำหรับในประเทศไทยการกล่าวถึงเรื่องของเป้าหมายการพัฒนาเมืองเพื่อรองรับการเจริญเติบโตในอนาคต มีการถกเถียงและข้อคิดเห็นมากมาย สถานการณ์การรวมศูนย์ของการบริหารจัดการประเทศ ยังคงเป็นอุปสรรคหนึ่งที่สำคัญในทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาเมือง หากไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร จังหวัดที่มีอัตราการเจริญเติบโตโดดเด่นหรือเป็นหัวเมืองในภูมิภาคมักจะพยายามเสนอแนวทางการพัฒนาเมืองในบริบทของตนเองอย่างต่อเนื่อง และมีพัฒนาการของความคิดในการพยายามจัดการตนเองมาเป็นระยะ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา แม้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศจะไม่มีความแน่นอนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ข้อถกเถียงและข้อเสนอของเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศไทยที่มีความต้องการบริหารและพัฒนาเมืองด้วยตนเองก็ยังคงมีให้เห็นอยู่เสมอตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเกิดกระแสที่หัวเมืองในประเทศไทย พยายามใช้กลไกที่มีอยู่สร้างสรรค์นวัตกรรมหรือกลไกใหม่ ๆ เพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะสำหรับการพัฒนาเมืองของตนเอง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ทั้งสองฉบับได้กำหนดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง สำหรับประเด็นการพัฒนาเมืองเครื่องมือสำคัญของท้องถิ่นคือ การใช้กลไกเชิงสถาบันตามรัฐธรรมนูญ ผลักดันร่างพระราชบัญญัติจัดการตนเอง ดังที่เห็นได้ชัดในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีการร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ขึ้น โดยมีการระบุแนวทางสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า 1) ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เหลือเพียงส่วนกลางและท้องถิ่น โดยแบ่งการปกครองเป็น 2 ระดับคือ เชียงใหม่มหานครและเทศบาล 2) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง โดยการสร้างดุลยภาพ 3 ส่วน คือ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร และสภาพลเมือง ที่ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง 3) การปรับโครงสร้างด้านภาษี โดยส่งคืนเงินภาษีที่เก็บได้ให้กับรัฐส่วนกลางร้อยละ 30 และนำมาใช้พัฒนาในจังหวัดร้อยละ 70 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการได้มาของงบประมาณสำหรับการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น (เครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเอง, 2555) นอกจากนี้จังหวัดเชียงใหม่ แนวคิดเรื่องการจัดการตนเองรูปแบบดังกล่าวยังเกิดขึ้นกับจังหวัดอื่น ๆ เช่น ระยอง ภูเก็ต ยะลา พะเยา เป็นต้น

จากความพยายามที่ผ่านมาของหลายจังหวัด พบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นและนำมาสู่การผลักดันแนวทางจังหวัดจัดการตนเองคือ ปัญหาโครงสร้างการเก็บภาษีของประเทศไทยที่มีสัดส่วนไม่เป็นธรรม การเสนอแนวคิดจัดการตนเองจึงเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางภาษีที่ส่วนใหญ่นำมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีการจัดเก็บภาษีส่งเข้ารัฐบาลส่วนกลางเป็นอันดับต้นของประเทศ ประมาณ 120,000 ล้านบาท แต่กลับได้รับเงินอุดหนุนลงมาพัฒนาท้องถิ่นเพียงร้อยละ 21.1 ของภาษีที่ส่งรัฐบาลส่วนกลาง จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และได้เกิดข้อเสนอการจัดการตนเองขึ้นโดยใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประครอง, 2557)

แต่ในปัจจุบันสถานการณ์การเมืองของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง จากเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 สถานการณ์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เกิดการแทรกแซงการบริหารและจัดการระดับท้องถิ่นในหลายเรื่อง รวมถึงการกำหนดนโยบายที่อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการและตรงกับหลักการกระจายอำนาจมากนัก (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2562) จนทำให้กระบวนการผลักดันข้อเสนอจังหวัดจัดการตนเองต้องหยุดชะงักลงไปด้วย แม้ว่ากฎหมายสูงสุดของประเทศฉบับล่าสุดคือ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 ที่ประกาศบังคับใช้ยังคงไม่มีความชัดเจนของระยะเวลาที่จะกลับสู่การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น แต่แนวคิดการจัดการตนเองของท้องถิ่นตามหัวเมืองต่าง ๆ ยังคงเคลื่อนไหวอยู่ และได้พยายามสรรหากลไกการพัฒนาเมืองรูปแบบใหม่ขึ้นมาภายใต้สถานการณ์ที่การปกครองของประเทศยังไม่อำนวย จึงทำให้เกิดแนวคิดในรูปแบบความร่วมมือของการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้น ที่เห็น

ผลการดำเนินงานเป็นแห่งแรกคือ “บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด” ที่ตักผลึกและสรุปหนทางการพัฒนาเมือง ผ่านการผลักดันกลไกการพัฒนาเมืองด้วยการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางให้เป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาจังหวัด และแพร่ขยายไปยังจังหวัดอื่น ๆ อีกหลายจังหวัด

การเกิดขึ้นของบริษัทพัฒนาเมืองในบริบทของประเทศไทยนี้ แสดงให้เห็นว่ากลไกเชิงสถาบันสำหรับการพัฒนาเมืองและการออกแบบหรือกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถใช้งานได้อีกต่อไป ทำให้เกิดความพยายามในการพัฒนากลไกใหม่ขึ้นมาภายใต้สภาวะการณ์พิเศษของประเทศ ท่ามกลางการบริหารประเทศของรัฐบาลทหาร และการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ในการบังคับหรือยกเลิกกฎหมายบางส่วนที่ขัดต่อการทำงานของรัฐบาล กลไกการพัฒนาเมืองโดยการจัดตั้งเป็นบริษัทเอกชนมีความยืดหยุ่นกว่าเป็นอย่างมากในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด จึงทำให้แนวคิดนี้ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา

งานศึกษานี้จึงต้องการศึกษาและทำความเข้าใจ “บริษัทพัฒนาเมือง” ที่มีบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างไร ผ่านการศึกษาปฏิบัติการและปฏิสัมพันธ์ระหว่างบริษัทพัฒนาเมือง หน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชนภายในพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่ที่เกิดบริษัทพัฒนาเมืองก็ล้วนมีความแตกต่างกันในบริบท สภาพแวดล้อม ภูมิศาสตร์ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเมือง บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชนที่มีรูปแบบการดำเนินงานแตกต่างจากภาครัฐได้เข้าไปมีส่วนในการต่อรอง สร้างพื้นที่ทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะของเมือง โดยใช้วิธีการเครื่องมือ ตลอดจน ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมืองอย่างไร นโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไรกับการพัฒนาเมืองและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมือง ซึ่งจะช่วยให้ทำความเข้าใจและเห็นภาพของปฏิสัมพันธ์ของรูปแบบดังกล่าว ที่กำลังสร้างความเปลี่ยนแปลงท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย รวมถึงอาจจะทำให้เห็นคุณค่าของยุคสมัยปัจจุบันและทิศทางที่กำลังเป็นไปในอนาคตของการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยภาคเอกชนและภาคประชาชน

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาแนวคิด ปฏิสัมพันธ์และกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรเอกชนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมือง

แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม

ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยทั่วไปแล้วมักจะหมายถึง กิจกรรมของภาครัฐ เครื่องมือหรือตัวแบบสำหรับใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศของภาครัฐ ตามที่นักวิชาการได้

อธิบายและนิยามความหมายเอาไว้อย่างหลากหลาย โดยเฉพาะการมีจุดสำคัญในการวิเคราะห์อยู่ที่รัฐ ดังข้อสังเกตของเดชรีต สุขกำเนิด (2547) ที่เน้นย้ำว่า ฐานคิดดังกล่าวมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐ สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองที่เป็นแบบทางการ ซึ่งเป็นฐานคิดกระแสหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมไทย แต่ปัจจุบันนโยบายสาธารณะนั้นถูกให้ความหมายในลักษณะที่แตกต่างออกไป โดยเดชรีตได้อธิบายเพิ่มเติมคำว่า “นโยบายสาธารณะ” ในลักษณะที่มีความหมายถึงทิศทางที่ประชาชนหรือสังคมต้องการ และมีความมุ่งหวังที่จะดำเนินการไปในทิศทางดังกล่าว และมีวิธีการกระบวนการ หรือขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดในระดับต่าง ๆ เพื่อสร้างโครงข่ายความสัมพันธ์สำหรับการตัดสินใจของภาครัฐ อันจะมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และสังคม

ซึ่งสอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) (ม.ป.ป.). ที่ได้อธิบายคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า ไม่จำเป็นต้องเป็นนโยบายของภาครัฐเท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะสามารถเกิดขึ้นจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม หรือภาคเอกชนได้ด้วย นโยบายสาธารณะจึงเป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าควรจะดำเนินไป โดยได้เน้นย้ำที่หัวใจสำคัญของกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะ ที่ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงจะถือว่าเป็น “นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม” สช. ยังอธิบายขยายความถึงกระบวนการของนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ด้วยการใช้พื้นฐานของปัญญามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ กล่าวคือ เป็นกระบวนการใช้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ประสพการณ์และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง มาแลกเปลี่ยนกันอย่างสันติวิธี โดยมีกติกา และเทคนิควิธีการ และจุดสำคัญคือ “กระบวนการมีส่วนร่วม”

ในส่วนของความเห็นชอบและการรับนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ก่อนไปถึงขั้นตอนดังกล่าว นโยบายสาธารณะที่มาจากความต้องการและการมีส่วนร่วมริเริ่มของภาคประชาชน ประชาสังคม หรือภาคเอกชน ต้องมีพลังมากพอจนสามารถนำประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เข้าสู่ระบบการเมือง (political system) เพื่อการพิจารณาและกลั่นกรองให้เป็นนโยบาย ซึ่งก็คือ “ผลผลิตทางการเมือง” นั้นเอง (Dye, 2002, p. 39) หากมองจากกระบวนการของรัฐ กล่าวคือการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางกฎหมาย หรือการพิจารณาผ่านสภาทั้งในระดับท้องถิ่นหรือในระดับประเทศ ที่มีผู้แทนทางการเมืองของประชาชนเป็นผู้พิจารณา แล้วจึงนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการอนุมัตินโยบายถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเป็นขั้นตอนสุดท้าย กล่าวคือ เป็นกระบวนการในการต่อรอง แข่งขัน ประนีประนอมระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งจากส่วนราชการ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพราะจะต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบ รวมถึงงบประมาณที่จะต้องนำมาขับเคลื่อนนโยบายในทางปฏิบัติ (ศราวุธ คชพงศ์ และคณะ, 2564, หน้า 275-279)

จากคำนิยามข้างต้น Keeley and Scoones (2003) ได้อธิบายปรากฏการณ์ของพัฒนาการนิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นการยกระดับไปสู่กรอบคิดที่เน้นสังคม (society-centered approach) จากเดิมที่เป็นการเข้าใจจากกรอบคิดที่เน้นรัฐ (state-centered approach) ซึ่งรัฐนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความจำเป็นที่จะต้องสะท้อนความต้องการของสังคมออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความหมายของนโยบายสาธารณะดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่สังคมหรือภาคประชาชนก็สามารถเป็นผู้ริเริ่มในการออกแบบและกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อขับเคลื่อนอุดมการณ์หรือความต้องการไปในทิศทางที่ส่วนรวมเห็นว่าควรจะดำเนินไปได้ นโยบายสาธารณะ จึงมีความหมายโดยรวมถึง นโยบายของภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ และปฏิบัติการสาธารณะของภาคประชาชนและภาคเอกชน

ตัวแบบของนโยบายสาธารณะ

การจัดทำนโยบายสาธารณะในแต่ละบริบทพื้นที่ สถานการณ์ และสภาพปัญหานั้น นโยบายสาธารณะที่ถูกผลิตออกมาและนำไปสู่การปฏิบัติต่างสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยม วัฒนธรรม ภูมิปัญญา นวัตกรรม รวมถึงโครงสร้างทางสังคมและสถาบันที่มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างองค์กร ผ่านขั้นตอนในการกำหนดนโยบายสาธารณะและผลสัมฤทธิ์ของนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในงานของรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (2546) ได้มีการตั้งสมมติฐานถึงการก่อเกิดนโยบายสาธารณะว่าเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่ม คือ

1. ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) ที่ประกอบด้วยระเบียบของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์กรโลกบาล รวมถึงบทบาทของบรรษัทนานาชาติ รังสรรค์ชี้ว่าตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการก่อเกิดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านอุปทานและอุปสงค์

2. โครงสร้างส่วนบน (Super Structure) ที่ประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครอง จารีต ประเพณี ธรรมเนียม และวัฒนธรรมทางการเมือง รวมทั้งความสัมพันธ์ในสังคม โดยเฉพาะระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นตัวกำหนดกติกาภายในตลาดนโยบาย อีกทั้งยังเป็นตัวชี้วัดว่า ภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้หรือไม่และมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ระบบความสัมพันธ์ในสังคมก็เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์หรือทรัพยากร โดยเฉพาะความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์

3. อุปทานของนโยบาย ผู้เล่นสำคัญที่มีบทบาทในการนำเสนออุปทานของนโยบายมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มเทคโนโลยี กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจ พรรคการเมือง และรัฐสภา

4. อุปสงค์ของนโยบาย ผู้เล่นสำคัญที่มีบทบาทในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายมีอยู่ด้วยกัน 4 กลุ่ม คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์

การศึกษาทำความเข้าใจในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะนั้นขึ้นอยู่กับจุดเน้นที่ต่างกันของผู้ศึกษา จึงมีผู้เสนอรูปแบบเพื่อทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะไว้อย่างหลากหลาย แต่รูปแบบที่เห็นว่าสามารถอธิบายปรากฏการณ์และปฏิบัติการของบริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นได้ มีอยู่ด้วยกัน 5 รูปแบบตามคำอธิบายของ Dye (2002) ดังนี้

1. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันหมายความว่ามันถูกกำหนดขึ้นจากสถาบันหลักของรัฐ ในการวิเคราะห์จึงต้องทำความเข้าใจว่าในบริบทหรือประเทศนั้น ๆ มีสถาบันใดบ้างเป็นสถาบันหลัก และมีบทบาทหน้าที่อย่างไรในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มักจะมีสถาบันหลัก 3 สถาบัน คือ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ

จากตัวอย่างนี้จะเห็นว่าสถาบันนั้นมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอย่างไร แต่สำหรับในบริบทการเกิดขึ้นของบริษัทพัฒนาเมืองที่ก่อร่างเป็นสถาบันที่เข้ามามีบทบาทในการแย่งชิงพื้นที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกับภาครัฐเช่นเดียวกับการก่อรูปของภาคเอกชนในรูปแบบหอการค้าที่ผ่านมางานศึกษานี้จึงนำตัวแบบสถาบันเข้ามาร่วมอธิบายรูปแบบและปฏิบัติการของบริษัทพัฒนาเมืองดังกล่าว ซึ่งบริษัทพัฒนาเมืองมีการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะทั้งที่มาจากฝ่ายบริหารในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น อาทิ แผนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่เป็นนโยบายของรัฐบาลกลาง นำมาสู่การปฏิบัติและวางแผนปรับใช้ในระดับท้องถิ่น เป็นต้น

2. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ถือได้ว่านโยบายสาธารณะเป็นผลของกิจกรรมทางการเมือง กล่าวคือในทุกขั้นตอนหรือกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะต่างมีการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ เป็นการสะท้อนให้เห็นว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นการต่อสู้และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และยังชี้ให้เห็นว่ากลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มอื่น จากตัวแบบนี้สามารถนำมาอธิบายรูปแบบของกลุ่มทุนในลักษณะบริษัทพัฒนาเมืองที่เพิ่งเกิดขึ้นมาเป็นผู้เล่นใหม่ในสนามของการมีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในจังหวัดได้

3. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) เป็นการวิเคราะห์ที่สะท้อนให้เห็นถึงดุลยภาพระหว่างกลุ่มในสังคม ที่มีความต้องการอันหลากหลาย ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องประนีประนอมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่บางครั้งกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มมีพลังในการต่อรองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ทำให้นโยบายสาธารณะถูกกำหนดมาเอียงไปหาผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น ดุลยภาพระหว่างกลุ่มในสังคมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะสามารถสะท้อนให้เห็นน้ำหนักและความสำคัญของนโยบายและอำนาจการต่อรองกับผู้กำหนดนโยบายดังกล่าว

ในบริบทของบริษัทพัฒนาเมืองเช่นเดียวกัน เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวเกิดขึ้นจากการรวมกันของกลุ่มทุนภายในจังหวัดนอกจากอุดมการณ์และแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งแล้ว

การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือประเด็นการพัฒนาได้ก็ตามย่อมมีเหตุผลของแต่ละกลุ่มในการประกอบการตัดสินใจ อาทิ กลุ่มเอกชนในลักษณะหอการค้า สมาอุตสาหกรรม จนถึงบริษัทพัฒนาเมืองที่เป็นการรวมกลุ่มรูปแบบใหม่ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มในลักษณะของภาคประชาสังคม เช่น กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มสถาปนิก กลุ่มนักสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ที่เข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นต่าง ๆ ผ่านเวทีสานเสวนาหรือการประชุมในพื้นที่

4. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) เป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการหรือรสนิยมของผู้นำ ซึ่งผู้นำ (elite) เป็นเพียงคนกลุ่มเล็ก ๆ ในสังคมที่มีอำนาจทางการเมือง แต่ประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองที่จะกำหนดนโยบายได้มากเพียงพอเท่ากลุ่มผู้นำ ดังนั้นผู้นำมักจะกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์หรือตอบสนองความต้องการของตนเอง การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงอยู่ในลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) โดยขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าแนวคิดการพัฒนาที่พัฒนามาสู่นโยบายสาธารณะหรือการพัฒนาเชิงพื้นที่ย่อมมีส่วนประกอบหนึ่งจากรสนิยมของผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในสถาบันหรือองค์กรในเมืองด้วย

สำหรับการศึกษานี้บริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจ โดยเฉพาะนักธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต่างเคยมีบทบาทในพื้นที่ผ่านองค์กรรูปแบบเก่าอย่างหอการค้า และสมาคมอุตสาหกรรม และมีภูมิหลังทางด้านการศึกษา วงศ์ตระกูล ประสบการณ์ชีวิต ที่หล่อหลอมความเป็นผู้นำ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างพลังต่อรองในระดับพื้นที่

5. ตัวแบบมีเหตุผล (Rational Model) เป็นการวิเคราะห์ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์สูงสุดของสังคมส่วนรวม บนฐานของการตัดสินใจของเหตุและผล ที่ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรทั้งหมด เข้าใจในทุกปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้น มีการคำนวณน้ำหนักเพื่อจะทราบว่าปัญหาใดมีความสำคัญมากกว่ากันอย่างไร และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เตรียมทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคิดครบทุกทางเลือก คาดการณ์ผลที่อาจจะเกิดขึ้น รวมถึงต้นทุนที่จะใช้ในแต่ละทางเลือก คำนวณผลสุดท้ายของแต่ละทางเลือก และเปรียบเทียบผลของแต่ละทางเลือก เพื่อให้ได้ทางเลือกที่เกิดประโยชน์สูงสุด และจะถูกนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ

สำหรับบริษัทพัฒนาเมือง โดยเฉพาะขอนแก่น ที่ใช้จุดเด่นในแง่ของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรพื้นฐานทั้งด้านการศึกษาและสาธารณสุข มาเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และกำหนดทิศทางของการพัฒนาในพื้นที่ เช่นเดียวกับอุดรธานี แม้จะติดกับขอนแก่น แต่ก็มียุทธศาสตร์ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาแตกต่างจากขอนแก่น โดยที่อุดรธานีมีที่ตั้งใกล้เวียงจันทน์ เมืองหลวงของลาวมากกว่า จึงใช้ข้อได้เปรียบดังกล่าวในการวางทิศทางการพัฒนาที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมือง

การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ศูนย์รวมของประชากรจำนวนมาก รวมทั้งกลุ่มคน สังคม และหน่วยงานต่าง ๆ นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในพื้นที่

เมืองจึงมีผลกระทบต่อทุกภาคส่วนที่ประกอบเข้าเป็นเมือง จากตัวแบบข้างต้นสะท้อนว่านโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มีจุดเน้นอยู่ที่ภาครัฐเป็นอย่างมาก กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะในปัจจุบันจึงต้องสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของชนิษฐา ชูสุข และคณะ (2559) เรื่อง “กระบวนการนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองหาดใหญ่” ได้ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของนโยบายสาธารณะของเมืองหาดใหญ่หลังจากมีจัดตั้งเทศบาลนครหาดใหญ่และหลังการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของเมืองมากยิ่งขึ้น ในส่วนของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ในยุคแรกประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก แต่ในช่วงหลัง พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีการเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการแสดงความเห็นต่อการพัฒนาเมือง อีกทั้งมีการใช้เทคโนโลยี เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารกับประชาชนมากขึ้น ส่งผลให้ประชาชนในเมืองไม่เพียงแต่มีส่วนร่วมในการดูแลเมืองผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะแล้ว แต่ยังเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของของเมืองและหน่วยงานร่วมกันด้วย

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์

งานศึกษานี้ นอกจากนำแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมมาประกอบการวิเคราะห์แล้ว อีกแนวคิดหนึ่งที่ปรากฏเป็นองค์ประกอบของการก่อเกิดนโยบายคือเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการนำมาประกอบการวิเคราะห์และอธิบายปฏิบัติการของกลุ่มทุนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมืองในงานศึกษาชิ้นนี้ สำหรับผลประโยชน์ที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลของกลุ่มทุนหรือผู้เล่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน (2551) ได้อธิบายแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ของ Habermas จากงานเขียนเรื่อง “Knowledge and Interest (1971)” ซึ่งเขาได้อธิบายกิจกรรมทางสังคมที่มีเป้าหมาย ผลประโยชน์ การใช้เหตุผล และชุดความรู้ที่แตกต่างกันผ่าน 3 ประเภทกิจกรรม กล่าวคือ

1. งาน (work) เป็นผลประโยชน์หลัก ที่มีเป้าหมายในการทำคือ ความพยายามที่จะทำงานการจัดการทรัพยากรทั้งที่เป็นวัตถุและตามธรรมชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มองเห็นได้ และมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับงานจึงมีลักษณะเป็นผลประโยชน์เชิงเทคนิค (technical analytical sciences) ตามทัศนะของ Habermas

2. ปฏิสัมพันธ์ (interaction) ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ภาษาและสัญลักษณ์ในระบบการสื่อสารเพื่อสร้างการรับรู้ ทำความเข้าใจ สร้างความรู้ร่วม หรือการระดมความร่วมมือ Habermas อธิบายว่ามนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตหรือเผ่าพันธุ์ต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อมีการสร้าง “ความร่วมมือกันทางสังคม” (social co-operation) ผลประโยชน์ในกิจกรรมประเภทนี้เป็น “ผลประโยชน์เชิงปฏิบัติการ” (practical interest)

ยกตัวอย่างเช่น การตั้งวงสนทนาพูดคุยกัน การปรึกษาหารือ การจัดประชุม การใช้ภาษาในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจระหว่างกัน เป็นต้น

3. การใช้อำนาจ (power) กล่าวคือเมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม ย่อมต้องมีการจัดระเบียบทางสังคม ที่มีการจัดแบ่งหน้าที่การงานระหว่างกัน เป็นการจัดวางโครงสร้างการกระจายอำนาจที่แสดงให้เห็นว่าใครมีอำนาจเหนือใคร ในทัศนะของ Habermas การใช้อำนาจมีผลประโยชน์อยู่ 2 แบบ คือเป็นอำนาจที่มีเป้าหมายเพื่อการครอบงำ และอำนาจที่มีเป้าหมายเพื่อการปลดปล่อยไปสู่เสรีภาพ

นอกจากแนวคิดดังกล่าวของ Habermas ที่สามารถนำมาวิเคราะห์ปรากฏการณ์และอธิบายปฏิบัติการของวิเทศพัฒนาเมืองแล้ว เมื่อลักษณะของ 3 ประเภทกิจกรรมข้างต้น มีการก่อตัวเป็นกลุ่มก้อนของกลุ่มผลประโยชน์ ก็จะยิ่งเพิ่มเติมอำนาจของการต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรหรือกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มต่าง ๆ งานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ได้อธิบายถึงคุณลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

1. ขนาดของกลุ่ม ที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้น หากมีขนาดกลุ่มที่ใหญ่ อาจเกิดปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว แตกต่างจากกลุ่มขนาดเล็กที่สามารถจัดการได้ง่ายกว่า และมีต้นทุนในการรวมกลุ่มต่ำ

2. ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์ การมีขอบข่ายที่ชัดเจนทำให้กลุ่มมีความเป็นเอกภาพ และมั่นคง และประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายมากกว่ากลุ่มที่มีขอบข่ายของผลประโยชน์ที่กระจาย

3. ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม เพื่อแบกรับภาระต้นทุนในการผลักดันนโยบาย และไม่ใช่เพียงฐานะของสมาชิกในกลุ่มตั้งต้นเท่านั้น ฐานะโดยรวมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีอัตราการเจริญเติบโตในอนาคตย่อมมีผลเช่นเดียวกัน

4. พลังต่อรองทางการเมือง การสร้างความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของกลุ่มผลประโยชน์กับชนชั้นนำที่มีอำนาจในการตัดสินใจนับว่าเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายให้เกิดผลอย่าง ก้าวกระโดด

5. การมีผู้นำที่เข้มแข็งและชาญฉลาด ผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์ต้องมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับชนชั้นนำหรือภาครัฐ และมีกลยุทธ์ในการสร้างพลังการต่อรอง มีทักษะในการประเมินสถานการณ์ทางการเมืองและจังหวะที่เหมาะสมในการผลักดันนโยบาย

นอกจากคุณลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่อธิบายข้างต้นแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องมีความระมัดระวังในการผลักดันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยพิจารณาถึงต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นต่อทั้งกลุ่มและผู้มีอำนาจทางการเมือง รังสรรค์จึงได้อธิบายเพิ่มเติมถึงแบบแผนในการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ว่ามีอยู่อย่างน้อย 4 วิธี กล่าวคือ

ภูมิทัศน์ เลิศรัตนันท์ และนวนน้อย ตรีรัตน์

วิธีการที่ 1 คือการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มเทคโนโลยี ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด เพราะพลังทางอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำดังกล่าวครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมถึงการออกกฎหมายที่กำหนดควบคุมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

วิธีการที่ 2 การว่าจ้างให้นักวิชาการศึกษาวิจัย และนำผลของการวิจัยมาสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อสร้างน้ำหนักของข้อมูลและเหตุผลที่เพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนหรือกำหนดนโยบาย

วิธีการที่ 3 การสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชน ในรูปแบบความสัมพันธ์ต่างตอบแทน เป็นการขยายการรับรู้ของกลุ่มผลประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งผลตอบแทนอาจมีด้วยกันหลายรูปแบบทั้งการจ้างให้โฆษณาหรือการสนับสนุนทางอ้อม

วิธีการที่ 4 การสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองในระดับสมาชิกรัฐสภา ปราบกฏทั้งในรูปแบบการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัคร และการส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภาเอง

กล่าวโดยสรุปแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังคำอธิบายดังกล่าว จะช่วยให้เรามองของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมืองกับภาครัฐ รวมถึงกลุ่มอำนาจอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองได้ และยังช่วยให้เห็นวิธีการของบริษัทพัฒนาเมืองที่ใช้ในการต่อรองระหว่างกลุ่มอำนาจ เพื่อผลักดันนโยบายด้านการพัฒนาเมืองตามแนวคิดหรือทิศทางที่ตนเองกำหนดไว้ผ่านวิธีการในหลากหลายรูปแบบ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยเป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน แบ่งการได้มาของข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-dept interview) ในรูปแบบบันทึกคำให้สัมภาษณ์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากบริษัทพัฒนาเมือง ประกอบด้วย ผู้แทนเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง ผู้แทนภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งหมด 15 คน โดยเป็นการเลือกแบบเจาะจง (purpose sampling) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เลือกมานั้นล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมกับการนโยบายสาธารณะ

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสาร เช่น บทความ งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบนโยบายที่เกี่ยวข้อง หนังสือ ข้อมูลข่าวสารทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และอิเล็กทรอนิกส์ วรรณกรรมปริทัศน์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทั้งแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา และที่เกี่ยวกับประเด็นการพัฒนาเมืองและปฏิบัติการของบริษัทพัฒนาเมือง

ผลการวิจัย

บทบาทของกลุ่มทุนกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจย่อมหนีไม่พ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ นอกเหนือจากภาครัฐ นั่นก็คือกลุ่มทุนหรือภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะในช่วงแรกของการมีรูปแบบการปกครองทั้งโดยรัฐส่วนกลางและรัฐส่วนท้องถิ่น นโยบายหลายด้านถูกผลิตออกมาจากผู้มีอำนาจรัฐ โดยที่ภาคประชาชนยังมีส่วนร่วมไม่มากนัก เมื่อแนวคิดการปกครองและการบริหารจัดการภาครัฐเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายที่ต้องยึดโยงกับความต้องการและพึงเสียงของภาคประชาชนก็เพิ่มมากขึ้น เป็นที่มาของการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ อย่างไรก็ตามเมื่อพลวัตทางสังคมและเศรษฐกิจมีความซับซ้อนขึ้น กระบวนการออกแบบนโยบายของภาครัฐก็มิได้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมกำหนดหรือให้ข้อเสนอแนะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน ซึ่งเป็นพื้นที่ของสำคัญของระบบเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนเมืองไม่แพ้ภาคประชาชนผู้เป็นกำลังและแรงงานหลักของเมือง

เมื่อกล่าวถึงปัจจัยสำคัญปัจจุบันที่มีอิทธิพลในบริบทของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในที่นี้คือภาคเอกชน ในงานของ Crouch (2011) ที่ชื่อว่า “Giant Corporations: A Problem of Democracy” อธิบายถึงเหตุผลที่ภาคเอกชนเป็นผู้มีอิทธิพลสำคัญไว้ว่า เนื่องจากตัวแสดงในภาคเอกชนมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลและความสามารถในการเติมเต็มกระบวนการการสร้างนโยบายผ่านการแบ่งปันความรู้ โดยผลประโยชน์จากองค์กรอื่น ๆ อาทิ พรรคการเมือง หรือกลุ่มสหภาพมีพลังและการผลักดันที่น้อยลง อิทธิพลและความสำคัญของภาคเอกชนที่ผนวกกับผลประโยชน์จึงเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระบบเศรษฐกิจย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าภาคเอกชนนั้นเป็นผู้ขับเคลื่อนสายพานที่สำคัญร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาครัฐที่เป็นภาคส่วนหลักของนโยบายสาธารณะ ซึ่งอาจจะมีคำถามตามมาว่า การเข้าไปมีส่วนในการกำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะสามารถทำได้อย่างไร ดังเช่น บริษัทพัฒนาเมืองในขอนแก่น มีผู้ร่วมก่อตั้งดำเนินธุรกิจบริการออกแบบ ผลิต ประกอบ ติดตั้งระบบวิศวกรรมตัวถ่วงรถ ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนการพัฒนาของขอนแก่นผ่านรูปแบบของบริษัทพัฒนาเมือง

บทความของ Aiken (2014) ได้กล่าวถึงภาครัฐที่มีกลไกหรือช่องว่างเพื่อให้ภาคเอกชนเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยภาคเอกชนใช้ 3 แนวทางหลัก ได้แก่ (1) การเข้าไปแบ่งปันความรู้ (2) การมีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมือง และ (3) ความพยายามในการล็อบบี้ แนวทางดังกล่าวคือกลไกหลักที่แสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์อย่างชัดเจนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการออกแบบและกำหนดนโยบายสาธารณะ สอดคล้องกับข้อเขียนของพิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย (2018) ที่กล่าวถึงภาคเอกชนในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ว่า บ่อยครั้งที่อาจมีการล็อบบี้เพื่อเจรจา แลกเปลี่ยน หรือกดดันให้ภาครัฐออกนโยบายในแนวทางที่กลุ่มของตนได้รับประโยชน์ เมื่อการ

เจรจาอยู่บนโต๊ะ และทุกกลุ่มได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน การเจรจาผลประโยชน์ดังกล่าวก็อาจทำให้นโยบายได้รับการปรับปรุงจนเกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

สอดคล้องกับการดำเนินงานของขอนแก่น ที่ให้คำนิยามว่าเป็น “สามเหลี่ยมเข็ญชีขอนแก่น” กล่าวคือเริ่มสร้างฐานรากในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ผ่านนวัตกรรมทางสังคมอย่าง “บริษัทพัฒนาเมือง” และใช้เครื่องมือสานเสวนาประเด็นปัญหาในการพัฒนาเมือง ควบคู่กับการพยายามผลักดันนโยบายกับรัฐบาลกลาง เพื่อเปิดช่องให้ขอนแก่นสามารถพัฒนาเมืองได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้

“ขอนแก่นศึกษาและเตรียมข้อมูล โดยอาศัยช่องใน พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 นำมาสู่การจัดตั้งบริษัทเอกชน KKTS ด้วยความร่วมมือของ 5 เทศบาล เราไปหารือในประเด็นด้านกฎหมายกับ รมต.มหาดไทย และยังมีการเข้าพบรองนายกรัฐมนตรี เพื่อหารือและขอการสนับสนุนผลักดันโครงการขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ และการเร่งรัดขับเคลื่อนโครงการ LRT”

(คุณสุรเดช ผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด)

สำหรับบทบาทขององค์กรเอกชนต่อการเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทยที่ผ่านมาก่อนเกิดบริษัทพัฒนาเมือง งานของศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร (2552) ชี้ให้เห็นพัฒนาการว่า ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจได้เข้ามาส่วนร่วมทางการเมืองไทยในช่วงสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) ในรูปแบบของการรวมตัวเป็นหอการค้า และสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534) ที่มีการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ภายใต้การเมืองแบบ ธนาธิปไตย และวิสัยทัศน์เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า แต่การเมืองลักษณะดังกล่าวต้องหยุดลงเมื่อเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 และบทบาทภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชนได้กลับเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอีกครั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตัวอย่างงานที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของภาคเอกชนระดับจังหวัดของประเทศไทย โดยเฉพาะในลักษณะของหอการค้าจังหวัด ต่อการมีส่วนร่วมและผลักดันนโยบายสาธารณะในฐานะภาคเอกชนที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หลักนั้น ในงานของอัญมณี ปินใจ (2546) ที่ศึกษาบทบาทของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ ต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ พบว่า นอกจากบทบาทหลักด้านการแนะนำและส่งเสริมเกี่ยวกับการค้าการลงทุน การเพิ่มพูนความรู้ทางเศรษฐกิจแล้ว หอการค้ายังมีการให้ความร่วมมือกับทางภาครัฐและการแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศ ในส่วนของการผลักดันนโยบายสาธารณะนั้น ยังเป็นเพียงบทบาทรอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะดำเนินการผลักดันนโยบายผ่านองค์กร

คือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนจังหวัดเชียงใหม่ (กรอ. จังหวัดเชียงใหม่) หรือผ่านทางสายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองภายในจังหวัดมากกว่าการเสนอแนะนโยบายต่อภาครัฐโดยตรง ซึ่งเหตุผลดังกล่าวมาจากมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ที่ระบุว่า ห้ามหอการค้าดำเนินการในทางการเมืองเป็นปัจจัยกำกับอยู่ อีกทั้งการผลักดันนโยบายผ่าน กรอ. จังหวัด ยังเป็นวิธีการที่สามารถใช้ดำเนินการให้เห็นผลได้

นอกจากนี้ยังมีงานของธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์ (2550) ที่ศึกษาบทบาทของภาคเอกชนอย่างหอการค้าเช่นเดียวกัน โดยศึกษาบทบาททางการเมืองของหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยพบว่า หอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชอาศัยยุทธศาสตร์และช่องทางในการเข้าถึงภาครัฐเพื่อสร้างอิทธิพลและกดดันให้มีการกำหนดนโยบายสาธารณะตามที่ตนเองต้องการ โดยธีรภัทร์ได้จำแนกออกเป็น 8 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การร้องเรียนหรือสื่อสารผ่านรูปแบบหนังสืออย่างเป็นทางการ

รูปแบบที่ 2 การใช้ยุทธศาสตร์ประสานความร่วมมือและประสานเข้าด้วยกัน

รูปแบบที่ 3 เดินทางเข้าพบและเจรจากับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่สำคัญโดยตรง

รูปแบบที่ 4 การสร้างเครือข่ายกับสื่อมวลชนทั้งในท้องถิ่นและในระดับประเทศ

รูปแบบที่ 5 การวางบทบาทเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่ 6 การใช้วาทศิลป์เพื่อสร้างความมั่นใจและความเชื่อถือต่อภาครัฐ

รูปแบบที่ 7 การสร้างความสัมพันธ์ทางเครือญาติและการเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงในองค์กรสำคัญของจังหวัด

รูปแบบที่ 8 สร้างการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันทั้งกับภาคเอกชนด้วยกัน และกับภาครัฐ

โดยแต่ละรูปแบบ หอการค้าจะมีกลยุทธ์และช่องทางที่มีความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ของนโยบายสาธารณะแต่ละประเด็นเป็นสำคัญ และแม้ว่าจะใช้กลยุทธ์และช่องทางที่หลากหลาย แต่ยังพบว่าผลสัมฤทธิ์ต่อการเรียกร้องผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็ยังไม่สำเร็จเท่าที่ควร เพราะผลประโยชน์และการเรียกร้องหลักมักเป็นด้านเศรษฐกิจ โดยไม่สามารถที่จะเรียกร้องนโยบายด้านการพัฒนาเมือง ชุมชน และสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและระดับประเทศไทยได้อย่างเข้มแข็งพอ ซึ่งธีรภัทร์ชี้ว่าเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลไทย และไม่มีการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่มีไม่เพียงพอ

ผลของการพัฒนาเมืองที่นำโดยภาคเอกชนร่วมมือกับภาครัฐท้องถิ่นนั้นไม่ได้เป็นแนวทางการพัฒนาที่เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่ จากบทเรียนของต่างประเทศที่มีการใช้รูปแบบความร่วมมือระหว่างกันดังกล่าว

ต่างมีผลสัมฤทธิ์ที่แตกต่างกัน แต่สิ่งหนึ่งที่หลายประเทศให้ความสำคัญคือการทำงานของสถาบันทางกฎหมายที่เป็นตัวกำหนดทิศทางและบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ด้วยการสร้างความร่วมมือของทั้งสองภาคส่วนนั้นมีผลสำเร็จอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามกลไกเชิงสถาบันอย่างกฎหมายก็ยังคงเป็นสิ่งสำคัญในการควบคุมและกำหนดบทบาทหน้าที่ของทั้งสองภาคส่วน (Koppenjan and Enserink, 2009) ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Heurkens (2012) ที่ได้ทำการศึกษาโครงการพัฒนาเมืองที่นำโดยภาคเอกชนในเนเธอร์แลนด์และสหราชอาณาจักร ซึ่งชี้ให้เห็นว่าต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดบทบาทของภาครัฐเชิงรุกและสร้างความเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเมือง ภาคเอกชนเองก็ต้องมีบทบาทนำในการร่วมบริหารจัดการกับภาครัฐ รวมถึงการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของทั้งสองภาคส่วน ทำให้ปฏิเสธไม่ได้ว่ากลไกเชิงสถาบันทางกฎหมายมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติตามเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับนโยบายสาธารณะที่ว่าด้วยการพัฒนาเมืองนั้น โดยปกติแล้วรัฐซึ่งเป็นผู้กำหนดและมีบทบาทสำคัญที่สุดในการออกแบบนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐส่วนกลางมักจะมองภาพการพัฒนาในระดับมหภาค หน่วยของการพัฒนาจึงเน้นไปที่ภาพรวมของประเทศและจุลยุทธศาสตร์สำคัญตามตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดเป็นสำคัญ งานศึกษาของเกรลี เพชรศรีชาติ (2560) ได้ช่วยเน้นย้ำมุมมองดังกล่าว โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมืองใน 2 จังหวัด คือ จังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูล พบว่า นโยบายการพัฒนาเมืองของรัฐส่วนกลางได้ส่งผลให้ทั้งสองจังหวัดมีการพัฒนาและทิศทางการพัฒนาที่แตกต่างกัน นโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่มุ่งไปที่การพัฒนาจังหวัดสงขลามากกว่าจังหวัดสตูล เนื่องจากรัฐส่วนกลางมีความต้องการที่จะสร้างให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและศูนย์กลางการบริหารราชการ รวมไปถึงเป็นเมืองที่เชื่อมโยงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดสตูลที่พบว่า รัฐไม่ได้มีนโยบายพัฒนาเมืองที่มีความต่อเนื่องมากนัก มีแต่เพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั่วไป ผลจากนโยบายการพัฒนาเมืองดังกล่าวจึงสร้างความแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของทั้งสองจังหวัด แสดงให้เห็นว่าการที่แต่ละจังหวัดจะออกแบบนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับทิศทางและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จะต้องยึดนโยบายการพัฒนาของรัฐส่วนกลางเป็นหลัก

ส่วนของสถานการณ์การพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทยปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายกระจายอำนาจการพัฒนางานสู่ท้องถิ่นอย่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การพัฒนาท้องถิ่นของประเทศไทยก็ยังไม่มีประสิทธิภาพนัก แม้การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยรัฐบาลทหาร ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสืบทอดมาด้วยเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เกิดประสิทธิผลจากการบังคับใช้เท่าที่ควร แต่ภายในช่วงระยะเวลา 10 ปี จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เกิด

การตื่นตัวขึ้นตามหัวเมืองในภูมิภาคของประเทศไทย ที่เห็นได้ชัดคือจังหวัดขอนแก่น ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นเริ่มมีการพูดคุยถึงแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและการกำหนดนโยบายการพัฒนาเมืองด้วยตนเอง โดยเริ่มตกลึกแนวคิดและภาพของการพัฒนาเมืองขอนแก่นเด่นชัดขึ้น ผ่านการใช้ระยะเวลาสานเสวนาระหว่างกันกว่า 10 ปี นับแต่ตั้งปี พ.ศ. 2548 ทั้งในระดับวงเล็ก วงที่มีประเด็นเฉพาะเจาะจง และเวทีเสวนาใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Denhardt and Denhardt (2007) ที่กล่าวว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการจัดการเมือง แต่ปัจจุบันบทบาทดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปจากผู้ให้บริการแก่ประชาชน มาเป็นผู้สนับสนุนให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมพัฒนาเมืองมากกว่าแต่ก่อนดังเช่นที่เกิดขึ้นในจังหวัดขอนแก่น รวมถึงการใช้กิจกรรมทางสังคมที่มีเป้าหมาย ผลประโยชน์ การใช้เหตุผล และชุดความรู้อย่างกิจกรรมปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบวงสนทนา การปรึกษาหารือ หรือการจัดประชุม ด้วยการใช้ภาษาในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจระหว่างกันในเมือง

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาบทบาทของภาคเอกชนในฐานะกลุ่มทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะพบว่า มีรูปแบบที่แตกต่างกันตามแต่ละบริบทของพื้นที่ มีการใช้กลไกขององค์กรที่มีอยู่รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนด้วยกัน ในการแสดงบทบาทของกลุ่มและสร้างอำนาจต่อรองเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนจนถึงการใช้วิธีการลอบบี้หรือเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ต้องการ จึงแสดงให้เห็นว่าหัวใจสำคัญของภาคเอกชนคือกำไรหรือผลประโยชน์ที่จะต้องสร้างการเติบโตในเชิงธุรกิจ ทำให้เห็นทิศทางของรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่บริษัทพัฒนาเมืองในรูปแบบขององค์กรเอกชนนั้น นำมาใช้กำหนดทิศทางและเป้าหมายเช่นเดียวกับกลุ่มทุนอย่างเช่นหอการค้าตามงานที่ศึกษาด้วย และมีเป้าหมายที่จะพยายามผลักดันโดยใช้รูปแบบขององค์กรที่ปฏิบัติงานได้ง่ายกว่าภาครัฐในการขับเคลื่อนประเด็นหรือนโยบายสาธารณะที่ต้องการในการพัฒนาเมือง

จุดเริ่มต้นและปฏิสัมพันธ์ของบริษัทพัฒนาเมือง

แนวคิดการพัฒนาเมืองโดยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากจังหวัดขอนแก่นเป็นต้นแบบสำคัญ และแพร่ขยายแนวคิดไปยังจังหวัดต่าง ๆ ผ่านความสัมพันธ์ภายในสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมผังเมืองไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ปัจจุบัน คือ สกสว.) ที่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันจนแต่ละจังหวัดที่มีความพร้อมสามารถนำรูปแบบของขอนแก่นไปพัฒนาต่อ และรวมตัวกันผ่านสมาคมผู้ค้าอสังหาริมทรัพย์จังหวัดหอการค้าจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ นำมาสู่การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในหลายพื้นที่ซึ่งเบื้องต้นเป็นการรวมทุนกันระหว่างเอกชนท้องถิ่นของจังหวัดนั้น ๆ จัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทจำกัด บางแห่งสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำมาสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในทิศทางที่เหมาะสมตามแต่ละบริบทของพื้นที่ จากจุดเริ่มต้นของบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด มาสู่บริษัทพัฒนาเมืองกว่า 18 แห่งทั่วประเทศ และมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกิจการพัฒนาเมืองในการร่วม

ผลักดันนโยบายสาธารณะต่อภาครัฐ โดยในปัจจุบันสามารถจัดกลุ่มบริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้น แบ่งตาม ปัจจัยและศักยภาพของพื้นที่และกลุ่มสังคม ความสามารถในการจัดการและการทำงานร่วมกันของพื้นที่ และศักยภาพและความเข้มแข็งของบริษัทพัฒนาเมือง

และจากการเห็นผลการขับเคลื่อนของขอนแก่นโมเดลที่เป็นต้นแบบให้กับจังหวัดอื่น ๆ แสดงให้เห็นอีกว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยบริษัทพัฒนาเมืองที่มีความยืดหยุ่นกว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พยายามเคลื่อนตัวออกจากวาทกรรม “จังหวัดจัดการตนเอง” และการใช้คำว่า “การกระจายอำนาจ” โดยมุ่งเน้นไปใช้คำว่า “เมืองอัจฉริยะ (Smart City)” ซึ่งเป็นแนวนโยบายของรัฐ ส่วนกลางที่บริหารงานโดยรัฐบาลทหารเห็นชอบ เพราะมีความสอดคล้องกับนโยบาย Thailand 4.0 ประกอบกับกระแสการพัฒนาจากสถาบันในระดับโลกที่หันมาให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาเมือง ด้วยเทคโนโลยี ยิ่งทำให้รัฐบาลทหารต้องดำเนินนโยบายตามกระแสดังกล่าว เพื่อให้ทันกับแนวโน้มการพัฒนาของโลกปัจจุบัน

จากวิธีการดังกล่าวยังคงพบกับปัญหาในการตัดสินใจที่ต้องรอความเห็นชอบจากหน่วยงานส่วนภูมิภาค และรัฐบาลกลางในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาเมือง ทั้งจากปัจจัยเชิงสถาบันไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของหน่วยงานระดับภูมิภาค อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวง สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นต้น ซึ่งยังคงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาจังหวัดของ บรรดาบริษัทพัฒนาเมือง ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน บริบทปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานพัฒนาเมือง

บริษัทพัฒนาเมืองจึงต้องร่วมมือกับรัฐบาลส่วนกลางผ่านการใช้ช่องทางเชิงกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อผลักดันการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย อาทิ การลงนามบันทึกข้อตกลงระหว่างกันในการพัฒนาเมืองให้เป็นสมรรถนะที่ดีร่วมกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ภายใต้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของอนุกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อผลักดันหลักการพัฒนาเมืองให้เข้าไป อยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี การผลักดันพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม และพระราชบัญญัติ ส่งเสริมกิจการพัฒนาเมือง ตลอดจนชักจูงภาคประชาสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น เป็นต้น จะเห็นว่ ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวมีความลื่นไหลไปตามบริบทของการปกครอง ซึ่งอาจนำมาสู่การตั้งคำถาม ถึงความเป็นพื้นที่ของเมืองที่ควรส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย หรือเป็นเพียงการเอาตัวรอดในการพัฒนา ของผู้กระทำการหรือกลุ่มผลประโยชน์ในแวดวงการพัฒนาเมือง

แนวคิดการพัฒนาเมืองของบริษัทพัฒนาเมือง

แนวคิดเมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด (smart growth city) หลักการของ Smart Growth เป็นหลักการที่บรรดาบริษัทพัฒนาเมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่ใช้เป็นแนวทางหลักในการพัฒนาเมือง ผ่านการเผยแพร่จากสมาคมการผังเมืองไทย โดย Smart Growth เป็นการสรุปบทเรียนการพัฒนาเมืองจาก

ทั่วโลก เป็นแนวคิดในการวางผังเมืองและระบบคมนาคมที่เน้นการพัฒนาการใช้พื้นที่เมืองให้เต็มประสิทธิภาพแทนการกระจายการพัฒนาเมืองออกไปอย่างไม่ที่สิ้นสุด แนวคิดนี้ได้รับความนิยมในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ซึ่ง The Urban Land Institute (2004) ได้กล่าวถึงการพัฒนาเมืองตามหลักการ Smart Growth ไว้ จำนวน 10 ข้อ ได้แก่

- 1) การใช้ที่ดินแบบผสมผสาน
- 2) การออกแบบอาคารให้เกาะกลุ่มกันและใช้ประโยชน์ในการออกแบบอาคารอย่างกระชับ
- 3) การสร้างโอกาสและทางเลือกของที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรทุกระดับรายได้
- 4) การสนับสนุนการเชื่อมต่อย่านและชุมชนด้วยการเดิน
- 5) การเสริมสร้างชุมชนให้เป็นสถานที่พิเศษ และมีแรงดึงดูดด้วยความผูกพันอย่างเข้มแข็ง
- 6) การรักษาที่โล่ง พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ธรรมชาติ พื้นที่อนุรักษ์ประวัติศาสตร์ และพื้นที่ที่มีความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม
- 7) สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและมุ่งพัฒนาชุมชนที่มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอยู่แล้ว
- 8) การจัดหาทางเลือกการเดินทางและคมนาคมขนส่งที่หลากหลาย
- 9) การสร้างระบบการตัดสินใจในการพัฒนาเมืองที่คาดการณ์ได้ ชัดเจน ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ
- 10) การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่

หากยกตัวอย่างการพัฒนาเมืองโดยใช้หลักการ Smart Growth เช่น การพัฒนาพื้นที่ท่าเรือที่เน้นถึงการให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม (green port) ควบคู่กันไปกับแนวคิดเมืองชาญฉลาด (smart city) กล่าวคือ เป็นต้นแบบของหลักการระบบเมืองแยกส่วนแบบชั้นทับ (grade separated system) โดยนำเอามาเป็นองค์ประกอบหลักของเมือง มีการแยกระบบการเดินทางของสององค์ประกอบคือ คนและสินค้าแยกออกจากกัน และในจุดที่ต้องตัดกันให้ใช้ทางข้ามทางลอดหรือระบบที่แยกจากกันทำให้เกิดความปลอดภัยและความสะดวกในการเดินทาง เนื่องจากเมืองศูนย์กลางคมนาคมขนส่งทางน้ำและโลจิสติกส์มีการขนส่งสินค้าที่ต้องการยานพาหนะขนาดใหญ่สำหรับใช้ขนส่งสินค้า จึงต้องมีความสะดวก รวดเร็ว มั่นคง และสามารถให้บริการได้ตลอด 24 ชั่วโมง ต้องมีเส้นทางระดับสายประธานและสายหลักรองรับ และต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสนับสนุนที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย ในส่วนของการเดินทางของประชากรในเมืองทั้งพลเมืองและแรงงาน ต้องการเพียงถนนสายรองและสายท้องถิ่น โดยใช้ยานพาหนะขนาดเล็กและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีการให้ความสำคัญกับระบบขนส่งมวลชนรางเบา การเดินเท้า และยานพาหนะแบบไม่มีเครื่องยนต์ เช่น จักรยาน นอกจากนี้ยังต้องมีพื้นที่กันชน (buffer zone) ที่สามารถแยกองค์ประกอบหลักของการขนส่งทั้งสองประเภทออกจากกันได้โดยเด็ดขาดเพื่อป้องกันผลกระทบระหว่างกัน

นอกจากนี้หลักการ Smart Growth ยังสามารถนำมาใช้สำหรับการวางแผนปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่พาณิชยกรรมดั้งเดิม โดยหลักเกณฑ์ตัวแรกที่ Smart Growth กำหนดคือ การมองหาอัตลักษณ์ของพื้นที่ที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สืบทอดมาจากอดีต แล้วสร้างกลยุทธ์ในการปรับปรุงฟื้นฟูทางกายภาพให้มีความโดดเด่น เช่นเดียวกับรักษาธุรกิจดั้งเดิมที่ยังคงดำเนินอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนั้นต้องทำควบคู่ไปกับการเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบใหม่ เพื่อเพิ่มนวัตกรรมเข้าไปในพื้นที่ และสร้างควมมีชีวิตชีวาให้กับเมือง แต่ต้องมีการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสม ไม่ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งสองกลืนกลายหรือทำลายระหว่างกัน

หลักการ Smart Growth ได้ถูกนำมาปรับใช้ในหลายพื้นที่ของการพัฒนาเมืองในประเทศไทย ทั้งผ่านทางสมาคมการผังเมืองไทยที่ทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผ่านทางบริษัทพัฒนาเมืองที่ได้รับอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาเมืองดังกล่าว จากการเป็นพื้นที่ศึกษาวิจัยของสมาคมการผังเมืองไทย โดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (ปัจจุบัน คือ สกสว.) ตัวอย่างเช่น การสร้างให้เกิดการเข้าถึงและเชื่อมต่อพื้นที่ด้วยการเดินเท้า มีการทดลองเปลี่ยนแปลงกายภาพของเมืองเพื่อกระตุ้นให้เกิดข้อถกเถียงเชิงพฤติกรรมการสัญจรในเมือง โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างทางเลือกในการเดินทางและการคมนาคมขนส่งที่มีความหลากหลาย ซึ่งจะพบได้ว่าบริษัทพัฒนาเมืองกว่าครึ่งเริ่มต้นการพัฒนาเมืองด้วยการสร้างระบบขนส่งสาธารณะให้เกิดขึ้นในเมือง โดยปรากฏให้เห็นทั้งจากการลงทุนเส้นทางเดินรถ Smart Bus และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการพัฒนาขนส่งสาธารณะในจังหวัด

แนวคิดเมืองอัจฉริยะ (smart city) ปัจจุบันกระแสธารของการพัฒนาเมืองในหลายประเทศทั่วโลกกำลังให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาที่นำการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่เข้ามาใช้ในบริบทการพัฒนาเมือง แนวคิดเมืองอัจฉริยะซึ่งมีการกล่าวถึงมาตั้งแต่ช่วงปี 1990 ได้รับการกล่าวถึงและได้รับการนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองอย่างแพร่หลาย และมักถูกสื่อสารว่า เทคโนโลยีเป็นแกนหลักของแนวคิดเมืองอัจฉริยะ แต่ทว่าอาจจะไม่ถูกต้องเสมอไป

ขอนแก่นเป็นหนึ่งในจังหวัดแรก ๆ ที่นำแนวคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะมาใช้ในการวางรากฐานของการพัฒนาเมืองก่อนการขับเคลื่อนโดยรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งหลักการของเมืองอัจฉริยะในต่างประเทศนั้นมีตัวชี้วัดและการแบ่งประเภทที่หลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละพื้นที่ ในงานของศุภวัฒนากร วงศ์วนสุ และคณะ (2562) ได้อธิบายนิยามของการเป็น “เมืองอัจฉริยะขอนแก่น” ไว้ว่า คือการที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา และสื่อมวลชน ร่วมกันคิด วิเคราะห์ปัญหา หาทางออกในการพัฒนาขอนแก่นร่วมกันอย่างมีวิสัยทัศน์ เพื่อสร้างระบบนิเวศของเมืองที่เอื้อต่อการพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี ที่ช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และนำมาสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนขอนแก่น โดยมีการกำหนดองค์ประกอบการพัฒนาเมืองอัจฉริยะขอนแก่นไว้ 7 ด้านหลัก ได้แก่

- 1) การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งอัจฉริยะ (smart mobility)
- 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตอัจฉริยะ (smart living)
- 3) การพัฒนาพลเมืองอัจฉริยะ (smart citizen)
- 4) การพัฒนาเศรษฐกิจอัจฉริยะ (smart economy)
- 5) การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (smart environment)
- 6) การพัฒนาการจัดการภาครัฐอัจฉริยะ (smart governance)
- 7) การบริหารจัดการพลังงานอัจฉริยะ (smart energy)

ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบข้างต้นของขอนแก่นเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้รัฐบาลส่วนกลางเห็นความสำคัญของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ และพัฒนาไปสู่การกำหนดนโยบายระดับประเทศตามมา

สำหรับในประเทศไทยแนวคิดเมืองอัจฉริยะได้ถูกทำให้แพร่หลายและเป็นนโยบายหลักที่นำมาขับเคลื่อนภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลทหาร ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (ดีป้า) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าด้านอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ภายใต้การบริหารงานขององค์กรดังกล่าวมีการจัดตั้งสำนักงานเมืองอัจฉริยะประเทศไทยขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อจัดทำแผนนโยบายและการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะในระดับพื้นที่ ซึ่งได้มีการนิยามคำว่า “เมืองอัจฉริยะ” สำหรับประเทศไทยไว้ว่า “เมืองที่ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่ทันสมัยและชาญฉลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการและการบริหารจัดการเมือง ลดค่าใช้จ่ายและการใช้ทรัพยากรของเมืองและประชากรเป้าหมาย โดยเน้นการออกแบบที่ดี และการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและภาคประชาชนในการพัฒนาเมือง ภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ เมืองทันสมัย ให้ประชาชนในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขอย่างยั่งยืน” และได้มีการกำหนดประเภทเมืองอัจฉริยะออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่

- 1) สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (smart environment)
- 2) เศรษฐกิจอัจฉริยะ (smart economy)
- 3) พลังงานอัจฉริยะ (smart energy)
- 4) การบริหารภาครัฐอัจฉริยะ (smart governance)
- 5) การดำรงชีวิตอัจฉริยะ (smart living)
- 6) การเดินทางและขนส่งอัจฉริยะ (smart mobility)
- 7) พลเมืองอัจฉริยะ (smart people)

จากแนวคิดดังกล่าวพบว่า เป็นแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะแนวคิดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ซึ่งได้กลายเป็นนโยบายของรัฐส่วนกลางที่นำมาเร่งพัฒนาประเทศ ทำให้บริษัทพัฒนาเมืองนำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวคิดหลัก โดยทำงานร่วมกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานปกครองระดับภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของประเทศ และเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงงบประมาณจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมากขึ้น

อย่างไรก็ตามแนวทางการพัฒนาเมืองอัจฉริยะดังกล่าวของรัฐบาลที่รับผิดชอบ ดีบ้างมีความแตกต่างกันกับขอนแก่น โดยมีลักษณะของการเน้นการพัฒนาเมืองโดยใช้เทคโนโลยีเป็นตัวนำ (technological-centric method) รวมถึงบทบาทของ ดีบ้างก็ไม่ได้เน้นกระบวนการทางสังคมเป็นตัวนำ (social-centric method) อย่างเช่นที่ขอนแก่นใช้ในการขับเคลื่อนตามแนวทางของขอนแก่นโมเดล (ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และคณะ, 2562, หน้า 77)

บริษัทพัฒนาเมืองกับการผลักดันนโยบายสาธารณะ

สำหรับการผลักดันนโยบายสาธารณะให้เกิดการรับรู้และกระจายสู่วงกว้างในสังคม จากกรณีขอนแก่นเริ่มต้นด้วยภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนเวทีสาธารณะในการหาทางออกของปัญหาในจังหวัดขอนแก่น ที่พยายามระดมความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ในการทำให้ขอนแก่นหลุดพ้นจากปัญหาและสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยมีคนขอนแก่นเป็นศูนย์กลาง จึงเกิดเวทีสานเสวนานับพันครั้ง และนำมาสู่การจัดตั้งมูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า ที่เป็นผู้ขับเคลื่อนและสร้างเวทีเมืองในการพูดคุย ทำให้เกิดวิสัยทัศน์ในการมองจังหวัดไปในทิศทางเดียวกัน

“ขอนแก่นได้จัดทำสภาเมืองเพื่อกำหนดอนาคตขอนแก่นว่าจะไปอย่างไร แต่เป็นเพียงความหวัง แต่ยังไม่มีการกำหนดว่าจะทำอย่างไร (How) ซึ่งบริษัทพัฒนาเมืองเข้ามาช่วยเสริมในส่วนนี้ ใช้เวลาในการอดทนฟังกันมากกว่าสิบปี โดยการใช้เทคนิคในการสานเสวนา สร้างเวทีขึ้นมาพูดคุยในทุกประเด็น”

(คุณสุรเดช ผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด)

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมมาจากฝั่งความต้องการของภาคประชาชน (demand side) โดยขับเคลื่อนผ่านองค์กรภาคประชาสังคม (มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า) และจัดตั้งบริษัทเอกชน (บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด) ขึ้นมาเป็นปรากฏหน้าในการสื่อสารกับทั้งภาครัฐ ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนในจังหวัด รวมถึงภาคประชาชนในขอนแก่นเอง ทำให้นำมาสู่การร่วมกลุ่ม และส่งผลการรับรู้เป็นวงกว้างในระดับประเทศ ผสมกับพลังของสื่อมวลชนที่เข้ามามีส่วนร่วมเช่นในเวทีสานเสวนาเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ขอนแก่นมองว่ารูปแบบของความร่วมมือของเอกชนแบบหอการค้า สภาอุตสาหกรรม หรือคณะกรรมการบูรณาการจังหวัดร่วมภาครัฐและภาคเอกชนที่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งยังคงพึ่งพาอำนาจจากรัฐส่วนกลางในการพัฒนาเมืองอยู่ รูปแบบดังกล่าวจึง

อาจจะไม่มีพลังเพียงพอในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้ทันและเกิดผลสำเร็จในสถานการณ์ปัจจุบันที่บริบทของสังคมโลก และบริบททางการเมืองของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

นอกจากการร่วมกลุ่มข้างต้นแล้ว จากผลของการใช้เครื่องมือผ่านเวทีสานเสวนา นำมาสู่การกำหนดทิศทางโดยการผลักดันนโยบายด้านขนส่งสาธารณะของขอนแก่น ที่เป็นแม่เหล็กสำคัญในการสร้างพลังดึงดูดและเกิดแรงกระตุ้นการพัฒนาในระดับท้องถิ่นขึ้นมา

“โมเดลขอนแก่น คือ การเป็นบริษัทพัฒนาเมือง ที่เข้าไปช่วยจังหวัดคิด และทำงานร่วมกับภาคการศึกษาอย่างวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ม.ขอนแก่น จนเกิดการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด เป็นบริษัทฯ ของเทศบาลขึ้นมาได้ ตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 มาขับเคลื่อนระบบขนส่งสาธารณะในขอนแก่น ซึ่งต้องขอรับการอนุมัติและเห็นชอบจากรัฐบาลส่วนกลาง คือกระทรวงมหาดไทย”

(คุณสุรเดช ผู้ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด)

รูปแบบดังกล่าวปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในมาตรา 57 ตรี ระบุว่า “เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด...(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” ซึ่งรูปแบบดังกล่าวมีความคล้ายกับการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ของกรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะนั่นเอง จะเห็นได้ว่าองค์ความรู้ดังกล่าวเกิดจากการทำงานร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและภาคการศึกษาอย่างมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในการสร้างความน่าเชื่อถือและสนับสนุนเหตุผลในการสร้างแนวทางใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่น

นอกจากความสัมพันธ์ที่เกิดความร่วมมือในภาคส่วนระดับจังหวัดแล้ว บริษัทพัฒนาเมืองยังมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับองค์กรที่มีอิทธิพลทางความคิดด้านการพัฒนาเมืองและกลุ่มภาคประชาสังคมด้วย ผ่านการศึกษานโยบายสาธารณะที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งนำมาสู่การเปิดพื้นที่ทดลองกิจกรรมสาธารณะในลักษณะงานวิจัยที่จะพัฒนาไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น รวมถึงการสำรวจทิศทางความคิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมือง ดังเช่นที่จังหวัดอุดรธานี

“ที่อุดรธานีเราได้จัดกิจกรรม Walkable City ทดลองปฏิบัติการเมืองแห่งการเดินทางบนพื้นที่จริง ที่แยกทองใหญ่ หรือ “ชีบูย่าอุดร” ร่วมกับ เทศบาลนครอุดรธานี สมาคมการผังเมืองไทย Smart Growth Thailand เครือข่าย UDON2029 กลุ่มมาดีอีสาน และได้รับการสนับสนุนจาก สกว. การทดลองนี้เป็นเพียงตุ๊กตา เพื่อเก็บข้อมูลและความคิดเห็นไปใช้ในการทดลองในครั้งต่อไป และเพื่อกำหนดทางเดินหรือรูปแบบให้สอดคล้องการเติบโต

การออกแบบกิจกรรม การกำหนดพื้นที่จอดรถในเมือง ให้การเดินมีการนั่ง-แวะ ซึ่งการเดินจะเพิ่มกำลังซื้อมากกว่านั่งรถ ก่อให้เกิดเศรษฐกิจและสุขภาพ ซึ่งก็มีความเห็นเข้ามาทั้งบวกและลบ ได้ทั้งก่อนหินและดอกไม้ รวมถึงกลุ่มตรงข้าม แต่เราก็พยายามชวนเขา มาร่วมวงพูดคุย”

(คุณวราวุธ นักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หนึ่งในผู้ก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมือง)

จะเห็นได้ว่าการทดลองปฏิบัติการในพื้นที่จริงหรือพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบาย แม้ดำเนินการภายใต้การศึกษาวิจัย ทำให้เห็นถึงผลตอบรับทั้งทางบวกและลบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมือง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่เข้ามาแสดงออกต่อการทดลองนโยบาย สาธารณะดังกล่าวที่เกิดขึ้นด้วย โดยในบริบทของอุดรธานี ผู้ก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมืองมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติกับผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลนคร จึงแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผู้ออกแบบนโยบาย กลุ่มผู้ร่วมมือ และกลุ่มคัดค้านในเมือง และการพยายามสื่อสารวิธีการออกแบบนโยบายสาธารณะผ่านเครื่องมือสานเสวนา รวมถึงช่องทางออนไลน์ที่ทำให้เกิดการรับรู้และแสดงความคิดเห็นเป็นวงกว้าง

จากการเริ่มต้นของขอนแก่น และพื้นที่ใกล้เคียงอย่างอุดรธานี ที่พยายามสร้างกระบวนการออกแบบนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองสากล ไม่ว่าจะเป็นนโยบายระดับโครงการใหญ่ อย่างการพัฒนาขนส่งสาธารณะ หรือนโยบายระดับย่อยอย่างการพัฒนาทางเดินเท้าและทางม้าลาย จนนำมาสู่การเผยแพร่แนวคิดและนำรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองไปใช้ ดังปรากฏบริษัทพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นตามมาอีกกว่า 20 แห่ง กระจายไปทั่วประเทศ

“บริษัทพัฒนาเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมา เกิดจากเครือข่ายของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย ที่มองเห็นถึงโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองผ่านการจัดตั้งบริษัทจำกัด อย่างที่มีขอนแก่นเป็นต้นแบบ และได้รับการสนับสนุนแนวคิดในการพัฒนาเมืองจากสมาคมการค้าเมืองไทย และสนับสนุนการศึกษาวิจัยจาก สกว. ในประเด็นที่แต่ละเมืองสนใจ”

(คุณภูษิต นักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หนึ่งในผู้ก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมือง)

เครือข่ายของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มผลประโยชน์สำคัญ ที่เกิดจากการรวมตัวของนักธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งทางสมาคมฯ มีการประชุมและพบปะพูดคุยกันอย่างสม่ำเสมอ และนำมาสู่การมองเห็นถึงโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่นให้เติบโตผ่านการนำรูปแบบขอนแก่นโมเดลมาใช้ นอกจากนี้ยังมีสมาคมการค้าเมืองไทยในฐานะองค์กรที่มีองค์ความรู้

ด้านแนวคิดการพัฒนาเมือง และเป็นผู้นำแนวคิด “เมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด (smart growth city)” เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย และด้วยการสนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายด้วยงานวิจัย เพื่อนำแนวคิดดังกล่าวไปปรับใช้ ผ่านการสนับสนุนงบประมาณจาก สกว.

เมื่อเกิดการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองอย่างแพร่หลาย ผ่านปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายนักธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว จากนั้นได้มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ในรูปแบบของ “เครือข่ายกิจการพัฒนาเมือง” โดยมีখনแก่นและภูเก็ตเป็นผู้นำสำคัญ และสมาคมการผังเมืองไทยในฐานะผู้มีอิทธิพลทางด้านแนวคิดการพัฒนาเมือง ซึ่งในเวลาต่อมานายกสมาคมการผังเมืองไทยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหนึ่งในอนุกรรมการวางแผนแม่บทเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ กลุ่มที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (ฐานเศรษฐกิจ, 2561) แสดงให้เห็นว่านอกจากการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นแล้ว ยังมีการใช้วิธีการผลักดันผ่านผู้มีอำนาจในระดับชาติควบคู่กันไปด้วย

สรุปและอภิปรายผล

จากการศึกษาองค์กรเอกชนในรูปแบบบริษัทพัฒนาเมือง พบว่า เกิดขึ้นจากผลของการติดขัดในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะในระดับท้องถิ่น ซึ่งขาดการกระจายอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณและอำนาจในการตัดสินใจในการพัฒนาเมืองของตนเอง แม้ที่ผ่านมาจะมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอย่างเช่น หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม หรือ กรอ.จังหวัด ก็ตาม ซึ่งปัจจุบันไม่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาและความต้องการของภาคประชาชนได้อย่างทัน่วงที่ จากกรณีখনแก่นจึงทำให้เกิดรูปแบบขององค์กรเอกชนในลักษณะ “บริษัทจำกัด” หรือเรียกว่า “บริษัทพัฒนาเมือง” ขึ้นมา เป็นตัวแทนแบบใหม่ในการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม ภาคการศึกษา ภาคเอกชน ภาครัฐท้องถิ่น รวมถึงภาครัฐส่วนกลางและภูมิภาค เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในเมืองระดับท้องถิ่น ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของเมืองตามมา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างอุปสงค์ของนโยบายจากภาคท้องถิ่น (demand side) ผ่านรูปแบบกิจกรรมที่สร้างปฏิสัมพันธ์ภายในเมืองอย่างเวทีสานเสวนาสารณะ

โดยบริษัทพัฒนาเมืองมีแนวคิดเบื้องหลังในการนำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาเมือง ด้วยการใช้นโยบายเมืองเติบโตอย่างชาญฉลาด (smart growth) ที่มีสมาคมการผังเมืองไทยเป็นผู้นำเข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย และแนวคิดเมืองอัจฉริยะ (smart city) ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของรัฐส่วนกลางหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทั้งสองแนวคิดมีส่วนสำคัญในการช่วยกำหนดทิศทางของการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐส่วนกลางอย่างมาก

นอกจากแนวคิดการพัฒนาเมืองและการสร้างอุปสงค์ของนโยบายจากภาคท้องถิ่นแล้ว ยังเกิดการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบ “เครือข่ายกิจการพัฒนาเมือง” ผ่านความสัมพันธ์เดิมจากสมาคม

อสังหาริมทรัพย์ไทย โดยใช้วิธีการในการผลักดันนโยบายผ่านชนชั้นนำทางอำนาจทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ ผสมผสานกับใช้ผลการศึกษาวิจัยมามีส่วนช่วยในการสร้างน้ำหนักและเหตุผลรองรับของนโยบายสาธารณะ ผ่านปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มองเห็นโอกาสและให้การสนับสนุน เพื่อผลักดันประเด็นนโยบายสาธารณะและความสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ให้เกิดการยอมรับและถูกขับเคลื่อนในระดับนโยบายชาติ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงในวงกว้างอีกด้วย

การศึกษาในกรณีนี้ได้ช่วยให้เห็นถึงการปรับตัวของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับท้องถิ่นที่พัฒนาจากองค์กรรูปแบบเก่า อาทิ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด กรอ.จังหวัด เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของการพัฒนา และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศ โดยก่อเกิดเป็นองค์กรความร่วมมือรูปแบบใหม่ในการพัฒนาเมืองที่มีความคล่องตัวกว่ารูปแบบเก่า รวมถึงใช้วิธีการในการสร้างการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจากแนวคิดการพัฒนาเมืองที่แพร่หลายในต่างประเทศ ผสมผสานกับเทคโนโลยีและองค์ความรู้ใหม่มาช่วยเพิ่มน้ำหนักของนโยบายสาธารณะมากขึ้น จึงเกิดเป็นความต้องการจากฝั่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเมืองชัดเจนมากกว่าองค์กรรูปแบบเก่า ที่ช่วยสะท้อนไปถึงหน่วยงานรัฐระดับส่วนภูมิภาคและส่วนกลางให้สามารถปรับทิศทางการพัฒนาและการตัดสินใจให้ตรงความต้องการของประชาชนในเมืองได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานศึกษาชิ้นนี้สามารถต่อยอดไปสู่การศึกษาเครื่องมือหรือเทคโนโลยีในอนาคตที่อาจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงให้เกิดการมีส่วนร่วมจัดสรรทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เช่น การใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนที่ต้องการความถูกต้องของข้อมูล หรือองค์กรอัตโนมัติแบบกระจายศูนย์ (Decentralized Autonomous Organization: DAO) เป็นต้น นอกเหนือจากรูปแบบขององค์กรที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างโปร่งใสและมีมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

งานศึกษาชิ้นนี้สามารถต่อยอดไปสู่การศึกษาระบบการกระจายอำนาจหรือการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะในยุคสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยศึกษาจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการพัฒนาเมือง เช่น ภาครัฐส่วนกลาง ภาครัฐส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและประชาชน

รวมถึงการศึกษาขบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ที่มีความแตกต่างในเชิงบริบทและพื้นที่ยุทธศาสตร์เพิ่มเติม เพื่อให้เห็นภาพวิธีการสร้างการมีส่วนร่วม ปฏิสัมพันธ์ และองค์ประกอบต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่มากยิ่งขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

งานศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก “ทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์สำหรับนิสิต” บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กระทรวงศึกษาธิการ. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.

กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน. (2551). สายธารแห่งนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับสื่อสารศึกษา. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

เกวลี เพชรศรีชาติ. (2560). นโยบายสาธารณะว่าด้วยการพัฒนาเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเอง. (2555). (ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. เชียงใหม่: วนิตาการพิมพ์.

ชนิษฐา ชูสุข และคณะ. (2559). กระบวนการนโยบายสาธารณะในการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 9(2), 35-47.

ฐานเศรษฐกิจ. (2561). ดึง 15 บริษัทพัฒนาเมืองร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไทย. วันที่ค้นข้อมูล 12 พฤษภาคม 2562, เข้าถึงได้จาก <https://www.thansettakij.com/business/314382>

เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2547). นโยบายสาธารณะกับสุขภาพของคนไทย. กรุงเทพฯ: อุษากการพิมพ์.

ธีรภัทร์ ลอยวิรัตน์. (2550). บทบาททางการเมืองของหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์. (2560). เมือง-กิน-คน (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประคอง. (2557). รายงานการวิจัยการติดตามและประเมินผลการกระจาย อำนาจของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

ศรายุทธ คชพงศ์ และคณะ. (2564). การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

Journal of Modern Learning Development, 6(5), 274-288.

ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2552). นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการและ

สถานภาพของศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.

ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนาสุ และคณะ. (2562). ขอนแก่นโมเดล: *Khon Kaen Model*. ขอนแก่น: คลังนานา

วิทยา.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2562). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2535 – 2561. กรุงเทพฯ:

สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). นโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม. วันที่ค้นข้อมูล 12

พฤษภาคม 2562, เข้าถึงได้จาก <https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/119>

สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน). (2558). รายงานผลสำรวจและศึกษาวิจัยชุด

ความรู้ ส่องโอกาส สร้างอาชีพ การขยายตัวของความเป็นเมือง (urbanization). กรุงเทพฯ:

ดิ วันโอวัน เปอร์เซนต์.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2554). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม

ถึง (ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2554). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

อัญมณี ปินใจ. (2546). บทบาทของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ต่อนโยบายสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

Aiken, M. (2014). *Private corporations shaping public policy: How can third sector*

organizations influence for profit organizations?. Retrieved May 10, 2019, from

www.istr.org/resource/resmgr/MunsterAbstracts/Aiken,_Mike.pdf

Crouch, C. (2011). Giant corporations: A problem of democracy. in *The strange non-death of*

neo-liberalism. Cambridge, UK: Polity Press.

Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2007). *The new public service: Serving, not steering*.

New York: M.E. Sharpe, Inc.

Heurkens, E. (2012). *Private sector-led urban development projects: management,*

partnerships & effects in the Netherlands and the UK. Rotterdam, NL: Sirene

Ontwerpers.

- Keeley, J., & Scoones, I. (2003). *Understanding environmental policy processes: cases from Africa*. London: Earthscan Publications.
- Koppenjan, Joop F. M., & Enserink, B. (2009). *Public-private partnerships in urban infrastructures: Reconciling private sector participation and sustainability*. Delft, NL: Delft University of Technology.
- The Economist. (2015). *Special report Singapore: The Singapore exception*. Retrieved December 28, 2018, from http://www.economist.com/sites/default/files/20150718_singapore.pdf
- The Urban Land Institute. (2004). *Ten principles for smart growth on the suburban fringe*. Washington, D.C.: The Urban Land Institute.

“การประกอบสร้างศิลปินแห่งชาติ”: บทสะท้อนว่าด้วยการแสดงออกทาง
การเมืองของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ภายใต้ระบบรัฐราชการไทย^{*}
“Construction of National Artist”: Reflections on the Political Expressions of
National Artists in the Field of Literature under the Thai Bureaucratic Polity

จาดุรงค์ สุทรวัน (Jaturong Suthawan)

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาเขตนครสวรรค์

Lecturer Department Faculty of Social Sciences,
Mahachulalongkorn University Nakhonsawan Campus

E-mail: jaturong.23032529@gmail.com

Received: 21 July 2022

Revised: 25 September 2022

Accepted: 27 September 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์กับอุดมการณ์แห่งรัฐ โดยเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ผลการวิจัยพบว่า ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์กับอุดมการณ์แห่งรัฐมีการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจใน 3 รูปแบบด้วยกันคือ (1) ความสอดคล้องด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง “ลักษณะการปกครองของรัฐบาล” กับ “การประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์” (2) การประกอบสร้างความสัมพันธ์โดยการสร้างต้นแบบศิลปินแห่งชาติในทางอนุรักษนิยม (3) การประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยการที่รัฐรำนนำศิลปินเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือใช้เป็นกลไกเพื่อสร้างคุณประโยชน์ต่อรัฐราชการ

ทั้งนี้ ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ได้เป็นหนึ่งในกระบวนการประกอบสร้างอุดมการณ์ของรัฐไทยที่ยึดติดกับแนวคิดในทางอนุรักษนิยม (Conservative) โดยมีรัฐบาลที่มีลักษณะการปกครองในรูปแบบรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) เป็นตัวแปรสำคัญในการควบคุมพื้นที่ทางเลิภาพและอุดมการณ์ แม้ด้วยพลวัตทางการเมืองที่ไม่หยุดนิ่ง ส่งผลให้เกิดกลุ่มพลังจากภาคประชาชนที่ค่อยๆ ทำให้อำนาจของ

^{*} งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากกลุ่มชมรมศิลปินสุรินทร์ คัมแบ็คคิดส์ 2008

จตุรงค์ สุทวาทัน

รัฐราชการนั้นอ่อนกำลังลง และเปิดโอกาสให้ศิลปินที่มีความแตกต่างหลากหลายในทางอุดมการณ์ได้มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่ง แต่การได้รับบทบาทศิลปินที่ถูกกำกับโดยอำนาจรัฐ เสรีภาพในการแสดงออกจึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ศิลปินต้องแลกด้วยการทำงานภายใต้อุดมการณ์ของรัฐราชการ ซึ่งรัฐต่างตอบแทนผลประโยชน์ในรูปของเงินเดือนและสวัสดิการ จนกลายเป็นเจ้าหน้าที่รัฐไปโดยสมบูรณ์

คำสำคัญ: การประกอบสร้าง, ศิลปินแห่งชาติ, อุดมการณ์, รัฐราชการ

Abstract

This article aims to study the characteristics of building power relations between national artists in the field of literature and ideological state. This is a descriptive research study using documentary research methods. The conclusions for building power relations in 3 forms are: (1) the coherence of power relations between "characteristics of government" and "announcing honoring national artists in the field of literature" (2) building a relationship by building a model of a national artist in a conservative way (3) building a power relationship by the government brought artists into political positions or used as a mechanism to create benefits for the bureaucratic polity.

National artists in the field of literature have been one of the processes in creating the ideological of the Thai state that adheres to conservative ideas with a government that has a form of government in the form of a Bureaucratic Polity is an important variable in the control of freedom and ideological. Even with the dynamic political dynamics as a result, the power of the people's sectors gradually weakened the power of the bureaucracy and giving an opportunity for artists with diverse ideologies to have the opportunity to become national artists but getting the role of an artist that was directed by the state power. Freedom of expression therefore became an important condition that artists had to pay for working under the ideological of the bureaucratic polity in which the state pays benefits in the form of salaries and welfare until becoming a complete government official.

Keywords: Construction, National Artist, Ideology, Bureaucratic Polity

บทนำ

"หากเสรีภาพจะมีความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง มันคงจะหมายถึงสิทธิที่จะ
บอกคนอื่นในสิ่งที่พวกเขาไม่อยากจะรับฟัง"

(จอร์จ ออร์เวลล์ , 1949)

ประโยคอันแหลมคมในข้างต้นเป็นของจอร์จ ออร์เวลล์ ที่เขียนไว้ใน “1984”^{*} วรรณกรรมการเมืองอันโด่งดัง โดยเป็นสิ่งที่นายสุชาติ สวัสดิ์ศรี อดีตศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ประจำปี พ.ศ. 2554 พยายามสะท้อนผ่านข้อความอันทรงพลังถึงจุดยืนทางการเมืองในด้านเสรีภาพภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่เขาได้ออกมาเคลื่อนไหวอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากเหตุการณ์ยึดอำนาจในปี พ.ศ. 2557 โดยเขามีการแสดงจุดยืนทางอุดมการณ์อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการต่อต้านการรัฐประหาร และการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนการยกเลิกกฎหมายในมาตรา 112 ตลอดจนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ ทว่าด้วยการแสดงออกอย่างโจ่งแจ้งในสื่อสังคมออนไลน์ (Social Network) ส่งผลนายสุชาติ สวัสดิ์ศรีเป็นศิลปินแห่งชาติที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งเป็นคนแรก นับตั้งแต่มีการเชิดชูเกียรติศิลปินแขนงต่าง ๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 (ปีปิ๊ซี, 13 ต.ค. 2564) โดยคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติมีมติในการประชุมลับเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2564 ให้ยกเลิกการยกย่องเชิดชูเกียรตินายสุชาติ สวัสดิ์ศรี จากการเป็นศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ สถานที่โพสต์ถ้อยคำหรือภาพที่หมิ่นเหม่ต่อสถาบันหลักที่คนไทยทั้งชาติให้ความเคารพเทิดทูนโดยไม่สมควรและไม่เหมาะสม (มติคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2564 เมื่อวันที่จันทร์ที่ 4 ตุลาคม 2564)

จากเหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดการวิพากษ์ วิจัยอย่างแพร่หลาย ทั้งในแง่ความเหมาะสมและประเด็นทางกฎหมาย^{**} รวมถึงธรรมเนียมการปฏิบัติในนานาอารยประเทศ จนนำมาสู่แถลงการณ์ในวันที่ 12 กันยายน 2564 นำโดยกลุ่มนักคิดนักเขียนจากทั่วประเทศจำนวน 103 คน ที่ได้ร่วมกันออกมาคัดค้านมติยกเลิกการยกย่องเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติ ซึ่งมีผู้ลงชื่อสนับสนุนเป็นจำนวนมาก (เดอะอีธาน เรคคอร์ด, 2564) กรณีดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมของการจัดการด้านเสรีภาพของศิลปินใน

^{*} เป็นนวนิยายดิสโทเปียโดย จอร์จ ออร์เวลล์ นักเขียนชาวอังกฤษ ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1949 ฉบับภาษาไทยตีพิมพ์ครั้งแรกโดยสำนักพิมพ์กอไข่ แปลโดย รัชมี เฝ้าเหลืองทอง และอำนวยการพิมพ์ ปฏิพัทธ์เฝ้าพงศ์ เมื่อกันยายน พ.ศ. 2525 ต่อมาได้มีผู้แปลและจัดพิมพ์ฉบับภาษาไทยมากกว่าหนึ่งสำนวน

^{**} ดูเพิ่มในบทความของชานาญ จันทร์เรือง “รู้ทันการปลดศิลปินแห่งชาติ” <https://prachatai.com/journal/2021/09/95002>

จาคูรงค์ สุทวัน

รัฐไทย ซึ่งมีผู้เสนอว่าอยู่ภายใต้ระเบียบการปกครองในรูปแบบของรัฐบาลการ* (Bureaucratic Polity) อันหมายถึง ระบบการปกครองและการเมือง ซึ่งอำนาจการบริหารและอำนาจการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง (ธนบรรณ ทองอู่มาก, 2560)

กล่าวได้ว่าระบบรัฐบาลการนั้น (Bureaucratic Polity มีทั้งด้านที่เป็นสถาบันและกลไกของรัฐในการบริหารประเทศ และด้านที่เป็นตัวแสดง (Actor) หรือกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น ๆ ที่อาศัยอำนาจความรู้ ข้อมูล และความเชี่ยวชาญในการบริหารงานราชการ โดยกลายเป็นพลังสำคัญและมีบทบาททางการเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา (กุลดา เกษบุญชู มัด, 2004) โดยงานของชัชฎา กำลังแพทย์ (2561) ที่ศึกษาการเปรียบเทียบรัฐบาลการระหว่างยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2501 – 2506) และยุครัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (2557 – 2561) ได้ขยายมุมมองเพิ่มเติมว่า รัฐบาลการไม่ใช่แค่ข้าราชการเป็นใหญ่แต่เพียงอย่างเดียว แต่กลายเป็นเครือข่ายของกลุ่มพลังทางสังคมอย่างหนึ่งและไม่เคยหายไปจากระบบการเมืองไทยแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งก็ตาม โดยสามารถแสดงพลังอย่างเต็มที่ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ แม้จะอ่อนกำลังลงจากพลังที่มากขึ้นของภาคส่วนนอกรัฐราชการหลัง พ.ศ. 2516 แต่ด้วยพลวัตทางการเมืองและการปรับตัวเพื่อประสานผลประโยชน์ของฝ่ายราชการกับพลังนอกระบบราชการ ทำให้การเมืองไทยกลับเข้าสู่ความเป็นรัฐบาลการอีกครั้งในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, หน้า 252) ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวอยู่ห้วงแห่งการเริ่มต้นการประกาศยกย่องศิลปินแห่งชาติในปี พ.ศ. 2528 เช่นกัน โดยปฏิเสธไม่ได้ว่าการจัดตั้งโครงการดังกล่าวนี้มีอิทธิพลของระบบราชการคอยควบคุมอยู่ เพราะ

* ระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นกลไกสำคัญของรัฐไทยในกระบวนการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายนับตั้งแต่การเกิดระบบราชการสมัยใหม่ขึ้นมามีภายใต้การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เป็นต้นมา กระทั่งในปี พ.ศ. 2516 ที่ปรากฏตัวแสดงนอกระบบราชการขึ้นมาท้าทายอำนาจของผู้ปกครองเดิมในระบบราชการ โดย เฟร็ด ริกส์ (Fred Riggs) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันเรียกว่าเป็นการปกครองในรูปแบบ “รัฐบาลการ” อย่างไรก็ตามระบบราชการก็สามารถกลับมามีบทบาทนำในทางการเมืองได้อีกครั้งอย่างรวดเร็วภายใต้ระบอบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” (Semi-democracy regime) ของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อย่างไรก็ตามภายหลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 โดยการนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์และข้อสังเกตตามมาเป็นจำนวนหนึ่งว่าสังคมการเมืองไทยวนกลับไปสู่สภาวะการเมืองแบบรัฐบาลการอีกครั้ง จากการพิจารณาผู้ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมไปถึงคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปรากฏว่ามีข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนในสัดส่วนที่ไม่น้อย อาจนำไปสู่การออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มข้าราชการด้วยกัน และเป็นถ่วงการเจริญเติบโตของการเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทย ดูเพิ่มใน ชัชฎา กำลังแพทย์ (2562) พลวัตและการปรับตัวของรัฐบาลการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ รัฐบาลการสมัยสฤษดิ์และรัฐบาลการสมัย คสช. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หน่วยงานที่รับผิดชอบในขณะนั้นคือ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (ปัจจุบันคือกรมส่งเสริมวัฒนธรรม) สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม¹

ดังนั้นการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการประกาศยกย่องศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ ภายใต้กลไกสถาบันที่เป็นรัฐราชการ น่าจะเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงสถานะและความสำคัญของศิลปินแห่งชาติ โดยเฉพาะสาขาวรรณศิลป์

จากการวิเคราะห์ตัวแบบรัฐราชการในงานของชัชฎา กำลังแพทย์พบว่า ตั้งแต่ยุครัฐราชการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ในแง่ของการรักษาอำนาจของระบบราชการ นอกจากจะต้องสร้างพันธมิตรกับกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พลังจากต่างชาติ กลุ่มทุน รวมถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐราชการยังแสดงให้เห็นถึงการใช้อยุทธศาสตร์ในทางอุดมการณ์ (Ideological) ในการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากการพยายามรื้อฟื้นพระราชประเพณีโบราณเพื่อยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์, 2550, หน้า 108) รวมถึงในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่เป็นการใช้อยุทธศาสตร์ในทางอนุรักษนิยม (Conservative) เพื่อสร้างบารมีต่อกลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ (อดิพันธ์ พรหมพันธุ์ใจ, 2558, หน้า 1) ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐราชการผูกติดการใช้ยุทธศาสตร์ในทางอนุรักษนิยม (Conservative) เพื่อเป็นหนึ่งในกลไกการรักษาอำนาจนำทางสังคม โดยที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่ต้องการเข้าสู่ตำแหน่งศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ซึ่งยึดถือในอุดมการณ์ทางการเมืองอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ

ภายใต้สนามการต่อสู้ทางการเมืองของไทย เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ได้เสนอว่า “มีความแตกหักทางอุดมการณ์อย่างต่อเนื่อง และมีความขัดแย้งอันรุนแรงในระดับที่ยากต่อการผสมผสานรอยร้าวในเวลา

¹ กรมส่งเสริมวัฒนธรรม เดิมคือสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2501 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2501 เป็นกองวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 217 ให้กองวัฒนธรรม โอนไปสังกัดกรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2515 กระทั่งในรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวัฒนธรรมไทยขึ้นคณะหนึ่ง ให้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาจัดตั้งสถาบันวัฒนธรรมแห่งชาติ เพื่อดำเนินการศึกษา ค้นคว้า ปรับปรุง รักษา ส่งเสริมเผยแพร่ และปลูกฝังวัฒนธรรมของชาติให้แก่ประชาชนและเยาวชน แต่ยังไม่ทันได้ดำเนินการอย่างไรก็เปลี่ยนรัฐบาลจนในรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2522 จึงได้ถือกำเนิดสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2522 ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 จึงได้โอนมาสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการโอนภารกิจของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อจากเดิมเป็น “กรมส่งเสริมวัฒนธรรม ในปัจจุบันหน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบดูแลโครงการศิลปินแห่งชาติ

จาคูรงค์ สุทาวัน

อันใกล้ โดยแบ่งชุดความคิดที่ขัดแย้งกันออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ หนึ่งแนวคิดของฝ่ายอนุรักษนิยม^{*} (Conservative) ที่พยายามรักษาสถานภาพเดิม เพราะเห็นว่า "โลกใหม่คือสังคมที่ปนเปื้อน" ควรกลับไปสู่โลกเก่าที่ถูกต้องดีงามกว่า และสองแนวคิดของฝ่ายก้าวหน้า (Progressive)^{**} ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโลก เพราะเห็นว่าความถูกต้องดีงามรออยู่ในอนาคต ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายต่างพยายามที่จะปรับเปลี่ยนโลกของผู้อื่นให้ตรงกับความคิดของฝ่ายตน (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2561)

ในพื้นที่ทางอุดมการณ์ที่มีอาณาบริเวณที่กว้างขวางมาก หลักคิดดังกล่าวมีการนิยามและให้ความหมายไปในทิศทางที่แตกต่างกัน ทั้งฝ่ายอนุรักษนิยมและฝ่ายก้าวหน้าต่างขับเคลื่อนช่วงชิงความได้เปรียบกันอยู่เสมอ เช่น ความหมายของชาติ ศีลธรรม เสรีภาพ ศาสนา ประชาธิปไตย เป็นต้น โดยสายชล สัตยานุรักษ์ ได้สรุปว่า “ในช่วงทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา แนวคิดในทางอนุรักษนิยม (Conservative) นั้นมีพลังเหนือฝ่ายก้าวหน้า (Progressive) เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 2530 - 2540 แม้ว่าในช่วงทศวรรษ 2540 จะเริ่มถูกวิพากษ์วิจารณ์ แต่ยังรักษาความมีอิทธิพลทางสังคมได้ในระดับที่สูง (สายชล สัตยานุรักษ์, 2562) โดยพลังของฝ่ายอนุรักษนิยมของประเทศไทยมีวิธีการส่งต่อชุดความคิดและอุดมการณ์ผ่านระบบการศึกษา และเครื่องมือกลไกในการบังคับควบคุม สามารถผลิตซ้ำชุดความคิดอนุรักษนิยมในรูปของ "อุดมการณ์แห่งรัฐ" และ "อัตลักษณ์ของชาติ" ได้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีชนชั้นที่ใกล้ชิดอำนาจรัฐและประชากรที่ชอบเป็นหนึ่งเดียวกับรัฐ คอยขานรับและขยายต่อในรูปแบบไม่เป็นการ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2561)

ทั้งนี้ อุดมการณ์แห่งรัฐ (Ideological of State) ดังกล่าวคือ ชุดความคิดหนึ่งที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนยอมรับอำนาจตามโครงสร้างที่ชนชั้นปกครองได้วางเอาไว้ คำว่ายอมรับในที่นี้มีความหมายกว้างกว่าการยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายในแบบทั่วไป แต่หมายถึงการที่รัฐถือเอาอุดมการณ์มาเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินว่าอะไรดี อะไรไม่ดี อะไรถูก อะไรผิด อะไรคือระเบียบทางสังคมที่ดี (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2557) แต่ในขณะเดียวกัน ฝ่ายก้าวหน้าที่เคยเปลี่ยนแปลงได้ตระหนักมากขึ้นเกี่ยวกับทิศทางของฝ่ายอนุรักษนิยม เพราะวิถีที่รัฐราชการเลือกใช้เป็นวิธีการแบบเดิม ๆ ซึ่งเป็นยุทธวิธีที่เคยใช้ได้ผลเรื่อยมา เช่น การเลือกหยิบเอาองค์ความรู้เดิม แนวความคิดเดิม ข้อถกเถียงและอารมณ์ความรู้สึกเดิม ๆ มาปลุกเร้าผู้คนหรือใช้เพื่อวิจารณ์และโจมตีแนวความคิดอื่น ๆ ที่เข้ามาปะทะ ทว่าด้วยสังคมที่เปลี่ยนแปลงเร็วขึ้น ทั้งสาเหตุของปัญหาและผลที่ตามมาล้วนแต่ซับซ้อนมากขึ้น แตกต่างหลากหลายมากขึ้น มีลักษณะ

^{*} แนวคิดอนุรักษนิยม (conservatism) หมายถึง แนวคิดที่มุ่งรักษาความเชื่อและคุณค่าแบบเก่า เช่น ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี อุดมการณ์ทางการเมืองที่สืบทอดมายาวนาน เฉพาะฝ่ายอนุรักษนิยมในบ้านเรามักผูกโยงศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี อุดมการณ์ทางการเมืองเข้ากับสำนักทางประวัติศาสตร์ที่ยึดโยงไว้กับชนชั้นปกครอง

^{**} ในงานของ โสภา ชานะมูล (2550) อธิบายความเป็นมาของปัญญาชนฝ่ายก้าวหน้าไว้ว่า แนวคิด (Non – Conservative or Progressive) หมายถึง แนวความคิดทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสความคิดแบบก้าวหน้าในสังคม และบริบทแวดล้อมของยุคสมัย ซึ่งแตกต่างจากแนวความคิดเดิม

ย้อนแย้งมากขึ้น อธิบายและหาทางออกได้ยากขึ้น อุดมการณ์แห่งรัฐเหล่านี้ก็ย่อมไม่สามารถจะผลิตความรู้ที่มีพลัง และไม่อาจเสนอทางเลือกที่ยืดหยุ่นเพียงพอที่จะประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองของกลุ่มคนที่แตกต่างกันหลากหลายได้ในปัจจุบัน (สายชล สัตยานุรักษ์, 2562) ดังนั้น อุดมการณ์ที่รัฐไทยที่สร้างขึ้นด้วยแนวคิดในทางอนุรักษนิยมนั้น ล้วนมีไว้เพื่อบังคับควบคุมอาณาบริเวณทางความคิด โดยมีจุดเน้นอยู่ที่ความจงรักภักดีและการเชิดชูรัฐ หากผู้ใดนิยมในอุดมการณ์แห่งรัฐจะถูกระบุว่าเป็นคนไทย “ผู้รักชาติ” ส่วนใครที่คิดเห็นต่างจากรัฐ ก็มักถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับความเป็นคนไทยหรือจัดอยู่ในกลุ่ม “ผู้ชังชาติ” กระทั่งถูกขับไล่ส่งให้ไปอยู่ประเทศอื่น เป็นต้น (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2561)

แม้กระนั้น ในด้านบริบทพื้นที่ทางเสรีภาพของศิลปินที่กลายเป็นประเด็นปัญหา มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า “หากเชื่อว่าแวดวงศิลปะของไทยมีความเชื่อมโยงกับ ‘รัฐ’ อย่างแยกกันมิได้ คงมิใช่สิ่งที่ผิดปกติที่ศิลปินผู้ทำงานอยู่ภายใต้กลไกของรัฐ จะเลือกที่จะปิดปากตัวเองและไม่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล เพราะการออกมาส่งเสียงทางการเมืองของเหล่าศิลปินอาจต้องยอมรับผลกระทบจากการเลือกข้างที่อาจเกิดขึ้นได้ แม้แต่การเงียบหรือไม่แสดงออกใด ๆ ต่อเหตุการณ์ทางการเมืองหนึ่ง ๆ ก็สามารถตีความได้เท่ากับการแสดงออกว่ายอมรับหรือเลือกข้างได้เช่นกัน ต้องยอมรับว่าเรามีอาจปฏิเสธถึงบทบาทการเป็นศิลปินนั้น ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในทุกระดับ เพราะการเคลื่อนไหวของศิลปินที่สร้างงานศิลปะ คือภาพหรือกระจกสะท้อนการเมืองและวัฒนธรรมในสังคม ไม่ง่ายที่ผู้คนจะออกแบบและตีกรอบศิลปะให้มีความบริสุทธิ์ แม้แต่งานในรูปแบบนามธรรม (Abstract) ก็เป็นการแสดงออกทางการเมือง แต่ได้แอบซ่อนเนื้อหาความไว้วางใจได้กระบวนการในการแสดงออกไว้นั้น และเป็นไปไม่ได้เลยที่ศิลปะจะแยกออกจากการเมือง” (ถนอม ช่างกดี, 2563)

ทั้งนี้ ในกรณีการถอดถอนศิลปินแห่งชาติที่เกิดขึ้น นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้เสนอว่า “ศิลปะเป็นอำนาจทางการเมืองประเภท soft power หรืออำนาจอ่อน¹ แต่อำนาจแข็งทั้งหลายนั้นดำรงอยู่ได้ก็เพราะมีอำนาจอ่อนค้ำจุนไว้ เพราะศิลปะย่อมยืนยันหรือคัดค้าน “ระเบียบ” ที่รองรับอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่แน่นอนว่าศิลปินที่ช่วยยืนยันอำนาจของรัฐย่อมได้ทั้งความปลอดภัยและผลตอบแทนมากเสมอ เพราะเป็นธรรมดาที่ทรัพยากรส่วนใหญ่ย่อมอยู่ในมือของอำนาจ” ในกรณีการแสดงออกทางการเมืองของคุณสุชาติ สวัสดิ์ศรี ในประเด็นข้างต้นนั้น คือการแสดงความคิดเห็นและทำตัวเป็นอริอย่างเปิดเผยกับ “ระเบียบ” ดังกล่าว มิหนำซ้ำยังเป็นการเหยียดหยามเพื่อนศิลปินที่เงียบเฉย หรือที่กำลังรับใช้ระเบียบอำนาจนั้นอยู่ โดยที่พวกเขาเหล่านั้นอ้างสิทธิในการเป็นกลาง (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2564)

อย่างไรก็ดี การแสดงความคิดเห็นส่วนตัวด้านการเมืองในพื้นที่สาธารณะของศิลปินทั่วโลก ต่างมีกรณีศึกษาที่แพร่หลาย เช่น ภณิพล อภิชาติสกุล (2018), ศุภชัย อารีรุ่งเรือง (2021) และภัทรา ไต้บุญรินทร์

¹ อำนาจอ่อน (soft power) ในวิชาการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง ความสามารถในการดึงดูดและสร้างการมีส่วนร่วม โดยไม่ต้องบังคับหรือให้เงิน ในปัจจุบันใช้ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงและสร้างอิทธิพลต่อความคิดของสังคมและประชาชนในประเทศอื่น

จาคูรงค์ สุทาวัน

(2017) เป็นต้น ซึ่งผลสรุปจากการแสดงออกมักขึ้นอยู่กับสังคมที่บุคคลนั้น ๆ ดำรงอยู่ด้วยว่ามีบริบทที่เอื้อต่อการยอมรับในความเห็นต่างหรือไม่ โดยเฉพาะบุคคลที่ยืนอยู่ในที่แจ้ง มีชื่อเสียง แน่ใจว่าทุกการเคลื่อนไหวในทางสาธารณะที่หากเป็นรัฐที่ไม่ได้สมานในระบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว กลไกทางอุดมการณ์ของรัฐก็จะเข้าควบคุมในทันที แต่ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองที่ปะทุขึ้นในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา มีศิลปินจำนวนมากออกตัวเลือกข้างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีคนกลุ่มหนึ่งที่ประกาศว่าตัวเอง “เป็นกลาง ไม่เลือกข้าง” ซึ่งผู้ที่เลือกความเป็นกลาง ก็มักจะถูกตอบโต้ด้วยคำกล่าวคลาสสิกของ เดสมอนด์ ตูตู^{*} นักบวชคริสตจักรคนผิวดำชาวแอฟริกาใต้ ที่ตอกย้ำมายาคติแห่งความเป็นกลางอยู่เสมอว่า

“ถ้าคุณเป็นกลางในสภาวะแห่งความอยุติธรรม นั่นแปลว่าคุณได้เลือกข้าง
ผู้กดขี่” (*If you are neutral in situations of injustice, you have chosen the side
of the oppressor*)

(Rivard, L., 2014)

งานศึกษาของ Takacs, D. ได้ชี้ให้เห็นถึงมายาคติแห่งความเป็นกลางว่า “มนุษย์ไม่มีวันเป็นกลางได้ ไม่ว่าในกรณีใด ๆ เพราะบริบทแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของแต่ละปัจเจกบุคคล หรือที่เรียกกันว่า Positionality อันหมายรวมถึง “ทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิตที่หล่อหลอมประกอบกันขึ้นมาเป็นอัตลักษณ์ของคนหนึ่งคน เช่น เชื้อชาติ ชนชั้น ฐานะทางเศรษฐกิจ เพศสภาพ เพศวิถี การศึกษา การเลี้ยงดู ประสบการณ์ชีวิต สื่อที่เสพ ความสามารถเฉพาะตัว เป็นต้น บริบทแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นเข็มทิศชี้นำวิธีการมองโลกและค่านิยมที่เรายึดถือ ฉะนั้นเวลาที่ใครก็ตามตัดสินใจกระทำพฤติกรรมหรือคำพูดของคนอื่นที่ต่างจากตนเอง พวกเขาเหล่านั้นจึงไม่ได้ตัดสินใจจาก “ค่าความเป็นกลาง” แต่พวกเขาตัดสินใจอ้างอิงจากวิธีการมองโลกและค่านิยมประจำตัวที่หล่อหลอมมาจากบริบทแวดล้อมทั้งหลายในชีวิตนั่นเอง” (Takacs, D., 2003)

แน่นอนว่า เมื่อค่าแห่งความเป็นกลางไม่มีอยู่จริง ศิลปินซึ่งเป็นปัจเจกบุคคลจึงสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงออกอย่างไรก็ได้ภายในขอบเขตที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น แม้เสรีภาพนั้นจะมีความโน้มเอียงไปทางตรงข้ามกับฝ่ายรัฐก็ตาม โดยที่สุรพศ ทวีศักดิ์ ได้สรุปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพว่า “ในสังคมเสรีนิยมประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพเป็น “คุณค่า” (value) พื้นฐานในการปกครองและถือเป็น “ศีลธรรม” ในแบบสมัยใหม่ที่เรียกว่า “ศีลธรรมโลกวิสัย” (secular morality) ดังนั้น เสรีภาพได้กลายเป็น “คุณค่าในทางสากล” เป็นสิ่งที่รัฐจะต้องให้หลักประกันและปลดปล่อยความอิสระแก่ปัจเจก-

^{*} เดสมอนด์ ตูตู ได้รับรางวัลโนเบลสันติภาพ ประจำปี 2527 จากการรณรงค์ต่อต้านการแบ่งแยกสีผิวในแอฟริกาใต้ และเคยได้รับการแต่งตั้งจากเนลสัน แมนเดลา อดีตประธานาธิบดีของแอฟริกาใต้ ให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการข้อเท็จจริงและสมานฉันท์เพื่อสอบสวนการก่ออาชญากรรม ทั้งจากคนผิวขาวและผิวดำในช่วงที่มีการแบ่งแยกสีผิว

บุคคล เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในหลักความเชื่อ การพูด การเขียน มโนธรรมสำนึก เป็นต้น (สุรพศ ทวีศักดิ์, 2562)

หากมองถึงประเด็นการแสดงออกทางการเมืองของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ในข้างต้น ผ่านกรอบแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) ภายใต้ระบบรัฐราชการที่ไม่เคยหายไปจากระบบการเมืองของไทย เป็นที่น่าสนใจว่าโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการ (formal Structure) และไม่เป็นทางการ (Informal Structure) อาจมีส่วนในการประกอบสร้างคุณค่าทางความเชื่อ ศีลธรรม และแนวความคิด เพื่อก่อรูปเป็นอุดมการณ์ทางการเมือง โดยมีกลไกของระบบราชการที่ถูกปรับให้เป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครอง ซึ่งทำหน้าที่กล่อมเกลาสังคมการเมือง จนเกิดความไม่เท่าเทียมกันในทางสังคม ดังนั้นเมื่อสถานะของปัจเจกบุคคลที่ถูกตีตราให้เป็นสัญลักษณ์ของอุดมการณ์แห่งรัฐที่เรียกว่า “ศิลปินแห่งชาติ” ซึ่งถูกโอบอุ้มโดยผลประโยชน์จากการรับตำแหน่ง จนเสรีภาพของปัจเจกเหล่านั้นจึงถูกด้อยค่าลงไป ประเด็นเหล่านี้นำไปสู่คำถามที่เกิดขึ้นตามมาคือ การประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอุดมการณ์ของรัฐไทยกับสถานะการเป็นศิลปินแห่งชาติเป็นไปในลักษณะใด และการสร้างบรรทัดฐานดังกล่าวเป็นการทำให้เสรีภาพของศิลปินแห่งชาติถูกละเมิดหรือไม่ คำถามเหล่านี้ยังคงเป็นข้อถกเถียงสำคัญที่งานศึกษาชิ้นนี้พยายามหาคำตอบ

จากการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้นพบว่า งานที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง “ศิลปินแห่งชาติ” กับ “อุดมการณ์ของรัฐ” ยังเป็นส่วนน้อยที่ทำการศึกษา โดยมากจะเป็นการศึกษาผลงานของศิลปินแห่งชาติในแง่มุมด้านการสร้างผลงาน และการวิเคราะห์วรรณกรรม รวมถึงการศึกษาแนวคิดทางการเมือง ส่วนในด้านการศึกษาเกี่ยวกับอุดมการณ์แห่งรัฐมักเป็นศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐกับตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ¹ ดังนั้นการทำความเข้าใจถึงลักษณะการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์กับอุดมการณ์แห่งรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าสู่การศึกษาที่มาและความสำคัญในแง่มุมทางประวัติศาสตร์ รวมไปถึงการพินิจ พิเคราะห์ถึงการแสดงออกทางการเมืองของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนข้อถกเถียงของยุคสมัย โดยแนวความคิดและข้อถกเถียงเหล่านี้อาจมีคุณค่าในเชิงผลักดัน จนนำไปสู่การตั้งคำถาม และการตรวจสอบต่อสถานะของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์กับอุดมการณ์ของรัฐในแง่มุมที่หลากหลายมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

¹ มีการศึกษาอุดมการณ์รัฐกับนักกฎหมายในทางอนุรักษนิยมของ จาตุรงค์ สุทวาทันและวีระ หวังสัจจะโชค (2021) และการศึกษาอุดมการณ์ของรัฐกับศาสนาของ สุรพศ ทวีศักดิ์ ที่ชื่อว่า “รัฐกับศาสนา : ศีลธรรม อำนาจ และอิสรภาพ ความขัดกันภายใต้ความเป็นอื่น ความรุนแรงจากรัฐสู่ศาสนา เป็นต้น

อาจารย์ สุทวัน

เพื่อศึกษาถึงลักษณะการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างศิลปินแห่งชาติสาขา
วรรณศิลป์กับอุดมการณ์แห่งรัฐไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2528 - 2564

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยในฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงลักษณะการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างศิลปิน
แห่งชาติสาขาวรรณศิลป์กับอุดมการณ์แห่งรัฐ และเพื่อเป็นการอธิบายการถึงการสร้างความสัมพันธ์ของ
ตัวแสดงทางการเมือง (Actor) ได้ดียิ่งขึ้น จึงมีการศึกษาบริบทภูมิหลังของศิลปินแห่งชาติ (เฉพาะสาขา
วรรณศิลป์) เพราะเป็นสาขาเดียวที่ถูกถอดถอนตำแหน่งนับตั้งแต่มีการประกาศเชิดชูเกียรติ โดยเลือก
ศึกษาศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ที่เคยมีบทบาททางการเมือง หรือเคยเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผู้
เคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีการแสดงออกถึงจุดยืนทางการเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ใน
การศึกษาเป็นแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผ่านชีวประวัติ
ผลงาน การแสดงออกทางการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการวิจัย โดยอยู่ในช่วง
ระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2528 ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการประกาศยกย่องศิลปินแห่งชาติเป็นครั้งแรก จนถึง
ในปี 2564 ที่เกิดกรณีการลงมติถอดถอนนายสุชาติ สวัสดิ์ศรี ออกจากการเป็นศิลปินแห่งชาติ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การประกอบสร้างศิลปินแห่งชาติ”: บทสะท้อนว่าด้วยการแสดงออกทางการเมือง
ของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ภายใต้ระบอบรัฐราชการไทย เป็นการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดสถาบัน
นิยมใหม่ (New-Institutionalism) โดยหลักของแนววิเคราะห์แบบสถาบันนิยมใหม่ที่นอกจากจะพิจารณา
ไปที่สถาบันหลักทางการเมืองที่กฎหมายให้การรับรองไว้แล้ว ยังพิจารณาไปที่บรรทัดฐาน ความเชื่อ
ค่านิยม ธรรมเนียมประเพณีที่ดำรงอยู่ในสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น จับต้องไม่ได้
เป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ (Informal Structure) หรือโครงสร้างที่มองไม่เห็น (Invisible Structure)
รวมถึงการก้าวข้ามการให้ความสำคัญโครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว (Lowndes, 2002,
p. 94)

โดยใช้สมมุติฐานทางทฤษฎีซึ่งเรียกว่า “แนวการเลือกสถาบันนิยมเชิงเหตุผล (Rational Choice
Institutionalism) ในการวิเคราะห์ว่า “การกระทำของปัจเจกบุคคล (Individual) มีส่วนที่ได้รับอิทธิพลจาก
สถาบันทางการเมืองซึ่งมีอิทธิพลเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในรูปของข้อจำกัด
(constraints) ว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ และโอกาส (opportunities) ที่บุคคลจะแสดงพฤติกรรมออกมา
ซึ่งในท้ายที่สุดก็คือการสร้างผลลัพธ์ทางการเมืองและสังคม (วิระ หวังสัจจะโชค, 2556)

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “การประกอบสร้างศิลปินแห่งชาติ”: บทสะท้อนว่าด้วยการแสดงออกทาง การเมืองของศิลปินแห่งชาติภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญไทย ในครั้งนี้เป็นงานวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการอธิบายข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูล จากเอกสาร (Documentary Research) และทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความวารสาร และบท สัมภาษณ์ ในการเก็บรวบรวมข้อมูล หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ตามกรอบแนวคิดและทฤษฎี เพื่อให้ทราบถึงลักษณะการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง ศิลปินแห่งชาติกับอุดมการณ์แห่งรัฐตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างศิลปินแห่งชาติ กับอุดมการณ์แห่งรัฐนั้น มีข้อสรุปในการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจใน 3 รูปแบบด้วยกันคือ (1) ความสอดคล้องด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง “ลักษณะการปกครองของรัฐบาล” กับ “การประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์” (2) การประกอบสร้างความสัมพันธ์ โดยการสร้างต้นแบบศิลปินแห่งชาติในทางอนุรักษนิยม (3) การประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดย การที่รัฐราชการนำศิลปินเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือใช้เป็นกลไกเพื่อสร้างคุณประโยชน์ต่อรัฐราชการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ความสอดคล้องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง “ลักษณะการปกครองของรัฐบาล” กับ “การประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์” โดยนับตั้งแต่มีโครงการศิลปินแห่งชาติใน ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ซึ่งจะสังเกตได้ว่า “หากเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มีลักษณะการบริหารงาน ที่เป็นไปในรูปแบบของ “รัฐราชการ” (Bureaucratic Polity) จะทำให้ผู้ที่ได้รับการประกาศยกย่องเชิดชูให้ เป็นศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ในช่วงระยะเวลานั้น โดยมากจะเป็นศิลปินที่มีแนวความคิดทาง การเมืองที่มีลักษณะไปในทางอนุรักษนิยม (Conservative) และมีการแสดงออกถึงการสนับสนุน การปกครองในรูปแบบรัฐราชการ หรือเป็นศิลปินที่ไม่ได้มีการแสดงออกถึงจุดยืนทางการเมืองโดยชัดเจน โดยจะเป็นส่วนน้อยที่มีจะมีศิลปินที่มีแนวคิดในทางต่อต้านรัฐบาลที่ได้เข้าสู่ตำแหน่ง

ในขณะเดียวกัน หากเป็นช่วงระยะเวลาภายใต้การบริหารโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและ เสรีภาพทางการเมืองไม่ได้ถูกจำกัด รวมถึงไม่ได้ถูกครอบงำโดยอำนาจจากระบอบรัฐราชการ ซึ่งจะมี ศิลปินได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติให้เป็นศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ที่มาจากทั้งสองอุดมการณ์ที่ สามารถเข้าสู่ตำแหน่งศิลปินแห่งชาติได้ โดยในปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ได้เริ่มปรากฏให้เห็นถึงการมีศิลปิน ที่มีลักษณะแนวคิดไปในทางก้าวหน้า (Progressive) และเคยแสดงออกถึงการต่อต้านรัฐบาลที่มีลักษณะ รูปแบบรัฐราชการ สามารถเข้าสู่ตำแหน่งศิลปินแห่งชาติได้เป็นครั้งแรก ซึ่งผู้เขียนได้มีการแสดงรายละเอียด โดยแบ่งเป็น 4 ช่วงเวลาตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 รายชื่อศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ที่มีชื่อปรากฏอยู่ในบทความ*

สมัยรัฐบาล	รายชื่อศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์	ลักษณะอุดมการณ์และการแสดงออกทางการเมือง
<u>ช่วงที่ 1 ยุครัฐราชการแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ</u> - รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 – 2531)	- ปี พ.ศ. 2528 หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช - ปี พ.ศ. 2529 นางกัณหา เคียงศิริและนายอบ ไชยวสุ - ปี พ.ศ. 2530 หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล	ศิลปินมีการแสดงออกอย่างชัดเจนในอุดมการณ์ในทางอนุรักษนิยม (Conservative) โดยในช่วงนี้ไม่มีศิลปินในทางก้าวหน้า (Progress) คนใดได้รับตำแหน่งศิลปินแห่งชาติ
<u>ช่วงที่ 2 ยุคแห่งการทำทลายอำนาจรัฐราชการโดยนักการเมืองที่มาจากพรรคเลือกตั้ง</u> - รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531 – 2534) - รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535 – 2538) และ (พ.ศ. 2540 – 2541) - รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 – 2549)	- ปี พ.ศ. 2533 นายศักดิ์ชัย บำรุงพงษ์ - ปี พ.ศ. 2534 นายสุวัฒน์ วรดิลก - ปี พ.ศ. 2535 นายคำสิงห์ ศรีนอก - ปี พ.ศ. 2536 เนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ - ปี พ.ศ. 2538 นายณรงค์ วงษ์สวรรค์และนายทวีป วรดิลก - ปี พ.ศ. 2541 พลตำรวจเอกวชิรสดเดชกฤษ - ปี พ.ศ. 2545 นายสุจิตต์ วงษ์เทศ	ในปี พ.ศ. 2533 ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการมีศิลปินในทางก้าวหน้า (Progress) ที่ได้รับตำแหน่งศิลปินแห่งชาติ ในขณะที่เดียวกันศิลปินแห่งชาติในทางอนุรักษนิยม (Conservative) ก็สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้เช่นกัน ถือเป็นช่วงแห่งการเปิดกว้างในการเข้าสู่ตำแหน่งของศิลปินแห่งชาติ
<u>ช่วงที่ 3 ยุคการปรับสมดุลทางการเมืองโดยการรัฐประหารหลังปี พ.ศ. 2549</u>	- ปี พ.ศ. 2552 นายเสกสรรค์ ประเสริฐกุล - ปี พ.ศ. 2553 นายสุรชัย จันทิมาธร	มีความคล้ายคลึงกับช่วงที่ 2 ผู้ที่มีจุดยืนทางการเมืองอย่างชัดเจนสามารถเข้าสู่ตำแหน่งศิลปินแห่งชาติ

* ตารางที่ 1 จะเป็นการกล่าวถึงรายชื่อศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์เฉพาะที่ปรากฏอยู่ในบทความ โดยเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ที่แสดงให้เห็นว่าเป็นผู้มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างชัดเจน และมีการแบ่งช่วงระยะเวลาตามแนวการวิเคราะห์ตัวแบบรัฐราชการในการเมืองไทยของ (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561) โดยเริ่มจากช่วงรัฐราชการของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ที่มีโครงการดังกล่าวขึ้นในปี พ.ศ. 2528 จนถึงช่วงรัฐราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาในปี พ.ศ. 2557 จนถึงปี พ.ศ. 2564 ที่มีการถอดถอนศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ครั้งแรก ดูรายละเอียดเพิ่มในตารางฉบับเต็มที่ เว็บไซต์กรมส่งเสริมวัฒนธรรม สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม

สมัยรัฐบาล	รายชื่อศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์	ลักษณะอุดมการณ์และการแสดงออกทางการเมือง
- รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. 2551 -2554) - รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (พ.ศ. 2554 – 2557)	- ปี พ.ศ. 2554 นายสุชาติ สวัสดิ์ศรี - ปี พ.ศ. 2555 คุณหญิงวิมล ศิริไพบูลย์ - ปี พ.ศ. 2556 นายวินทร์ เลียววารินทร์	ได้ทั้งในทางอนุรักษ์นิยม (Conservative) และในทางก้าวหน้า (Progress)
ช่วงที่ 4 ยุครัฐราชการจากอิทธิพลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ. 2557 - รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	- ปี พ.ศ. 2558 นายไพโรจน์ ช่างงาม - ปี พ.ศ. 2559 นายธัญญา สังขพันธานนท์	- ในช่วงนี้เป็นที่น่าสนใจว่ามีศิลปินผู้ที่เคยวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลชุดก่อนการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 แต่ภายหลังการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาล คสช. ศิลปินเหล่านั้นได้รับเลือกให้เป็นศิลปินแห่งชาติ และโดยมากผู้ได้รับตำแหน่งศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ในช่วงนี้เป็นผู้ที่ไม่ได้มีแสดงออกถึงการต่อต้านรัฐบาลแต่อย่างใด

จากตารางได้แสดงให้เห็นว่า **ช่วงที่ 1 ยุครัฐราชการแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ** (Bureaucratic Polity by Demi Democracy Era) ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 – 2531) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการประกาศยกย่องเชิดชูศิลปินแห่งชาติเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2528 โดยในทางการเมืองถือว่า “รัฐบาลไทยกลับสู่การเป็นรัฐราชการอีกครั้ง หลังจากถูกถ้ายอำนาจโดยกลุ่มภาคประชาชนในช่วงปี 2516 - 2519 โดยในช่วงนี้รัฐบาลถือว่ามั่งคั่งร่ำรวยมากที่สุดและที่สามารทำงานได้อย่างต่อเนื่อง และถือเป็นยุคทองของบรรดาข้าราชการผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่เคยเติบโตและมีบทบาทสำคัญในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ที่ถือว่าเป็นยุคเฟื่องฟูแห่งการปกครองในรูปแบบรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) “ได้กลับมาเป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจอีกครั้ง” (อดิพันธ์ พรหมพันธุ์ใจ, 2558, หน้า 1)

ทั้งนี้ กลุ่มผู้ที่ได้รับการยกย่องให้เป็นศิลปินแห่งชาติในยุคนี้ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มศิลปินที่มีแนวคิดในทางอนุรักษ์นิยม (Conservative) เช่น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (2528), นางกัณหา เคียงศิริและ

ระบอบการเมืองไทยในสมัยนั้นถูกเรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” เนื่องจากแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา แต่ทว่านายกรัฐมนตรีคือตัว พลเอกเปรมนั้นไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังเอื้อให้ผู้ดำรงนายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง

จาคูรงค์ สุทาวัน

นายอบ ไชยวสุ (2529) และหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นต้น โดยที่ไม่มีศิลปินที่มีแนวคิดในทางก้าวหน้า (Progressive) ที่สามารถเข้าสู่การเป็นศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ได้เลย** ซึ่งกลุ่มศิลปินแห่งชาติในช่วงนี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในกลไกสำคัญภายใต้อุดมการณ์รัฐราชการ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนจากบทบาททางการเมืองของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยมีการแสดงให้เห็นถึงการอุปถัมภ์ค้ำชูซึ่งกันและกันกับรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในบันทึกเรื่องเล่าของพรรคกิจสังคมที่เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐดังนี้

“พลเอกเปรมได้ไปกล่าวขอบคุณพรรคกิจสังคมที่เป็นแกนนำในการเสนอชื่อของพลเอกเปรมให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง รวมถึง “ส่งเทียบเชิญ” ให้กลับมาร่วมรัฐบาลด้วยกันอีก ซึ่งท่านอาจารย์คึกฤทธิ์ก็ตอบรับ ว่าเป็นการตอบรับที่มีปัญหา เพราะโดยใจจริงก็ยังไม่ลืมกับสิ่งที่พลเอกเปรมได้กระทำกับพรรคกิจสังคม แต่เมื่อเป็นเรื่องที่ “ฟ้ากำหนด” ท่านอาจารย์คึกฤทธิ์จึงจำเป็นที่จะต้อง “กระดองอุ้ม” เอาพลเอกเปรมมาเลี้ยงดูต่อไป”

(เล่าเรื่อง “กิจสังคมเก่า” โดย ทวี สุรฤทธิกุล, 2563)

จากบันทึกดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของอดิศักดิ์ พรหมพันธุ์ (2558) ที่ว่า “พลเอกเปรมได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของแนวทางแบบอนุรักษนิยม (Conservative) ที่สามารถเชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ นักการเมือง นักธุรกิจ เทคโนโลยี และสถาบันพระมหากษัตริย์เอาไว้ได้ และวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในช่วงนั้นยอมรับว่า อำนาจทางการเมืองมาพร้อมกับความดีที่เรียกว่าบารมีทางการเมือง เพราะโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยยังคงไม่เปลี่ยนแปลง สังคมไทยที่ยึดโยงอยู่กับระบบอุปถัมภ์ทำให้เกิดการยอมรับระบบรัฐราชการแบบเปิด (Open Bureaucratic Polity) ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (อดิศักดิ์ พรหมพันธุ์, 2558, หน้า 1)

ช่วงที่ 2 ยุคแห่งการทำลายอำนาจรัฐราชการโดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง (Post Demi Democracy Era) เมื่อสิ้นสุดการเมืองในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การเมืองไทยได้เข้าสู่ระบอบการเมืองที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่มากขึ้นจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง แม้จะมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจนอาจเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยเต็มใบก็ตาม แต่เป็นการแสดงถึงการอ่อนกำลังลงของการปกครองแบบรัฐราชการ (ลิขิต วีรเวศ, 2548, หน้า 221) แต่การที่ความนิยมของรัฐบาลพลเอกชาติชายซึ่งเป็นผลมาจากการมีที่มาจากการเลือกตั้ง การวางตัวของนายกรัฐมนตรีที่เข้าถึงได้ ภาพลักษณ์ที่โดดเด่นกล้าตัดสินใจ รัฐบาลสามารถ

** การกล่าวถึงศิลปินแห่งชาติในงานชิ้นนี้ หมายถึง การกล่าวถึงศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์เท่านั้น

แก้ปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนได้ดี และรวดเร็ว รวมถึงการที่รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมาจากการสำรวจทัศนคติของประชาชนหลังจากที่รัฐบาลของพลเอกชาติชายบริหารประเทศได้ 6 เดือน (กัทร เวหน, 2540, หน้า 101) ประเด็นดังกล่าวเปรียบเทียบกับให้เห็นถึงความแตกต่างพอสมควรถึงความพึงพอใจต่อรัฐบาลที่มีที่มายึดโยงกับประชาชนในช่วงนี้

ด้วยการอ่อนกำลังลงของรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ในสมัยพลเอกเปรม โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2535 - 2539 เป็นช่วงที่ภาคประชาชนได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างที่นำมาสู่การตั้งสภาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีพรรคไทยรักไทยสามารถชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นรัฐบาลพรรคใหญ่ที่กุมเสียงข้างมาก และมีเสถียรภาพสูงจากการไม่ต้องประนีประนอมกับพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่น ๆ โดยการขึ้นมาสู่อำนาจของนายทักษิณ ชินวัตร นั้นนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญทางการเมืองไทยหลายประการ (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2562, หน้า 118)

อย่างไรก็ดี ด้วยกระแสการปฏิรูปการเมือง และความมีเสถียรภาพของรัฐบาลพลเรือน รวมถึงอุดมการณ์ของรัฐราชการที่เบาบางลง ทำให้การประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติในช่วงนี้มีศิลปินที่มีแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างหลากหลาย ไม่จำกัดแค่เพียงศิลปินที่มีแนวคิดในทางอนุรักษนิยม (Conservative) ดังเช่นในยุคที่ 1 โดยหมายความว่าสำคัญคือในปี พ.ศ. 2533 ผู้ที่ได้รับตำแหน่งศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์คือ “นายศักดิ์ชัย บำรุงพงษ์” โดยถือว่าเป็นผู้ที่มีแนวคิดในทางก้าวหน้า (Progressive) คนแรกที่เข้าสู่ตำแหน่งได้ เขาได้สร้างผลงานชิ้นสำคัญคือนวนิยายเรื่อง “ปีศาจ” ที่ถือได้ว่าเป็นงานเขียนที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความคิดของคนหนุ่มสาวในช่วงหลังทศวรรษ 2510 จนมีผู้เรียกหนังสือเล่มนี้ว่าเป็น ‘ต้นธารวาทกรรมฝ่ายซ้ายไทย’ (โสภา ชนะมูล, 2550) และตามมาด้วยคนอื่น ๆ อีกเช่น นายสุวัฒน์ วรดิลก (2534), นายคำสิงห์ ศรีนอก (2535), นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ (2536), นายณรงค์ วงษ์สวรรค์ และนายทวีป วรดิลก (2538) นายสุจิตต์ วงษ์เทศ (2545) โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีการแสดงออกถึงการเป็นปัญญาชนฝ่ายก้าวหน้า มีความหลากหลายทางความคิด และถูกมองว่าเป็นฝ่ายซ้ายในขณะนั้น ซึ่งสอดคล้องกับงานของโสภา ชนะมูล ว่า “เป็นกลุ่มปัญญาชนที่มีพลังในการเสนอทัศนะที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตย” และกลุ่มบุคคลเหล่านี้โดยมากมักจะถูกพิษผลทางการเมืองจากรัฐราชการจนต้องขอลี้ภัยในต่างประเทศเช่นเดียวกัน (โสภา ชนะมูล, 2550)

ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2541 พลตำรวจเอกวิเชียร เดชฤกษ์ ซึ่งถือว่าเป็นนักเขียนที่แสดงถึงจุดยืนทางอุดมการณ์ในแบบอนุรักษนิยม (Conservative) อย่างชัดเจน สามารถเข้าสู่ตำแหน่งศิลปินแห่งชาติได้เช่นกัน ซึ่งถือว่าเป็นช่วงที่อุดมการณ์ของรัฐเปิดรับความแตกต่าง แม้ว่าจะมีช่วงสั้น ๆ ที่เกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 ที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเอกชาติชายกับกลุ่มข้าราชการประจำ และการบริหารงานของรัฐบาลพลเอกชาติชายที่ได้ตั้งทีมบ้านพิษณุโลกขึ้นมาเป็นที่ปรึกษาทางการเมือง ทำให้เป็นการลดทอนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของบรรดาข้าราชการระดับสูงในการกำหนดนโยบายสำคัญ (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2562, หน้า 129) ลักษณะดังกล่าวถือเป็นการตอกย้ำว่า

จาตุรงค์ สุทวาทัน

“การเกิดขึ้นของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งถือเป็นการสร้างความสั่นคลอนของระบบรัฐราชการจนส่งผลให้อุดมการณ์ของรัฐราชการอ่อนแอลง และถือเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มศิลปินที่มีอุดมการณ์ที่แตกต่างหลากหลายสามารถเข้าสู่การเป็นศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ได้

ช่วงที่ 3 ยุคการปรับสมดุลทางการเมืองของรัฐราชการโดยการรัฐประหารภายหลังปี พ.ศ. 2549 (Balance Adjustment of Bureaucratic Polity after Coup 2006 Era) การก้าวขึ้นสู่ความสำเร็จของรัฐบาลไทยรักไทย^{*} ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาได้ลดทอนอำนาจของรัฐราชการ ซึ่งการที่ฝ่ายการเมืองได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนกว่า 10 ล้านคนเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก ทำให้รัฐบาลมีอำนาจขึ้นเหนือฝ่ายรัฐราชการ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549, หน้า 115) เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าเมื่อรัฐราชการถูกทำลายอำนาจดังเช่นกรณีของบ้านพิษณุโลกในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย และตามมาด้วยทีมงานไทยรักไทยในสมัยของรัฐบาลนายทักษิณที่ได้เลือกกำหนดนโยบายผ่านคนของตนที่ไม่ได้มาจากเครือข่ายรัฐราชการ มักจะเกิดวาระแห่งการต่อต้านจนเกิดสถานการณ์ความไม่สงบในการเมืองไทยจนเปิดช่องให้เกิดการรัฐประหาร ในปีพ.ศ. 2549 ในที่สุด (เมธีพัชญ์ จงวโรทัย, 2551)

อย่างไรก็ตามหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 กลุ่มการเมืองของไทยรักไทยยังได้รับชัยชนะกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง มีเพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ที่พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นรัฐบาล โดยการสนับสนุนของพรรคภูมิใจไทย โดยชัชฎา กำลังแพทย์ได้เสนอว่า “การประสานผลประโยชน์ของรัฐราชการกับพลังนอกรัฐราชการนั้นไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ซึ่งเห็นได้ชัดจากการรัฐประหารซ้ำในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นหมุดหมายสำคัญในการบอกว่า การปรับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มรัฐราชการและกลุ่มพลังนอกรัฐราชการนั้นไม่ได้อยู่ในระดับที่รัฐราชการได้ผลประโยชน์ในการคุมมนโยบายสำคัญ ดังที่ต้องการนำมาสู่การบริหารงานของรัฐบาล คสช. โดยการรัฐประหาร (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2562, หน้า 129)

จากประเด็นดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่าพลังของกลุ่มนอกรัฐการนั้นทำให้อำนาจในการควบคุมผลประโยชน์ของรัฐราชการนั้นอ่อนกำลังลงไปเช่นเดียวกับในช่วงยุคยุคหลังประชาธิปไตยครึ่งใบทำให้ประตูในการควบคุมกลไกทางอุดมการณ์รัฐนั้นเปิดกว้างอีกครั้ง ซึ่งจะสังเกตได้ว่าผู้ที่ได้รับการเชิดชูให้เป็นศิลปินแห่งชาตินั้นมีความแตกต่างหลากหลาย โดยมีทั้งผู้ที่แสดงออกทางการเมืองอย่างชัดเจนว่ายืนอยู่ในฝั่งก้าวหน้า (Progressive) ในช่วงเวลานั้น เช่น เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2552), สุรัชย์ จันทิมาธร (2553), สุชาติ สวัสดิ์ศรี (2554) และในทางอนุรักษนิยม (Conservative) ประกอบด้วยคุณหญิงวิมล ศิริไพบูลย์

^{*} “ระบอบทักษิณ” ระบอบการเมืองที่มีฐานเสียงมาจากการเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากที่ทรงพลังที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ซึ่งได้กลายเป็นรัฐบาลอำนาจนิยมจากการเลือกตั้งที่มีความชอบธรรมจากเสียงส่วนมากของประชาชนเป็นภัยคุกคามครั้งใหม่ของรัฐราชการไทย จากความพยายามที่รัฐบาลต้องการจะปฏิรูป แทรกแซง และปรับโครงสร้างระบบราชการเดิมให้กลายเป็นระบบราชการใหม่ที่รับใช้ประชาชนและปรับลดอำนาจในการออกนโยบายเศรษฐกิจของรัฐราชการลงจากความล้มเหลวของบรรดาสถาบันเทคโนโลยีต่อการรับมือวิกฤติเศรษฐกิจ เครือข่ายกลุ่มพลังรัฐราชการจึงได้ตอบโต้ภัยคุกคามครั้งนี้ด้วยการก่อรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557

(2555) และวินทร์ เลียววารินทร์ (2556) เป็นต้น กลุ่มบุคคลเหล่านี้คือกลุ่มที่ออกมาส่งเสียงทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันกลุ่มศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์คนอื่น ๆ เลือกที่จะทำงานในด้านวรรณกรรมโดยมิได้แสดงออกในทางการเมืองมากดังเช่นในกรณีข้างต้น

ช่วงที่ 4 ยุครัฐราชการจากอิทธิพลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในปี พ.ศ. 2557
การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 และนำมาสู่การปกครองภายใต้รัฐบาลของ คสช. ที่ปักหลักครองอำนาจอย่างต่อเนื่อง และยังไม่มียุติลงโดยง่าย การเข้ามายึดอำนาจของ คสช. เป้าหมายหลักและมาตรการแรกที่เร่งดำเนินการคือการปฏิรูปการเมืองโดยใช้อำนาจพิเศษภายใต้กฎอัยการศึก, กฎหมายอาญามาตรา 112 และการจัดระเบียบการชุมนุมต่าง ๆ ซึ่ง คสช. มองว่าเป็นชนวนเหตุแห่งความแตกแยก ความไม่สามัคคีของคนในชาติเพราะที่ผ่านมารัฐบาลต้องเผชิญกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองหลายต่อหลายครั้งจนไม่สามารถบริหารประเทศได้ตามปกติ ทั้งนี้ คสช. ยังพยายามสร้างสถาบันกลไกทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการต่าง ๆ และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มีที่มาจากเสียงของประชาชนเพื่อวางกลไกควบคุมพลังจากระบบประชาธิปไตยเสียงข้างมากในอนาคต ผู้ขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายสำคัญ และรักษาระเบียบอำนาจเดิมท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย (ชัชวาลย์ กำลังแพทย์, 2562, หน้า 234)

การพยายามระดมเครื่องมือกลไกของรัฐบาลอย่างเต็มที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการควบคุมบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงอื่น ๆ นอกกระบวนการ ทำให้กลไกในเชิงอุดมการณ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมมีผลบังเกิดอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น การประกาศยกย่องเชิดชูศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ในยุคนี้ ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่ได้รับตำแหน่งมักจะเป็นผู้ที่ไม่ได้แสดงออกทางการเมืองอย่างชัดเจน หรือถ้าแสดงออกจะเป็นไปในแนวทางที่สนับสนุนรัฐบาลและเห็นבแนมรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น ไพโรจน์ ไขว้วาม ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ (2558) ที่เขียนบทกวี “เพลงยาวถึงรัฐบาลจากการเลือกตั้ง” มีเนื้อความว่า

“ด้วยสามัญสำนึกที่รู้สึกรู้สา จากหัวใจมวลประชามหาศาล
ย่อมเหลืออดเหลือทน...เกินทนทาน เสียงแข่งด่า รัฐบาลจึงก้องดัง ไซ้หลงเชื่อใครลูก
“ปลุกระดม” แต่ความจริงสั่งสมมันร้องสั่ง มโนธรรมสำเหนียกเพรียกพลัง มนุษย์ยังคง
มีศักดิ์ศรีมนุษย์

(เพลงยาวถึง รัฐบาลจากการเลือกตั้ง 24 มิถุนายน 2551 แบบย่อ)

และตามมาด้วยบทกวีของธัญญา สังขพัฒน์านนท์ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ (2559) เรื่อง “คดีหุ” ที่มีเนื้อความว่า

“คดีลี้ลับเกี่ยวกับหุ มาคิดดูหุไม่ดีนี้เสียหาย อ้างเรื่องหุหลบหนีตามพี่ชาย
หุคุณป้าข้างร้ายเหลือประมาณ”

(Truthforyou , 2564)

โดยมีการวิพากษ์ถึงบทกวีนี้ว่าเป็นการดูหมิ่นสตรีเพศ และเหินเบนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี โดยใช้คำพวน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐราชการของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาจะพยายามเข้าควบคุมตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ อย่างเคร่งครัด แต่จากข้อสรุปของชัชฎา กำลังแพทย์ ที่เสนอว่า “รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้น ไม่สามารถสร้างรัฐราชการที่แข็งแกร่งอย่างในช่วงจอมพลสฤษดิ์ และพลเอกเปรมได้ เพราะพลวัตจากรัฐราชการที่ตัวแสดงจากภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ที่แข็งแกร่งขึ้น ทั้งยังมีอำนาจอาญาสิทธิ์ของมาตรา 44 ที่หัวหน้า คสช. สามารถสั่งการได้ในทุกมิติเพื่อความมั่นคงสงบเรียบร้อยของประเทศ นอกจากนี้ กฎกติกาการเลือกตั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 และยุทธศาสตร์ชาติที่ คสช. และเครือข่ายเป็นผู้กำหนดไว้อย่างอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต และไม่สามารถควบคุมระบบทางการเมืองได้ทุกภาคส่วนดังเช่นรัฐราชการในอดีต (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2562, หน้า 231) ประเด็นในข้างต้นชี้ให้เห็นว่า “รัฐให้อำนาจกับราชการเพิ่มขึ้น” เพื่อจัดการควบคุมเสรีภาพของศิลปินโดยในพื้นที่ทางเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของศิลปินจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์และนำไปสู่การตรวจสอบ ดังที่ปรากฏขึ้นในกรณีของ “นายสุชาติ สวัสดิ์ศรี” เป็นต้น

(2) การประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) โดยการสร้างต้นแบบศิลปินแห่งชาติในทางอนุรักษนิยม (Conservative) จะเห็นได้ว่าในยุคเริ่มต้นโครงการศิลปินแห่งชาติในปี พ.ศ. 2528 จนถึงปี พ.ศ. 2532 ในยุครัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การเข้าสู่ตำแหน่งศิลปินแห่งชาติจะเห็นได้ว่าเป็นการยึดโยงกับอุดมการณ์ของรัฐกับแนวคิดแบบอนุรักษนิยม (Conservative) โดยผู้ที่เป็นต้นแบบของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์คือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่เปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของปัญญาชนทางจารีตประเพณี ทั้งการแสดงออกถึงจุดยืนในทางการเมืองผ่านสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะกับงานเขียนสำคัญอย่าง “สี่แผ่นดิน” ที่แสดงออกถึงแนวคิดในทางอนุรักษนิยมอย่างชัดเจน โดยในงานศึกษาของอนงค์ รุ่งแจ้ง (2554) เสนอว่า “สี่แผ่นดินเป็นวรรณกรรม ชิ้นเยี่ยมที่แสดงทักษะและฝีมือในการประพันธ์ของนักเขียนเอกผู้ทรงคุณค่าทางวรรณศิลป์ และสมบูรณ์ด้วยองค์ประกอบของวรรณกรรม คือ มีสาระสำคัญที่ถ่ายทอดด้วยเนื้อหาและแนวคิดเด่นชัด มีกลวิธีการประพันธ์ที่เด่นทั้งทางภาษาและวิธีการเขียน กล่าวคือเนื้อหาเป็นบันทึกการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยทางประวัติศาสตร์มีแนวคิดและอุดมการณ์เชิดชูสถาบันกษัตริย์และจารีตประเพณีแบบดั้งเดิม โดยมีแนวคิดในการสะท้อนและให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องชีวิต ส่วนกลวิธีการประพันธ์ซึ่งครอบคลุมทั้งภาษาและวิธีเขียน จัดเป็นเทคนิคเฉพาะที่แสดงฝีมือจนทำให้ได้รับยกย่องในฐานะวรรณกรรมชิ้นเอกของศิลปินแห่งชาติด้านวรรณศิลป์คนแรก” (อนงค์ รุ่งแจ้ง, 2554, หน้า 1)

แม้กระทั่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงงานศิลปะในแขนงอื่น ๆ ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ยังมีวิพากษ์ถึงงานศิลปกรรมภายหลังการปฏิวัติ 2475 ซึ่งแสดงออกถึงการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า

“สำหรับงานศิลปกรรมของไทยหลัง พ.ศ. 2475 ถ้าจะพูดตามตรงและพูดด้วยความรักชาติตามสมควร ก็ต้องบอกว่าเป็นยุคของศิลปกรรมที่เสื่อมโทรมที่สุด คือไม่มีศิลปกรรมไทยเกิดขึ้นในยุคนี้...ผู้นำการปฏิวัติเท่ากับเป็นนักเรียนนอกกลับมาจากฝรั่งเศส รสนิยมในทางศิลปะอะไรของท่านเหล่านั้นอยู่แค่คาเฟ่ริมถนนในกรุงปารีส ภาพที่เห็นสวยงามก็ภาพโป๊...ท่านเรียนวิชาอื่นไม่สนใจศิลปะ ท่านไม่อยู่ในฐานะที่เข้าใจอะไรได้ แต่เมื่อการปฏิวัติเกิดขึ้นแล้ว...การจะเปลี่ยนสังคมไทยก็ต้องเปลี่ยนทุกทาง ศิลปะประเพณีเก่า ๆ เป็นของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ท่านเข้าใจว่าเป็นอย่างนั้น ท่านพยายามเลิกให้สิ้น” (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยท่านปาฐกถาไว้ในปี 2528 ซึ่งเป็นปีที่ท่านได้รับรางวัลศิลปินแห่งชาติคนแรก)

(ชาติรี ประกิตนันทการ , 2563)

ส่วนสำคัญอีกด้านหนึ่งในการแสดงให้เห็นถึงการนำบุคคลต้นแบบในทางอนุรักษนิยมมาเผยแพร่อุดมการณ์ของรัฐคือ ม.ล. ปิ่น มาลากุล ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในช่วงปี พ.ศ. 2500 – 2512 ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดย ม.ล.ปิ่น มีบทบาทอย่างมากในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่ครองตำแหน่งยาวนานกว่าหนึ่งทศวรรษ โดยมีโครงการสำคัญได้แก่ โครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค โครงการดังกล่าวถือเป็นโครงการใหญ่ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาในการจัดการศึกษาไทยอย่างยิ่ง ทั้งนี้ในงานของภาณุพงษ์ สิทธิสาร (2562) ได้สรุปถึงบทบาทด้านการศึกษาของ ม.ล.ปิ่น ว่า “มีลักษณะการบริหารตามที่ตนและเครือข่ายบริหารเห็นว่าเหมาะสมแก่สังคมไทย ซึ่งอาจกล่าวโดยรวบรัดได้ว่า มีลักษณะเชิดชูสถาบันกษัตริย์ อนุรักษความเป็นไทย และพอเพียงแก่ฐานะชาติกำเนิด” (ภาณุพงษ์ สิทธิสาร, 2562, หน้า 110) ซึ่งหลังจากการเป็นพันธมิตรสำคัญในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์มายาวนาน โดยในปี พ.ศ. 2530 ม.ล.ปิ่น มาลากุล จึงได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติให้เป็นศิลปินแห่งชาติ สาขาวรรณศิลป์ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ประเทศไทยเข้าสู่การปกครองแบบรัฐราชการอีกครั้ง

(3) การประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยการที่รัฐราชการนำศิลปินเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองหรือใช้เป็นกลไกเพื่อสร้างคุณประโยชน์ต่อรัฐราชการ โดยแนวคิดการมีศิลปินแห่งชาติ (National Artist) นอกจากในประเทศไทยแล้วยังมีในประเทศฟิลิปปินส์และ (State Artist) ในตุรกี รวมถึง (People's Artist) ซึ่งหมายถึง “ศิลปินของประชาชน” แต่เป็นฐานคิดแบบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตก่อนกาลล่มสลาย จากลักษณะดังกล่าวจึงนำมาซึ่งการตั้งข้อสังเกตกับบทบาทศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ ที่แม้

จาคูรงค์ สุทาวัน

จะเป็นตำแหน่งที่มอบให้โดยรัฐที่มีอุดมการณ์แตกต่างกัน ตั้งแต่รัฐที่เป็นคอมมิวนิสต์ จนถึงรัฐสมัยใหม่ที่ล้วนแต่มีหลักคิดคล้ายกัน นั่นคือต้องสร้างงานที่เป็นประโยชน์ต่อตัวรัฐ (Nation-Building) (โตมร ศุภปรีชา, 2560)

ดังนั้นศิลปินของไทยบางส่วนจึงแสดงออกถึงการสนับสนุนรัฐราชการจนบางครั้งสามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองในอดีต ไม่เว้นแม้แต่ในบางกรณี ศิลปินรับผลประโยชน์จากการเป็นศิลปินแห่งชาติและได้รับผลตอบแทนจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกัน โดยในกรณีแรกคือ “คุณหญิงวิมล ศิริไพบูลย์” คุณหญิงถูกกล่าวถึงในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองที่สำคัญของไทยในฐานะแกนนำของกลุ่มชมรมแม่บ้านที่มีส่วนในการปลุกระดมจนนำมาซึ่งเหตุการณ์ใน 6 ตุลา 2519 ซึ่งเป็นกรณีนองเลือดครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย (โครงการบันทึก 6 ตุลา 2519) หลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลา คุณหญิงวิมลได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ตามด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต่อมาในปี 2522 ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และปี 2527 ได้เป็นผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (สารคดีลิทท์, 2564) โดยตำแหน่งดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยการปกครองแบบรัฐราชการทั้งสิ้น

ในกรณีที่สองคือ “นายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ ศิลปินแห่งชาติในปี พ.ศ. 2536 ผู้ที่ถูกวิพากษ์ว่ามี “อุดมการณ์เปลี่ยนไป” จากที่เคยมีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองในยุค 6 ตุลา 2519 ซึ่งในตอนนั้นกลับทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยนายเนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์ ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ถึงบทบาทการทำงานดังกล่าวไว้ว่า “การมาทำงานตรงนี้เหมือนกับมาเป็นนั่งร้านให้รัฐบาลเผด็จการ แต่ผมคิดกลับว่า ผมกำลังใช้รัฐบาลเผด็จการให้เป็นนั่งร้านทำงานด้านศิลปวัฒนธรรม ใ้สิ่งที่ผมทำ ไม่ใช่มาเป็นนั่งร้านให้รัฐบาล ไม่ใช่มาสมคบกับเผด็จการ เพียงแต่เราต้องการใช้โอกาสที่เรามีผลักดันเรื่องงานด้านศิลปวัฒนธรรม” (เดอะโมเมนต์, 2563) แม้จะเป็นการกล่าวปฏิเสธ แต่จากบทสัมภาษณ์อื่น ๆ ชี้ให้เห็นถึงแง่มุมของการสนับสนุนอำนาจในระบบรัฐราชการและด้วยคำรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งดังเช่นที่ว่า “บางคนยังติดกับดักทางวาทกรรมที่ว่า ทหารมันต้องเป็นเผด็จการอยู่วันยันค่ำ ประชาชนเท่านั้นที่จะเป็นประชาธิปไตย เราได้เห็นแล้วว่าคราวก่อนการเลือกตั้งโดยประชาชนที่เข้ามามันเป็นเผด็จการเสียยิ่งกว่าอะไรทั้งหลายแหล่ ฉะนั้นทหารไม่ใช่เผด็จการต่อไปแล้ว พลเรือนที่พยายามจะรุกไว้ พยายามที่จะคุกคาม อันนี้ก็กลายเป็นเผด็จการได้” (เดอะโมเมนต์, 2563)

* ข้อมูลจากโครงการบันทึก 6 ตุลา ได้กล่าวถึง “ชมรมแม่บ้าน” ไว้ว่า เป็นชมรมก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2519 เพื่อโจมตีขบวนการนักศึกษาที่เคลื่อนไหวต่อต้านฐานทัพอเมริกาโดยตรงโดยมี นางวิมล ศิริไพบูลย์ เป็นแกนนำสำคัญ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลและกลุ่มฝ่ายขวาหลายกลุ่มร่วมมือกันก่อการสังหารหมู่ นักศึกษาประชาชนที่ ม.ธรรมศาสตร์ จนทำให้มีผู้เสียชีวิตฝ่ายประชาชนอย่างน้อย 41 คน และบาดเจ็บ 145 คน ส่วนนักศึกษาประชาชนที่หนีรอดจากการถูกสังหารจำนวน 3,094 คน ถูกจับกุมทั้งหมดภายในวันนั้น

จากบทบาสดังกล่าวนี้นี้ชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างเครื่องมือกลไกของรัฐบาลการโดยการนำศิลปินผู้มีชื่อเสียงเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วงชิงพื้นที่ทางอุดมการณ์ โดยที่รัฐมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนทั้งในส่วนของเงินเดือนและสวัสดิการ โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเผยแพร่หนังสือคู่มือชื่อ “สิทธิประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ” ฉบับที่ตีพิมพ์เดือนเมษายน 2562 โดยสมาชิกวุฒิสภาได้รับเงินประจำตำแหน่ง เดือนละ 71,230 บาท และได้รับเงินเพิ่ม เดือนละ 42,330 บาท รวมเป็นเดือนละ 113,560 บาท ซึ่งเป็นค่าตอบแทนจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มาจากการเลือกตั้ง ข้อมูลดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลและศิลปินแห่งชาติที่ต่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน

สรุปและอภิปรายผล

การประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง “ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์กับอุดมการณ์ของรัฐไทย” คงสามารถกล่าวได้ว่า “การสร้างศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์” มีความสัมพันธ์กับอิทธิพลของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย โดยหากเป็นรัฐบาลที่เป็นพลังนอกระบบราชการ ตำแหน่งศิลปินแห่งชาติก็จะเต็มไปด้วยผู้คนที่มีความคิดทางการเมืองที่แตกต่างหลากหลาย ในขณะที่หากประเทศไทยถูกปกครองด้วยอิทธิพลของรัฐบาลอย่างเต็มกำลัง (Bureaucratic Polity) จะแสดงให้เห็นถึงการพยายามสร้างศิลปินแห่งชาติในแนวทางอนุรักษนิยม (Conservative) และร่วมกันเผยแพร่อุดมการณ์กระแสหลักของรัฐและมีการควบคุมพลังทางแนวคิดอื่น ๆ ที่มาปะทะ โดยจากกฎหมาย พ.ร.บ. วัฒนธรรมแห่งชาติ และกฎกระทรวงวัฒนธรรมแห่งชาติว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งศิลปินแห่งชาติชี้ว่า อำนาจในการแต่งตั้งขึ้นอยู่ กับคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากภาครัฐ 15 คน ทั้งยังประกอบไปด้วยประธานที่เป็นนายกรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงจากทุกกระทรวง นอกจากนี้ยังมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 9 คน ซึ่งทั้ง 9 คนนี้ได้รับแต่งตั้งหรือถอดถอนจากนายกฯ จึงไม่ใช่บุคคลอิสระจากรัฐและฝ่ายราชการแต่อย่างใด ดังนั้นการแต่งตั้งศิลปินแห่งชาติจึงถูกกำหนดจากอำนาจของภาครัฐ โดยอุดมการณ์ของรัฐเป็นแบบใด ก็จะสะท้อนออกมาผ่านการเลือกศิลปินแห่งชาติเพื่อเข้าสู่อำนาจเป็นหนึ่งในกลไกเชิงวัฒนธรรมของรัฐบาลนั่นเอง

ภายใต้แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism) ด้วยแนวการตัดสินใจเลือกอย่างเป็นเหตุผล (Rational choice institutionalism) ซึ่งจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์อยู่ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยในปี 2528 ถือเป็นการก่อรูปขึ้นของสถานะความเป็น “ศิลปินแห่งชาติ” ซึ่งรัฐให้ความหมายโดยรวมว่า “ทรัพยากรบุคคลสำคัญทางด้านศิลปะ ที่ได้สืบสานงานศิลปะของชาติจากอดีตถึงปัจจุบันและดำรงสืบไปในอนาคต” แต่เมื่อศิลปิน (Actor) อยู่ภายใต้รูปแบบการปกครองซึ่งข้าราชการมี

* ดูเพิ่มใน <https://ilaw.or.th/node/6139> “ส.ว. ชุดพิเศษทำงานครบ 3 ปี ได้เงินไปกว่า 2,000 ล้าน ผ่านกฎหมายแล้ว 35 ฉบับ”

จาคูรงค์ สุทาวัน

อำนาจนำทางการเมืองและคำว่าชาติได้ถูกมัดรวมอยู่ในพื้นที่ทางอุดมการณ์ของรัฐบาลราชการเช่นกัน สถานะดังกล่าวจึงมีอาจปฏิเสธได้ถึงอิทธิพลแห่งรัฐที่เป็นสถาบันทางการเมือง (Institutional) มีส่วนในการใช้กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับที่มี เพื่อให้ศิลปินแห่งชาตินั้นสร้างงานหรือแสดงออกทางการเมืองโดยมีกรอบที่ถูกกำหนดจากอุดมการณ์ของรัฐบาลราชการไว้คอยควบคุม ดังนั้นเสรีภาพของศิลปินแห่งชาติจึงกลายเป็นเงื่อนไขในข้อตกลงที่มาจากความสมัครใจของตัวแสดงทางการเมือง เนื่องจากทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายศิลปินเห็นประโยชน์จากการสร้างความร่วมมือต่อกันหรือแลกเปลี่ยนกัน (gains for cooperation or exchange) โดยในประเด็นนี้ จุดร่วมคือการประกอบสร้างอุดมการณ์แห่งรัฐเพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบรัฐบาลราชการ โดยที่ศิลปินต่างได้รับความสัมพันธ์และความพึงพอใจในตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง* (office preference) เช่น เงินเดือน อิทธิพล สิทธิพิเศษต่าง ๆ

ดังนั้นจุดเริ่มต้นในการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอุดมการณ์ของรัฐและศิลปิน จึงจำเป็นจะต้องใช้ปัจเจกบุคคล (Individual) ที่มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกับรัฐนั่นคือ “ศิลปินที่มีแนวคิดในทางอนุรักษนิยม” (Conservative) ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นต้นแบบและทำหน้าที่เผยแพร่แนวคิดของรัฐ และเมื่อใดก็ตามที่อำนาจของรัฐบาลราชการถูกสั่นคลอนจากองคาพยพจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่อยู่นอกระบบ (Out Bureaucratic Polity) เมื่อนั้นอุดมการณ์ของรัฐจะถูกเบิกกว้างและเปิดรับศิลปินในแนวทางอื่น ๆ เข้าสู่ตำแหน่งได้เช่นกัน ซึ่งแตกต่างจากในยุครัฐบาลราชการในพลเอกเปรม ที่ไม่มีศิลปินที่มีแนวคิดในทางก้าวหน้า (Progressive) เข้าสู่ตำแหน่งได้เลย

ในประเด็นดังที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับข้อเสนอหลักทางทฤษฎีของแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New institutionalism) ก็คือ “พฤติกรรมต่าง ๆ ของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นมักจะได้รับอิทธิพลจากข้อกำหนดของสถาบันทางการเมืองที่มีโครงสร้าง (Structured Institution) (Lowndes, 2002, p. 94) ซึ่งในที่นี้คือ “รัฐบาลราชการ” นั้นเอง ในขณะเดียวกันการประกอบสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างอุดมการณ์ของรัฐกับศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์นั้น ได้มีการวิเคราะห์ถึงอิทธิพลจากสถาบันทางการเมืองที่ไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Institution) ตามแนวคิดของ Mancur Olsen เช่นกัน โดยการกระทำรวมหมู่ของกลุ่มตัวแสดงทางการเมือง (Mancur Olsen, 1965) คือ “กลุ่มศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์” จะเห็นได้ว่า “กลุ่มผู้ได้รับเลือกให้เป็นศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์” ในจำนวนไม่น้อยที่มีแนวโน้มในการเลือกที่จะไม่แสดงออกทางการเมืองมากนัก เพราะมองว่าการแสดงออกทางการเมืองมีต้นทุนและอาจถูกต่อต้านจากกลุ่มประชาชนผู้เห็นต่างได้ จึงมักแสดงออกถึง “การเป็นคนกลาง” ซึ่งตาม

* อย่างไรก็ตาม มีศิลปินผู้ปฏิเสธข้อตกลงของรัฐเช่นกัน โดยนายสุจิตต์ วงษ์เทศ ซึ่งได้รับเชิดชูเกียรติแล้วอย่างเป็นทางการและมีชื่อในเอกสารว่าเป็นศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ พ.ศ. 2545 ทว่ามีการปฏิเสธการรับตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “คำตอบแทน” รายเดือน รวมถึงสวัสดิการจากรัฐ ด้วยเหตุผลที่ว่าตน “มือไม่ถึงขั้น” และไม่ต้องการรับเงินจากภาษีจากประชาชน ซึ่งเห็นว่ารัฐควรนำไปใช้ในกรณีอื่น ๆ ที่สำคัญกว่า

แนวคิดของ Olsen เรียกว่า (free rider) ดังนั้นผู้ที่แสดงออกทางการเมืองอย่างโจ่งแจ้ง จึงมีทั้งผู้ที่ได้รับทั้งคุณและโทษดังการวิเคราะห์ในกรณีต่อไปนี้

ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา การเสนอชื่อถอดถอนศิลปินแห่งชาติมีอยู่ 2 กรณีด้วยกัน กรณีแรกคือ “นายธัญญา สังขพัฒน์านนท์ ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ปี 2559” หลังจากเขียนกลอนที่มีถ้อยคำในเชิงเหยียดหยามสตรีเพศในสื่อสังคมออนไลน์ (Truthforyou, 2564) หลังจากนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรอดีตนายกรัฐมนตรี หลบหนีไปยังต่างประเทศ แต่กรณีดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้ช่วงระยะเวลาที่อุดมการณ์ของรัฐดำเนินไปด้วยอิทธิพลของรัฐบาลทหาร การเสนอถอดถอนจึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอ และในกรณีล่าสุดที่นายสุชาติ สวัสดิ์ศรี ศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ปี 2554 ซึ่งมีผู้เสนอว่า “เป็นการถอดถอนตำแหน่งที่คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติใช้อำนาจตีความกฎหมายและบัญญัติคำว่าประพจน์ “เสื่อมเสีย” ขึ้นมาเอง โดยกฎกระทรวงฯ ไม่ได้บัญญัติลักษณะของการเสื่อมเสียไว้ คณะกรรมการฯ จึงไม่มีอำนาจบัญญัติลักษณะของการเสื่อมเสียขึ้นมาเองตามอำเภอใจ หรือตามทัศนคติทางการเมืองของตน” (ชานาญจันทร์เรือง, 2564) ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของชัชฎา กำลังแพทย์ ที่เสนอว่า ลักษณะของรัฐบาลทหาร คสช. ได้มีการตั้งกลไกคณะกรรมการใหม่ ๆ ที่เป็นการร่วมมือที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนด้วยการประสานพลังกับกลุ่มชนชั้นอื่น ๆ ทางสังคม ซึ่งนอกจากจะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพการแสดงออกของประชาชนแล้ว ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นประเด็นขัดแย้งกับ คสช. ล้วนถูกทำให้เงียบด้วยมาตรการต่าง ๆ ทั้งการออกกฎหมาย และการปราบปรามผู้เห็นต่างอย่างเข้มงวด (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561)

งานศึกษาเรื่อง “การประกอบสร้างศิลปินแห่งชาติ”: บทสะท้อนว่าด้วยการแสดงออกทางการเมืองของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ภายใต้ระบอบรัฐบาลทหารไทย ได้แสดงให้เห็นว่า “การประกาศยกย่องเชิดชูศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ได้เป็นหนึ่งในกระบวนการประกอบสร้างอุดมการณ์ของรัฐที่ยึดติดกับแนวคิดในทางอนุรักษนิยม (Conservative) โดยมีรัฐบาลที่มีลักษณะการปกครองในรูปแบบรัฐบาลทหาร (Bureaucratic Polity) เป็นตัวแปรสำคัญในการควบคุมพื้นที่ทางเสรีภาพและอุดมการณ์ แม้ด้วยพลวัตทางการเมืองที่ไม่หยุดนิ่ง ส่งผลให้เกิดกลุ่มพลังจากภาคประชาชนที่ค่อย ๆ ทำให้อำนาจของรัฐบาลทหารนั้นอ่อนกำลังลง และเปิดโอกาสให้ศิลปินที่มีความแตกต่างหลากหลายในทางอุดมการณ์ได้มีโอกาสเข้าสู่อำนาจ

* ราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่กฎกระทรวงกำหนดสาขา คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและประโยชน์ตอบแทนของศิลปินแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563 เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่ศิลปินแห่งชาติเป็นผู้สร้างสรรค์ผลงานศิลปะที่ทรงคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เป็นศิลปินแห่งชาติ จึงต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติของศิลปินแห่งชาติให้เหมาะสม และกำหนดให้คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติอาจยกเลิกการยกย่องเชิดชูเกียรติศิลปินแห่งชาติซึ่งมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ รวมทั้งให้งดการจ่ายประโยชน์ตอบแทนได้ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการแก้ไขกฎกระทรวงเพื่อเหตุผลทางการเมือง เพื่อถอดถอนศิลปินแห่งชาติที่เห็นต่างทางการเมืองหรือไม่

จาคูรงค์ สุทาวัน

เป็นศิลปินแห่งชาติ ทั้งนี้การได้รับบทบาทศิลปินที่ถูกกำกับโดยอำนาจรัฐ เสรีภาพในการแสดงออกจึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ศิลปินต้องแลกด้วยการทำงานภายใต้อุดมการณ์รัฐราชการ ซึ่งรัฐต่างตอบแทนผลประโยชน์ในรูปของเงินเดือน และสวัสดิการ และในบางกรณีอาจพ่วงด้วยตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กันไป กรณีการถอดถอนศิลปินแห่งชาติ “นายสุชาติ สวัสดิ์ศรี” ที่เกิดขึ้น ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนการในการรักษารูปแบบอำนาจของรัฐราชการตามที่รัฐไทยเคยประสบผลสำเร็จในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังนั้นการจะได้มาซึ่งเสรีภาพทางการเมืองของศิลปินแห่งชาติจึงต้องดูที่เงื่อนไขในการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลว่า “ได้รับอำนาจมาจากประชาชนหรือมาจากอำนาจในทางอื่นใด” มิเช่นนั้น “ศิลปินแห่งชาติ” จึงเป็นได้เพียง “ศิลปินแห่งรัฐราชการ” และกลายเป็นเจ้าหน้าที่รัฐโดยสมบูรณ์ มีการแต่งตั้งได้ก็ย่อมถอดถอนได้ โดยที่ไม่เกี่ยวกับคุณงามความดีด้านศิลปะหรือคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติเช่นกัน แต่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจหรือความจำเป็นของรัฐในการรักษาอำนาจนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดของศิลปินแห่งชาติสาขาวรรณศิลป์ ที่แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างชัดเจนเท่านั้น ยังขาดในส่วนของการศึกษาแนวคิดของศิลปินแห่งชาติในสาขาอื่น ๆ รวมถึงการแบ่งขั้วด้านอุดมการณ์ของศิลปินแห่งชาติในระดับปัจเจกบุคคล จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในด้านความคิดทางการเมือง (Political Thought) โดยการตีความในประเด็นนี้ หากจะมีความคิดเห็นที่แตกต่าง ผู้เขียนขอเน้นย้ำถึงความบกพร่องในความลุ่มลึก และยินดีอย่างยิ่งหากมีการนำประเด็นดังกล่าวไปศึกษาเพิ่มเติม ดังนั้น ถ้าเป็นงานที่ศึกษาแนวคิดทางการเมืองของศิลปินแห่งชาติในสาขาอื่น ๆ โดยศึกษาควบคู่กับบริบทการบริหารของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2528 ที่เป็นการริเริ่มโครงการศิลปินแห่งชาติ จนถึงช่วงเวลาปัจจุบัน น่าจะช่วยค้นพบข้อคิดเห็น และสามารถเติมเต็มประเด็นในการวิจัยในครั้งต่อไปได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- กำธร เวหน. (2540). *เสถียรภาพของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยไทย: ศึกษากรณีรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กุลดา เกษบุญชู มีดี. (2550). *การเมืองไทยในยุคสฤษดิ์ - ถนอมภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก*. กรุงเทพฯ: ธนาครแห่งประเทศไทย.
- จาคูรงค์ สุทาวัน และวีระ หวังสัจจะโชค. (2564). แนวคิดนักกฎหมายแบบอนุรักษนิยม: การตีความรัฐธรรมนูญด้วยกรอบแนวคิดปัญญาชน. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*, 9(1), 80-106.
- ชนิดา ชิตบัณฑิตย์. (2550). *โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจนำในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

- ชัชฎา กำลังแพทย์. (2561). รัฐสุลต่าน อาหรับปสปรัง การพัฒนาประชาธิปไตยในอียิปต์. *วารสาร ธรรมศาสตร์*, 37(3), 121-142.
- ชัชฎา กำลังแพทย์. (2562). พลวัตและการปรับตัวของรัฐบาลราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบ รัฐบาลการ สมัยสมัยและรัฐบาลการสมัย คสช. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาติรี ประกิตนทการ. (2563). ศิลปะ-สถาปัตยกรรมคณะราษฎร สัญลักษณ์ทางการเมืองในเชิง อุดมการณ์. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2564). รู้ทันการปลด "ศิลปินแห่งชาติ". วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/960128>
- เดอะโมเมนตัม. (2563). “ผมไม่ใช่หนังรัฐบาลเผด็จการ แต่ผมใช้รัฐบาลเผด็จการเป็นหนังทำงาน ด้านศิลปวัฒนธรรม” เนาวรัตน์ พงษ์ไพบูลย์. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://themomentum.co/interview-politics-nawaratphongphiboon/>
- เดอะอีสาน เรคคอร์ด. (2564). สุชาติ สวัสดิ์ศรี : สังคมใดไม่มีเสรีภาพ สร้างศิลปินใหญ่ไม่ได้. วันที่ค้น ข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://theisaanrecord.co/2021/09/21/suchartsawatsri-and-the-national-artist/>
- โตมร ศุภปรีชา. (2560). ศิลปินแห่งชาติมีไว้ทำไม. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://thematter.co/thinkers/national-artist>
- ถนอม ชากักดี. (2555). การสถาปนาพื้นที่ทางศิลปะในบริบทของชุมชนเมือง กรณีศึกษา การเปลี่ยนผ่าน จากโรงงานสู่พื้นที่ทางศิลปะ 798 กรุงเทพมหานคร สาธารณรัฐประชาชนจีน. *วารสารสถาบัน วัฒนธรรมและศิลปะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 16(2), 107-120.
- ทวี สุรฤทธิกุล. (2563). เล่าเรื่อง “กิจสังคมเก่า”. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://siamrath.co.th/n/175094>
- ทรูทฟอรั. (2564). ย้อนปม “ไพฑูรย์ ธีรญา” แต่งกลอนวิจารณ์ “ยิ่งลักษณ์” ลือสะพัด “สุชาติ” อยู่ เบื้องหลัง เคยกล่าวชื้อถอดพันศิลปินแห่งชาติ!?. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้ จาก <https://truthforyou.co/62248/>
- ธนบรรณ อุทองมาก. (2560). รัฐบาลราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2564). ศิลปินแห่งรัฐบาลราชการไทย. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/2021/12/96372>
- ปิปีชี นิวส์. (2564). สุชาติ สวัสดิ์ศรี รู้สึกแปลกแยก ย้อนแย้ง หลังถูกปลดจากศิลปินแห่งชาติ. วันที่ค้น

จตุรงค์ สุทวาทัน

- ข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-58897685>
- ภณิพล อภิชิตสกุล. (2018). นโยบายศิลปะสาธารณะ 1% โดยรัฐบาลได้วัน. *Silpakorn University Journal of Fine Arts Vol*, 6(1), 195.
- ภัทรพา โต๊ะบุรินทร์. (2561). อิสรเสรีภาพของสื่อศิลปะการแสดงในการนำเสนอประเด็นทางการเมืองหลังรัฐประหาร 2557: กรณีศึกษาพระจันทร์เสี้ยวการละครและกลุ่มละคร B-floor. *วารสารศิลป์ปริทัศน์*, 6(2), 16-25.
- ภานุพงศ์ สิทธิสาร. (2562). ชนชั้นนำไทยกับการจัดการการศึกษาไทย: หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล กับโครงการด้านการศึกษา พ.ศ. 2490 - 2512. *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- มติคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2564 เมื่อวันจันทร์ที่ 4 ตุลาคม 2564.
- มติชนออนไลน์. (2560). *กลอนคดี*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก https://www.matichon.co.th/book/news_644348/attachment/%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B8%94%E0%B8%B5%E0%B8%AB%E0%B8%B9
- เมธีพัชญ์ จวงโรทัย. (2551). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง *ทิศทางประชาธิปไตยในประเทศไทย: วิเคราะห์กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2548). *การเมืองการปกครองของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระ หวังสัจจะโชค. (2556). *การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว*. วิทยานิพนธ์ในรัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เวย์ แมกกาซีน. (2564). *ทัศนะวิพากษ์ในยุคสมัยที่เสรีภาพของศิลปินไทยถูกกดต่ำ*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://waymagazine.org/way-conversation-freedom-of-thai-artists/>
- ศุภชัย อาริรุ่งเรือง. (2564). เสียงตะโกนร้องในงานศิลปะกับการเมืองที่ถูกควบคุม. *วารสารศิลปกรรมสาร*, 14(2), 95-111.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2562). *นักวิชาการกับการต่อสู้ช่วงชิงความหมาย “ประชาธิปไตย” ในภาวะวิกฤตทางการเมือง พ.ศ. 2548-2557*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สารคดีไลท์. (2564). *อ่านทรมยันตี จากวรรณกรรมพาฝัน สู่วาทกรรมจำในบันทึก 6 ตุลา*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.sarakadeelite.com/faces/>

thommayanti-thai-writer/

สุรพศ ทวีศักดิ์. (2561). *รัฐกับศาสนา: ศีลธรรม อำนาจ และอิสรภาพ*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.

สุรพศ ทวีศักดิ์. (2562). *มนุษย์กับเสรีภาพ มุมมองทางปรัชญา คานท์ มิลล์ รอลล์*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2561). *โลกที่ เสกสรรค์ เห็น คือโลกที่ฝ่ายอนุรักษ์นิยม-ก้าวหน้า ไม่เคยคิด*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-43341487>

โสภา ชะนมุล. (2550). *“ชาติไทย” ในทัศนะปัญญาชนหัวก้าวหน้า*. กรุงเทพฯ: มติชน.

อดิพันธ์ พรหมพันธุ์ใจ. (2558). *การเมืองไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์: การบริหารจัดการทางการเมือง (2523 - 2531)*. คุษณินพนธ์ปริญญาคุษณิปบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

อนงค์ รุ่งแจ้ง. (2554). *พลังฝีมือในสี่แผ่นดิน*. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*, 28(3), 107-124.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2536). *มือบมือถือ: ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มติชน.

เอ็มจีอาร์ ออนไลน์. (2551). *เพลงยาวถึงรัฐบาลจากการเลือกตั้ง โดย ไพโรจน์ ไขวงาม*. วันที่ค้นข้อมูล 10 กรกฎาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9510000074059>

ภาษาอังกฤษ

Lowndes, V. (2002). Institutionalism. In Marsh, D. and Stoker, G. (Eds). *Theory and Methods in Political Science*. Hound mills: Palgrave.

Olsen, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Massachusetts: Harvard University Press.

Riggs, F. W. (1964). *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston, Massachusetts: Houghton Mifflin.

Rivard, L. (2014). *America's Hidden History: The Eugenics Movement*. Retrieved December 2, 2020, from <https://www.nature.com/scitable/forums/genetics-generation/america-s-hidden-history-the-eugenics-movement-123919444/>

Takacs, D. (2003). *How does your positionality bias your epistemology?. The Nea Higher Education Journal, Summer, 27-38.*

Book Review: Democracy in Practice

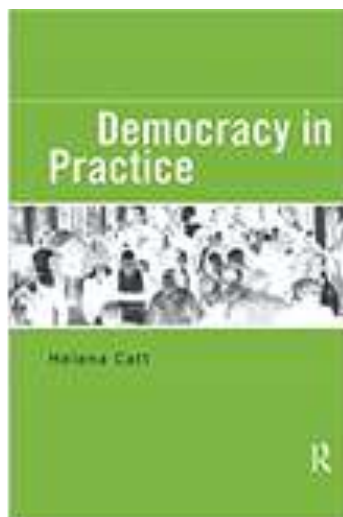
โชติสา ขาวสนิท (Chotisa Cousnit)¹

สรชัย ศรีนิศานต์สกุล (Saurachai Srinisanskun)²

^{1,2}ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Lecturer of Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

E-mail: ¹shotisa@go.buu.ac.th, ²saurachai@gmail.com



Helena Catt. (1999). **Democracy in Practice**. London; New York: Routledge. (174 pages)

เฮเลน่า แคท (Helena Catt) เป็นอาจารย์อาวุโสผู้บรรยายด้านการเมือง ที่มหาวิทยาลัยไคคแลนด์ (Auckland) ประเทศนิวซีแลนด์ แคทเป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ Voting Behavior : A Radical Critique(1996) และ Voter's Choice: Electoral Change in New Zealand?(1992) อีกทั้งเป็นผู้เขียนร่วมสำหรับหนังสือ Season of Discontent: By-elections and the Bolger Government (1993) ด้วย

หนังสือเล่มนี้มีทั้งหมด 8 บท ดังต่อไปนี้

บทที่หนึ่ง ประชาธิปไตยมีความหมายหมายความว่าอะไรตามที่คุณเข้าใจ อ

บทที่สอง กลุ่มสามารถตัดสินใจแบบรวมหมู่ได้อย่างไร

บทที่สาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

บทที่สี่ สิทธิในการเสนอกฎหมายของประชาชน และการออกเสียงประชามติ

บทที่ห้า การเป็นตัวแทน

บทที่หก องค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง

บทที่เจ็ด การประเมินปฏิบัติการประชาธิปไตย

บทที่แปด อนาคตของประชาธิปไตย

หนังสือเล่มนี้ครอบคลุมเนื้อหา ตั้งแต่สภาที่มาจากการเลือกตั้ง การทำประชามติ และการอภิปรายมุ่งหามติเอกฉันท์ กล่าวคือ เป็นการครอบคลุม ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาธิปไตยทางตรง และ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แดพเน้นอธิบายภาคปฏิบัติการประชาธิปไตย ซึ่งไม่ได้ตีกรอบจำกัดอยู่ แต่เฉพาะการตัดสินใจภายในรัฐชาติเท่านั้น ภาคปฏิบัติการประชาธิปไตยสามารถเกี่ยวโยงกับองค์กรทางการเมืองในระดับต่างๆ ทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเชื่อมโยงเกาะเกี่ยวกันอย่างซับซ้อนก็ได้ แดพมองว่า นิยามประชาธิปไตย ที่ว่าการปกครองโดยประชาชน นั้น สามารถตีความได้แตกต่างกันหลายหลายและการอภิปรายความหมายที่แตกต่างกันของนิยามนี้โดยอาศัยตัวอย่างจริงประกอบช่วยในการวิเคราะห์ระดับอำนาจของประชาชนได้ชัดเจนขึ้น เนื่องจากการวิเคราะห์ที่พิจารณาบริบทในการรวมกลุ่มรวมตัวกันว่าเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระดับต่างๆ ประกอบด้วย

บทแรกเป็นการให้ภาพโครงร่างของกระบวนการประชาธิปไตยทั้งสามประเภท โดยแดพจะอธิบายในบทที่สามถึงบทที่หกต่อไป บทแรกนี้ยังเป็นการสำรวจทฤษฎีประชาธิปไตยที่ให้คุณค่ากับความเป็นอิสระเอกเทศและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล แดพอภิปรายอุดมการณ์ และ กระบวนการตัดสินใจเพื่อนำเสนอแนวทางในการบรรลุคุณค่าดังกล่าว และยังได้ชี้ว่าแนวคิดประชาธิปไตยนั้นสามารถกำหนดนิยามได้เพิ่มเติมจากนิยามประชาธิปไตยที่กล่าวถึงกันโดยทั่วไป นั่นคือ การปกครองโดยประชาชน ทั้งนี้เราต้องไม่ยึดติดกับนิยามเดิมเพื่อให้เห็นลักษณะของประชาธิปไตยทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติได้อย่างชัดเจนขึ้น โดยสามารถกำหนดนิยามที่แตกต่างกันได้ตามจุดเน้น หรือการให้ความสำคัญกับมิติต่างๆ ของประชาธิปไตย ดังที่แดพกล่าวไว้ในบทนำของหนังสือว่า “ไม่มีค่านิยมเดียวเมื่อคุณเคลื่อนไปพ้นจากนิยามที่ว่า การปกครองโดยประชาชน” หนังสือเล่มนี้ เสนอแนะแก่นสองแก่น อันได้แก่

1. ประชาธิปไตยในทางปฏิบัติมีความหลากหลายไปตามกลไกที่เฉพาะที่ตอบรับกับความจำเป็นแบบต่างๆ

2. การพิจารณาถึงระดับที่การมีอำนาจของประชาชนในการตัดสินใจเรื่องที่กระทบชีวิตของพวกเขา

บทที่สอง เน้นพิจารณาว่าประชาชนจะตัดสินใจเลือกตัวเลือกที่ชอบมากกว่าได้อย่างไร ปัญหานี้เป็นประเด็นปัญหาหลักประการหนึ่งของประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับทั้งประชาชนผู้เลือกตั้งตัวแทนของตน ตัวแทน และคณะกรรมการตัดสินใจนโยบายหรือจัดสรรนโยบายด้วย

การตัดสินใจในระบบประชาธิปไตยเป็นการตัดสินใจสำหรับกลุ่มรวมหมู่(collectivity) วิธีการหรือกลไกในการตัดสินใจที่แตกต่างกันส่งผลลัพธ์ที่แตกต่างกันตามไปด้วย แคทได้อธิบายประเด็นนี้ด้วยการยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจน เพื่ออธิบายถึงข้อเสียของการตัดสินใจด้วยเสียงส่วนใหญ่ว่าอาจส่งผลกระทบต่อเสียงส่วนน้อยได้ และอธิบายกลไกบางประการที่มีเป้าหมายในการประกันสิทธิของเสียงส่วนน้อย เช่น การใช้โควตา การกำหนดให้เสียงส่วนใหญ่เป็นเฉพาะเสียงที่มีคุณภาพ และการลงคะแนนเสียงไว้ได้ เป็นต้น

บทที่ 3 แคทพิจารณาถึงสถานการณ์ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยชี้ถึงลักษณะเด่นว่าสมาชิกในกลุ่มทุกคนในกลุ่มอภิปรายทุกแง่มุมของการตัดสินใจแต่ละการตัดสินใจแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเห็นพ้องต้องกันกับข้อสรุป เช่น การประชุมของเหล่าแรงงานในเมืองนิวยอร์กแลนด์ และพรรคสีเขียว เป็นต้น แคทบรรยายกระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแบบต่างๆ จากเหตุการณ์จริง จากนั้นจึงวิเคราะห์ว่าเหตุปัจจัยบ้างที่เกื้อหนุนให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมปฏิบัติการได้ดี รวมถึงการชี้ถึงปัญหาของกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม

บทที่ 4 เป็นการอธิบายลักษณะของรูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตยทางตรง ทั้ง ประชาคมติซึ่งเป็นรูปแบบทั่วไปที่สุด และรูปแบบอื่นๆ และวิเคราะห์ให้เห็นว่าจุดแตกต่างที่สำคัญคือผู้ใดสามารถลงคะแนนเสียงและทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้บ้าง แคทได้พิจารณาบทวิจารณ์ประชาธิปไตยทางตรงและนำเสนอมุมมองว่า กระบวนการประชาธิปไตยทางตรงนั้นประชาชนจะมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับใดบ้าง ซึ่งจะต่างไปจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือประชาธิปไตยเสรีนิยม ซึ่งเป็นรูปแบบที่แพร่หลายทั่วไปที่สุด ประชาธิปไตยแบบนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่า คนจำนวนน้อยถูกเลือกขึ้นมาเพื่อทำการตัดสินใจให้กับทั้งหมด จากแนวคิดดังกล่าวนี้ สามารถแยกส่วนที่สำคัญออกได้เป็นสองส่วนคือ การเลือกตัวแทนและการตัดสินใจโดยผู้แทน

บทที่ 5 เป็นการอธิบายแนวคิดการเป็นตัวแทน ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับมอบหน้าที่ให้ทำการแทน(delegate) ที่ทำอย่างที่ได้รับคำแนะนำ หรือผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ (trustees) ซึ่งเป็นคณะผู้แทนที่ทำการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของผู้ประชาชน บทนี้ยังได้วิเคราะห์ถึง การเมืองแห่งการปรากฏ (a politics of presence) และ ความห่วงใยใส่ใจเรื่องจำนวนผู้แทนในสภาที่เป็นผู้หญิง และชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ อีกทั้ง บทนี้ได้อธิบายผลกระทบของโครงสร้างเชิงสถาบัน เช่น ระบบการเลือกตั้ง และรูปแบบของการปกครองผู้แทน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้เป็นองค์ประกอบขององค์การหรือหน่วยที่ทำการตัดสินใจ นั่นคือ รัฐสภา ดังนั้นแล้ว ลักษณะที่กลุ่มนี้ปฏิบัติการจึงเป็นแง่มุมที่สำคัญของประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ

บทที่ 6 แคทวิเคราะห์บทบาทผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งในกระบวนการนโยบายและประเมินระดับการได้รับมอบอำนาจให้กับประชาชน ในการประเมินนี้ แคทอธิบายผู้แสดงบทบาทในขั้นตอนของกระบวนการนโยบายต่างๆ ผู้เล่นมีหลากหลาย เช่น ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ และ กลุ่มกดดัน ที่เข้ามา

เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่การสร้างระเบียบวาระ (agenda setting) ไปจนถึงการตัดสินใจสุดท้าย แคทวิเคราะห์ถึงผลกระทบของระบบรัฐธรรมนูญแบบรัฐสภา และ แบบประธานาธิบดี ที่มีต่อภาคปฏิบัติการของประชาธิปไตย และแคทได้อธิบายแนวคิดเรื่องการเป็นตัวแทน ว่าสัมพันธ์กับการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการนโยบาย

บทที่ 7 เสนอแนวคิดว่าการปฏิบัติการของประชาธิปไตยมีความหลากหลาย โดยสามารถจัดหมวดหมู่ว่าปฏิบัติการในรูปแบบต่างๆ สอดคล้องกับประเภทที่แตกต่างกันของประชาธิปไตย โดยในหนังสือเล่มนี้ แคทบรรยายถึงแบบแผนประชาธิปไตยสามแบบ ซึ่งในแต่ละแบบมีลักษณะเด่น มีแนวทางการวัดระดับของประชาธิปไตย มีข้อจำกัด มีจุดอ่อนที่แตกต่างกัน รวมถึงมีวิธีการตัดสินใจประเมินภาคปฏิบัติการของประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน

บทที่ 8 ชี้ว่าประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจนั้นควรรวมถึงใครบ้าง ประเด็นนี้มีความเคลื่อนไหวไปตามสถานการณ์ปัจจุบันที่มีมิติหลากหลายและซับซ้อน เช่น ในมิติของสิ่งแวดล้อมที่ปัจจุบันให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ ในมิติทางเศรษฐกิจ นโยบายการเงิน การเงิน ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในจุดใด และมีขอบข่ายและกระบวนการใช้อำนาจการตัดสินใจอย่างไร แคทยังได้ตรวจสอบสิ่งที่เป็อุปสรรคขัดขวาง สิ่งที่ควบคุมการตัดสินใจของประชาชน และอภิปรายถึงวิธีการขยายอำนาจของประชาชนในการควบคุมการตัดสินใจ แคทได้อาศัยแนวความคิดและประเด็นสำคัญจากบทก่อนหน้านี้เพื่ออภิปรายประเด็นเรื่องขนาดของกลุ่มและความจำเป็นของการมีผู้เชี่ยวชาญในบทนี้อีกด้วย

หนังสือเล่มนี้มีลักษณะเด่นที่การนำตัวอย่างในชีวิตจริงจำนวนมากจากทั่วโลก เพื่ออธิบายถึงภาคปฏิบัติการจริงของตัวแบบประชาธิปไตยแบบต่าง ๆ อันได้แก่ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาธิปไตยทางตรง ด้วยการประชามติและสิทธิในการเสนอกฎหมายโดยประชาชน และประชาธิปไตยตัวแทนหรือประชาธิปไตยเสรีนิยม และอภิปรายถึงปัญหาหลักของแต่ละตัวแบบ รวมถึงชี้ถึงรูปแบบที่หลากหลายของภาคปฏิบัติของประชาธิปไตยพร้อมทั้งอธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นของภาคปฏิบัติการต่างๆ เหล่านั้นประกอบด้วย ในการวิเคราะห์นั้น มีคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยและการเมืองการปกครอง ซึ่งสามารถสื่อความหมายได้ทั้งแบบกว้างและแบบแคบและมีความหมายที่ต่างกันในแต่ละระบบรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ดังนั้นแคทได้นำเสนอประมวลศัพท์ โดยรวบรวมคำศัพท์ที่ใช้ในหนังสือเล่มนี้บ่อยครั้ง รวม 15 คำและอธิบายความหมายเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจชัดเจนขึ้น และท้ายเล่มแคทได้นำเสนอตัวอย่างชื่อองค์กรหลักที่เด่นด้านการดำเนินงานภาคปฏิบัติการประชาธิปไตย พร้อมด้วยเว็บไซต์ขององค์กรเหล่านั้น โดยแบ่งเป็น 4 หมวดหลัก อันได้แก่ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ประชาธิปไตยทางตรง องค์กรที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยอิเล็กทรอนิกส์ และโครงการนวัตกรรมอื่นๆ และข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับชาติ ซึ่งจะช่วยให้ผู้อ่านได้สืบค้นต่อเนื่องจากประเด็นที่แคทวิเคราะห์ได้เพิ่มเติมได้อีกด้วย

กัมปนาท เบ็ญจนาวิ

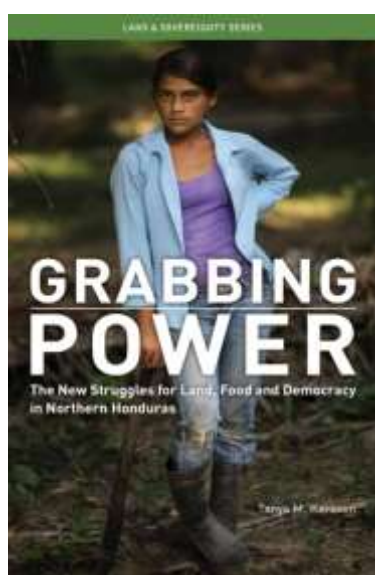
Book Review: Grabbing Power: The New Struggles for Land, Food and Democracy in Northern Honduras

กัมปนาท เบ็ญจนาวิ (Kampanart Benjanavee)

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

E-mail: kampanart_@hotmail.com



Tanya M. Kerssen. (2013). *Grabbing Power: The New Struggles for Land, Food and Democracy in Northern Honduras*. California: Food First Books. (188 pages)

หนึ่งในนักวิจัยที่สนับสนุนสิทธิของเกษตรกรและชุมชนในการควบคุมที่ดินและทรัพยากร คือ Tanya M. Kerssen ผู้เขียนงานชิ้นนี้และปัจจุบันเป็น Co-Director ขององค์กร Real Food Media¹ ซึ่งภายในงานเขียนชิ้นนี้ของเธอสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์เกี่ยวกับการแย่งยึดสิทธิเหนือที่ดินและทรัพยากรของชุมชนและเกษตรกรโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจ บริเวณเขตพื้นที่ Aguán ทางภาคเหนือของประเทศฮอนดูรัส รวมถึงภายในงานยังเผยให้เห็นข้อเสนอสำคัญของผู้เขียนเกี่ยวกับสิทธิ

¹ องค์กรขับเคลื่อนประเด็นเรื่องความยุติธรรมทางอาหาร (Food Justice) และอธิปไตยทางอาหาร (Food Sovereignty) ซึ่งถือเป็นประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาที่สำคัญ เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงของทุน วัฒนธรรม คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม (Real Food Media, 2022)

การควบคุมเหนือที่ดินและทรัพยากรของผู้ผลิตท้องถิ่น โดยข้อเสนอดังกล่าวพัฒนาและปรับปรุงจากบทเรียนการเคลื่อนไหวของขบวนการเกษตรกรในฮอนดูรัสและทวีปอเมริกาตลอดช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา

ข้อถกเถียงหลักของงาน คือการชี้ให้เห็นถึงเรื่องของ ‘อำนาจ’ ที่ยึดโยงอยู่กับกระบวนการแย่งยึดที่ดิน (Land Grabs) ของเกษตรกรบริเวณเขตพื้นที่ Aguán เนื่องจากตลอดช่วงระยะเวลาศตวรรษที่ 20 ถึงต้นศตวรรษที่ 21 กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจมีบทบาทต่อการตอกย้ำประวัติศาสตร์ของความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงที่ดิน และการตอบสนองการสะสมทุนระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ ๆ ผ่านกระบวนการแย่งยึดอำนาจ สิทธิที่ดินและทรัพยากรไปจากเกษตรกร ซึ่งเป็นจุดที่แตกต่างจากงานศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนมือผู้ถือครองหรือการเกิดธุรกรรมที่ดินขนาดใหญ่ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ ที่มักมองข้ามและไม่ตั้งคำถามเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจในกิจกรรมเกี่ยวกับที่ดินเหล่านั้น

สำหรับกลุ่มผู้มีอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการแย่งยึดที่ดิน ผู้เขียนเน้นย้ำไปที่กลุ่ม ‘ชนชั้นนำท้องถิ่น’² เพราะนับตั้งแต่ฮอนดูรัสเข้าสู่ช่วงศตวรรษที่ 20 กลุ่มคนเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองมาอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในช่วงหลังสงครามโลก ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มบริษัทด้านเกษตรกรรม (เช่น บริษัท The United Fruit) จะเข้ามามีอำนาจครอบงำเหนือกิจกรรมทางการเมือง ทหาร เศรษฐกิจ และตลาดส่งออกสินค้าเกษตรกรรม โดยเฉพาะการผลิตและการส่งออกกล้วย จนทำให้ประเทศฮอนดูรัสถูกรู้จักในนาม “The Banana Republic” แต่กลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นก็ยังสามารถสถาปนาตนเองกลายเป็นชนชั้นพ่อค้าและนายทุน จากการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงและผลประโยชน์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มทุนและรัฐจากภายนอกที่เข้ามาได้³ ก่อนที่ต่อมา บทบาทของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นจะเด่นชัดขึ้นในช่วงหลังการปรับโครงสร้างกฎระเบียบและนโยบายสู่แนวเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ระหว่างทศวรรษ 1990 ที่ได้สร้างเงื่อนไขสำคัญให้กลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นสามารถเข้าถึงตลาดโลก เงินลงทุน และอำนาจทางการเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะกฎหมาย The Agricultural Modernization Law (AML) ในปี ค.ศ. 1992 ที่ถูกพัฒนาจากโครงการ The Honduran Structural Adjustment Program (SAP) ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศฮอนดูรัส ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีส่วนต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์เกี่ยวกับที่ดิน จากกระบวนทัศน์ที่ว่าการถือครองที่ดินที่ควรเป็นของส่วนรวมหรือของผู้ทำการผลิตบนพื้นดิน (เกษตรกร) สู่กระบวนทัศน์เกี่ยวกับการถือครองที่ดินเป็นเรื่องของความเต็มใจระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย โดยที่

² งานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่ มักมองข้ามบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้ และให้ความสำคัญไปที่ผู้กระทำการระหว่างประเทศ ได้แก่ รัฐมหาอำนาจ บรรษัทข้ามชาติ บริษัทการเงิน สถาบันและกองทุนระหว่างประเทศ ในฐานะผู้กระทำการหลักที่มีส่วนต่อการขยายตัวการลงทุนในที่ดินกับธุรกิจเกษตรกรรมในกลุ่มประเทศโลกใต้

³ โดยที่รัฐบาลสหรัฐฯ เองก็สร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นในฐานะพันธมิตรของประเทศสหรัฐฯ เพื่อยับยั้งกระแสการปฏิวัติของประชาชนควบคู่กับการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์

กัมปนาท เบ็ญจนาวิ

ผลของมันส่งผลต่อการทำลายรูปแบบการถือครองที่ดินส่วนร่วมของสหกรณ์เกษตรกร และเชื้ออำนาจให้กลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นสามารถใช้พลังของทุนและอำนาจทางการเมืองเพื่อแย่งยึดที่ดินของเกษตรกร จนสามารถพัฒนาเป็นระบอบคณาธิปไตยเกษตรที่ทรงอำนาจ (The Powerful Agro-oligarchy) ขึ้นมาในสังคมแห่งนี้ได้

ภายใต้ระบอบคณาธิปไตยเกษตรในฮอนดูรัส กลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นสามารถขยายอำนาจไปยังสามภาคเศรษฐกิจหลัก ได้แก่ ภาคการผลิตปาล์มน้ำมัน ภาคอุตสาหกรรมการผลิต (Maquilas) และภาคการท่องเที่ยวชายฝั่ง ซึ่งการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจหลักทั้งสามเชื่อมโยงกับข้ออ้างในเรื่องของเศรษฐกิจสีเขียว การจัดการภาวะความยากจนและภาวะความหิวโหย และสิ่งแวดล้อมที่เป็นกระแสหลักของการพัฒนาในระดับโลก แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีของฮอนดูรัส การขยายตัวของภาคเศรษฐกิจดังกล่าวไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของข้ออ้างในการพัฒนาเหล่านั้นได้ เนื่องจากภาคเศรษฐกิจทั้งสามอาศัยต้นทุนการผลิตต่ำ (Economies of Scale) จากการแย่งชิงที่ดินและทรัพยากรของเกษตรกรท้องถิ่น และขาดการควบคุมตรวจสอบจากรัฐ ทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นภาคเศรษฐกิจทั้งสามไม่สามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและสถานภาพทางเศรษฐกิจให้กับคนท้องถิ่น และยังมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการผลิตปาล์มน้ำมันยังมีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมอาหารและโภชนาการของคนทั่วโลก

นอกจากนี้ อีกหนึ่งเงื่อนไขสำคัญที่ช่วยเสริมอำนาจให้กับกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นภายใต้กระบวนการแย่งยึดที่ดิน คือการอาศัยความรุนแรงผ่านปฏิบัติการทางทหาร (Militarization) และการทำสงครามยาเสพติด (the War on Drugs) ในการปราบปรามและแย่งยึดอำนาจจากเกษตรกรที่จะต่อต้าน/ขัดขวางการแย่งยึดที่ดิน โดยปฏิบัติการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนเงินทุนและการฝึกกองกำลังจากประเทศสหรัฐฯ ที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ทางภูมิรัฐศาสตร์เหนือภูมิภาคดังกล่าวไว้ ซึ่งเหตุการณ์การใช้ความรุนแรงที่ชัดเจนที่สุด คือการลอบสังหารเกษตรกรและนักเคลื่อนไหวใน Aguán มากกว่า 60 ราย ในช่วงหลังการรัฐประหารยึดอำนาจจากประธานาธิบดี Manuel Zelaya ในปี ค.ศ. 2009 โดยสาเหตุสำคัญของการรัฐประหารและการใช้ความรุนแรงในครั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มชนชั้นนำและนายทุนท้องถิ่นลงความเห็นว่าการบริหารงานประเทศของประธานาธิบดีคนดังกล่าวเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินและเกษตรกรรม รวมถึงการเคลื่อนไหวของเกษตรกรและแรงงานภาคธุรกิจเกษตรกรรมจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ในส่วนท้ายของงานเขียน ผู้เขียนนำเสนอถึงประเด็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกร Aguán รุ่นใหม่ในช่วงหลังทศวรรษ 1990 โดยยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ เริ่มต้นจากการร้องเรียนผ่านกระบวนการยุติธรรมและการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การซื้อขายที่ดินที่ไม่ถูกกฎหมายของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเป็นโมฆะ แต่ผลลัพธ์ของการตัดสินใจในกระบวนการยุติธรรมหลายกรณี

กลับสร้างประโยชน์ให้กับกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น ทำให้ช่วงเวลาต่อมา ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวเปลี่ยนวิธีที่แข็งแกร่งมากขึ้นโดยการที่เกษตรกรเข้าไปยึดครองที่ดินเกษตรกรรมของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นที่ครอบครองอย่างไม่ถูกกฎหมาย รวมถึงการเคลื่อนไหวเชิงสัญลักษณ์บนท้องถนน โดยเป้าหมายหลักของการเคลื่อนไหวคือการสร้าง ‘อริปไตยทางอาหาร’ ที่เกษตรกรเป็นผู้มีบทบาทหลักในการควบคุมการผลิตและการบริหารจัดการการใช้ที่ดินและทรัพยากร (Peasant-controlled Operations) อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกร Aguán รุ่นใหม่ดังกล่าวยังถูกรับปรามผ่านปฏิบัติการทางทหารและการใช้ความรุนแรงโดยกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

ท้ายที่สุด คุณูปการของงานเขียนชิ้นนี้ คือการเน้นย้ำถึงประเด็นเรื่องของอำนาจของผู้กระทำการกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนขับเคลื่อนกระบวนการแย่งยึดที่ดินและทรัพยากรจากเกษตรกรท้องถิ่น ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจถึงสถานการณ์การแย่งยึดที่ดินที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเกี่ยวกับประเด็นธุรกรรมที่ดินระดับโลกที่ผ่านมาส่วนใหญ่มีส่วนต่อการสร้างชุดคำอธิบายมาตรฐาน (Standardized Package) เกี่ยวกับการแย่งยึดที่ดิน (Schoenberger, Hall & Vandergeest, 2017) โดยไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องของอำนาจและผู้กระทำการที่หลากหลาย ทำให้คำอธิบายเกี่ยวกับสถานการณ์การแย่งยึดที่ดินที่ผ่านมาจึงขาดแง่มุมที่หลากหลายและการวิเคราะห์เชื่อมโยงเชิงลึก ทั้งนี้ ในสังคมไทยกับประเด็นเรื่องการแย่งชิงที่ดินและทรัพยากรถือเป็นเรื่องหนึ่งที่ต้องการงานศึกษาเพิ่มเติมเพื่อขยายการทำความเข้าใจในเชิงลึก เนื่องจากความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงที่ดินกำลังเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบอย่างมากต่อเกษตรกรในสังคมไทย (กัมปนาท เบ็ญจนาวิ, 2565)

Reference

กัมปนาท เบ็ญจนาวิ. (2565). ชีวิตบนเส้นด้ายของเกษตรกรไทยในพื้นที่หลังบ้าน EEC. วันที่ค้นข้อมูล 30 ตุลาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.the101.world/farmer-eeec/>.

Schoenberger, L., Hall, D. and Vandergeest, P. (2017). ‘What Happened When the Land Grab Came to Southeast Asia?’, *The Journal of Peasant Studies*, 44 (4): 697-725.

Real Food Media. (2022). Tanya Kerssen – Co-Director. Retrieved October 2, 2022, from <https://realfoodmedia.org/author/tanya/>.

การเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์

ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา

กองบรรณาธิการวารสารขอเชิญชวนคณาจารย์ นักวิจัย และผู้ที่สนใจส่งบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทความปริทรรศน์ทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา ซึ่งเป็นวารสารราย 6 เดือน (ปีละ 2 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือนมกราคม-มิถุนายน และกรกฎาคม-ธันวาคม ของทุกปี และมีข้อกำหนด ดังนี้

1. ความยาวของบทความ ไม่เกิน 25 หน้ากระดาษ A4
2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ Cordia New ขนาด 16 พอยท์
3. รูปแบบการนำเสนอ**บทความวิชาการ** ประกอบด้วย
 - ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - บทคัดย่อภาษาไทย และบทคัดย่อภาษาอังกฤษ (เนื้อหาบทคัดย่อภาษาไทยต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาอังกฤษ) ความยาว 200 - 250 คำ
 - คำสำคัญ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ต้องเหมือนกัน)
 - บทนำ
 - เนื้อหา (ที่แสดงการวิเคราะห์และนำเสนอในประเด็นหลักและประเด็นรองที่ได้)
 - บทสรุป
 - เอกสารอ้างอิง
4. รูปแบบการนำเสนอ**บทความงานวิจัย** ประกอบด้วย
 - ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - บทคัดย่อภาษาไทย บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (เนื้อหาบทคัดย่อภาษาไทยต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาอังกฤษ) ความยาว 200-250 คำ
 - คำสำคัญ (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ต้องเหมือนกัน)
 - บทนำ ที่ระบุความสำคัญ/ปัญหาของการศึกษา และคำถามการวิจัย
 - วัตถุประสงค์การศึกษา

- แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- ระเบียบวิธีการวิจัย
- ผลการวิจัย
- สรุปและอภิปรายผล
- ข้อเสนอแนะ
- เอกสารอ้างอิง

5. การอ้างอิงใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบ APA (American Psychology Association) โดยใช้ทั้งการอ้างอิงในเนื้อหา และบรรณานุกรม
 - การอ้างอิงในเนื้อหา APA style คือ ชื่อผู้เขียน (ปี) หรือ (ชื่อผู้เขียน, ปี, หน้าที่ย่อ) เช่น (Mason, 2004: 28)
 - การเขียนบรรณานุกรม APA style เช่น Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อนและต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น
7. การจัดส่งบทความเพื่อตีพิมพ์นั้น กรุณากรอรายละเอียดต่างๆ พร้อมระบุอีเมลที่สามารถติดต่อได้ในระบบ TCI THAIJO
8. กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ท่าน และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/บทความวิจัยทราบ สำหรับบทความที่ผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป
9. อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการของสงวนสิทธิ์ในการบรรณาธิกร และลำดับการตีพิมพ์ก่อน – หลัง ทั้งนี้ ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็นและข้อสรุปในบทความย่อและบทความทุกเรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย