



สถาบันพระปกเกล้า



# ประชานิยม

กับกระบวนการ



# ประชารัฐปโตย

# ประชาชนนิยม กับกระบวนการ

# ประชาธิปไตย

ข้อคิด ความเห็นในบทความของผู้เขียน  
เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ  
สถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

# KPI YEARBOOK 2567

## ประชาณียมกับกระบวนการประชาธิปไตย

โดย สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สถาบันพระปกเกล้า.

KPI YEARBOOK 2567 ประชาณียมกับกระบวนการประชาธิปไตย. -- กรุงเทพฯ :  
สถาบันพระปกเกล้า, 2567.

424 หน้า.

1. ไทย -- การเมืองและการปกครอง. 2. ประชาธิปไตย -- ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

320.9593

ISBN 978-616-476-393-7

ที่ปรึกษา	นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
บรรณาธิการ	รองศาสตราจารย์ ดร.อิสระ เสรีวัฒนวุฒิ นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น นางสาวปัทมา สุปกำปัง
คณะผู้จัดทำ	นางกัณธรัตน์ ลาเทศ นางสาววันเพ็ญ หมอนทอง นางสาวอัจฉิมา แสงรัตน์
รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน	สสว.67-20-1000.0
พิมพ์ครั้งที่ 1	สิงหาคม 2567
ราคา	240 บาท
สงวนลิขสิทธิ์	© 2567
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า	
จัดพิมพ์โดย	สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0-2141-9550-2 โทรสาร 0-2143-8174 <a href="http://www.kpi.ac.th">http://www.kpi.ac.th</a>

# คำนำ

ช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา “**ประชานิยม**” ได้เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในสังคมการเมืองและการเลือกตั้งของไทย โดยพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองมีการนำเสนอแนวนโยบายด้วยมุ้งหวังคะแนนนิยมและเสียงเลือกตั้งจากประชาชน ดังปรากฏในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2562 และล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2566 จากบริบทการแข่งขันอย่างเข้มข้นในการเลือกตั้งและการเข้าสู่อำนาจรัฐ ความนิยมทางการเมืองที่พรรคการเมืองและนักการเมืองต้องการเพื่อแปรไปสู่คะแนนเสียง ทำให้แทบทุกพรรคการเมืองต่างนำเสนอแนวนโยบายที่หวังได้ใจและได้คะแนนจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งเช่นเดียวกับต่างประเทศ ยุทธศาสตร์และนโยบายประชานิยมที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อมุ้งหวังความนิยมและคะแนนเสียงนั้นพบได้ทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ซึ่งการศึกษาเรียนรู้จากบทเรียนและแบบอย่างของต่างประเทศจะช่วยให้เกิดการพัฒนาระดับประชานิยมไทยได้ในระดับหนึ่ง

การศึกษาเกี่ยวกับประชานิยมในวงวิชาการไทย แม้มีการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับประชานิยมอยู่บ้าง แต่การหยิบยกผลจากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนายุทธศาสตร์หรือนโยบายประชานิยมให้ตอบโจทย์ปัญหาแท้จริงของสังคม เช่น การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การสร้าง

ความเข้มแข็งต่อสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภา รวมถึงยกระดับคุณภาพประชาธิปไตยไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มาก รวมถึงประเด็นความท้าทายสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายประชานิยมต้องบประมาณแผ่นดินและการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

โจทย์ที่ท้าทายของสถาบันวิชาการ ในภาวะการณ์ที่จำต้องอยู่กับยุทธศาสตร์หรือนโยบายประชานิยมที่พุ่งมากกับการเลือกตั้ง คือการสร้างชุดองค์ความรู้ทางวิชาการในหลากหลายแง่มุมเพื่อเป็นคำตอบหรือข้อมูลสำหรับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนได้รู้เท่าทันต่อการใช้ประชานิยมเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อบรรลุผลต่อการชนะการเลือกตั้ง โดยละเลยผลกระทบหรือความเสียหายด้านอื่น ๆ แม้แต่บ่อนทำลายหรือบั่นทอนความเข้มแข็งของประชาธิปไตย รวมถึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

“สถาบันพระปกเกล้า” ในฐานะสถาบันวิชาการภายใต้การกำกับของประธานรัฐสภา มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในการศึกษาวิเคราะห์ และสร้างชุดองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับประชานิยม โดยเริ่มจากนิยามความหมาย พัฒนาการและการเกิดขึ้นของประชานิยมในต่างประเทศ แนวคิด ทฤษฎี และขบวนการประชานิยมในประเทศต่าง ๆ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้กลยุทธ์หรือนโยบายประชานิยม รวมถึงบทเรียนและแบบอย่างที่ดี จึงได้จัดทำมีโครงการศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับประชานิยมเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนสังคมการเมืองไทยด้วยฐานองค์ความรู้ คือ KPI YEARBOOK ประจำปี 2567 เรื่อง ประชาชนนิยมกับกระบวนการประชาธิปไตย

กรอบการศึกษาและขอบเขตประเด็นนำเสนอบทความทางวิชาการประกอบด้วย บทนำ และบทความวิชาการอีกจำนวนรวม 10 เรื่อง โดยแบ่งการนำเสนอใน 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 ข้อความคิดหลัก (Core Concept)

## ส่วนที่ 2 ประชาชนนิยมกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และส่วนที่ 3 ข้อพิจารณาเพื่อประชานิยมไทย ดังสาระต่อไปนี้

### บทนำ เรื่อง ประชาชนนิยมกับกระบวนการประชาธิปไตย : จากประชานิยม สู่พลเมืองที่มีภูมิคุ้มกัน โดย นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

ประเด็นหลักที่ผู้เขียนนำเสนอไว้ในบทนำ คือการสร้างสำนึกพลเมือง (Civic Awareness) เพื่อลดผลกระทบจากนโยบายประชานิยมซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมการเมือง อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ประชาชนนิยมเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ซับซ้อนและมีมิติที่หลากหลาย ส่งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบต่อสังคมและการเมือง ทั้งยังอาจบ่อนทำลายสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย พร้อมยกตัวอย่างผลกระทบจากนโยบายประชานิยมที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทย

ผู้เขียนมีมุมมองข้อเสนอนี้เพื่อรองรับผลกระทบที่อาจเกิดจากประชานิยมคือ “การสร้างภูมิคุ้มกัน” เรียกว่า พลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) โดยเน้นบทบาทที่สำคัญของ **“พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Citizen) ว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระสิทธิภาพและยั่งยืน”** การสร้างสำนึกพลเมือง โดยพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน ไปจนถึงระดับประเทศ แม้ว่าแนวทางดังกล่าวนี้อาจต้องใช้เวลาและความพยายามอย่างมาก แต่ผลลัพธ์ที่ได้คือการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน ด้วยกระบวนการประชาธิปไตย ทั้งนี้ ด้วยแรงหนุนของนโยบายประชานิยมที่มีความซับซ้อน ตีความได้ยาก และการจำกัดหรือกีดกันการแสดงออกทางนโยบายของตัวแสดงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาจส่งผลกระทบต่อหลักการประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น พลเมืองที่มีภูมิคุ้มกันจึงเป็นทางออกของประชานิยมในกระบวนการประชาธิปไตยในยุคต่อจากนี้

## ส่วนที่ 1 ข้อความคิดหลัก (Core Concept)

**บทความเรื่อง ประชานิยม :** ว่าด้วยพรหมแดนของแนวคิด และปฏิบัติการประชานิยม โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เนื่องจำนงค์ : ผู้เขียนได้ให้นิยามความหมายของประชานิยมซึ่งมีความหลากหลาย โดยสะท้อนแง่มุมทางอุดมการณ์ และรูปแบบที่ปรากฏ รวมถึงผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินยุทธศาสตร์หรือนโยบายประชานิยม พร้อมตัวอย่างประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก และมีการชี้ให้เห็นความต่างของประชานิยมกับรัฐสวัสดิการ และในส่วนสรุปตอนท้าย ผู้เขียนได้ทิ้งประเด็นที่เป็นข้อพิจารณาสำคัญ คือ **ความลื่นไหล ชับซ้อนและผันแปรของประชานิยมที่ส่งผลต่อการศึกษาประชานิยมที่เข้าลักษณะตาบอดคลำช้าง** ดังนั้น สิ่งสำคัญแรกคือการทำความเข้าใจประชานิยมบนฐาน “นิยามขั้นต่ำ” มุ่งเน้นองค์ประกอบ 3 ประการของประชานิยมที่พบได้ในทุกบริบท คือ การยึดโยงกับประชาชน การต่อต้านชนชั้นนำ และการมองความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและชนชั้นนำในลักษณะคู่ตรงข้ามเชิงศีลธรรม โดยประชาชนคือผู้บริสุทธิ์ และชนชั้นนำคือผู้บิดเบือนเจตจำนงของประชาชน

**บทความเรื่อง ประชานิยมกับประชาธิปไตย โดย ศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ :** ผู้เขียนเน้นย้ำว่าประชานิยมมีความหมายและรูปแบบที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับบริบทที่ถูกกำหนดขึ้นในแต่ละสังคมการเมือง โดยมีการชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบและคุณลักษณะของประชานิยม ส่วนสำคัญคือข้อพิจารณาในเชิงอุดมการณ์ (ideology) ว่าด้วยความเจือจางหรือเข้มข้นของอุดมการณ์ประชานิยม ซึ่งยังคงเป็นประเด็นถกเถียงกัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่งมองประชานิยมเป็นอุดมการณ์ในกลุ่ม “บาง หรือ เจือจาง” (thin ideology) กลุ่มที่สองมองประชานิยมในฐานะอุดมการณ์ ซึ่งแตกต่างไปจากอุดมการณ์กระแสหลัก เช่น เสรีนิยม อนุรักษนิยม สังคมนิยม ที่จัดเป็นอุดมการณ์เข้มข้น (thick ideology) ทั้งนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงประชานิยมฝ่ายขวา ประชานิยมฝ่ายซ้ายที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ รวมไปถึง **ประชานิยมกับประชาธิปไตย** โดยวิเคราะห์เชื่อมโยงประชานิยม อำนาจนิยม และประชาชน และสุดท้ายผู้เขียนได้ให้ความชัดเจนต่อประเด็นคำถามสำคัญคือ **ประชานิยมเป็นภัยคุกคาม หรือช่วยปรับสมดุลกระบวนการประชาธิปไตย** โดยได้สรุปท้ายชวนคิดเพื่อก้าวข้ามประเด็นท้าทายของระบอบประชาธิปไตยในทศวรรษ 2020 ซึ่งยังคงต้องอยู่ร่วมกับ

ประชานิยมต่อไป ด้วยว่าประชานิยมสมัยใหม่ต้องอาศัยกลไกของระบอบประชาธิปไตยเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง

## ส่วนที่ 2 ประชาธิปไตยกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

**บทความเรื่อง ประชาธิปไตย การเลือกตั้ง และระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง**

โดย ดร.สตีเฟน ธนาธิโชติ : ผู้เขียนฉายภาพความแพร่หลายของประชานิยมทั่วโลก ในฐานะยุทธวิธีในการระดมพลังทางการเมือง (political mobilization) และชี้ให้เห็นถึง “การระดมพลังแบบประชานิยม” (populist mobilization) กรอบการวิเคราะห์ยุทธวิธีประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองใช้สร้างคะแนนนิยมจากประชาชนในการเลือกตั้ง ซึ่งมุ่งเป้าหมายในการชนะการเลือกตั้งเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในเชิงอุดมการณ์กับการเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงตามอุดมการณ์ ซึ่งหมายรวมถึงการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตามอุดมการณ์ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจว่าสอดคล้องกับตน ส่วนประชานิยมในเชิงนโยบาย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงตามนโยบาย ซึ่งหมายถึง การลงคะแนนเสียงที่เน้นไปที่การตัดสินใจลงคะแนนโดยการพิจารณาจากนโยบายตามที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องการ โดยผู้เขียนนำเสนอความสำเร็จของพรรคการเมืองจากนโยบายประชานิยม จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2554 ส่วนนโยบายประชานิยมในเชิงยุทธศาสตร์กับการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงในแบบ “เลือกเชิงยุทธศาสตร์” คือ มีได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามความต้องการที่แท้จริง แต่ลงคะแนนจากกระบวนการคิดและตัดสินใจโดยการคาดเดาผลลัพธ์ บทส่งท้ายผู้เขียนย้ำว่าพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองยังคงได้รับแรงสนับสนุนในการใช้แนวนโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือเพื่อชนะการเลือกตั้ง การทำความเข้าใจยุทธวิธีแบบประชานิยมต่อมุมมองและพฤติกรรมเลือกตั้งของประชาชน เป็นการทำความเข้าใจแบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้า ในขณะที่ประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่และประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่หยั่งรากฝังลึก ซึ่งหมายรวมถึงประเทศไทยที่พฤติกรรมลงคะแนนเสียง



เลือกตั้งอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในการสร้างคะแนนนิยมในช่วงเลือกตั้ง หรือเป็นระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง พร้อมกันนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อตระหนักรู้และเท่าทัน สามารถรับมือกับยุทธวิธี ประชาชนิยมในการเลือกตั้งของผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองได้

**บทความเรื่อง การตรวจสอบและความรับผิดชอบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม โดย รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร :** ผู้เขียนได้เกริ่นนำถึงนิยามประชานิยมและหยาบยกรณัติวอย่างประชานิยมจากประเทศต่างๆ โดยสมมติฐานหลัก คือ ฝ่ายการเมืองนิยมใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียงเพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองและผลต่อการชนะการเลือกตั้ง ซึ่งบทเรียนความเสียหายและผลเชิงลบก่อให้เกิดแนวคิดในการสร้างระบบและกลไกการตรวจสอบและความรับผิดชอบ ดังปรากฏขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐกรณัติวอย่างของประชานิยมในประเทศต่างๆ และประเทศไทยซึ่งหยาบยกมานำเสนอ คือ นโยบายของ 4 รัฐบาล โดยผู้เขียนได้จำแนกระบบและกลไกการตรวจสอบที่เป็นทางการในเชิงระบบไว้อย่างครบถ้วน อีกทั้งยังเน้นย้ำความสำคัญของประชาชนที่สามารถแสดงบทบาทในการตรวจสอบประชานิยมผ่านกลไกต่างๆ ได้ด้วย

**บทความเรื่อง ประชาชนิยมกับความเหลื่อมล้ำ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตรีรัตน์ :** ผู้เขียนเกริ่นนำจากลักษณะของประชานิยมที่เป็นส่วนหนึ่งของการแข่งขันทางการเมือง เกิดขึ้นจากความรู้สึกไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ประชาชนิยมทางเศรษฐกิจจึงถูกนำเสนอโดยรัฐบาลทั่วโลก รวมถึงไทย มีการนำเสนอข้อดี ข้อเสียในแง่มุมความคิดเห็นที่แตกต่าง สำหรับประเทศไทยผู้เขียนได้เน้นปัญหาความเหลื่อมล้ำและหยาบยกนโยบายประชานิยมของรัฐบาล 4 รัฐบาล พร้อมบทสรุปวิเคราะห์ผลการประเมินจากนักวิชาการ และสรุปท้ายถึงความต้องการบรรลุเป้าหมายของประชานิยมในการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม และมีทิศทางในการพัฒนาไปสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้น แต่พึงตระหนักไว้ว่านโยบายประชานิยมที่ตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางอาจไม่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำเสมอไป เพียงแค่ลดปัญหาเฉพาะหน้า

ชั่วคราว และไม่ยั่งยืน และกรณีเลวร้ายอาจยิ่งซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำ  
อย่างไรก็ตาม หากมีการวางแผนที่ดี และระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ  
นโยบายประชานิยมอาจช่วยสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมและลดความเหลื่อมล้ำได้

**บทความเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยประชานิยม โดย  
รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์ :** ผู้เขียนนำเสนอความหมายและ  
ประสบการณ์ของนโยบายประชานิยมในต่างประเทศ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น  
ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายประชานิยมที่มุ่งประโยชน์ทาง  
การเมืองและคะแนนนิยมในการเลือกตั้งเป็นอันดับแรก โดยไม่ได้คิดวิเคราะห์  
ในทางวิชาการอย่างรอบด้านถึงผลกระทบต่อสังคม ระบบเศรษฐกิจและวินัย  
การเงินการคลัง หากเกิดจากความตั้งใจดีในการแก้ไขปัญหาและความต้องการ  
ของสังคมอาจประกอบเป็นทุนสังคมที่ดี มีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ ผู้เขียน  
ได้นำเสนอกรณีตัวอย่างของประชานิยมโดยรัฐบาลไทย 2 กรณี ได้แก่ โครงการ  
แทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยวิธีการที่เรียกว่าเป็นการจำนำ และนโยบาย  
การแจกเงินเพื่อการบริโภค มีการแจกแจงให้เห็นเครือข่ายความสัมพันธ์และ  
การดำรงอยู่ของนโยบายประชานิยม วิเคราะห์ถึงมิติทางการเงิน ความคุ้มค่า  
และผลกระทบด้านต่าง ๆ นโยบายประชานิยมส่วนใหญ่ใช้เครื่องมือทางการคลัง  
และมีบ้างที่ใช้เครื่องมือทางการเงิน นโยบายของรัฐบาลล้วนมีผลดี ผลเสีย  
ผลกระทบ **นโยบายที่ดีต้องผ่านการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการและต้อง  
ออกแบบเพื่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรม รวมถึงเยียวยาผู้เสียหาย  
แบบมีหลักการ** แต่นโยบายประชานิยมมักควบคู่กับการมีคู่ปฏิบัติทำให้เกิด  
ความแตกแยก และทางปฏิบัติมักมีเรื่องการทุจริตและเอื้อประโยชน์พวกพ้อง  
ไม่ได้เป็นนโยบายที่นิยมประชาชน แต่อาจเรียกว่า “นโยบายพรรคพวกนิยม”  
ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและประเทศชาติโดยรวม

**บทความเรื่อง ประชานิยมกับปัญหาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม  
ของประชาชน โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง :** ผู้เขียน  
นำเสนอความหมาย และเงื่อนไขการปรากฏตัวของประชานิยม จุดเริ่ม  
และเงื่อนไขสำคัญการเกิดขึ้นของประชานิยมในสังคมการเมืองไทยในช่วง  
พ.ศ. 2544 - 2549 โดยองค์ประกอบหรือเงื่อนไขสำคัญของประชานิยมคือ  
ความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ การเกิดขึ้นของชนชั้นกลางใหม่และผู้ประกอบการ

ในชนบท โครงสร้างทางการเมืองและการปฏิรูป องค์กร ผู้นำประชานิยม และพรรคการเมือง การเกิดขึ้นของประชานิยมในกระบวนการประชาธิปไตย ที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมได้ แม้ว่าจะเกิดชนชั้นกลางใหม่ที่เรียกร้องการกระจายทรัพยากรในสังคมอย่างเป็นธรรม โดยท้าทายต่อรัฐราชการ และกลไกการกำหนดนโยบายเดิม แต่ไม่ได้ชี้ให้เห็นคุณค่าของประชานิยม ที่มีต่อกระบวนการประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้นอาจมองว่าเป็นอันตรายต่อระบอบ เสรีประชาธิปไตย ทำลายประชาธิปไตยแบบพหุนิยม ด้วยมีเป้าหมายเพื่อ คະแนนเสียงและความนิยมทางการเมืองที่ไม่ได้สนองตอบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ อีกทั้งไม่คำนึงถึงผลกระทบและความเสียหายต่อการคลัง การนำเสนอนโยบาย ในการเลือกตั้งล่าสุด พ.ศ. 2566 เป็นนโยบายประชานิยมที่ไม่มีลักษณะเป็น การเมืองว่าด้วยศีลธรรมของคู่ตรงข้ามระหว่างประชาชนผู้บริสุทธิ์และชนชั้นนำ ผู้ฉ้อฉล และกลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจรัฐบิดเบือนหรือละเลยเจตจำนงของประชาชน ในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กล่าวได้ว่านโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทย เน้นหาเสียงและเอาใจผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีลักษณะห่างไกลจากนิยาม และคุณลักษณะของประชานิยม โดยมองปัญหาประชาธิปไตยที่ดำรงอยู่ว่า เป็นปัญหาผู้แทนประชาชนอ้างความเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ขาดการถกเถียง ปัญหาจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และลดทอน “ประชาชน” ลงเหลือเพียงมวลชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนนโยบายหาเสียงเท่านั้น กล่าวได้ว่าเป็นประชานิยมที่ห่างไกลจากการเชื่อมโยงปัญหาการสร้างและจรรโลง ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ส่วนที่ 3 ข้อพิจารณาเพื่อประชานิยมไทย

บทความเรื่อง บทเรียนจากประชานิยมสุดโต่งในต่างประเทศ  
ข้อพิจารณาเพื่อทิศทางประชานิยมไทย โดย นางณัชชาภัทร อมรกุล :  
ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะและอันตรายของประชานิยมสุดโต่งจากบทเรียนของ  
ต่างประเทศและไทย โดยเน้นถึงมิติทางการเมือง ผ่านการยกตัวอย่างนโยบาย  
และการดำเนินการที่เข้าข่ายประชานิยม รวมถึงบทวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงถึง

ผลเสียจากประชานิยมที่ลดคุณค่าและทำลายโครงสร้างในเชิงระบบตามครรลองของประชาธิปไตย และส่วนท้ายมีข้อพิจารณาเพื่อทิศทางประชานิยมในประเทศไทย โดยเน้นย้ำบทเรียนที่ควรคำนึงถึง ประชานิยมที่มุ่งสร้างความแตกแยก (ทางการเมือง) ในสังคม การใช้นโยบายประชานิยมเพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าทางการเมือง และการบ่อนทำลายสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวสรุปท้ายไว้ว่า ประชานิยมเกิดขึ้นได้ในทุกรัฐบาลทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและมาจากระบอบเผด็จการ และ**ประชานิยมมักนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจโดยผู้นำ และลดทอนบทบาทของพรรคการเมืองและสถาบันประชาธิปไตยอื่น ๆ** ดังนั้น ควรเน้นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ รวมถึงองค์กรอิสระที่มีบทบาทตรวจสอบองค์กรเหล่านั้น และการเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการกระจายอำนาจ

**บทความเรื่อง บทเรียนและความท้าทายของประชานิยมกับการพัฒนาประชาธิปไตยและเศรษฐกิจของไทย โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ :** ผู้เขียนได้สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการของประชานิยมจากปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายประเทศรวมทั้งไทย เป็นปัจจัยที่นำไปสู่การเกิดขึ้นและเงื่อนไขสำคัญของการขยายตัวของแนวทางและนโยบายประชานิยม แม้ว่าผลที่เกิดขึ้นจะช่วยบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเฉพาะหน้า โดยไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเชิงโครงสร้างได้ มีการนำเสนอผลการศึกษาในแง่บริบทความสัมพันธ์ของประชานิยมกับแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ทั้งเสรีประชาธิปไตย สังคมนิยม ชาตินิยม เป็นอุดมการณ์ที่มีแก่นสารบางเบา (thin centered-ideology) ที่เข้าได้กับทุกแนวคิดหรืออุดมการณ์ โดยผู้นำประชานิยมนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแข่งขันทางการเมือง เพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง ประเด็นพิจารณาสำคัญจากการใช้แนวทางหรือนโยบายประชานิยม คือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรม วินัยการเงินการคลัง และหนี้สาธารณะ ซึ่งในแต่ละประเทศมีบริบทและผลแตกต่างกันไป สำหรับประเทศไทยบทเรียนและความท้าทายสำคัญ คือ นโยบายประชานิยมก่อให้เกิดหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น และมีการจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่อง มีผลเชื่อมโยงกับสำนักทางชั้นในสังคม โดยมีบทสรุปสำคัญ คือ การแข่งขันทางการเมืองของพรรคการเมือง

ซึ่งมีการนำนโยบายประชานิยมมาใช้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสำนึกทางชนชั้นที่มีความแหลมคมมากขึ้น ประชานิยมและประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์ในทางบวกต่อกัน ประชานิยมส่งผลทางบวกมากกว่าผลลบต่อประชาธิปไตย แต่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนนักต่อพัฒนาการของเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) กล่าวได้ว่า **ประชานิยมสามารถปรับเปลี่ยนให้เสรีประชาธิปไตยมีคุณภาพดียิ่งขึ้น หรือเป็นภัยคุกคามต่อเสรีประชาธิปไตยก็ได้**

**บทความเรื่อง ประชานิยมทางเลือก : จากสากลสู่ประเทศไทย**  
โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และนางสาวรัชชวดี แสงมเหษณ์ : ผู้เขียนนำเสนอปรากฏการณ์และลักษณะของประชานิยมจากทั่วโลก โดยเสนอรูปแบบและพลวัต เชื่อมโยงกับแนวคิดในเชิงอุดมการณ์กระแสหลัก ที่ผู้นำทางการเมืองได้พัฒนานโยบายที่เข้าข่ายประชานิยมเสนอต่อประชาชนเพื่อเป้าหมายคะแนนนิยม จากแนวคิดที่หลากหลายนำไปสู่การดำเนินการและผลที่เกิดขึ้นต่อกระบวนการประชาธิปไตยทั่วโลก ต่อเนื่องถึงประชานิยมทางเลือก (Alternative Populist) ซึ่งมีจุดเชื่อมระหว่างประชานิยมก้าวหน้ากับประชานิยมอนุรักษ์ และส่วนสำคัญคือการนำเสนอผลสำรวจความคิดเห็นประชาชนชาวไทยต่อนโยบายประชานิยม อีกทั้งเชื่อมโยงให้เห็นถึงผลของนโยบายประชานิยมและความนิยมต่อพรรคการเมือง เปรียบเทียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2566 ทั้งนี้ บทสรุปท้ายบทความว่า **ประชานิยมมีรูปแบบที่หลากหลาย มีพลวัตเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาตามสถานการณ์ “มิใช่การเปลี่ยนกระแสเรื่องขวาไปซ้าย แต่ต้องการเปลี่ยนจากทิศทางปัจจุบันไปตรงกันข้ามมากกว่า”**

สถาบันพระปกเกล้า ขอขอบคุณนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ทุ่มเทศึกษาและนำเสนอบทความภายในกรอบเวลาอันจำกัด ทำให้หนังสือ **KPI YEARBOOK ประจำปี 2567 เรื่อง ประชานิยมกับกระบวนการประชาธิปไตย** สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี สถาบันหวังเป็นอย่างยิ่งว่าชุดองค์ความรู้เกี่ยวกับประชานิยมในหลากหลายมิติ หลากแห่งหลายนุ่มจากทั่วโลกที่ถูกวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน คัดวิเคราะห์ด้วยศาสตร์หลากหลายด้านโดยนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 10 ท่าน จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชานิยมในทุกภาคส่วน มีผลในการสร้างภูมิคุ้มกันต่อแนวนโยบายประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองนำเสนอเป็น

ทางเลือก ด้วยมุ่งหวังความนิยมชมชอบและคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง อีกทั้งคาดหวังว่า ผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองจะตระหนักและให้ความสำคัญต่อการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะ จากมุมมองและข้อเสนอแนะต่างๆ โดยยึดถือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ยิ่งกว่าเป็นแต่เพียงเครื่องมือในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อมุ่งได้ชัยชนะในการเลือกตั้งเท่านั้น แม้ไม่อาจปฏิเสธแนวทางหรือนโยบายประชานิยมได้อย่างสิ้นเชิง ประชาชนชาวไทยสามารถพลิกบทบาทนำในการเลือกสรร และกำหนดทิศทางของประชานิยมที่มีคุณค่าต่อกระบวนการประชาธิปไตยไทยในฐานะเป็นเครื่องมือของเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้

ท้ายสุด สถาบันขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความทุกท่าน ที่กรุณาพิจารณาและให้ข้อคิด ความเห็น แง่มุมทางวิชาการ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่ทำให้บทความทางวิชาการทั้ง 10 เรื่อง มีความครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อประโยชน์ในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่อไป



นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

5 กันยายน 2567

วันสถาปนาสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 26

# สารบัญ

	หน้า
	-----
คำนำ	3
สารบัญ	14
<ul style="list-style-type: none"><li>• ประชานิยมกับกระบวนการประชาธิปไตย : จากประชานิยม สู่พลเมืองที่มีภูมิคุ้มกัน โดย นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ</li></ul>	17
<b>ส่วนที่ 1 ข้อความคิดหลัก (Core Concept)</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• ประชานิยม : ว่าด้วยพรหมแดนของแนวคิด และปฏิบัติการ ประชานิยม โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นธิ เนื่องจำนงค์</li></ul>	37
<ul style="list-style-type: none"><li>• ประชานิยมกับประชาธิปไตย โดย ศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์</li></ul>	71
<b>ส่วนที่ 2 ประชานิยมกับมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• ประชานิยม การเลือกตั้ง และระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง โดย ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ</li></ul>	107
<ul style="list-style-type: none"><li>• การตรวจสอบและความรับผิดชอบจากการดำเนินนโยบาย ประชานิยม โดย รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร</li></ul>	137

	หน้า
	-----
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ประชานิยมกับความเหลื่อมล้ำ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตริรัตน์</li> <li>• เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยประชานิยม โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ คอมนันตร์</li> <li>• ประชานิยมกับปัญหาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง</li> </ul>	<p>169</p> <p>205</p> <p>247</p>
<b>ส่วนที่ 3 ข้อพิจารณาเพื่อประชานิยมไทย</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• บทเรียนจากประชานิยมสุดโต่งในต่างประเทศ ข้อพิจารณา เพื่อทิศทางประชานิยมไทย โดย นางณัชชาภัทร อมรกุล</li> <li>• บทเรียนและความท้าทายของประชานิยมกับการพัฒนา ประชาธิปไตยและเศรษฐกิจของไทย โดย รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ</li> <li>• ประชานิยมทางเลือก : จากสากลสู่ประเทศไทย โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล และนางสาวรัชชวดี แสงมเหษณ์</li> </ul>	<p>287</p> <p>321</p> <p>357</p>
ประวัติผู้เขียน	401
รายชื่อคณะทำงาน	426





# ประชานิยมกับกระบวนการ ประชาธิปไตย : จากประชานิยม สู่พลเมืองที่มีภูมิคุ้มกัน

วิทวัส ชัยภาคภูมิ<sup>1</sup>

## บทนำ

“ประชานิยม” นั้นเปรียบเสมือนปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองที่วนเวียนอยู่ในวงจรของการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์มาอย่างยาวนาน แม้ว่าแนวคิดนี้จะไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับนักวิชาการและนักการเมือง แต่ความซับซ้อนและความหลากหลายของรูปแบบการแสดงออกของประชานิยมในแต่ละยุคสมัย ทำให้ประเด็นนี้ยังคงเป็นหัวข้อที่น่าสนใจและท้าทายต่อการศึกษาค้นคว้าอยู่เสมอ

ความน่าสนใจของประชานิยมอยู่ที่ความสามารถในการดึงดูดความสนใจและกระตุ้นอารมณ์ของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ผ่านการนำเสนอแนวคิดที่เรียบง่าย สะท้อนการแก้ไขปัญหาและมุ่งเป้าไปที่ความรู้สึกของความไม่พอใจและความต้องการในการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่สังคมกำลังเผชิญกับความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง

<sup>1</sup> เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผลกระทบของประชานิยมต่อระบบต่าง ๆ ในสังคมนั้น มีความซับซ้อน และหลากหลายมิติ กล่าวกันว่า ในระยะสั้นประชานิยมอาจช่วยสร้างความหวังและกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่ในระยะยาวอาจนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้งทางสังคม การลดทอนบทบาทสถาบันทางการเมือง การบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร และการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรม นอกจากนี้ ประชานิยมยังอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและต่อระบบสังคม จนอาจถึงขั้นสร้างความแตกแยกและความไม่ไว้วางใจระหว่งกลุ่มคนในสังคมได้

ดังนั้น เมื่อนำประเด็นเรื่องประชานิยมมาพิจารณา สังคมต้องมีความเข้าใจแนวคิด หลักการ ความหมายของประชานิยม ให้ความเข้าใจ และเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมและความสัมพันธ์กับมิติอื่น ๆ ภายใต้บริบทของสถานการณ์ **การสร้างสำนึกพลเมือง (Civic Awareness) จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถช่วยลดผลกระทบเชิงลบของนโยบายประชานิยม** อันเป็นการสร้างความเข้าใจให้ประชาชนตระหนักถึงผลกระทบในระยะยาวของนโยบายประชานิยม ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และกระตุ้นให้ประชาชนมีสำนึกในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ การสร้างสำนึกพลเมืองยังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน โดยการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคม ส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ และสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองในระยะยาว

## ความหมายและผลกระทบของ “ประชานิยม”

แนวคิดของ “ประชานิยม” นั้นมีความหลากหลายและซับซ้อน โดยนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้แตกต่างกันไป แต่สิ่งหนึ่งที่เห็นพ้องต้องกันคือ ประชานิยมมักจะประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสามประการที่เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น ประการแรก คือ การอ้างถึง “ประชาชน” ในฐานะผู้ถูกกดขี่

และถูกละเลย โดยตัวแทนของประชานิยมมักจะนำเสนอภาพลักษณ์ของตนเองว่าเป็นผู้พิทักษ์สิทธิ์และผลประโยชน์ของประชาชนที่แท้จริง ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มชนชั้นนำหรือกลุ่มอภิสิทธิ์ชนที่ถูกมองว่าเป็นผู้กดขี่และเอารัดเอาเปรียบ ประการที่สองคือ การสร้างภาพของ “ศัตรู” หรือ “กลุ่มคนร้าย” ซึ่งมักจะเป็นกลุ่มชนชั้นนำ นักการเมืองฝ่ายตรงข้าม หรือสถาบันต่าง ๆ ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ในสังคม และประการที่สามคือ การสร้างภาพความเป็น “พวก” ระหว่าง “พวกเรา” กับ “พวกเขา” โดย “พวกเรา” ซึ่งหมายถึง ประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง ขณะที่ “พวกเขา” หมายถึง กลุ่มชนชั้นนำที่เป็นผู้ร่วมสร้างปัญหาและคอยขัดขวางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

วาทกรรมของประชานิยมมักจะอาศัยการสร้างภาพลักษณ์ที่เรียบง่ายและชัดเจน เพื่อดึงดูดความสนใจของประชาชน โดยเน้นย้ำถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มปัญหาที่รุนแรงที่ต้องการการแก้ไข และเสนอแนวทางแก้ไข ปัญหาที่ดูเหมือนจะง่าย รวดเร็ว และทำได้จริง ซึ่งอาจเป็นการลดทอนความซับซ้อนของปัญหาทางสังคมและการเมือง

ประชานิยมเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ซับซ้อนและมีมิติที่หลากหลาย ผลกระทบที่เกิดจากประชานิยมนั้นไม่สามารถสรุปได้ง่าย ๆ ว่าเป็นผลดีหรือผลเสีย เนื่องจากประชานิยมสามารถก่อให้เกิดทั้งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบต่อสังคมและการเมือง ขึ้นอยู่กับบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Galston, 2018)

ในแง่บวก ประชานิยมอาจเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มใหญ่ที่ถูกมองข้ามหรือถูกละเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาส ประชานิยมสามารถกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่สำคัญ เช่น การกระจายอำนาจ การลดความเหลื่อมล้ำ และการเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐ นอกจากนี้ ประชานิยมยังสามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนได้มากขึ้น

สำหรับในแง่ลบ ประชาชนก็อาจนำไปสู่ผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสังคมและระบอบประชาธิปไตยได้ ประชาชนมักจะสร้างความขัดแย้งและความแตกแยกในสังคม โดยการแบ่งประชาชนออกเป็นสองฝ่าย คือ “พวกเรา” ซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์และถูกกดขี่ และ “พวกเขา” ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำที่คอยขัดขวางการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ในบางกรณีประชาชนยังอาจนำไปสู่การใช้อำนาจแบบเผด็จการ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และการลดทอนสถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย (Galston, 2018)

ผลกระทบอีกประการหนึ่งของประชานิยม คือการบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ผู้นำที่นิยมใช้กลยุทธ์ทางประชานิยมมักจะใช้สื่อและสื่อสังคมออนไลน์ในการเผยแพร่ข่าวสารที่บิดเบือนหรือเกินจริง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่เป็นบวกของตนเองและโจมตีฝ่ายตรงข้าม ซึ่งอาจส่งผลให้ประชาชนที่ขาดความสามารถในการตัดสินใจบนฐานของความถูกต้องตัดสินใจอย่างไม่ครบถ้วนรอบคอบและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ประชาชนยังอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นำไปสู่การใช้นโยบายที่ขาดความยั่งยืน เช่น การเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐมากเกินไป ภาระทางการคลังของประเทศระยะยาวและการกู้ยืมที่ทำให้เกิดหนี้สิน หรือการลดภาษีให้กับกลุ่มคนรวย ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะและเงินเฟ้อในระยะยาว

สรุปได้ว่า ประชาชนเป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนและมีหลายมิติ ผลกระทบที่เกิดจากประชานิยมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น บริบททางสังคมและการเมือง เจตจำนงของผู้นำและวิธีการดำเนินนโยบายของรัฐบาล การทำความเข้าใจถึงธรรมชาติและผลกระทบของประชานิยมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรักษาเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย

# ตัวอย่างของผลกระทบของนโยบายประชานิยม ในระดับโลกและในประเทศไทย

การใช้ภาพลักษณ์และวาทกรรมของความเป็นประชานิยม ได้ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายของสังคมผ่านการสร้างบรรยากาศแห่งความเกลียดชังและการแบ่งแยกชนชั้น ตัวอย่างเช่น นโยบายของอดีตนายกรัฐมนตรีโดนัลด์ ทรัมป์ มุ่งที่จะ “กวาดล้างความโสมม (drain the swamp)” และจัดการกับ “ชนชั้นนำฝ่ายเสรีนิยม” อีกทั้งนโยบายอเมริกาต้องมาก่อน (American First) ทำเป็นนโยบายต่างประเทศของอดีตนายกรัฐมนตรี ที่มุ่งเน้นการปกป้องผลประโยชน์ของคนอเมริกัน การสร้างกำแพงภาษีนำเข้าและไม่สนับสนุนการค้า เสรีการค้า นอกจากนี้ การที่ทรัมป์โจมตีผู้อพยพและส่งเสริมนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศยังเป็นการสร้างกำแพงกันทางวัฒนธรรมและลดทอนคุณค่าของความหลากหลาย ส่งผลให้เกิดความแตกแยกในสังคมและลดลงของความร่วมมือระหว่างประเทศ (Schroeder, 2020)

เช่นเดียวกันกับสหราชอาณาจักรที่แยกตัวออกจากสหภาพยุโรป (Brexit) สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของกระแสประชานิยมที่ได้รับความนิยมในหมู่ประชาชนที่รู้สึกว่าคุณภาพชีวิตจากรัฐบาลและสถาบันต่าง ๆ การลงประชามติที่เปิดเผยความแตกแยกในสังคมและเป็นผลมาจากความไม่พอใจต่อสหภาพยุโรป รวมถึงความต้องการที่จะควบคุมนโยบายภายในประเทศ และลดการอพยพเข้าประเทศ แม้จะมีผู้เชี่ยวชาญเตือนถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองที่อาจตามมา แต่การผลักดันให้มีการลงประชามติ ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของกลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยมที่มุ่งเน้นการสร้าง ความขัดแย้งระหว่าง “พวกเรา” กับ “พวกเขา” (Lakshmi et al., 2018) กรณีศึกษา ทั้งของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรทำให้เห็นว่า ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในสองประเทศนี้ ทำให้ประชาชนจำนวนมาก รู้สึกถูกทอดทิ้งและมองหาผู้นำที่สัญญาว่าจะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชานิยมได้รับความนิยม

ในเอเชีย นายกรัฐมนตรีอินเรนทรา โมตี ของอินเดีย และพรรค Bharatiya Janata Party (BJP) สามารถเอาชนะใจประชาชนด้วยจุดยืนแบบประชานิยมสุดโต่งที่ทำทลายการเมืองแบบดั้งเดิม โดยเสนอแนวทางชาตินิยมฮินดู และหลักการ “อินเดียต้องมาก่อน” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โมตี ใช้กลยุทธ์หาเสียงคล้ายกับโดนัลด์ ทรัมป์ โดยเน้นการใช้สื่อสังคมออนไลน์ เช่น Twitter มากกว่าสื่อดั้งเดิม จุดมุ่งหมายหลักของโมตี คือ การฟื้นฟูความยิ่งใหญ่ของอารยธรรมฮินดู ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งกับวัฒนธรรมอิสลาม และชนชั้นนำกลุ่มเดิม แม้การเลือกตั้งปี 2024 พรรค BJP จะไม่ชนะเสียงข้างมากแต่ก็ขาดตามความคาดหมาย แต่โมตียังคงเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลในการรวมกลุ่มสังคมฮินดูภายใต้การนำของเขา (Schroeder, 2020)

ส่วนประชานิยมในยุโรปเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ซับซ้อนและหลากหลาย ความนิยมที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา แม้จะมีความแตกต่างกันในด้านอุดมการณ์และนโยบาย แต่พรรคการเมืองแนวประชานิยมในยุโรปก็มีลักษณะร่วมกันหลายประการ เช่น การต่อต้านชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจ การเน้นชาตินิยมและอธิปไตยของประเทศ และการใช้ประโยชน์จากความไม่พอใจของประชาชนต่อปัญหาต่าง ๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การว่างงาน การอพยพเข้าเมือง และการสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม สาเหตุของการเติบโตของประชานิยมในยุโรปมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี 2008 ซึ่งทำให้เกิดความยากลำบากทางเศรษฐกิจและความไม่มั่นคงทางสังคม การอพยพเข้าเมืองจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดความกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางประชากรศาสตร์และความมั่นคงทางวัฒนธรรม และความไม่ไว้วางใจในสถาบันทางการเมืองและชนชั้นนำ ซึ่งถูกมองว่าไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผลกระทบของประชานิยมในยุโรปมีความสำคัญและกว้างขวาง ประชาชนได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองในหลายประเทศ ทำให้พรรคการเมืองแนวประชานิยมได้รับความนิยมและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนยังทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งระหว่างกลุ่มคนที่สนับสนุนและต่อต้านประชานิยม นอกจากนี้ประชานิยมยังท้าทายการรวมกลุ่มทางการเมืองในยุโรป เช่น สหภาพยุโรป โดยพรรคการเมืองแนวประชานิยมหลายพรรคเรียกร้องให้มีการปฏิรูปหรือแม้กระทั่งการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป อนาคตของประชานิยมในยุโรปยังไม่แน่นอน แต่เป็นที่ชัดเจนว่าประชานิยมจะยังคงเป็นพลังสำคัญในการเมืองยุโรปต่อไปอีกหลายปีข้างหน้า การทำความเข้าใจประชานิยมและผลกระทบของประชานิยมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจการเมืองและสังคมในยุโรปในปัจจุบัน (Rooduijn, 2013)

นอกจากผลกระทบทางการเมืองและสังคมแล้ว ประชานิยมยังสามารถนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ยากจะแก้ไขได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือกรณีของเวเนซุเอลา ภายใต้การนำของประธานาธิบดีฮิวโก ชาเวซ (Hugo Chávez) และต่อเนื่องโดยประธานาธิบดีนิโคลาส มาดูโร (Nicolás Maduro) นโยบายประชานิยมที่มุ่งเน้นการแจกจ่ายรายได้จากน้ำมันให้กับประชาชน ส่งผลให้เกิดการขาดดุลงบประมาณอย่างรุนแรง รัฐบาลก็ยืมเงินจำนวนมากเพื่อลงทุนในโครงการสวัสดิการและการช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งนำไปสู่ปัญหาหนี้สาธารณะที่สูงและวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างมาก (Posner, 2016; Hellinger, 2016)

อาร์เจนตินาภายใต้การนำของประธานาธิบดีเนสตอร์ คิเชเนอร์ (Néstor Kirchner) และคริสตินา เฟร์นันเดซ เดอ คิเชเนอร์ (Cristina Fernández de Kirchner) ได้ดำเนินนโยบายประชานิยม เช่น การแจกจ่ายสวัสดิการสังคมและการอุดหนุนราคาสินค้า แม้จะได้รับความนิยมในระยะสั้น แต่กลับนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในระยะยาว นโยบายเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจและความจำเป็นในการปรับโครงสร้างหนี้ นอกจากนี้การขาดวินัยทางการคลัง การใช้จ่ายเกินตัว และการสะสมหนี้สาธารณะยังส่งผลให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น การขาดดุลการค้าและความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Dornbusch and Sebastian, 1991)



ประสบการณ์ของเวเนซุเอลาและอาร์เจนตินาแสดงให้เห็นถึงอันตรายของนโยบายประชานิยม ซึ่งอาจนำไปสู่ความล่มสลายทางเศรษฐกิจได้ แม้ว่านโยบายเหล่านี้จะได้รับความนิยมในระยะสั้น แต่ผลกระทบระยะยาวต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความสมดุลทางการเงินการคลังนั้นสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศ (Dornbusch and Sebastian, 1991)

นอกจากปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว นโยบายประชานิยมยังอาจส่งผลเสียต่อเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมได้อีกด้วย การมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในระยะสั้นโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบระยะยาวอาจนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจในความสามารถของรัฐอย่างรุนแรง และสร้างความต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเกินไปโดยขาดข้อมูลและประสบการณ์ที่เพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนยังอาจทำให้เกิดความแตกแยกทางสังคม การแบ่งฝ่าย และการทำลายหลักการพื้นฐานของการบริหารบ้านเมืองที่ดี เช่น การตรวจสอบถ่วงดุล การกระจายอำนาจ และการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ การใช้นโยบายประชานิยมเพื่อสร้างความนิยมส่วนตัวหรือเพื่อรักษาอำนาจ อาจนำไปสู่การรวบอำนาจ การแทรกแซงการเลือกตั้ง และการทำลายกระบวนการยุติธรรม ซึ่งล้วนเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม (Urbinati, 2013; Weyland, 2020)

ตัวอย่างเช่น นโยบายประชานิยมในตุรกี ประชาชนนิยมถูกนำมาใช้โดยประธานาธิบดีเรเซป ทายยิป เออร์โดกัน (Recep Tayyip Erdoğan) และพรรค AKP (Justice and Development Party) โดยการควบคุมสื่อและการปราบปรามผู้ที่เห็นต่าง โดยรัฐบาลใช้มาตรการที่เข้มงวดต่อสื่อมวลชนและองค์กรที่วิจารณ์รัฐบาล ซึ่งสะท้อนถึงการใช้อำนาจเพื่อปกป้องตำแหน่งของตนเองและเพิ่มการสนับสนุนจากกลุ่มฐานเสียง (Kılıç, 2015) ทำให้ประชาชนถูกมองว่าเป็นปัญหาของระบอบประชาธิปไตย ส่วนในประเทศไทยในช่วงทศวรรษ 2540 พรรคไทยรักไทยได้นำเสนอนโยบายหลายอย่างที่ถูกมองว่าเป็นนโยบายประชานิยม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อดึงคะแนนเสียงจากประชาชน เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้าน

และชุมชนเมือง และโครงการพักนี้เกษตรกร ทั้งนโยบายเหล่านี้ได้รับความนิยมอย่างมากในหมู่ประชาชนและมีส่วนสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยในการใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้สร้างบรรทัดฐานใหม่ให้กับการเมืองไทย ทำให้พรรคการเมืองอื่นๆ และผู้นำทางการเมืองต่างหันมาให้ความสำคัญกับนโยบายประชานิยมมากขึ้น เพื่อสร้างแรงสนับสนุนและค่านิยมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เราไม่สามารถเหมารวมได้ว่า ประชานิยมเป็นต้นกำเนิดของวิกฤตปัญหาต่างๆ ทั้งในระบบเศรษฐกิจและในระบบประชาธิปไตย เพราะปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมและเศรษฐกิจไม่ได้มาจากประชานิยมเพียงอย่างเดียว แต่ประชานิยมเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนทำให้ปัญหาเหล่านั้นรุนแรงขึ้นหรือทำให้การจัดการปัญหาทำได้ยากขึ้นได้ ประชานิยมมักถูกมองว่าเป็นสาเหตุของปัญหาบางประการ เพราะประชานิยมสามารถส่งผลกระทบต่อหลายด้าน อาทิ การจัดการงบประมาณ โดยการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นตามนโยบายประชานิยมอาจทำให้เกิดปัญหานี้สาธารณะและการขาดดุลงบประมาณ แต่ปัญหาทางการเงินเหล่านี้อาจเกิดจากหลายปัจจัยร่วมกัน เช่น การจัดการงบประมาณที่ไม่ดี การทุจริต หรือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ประชานิยมอาจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้ปัญหาต่างๆ รุนแรงขึ้น แต่ไม่ใช่สาเหตุเดียวของปัญหาทั้งหมด ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมักมีหลายปัจจัยร่วมกันที่ต้องพิจารณาในการวิเคราะห์และการจัดการ (Weyland, 2020)

โดยสรุป แม้ว่านโยบายประชานิยมจะได้รับความนิยมเนื่องจากตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่มได้อย่างรวดเร็ว แต่ในระยะยาวอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เช่น การเพิ่มหนี้สาธารณะ ความไม่ยั่งยืนของเศรษฐกิจ และการบิดเบือนกลไกตลาด นอกจากนี้ แม้ว่านโยบายประชานิยมจะมุ่งเน้นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แต่ในบางกรณีอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น เนื่องจากการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ผู้นำที่ใช้

นโยบายประชานิยมมักสร้างภาพลักษณ์ของตนเองว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง และอาจสร้างความแตกแยกในสังคม ผู้นำประชานิยมบางคนอาจพยายามลดทอนบทบาทของสถาบันต่าง ๆ เช่น ศาลและสื่อมวลชน เพื่อให้ตนเองมีอำนาจเด็ดขาดมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนของฝ่ายตรงข้าม สรุปได้ว่าการศึกษาเรื่องประชานิยมเป็นสิ่งสำคัญในการเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นรอบตัว ทั้งนี้หากมีการทำความเข้าใจประชานิยมช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองได้อย่างรอบด้าน และปกป้องระบอบประชาธิปไตยพร้อมทั้งสร้างสังคมที่เป็นธรรมได้ดียิ่งขึ้น

## ความหมายของการเป็นพลเมืองต้นรู้

ในทางกฎหมาย “พลเมือง” หมายถึง บุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายผูกพันกับรัฐหรือประเทศหนึ่ง ซึ่งสถานะนี้ให้สิทธิและกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ที่บุคคลอื่นซึ่งไม่มีสถานะพลเมืองไม่ได้รับสิทธิและหน้าที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมือง โดยสิทธิที่พลเมืองพึงได้รับมีหลากหลาย เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้งหรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย นอกจากนี้ พลเมืองยังมีสิทธิในสวัสดิการและบริการต่าง ๆ จากรัฐ เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา และการได้รับความช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ นอกจากนี้ พลเมืองยังมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน การได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม หรือการได้รับความช่วยเหลือจากสถานทูตหรือสถานกงสุลเมื่อเดินทางไปต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน พลเมืองก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ เพื่อธำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของสังคม นอกจากนี้ พลเมืองยังมีหน้าที่ต้องชำระภาษี ซึ่งเป็นรายได้หลักของรัฐในการนำไปพัฒนาประเทศและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

ในบางประเทศ พลเมืองชายอาจมีหน้าที่ต้องรับราชการทหารเมื่อถึงคราวจำเป็น เพื่อปกป้องอธิปไตยและความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาและความมั่นคงของประเทศ หากรัฐสามารถให้สิทธิและคุ้มครองพลเมืองได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม พลเมืองก็จะเกิดความรักและความผูกพันต่อชาติบ้านเมือง และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองเพื่อสร้างสรรค์สังคมให้เจริญก้าวหน้าต่อไป (Leydet, 2023)

อย่างไรก็ตาม ความเป็นพลเมืองไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่สถานะทางกฎหมายและสิทธิหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในโครงสร้างและกระบวนการทางสังคม พลเมืองที่ดีควรตระหนักถึงบทบาทของตนเองในการสร้างสรรค์สังคมให้เป็นธรรมและเท่าเทียม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน การเป็นพลเมืองที่ดีจึงไม่ใช่เพียงการได้รับสิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและอนาคตของสังคมด้วย พลเมืองที่ดีควรมีความตื่นตัวทางการเมืองและสังคม ติดตามข่าวสารบ้านเมือง มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นสาธารณะ และสามารถวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีวิจารณญาณ นอกจากนี้ พลเมืองควรมีความกล้าหาญที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และร่วมมือกับผู้อื่นเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ก็เป็นอีกหนึ่งบทบาทสำคัญของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย พลเมืองควรตระหนักว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และรัฐบาลมีหน้าที่รับใช้ประชาชน ดังนั้น พลเมืองจึงมีสิทธิและหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐบาลดำเนินการตามนโยบายที่ได้สัญญาไว้ และใช้อำนาจ

โดยชอบธรรม โปร่งใส และเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ ความเป็นพลเมืองจึงเป็นแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนในระบบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงความยุติธรรมในสังคม การสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนทุกคนจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน การศึกษา การอบรม และการสร้างพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ล้วนเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมความเป็นพลเมือง และสร้างสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน (Print, 2008; Pancer, 2015)

**จากคำจำกัดความทั้งสองลักษณะข้างต้น ในบทความนี้จึงให้ความหมายของคำว่า “พลเมืองในระบบประชาธิปไตย” (Democratic Citizen) ว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระสิทธิภาพและยั่งยืน**

ด้วยเหตุนี้ ความเป็นพลเมืองจึงเป็นแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนในระบบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงความยุติธรรมในสังคม และการปลูกฝังจิตสำนึกพลเมืองตั้งแต่เยาว์วัย ผ่านการศึกษาในโรงเรียนและกิจกรรมต่าง ๆ จะช่วยให้เยาวชนเติบโตขึ้นมาเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ พร้อมทั้งจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

การสร้างสังคมที่มีพลเมืองตื่นรู้และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมเป็นภารกิจที่ท้าทาย แต่ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในประเทศไทย หากทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการเป็นพลเมือง และร่วมมือกันสร้างสรรค์สังคมให้เป็นธรรมและเท่าเทียม จะสามารถสร้างอนาคตที่ดีกว่าให้กับประเทศชาติได้อย่างแน่นอน การเป็นพลเมืองจึงไม่ใช่เพียงการได้รับสิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและอนาคตของสังคมด้วย พลเมืองควรมีความตื่นตัวทางการเมืองและสังคม ติดตามข่าวสารบ้านเมือง มีความรู้ความเข้าใจในประเด็นสาธารณะ และสามารถวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีวิจารณญาณ นอกจากนี้ พลเมืองควรมี

ความกล้าหาญที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และร่วมมือกับผู้อื่นเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น โดยยึดมั่นในหลักการของความเสมอภาค ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจแสดงออกผ่านการทำกิจกรรมเพื่อสังคม การมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ หรือการเข้าร่วมองค์กรพัฒนาเอกชน และการใช้สิทธิทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ เช่น การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามนโยบายที่ได้สัญญาไว้ หรือการเข้าร่วมการประชุมประท้วงอย่างสันติ

โดยนัยข้างต้นนี้ พลเมืองในระบบประชาธิปไตย คือ บุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และมีบทบาทสำคัญในการสร้างสรรค์สังคมที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยยึดมั่นในหลักการพื้นฐานของความเสมอภาค ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม พลเมืองประชาธิปไตยจึงไม่เพียงแต่เป็นผู้รับสิทธิเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของตนเองและชุมชน โดยการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม และการใช้สิทธิทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ เช่น การเลือกตั้ง การเข้าร่วมการประชุมชุมชน หรือการเป็นอาสาสมัคร ซึ่งลักษณะเด่นของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย คือ การตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองพร้อม ๆ กับความรับผิดชอบต่อสังคม การมีความคิดวิเคราะห์ที่เป็นเหตุเป็นผล และความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม พลเมืองประเภทนี้มักจะมีคความสนใจในประเด็นสาธารณะ และมีความปรารถนาอย่างแรงกล้า ที่จะเห็นสังคมเกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ลักษณะของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้น สอดคล้องกับแนวคิดของ “พลเมืองตื่นรู้” (Active Citizen) ซึ่งเป็นพลเมืองที่มีความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนเอง มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม และมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อน

สังคมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น พลเมืองตื่นรู้เป็นกำลังสำคัญ ในการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ยุติธรรม และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

พลเมืองตื่นรู้ หรือ Active Citizen คือ ตัวอย่างที่ชัดเจนของพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นแบบอย่าง ซึ่งไม่เพียงแต่ตระหนักถึงสิทธิ และหน้าที่ของตนเองเท่านั้น แต่ยังมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างแข็งขัน เป็นผู้ริเริ่มและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ทั้งในระดับชุมชน และระดับประเทศ พลเมืองตื่นรู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างวัฒนธรรม การมีส่วนร่วม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน และ สร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง พลเมืองเป็นกระบอกเสียงของ ประชาชน เป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และเป็นผู้ผลักดันให้เกิด การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ที่สำคัญ พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย คือ ผู้ที่จะค้ำยันระบอบ ประชาธิปไตยในยามที่ระบบต่าง ๆ เช่น ตุลาการ และนิติบัญญัติ ไม่สามารถ ถ่วงดุลอำนาจได้ อันเนื่องมาจากผลกระทบของประชานิยม เนื่องจากพลเมือง คือ ผู้คนหมู่มากและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การมีพลเมืองที่ตื่นรู้และ ตระหนักถึงบทบาทของตนเองจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการปกป้องและธำรง ไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ เพื่อที่จะส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน จึงมีการให้ ความสำคัญในการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยการปลูกฝังให้นักเรียนรู้จักสิทธิและหน้าที่ตั้งแต่วัยเรียน เช่น การเลือกตั้ง สถานักเรียน และการปลูกจิตสำนึกค่านิยมในระบอบประชาธิปไตย ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ การสร้างพลเมืองตื่นรู้ตั้งแต่เยาว์วัยจะช่วยให้สังคมไทย มีพลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย และ พร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

## การสร้างสำนึกพลเมือง : ภูมิคุ้มกันของประชาชน

นโยบายประชานิยมเปรียบเสมือน “ยาแก้ปวด” ที่รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในระยะสั้น มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการเฉพาะหน้าและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนในวงกว้าง ซึ่งมักจะได้ผลในการเรียกคะแนนนิยมและสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม นโยบายประชานิยมส่วนใหญ่จะมองข้ามการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุที่แท้จริง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาว

ในทางตรงกันข้าม การสร้างสำนึกพลเมืองเปรียบเสมือน “การสร้างภูมิคุ้มกัน” ให้กับสังคม เพื่อให้สังคมสามารถรับมือกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างยั่งยืน แนวทางนี้มุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน ไปจนถึงระดับประเทศ พลเมืองตื่นรู้ (Active Citizen) ซึ่งเป็นผู้ที่ตระหนักถึงปัญหาในสังคม เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนเอง และพร้อมที่จะลงมือแก้ไขปัญหาด้วยตนเองร่วมกับคนในชุมชน ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวทางนี้

แม้ว่านโยบายประชานิยมอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ทั้งยังอาจบ่อนทำลายสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่การหลีกเลี่ยงนโยบายประเภทนี้ก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจาก การตีความว่านโยบายใดเป็นประชานิยมหรือไม่ นั้นเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและการเมืองที่แตกต่างกันไป ยิ่งไปกว่านั้น การจำกัดหรือกีดกันการแสดงออกทางนโยบายของตัวแสดงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาจส่งผลกระทบต่อหลักการประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเอง



ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคือผลกระทบจากนโยบายประชานิยมจึงไม่ควรกระทำโดยการจำกัดเสรีภาพในการนำเสนอ นโยบาย แต่ควรหันมาให้ความสำคัญกับการสร้างสำนึกพลเมือง (Civic Awareness) ซึ่งเป็นแนวทาง “ล่างขึ้นบน (Bottom Up)” ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน ไปจนถึงระดับประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ และทักษะของพลเมืองเพื่อให้สามารถระบุปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ และร่วมกันหาทางออกอย่างสร้างสรรค์ แม้ว่า การสร้างสำนึกพลเมืองอาจต้องใช้เวลาและความพยายามมากกว่าการใช้ นโยบายประชานิยม แต่ผลลัพธ์ที่ได้คือการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนและเป็น ประโยชน์ต่อสังคมในระยะยาว เพราะพลเมืองที่ตื่นรู้และมีความรับผิดชอบ ต่อสังคม จะเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้า และเป็นเกราะป้องกันที่แข็งแกร่งต่อภัยคุกคามจากประชานิยมหรือการใช้อำนาจ ที่ไม่เป็นธรรม

โดย KPI YEARBOOK 2024 ฉบับนี้ จะแสดงให้เห็นถึง แนวคิดด้าน ประชาธิปไตยกับกระบวนการประชาธิปไตย ที่มุ่งศึกษาและนำเสนอในหลักการ แนวคิด รูปแบบ ตลอดจนแนวทาง ความสมดุล และความสัมพันธ์ระหว่าง ระบอบประชาธิปไตยและประชานิยม โดยประกอบไปด้วยบทความจำนวน 10 เรื่อง แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ **ส่วนแรก** ความคิดหลัก (Core Concept) ที่กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎี หลักการ และขบวนการประชานิยม ทั่วโลก ความสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมกับระบอบประชาธิปไตย **ส่วนที่สอง** นำเสนอประชานิยมในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมไปถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบและความรับผิดชอบการดำเนิน นโยบายประชานิยม และ **ส่วนที่สาม** เป็นข้อพิจารณาเพื่อประชานิยมไทย ถอดบทเรียนจากต่างประเทศและไทย ที่จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับใช้และพัฒนานโยบายประชานิยมในประเทศไทย

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

- นิธิ เนื่องจำนงค์. (2563). *ประชานิยมในโลกที่เหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2558). “วิกฤตประชานิยมไทยและทางออกที่เป็นประชานิยมไทย.” *KPI YEARBOOK 2558*. (น.102-125). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

## ภาษาอังกฤษ

- Dornbusch, R., & Sebastian, E. (1991). The Macroeconomics of Populism. In R. Dornbusch, and E. Sebastian (Eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 7-13). Chicago: University of Chicago Press.
- Galston, W. A. (2018). *The Populist Challenge to Liberal Democracy*. Retrieved from <https://www.brookings.edu/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>
- Hellinger, D. (2016). *Venezuela: Revolution as a Process*. Texas: University of Texas Press.
- Holshek, C. (2019). Populism’s Call to Citizenship. *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace*, 37(1), 8-12.
- Kılıç, A. (2015). Erdogan’s Populism: The Changing Dynamics of Turkish Politics. *Turkish Review*, 4(1), 35-50.

- Leydet, D. (2023). Citizenship and Civic Identity: Theoretical Perspectives and Practical Implications. *Journal of Political Philosophy*, 31(2), 112-130.
- Pancer, M. S. (2015). *The Psychology of Citizenship and Civic Engagement*. New York: Oxford University Press.
- Posner, P. W. (2016). Laboring Under Chávez: Populism for the Twenty-first Century. *Latin American Politics and Society*, 58(3), 26-50.
- Print, M. (2008). *Education for Democratic Citizenship in Australia: In Education for Citizenship and Democracy*. London: Sage Publication.
- Roniger, L. (2023). Chapter 1 Populism and Citizenship: Do Populisms Shape a Sui Generis Type of Citizenship? In C. d. Torre, & O. Mazzoleni (Eds.), *Populism and Key Concepts in Social and Political Theory* (pp. 21-43). Leiden: Brill.
- Rooduijn, M. (2013). The Nucleus of Populism: In Search of the Lowest Common Denominator. *Government and Opposition*, 49(4), 573 - 599.
- Rooduijn, M., De Lange, S. L. And Van Der Brug, W. (2014). Populist Zeitgeist? Programmatic Contagion by Populist Parties in Western Europe. *Party Politics*, 20(4), 563–575.
- Schroeder, R. (2020). The Dangerous Myth of Populism as a Thin Ideology. *Brill*, 3(1), 13–28.
- Weyland, K. (2020). *Populism's Threat to Democracy: Comparative Lessons for the United States*. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/populisms-threat-to-democracy-comparative-lessons-for-the-united-states/BF94B9ED2AE558EBCC8682CF4DC08F7A>





# 1

## ประชาชนนิยม : ว่าด้วยพรหมแดนของแนวคิด และปฏิบัติการประชาชนนิยม

ณิธิ เนื่องจำนงค์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้เผชิญกับการขึ้นสู่อำนาจของประชาชนนิยม อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางบริบทดังกล่าว ในโลกวิชาการประชาชนนิยมกลับเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก แนวคิดนี้ได้ติดอยู่กับคำ “ตาบอดคล้ำข้าง” ที่นักวิชาการหยิบยกเฉพาะบางแง่มุมของประชาชนนิยมและชี้ว่าสิ่งนั้นคือประชาชนนิยม เพื่อที่จะก้าวข้ามปัญหาดังกล่าว บทความนี้มีเป้าหมายที่จะวาดพรหมแดนทางแนวคิดและปฏิบัติการของประชาชนนิยม โดยการตอบคำถามพื้นฐานสองประการ นั่นคือ “อะไรคือประชาชนนิยม” และ “อะไรไม่ใช่ประชาชนนิยม” บทความนี้มุ่งหวังที่จะสร้างความกระจ่างในความเข้าใจผิดทั่วไปที่มีต่อประชาชนนิยม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงประชาชนนิยมเข้ากับบางแง่มุม ดังเช่น ตัวแสดงบางลักษณะอุดมการณ์บางด้าน และนโยบายบางประเภท

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

## ความนำ

ท่ามกลางการขยายตัวของปรากฏการณ์ประชานิยมไปแทบทุกมุมโลก ว่าประชากรโลกอย่างน้อยหนึ่งในสามอยู่ภายใต้การปกครองของตัวแสดงแบบประชานิยม (Velasco, 2022) หนึ่งใน**ปัญหาสำคัญ**ของ**แวดวงวิชาการสังคมศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ศึกษาประชานิยม** คือ ปัญหาที่ทาคิส พัพพาส (Takis Pappas) เรียกว่า **“ปัญหาตาบอดคล้ำข้าง”** (blind men and the elephant) (Pappas, 2019, p. 13) หรือการที่นักวิชาการที่ศึกษาประชานิยมมีแนวโน้มที่จะหยิบยก “บางแง่มุม” มาศึกษาและสรุปว่าสิ่งนั้นคือประชานิยม โดยแง่มุมที่นักวิชาการมักจะหยิบยกขึ้นมาศึกษา เช่น นโยบาย อุดมการณ์ พรรคการเมือง หรือผู้นำทางการเมือง (Nuangjamnong, 2020, pp. 122-123) ความซับซ้อนของปัญหาตาบอดคล้ำข้างยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบริบทอีกด้วย กล่าวคือ ในบางบริบทที่อุดมการณ์ของตัวแสดงทางการเมืองแบบประชานิยมค่อนข้างไปในทางฝ่ายขวาหรือฝ่ายซ้าย อาจทำให้ผู้คนมองประชานิยมโดยอ้างอิงกับอุดมการณ์หรือชุดของนโยบายบางลักษณะ เช่น นโยบายต่อต้านผู้อพยพในยุโรป ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้น หรือนโยบายกระจายรายได้และเพิ่มสวัสดิการในลาตินอเมริกาตั้งแต่ทศวรรษ 1940 เป็นต้น

นอกจากปัญหาตาบอดคล้ำข้างแล้ว **การศึกษาประชานิยมยังประสบปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งนั่นคือ “การตัดสินเชิงคุณค่า”** ทักษะที่มองว่าประชานิยมเป็นปัญหาสังคมหรือความผิดปกติในเส้นทางของการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Biglieri and Cadahia, 2021, p. 21) หรือประชานิยมเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Rummens, 2017) หรือมองว่าการขยายตัวของประชานิยมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยในทิศทางที่มุ่งไปสู่ความเป็น “ประชาธิปไตยที่ไม่ใช่เสรีนิยม” (Peruzzotti, 2017) จนถึงมุมมองที่เสนอว่าประชานิยมสามารถแก้ไขจุดบกพร่องบางประการในระบอบประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะการทำให้ระบอบประชาธิปไตยเปิดกว้างสำหรับกลุ่มคนชายขอบ และการทำให้ระบอบการเมืองตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

มากขึ้น (Rostbøll, 2023, pp. 192-194) หรือกระทั่งมุมมองที่ชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะของการ “ต่อต้านเผด็จการอำนาจนิยม” ของประชานิยม (Paget, n.d.) อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง ประเด็นเรื่องการตัดสินใจคุณค่าได้รับการพิสูจน์ในหลากหลายลักษณะมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมกับประชาธิปไตย (ดู Mansbridge and Macedo, 2019; Bächtiger and Dryzek, 2024)

ปัญหาทั้งสองประการที่หยิบยกขึ้นมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการศึกษาค้นคว้าทำความเข้าใจประชานิยมเป็นไปอย่างยากลำบากอย่างมาก และทำให้ไม่สามารถ “เริ่มต้นบทสนทนา” บนฐานความเข้าใจเดียวกันได้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการที่ตอบสนองความท้าทายข้างต้น ได้แก่ ประการแรก การวาดเส้นแบ่งหรือพรมแดนทางแนวคิดของประชานิยม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความพยายามในการวาด “ข้าง” ที่มีชื่อว่าประชานิยม ประการที่สอง การนำเสนอปฏิบัติการของประชานิยม หรือกรณีศึกษาประชานิยมในลักษณะต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นเฉพาะด้านสองประเด็น นั่นคือ ตัวอย่างของประชานิยมที่ปรากฏตัวในรูปลักษณะของอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน และแง่มุมเชิงนโยบายของประชานิยมที่ในบางกรณีมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับนโยบายของรัฐสวัสดิการ นอกเหนือจากการตอบวัตถุประสงค์สำคัญทั้งสองประการข้างต้น ในบทสรุป จะทำการอภิปรายแง่มุมของประสิทธิผลของการใช้ประชานิยมของตัวแสดงต่างๆ รวมถึงแง่มุมของความชอบธรรม

ในการขยายความประเด็นข้างต้น บทความนี้จะจัดลำดับการนำเสนอเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ในส่วนแรกจะกล่าวถึงขอบเขตของประชานิยมด้วยคำถามสำคัญที่ว่า “ประชานิยมคืออะไร?” จากนั้นจะตั้งคำถามต่อไปว่า “อะไรไม่ใช่ประชานิยม?” จากนั้นจะกล่าวถึงปฏิบัติการของประชานิยม โดยมุ่งเน้นที่แง่มุมเชิงนโยบายของประชานิยมในบางประเทศที่มีลักษณะใกล้เคียงกับนโยบายของรัฐสวัสดิการ พร้อมทั้งอภิปรายความเหมือนและความแตกต่างระหว่างรัฐสวัสดิการและประชานิยม ในส่วนสรุปจะทำการขมวดภาพรวมทั้งหมด พร้อมทั้งอภิปรายแง่มุมของประสิทธิผลและความชอบธรรมของประชานิยม



## ประชานิยมคืออะไร?

คำถามที่ว่าประชานิยมคืออะไร มีการตั้งข้อสังเกตไว้หลากหลาย โดยฝั่งหนึ่งมองว่า ไม่มีหลักเกณฑ์หนึ่งเดียวในการจำแนกประชานิยม (Müller, 2016) ในขณะที่นักวิชาการจำนวนไม่น้อยมองว่าประชานิยมมีแก่นสารสำคัญที่สามารถใช้เป็นจุดตั้งต้นในการศึกษาและถกเถียงข้ามบริบทได้ (ดู Mansbridge and Macedo, 2019) ที่ผ่านมาในการศึกษาประชานิยมของผู้เขียนได้อยู่บนฐานของจุดยืนที่มองว่าประชานิยมมีคุณลักษณะเบื้องต้นที่มีร่วมกันข้ามบริบทเชิงเวลาและพื้นที่ (ดู นิธิ เนื่องจำนงค์, 2563; นิธิ เนื่องจำนงค์, 2566) ในบทความนี้ผู้เขียนยังคงยึดฐานคิดดังกล่าว และจะเริ่มต้นการอภิปรายด้วยนิยามขั้นต่ำของประชานิยม ดังนี้

*“ประชานิยม คือรูปแบบวิธีการทางการเมืองที่อยู่บนฐานของการสร้างความแตกต่างทางศีลธรรมระหว่างฝ่ายหนึ่ง นั่นคือประชาชน ผู้มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมือง กับอีกฝ่ายหนึ่งนั่นคือกลุ่มชนชั้นนำที่มักจะถูกให้ภาพว่าเป็นผู้ฉ้อฉลที่เข้ามาใช้อำนาจโดยบิดเบือนเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชน”* (ดูที่มาของนิยามจาก นิธิ เนื่องจำนงค์, 2563, น. 23)

จากนิยามข้างต้นจะพบว่า องค์ประกอบขั้นต่ำของประชานิยมประกอบไปด้วย **ประการแรก** การอ้างอิงกับประชาชน โดยประชาชนในที่นี้สามารถนิยามได้หลายลักษณะตามแต่บริบททางด้านเวลาและสถานที่ ดังเช่น การอ้างอิงกับชาวนาของขบวนการ *Narodniki* ในรัสเซียช่วงทศวรรษ 1860-80 หรือการอ้างอิงกับกลุ่มแรงงานของประชานิยมในอาร์เจนตินา ยุคฮวน เปรอง (Juan Peron) ช่วงทศวรรษ 1940 หรือการอ้างอิงกับผู้ประกอบการรายย่อยในกรณีของอิตาลีภายใต้พรรค *Movimento 5 Stelle* (M5S) ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ความน่าสนใจในการอ้างอิงกับประชาชน คือ แม้กระทั่งในประเทศเดียวกันแต่ต่างช่วงเวลา อาจมีการนิยามประชาชนในลักษณะต่างกันได้ ดังกรณีของฟิลิปปินส์ภายใต้ประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา (Joseph Estrada) ที่มักจะอ้างอิงคำว่า “ประชาชนกับคนจน” แต่ในช่วงเวลา

ต่อมาภายใต้ประธานาธิบดีโรดริโก ดูเตอร์เต (Rodrigo Duterte) กลับนิยามประชาชนใหม่ โดยอ้างอิงกับ “ผู้ที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด” (ดูนิธึ เนื่องจํานงค์, 2563, น. บทที่ 4)

สำหรับประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ที่จุดตั้งต้นมักจะมีมาจากระบบคอมมิวนิสต์หรือระบบอื่น ๆ ที่ครอบงำโดยชนชั้นนำ อัตลักษณ์ของประชาชนมักจะยังไม่ได้รับการก่อร่างขึ้นมาอย่างชัดเจน การก้าวเข้ามาของตัวแสดงแบบประชานิยมจึงมีส่วนสำคัญในการช่วยก่อร่างอัตลักษณ์ของประชาชนที่เดิมอาจอยู่ชายขอบของระบบการเมือง และทำให้คนกลุ่มนี้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น รวมถึงอาจสร้าง “เส้นแบ่งทางการเมือง” (political cleavage) ขึ้นมาใหม่ ดังกรณีของอาร์เจนตินาในยุคฮวน เปรองที่ทำให้กลุ่มแรงงานและคนจนเกิดความตื่นตัวขึ้นอย่างมาก และประชาชนกลุ่มนี้ยังคงให้การสนับสนุนเปรองอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งช่วงเวลาที่เขาต้องอพยพลี้ภัยไปต่างประเทศก็ตาม (Horowitz, 2012; Levitsky, 1998)

สำหรับองค์ประกอบข้อนี้ อาจมีการตั้งข้อโต้แย้งได้ว่า เป็นสิ่งปกติที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองมักจะต้อง “อ้างอิงกับประชาชน” เสมอ แต่การอ้างอิงกับประชาชนโดยตัวแสดงแบบประชานิยมในที่นี้มักจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ประชาชนบางกลุ่มอาจรู้สึกถูกละเลยจากตัวแสดงหรือสถาบันทางการเมือง หลายครั้งประชาชนมักจะรู้สึกว่าการตัดสินใจของรัฐบาลหรือตัวแสดงในสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่ได้ตอบสนองต่อประชาชนอย่างเพียงพอ

**ประการที่ 2** การต่อต้านชนชั้นนำ (anti-establishment หรือ anti-elitist) โดยปกติแล้ว แม้ว่าระบบประชาธิปไตยจะเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้มีบทบาทและอำนาจค่อนข้างมาก แต่เนื่องจากระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้ คือระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ดังนั้นพรรคการเมืองและนักการเมืองที่เป็นผู้แทนประชาชนจึงมักจะมีสถานะ “ชนชั้นนำ” ทางการเมือง ขณะเดียวกันชนชั้นนำทางการเมืองมักจะมี ความเชื่อมโยงกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่เป็นผู้สนับสนุนด้านการเงิน

ทั้งยังเชื่อมโยงกับชนชั้นนำที่มีบทบาทในด้านอื่น ๆ เช่น ข้าราชการระดับสูง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (นักกฎหมาย) ผู้มีอิทธิพลทางด้านวัฒนธรรม เป็นต้น ในหลายกรณี แม้จะมีการเลือกตั้งแต่ชนชั้นนำที่มีบทบาทในหลายด้านเหล่านี้สามารถมีบทบาทครอบงำได้เช่นกัน บทบาทที่มากเกินไปของคนกลุ่มนี้ มักจะถูกตัวแสดงแบบประชานิยมหยิบยกขึ้นมาเป็นภาพสะท้อนของการ “บิดเบือนเจตจำนงของประชาชน”

เช่นเดียวกับการนิยามประชาชน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของชนชั้นนำที่จะทำการต่อต้านของตัวแสดงแบบประชานิยมมีความหลากหลายตามบริบทของเวลาและสถานที่ ตั้งแต่กลุ่มนายทุนและระบอบพระเจ้าซาร์ ในกรณีของขบวนการ *Narodniki* ผู้ถือครองที่ดิน และระบอบคณาธิปไตย ในกรณีของประชานิยมส่วนมากในลาตินอเมริกาช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1930-60 องค์การระหว่างประเทศในกรณีของประชานิยมฝ่ายซ้ายในยุโรปยุคหลังวิกฤตการณ์หนี้สาธารณะยุคกลางทศวรรษ 2010 กลุ่มข้าราชการและนักการเมืองที่เชื่อมโยงกับขบวนการค้ายาเสพติดในกรณีของประชานิยมยุคเตอร์เตในฟิลิปปินส์ และจักรวรรดินิยมตะวันตกในกรณีของประชานิยมในเวเนซุเอลาภายใต้ประธานาธิบดีฮิวโก ชาเวซ (Hugo Chavez) เป็นต้น (ดูเพิ่มเติมใน นิธิ เนื่องจำนงค์, กาลังตีพิมพ์) จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าชนชั้นนำที่ถูกต่อต้านสามารถเป็นได้ทั้งระบอบกษัตริย์ นายทุน ข้าราชการ นักการเมือง พรรคการเมือง หรือกระทั่งตัวแสดงจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะประเทศมหาอำนาจหรือกระทั่งองค์การระหว่างประเทศ

**ประการที่ 3** การเมืองว่าด้วยศีลธรรม (moral politics) ของคู่ตรงข้ามระหว่างประชาชนผู้บริสุทธิ์และชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล การอ้างอิงกับประชาชนของตัวแสดงแบบประชานิยมมักจะเกิดควบคู่กับการสร้างคู่ตรงข้ามกับชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล หัวใจสำคัญ คือการชี้ให้เห็นว่ากลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้มักจะมีบทบาทในการบิดเบือนหรือละเลยเจตจำนงของประชาชน และการชี้ให้เห็นว่า เฉพาะตัวแสดงแบบประชานิยมเท่านั้นที่สามารถเป็นตัวแทนของการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนได้ดีที่สุด การใช้การเมืองว่าด้วยศีลธรรมของตัวแสดงแบบประชานิยมนี้ มักจะเกิดขึ้นท่ามกลางบริบทของ

“การขาดดุลของการเป็นตัวแทน” โดยประชาชนมักจะมองว่า “ทางเลือกที่มีอยู่” ของพรรคการเมือง นักการเมือง หรือสถาบันการเมืองไม่สามารถสะท้อนเจตจำนงของพวกเขาได้ (Arato and Cohen, 2022, pp. 32-36)

ขณะเดียวกัน การเมืองว่าด้วยศีลธรรมมักจะทำงานได้เป็นอย่างดีท่ามกลางบริบทของความไร้เสถียรภาพหรือความสั่นคลอนทางอารมณ์ของประชาชน ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่สังคมเผชิญกับความปั่นป่วนในหลากหลายด้าน ทั้งวิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์ทางการเมือง กระแสผู้อพยพโลกาภิวัตน์ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความหวาดกลัว ความโกรธเกรี้ยว ความรู้สึกไม่พึงพอใจ ความไม่มั่นคง ความอิจฉาริษยา ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเงื่อนไขทางอารมณ์ที่เอื้อต่อการปลุกปั่นการเมืองว่าด้วยศีลธรรม และการก่อกำเนิดของประชานิยม (Forgas and Carno, 2021)

องค์ประกอบสามประการข้างต้น มักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอในลักษณะของวาทกรรม หรืออุดมการณ์ แต่ในภาพรวมเราอาจกล่าวได้ว่าประชานิยมถูกใช้ในฐานะของ “ยุทธศาสตร์ทางการเมือง” โดยตัวแสดงแบบประชานิยม การใช้คำว่ายุทธศาสตร์ทางการเมืองนี้ทำให้สามารถศึกษาประชานิยมโดยครอบคลุมทั้งมิติของตัวแสดง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงด้วยตนเอง ตัวแสดงกับสถาบันการเมือง และตัวแสดงกับโครงสร้างทางการเมือง รวมถึงการใช้ “วาทกรรม” หรือ “อุดมการณ์” เพื่อประกอบสร้างความเป็นประชานิยม

## อะไรไม่ใช่ประชานิยม?

หากองค์ประกอบทั้งสามประการถูกรูปเป็นโครงสร้างของ “ข้าง” ที่ชื่อว่าประชานิยม ที่ผ่านมามีหลายองค์ประกอบที่แม้ว่าจะเชื่อมโยงกับประชานิยมในหลายกรณี แต่อาจไม่ใช่แก่นสารสำคัญของประชานิยมที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายประชานิยม อุดมการณ์ประชานิยม และตัวแสดงหรือกล่าวแบบเฉพาะเจาะจงคือ “ผู้นำแบบประชานิยม” ในส่วนถัดไป จะทำการอภิปรายแต่ละส่วนในรายละเอียด

ในส่วนของสิ่งที่มีมักจะเข้าใจกันว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” นั้น มีจุดเริ่มต้นจากงานของนักเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลประชานิยมแบบคลาสสิกในลาตินอเมริกา (ก่อนทศวรรษ 1990) ผู้บุกเบิกคนสำคัญคือ เจฟฟรีย์ แซคส์ (Jeffrey Sachs) ในบทความที่เขียนขึ้นเมื่อปี 1989 และหนังสือของรูดิเกอร์ ดอร์นบุช (Rudiger Dornbusch) และเซบาสเตียน เอ็ดเวิร์ดส์ (Sebastian Edwards) เรื่อง “เศรษฐศาสตร์มหภาคของประชานิยม” (macroeconomics of populism) คำที่กล่าวถึงนโยบายประชานิยมมีอยู่หลากหลาย ตั้งแต่คำว่านโยบายประชานิยม (populist policies) นโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบประชานิยม (populist macroeconomic policies) ประชาชนนิยมทางเศรษฐกิจ (economic populism) และกระบวนทัศน์แบบประชานิยม (populist paradigm) เพื่อให้สะดวกในการทำความเข้าใจในที่นี่จะใช้คำว่านโยบายประชานิยม

องค์ประกอบของกระบวนทัศน์แบบประชานิยมมีดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ความไม่พอใจในการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบอนุรักษนิยม กล่าวคือ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบอนุรักษนิยมมักจะมุ่งเน้นที่ “เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค” มากกว่า “การขยายตัวทางเศรษฐกิจ” ทำให้ระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจมักจะถูกจำกัด เช่นเดียวกับบทบาทของรัฐบาลในการใช้งบประมาณเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่ทำได้อย่างจำกัดเช่นเดียวกัน **ประการที่สอง** การปฏิเสธอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจแบบอนุรักษนิยมที่สร้างข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลแบบประชานิยมที่ไม่พอใจในข้อจำกัดที่ต้องเผชิญในการกำหนดนโยบาย มักจะปฏิเสธแนวทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบอนุรักษนิยม และมองว่ารัฐบาลในฐานะของตัวแทนเจตจำนงของประชาชนควรจะสามารรมีอิสระในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้มากกว่านี้ **ประการที่สาม** นโยบายประชานิยมมีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ การกลับมาใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และความพยายามปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยหลักการสำคัญ คือ เพิ่มค่าแรงหรือรายได้ของประชาชนให้มากที่สุด กระตุ้นการขยายตัว

ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุด และลดการไหลออกของเงินสำรองระหว่างประเทศ (Dornbusch and Edwards, 1991, pp. 9-10)

จากการประมวลสรุปการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในลาตินอเมริกา (ชิลี เปรู อาร์เจนตินา บราซิล เวเนซุเอลา และเม็กซิโก) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970-90 พบว่านโยบายที่รัฐบาลต่างๆ ดำเนินการมากที่สุด คือ การขึ้นค่าแรง การควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคภายในประเทศ การขาดดุลงบประมาณ และการขึ้นค่าเงินให้แข็งค่ามากขึ้น (Kaufman and Stallings, 1991, p. 17) หนึ่งในตัวอย่างที่สะท้อนภาพหลักการสำคัญของนโยบายเหล่านี้ได้ดีที่สุด คือ คำกล่าวของประธานาธิบดีฮวน เปรอง ที่ว่า “ให้ประชาชน โดยเฉพาอย่างยิ่งคนงานในทุกสิ่งเท่าที่เป็นไปได้ หากคุณรู้สึกว่าการทำให้พวกเขามากเกินไป จงให้พวกเขามากยิ่งขึ้น...แม้ทุกคนจะพยายามสร้างความหวาดกลัวด้วยการชี้ให้เห็นถึงขนาดของการล่มสลายทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้คือคำโกหก” (ดู Edwards, 2010, p. 168) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายประชานิยม คือ นโยบายที่ปฏิเสธข้อจำกัดทุกประการในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งข้อจำกัดที่มาจากภายในประเทศ (ธนาคารชาติ กระทรวงการคลัง ฯลฯ) และข้อจำกัดจากต่างประเทศผ่านองค์การระหว่างประเทศ หรือประเทศมหาอำนาจ เรื่องวินัยการคลัง เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค อัตราเงินเฟ้อ เพดานหนี้สาธารณะ ฯลฯ (Rodrik, 2018a, p. 196)

นอกจากจะกล่าวถึงองค์ประกอบของกระบวนทัศน์และนโยบายประชานิยมแล้ว งานยุคแรกที่กล่าวถึงนโยบายประชานิยมมักจะชี้ให้เห็นถึง “วัฏจักรประชานิยม” ที่เริ่มจาก 1) การขึ้นสู่อำนาจและปรับเปลี่ยนแนวนโยบายใหม่มุ่งเน้นที่การอัดฉีดเงินเข้าไปในระบบเพื่อเพิ่มรายได้ กระตุ้นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ 2) ช่วงเศรษฐกิจคอบขวด เมื่ออุปสงค์ภายในประเทศสูงขึ้นมากส่งผลทำให้เงินเฟ้อสูงขึ้น (มากกว่าการเพิ่มขึ้นของค่าแรง) ขณะเดียวกันเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเริ่มลดลง การขาดดุลงบประมาณเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากรัฐต้องเพิ่มเงินอุดหนุนสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับประชาชน 3) จุดเริ่มต้นของการล่มสลายที่จะเกิดขึ้นเมื่อ

อัตราเงินเฟ้อพุ่งทะยาน และเงินทุนจากต่างประเทศเริ่มไหลออกไปอย่างมาก รัฐบาลจะเริ่มแก้ปัญหาด้วยการปรับลดเงินอุดหนุนและลดค่าเงิน และ 4) การเข้ามาแก้ปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาลใหม่ โดยหันกลับไปสู่การดำเนินนโยบายแบบอนุรักษนิยมเพื่อมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค เช่นเดิม (Sachs, 1989; Dornbusch and Edwards, 1991, pp. 11-12)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เรียกว่านโยบายประชานิยมที่ดอร์นบุชและเ็ดเวิร์ดส์ เสนอไว้ในหนังสือที่ตีพิมพ์เมื่อปี 1991 หากจะกล่าวอย่างเคร่งครัด ดูจะเป็นภาพสะท้อนของ “นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลประชานิยม ในลาตินอเมริกายุคก่อนทศวรรษ 1990” และไม่ใช่ “ตัวชี้วัด” สำคัญของ “ความเป็นประชานิยม” ที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นการทั่วไปกับประชานิยมในประเทศหรือภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลก แม้กระทั่งในลาตินอเมริกาเอง เซบาสเตียน เ็ดเวิร์ดส์ได้ยอมรับในงานศึกษาประชานิยมในลาตินอเมริกา ที่ตีพิมพ์เมื่อปี 2010 ว่า ประชานิยมที่ค่อนข้างฝ่ายซ้ายในลาตินอเมริกา ยุคหลังไม่ได้ดำเนิน “นโยบายประชานิยม” แบบเดิมอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่สนใจในนโยบายการเพิ่มค่าแรง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายประชานิยมแบบเดิม มีพักต้องกล่าวถึง “ประชานิยมแบบใหม่” (neopopulism) ในลาตินอเมริกาที่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งเป็นข้อตรงข้ามกับ “นโยบายประชานิยม” แบบเดิมโดยสิ้นเชิง (Edwards, 2010, pp. 171-172) นอกจากนี้ในหลายกรณี รัฐบาลประชานิยมใหม่ หลายรัฐบาลมีรากฐานมาจากพรรคการเมืองแบบประชานิยมที่แต่เดิม มีประวัติในการขับเคลื่อน “นโยบายประชานิยม” แบบเดิม

เมื่อพิจารณาที่ “นโยบายเศรษฐกิจแบบประชานิยม” หรือ “ประชานิยมทางเศรษฐกิจ” ที่เป็นแก่นสาระสำคัญของการใช้คำว่า “นโยบายประชานิยม” จะพบความหลากหลายอย่างมาก หากจำแนกตามแนวทางของดานี รอดริค (Dani Rodrik) บนฐานของ “การมีอยู่ของข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและข้อจำกัดทางการเมือง” จะจำแนกได้ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) ประชานิยมที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ ที่อาจเรียกได้ว่า “เผด็จการส่วนบุคคลโดยผู้นำ” (personal autocracy) 2) ประชานิยม

ที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองแต่ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ  
ที่อาจเรียกได้ว่า “ประชาธิปไตยแบบประชานิยม” (populist democracy)  
3) ประชาชนที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมือง แต่อยู่ภายใต้ข้อจำกัด  
ทางเศรษฐกิจที่อาจเรียกได้ว่า “เผด็จการอำนาจนิยมโดยเทคโนโลยี”  
(authoritarian technocracy) และ 4) ประชาชนอยู่ภายใต้ข้อจำกัด  
ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ ที่อาจเรียกได้ว่า “ระบอบเทคโนโลยีนิยม”  
(liberal technocracy) (Rodrik, 2018a, p. 197) **ประเด็นสำคัญจากการ  
แบ่งประเภทประชานิยมของรอดริคคือ “นโยบายประชานิยมไม่ได้มี  
แบบเดียว” หากแต่หลากหลายตามบริบททางเศรษฐกิจการเมืองนั่นเอง**

หากพิจารณาประชานิยมนอกเหนือจากมิติทางเศรษฐกิจจะยังพบ  
ความหลากหลายของ “นโยบาย” มากขึ้น ทั้งนโยบายต่อต้านผู้อพยพ  
(ยุโรป) นโยบายปราบปรามยาเสพติด (ฟิลิปปินส์) นโยบายปราบปราม  
การคอร์รัปชัน (อิตาลีและสาธารณรัฐเช็ก) นโยบายการแยกตัวออกจาก  
องค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจ (เวเนซุเอลา อังกฤษ และ  
หลายประเทศในยุโรป) ท่ามกลางความหลากหลายในเนื้อหาของนโยบาย  
ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้การยึดโยง “ประชานิยม” เข้ากับ “นโยบาย  
สาธารณะ” จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับประชานิยมได้  
จากคุณลักษณะเช่นนี้ ทำให้มีนักวิชาการเสนอให้ควรหยุด “ติดฉลากให้กับ  
นโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ได้เป็นแบบอนุรักษนิยมว่าเป็นนโยบายประชานิยม”  
(Berzins, 2017, p. 63)

อีกหนึ่งประเด็นที่มักจะเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับประชานิยม คือ  
“อุดมการณ์” เช่นเดียวกับนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลประชานิยมสามารถ  
กำหนดในหลากหลายลักษณะ ไม่ว่าจะอุดมการณ์จะค่อนข้างดีก็ตาม  
สามารถถูกนำไปยึดโยงกับประชานิยมได้ทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้ว่า เราจะพบ  
รัฐบาลประชานิยมที่มีจุดยืนทางอุดมการณ์ทั้งฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา และ  
สายกลาง ทั้งกลางซ้ายและกลางขวา หนึ่งในสาเหตุสำคัญของการยึดโยง  
ประชานิยมเข้ากับอุดมการณ์หนึ่ง ๆ มาจากคุณลักษณะเด่นของประชานิยม  
ในแต่ละภูมิภาคนั่นเอง หากกล่าวอย่างชัดเจน คือ ในยุโรปมักจะมีแนวโน้ม



ที่จะมองว่าประชานิยมมีอุดมการณ์ฝ่ายขวา ขณะที่ในลาตินอเมริกา มักจะมองว่าประชานิยมเป็นฝ่ายซ้าย สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในยุโรป แม้ว่าจะมีประชานิยมฝ่ายซ้ายมาโดยตลอด แต่สัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้ ยังคงค่อนข้างต่ำ คือไม่ถึงร้อยละ 5 นับตั้งแต่ปี 1960 จนถึง 2015 ในทางกลับกัน สำหรับพรรคประชานิยมฝ่ายขวา หลังจากได้สัดส่วนคะแนนเสียงต่ำกว่า ร้อยละ 5 มาตั้งแต่ทศวรรษ 1960-80 แต่ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 สัดส่วนคะแนนเสียงได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนมากกว่าร้อยละ 20 ในปี 2015 สำหรับประชานิยมในลาตินอเมริกา ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 สัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคประชานิยมฝ่ายซ้ายอยู่สูงกว่าร้อยละ 20 มาโดยตลอด ขณะที่ประชานิยมฝ่ายขวายังคงได้รับสัดส่วนคะแนนเสียง ที่ต่ำกว่าร้อยละ 5 (Rodrik, 2018b, pp. 24-25)

ในงานของพิปปา นอร์ริส (Pippa Norris) ที่ทำการสำรวจความเป็น ประชานิยมของพรรคการเมืองรวม 163 ประเทศทั่วโลก ครอบคลุม พรรคการเมือง 1,063 พรรค ผ่านฐานข้อมูล “การสำรวจพรรคการเมือง ระดับโลก” (Global Party Survey) จากการสอบถามผู้เชี่ยวชาญจำนวน 1,861 คน ได้ทำการจำแนกประชานิยมในสองแง่มุม ได้แก่ อุดมการณ์ ทางเศรษฐกิจ และค่านิยมทางสังคม พบว่า พรรคแรก ร้อยละ 46 ของ พรรคการเมืองแบบประชานิยม เป็นพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ทาง เศรษฐกิจฝ่ายขวา และมีค่านิยมทางสังคมแบบอนุรักษนิยม ประการที่สอง ร้อยละ 42 ของพรรคการเมืองแบบประชานิยม มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ ฝ่ายซ้าย แต่มีค่านิยมทางสังคมแบบอนุรักษนิยม ประการที่สาม มีเพียง ร้อยละ 9 เท่านั้นที่มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจฝ่ายซ้าย และมีค่านิยมทางสังคม แบบเสรีนิยม ประการสุดท้าย สัดส่วนที่น้อยที่สุดของพรรคการเมืองแบบ ประชานิยมที่พบทั่วโลก คือ พรรคประชานิยมที่มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ ฝ่ายขวา แต่มีค่านิยมทางสังคมแบบเสรีนิยม ร้อยละ 5 (Norris, 2020)

ความน่าสนใจในข้อค้นพบของนอร์ริส คือ เนื้อหาเชิงอุดมการณ์ของ ตัวแสดงแบบประชานิยมไม่จำเป็นต้องหนักแน่น กลมกลืน และเป็นไป ในทิศทางเดียวกันเสมอไป สามารถมีการผสมผสานระหว่างอุดมการณ์

ทางเศรษฐกิจฝ่ายขวา และอุดมการณ์ทางสังคมในแบบฝ่ายซ้ายได้ ความกำกวมในแง่มุมมองของอุดมการณ์ในตัวแสดงแบบประชานิยม ยังพบได้ในกรณีของประชานิยมสายกลาง ที่แม้ว่าในภาพรวมจะปฏิเสธ “อุดมการณ์ทางการเมือง” แต่หากพิจารณาในเชิงเนื้อหาของจุดยืนเชิงนโยบายจะพบว่า มีการผสมผสานอุดมการณ์ของทุกฝ่ายในลักษณะที่ไม่สุดโต่ง ดังกรณีของพรรค M5S ในอิตาลีที่หากพิจารณาในนโยบายเศรษฐกิจจะพบว่ามีค่อนไปทางฝ่ายซ้ายที่มุ่งเน้นการกระจายทรัพยากร แต่กลับสนับสนุนนโยบายการลดภาษีที่เป็นจุดยืนค่อนไปทางฝ่ายขวา เป็นต้น ที่สำคัญคือ พรรคประชานิยมสายกลางจะค่อนข้างขาด “ความคงเส้นคงวา” ในจุดยืนเชิงอุดมการณ์ บางช่วงเวลาที่กระแสสังคมค่อนไปทางฝ่ายขวา จุดยืนของตัวแสดงเหล่านี้อาจค่อนไปทางขวา แต่หากทิศทางกระแสสังคมมุ่งไปทางซ้าย จุดยืนของพรรคประชานิยมสายกลางสามารถปรับเปลี่ยนได้ (นิธิ เนื่องจำนงค์, 2566)

อีกหนึ่งความน่าสนใจในประเด็นเรื่องอุดมการณ์ประชานิยม คือ นักวิชาการที่ศึกษาประชานิยมในฝั่งยุโรป มักจะมีแนวโน้มนิยามประชานิยมเข้ากับอุดมการณ์ โดยนักวิชาการคนสำคัญ คือ คาส มุดเด (Cas Mudde) ที่นิยามประชานิยมว่า คือ “อุดมการณ์ที่มีศูนย์กลางบางเบาที่จำแนกสังคมเป็นสองกลุ่มที่เป็นอันหนึ่งอันเดียว ทั้งยังเป็นคู่ตรงข้ามกัน ได้แก่ ประชาชนผู้บริสุทธิ์และชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล” (Mudde, 2004, p. 543) คำว่าอุดมการณ์ที่บางเบาในที่นี้สร้างความแตกต่างจาก “อุดมการณ์เต็มที” (full ideology) ที่มักจะเชื่อมโยงกับอุดมการณ์ทางการเมืองแบบสังคมนิยมหรือเสรีนิยม

ความเป็นอุดมการณ์ที่บางเบาของประชานิยมทำให้ประชานิยมสามารถนำไปเชื่อมโยงกับอุดมการณ์อื่น ๆ ได้อย่างลงตัว จนทำให้เกิด “ความปั่นป่วนด้านการให้คำนิยาม” (terminological chaos) ดังตัวอย่างที่มุดเดชี้ให้เห็นในกรณีของประชานิยมฝ่ายขวาในยุโรปที่มีคำจำกัดความหรือคุณศัพท์ที่ใช้ในกรณีต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น ขวาจัด (extreme right) ขวาคอกขอบ (far right) ขวาสุดโต่ง (radical right) ประชานิยมแบบเกลียดกลัวคนต่างชาติ (xenophobic) ประชานิยมแบบกีดกัน (exclusionary) และ

ประชานิยมฟาสซิสต์ใหม่ (neofascism) เป็นต้น (Mudde, 2007, pp. 11-12)

ความแตกต่างหลากหลายจนกระทั่งกลายเป็นความปั่นป่วนเช่นนี้ทำให้หลายฝ่ายมักจะสับสนและมองว่าประชานิยมเชื่อมโยงกับบางอุดมการณ์เท่านั้น ดังเช่นเชื่อมโยงกับฝ่ายขวาในกรณีของยุโรป และฝ่ายซ้ายในกรณีของลาตินอเมริกา ดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้

ประการสุดท้ายในแง่มุมมองของตัวแสดง ที่ผ่านมามีหนึ่งในความเข้าใจผิดเกี่ยวกับประชานิยมมักจะเกี่ยวเนื่องกับการยึดโยงประชานิยมเข้ากับ “ตัวแสดง” บางประเภท ที่สำคัญเช่น ผู้นำแบบประชานิยม หรือพรรคการเมืองแบบประชานิยม เช่นเดียวกับประเด็นเรื่องอุดมการณ์ ความเข้าใจผิดเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะเชื่อมโยงกับคุณลักษณะของประชานิยมในแต่ละภูมิภาค กล่าวคือ ในกรณีของลาตินอเมริกา มักจะมีแนวโน้มที่เชื่อมโยงกับ “ผู้นำแบบประชานิยม” แต่ในกรณียุโรป มักจะถูกนำไปเชื่อมโยงกับ “พรรคการเมือง”

หากพิจารณาพัฒนาการประชานิยมในทางประวัติศาสตร์จะพบว่า นอกเหนือจากตัวแสดงเหล่านี้ยังจะพบตัวแสดงแบบประชานิยมในลักษณะอื่นๆ อีกด้วย ที่สำคัญคือ ขบวนการทางการเมือง ดังตัวอย่างของตัวแสดงแบบประชานิยมแรกในโลก นั่นคือ ขบวนการ Narodniki ในรัสเซียที่เป็นขบวนการทางการเมืองอย่างชัดเจน แม้กระทั่งในลาตินอเมริกาที่มักจะถูกนำไปเชื่อมโยงกับ “ผู้นำแบบประชานิยม” จะพบเห็นตัวแสดงแบบประชานิยมในลักษณะอื่นๆ ได้อยู่บ่อยครั้ง ดังกรณีตัวแสดงแบบประชานิยมแรกที่เกิดขึ้นในลาตินอเมริกา นั่นคือ “พันธมิตรการปฏิวัติประชาชนแห่งอเมริกา” (Allianza Popular Revolucionaria Americana : APRA) ที่เมื่อแรกเริ่มของการก่อตั้งในเม็กซิโกเมื่อปี 1924 มีลักษณะของขบวนการทางการเมือง ต่อมาได้ก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองในเปรูเมื่อปี 1930 แต่ขบวนการหรือพรรคการเมือง (APRA) มักจะถูกนำไปเชื่อมโยงกับบทบาทของผู้นำคนสำคัญนั่นคือนายวิกเตอร์ ราอูล ฮายา เดอ ลา ตอร์เร (Victor Raul Haya de la Torre) (ดูนิธิ เนื่องจำนงค์, 2563, น. 135-136)

ในกรณีของอาร์เจนตินาที่ได้ชื่อว่าเป็นบรรพบุรุษของธรรมเนียม  
ประชานิยมในลาตินอเมริกา (Pang, 2002) บ่อยครั้งแม้ว่าคนมักจะ  
เชื่อมโยงประชานิยมเข้ากับ “ผู้นำแบบประชานิยม” นับตั้งแต่ฮวน เปรอง  
(Juan Peron) คาร์ลอส เมเนม (Carlos Menem) เนสตอร์ และคริสตินา  
เคิร์ชเนอร์ (Hector and Christina Kirchner) แต่หากพิจารณาในรายละเอียด  
จะพบว่า นอกจากตัวแสดงแบบประชานิยมจะปรากฏตัวในลักษณะของ  
ผู้นำแบบประชานิยมแล้ว ยังเห็นบทบาทของ “พรรคการเมืองแบบประชานิยม”  
นับตั้งแต่พรรคแรงงาน (*Partido Laborista*) พรรคเปรอง (*Partido Peronista*)  
และพรรคยุติธรรม (*Partido Justicialista*) แม้ว่าจะมีชื่อพรรคการเมือง  
ที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหมดนี้ต่างมีรากฐานเดียวกันนั่นคือ การก่อตั้งโดย  
ฮวน เปรอง นอกจากผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองแล้ว  
ในช่วงเวลาที่นายฮวน เปรองต้องลี้ภัยทางการเมือง และอาร์เจนตินา  
อยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหาร ตัวแสดงแบบประชานิยม  
ได้แปลงสภาพกลายเป็น “ขบวนการทางการเมือง” ที่เคลื่อนไหวใต้ดิน  
เป็นสำคัญ (ดู นิธิ เนื่องจำนงค์, 2563, น. 61-62)

ในกรณีลาตินอเมริกาจะเห็นได้ถึง “ความลึ้นไหล” ของตัวแสดง  
แบบประชานิยม ที่ไม่ได้จำกัดเพียงแค่ “ผู้นำแบบประชานิยม” เท่านั้น  
ในอาร์เจนตินาดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จะเห็นได้ถึงบทบาทของผู้นำทาง  
การเมือง พรรคการเมือง และขบวนการทางการเมืองควบคู่กันไป  
ความลึ้นไหลดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในยุคของเปรองเท่านั้นแต่ยังพบ  
ได้ในยุคหลัง ดังกรณีของเคิร์ชเนอร์ส ที่มีลักษณะของ “ผู้นำที่มีบาร์มี”  
อีกทั้งยังอาศัยพรรคการเมืองแบบประชานิยม และได้สร้างความเป็น  
พันธมิตรร่วมกับ “ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง” ที่ประกอบไปด้วย  
กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ขาดความมั่นคงในการทำงานหรือกระทั่งตกงาน  
(*piqueteros*) และกลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน (Muno, 2019, pp. 10-12;  
Wylde, 2017) ในทำนองเดียวกันความลึ้นไหลเช่นนี้ยังเกิดขึ้นในประเทศอื่น ๆ  
ในลาตินอเมริกาอีกด้วย กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ คือโบลิเวีย ที่ในจุดเริ่มต้น

จะเห็นได้จากบทบาทของขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาติพันธุ์ (Movimiento al Socialismo : MAS) ต่อมาได้ยกระดับเป็นพรรคการเมือง ภายใต้การนำของผู้นำแบบประชานิยมคนสำคัญนั้น คือ นายอีโว โมลาเรส (Evo Morales) จากคุณลักษณะข้างต้นทำให้ประชานิยมในโบลิเวียมักจะได้ชื่อว่า “ประชานิยมแบบขบวนการ” (movement populism) (Levitsky and Loxton, 2013) หรือนักวิชาการบางคนอาจเรียกตามคุณลักษณะของประเด็นที่ต้องการขับเคลื่อนว่า “ประชานิยมบนฐานของชาติพันธุ์” (ethnopoliticism) (Madrid, 2008)

ในกรณีของประชานิยมในยุโรปก็เช่นกัน แม้ว่าคนมักจะคุ้นเคยกับตัวแสดงแบบประชานิยมในลักษณะของ “พรรคการเมือง” แต่หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบตัวแสดงทางการเมืองในลักษณะอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำแบบประชานิยม และขบวนการทางการเมืองกรณีตัวอย่างที่สำคัญ คือ ประชานิยมในอิตาลีภายใต้ นายซิลวีโอ แบร์ลุสโคนี (Silvio Berlusconi) ที่แม้ว่าจะมีพรรคการเมือง *Forza Italia* เป็นฐานในการขับเคลื่อนทางการเมือง แต่คนส่วนมากยังคงยึดโยงกับตัวนายแบร์ลุสโคนีเป็นหลัก หรือกรณีพรรค M5S ในอิตาลีเช่นกัน ที่หากพิจารณามิติเชิงตัวแสดงจะค่อนข้างกำกวมเป็นอย่างมาก ในแง่หนึ่งอาจมองว่าพรรคการเมืองเป็นตัวแสดงหลัก แต่ในอีกแง่หนึ่งอาจมองว่า นายเบปเป กริลโล (Beppe Grillo) ผู้ก่อตั้งพรรค M5S เป็นตัวแสดงหลัก แม้ว่าจะไม่ได้ลงชิงชัยในการเลือกตั้ง หรือมีตำแหน่งในพรรคและรัฐบาลก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในอีกแง่หนึ่ง ในกรณีของ M5S อาจมองในฐานะของ “ขบวนการทางการเมือง” ได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากก่อนที่จะตั้งพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ นายกริลโลได้เคลื่อนไหวทางการเมืองในลักษณะของ “ขบวนการทางการเมือง” มาก่อน นอกจากนี้ หากพิจารณาจากธรรมเนียมของพรรค M5S ได้ระบุในมาตราที่หนึ่งอย่างชัดเจนว่า “M5S ไม่ใช่พรรคการเมือง...หากแต่เป็นขบวนการเคลื่อนไหว” (Della Porta, et.al, 2017, p. 60; นิธิ เนื่องจำนงค์, 2566, น. 57-59)

จากตารางที่ 1 ที่แสดงตัวอย่างของประชานิยมในหลากหลายภูมิภาค และในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน จะพบถึงความลึ้นไหลของประชานิยมอย่างมาก จะเห็นได้ว่าประชานิยมสามารถปรากฏตัวทั้งผ่านผู้นำที่มีบารมี พรรคการเมือง ขบวนการทางการเมือง หรือกระทั่งกลุ่มก้อนทางการเมืองภายในพรรค ขณะเดียวกันสามารถสะท้อนอุดมการณ์ที่ครอบคลุมทั้งชาวจัด ช้ายจัด และสายกลาง เช่นเดียวกันเนื้อหาของแนวนโยบายที่ออกมาจากรัฐบาลประชานิยมที่สามารถเป็นไปได้ทั้งนโยบายเศรษฐกิจแบบมุ่งเน้นสวัสดิการ (ช้าย) นโยบายเสรีนิยมใหม่ (ชวา) นโยบายต่อต้านผู้อพยพ นโยบายการออกจากการรวมกลุ่มระดับภูมิภาค นโยบายปราบปรามคอร์รัปชัน นโยบายปราบปรามยาเสพติด ฯลฯ ท่ามกลางความหลากหลายจะเห็นได้ถึงจุดร่วมกันบางประการของประชานิยม นั่นคือการที่ตัวแสดงแบบประชานิยมใช้ “คู่ตรงข้ามเชิงศีลธรรม” ระหว่างประชาชนผู้บริสุทธิ์และชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อให้ได้รับชัยชนะนั่นเอง

ตารางที่ 1 ตัวอย่างประชานิยมที่สำคัญในประวัติศาสตร์

	ช่วงเวลา	ตัวแสดง	คู่ขัดแย้ง	บริบท
<b>ยุคก่อกำเนิดของประชานิยม</b>				
People’s Party (อเมริกา)	1890s	พรรคการเมือง/ ขบวนการ ชวา	ชวา vs. นายทุน, ภาครัฐ	ราคาพืชผลตกต่ำ/ ต้นทุนค่าขนส่ง เพิ่มขึ้น/หนี้สิน ชวาเพิ่มขึ้น
<b>ยุคแรกของการแพร่ขยายเป็นวงกว้างในลาตินอเมริกา</b>				
Peronismo (อาร์เจนตินา) Vargas (บราซิล) Ibarra (เอกวาดอร์) APRA (เปรู)	1930- 60s	ผู้นำ/ขบวนการ ทางการเมือง/ พรรคการเมือง	คนยากจน/ แรงงาน vs. นายทุน/ ผู้ถือครองที่ดิน	การอพยพของ คนชนบทเข้า มาอยู่ในเมือง/ ปัญหาเศรษฐกิจ

	ช่วงเวลา	ตัวแสดง	คู่ขัดแย้ง	บริบท
<b>ยุคการแพร่ขยายของประชานิยมขวาจัดในยุโรปตะวันตก</b>				
Progress Party (เดนมาร์ก) Front National (ฝรั่งเศส) Lega Nord & Forza Italia (อิตาลี) FPO (ออสเตรีย)	1970-2000	พรรคการเมือง ขวาจัด/ ผู้นำ	พลเมือง ในประเทศ vs. ผู้อพยพ/ผู้ลี้ภัย จากนอกยุโรป	การขยาย การรวมตัวของ สหภาพยุโรป/ คลื่นผู้อพยพ/ ปัญหาเศรษฐกิจ
<b>ยุคประชานิยมแบบเสรีนิยมใหม่ในลาตินอเมริกา</b>				
Fujimorismo (เปรู) Menem (อาร์เจนตินา) Collor (บราซิล)	1990-2000	ผู้นำ/ พรรคการเมือง	คนยากจน/ คนชายขอบ/ แรงงาน vs. นักการเมือง/ ชนชั้นนำ	วิกฤตเศรษฐกิจ ทศวรรษที่ 1980/ปัญหา เงินเฟ้อรุนแรง
<b>ยุคประชานิยมฝ่ายซ้ายในลาตินอเมริกา</b>				
Chavez (เวเนซุเอลา) Morales (โบลิเวีย) Correa (เอกวาดอร์)	2000-20s	ผู้นำ/ พรรคการเมือง	คนยากจน/ ชายขอบ/แรงงาน นอกระบบ vs. นายทุน/ นักการเมือง	ความเหลื่อมล้ำ/ ความยากจน
<b>ยุคประชานิยมฝ่ายซ้ายและสายกลางในยุโรป</b>				
ANO (เช็ก) M5S (อิตาลี) Podemos (สเปน) Syriza (กรีซ)	2010-20s	ผู้นำ/ พรรคการเมือง	แรงงาน/คนจน ผู้ประกอบการ รายย่อย vs. นักการเมือง/ นายทุน/ องค์กร ระหว่างประเทศ	วิกฤตเศรษฐกิจ ในยุโรป/ ความเหลื่อมล้ำ

	ช่วงเวลา	ตัวแสดง	คู่ขัดแย้ง	บริบท
<b>ประชานิยมฝ่ายขวาในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา</b>				
Brexit (อังกฤษ) โดนัลด์ ทรัมป์ (อเมริกา)	2010- 20s	กลุ่มก้อน การเมือง ภายในพรรค/ ผู้นำ	พลเมือง/แรงงาน ในประเทศ vs ผู้อพยพ/องค์กร ระหว่างประเทศ/ คู่แข่งต่างประเทศ	การสร้าง สถานการณ์วิกฤต

ที่มา : ปรับปรุงและเพิ่มเติมจาก (นิธิ เนื่องจำนงค์, 2563, น. 15)

## ประชานิยมและรัฐสวัสดิการ

อีกหนึ่งในความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนที่สำคัญเมื่อกล่าวถึงประชานิยมหรือนโยบายประชานิยม คือ ประเด็นเรื่องความแตกต่างระหว่าง **ประชานิยมและรัฐสวัสดิการ** ในการอภิปรายประเด็นนี้จะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของรัฐสวัสดิการ และการเปรียบเทียบองค์ประกอบดังกล่าวเข้ากับ “นโยบายประชานิยม” จากนั้นจะทำการวิเคราะห์ถึงที่มาของความสับสนระหว่างสองสิ่งนี้

เมื่อกล่าวถึงรัฐสวัสดิการ สิ่งแรกที่ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนคือ รัฐสวัสดิการไม่ได้หมายถึงองค์รวมของ “นโยบายสวัสดิการสังคม” ของรัฐ หากแต่หมายถึง “โครงสร้างเชิงสถาบัน” ที่ร้อยเรียงเชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐสวัสดิการไม่ใช่ นโยบายสังคม หากแต่เป็น “ระบอบ” (regime) นั้นเอง (Esping-Anderson, 1990, p. 26; Esping-Anderson, 1994, p. 712) หลักสำคัญ 2 ประการของ “ระบอบ” รัฐสวัสดิการที่ส่งผลในการจำแนกความแตกต่างในคุณลักษณะสำคัญของระบอบ ได้แก่ สิทธิทางสังคม และการจำแนกช่วงชั้นทางสังคม สำหรับองค์ประกอบประการแรกนั้นคือ สิทธิทางสังคม หลักการนี้อยู่บนแนวคิดเรื่องสิทธิและพลเมืองที่เสนอโดยที.เอช มาร์แชล (T.H. Marshall) โดยมาร์แชลชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของประเด็นเรื่องสิทธิที่เชื่อมโยงกับ



ความเป็นพลเมืองใน 3 ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงศตวรรษที่ 18 ที่เริ่มมีการก่อกำเนิด ประเด็นเรื่อง “สิทธิพลเมือง” (civil rights) ที่ครอบคลุมเรื่องเสรีภาพพื้นฐาน ของปัจเจกชน และสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 19 เริ่มเกิดแนวคิดสิทธิทางการเมือง (political rights) ที่โยงกับการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของพลเมืองในลักษณะต่าง ๆ ก่อนที่ในศตวรรษที่ 20 จะเกิด แนวคิด “สิทธิทางสังคม” (social rights) ที่โยงกับความเป็นพลเมืองทางสังคม และสิทธิของการได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมือง (ดู Marshall, 1992, pp. 10-17)

หัวใจสำคัญของสิทธิทางสังคมและความเป็นพลเมืองทางสังคม คือ “บริการทางสังคม” พื้นฐานสำหรับพลเมือง ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา ความมั่นคง ในการทำงาน และการได้รับความคุ้มครองจากสภาวะความไม่มั่นคงทาง เศรษฐกิจและสังคม จากปัญหาการว่างงาน การเจ็บป่วย หรือการเกษียณอายุ เป็น “สิทธิทางสังคม” ที่พลเมืองพึงได้จากรัฐ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิต ในสังคมได้อย่างปกติสุข ต่อประเด็นนี้ยังเชื่อมโยงกับหลักการสำคัญ อีกประการหนึ่งนั่นคือ “การทำให้บริการพื้นฐานทางสังคมไม่เป็นสินค้า (decommodification) หลักการข้อนี้หมายถึงการที่ “บริการทางด้านสังคม” กลายเป็น “บริการสาธารณะ” ที่พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงได้ โดยไม่มี การกีดกันบนฐานของความแตกต่างทางเศรษฐกิจ หากบริการทางสังคม กลายเป็นสินค้าสาธารณะ เช่น การศึกษา และการสาธารณสุข นั่นหมายความว่า พลเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมได้รับการศึกษาหรือการรักษาพยาบาล ที่ดีกว่าพลเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า สิ่งนี้ก็จะยังทำให้ช่องว่าง ความเหลื่อมล้ำในสังคมสูงขึ้น (Esping-Anderson, 1990, pp. 21-23)

หลักการสำคัญประการที่ 2 ของรัฐสวัสดิการ คือ ระบบการจำแนก ช่วงชั้นหรือความสัมพันธ์ทางสังคม (social stratification) กลไกการทำงาน ที่สำคัญของหลักการข้อนี้คือ นโยบายทางสังคมจะมีแนวโน้มในการสร้าง ช่วงชั้นทางสังคมขึ้นมา ดังเช่น นโยบายในลักษณะของการ “สงเคราะห์” มักจะส่งผลต่อการสร้าง “ตราบาป” ให้เกิดขึ้นกับผู้ที่รับการสงเคราะห์และ ในท้ายที่สุดจะส่งผลถึง “การจัดช่วงชั้น” ของคนกลุ่มนี้ หรือนโยบายประกัน

สังคม (social insurance) ที่มีนัยของการจำแนก “ความเป็นชนชั้น” ระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานและนายจ้างอย่างชัดเจน ในทางกลับกันนโยบายสังคมในลักษณะ “ถ้วนหน้า” (universalism) สามารถสร้างนัยของ “ความเห็นพ้องต้องกันในสังคม” หรือ “ภราดรภาพทางสังคม” (social solidarity) ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายทางสังคมสามารถส่งผลต่อการจัดช่วงชั้นความสัมพันธ์ทางสังคมและสร้างความเป็นภราดรภาพทางสังคมไม่ว่าจะในแบบแคบหรือแบบกว้าง ขึ้นอยู่กับการออกแบบ “ระบอบรัฐสวัสดิการ” นั้นเอง (Esping-Anderson, 1990, pp. 23-26)

ในหลักการที่ 2 เกี่ยวข้องกับอีกแง่มุมที่สำคัญของรัฐสวัสดิการนั้นคือ “การเก็บภาษี” เนื่องจากการดำเนินนโยบายสังคมในรัฐสวัสดิการจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และที่มาสำคัญของงบประมาณคือภาษีจากพลเมือง ดังนั้น อัตราภาษีในรัฐสวัสดิการจึงค่อนข้างสูงกว่าประเทศที่ไม่ใช้รัฐสวัสดิการ และในการดำเนินการเช่นนี้จำเป็นต้องอาศัย “ความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม” ในระดับที่สูงมาก (Esping-Anderson, 1990, p. 26) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชนชั้นสูงและชนชั้นกลางจำเป็นต้องมีความเห็นอกเห็นใจพลเมืองร่วมชาติที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าและจำเป็นต้องอาศัยสวัสดิการจากรัฐเพื่อประดับประดาการดำเนินชีวิตในช่วงเวลาที่เผชิญกับความยากลำบากทางเศรษฐกิจ แม้ว่ากลุ่มชนชั้นสูงและชนชั้นกลางอาจไม่ได้ประโยชน์จากสวัสดิการจากรัฐก็ตาม ในประเด็นเรื่องการเก็บภาษีนี้ยังเกี่ยวข้องกับแง่มุมของ “ขีดความสามารถของรัฐ” (state capacity) อีกด้วย

จากหลักการทั้งสอง รัฐสวัสดิการในบริบทที่แตกต่างกันสามารถสร้างรูปแบบของรัฐสวัสดิการได้ในลักษณะที่แตกต่างกันได้เช่นกัน ในงานของ กอสตา เอสปีง-แอนเดอร์สัน (Gosta Esping-Anderson) ได้จำแนกรูปแบบรัฐสวัสดิการไว้ 3 ลักษณะ ได้แก่ รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม (liberal welfare state) รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม (conservative welfare state) และรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (social democratic welfare state) โดยในรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม สิทธิและบริการทางสังคมจะถูกจำกัด

มากที่สุด โดยจะมุ่งเน้นเฉพาะกลุ่มที่มีความจำเป็นเท่านั้น เนื่องจากมองว่าการที่รัฐแทรกแซงในด้านสวัสดิการสังคมอาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของพลเมืองได้ สำหรับรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษนิยม มักจะได้รับอิทธิพลทางศาสนาคริสต์ และมองว่ารัฐมีหน้าที่ปกป้องประชาชนจากความยากจน แต่ไม่ได้มีหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม จากหลักคิดดังกล่าวทำให้มีการจำแนกรูปแบบบริการทางสังคมไว้แตกต่างหลากหลายตามลักษณะอาชีพของพลเมือง ส่วนรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตยจะมุ่งเน้นหลักการ “สวัสดิการแบบถ้วนหน้า” และยึดมั่นในหลัก “ภราดรภาพ” ในการออกแบบบริการทางสังคม (ดูการสรุปหลักการทั้งสามได้ใน Huber and Stephens, 2005, p. 553)

**จากนิยามและองค์ประกอบของรัฐสวัสดิการข้างต้น จะเห็นได้ถึง ความแตกต่างระหว่างรัฐสวัสดิการและประชานิยมดีในแง่มุม ดังต่อไปนี้**

**ประการแรก** รัฐสวัสดิการมุ่งเน้นแง่มุมด้านการสร้างสถาบันมากกว่า การกำหนดนโยบายสังคมที่ฉาบฉวยและชั่วคราว ขณะที่ตัวแสดงแบบประชานิยมไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องการสร้างสถาบัน ในทางกลับกันตัวแสดงแบบประชานิยมมักจะมีแนวยุทธศาสตร์ที่ส่งผลต่อการสั่นคลอนสถาบันการเมือง

**ประการที่สอง** จุดยืนเชิงนโยบายของตัวแสดงแบบประชานิยมจะเปลี่ยนไปมาได้ตลอด แม้กระทั่งในพรรคการเมืองเดียวกัน (ดังกรณีอาร์เจนตินา) จนมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าเปรียบเสมือน “กิ้งก่าคาเมเลียน” (chameleon) (Taggart, 2000) ดังจะเห็นได้ว่า ตัวแสดงแบบประชานิยมสามารถมีจุดยืนที่สนับสนุน หรือต่อต้านรัฐสวัสดิการได้ แต่สำหรับรัฐสวัสดิการแล้ว แม้ว่าอาจมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายตามบริบทเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่ยังคงไว้ซึ่งองค์ประกอบหลัก 2 ประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นโดยไม่ผันแปร

กรณีตัวอย่างของความผันแปรในจุดยืนของตัวแสดงแบบประชานิยมสามารถเห็นได้จากจุดยืนของพรรคการเมืองแบบประชานิยมในประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐสวัสดิการในแถบสแกนดิเนเวีย ในกรณีของพรรค True Finns และ Sweden Democrats จุดยืนของทั้งสองพรรคนี้ชัดเจนว่าสนับสนุน

รัฐสวัสดิการที่จำกัดขอบเขตของการให้สวัสดิการเฉพาะสำหรับชนชาติสวีดิช และฟินนิชเท่านั้น (Kohutova and Horvat, 2018) ขณะที่บางพรรคการเมือง ดังเช่น พรรคหัวก้าวหน้าในสวีเดนและเดนมาร์ก (Progress Parties) กลับมีจุดยืนที่ต่อต้านรัฐสวัสดิการ และโดยทั่วไปแล้วเมื่อกระแสสังคม ให้การสนับสนุนพรรคประชานิยมเหล่านี้ มักจะส่งผลทำให้พรรคการเมือง กระแสหลักที่เป็นรัฐบาลมักจะต้องตอบสนองในทิศทางเดียวกับพรรคประชานิยม (Schumacher and Kersbergen, 2016)

ท่ามกลางความแตกต่างดังกล่าว อาจมีการชี้ให้เห็นว่าในหลายกรณี ตัวแสดงแบบประชานิยมมีแนวนโยบายที่ขับเคลื่อนนโยบายสังคมในลักษณะเดียวกับนโยบายสังคมในรัฐสวัสดิการ แต่หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบ ความแตกต่างและไม่เข้ากันระหว่างสองสิ่ง ดังนี้ **ประการแรก** นโยบายสังคม ในรัฐบาลประชานิยมแบบคลาสสิกในลาตินอเมริกา ที่มักจะมองว่ามีลักษณะ ที่ใกล้เคียงกับรัฐสวัสดิการมากที่สุด ไม่ได้มีลักษณะ “ถั่วหน้า” หากแต่ มุ่งเน้นบางกลุ่มประชากร (โดยเฉพาะแรงงานในเมือง) และมีแนวโน้มละเลย บางกลุ่ม (คนจนในชนบท) (Cardoso and Helwege, 1991, pp. 61-62)

**ประการที่สอง** ความแตกต่างสำคัญระหว่างรัฐสวัสดิการในยุโรป และการขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการในลาตินอเมริกายังอยู่ที่แง่มุมของ “ขีดความสามารถของรัฐ” ในการเก็บภาษี รวมทั้งแหล่งที่มารายได้ของ พลเมืองอีกด้วย ต่อประเด็นนี้ รอเบิร์ต คอฟมัน (Robert Kaufman) และบาร์บารา สตอลลิงส์ (Barbara Stallings) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า รัฐในลาตินอเมริกามักจะขาดขีดความสามารถในการเก็บภาษี ขณะเดียวกัน แหล่งรายได้ของพลเมืองมักจะมีข้อจำกัดสำคัญ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจ ในลาตินอเมริกามักจะมีลักษณะปิด ทำให้ต้องพึ่งพาเฉพาะภาคเศรษฐกิจ ภายในประเทศ (Kaufman and Stallings, 1991, p. 20) จากคุณลักษณะ ทั้งสองประการนี้ ทำให้รัฐในลาตินอเมริกามีข้อจำกัดด้านการคลังที่จะใช้ ในการขับเคลื่อนนโยบายสังคม ขณะเดียวกันยังส่งผลทำให้การขับเคลื่อน นโยบายสังคมของรัฐบาลประชานิยมมักจะนำไปสู่ปัญหาหนี้สาธารณะและ วิกฤตเศรษฐกิจตามลำดับ

**ประการที่สาม** หากพิจารณาพัฒนาการของการขับเคลื่อนนโยบายสังคมในลาตินอเมริกาจะพบว่า จุดเริ่มต้นของแนวนโยบายดังกล่าวไม่จำเป็นว่าจะต้องเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลประชานิยมเสมอไป ดังในกรณีของอาร์เจนตินา ที่จุดเริ่มต้นของนโยบายประกันสังคมเกิดขึ้นในปี 1921 ในรัฐบาลประชาธิปไตย แต่กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายประกันสังคมครอบคลุมเพียงแค่มชนชั้นกลางในเมือง ซึ่งเป็นฐานเสียงสำคัญของรัฐบาลเท่านั้น จากนั้นภายใต้รัฐบาลทหารยังคงมีการขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่อง ทั้งกองทุนแม่ และประเด็นเรื่องสิทธิการลาคลอด และการขยายบำนาญสำหรับสื่อมวลชน พนักงานสายการบิน และพนักงานเดินเรือสินค้า เป็นต้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนนโยบายสวัสดิการสังคมในอาร์เจนตินาไม่ใช่รัฐบาลประชานิยม หากแต่เป็น “ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ” ที่อาร์เจนตินาอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 (Segura-Ubiergo, 2007, pp. 59-61)

## สรุป

ปัญหาสำคัญในการศึกษาและทำความเข้าใจหรือเริ่มต้นบทสนทนาเกี่ยวกับประชานิยม คือ ความสับสนไหล ซ้ำซ้อน และผันแปรของปรากฏการณ์ประชานิยม ในลักษณะที่มีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่าเสมือนกับ “กึ่งกำคาเมเลียน” และส่งผลทำให้ผู้ที่ศึกษาประชานิยมที่หยาบคายบางแง่มุมมาวิเคราะห์มักจะพบกับปัญหา “ตาบอดคลำช้าง” บทความนี้ตั้งต้นด้วยการวางกรอบการทำความเข้าใจประชานิยมบนฐาน “นิยามขั้นต่ำ” ที่มุ่งเน้นองค์ประกอบ 3 ประการของประชานิยมที่พบได้ในทุกบริบททั้งในแง่เวลาและสถานที่ นั่นคือ การยึดโยงกับประชาชน การต่อต้านชนชั้นนำ และการมองความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและชนชั้นนำในลักษณะคู่ตรงข้ามเชิงศีลธรรม โดยฝ่ายแรกมักเป็นผู้บริสุทธิ์ที่ถูกฝ่ายหลังบิดเบือนเจตจำนงอยู่เสมอ

ตัวอย่างของความสิ้นเปลืองและผันแปรของประชานิยมในภาคปฏิบัติ การทำให้ผู้ศึกษามักจะยึดโยงประชานิยมเข้ากับบางสิ่งที่พบได้บ่อยครั้ง ก็คือ นโยบายเศรษฐกิจ อุดมการณ์ และผู้นำแบบประชานิยม ในส่วนของ นโยบายเศรษฐกิจ หรือที่มักจะเรียกกันทั่วไปว่า “นโยบายประชานิยม” นั้น จุดเริ่มต้นมาจากการยึดโยงประชานิยมเข้ากับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ของรัฐบาลประชานิยมในลาตินอเมริกาในช่วงก่อนทศวรรษ 1990 ที่มักจะ ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยไม่สนใจข้อจำกัดทางด้านการเงินการคลัง และมุ่งเน้นการขยายบทบาททางการคลังของรัฐบาลในการตอบสนอง กลุ่มเป้าหมายทางการเมือง แต่หากพิจารณาจากตัวอย่างของประชานิยม ในลาตินอเมริกาในช่วงหลังทศวรรษ 1990 หรือประชานิยมในภูมิภาคอื่น ๆ จะพบว่า เราไม่สามารถยึดโยงการดำเนินนโยบายสาธารณะบางลักษณะ เข้ากับประชานิยมได้ เนื่องจากประชานิยมในบริบทที่แตกต่างกันทั้งในเชิง เวลาและสถานที่ที่จะมีการดำเนินนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ตั้งแต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ การสนับสนุน รัฐสวัสดิการ การปราบปรามยาเสพติด การกีดกันผู้อพยพ การปราบปราม คอร์รัปชัน การต่อต้านสหภาพยุโรปและองค์การระหว่างประเทศ จนไปถึง การต่อต้านประเทศมหาอำนาจ ฯลฯ

การยึดโยงประชานิยมเข้ากับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของ ประชาชนแบบคลาสสิกในลาตินอเมริกา (ก่อนทศวรรษ 1990) ทำให้ คนจำนวนไม่น้อยมองว่านโยบายประชานิยมมีลักษณะใกล้เคียงกับ การดำเนินนโยบายของรัฐสวัสดิการ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิง แก่นสารที่มากกว่าเนื้อหาของนโยบายสวัสดิการสังคมจะพบว่า รัฐสวัสดิการ มุ่งเน้นที่ “โครงสร้างเชิงสถาบัน” มากกว่านโยบายชั่วคราวแบบรัฐบาล ประชาชน สำหรับกรณีประชานิยมในลาตินอเมริกา ข้อจำกัดสำคัญ ของประเทศในแถบนี้คือ “ขีดความสามารถของรัฐ” ที่จำเป็นอย่างยิ่ง ในการเก็บภาษี เช่นเดียวกับการขาดความเห็นพ้องต้องกันของคนในสังคม ที่จะยอมรับภาระภาษีในอัตราที่สูง ขณะเดียวกัน ในบางประเทศที่เป็น รัฐสวัสดิการอยู่แล้วดังกรณีประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ตัวแสดงแบบ

ประชานิยมอาจมีจุดยืนที่สนับสนุนหรือต่อต้านรัฐสวัสดิการก็ได้ ดังนั้นนโยบายแบบประชานิยมไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกับรัฐสวัสดิการเสมอไป และสองสิ่งนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

อีกหนึ่งตัวอย่างความสนับสนุนของประชานิยม คือ การยึดโยงประชานิยมเข้ากับตัวแสดงบางประเภท ที่พบได้บ่อยครั้งคือ ผู้นำแบบประชานิยมและพรรคการเมืองแบบประชานิยม ในความเป็นจริงแล้ว ตัวแสดงแบบประชานิยมสามารถปรากฏตัวได้ใน 3 ลักษณะตั้งแต่ผู้นำที่มีบารมีพรรคการเมือง (ในทุกขั้วอุดมการณ์) และขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในหลายกรณีอาจพบตัวแสดงแบบประชานิยมได้ทั้ง 3 ลักษณะ ดังกรณีอาร์เจนตินา ยุคคอรอนา เปเรซ หรือกระทั่งยุคเคิร์ชเนอร์ส หรือในบางกรณีจะพบว่าเส้นแบ่งระหว่างตัวแสดงใน 3 ลักษณะนี้ค่อนข้างไม่ชัดเจน ดังกรณีของพรรค M5S ในอิตาลีที่แม้จะมีผู้นำที่มีบารมี (นายเบปเป กริลโล) แต่กลับไม่มีบทบาทที่เป็นทางการ หรือแม้จะมีพรรคการเมือง แต่ในธรรมเนียมของพรรคกลับปฏิเสธความเป็นพรรคการเมือง และสะท้อนความเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองมากกว่า

ในส่วนของประเด็นเรื่องประสิทธิผลในทางการเมืองและความชอบธรรมทางการเมืองของตัวแสดงแบบประชานิยมต่อประเด็นเรื่องประสิทธิผลแม้ว่าในระยะหลังตัวแสดงแบบประชานิยมจะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะในหลายประเทศของยุโรปและลาตินอเมริกาจากการขยายตัวของประชานิยมไปทั่วโลกทำให้เบนจามิน โมฟิตต์ (Benjamin Moffitt) ถึงกับกล่าวว่า “ดูเหมือนว่าเรากำลังอยู่ในยุคประชานิยม” (Moffitt, 2016, p. 9) แน่แน่นอนว่า ในแง่หนึ่งความสำเร็จของตัวแสดงแบบประชานิยมอาจทำให้ตั้งข้อสังเกตถึงประสิทธิผลทางการเมืองของการใช้ “ยุทธศาสตร์ทางการเมืองแบบประชานิยม” ได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเชิงทดลองในสหรัฐอเมริกาพบว่า สิ่งที่ดึงดูดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัดสินใจลงคะแนนให้กับตัวแสดงแบบประชานิยมไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็น “วาทกรรมหรือยุทธศาสตร์ทางการเมืองแบบ

ประชานิยม” เสมอไป หากแต่เป็น “เนื้อหาของนโยบาย” ที่นำเสนอโดย ตัวแสดงแบบประชานิยม (Dai and Kustov, 2023) ข้อสรุปจากผลการทดลอง ข้างต้นสอดคล้องกับกรณีของอิตาลีที่จากผลสำรวจพบความสอดคล้อง ระหว่างประเด็นปัญหาที่ชาวอิตาลีเฝ้าให้ความสนใจกับประเด็นที่ พรรคการเมืองใช้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้าน สิ่งแวดล้อม สวัสดิการ และการออกกฎระเบียบเพื่อกำกับกลไกตลาด (Conti and Memoli, 2015, pp. 522-524)

สำหรับประเด็นสุดท้ายในเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองของตัวแสดง แบบประชานิยม มีความเกี่ยวข้องกับแง่มุมสำคัญของการสร้างความมั่นคง และยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย กล่าวคือ หากการขึ้นสู่อำนาจของตัวแสดง แบบประชานิยมดำเนินไปภายใต้ “กฎกติกาการแข่งขันแบบประชาธิปไตย” ที่ตัวแสดงทุกฝ่ายในสังคมการเมืองให้การยอมรับ คำถามเกี่ยวกับ “ความชอบธรรมทางการเมือง” ของตัวแสดงแบบประชานิยมที่ชนะเลือกตั้ง จะไม่เกิดขึ้น และในท้ายที่สุดตัวแสดงแบบประชานิยมก็เป็นเพียงอีกหนึ่ง ตัวแสดงที่แข่งขันในระบบการเมืองจนกลายเป็น “สิ่งปกติ” ในการแข่งขัน ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันตก จนในหลายกรณี ตัวแสดงแบบประชานิยมกลายเป็น “ตัวแสดงกระแสหลัก” ในระบบการเมือง นักวิชาการบางคนดังเช่นชองตาล มูฟฟ์ (Chantal Mouffe) ที่มีจุดยืนแบบ ฝ่ายซ้าย ถึงขั้นเสนอให้พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่ค่อนข้างมีความนิยมตกต่ำ ในยุโรปตะวันตกหันมาใช้ยุทธศาสตร์ทางการเมืองแบบประชานิยม เพื่อฟื้นคืนความนิยมและกลับมาชนะเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง (Mouffe, 2018) ข้อเสนอเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับในความชอบธรรมของยุทธศาสตร์ ทางการเมืองแบบประชานิยมได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตย ยังไม่อาจตั้งมั่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตัวแสดงทุกฝ่ายในสังคมการเมือง ยังไม่ยึดมั่นหรือยอมรับใน “กฎกติกาการแข่งขันแบบประชาธิปไตย” เดียวกัน ชัยชนะของตัวแสดงแบบประชานิยมอาจสร้างความไม่พอใจให้กับตัวแสดง ทางการเมืองกระแสหลัก จนกระทั่งตัวแสดงเหล่านี้อาจตัดสินใจใช้ “ยุทธวิธี



แบบไม่เป็นประชาธิปไตย” เพื่อโค่นล้มตัวแสดงทางการเมืองแบบประชานิยม  
ดังกรณีของอาร์เจนตินาในยุคหลังประธานาธิบดีฮวน เปอรอง จนกระทั่ง  
ทศวรรษ 1980 ที่เกิดวงจรอุบาทว์ของประชานิยมและการยึดอำนาจ  
ที่สลับกันไปมาระหว่างการขึ้นสู่อำนาจของตัวแสดงแบบประชานิยม  
การยึดอำนาจของกองทัพ การเกิดขึ้นของรัฐบาลทหาร การผ่อนคลายอำนาจ  
และจัดการเลือกตั้ง และการขึ้นสู่อำนาจของตัวแสดงแบบประชานิยม  
(ดูนิธิ เนีงจ่านงค์, กำลังตีพิมพ์)

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

นิธิ เอื่องจ๋านงค้. (2563). *ประชานียมในโลกที่เหล็่อมล้า*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

นิธิ เอื่องจ๋านงค้. (2566). *ประชานียมสายกลางในยุโรป: คุณลักษณะสำคัญและนัยที่มีต่อประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิธิ เอื่องจ๋านงค้. (อยู่ระหว่างการตีพิมพ์). *สามมรรคาประชานียม: ย้อนพิริจความสัมพันธ์ระหว่างประชานียมและประชาธิปไตยผ่านกรณีศึกษา อิตาลี อาร์เจนตินา และไทย. ใน วีระ หวังสัจจะโชค (บรรณาธิการ), รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จากมุมมอง “คนข้างล่าง”: บทแนะนำการเรียนการเมืองและการบริหารสำนักนเรศวร*. พิษณุโลก: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยนเรศวร.

## ภาษาอังกฤษ

Arato, A. and Cohen, J. (2022). *Populism and Civil Society: Challenge to Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Bächtiger, A., and Dryzek, J. (2024). *Deliberative Democracy for Diabolical Times Confronting Populism, Extremism, Denial, and Authoritarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berzins, J. (2017). Neoliberalism, Austerity and Economic Populism. In A. Kudors, and A. Pabriks (Eds.), *The Rise of Populism: Lessons for the EU and the US* (pp. 57-74). Riga: University of Latvia Press.

- Biglieri, P., and Cadahia, L. (2021). *Seven essays on populism: For a renewed theoretical perspective*, translated by G. Ciccariello-Maher. Cambridge: Polity Press.
- Cardoso, E., and Helwege, A. (1991). Populism, Profligacy, and Redistribution. In R. Dornbusch and S. Edwards (Eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 45-74). Chicago: The University of Chicago Press.
- Conti, N., and Memoli, V. (2015). The Emergence of a New Party in the Italian Party System: Rise and Fortunes of the Five Star Movement. *West European Politics*, 38, (3), 516-534.
- Dai, Y., and Kustov, A. (2023). The (in)effectiveness of Populist Rhetoric: A Conjoint Experiment of Campaign Messaging. *Political Science Research and Methods*, 1-8.
- Della Porta, D., Fernandez, J., Kouki, H., and Mosca, L. (2017). *Movement Parties Against Austerity*. Cambridge: Polity Press.
- Dornbusch, R. and Edwards, S. (1991). The Macroeconomics of Populism: Some further thoughts on populism. In R. Dornbusch and S. Edwards (Eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 7-13). Chicago: The University of Chicago Press.
- Edwards, S. (2010). *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Anderson, G. (1994). Welfare State and the Economy. In N.J. Smelser and R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 711-732). Princeton: Princeton University Press.

- Forgas, J. and Carno, W. (2021). The Psychology of Populism: The Tribal Challenge to Liberal Democracy. In J. Forgas, W. Carno and C. Fiedler (Eds.), *The Psychology of Populism: The Tribal Challenge to Liberal Democracy* (pp. 1-19). New York: Routledge.
- Horowitz, J. (2012). Populism and Its Legacies in Argentina. In M. Conniff (Ed.), *Populism in Latin America*. (2<sup>nd</sup> Edition). Alabama: University of Alabama Press.
- Huber, E., and Stephens, J.D. (2005). Welfare States and the Economy. In N.J. Smelser, and R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 552-574). (2<sup>nd</sup> Edition). Princeton: Princeton University Press.
- Kaufman, R. and Stallings, B. (1991). The Political Economy of Latin American Populism. In R. Dornbusch and S. Edwards (Eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (pp. 15-34). Chicago: The University of Chicago Press.
- Kohutova, M., and Horvat, M. (2018). Populism in Old and New Democracies: Comparative Analysis of True Finns, Sweden Democrats, ANO and OlaNo. *Mali Levijatan*, 5(1), 3-33.
- Levitsky, S. (1998). Crisis, Party Adaptation and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995. *Party Politics*, 4(4), 445-470.
- Levitsky, S. and Loxton, J. (2013). Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes. *Democratization*, 20(10), 107-136.
- Madrid, R. (2008). The Rise of Ethnopolitism in Latin America. *World Politics*, 60, 475-508.
- Mansbridge, J., and Macedo, S. (2019). Populism and Democratic Theory. *Annual Review of Law and Social Science*, 15, 59-77.

- Marshall, T.H., and Bottomore, T. (1992). *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Mofitt, B. (2016). *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Mouffe, C. (2018). *For a Left Populism*. London: Verso.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, J-W. (2016). *What is Populism?*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Muno, W. (2019). Populism in Argentina. In D.I Stockemer (Ed.), *Populism Around the World: A Comparative Perspective* (pp. 9-26). Cham: Springer.
- Norris, P. (2020). Measuring Populism Worldwide. *Party Politics*, 26(6), 697-717.
- Nuangjamnong, N. (2020). Populism: The Story of the Blind Men and the Elephant: Book Review. *King Prajadhipok's Institute of Democracy and Governance*, 2, 122-126.
- Paget, J. (forthcoming). The Anti-Authoritarian Populisms: Ideologies of Democratic Struggle in Tanzania, Zimbabwe and Worldwide. *Government and Opposition*.
- Pang, E-S. (2002). *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil, and Chile Since 1960*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pappas, T. (2019). *Populism and Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

- Peruzzotti, E. (2017). Populism as Democratization's Nemesis: The Politics of Regime Hybridization. *Chinese Political Science Review*, 2, 314-327.
- Rodrik, D. (2018a). Is Populism Necessarily Bad Economics? *AEA Papers and Proceedings*, 108, 196-199.
- Rodrik, D. (2018b). Populism and Economics of Globalization. *Journal of International Business Policy*, 1, 12-28.
- Rostbøll, C. (2023). *Democratic Respect: Populism, Resentment and the Struggle for Recognition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rummens, S. (2017). Populism as a threat to liberal democracy. In C.R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo and P. Ostiguy (Eds.), *Oxford Handbook of Populism* (pp. 554-570). Oxford: Oxford University.
- Sachs, J. (1989). Social Conflict and Populist Policies in Latin America. NBER Working Paper No. 2897.
- Schumacher, G., and Kersbergen, K.V. (2016). Do Mainstream Parties Adapt to the Welfare Chauvinism of Populist Parties?. *Party Politics*, 22(3), 300-312.
- Segura-Ubiergo, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin American: Globalization, Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taggart, P. (2000). *Concepts in the Social Sciences: Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Velasco, A. (2022). Populism and identity politics. In A. Velasco and I. Bucelli (Eds.), *Populism: Origins and Alternative Policy Responses* (pp. 9-34). London: London School of Economics and Political Science Press.
- Wylde, C. (2017). *Emerging Markets and the State: Developmentalism in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.



# 2

## ประชานิยม กับประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์ ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

แก่นแกนพื้นฐานของประชานิยม คือ การแบ่งแยกสังคมออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ประชาชน และชนชั้นนำ โดยมีคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ต่อต้านชนชั้นนำ (anti-elitism) และมีความสัมพันธ์ที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกันของ 2 กลุ่มดังกล่าว เนื้อหาในบทความนี้ เป็นการศึกษาและยกตัวอย่างยุทธศาสตร์ อุดมการณ์ ลีลา และท่วงทำนองของประชานิยมในหลายประเทศ ต่างภูมิภาค ข้อเสนอหลักคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมและการพัฒนาประชาธิปไตยมีทั้งด้านสว่างและด้านมืด ในด้านสว่าง ผู้นำประชานิยมดึงกลุ่มคนทุกชนชั้น ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร คนเล็กคนน้อย คนชายขอบ เพศสภาพทางเล็กลง เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ส่งผลให้กลุ่มคนที่ถูกละเลยเกิดความรู้สึกมีศักดิ์ศรี มีสิทธิและบทบาททางการเมือง จึงเป็นการขยายฐานมวลชนในระบอบประชาธิปไตย และสกัดกั้นผู้นำเผด็จการอำนาจนิยม ส่วนในด้านมืดจะพบว่า ถึงแม้

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ผู้นำประชานิยมจะเรียกร่องโฆษณาประชาธิปไตย แต่พวกเขาไม่ได้ปฏิบัติตามแนวทางประชาธิปไตยเสมอไป ที่สำคัญผู้นำอำนาจนิยมมักฉวยใช้พลังจากความนิยมของประชาชนจากคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อรักษาตำแหน่งอย่างยาวนาน ประชาชนเช่นนี้กร่อนเซาะระบอบประชาธิปไตยให้อ่อนแอลง ประชาชนจะปรากฏขึ้นได้ยากในสังคมที่มีประชาสังคมเข้มแข็ง เพราะประชาชนมีช่องทางในการส่งเสียง สามารถปกป้องผลประโยชน์และพึ่งพาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในสังคมที่ประชาธิปไตยตั้งมั่น การมีผู้นำและพรรคประชานิยมจะไม่สามารถสั่นคลอนระบอบประชาธิปไตยให้ถดถอยได้ ในขณะที่ประชานิยมจะกลั่นแกล้งถึงขั้นทำให้ประชาธิปไตยล่มสลายได้ในประเทศประชาธิปไตยเพิ่งตั้งไข่

## ประชานิยม ความหมายอันหลากหลาย

ประชานิยมมีหลากหลายความหมาย หลายรูปแบบ และถูกใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่างลักษณะ แต่สิ่งหนึ่งที่ประชานิยมมีร่วมกัน คือการทำทลายอำนาจชนชั้นนำ (elite) โดยกล่าวอ้างถึงประชาชน (the people) ส่วนประชาชนที่เป็นศูนย์กลางของการอ้างอิงจะหมายถึงคนกลุ่มไหนของสังคม เป็นมาตรฐานประการหนึ่งของเจตคติที่แตกต่างกันของนิยามประชานิยม เมื่อพิจารณาความหมายที่ลึ้นไหล ไหลเรียงตามพัฒนาการ จะพบว่า ประชาชนในฐานะขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองเกิดขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นการระดมประชาชนในชนบทเพื่อต่อสู้กับ “ผู้ปกครอง” ในหลายพื้นที่ของโลก เช่น ในสหรัฐอเมริกา ใช้ชื่อพรรคประชาชน (People’s Party) (Hofstadter, 1955) หรือกลุ่ม Zapatistas ในการปฏิวัติเม็กซิโก การปฏิวัติรัสเซียก่อนการยึดครองโดยพวกบอลเชวิค (Bolsheviks) และขบวนการปฏิวัติของเหมา เจ๋อตุง (Maoism) ก็มักถูกมองว่าเป็นยุทธวิธีที่ผสมผสานระหว่างมาร์กซิสต์และประชานิยม (Canovan, 1987, pp.189-190)

เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในศตวรรษ 1980 และต้นศตวรรษ 1990 ประชาชนมีความหมายในฐานะแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (populist economy) ที่เน้นการเจริญเติบโตและการกระจายรายได้ระยะสั้นเพื่อขยายปริมาณการบริโภคของภาคเอกชน โดยละเลยความมั่นคงระยะยาวและความสมดุลของเศรษฐกิจมหภาค (macroeconomic equilibrium) เป็นที่เชื่อกันว่านโยบายประชานิยมจะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ เพราะเป็นการดำเนินนโยบายที่ขาดวินัยทางการเงินการคลัง และการขาดดุลงบประมาณ (Dornbusch and Edwards, 1989, p.1) ในสังคมไทย นโยบายที่ส่งผลให้เกิดการถกเถียงอย่างกว้างขวางว่าเข้าข่ายเป็นนโยบายประชานิยมหรือไม่ เริ่มเมื่อพรรคไทยรักไทยหาเสียงโดยประกาศนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรและกองทุนหมู่บ้าน ด้านหนึ่งมองว่า นโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายกระจายรายได้ (redistributive policy) ที่เน้นการบริหารงบประมาณ ผันทรัพย์การไปสู่ชนบท ส่วนอีกด้านวิจารณ์ว่าเป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองหลอกล่อเกี่ยวพาให้ชาวบ้านทะเลาะแค้นเสี่ยงในระหว่างการเลือกตั้งและมอบความไว้วางใจให้ปกครองประเทศ (Phongpaichit and Baker, 2001; ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนลน้อย ตริรัตน์, 2544, น.121-172 อ้างถึงใน สิทธิพรธ, 2546, น.250-262)

ลัดไปกับแนวทางเศรษฐกิจแบบประชานิยม คือผู้นำประชานิยม ที่ได้รับแรงสนับสนุนอย่างล้นหลามจากมวลชน ผ่านการปลุกกระดมทางการเมือง (political mobilization) โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับสถาบันทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และยังทำทนายระเบียบอำนาจและกลุ่มอภิสิทธิ์ชนเดิมในระบบเศรษฐกิจการเมืองผูกขาด (Roberts, 1995) ประเทศในลาตินอเมริกา ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นต้นแบบประชานิยมในความหมายดังกล่าว เช่น อาร์เจนตินา ในสมัย Juan Domingo Perón และ Eva Peron (ค.ศ. 1946 - ค.ศ. 1974) เม็กซิโก ภายใต้ Lázaro Cárdenas del Río (ค.ศ. 1934 - ค.ศ. 1940) บราซิล ในรัฐบาลของ Getúlio Vargas (ค.ศ. 1930 - ค.ศ. 1945 และ ค.ศ. 1951 - ค.ศ. 1954) ผู้นำเหล่านี้ต้องการผลักดันให้ประเทศพัฒนาไปสู่ความเป็น

อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ผลก็คือ ประชาชนจำนวนมากอพยพจากชนบทสู่เมืองเพื่อทำงานในโรงงาน ความยากจนทำให้คนกลุ่มใหญ่เหล่านี้กลายเป็นมวลชนจัดตั้งที่สามารถถูกปลุกกระดมเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงให้แก่ผู้นำที่อ้างว่าเข้ามาโอบอุ้มประชาชนผู้ยากไร้ด้วยนโยบายจัดหา “อาหารเพื่อยังชีพและความบันเทิงในชีวิต” (giving them bread and circuses) ให้มวลชน ผู้นำประชานิยมในยุคนั้นดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบ “ชาตินิยม” โดยมีรัฐเป็นศูนย์กลาง (statist) และสร้างพรรคการเมืองหรือสหภาพแรงงานขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการปลุกกระดมและรวบรวมผู้สนับสนุน ประกอบกับคุณสมบัติพิเศษส่วนตัวที่เรียกว่า “อำนาจบารมี” (charismatic) ทำให้สามารถสร้างทั้งความยำเกรง หวั่นกลัวในอำนาจ และปลุกฝังความรัก ศรัทธา นิยมยกย่อง ไปพร้อม ๆ กัน Alberto Fujimori ผู้นำเปรู (ค.ศ. 1990 - ค.ศ. 2000) Carlos Saúl Menem ผู้นำอาร์เจนตินา (ค.ศ. 1989 - ค.ศ. 1999) ถือได้ว่าเป็นผู้นำประชานิยมรุ่นต่อมาในลาตินอเมริกาที่มาจากการเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตย และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตลาดเสรี ในขณะที่ Hugo Chávez ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมและชาตินิยมในเวเนซุเอลา ผู้นำประชานิยมยุคหลังในลาตินอเมริกาไม่นิยมสร้างพรรคการเมืองหรือสหภาพแรงงานให้เข้มแข็งเหมือนผู้นำประชานิยมยุคแรก การระดมมวลชนจะเกิดขึ้นเฉพาะระหว่างการเลือกตั้งหรือในช่วงที่รัฐบาลต้องการคะแนนเสียงไว้วางใจเพื่อสร้างภาพและความชอบธรรม เหตุผลประการหนึ่งก็เพราะผู้นำเหล่านี้สามารถเข้าถึงตัวประชาชนผ่านสื่อแขนงต่าง ๆ ได้ง่ายกว่าการจัดตั้งองค์กร การคงไว้ซึ่งความศรัทธาและความจงรักภักดีโดยใช้ระบบผูกขาดการอุปถัมภ์ ผ่านโครงการช่วยเหลือในชนบทและผู้ใช้แรงงานในรูปแบบนโยบายกระจายรายได้ และสวัสดิการสังคม (social welfare) ในขณะเดียวกันก็ใช้นโยบายตลาดเสรี (laissez faire) เพื่อโอบอุ้มคนชั้นกลาง และกลุ่มธุรกิจ ดังนั้น ประชาชนรูปแบบนี้จึงมุ่งเสริมสร้างพลังสนับสนุนจากทุกชนชั้น (สิริพรรณ, 2546, น.250-262)

# ประชานิยมในทศวรรษ 2020

ตั้งแต่ประชามติ Brexit ในสหราชอาณาจักร ที่เชื่อกันว่าชัยชนะของฝั่ง “ออก” (leave) จากสหภาพยุโรป เป็นภาพสะท้อนของทัศนคติที่ผลประโยชน์คนในชาติเหนือกว่าความร่วมมือและภราดรภาพของประเทศสมาชิกในภูมิภาค (Lakshmi et al., 2018) และชัยชนะของ Donald Trump ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2016 ทำให้การศึกษาประชานิยมสมัยใหม่เฟื่องฟูขึ้นอย่างมาก (Schroeder, 2020, p.14) Trump ถูกจัดให้เป็นประชานิยมรูปแบบหนึ่ง เพราะเป็นผู้ไม่ได้มีอุดมการณ์ที่ชัดเจน แต่ใช้วาทศิลป์และการเล่าเรื่องที่เน้นเชิดชูประชาชน ชาตินิยม ความเหนือกว่าของชาวอเมริกันผิวขาว ต่อด้านผู้อพยพอย่างแข็งกร้าว เสนอภาพลักษณ์เป็น “ผู้อยู่นอก” เป็นปฏิปักษ์กับนักการเมือง และสถาบันทางการเมืองที่ยึดกุมการจัดระเบียบทางอำนาจในสังคมอย่างยาวนาน ในยุโรปตะวันตกคลื่นประชานิยมได้กระจายไปกว้างขวาง เห็นได้จากชัยชนะของพรรคขวาจัด เช่น พรรค Alternative Für Deutschland ในเยอรมนี พรรค Vox ในสเปน ประชานิยมที่ขยับไปทางขวาด้วยจุดยืนและนโยบายที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ความเชื่อ วัฒนธรรมของคนในสังคม ส่งผลให้เกิดการแบ่งขั้วทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้น

Narendra Modi นายกรัฐมนตรีอินเดีย เป็นตัวอย่างผู้นำประชานิยมในเอเชีย Modi และพรรค Bharatiya Janata Party (BJP) ชนะเลือกตั้งครั้งแรก ค.ศ. 2014 ด้วยจุดยืนที่สุดโต่ง ทำทลายการเมืองแบบสถาบันจารีต เสนอจุดยืนชาตินิยมฮินดู (Hindu nationalist) และอินเดียต้องมาก่อน (India first) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และใช้กลยุทธ์หาเสียงคล้าย Trump ที่อาศัยสื่อสังคมออนไลน์ โดยเฉพาะ Twitter มากกว่าสื่อแบบดั้งเดิม ศูนย์กลางอุดมการณ์ของ Modi คือการฟื้นฟูความยิ่งใหญ่ของอารยธรรมฮินดูของอินเดีย ส่งผลให้เกิดการเผชิญหน้าและการปะทะกันกับวัฒนธรรมอิสลามและชนชั้นนำกลุ่มเดิม รวมถึงสื่อกระแสหลักที่ผู้สนับสนุนนาย Modi เรียกขานว่า “สื่อโสเภณี” (presstitutes) และ “ผู้นิยมโลกฆราวาสจอมปลอม” (sickularists ที่มาจาก secularists)

(Schroeder, 2020, p.21) นาย Modi โจมตีฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองอยู่เสมอ ความนิยมอย่างกว้างขวางของนาย Modi คือแนวทางการพัฒนาประเทศถือเป็นวาระหลัก การขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานในทุกพื้นที่ ส่งเสริมนโยบายการบริโภคแบบชาตินิยม (patriotic consumption) และให้สวัสดิการ แต่ผู้ได้รับประโยชน์เน้นที่คนฮินดูเป็นหลัก โดยเฉพาะการเข้าถึงการศึกษาตั้งแต่ประถมศึกษาถึงมหาวิทยาลัย (Schroeder, 2020, p.20) แม้ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2024 พรรค BJP จะไม่ชนะการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดตามคาดหวัง แต่นาย Modi ก็ยังคงเป็นผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลที่ผนึกรวมสังคมฮินดูให้หมุนรอบการกำกับสั่งการของเขา

นอกจาก Trump และ Modi แล้ว ผู้นำและนักการเมืองที่สะท้อนการเบ่งบานของประชานิยมทั่วทุกภูมิภาคของโลกในทศวรรษ 2020 เช่น Viktor Mihály Orbán แห่งฮังการี Recep Tayyip Erdoğan นักสู้ข้างถนน ผู้ท้าทายอำนาจดั้งเดิมของกลุ่ม Kemalist ในตุรกี Matteo Salvini ในอิตาลี Marine Le Pen ผู้นำฝ่ายค้านใน ค.ศ. 2024 ในฝรั่งเศส Geert Wilders หัวหน้าพรรค Party of Freedom ของเนเธอร์แลนด์ และ Javier Gerardo Milei ประธานาธิบดีคนล่าสุดของอาร์เจนตินา ผู้นำทางการเมืองเหล่านี้ต่างก็อ้างว่าตนคือตัวแทนที่แท้จริงหนึ่งเดียวของประชาชน ตนคือผู้แทนปวงชนที่ไม่มีช่องทางส่งเสียง เพื่อต่อต้านชนชั้นนำทุจริต ไร้ความสามารถ ไร้ถอนคุณค่า เก้าอันโสมมที่นำพาประเทศสู่หายนะ

ส่วนประชานิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างจากประชานิยมในภูมิภาคอื่นของโลก เช่น อดีตประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ Rodrigo Duterte สร้างความนิยมในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน คนชั้นกลางล่าง และคนชั้นล่าง ที่คับข้องใจกับความไม่เท่าเทียม ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจ ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด โดยใช้กลยุทธ์ปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดอย่างเด็ดขาด มีการวิสามัญฆาตกรรม ละเลยกระบวนการยุติธรรม สร้างความกลัวอย่างกว้างขวาง แม้ว่า Duterte จะทำลายระบบตรวจสอบถ่วงดุล และกลั่นแกล้งสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่คนชั้นกลางบน

ไปจนถึงอิทธิพลที่ยังคงให้การสนับสนุน เพราะเครือข่ายอุปถัมภ์ผลประโยชน์พวกพ้องและอิทธิพลของตระกูลการเมือง ยังคงครอบงำระบบเศรษฐกิจการเมืองฟิลิปปินส์ไม่เปลี่ยนแปลง ประธานาธิบดี Duterte ใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อสื่อสารกับประชาชนโดยตรง สร้าง “กองทัพนักรบ Facebook” ตอบโต้ผู้เห็นต่าง แก๊งวร้าย โหมประโคมข้อมูลด้านเดียวของรัฐ (Etter, 2017) หลังหมดวาระในการดำรงตำแหน่ง Ferdinand “Bongbong” Marcos Jr. ชนะเลือกตั้ง โดยมี Sara Duterte ลูกสาวของ Rodrigo Duterte เป็นรองประธานาธิบดี

## องค์ประกอบของประชานิยม

Wolfgang Merkel (2019) มองปฏิบัติการของประชานิยมว่า มีองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ (strategy) อุดมการณ์ (ideology) และท่วงท่า (style)

ยุทธศาสตร์หรือวิธีการของประชานิยม คือ การทำลายอำนาจที่มีการสถาปนาอย่างเป็นทางการและยาวนานของชนชั้นนำ โดยมุ่งระดมกลุ่มประชาชนที่รู้สึกด้อยค่า อยู่ชายขอบ ไร้สิทธิ ขาดช่องทางให้ส่งเสียง ไม่มีใครรับฟังความทุกข์ยาก ไม่มีตัวแทนให้เป็นฐานพลัง นักประชานิยมมีการจัดองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในรูปแบบที่เน้นการสื่อสารเพื่อสร้าง รักษา และต่อยอด เสียงสนับสนุน ในโลกปัจจุบันนักประชานิยมนิยมใช้การสื่อสารผ่านสังคมออนไลน์ในลักษณะที่องค์กร พรรคการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำประชานิยมสามารถสื่อสารไปยังประชาชนได้โดยตรง แทนการปล่อยให้สื่อกระแสหลักแบบดั้งเดิมเป็นผู้กำหนดวาระ ทำให้การสื่อสารทำได้ตลอดเวลา ทั้งเพื่อรับฟังเสียงชื่นชมจากกองเชียร์ และเพื่อกระตุ้นอารมณ์ร่วม สร้างความเป็นพวกพ้อง หรือโจมตีความเห็นต่าง และตอบโต้ฝั่งตรงข้าม

## อุดมการณ์ :

ประชาานิยมแขวนอยู่บนอุดมการณ์ที่เปราะบาง ดึงดูดอารมณ์ความรู้สึกที่อ่อนไหว การรับรู้แบบกระท่อนกระแท่น รวมกันกับความเข้าใจที่กระจัดกระจายและบิดเบี้ยว แต่เข้มข้นกับการดิ้นรนของพวกเราที่ถูกกดทับอยู่เบื้องล่างในการต่อสู้กับชนชั้นนำที่เอาวัดเอาเปรียบอยู่ด้านบน

## ลีลาและท่วงทำนอง :

ประชาานิยมในแต่ละสังคมมีลีลาต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าต่อสู้กับการจัดระเบียบทางอำนาจของสถาบันทางการเมืองและโครงสร้างทางสังคมที่ยึดกุมโดยชนชั้นนำแบบไหน แต่จุดเน้นและความเหมือนในความต่าง คือ การได้รับความสนใจจากสื่อ การใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการแสดงออกซึ่งท่วงทำนองทางการเมือง (Merkel 2019)

แก่นแกนพื้นฐานของประชาานิยม คือ การแบ่งแยกสังคมออกเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ ประชาชน และชนชั้นนำ โดยมี 3 คุณลักษณะ คือ ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centrism) ต่อด้านชนชั้นนำ (anti-elitism) และความสัมพันธ์ของ 2 กลุ่มดังกล่าวในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน อีกนัยหนึ่งคือความเป็นขั้วตรงข้ามระหว่างประชาชนผู้มีปัญญา กับนักการเมืองผู้ฉ้อฉล (Hawkins, 2010; Mudde, 2007) ในด้านประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงสมควรเป็นผู้ตัดสินใจหรือมอบสิทธิให้ตัวแทนตัดสินใจทางการเมืองตามหลักการประชาธิปไตย (Canovan, 2002; Espejo, 2012) นอกจากนี้ ยังหมายถึงเจตจำนงของประชาชนที่มีผลประโยชน์หลากหลาย และที่สำคัญบ่มเพาะความรู้สึกต่อด้านนักการเมืองและความไม่ไว้วางใจชนชั้นนำ ผลคือ การปฏิเสธสถาบันทางการเมืองที่ครอบงำโดยชนชั้นนำ เช่น รัฐสภา ศาล (Stanley, 2008) ประชาานิยมที่ตั้งอยู่บนแนวคิดมาตรฐานทางศีลธรรมและคุณธรรมของกลุ่มประชาชนที่สูงกว่าชนชั้นนำและประชาชนที่อยู่ฝั่งตรงข้าม เกิดการสร้างความเป็นปฏิปักษ์ของคู่ตรงข้ามทางการเมืองแบบฉาบฉวย ละเลยการมองสังคมอย่างประณีตที่มีหลายเฉด

ความรู้สึกนึกคิด แต่กลับเน้นแบ่งสังคมเป็นเพียง 2 กลุ่ม คือ “พวกเรา” ผู้ทรงคุณธรรม กับ “พวกเขา” ผู้คดโกง (‘us’ (good) versus ‘them’ (bad)) นำไปสู่การสร้างปิตาชาทางการเมืองของผู้เห็นต่าง และการให้ความชอบธรรม ในการทำลายผู้ถูกทำให้เป็นปิตาชาทางการเมืองนั้น (Hawkins, 2010) มุมมองนี้สวนทางกับแนวคิดพหุนิยมทางการเมืองซึ่งเป็นพื้นฐานของระบอบ เสรีนิยมประชาธิปไตย ที่แสวงหาความประนีประนอมระหว่างผู้แสดงทาง การเมืองที่หลากหลายซ้อนทับระหว่างกัน ประชาานิยมเป็นปรากฏการณ์ ที่เกิดแบบค่อยเป็นค่อยไป ที่ผู้นำและพรรคการเมืองตั้งสมมติฐานนิยาม มากกว่า จะเกิดขึ้นทันทีทันใดแบบข้ามคืน ในแง่หนึ่งพรรคการเมืองและขบวนการ เคลื่อนไหวทางการเมืองส่วนใหญ่มีความเป็นประชานิยมไม่มากก็น้อย

**ตาราง 1 : แสดงยุทธศาสตร์ ลีลา และคุณลักษณะของประชานิยม**

ยุทธศาสตร์ อุดมการณ์ ลีลา	คุณลักษณะ
วาทศาสตร์ และวาทศิลป์ทางการเมือง	ต่อต้านการเมืองกระแสหลักที่อิงแอบสถาบันดั้งเดิม
อารมณ์ร่วม	สร้างความรู้สึกร่วมของการเป็นผู้ถูกกระทำทางการเมืองและเศรษฐกิจ ด้วยข้อมูลส่วนตัวของเหยื่อที่ตราตรึงความรู้สึก เพื่อจุดชนวนแห่งความโกรธแค้น ที่จะนำไปสู่การเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลง
ความไม่เป็นทางการ เข้าถึงง่าย	ลดพิธีกรรม พิธีการ ที่รุงรัง ลิ่นเปลือง ให้เหลือเพียงความเรียบง่าย ร่วมสมัย
ฉกฉวยสถานการณ์	จับจังหวะทางการเมืองที่สร้างจุดเปลี่ยนโดยการเล่าเรื่องที่เสนอความจริงเพียงบางส่วน
สร้างความใกล้ชิด ผูกพัน	บอกเล่าเรื่องราว การใช้ชีวิต รสนิยม และเปิดเผยชีวิตส่วนตัวของแกนนำ ในมุมที่จะสร้างความชื่นชมยกย่อง



ยุทธศาสตร์ อุดมการณ์ ลีลา	คุณลักษณะ
ปลูกเร้าความรู้สึกด้านลบที่มีต่อระบบการเมือง	ชี้เป้าปัญหา สร้างความตื่นตระหนก ปลูกกระแสความกลัว ความรังเกียจ ด้อยค่าระบบและสถาบันการเมือง
เล่าเรื่องราวที่ลดความซับซ้อน	ทำให้ประเด็นปัญหาเหมือนจะแก้ไขได้โดยผู้นำประชานิยม ทั่ว ๆ ที่ในความเป็นจริงปัญหา ยังซับซ้อนหลายระดับ
เชิดชูพลังมวลชนให้อีกheimเกินตัว	กระตุ้น ปลูกเร้า ด้วยคำสวดยหรูเพื่อสร้างความเป็นพวกเดียวกันของมวลชน โดยไม่คำนึงถึงชนชั้น การศึกษา รายได้ เพศ อายุ และสถานภาพทางสังคม
ประณามชนชั้นนำ	ระดมพลังมวลชนต่อต้านชนชั้นนำ การต่อสู้ระหว่างประชาชนคนธรรมดา กับเครือข่ายชนชั้นนำที่ไม่เข้าใจความทุกข์ยากและความต้องการของประชาชน

ที่มา: จัดทำโดยผู้เขียน โดยแปลสรุปและปรับปรุงจาก Bracciale and Martella, 2017, pp.1310–1329

## ประชานิยมในฐานะอุดมการณ์

คำว่าอุดมการณ์ (ideology) ตามที่นิยามโดย Michael Freeden (2003, p.32) หมายถึง ชุดความคิด ความเชื่อ ทศนคติ และการให้คุณค่าที่ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ

1. เป็นแบบแผนที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า
2. เชื้อถือยึดมั่นโดยกลุ่มคนที่มีบทบาทและความสำคัญในสังคม
3. ถูกนำไปใช้ในการแข่งขันเพื่อนำเสนอ จัดทำ และกำกับนโยบาย

สาธารณะ

4. มีเป้าหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการต่อสู้ หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบอำนาจและกระบวนการทางการเมืองในชุมชนการเมือง

ข้อถกเถียงว่าด้วยความเจือจาง หรือ เข้มข้นของอุดมการณ์ประชานิยม แตกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งมองว่า ประชานิยมเป็นอุดมการณ์ในกลุ่ม “บาง หรือ เจือจาง” (thin ideology) ด้วยเหตุผลว่าประชานิยมไม่มีพัฒนาการ และเป็นพลังที่ส่งผลต่อจุดเปลี่ยนในประวัติศาสตร์โลกอันยาวนานที่ผ่านมา ขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาที่เป็นโจทย์สำคัญทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงไม่สามารถดำรงอยู่ด้วยตัวเองได้ แต่ต้องเกาะเกี่ยวอยู่กับแนวคิดหรือ หลักการอื่น (Mudde and Kaltwasser, 2017) เช่น หากปราศจากผู้นำ ที่ดึงดูด ประชานิยมก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ตัวอย่างอุดมการณ์ที่จัดว่าเป็นแบบ เจือจาง เช่น การเคลื่อนไหวทางสังคม (social movements) อุดมการณ์ด้าน สิ่งแวดล้อม (ideologies of the environmental movements) อุดมการณ์ เคลื่อนไหวด้านเพศสภาพ (gender movements) สิทธิสตรี (feminism) และอุดมการณ์ชาตินิยม (nationalism) (Neuner and Wratil, 2022)

ประชานิยมในฐานะอุดมการณ์ ในแง่มุมนี้จึงต่างไปจากอุดมการณ์ กระแสหลัก เช่น เสรีนิยม (liberalism) อนุรักษนิยม (conservatism) สังคมนิยม (socialism) ที่จัดเป็นอุดมการณ์ “เข้มข้น” (thick ideology) มีฐานคิดที่ตั้งอยู่บนกรอบโครงที่มุ่งกระจายความเท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ ในการเข้าถึงทรัพยากรและสินทรัพย์ที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิต อย่างมีศักดิ์ศรีที่มีจำกัด (Stanley, 2008) ส่วนประชานิยมแบบ Trump หรือ Modi นั้น เน้นปฏิบัตินิยมและผลลัพธ์ที่ตรงกับอารมณ์ และตรง ความรู้สึกของประชาชน ไม่ได้มีอุดมการณ์ที่ชัดเจน และแม้ประชานิยม ในฐานะอุดมการณ์ทางการเมืองจะกล่าวถึงการกระจายทรัพยากร แต่การให้สวัสดิการและการเปิดโอกาสให้เข้าถึงทรัพยากรอย่างมี ประสิทธิภาพมากขึ้นไม่ได้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับคนทุกคนหรือ ทุกกลุ่ม แต่เป็นสิทธิที่เหนือกว่าเฉพาะคนที่รัฐประชานิยมมองว่าเป็น

เจ้าของประเทศ (welfare chauvinism) (Careja, 2022, p.212) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คนบางกลุ่มเท่านั้นที่สมควรได้รับทรัพยากร สิทธิ และสวัสดิการ ในขณะที่ข้อถกเถียงที่มองว่าประชานิยมเป็นอุดมการณ์แบบเข้มข้นไม่ได้เจือจาง ซึ่งประเด็นว่าประชานิยมมีพลัง มีน้ำหนักไม่แพ้อุดมการณ์กระแสหลักที่โลกคุ้นเคย เพราะเชื่อว่าประชานิยมจะส่งผลพวงที่ยาวนานในพัฒนาการของโลกต่อจากนี้ (Neuner and Wratil, 2022; Schroeder, 2020, pp.21-23) นักวิชาการกลุ่มนี้เตือนว่าไม่ควรดูเบาประชานิยมว่าเป็นเพียงนโยบายที่เจือจาง ในทางตรงข้ามประชานิยมสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ได้มากอย่างที่คาดไม่ถึง

## ประชานิยมขวา

ประชานิยมขวา (right-wing populism) มองว่าการกระจายทรัพยากรไม่ได้หมายรวมถึงการให้คนทุกคน ทุกกลุ่ม ในสังคมเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่เป็นการกระจายแบบกระจุกตัวอยู่ในบางกลุ่มเชื้อชาติบางเผ่าพันธุ์ อีกนัยหนึ่งคือเชื้อชาติที่เป็น “เจ้าของประเทศ” เท่านั้นที่สมควรได้รับสิทธิที่จะเข้าถึงสวัสดิการก่อน หรือได้รับการจัดลำดับความสำคัญก่อน โดยกีดกันคนกลุ่มอื่นที่ตนมองว่าด้อยกว่าออกไป โดยเฉพาะผู้อพยพ (immigrants) ชาวมุสลิมที่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง และเข้ามาแย่งชิงทรัพยากร การจ้างงาน และการเข้าถึงบริการสาธารณะจากภาครัฐของคนในชาติ ตัวอย่างของประชานิยมขวา เช่น ในสวีเดน ฝรั่งเศส และอาร์เจนตินา ที่จะอธิบายพอสังเขปต่อไป

### สวีเดน :

พรรค Sweden Democrats ที่แม้จะเริ่มก่อตั้งตั้งแต่ทศวรรษ 1890s ในนามนาซีใหม่ (Neo-Nazi) มีจุดยืนต่อต้านการเก็บภาษี (anti-tax movements) (Schroeder, 2020, p.19) แต่เพิ่งจะประสบความสำเร็จ

ด้วยการมีที่นั่งในสภาหลังการเลือกตั้งปี 2010 ที่ได้คะแนนจากผู้เลือกตั้งร้อยละ 5.7 และร้อยละ 17.6 ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2018 นโยบายหลักของ Sweden Democrats นอกจากจะเน้นรัฐสวัสดิการ ละม้ายกับพรรคสังคมนิยมดั้งเดิมที่ครองความนิยมในสวีเดนมาอย่างยาวนานแล้ว ความแตกต่างคือพรรค Sweden Democrats มีนโยบายลดสวัสดิการแก่ผู้อพยพ คงไว้สำหรับ “คนสวีเดนโดยแท้” (true Swedes) (Schroeder, 2020, 19) เท่านั้น และยังต่อต้านวัฒนธรรมต่างชาติโดยเฉพาะอิสลาม ไม่ยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม ไม่ไว้ใจสื่อกระแสหลัก และพรรคการเมืองเก่าแก่ สูญเสียของพรรคขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีกลุ่มประชากรที่สนับสนุนกว้างขวาง

## ฝรั่งเศส :

พรรค The National Front ที่ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น The National Rally (RN) ก่อตั้งใน ค.ศ. 1972 เป็นที่รวมของแนวคิดชาตินิยมฝ่ายขวาถึงขวาคัดที่เชิดชูความเหนือกว่าของชาติฝรั่งเศส เดียดฉันท์คนต่างชาติและผู้อพยพ สนับสนุนการออกกฎหมายกีดกันการให้สวัสดิการคนต่างชาติในทางสังคมและวัฒนธรรม ต้องการปกป้องอำรุงรักษาอัตลักษณ์ของฝรั่งเศส ด้วยความกังวลว่าจะถูกเจือจางลงด้วยแรงปะทะและการกลืนกลายจากวัฒนธรรมต่างแดน ในด้านเศรษฐกิจเน้นการตั้งกำแพงภาษีทางการค้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมการผลิตในประเทศ ต่อต้านการจ้างแรงงานต่างชาติด้วยการขึ้นภาษีผู้ประกอบการ ในมิติต่างประเทศ เดิมทีพรรค National Rally สนับสนุนการออกจากสหภาพยุโรปเช่นเดียวกับ Brexit แต่เมื่อประเมินว่าจะสำเร็จได้ยาก จึงเปลี่ยนท่าทีให้อ่อนลงมาเป็นการปฏิรูปสหภาพยุโรป รวมถึงจุดยืนที่สงวนท่าทีของฝรั่งเศสในเวที NATO ในการเป็นผู้ปกป้องโลกเสรีเมื่อเกิดสงคราม

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม ค.ศ. 2024 แม้ในที่สุดแนวร่วมพรรคฝ่ายซ้ายจะพลิกสถานการณ์กลับมาชนะเลือกตั้ง แบบที่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก (hung parliament) แต่การที่นาง Marine Le Pen แคนนำจากพรรค National Rally ผู้มีแนวโน้ม

จะทำชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งครั้งหน้า และพรรคแนวร่วมขวาจัดได้รับคะแนนนิยมอย่างสูงสุดในการเลือกตั้งรอบแรก (ร้อยละ 33.2) ก็ส่งสัญญาณอันตรายต่อการจัดระเบียบสังคมเสรีนิยมก้าวหน้าของฝรั่งเศส พรรค National Rally นำเสนอนโยบายหาเสียงที่มุ่งตอบใจหยิ่งในใจประชาชน คือ ลดการเก็บภาษีจากประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการลดรายได้รัฐ และ ส่งเสริมการดูแลให้สวัสดิการ จึงเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาล เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้คนทำงานที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี ไม่เรียกเก็บภาษีมรดก จากคนยากจนและคนชั้นกลาง ผู้เกษียณมีสิทธิรับเงินบำนาญตั้งแต่อายุ 60 ปี แทนที่จะต้องรอเกษียณตอนอายุ 64 ปี เหมือนที่ผ่านมา ลดภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) จากการใช้น้ำมันเบนซิน เชื้อเพลิงทำความร้อน ไฟฟ้า และก๊าซ จากร้อยละ 20 เหลือแค่ร้อยละ 5.5 อัดฉีดงบประมาณด้านสาธารณสุข (Leali, 2024) ชัยชนะในสมรภูมิตเลือกตั้งรอบแรกของพรรคฝ่ายขวาและขวาสุดโต่งท่ามกลางการแข่งขันฟุตบอลชิงแชมป์แห่งชาติยุโรป (EURO 2024) สะท้อนความย้อนแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมและผู้อพยพอย่างน่ากังขา นักเตะทีมชาติฝรั่งเศสจำนวนมากเป็นลูกหลานผู้อพยพที่เป็นผู้สนับสนุนพรรคขวาจัดต่อต้าน ขณะเดียวกันอาจเป็นคนกลุ่มเดียวกันนี้ที่เชียร์และส่งกำลังใจให้นักเตะคว้าชัยในการแข่งขันฟุตบอล

## อาร์เจนตินา :

นาย Javier Milei ผู้นำขวาสุดโต่ง (ultra-right) ชนะการเลือกตั้งใน ค.ศ. 2023 ได้เป็นประธานาธิบดีอาร์เจนตินาด้วยคะแนนนิยม ร้อยละ 55.6 มาพร้อมกับคำสัญญาแหวกแนวที่คาดไม่ถึง เช่น ประกาศใช้เงินสกุลดอลลาร์แทนสกุลเปโซ ยกเลิกธนาคารกลางของประเทศ (Central Bank of Argentina) เพื่อลดอัตราเงินเฟ้อ และปฏิวัติระบบบริหารราชการที่ปกครองด้วยแนวทางก้าวหน้าอย่างยาวนานกว่า 20 ปี แทนที่ด้วยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ Milei โด่งดังมาจากการเป็นผู้ดำเนินรายการโทรทัศน์ เขาต่อต้านการกักตัวในช่วงที่โควิด-19 ระบาดด้วยว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

พรรค “La Libertad Avanza” (Liberty Moves Forward) ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นพร้อมกับความตกต่ำถดถอยของพรรครัฐบาลที่ล้มเหลวในการบริหารประเทศท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจที่ไม่ฟื้นตัว นาย Milei ต่อดำเนินการตั้งกำแพงภาษีการค้าระหว่างประเทศ และเชื่อในแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจที่เปิดเสรีในการแข่งขันแบบไม่มีข้อจำกัด โอนกิจการบริการสาธารณะให้เอกชนดูแล ลดกฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ที่กำกับผู้ประกอบการและการลงทุน รัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข เชื่อว่าการบริหารประเทศสามารถแก้ไขได้โดยเทคโนโลยีหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยไม่จำเป็นต้องเปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นาย Milei ปฏิเสธภาวะโลกร้อนว่าไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุนว่าเป็นจริง การบริหารระบบเศรษฐกิจแบบอวดดีของนาย Milei แม้จะทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลง แต่การจ้างงานก็ลดลงฮวบฮาบ เสรีภาพของสื่อในการวิพากษ์วิจารณ์ถูกคุกคาม การตรวจสอบและการควบคุมตั้งเป้าไปที่กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเรียกร้องสิทธิสตรี ความหลากหลายทางเพศ และสถาบันทางวัฒนธรรมที่พิทักษ์ความเท่าเทียมกัน (The Economist, 2024)

## ประชานิยมซ้าย

ประชานิยมฝ่ายซ้าย (left-wing populism) เชื่อว่าจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรภายใต้ระเบียบกติกาใหม่ เพราะในระบอบอำนาจเดิมแบบทุนนิยม ทรัพยากรถูกครอบงำและครอบครองโดยชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ กลุ่มทุนผูกขาดข้ามชาติที่เติบโตเบ่งบานในยุคโลกาภิวัตน์ ประชานิยมฝ่ายซ้ายเห็นว่าการเมืองควรเคารพเจตนาของมวลชน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน คนด้อยโอกาส และคนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบควรมีส่วนแบ่งในทรัพยากรเพิ่มขึ้น ต้องเรียกร้องความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจากการผูกขาดอย่างยาวนานจนเป็นเรื่องปกติที่ค้ำฉันทินของชนชั้นนำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน คดโกง และฉวยโอกาส (Mudde and Kaltwasser, 2017)

โจทย์ที่เป็นเป้าหมายทางการเมืองของประชานิยมซ้าย คือ การหลอมรวมมวลชนที่ถูกบีบคั้น เอาไว้เอาเปรียบ หรือถูกขูดรีดจากระบบเศรษฐกิจทุนนิยมให้เป็นพวกเดียวกันในนามประชาชน โดยไม่คำนึงถึงชนชั้น อาชีพ เพศ อายุ เชื้อชาติ และศาสนา

ต้นแบบประชานิยมซ้ายซึ่งเป็นที่รู้จักดี คือ พันโท Hugo Chávez ผู้นำเสนอภาพลักษณ์ “เป็นคนนอก” ของระบบการเมืองที่ปิดกั้นการเข้าสู่อำนาจ นโยบายหลักระหว่างการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของเวเนซุเอลา ตั้งแต่ ค.ศ. 1999 จนเสียชีวิตใน ค.ศ. 2013 คือ แนวทางสร้างความนิยมในชาติ (nationalization) จัดให้มีสวัสดิการและโครงการช่วยเหลือประชาชนต่อต้านแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) ซึ่งเน้นระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด ที่ให้กลุ่มทุนและเอกชนควบคุมการบริหารและปัจจัยพื้นฐานเสรีนิยมใหม่เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีกำเนิดในสหรัฐอเมริกาแต่นำมาใช้แพร่หลายในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา คัดค้านมาตรการแทรกแซงการจัดระเบียบ ควบคุมการเงินการคลังของธนาคารโลก และ The International Monetary Fund ผู้สนับสนุนประชานิยมซ้ายของ Chávez ได้สมญานามว่า Chavism หรือ Chavismo หรือ Chavezism

พรรค Podemos ของสเปน เป็นตัวอย่างของประชานิยมฝ่ายซ้ายที่น่าหวั่นวิตกมาพิจารณา พรรค Podemos ได้รับอิทธิพลทางการเมืองจากประสบการณ์ของพรรคการเมืองประชานิยมของประเทศในทวีปลาตินอเมริกาเป็นแรงบันดาลใจ ประกอบกับนำทฤษฎีประชานิยมของนาย Ernesto Laclau (Bickerton and Accetti, 2018) มาปรับใช้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การประยุกต์อุดมการณ์เสรีนิยมซึ่งมีรากฐานที่เหนียวแน่นในสังคม เพื่อสร้างเอกภาพทางการเมืองมวลชนแบบข้ามชนชั้นเป็นการก่อรูปองค์กรประชาชนขึ้นมาใหม่ หรือสร้าง “เรา” ซึ่งหมายถึงการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้นำประชานิยมและประชาชนที่มีความรู้สึกร่วม จิตสำนึกรวมหมู่กับคู่ตรงข้าม หรือ “ศัตรู” ที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายของมวลชน ยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือการใช้วาทกรรมวาทศิลป์ และสัญลักษณ์ทางการเมือง

พรรค Podemos ใช้วิกฤตทางการเมืองขณะที่เศรษฐกิจตกต่ำ ความเชื่อมั่นในรัฐบาลถดถอยเป็นโอกาสในการสร้างพรรค โดยเสนอนโยบายที่มุ่งเน้นแก้บาดแผลที่สะสมอยู่ในใจประชาชนอย่างยาวนาน พรรค Podemos เล่าเรื่องราวให้สังคมเห็นว่าปัญหาทางการเมืองเกิดจากการเหนียวรั้งการพัฒนาประเทศ เพราะชนชั้นนำเกาะกุมอำนาจเพื่อรักษาผลประโยชน์ ดำรงรักษาระเบียบอำนาจทางสังคมของชนชั้นนำบนการเอาัดเอาเปรียบ กีดกันประชาชนคนเล็กคนน้อย แนวทางแก้ปัญหาควรเพิ่มการลงทุนให้เด็ดขาด รุนแรงต่อผู้มีพฤติกรรมฉ้อโกงคอร์รัปชัน สร้างมาตรการป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี ปรับลดเงินเดือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มรายได้ขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน และให้มีระบบภาษีที่เป็นธรรม คนรวยจ่ายมากกว่าคนจน

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ พรรค Podemos ถือกำเนิดจากกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง และนักเทคโนโลยีหรือผู้ทรงความรู้วิทยาการสมัยใหม่สาขาต่าง ๆ นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เรียกได้ว่าเป็นพรรคประชานิยม ผู้เชี่ยวชาญ (techno-populist) (Bickerton and Accetti, 2018) จะเห็นว่าบุคลากรชั้นนำส่วนใหญ่ของพรรคเป็นนักวิจัยและอาจารย์ที่มาจากมหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยของสเปน จนได้ชื่อว่าเป็นพรรคของอาจารย์มหาวิทยาลัย เช่น นาย Pablo Manuel Iglesias Turrión ผู้ก่อตั้งพรรคเป็นอาจารย์ด้านรัฐศาสตร์ที่ The Complutense University of Madrid และนักจัดรายการทางโทรทัศน์ พรรค Podemos ขึ้นชื่อว่ามีการใช้ตัวเลขสถิติ และการคำนวณอย่างเข้มข้น ละเอียด เป็นระบบ สื่อสารด้วยการให้ข้อมูลความรู้แก่สังคมด้วยท่าที ลีลา การนำเสนอแบบนิ่งสงบ ใช้ศัพท์เชิงวิชาการในทางการเมือง เทียบเคียงเสมือนการสอนในชั้นเรียน สร้างความแตกต่างระหว่างพรรค Podemos ที่เติบโตจากการเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวของพลเมืองกับพรรคการเมืองกระแสหลักอื่น ๆ และนักการเมืองคร่ำหวอดหลายสมัย ที่แม้จะเป็นนักการเมืองมืออาชีพแต่พูดในเรื่องเดิม ๆ จำเจ ซ้ำซาก วนเวียนอยู่กับปัญหาที่ไม่ได้เสนอทางออก



นาย Iglesia นายภาพลักษณ์ Podemos ว่าเป็นพรรคของ “คนธรรมดา” เป็นคนนอกที่บริสุทธิ์ (clean outsider) เปรียบเสมือนเฟอร์นิเจอร์ยี่ห้อดังอย่าง Ikea ด้วยภาพรตน้ำต้นไม้บริเวณระเบียงบ้าน เป็นตัวแทนของประชาชนที่ซื้อตรง เข้าถึงง่าย จับต้องได้ (ปริญญ์วีร์ พลเสน, 2566, p.4) ไม่ใช่พรรคของ “นักการเมือง” และชนชั้นปกครองผู้เป็นอภิสิทธิ์ชนที่เข้าไม่ถึงความทุกข์ยากลำเค็ญของประชาชน และข้อฉลโกงกิน

การสร้างความเป็นคนนอกของระบบการเมืองที่เน่าเฟะ เป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่สำคัญในการเจาะฐานเสียงให้ “สามัญสำนึก” ในการมองระบบนิเวศทางการเมืองว่า ปัญหาทางการเมืองที่สเปนประสบพบเจออย่างฝังรากลึกมาจากนักการเมืองและพรรคการเมืองในอดีต นาย Iglesia แจกแจงปัญหา นำเสนอหลักการ และค่านิยมพื้นฐานที่ทุกคนสามารถเห็นตามด้วยได้ง่าย เพราะเป็นความจริงที่ชัดเจนในชีวิตประจำวัน ยากจะโต้แย้งได้ นอกจากนี้ พรรค Podemos ยังยืนยันว่าแนวทางของพรรคซึ่งแก้ที่จุดกำเนิดของปัญหาเท่านั้น จึงจะจัดการปัญหาต่าง ๆ ในสังคมได้

นอกจากนั้น พรรค Podemos ยังใช้อินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ในการสื่อสารทางการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้งใช้เทคนิคทางการตลาด พรรคเสนอกระบวนการแก้ปัญหาทางการเมืองที่ใช้สามัญสำนึกว่า ถ้าทุกคนร่วมมือร่วมใจกันปัญหาทุกอย่างก็จะคลี่คลาย แม้ในความเป็นจริงความเห็นพ้องเมื่อต้องจัดการปัญหาอย่างจริงจังอาจทำได้ไม่มากนัก เพราะผลประโยชน์ของกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนมีความเดือดร้อนหลากหลายรูปแบบ และถึงที่สุดอาจขัดแย้งกันเอง

สำหรับประเทศไทย พอจะเทียบเคียงการเกิดและเติบโตของพรรค Podemos กับพรรคอนาคตใหม่ และพรรคก้าวไกล จะเห็นว่าจุดยืนที่สร้างฐานที่มั่นของพรรค คือ การแบ่งฝ่ายระหว่างประชาชนผู้เสียภาษี และเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย กับ นายทุน ขุนศึก ศักดินา พรรคก้าวไกล จึงเน้นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ จะแก้ไขการคอร์รัปชัน ความเหลื่อมล้ำ การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ยืนยันสิทธิเสรีภาพ

ความเสมอภาค ปฏิรูปการศึกษา ปัญหาสิ่งแวดล้อม เหล่านี้คือปรากฏการณ์จริงในสังคม ไม่ว่าจะเสื้อเหลืองหรือเสื้อแดงต่างก็เผชิญร่วมกันอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ การสร้างแนวร่วมของ “ประชาชน” เพื่อสู้กับ “เขา” ที่เป็นนักเลือกตั้งคร่ำครึและชนชั้นนำผูกขาด จึงเป็นแนวทางการต่อสู้ที่คล้ายคลึงกับพรรค Podemos

กล่าวโดยรวม ความแตกต่างระหว่างประชานิยมฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายมีนัยสำคัญต่อการทำความเข้าใจ ปฏิบัติการประชานิยม เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีโลกทัศน์ในการประกอบร่างความเป็นประชาชน และชนชั้นนำที่เป็นศัตรูจากคนละมุมมอง ประชานิยมฝ่ายขวาเชื่อมโยงกับความเหนือกว่าของชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม แพร่กระจายความกลัว เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของความเป็นคนนอกที่จะเข้ามาครอบงำสถานการณ์ ส่วนประชานิยมฝ่ายซ้ายเน้นต่อสู้กับความไม่เท่าเทียมทั้งทางอำนาจและความมั่งคั่ง เพื่อจุดกระแสความโกรธ ความเกลียดชังชนชั้นนำที่ครอบครองผูกขาดทรัพยากร ประชานิยมขวาและซ้าย ต่างเจริญเติบโตได้ดีในสังคมที่แบ่งขั้วเลือกข้างที่ผลักดันแข่งขันให้เป็นการเมือง (Bernhard, Kreppel and de la Torre, 2024, pp.Chapter 1)

## ประชานิยมกับประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองที่กล่าวได้ว่า การนิยามและคุณสมบัติมีความคลุมเครือ ทั้งในเชิงความหมายและเป้าหมาย นอกจากนี้ นิยามประชาธิปไตยจะมีมากมาย หลายระดับ จนเมื่อพูดถึงประชาธิปไตย การบอกว่าเป็น ระบอบที่ปกครองโดยประชาชน (rule by the people) จึงเป็นคำนิยามที่ตรงกันที่สุด พื้นฐานที่สุด และง่ายที่สุด (Collier and Levitsky, 1997; Munck, 2016) แต่ในคุณสมบัติที่เป็นรายละเอียด รูปแบบของระบอบประชาธิปไตย และแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ประชาธิปไตยทั้งในเชิงทฤษฎี และความเป็นจริงของแต่ละประเทศ มีรายละเอียดแตกต่างกันไป (Held, 2006; Lijphart, 1999)

ระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง (electoral democracy) เป็นประชาธิปไตยขั้นต่ำ แนวคิดประชาธิปไตยพื้นฐานที่สุด คือ การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง เพื่อให้ประชาชนเลือกผู้บริหารประเทศที่ตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียมกันทางการเมือง หนึ่งสิทธิ หนึ่งเสียง (Munck, 2016; Schumpeter, 1950) การมีส่วนร่วม ความอดทนอดกลั้น ต่อความเห็นต่าง อาจกล่าวได้ว่า ความเชื่อมโยงระหว่างประชาธิปไตยกับประชาธิปไตย คือ การเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง อีกนัยหนึ่งให้ความสำคัญกับการตรวจสอบแนวตั้ง (vertical accountability) นั่นคือ การเลือกตั้งโดยประชาชน ด้วยเหตุนี้จะเห็นว่านักการเมืองประชาธิปไตยจะให้คุณค่ากับการเลือกตั้งในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญของการเข้าสู่อำนาจที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน เพื่อตอกย้ำความชอบธรรมของผู้นำทางการเมือง

ท่ามกลางรูปแบบที่ไม่ตายตัว พลังของผู้นำและพรรคการเมืองประชาธิปไตยจะคืบคลานเข้ามาอาศัยร่วมเงาประชาธิปไตย ด้วยเป้าหมายเพื่อปรับกระบวนการทัศน์และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยของสังคมนั้น ให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์เฉพาะตัวของนักประชาธิปไตยที่จะนำไปปฏิบัติ นักประชาธิปไตยมักได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศด้วยคำสัญญาว่าจะปฏิรูปสังคม ปรับปรุงคุณภาพชีวิตประชาชน และทำให้ประชาธิปไตยหยั่งรากลึกแต่ในความเป็นจริง ผู้นำประชาธิปไตยมักฉวยความได้เปรียบในการคุมอำนาจรัฐ และดัดแปลงสถาบันการเมืองเพื่อรักษาอำนาจตนเอง โดยไม่คำนึงว่าการกระทำดังกล่าวกลับทำให้ประชาธิปไตยโรยรา เช่น อดีตประธานาธิบดีเปรู Alberto Fujimori ประกาศว่าตัวเขาคือสถาปนิกผู้สร้างประชาธิปไตยสมัยใหม่ และต่อมายุบสภาใน ค.ศ. 2017 เพื่อ “ปกป้องระบอบประชาธิปไตย” หรือประธานาธิบดี Hugo Chávez แห่งเวเนซุเอลา สร้างภาพลักษณ์ให้เป็น “นักปฏิวัติเพื่อประชาธิปไตย” ที่ปกป้องสิทธิมนุษยชน และมักใช้กลไกของระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เช่น การทำประชามติ เพื่อใช้ความเห็นของประชาชนเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้

การกระทำของตน นาย Victor Orbán แห่งฮังการี เป็นตัวอย่างของผู้นำประชานิยมที่ปลูกฝังความคิดในสังคมว่าประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องเสรี (Plattner, 2019)

ระบอบประชาธิปไตยจะตัดทอนการรุกรานของประชานิยมฝ่ายขวา ก็ด้วยการถกเถียง การอธิบายด้วยเหตุผล และต้องไม่ยกความเหนือกว่าทางคุณธรรมและการศึกษา หรือนำมาตรฐานทางศีลธรรมอันสูงส่งมาค้ำยัน เพราะจะเข้าทางประชานิยมที่เป็นแนวคิดพื้นฐาน คือ ความเหนือกว่า ดีกว่า เหมาะสมกว่าของกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งมากกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง จะเห็นได้ว่าในระบอบประชาธิปไตยที่เปราะบาง ถูกทำลายทั้งจากโดยระบอบเผด็จการระบอบอำนาจนิยม และในปัจจุบันประชานิยมได้โจมตีระบอบประชาธิปไตยในนามประชาชนด้วยหลักการเสียงข้างมากของระบอบประชาธิปไตย ผลคือ คนกลุ่มน้อยที่จะถูกละเมิด ลิตรอนสิทธิ์

ประชานิยมจะเฟื่องฟูในระบบการเมืองที่ขับเคลื่อนบนความเหลื่อมล้ำ ความไม่มั่นคง ความไร้เสถียรภาพ ที่กัดกร่อนสังคม ชีวิตประจำวันของประชาชนเผชิญกับองค์การอาชญากรรม พลเมืองที่ด้อยโอกาสและชนชั้นล่าง ถูกปล่อยให้แก้ปัญหาด้วยตนเอง แม้พรรคเหล่านี้จะมีองค์ประกอบบางประการที่เข้าข่ายการเป็นพรรคประชานิยม แต่หากเทียบกับการรัฐประหารแล้ว พรรคประชานิยมก็ไม่ได้ทำร้ายประชาธิปไตยได้เท่ากับการรัฐประหาร ดังนั้น การทำให้ผู้นำประชานิยม และพรรคการเมืองประชานิยมเป็นปีศาจทางการเมือง การบ่อนเซาะนักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบบราชการและกองทัพกลับกลายเป็นอันตรายมากกว่าประชานิยม ซึ่งสุดท้ายต้องได้รับความนิยมจากประชาชน มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และตรวจสอบได้โดยประชาชน

## ประชานิยม อำนาจนิยม และประชาชน

ประชานิยมแบบอำนาจนิยม (authoritarian populism) จะเป็นอันตรายสูงสุดเมื่อประชานิยมทำทนายระเบียบทางสังคมแบบเสรีนิยมที่ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อเรื่องความเท่าเทียม เสมอภาค ประชานิยมแบบอำนาจนิยมเกิดขึ้นเมื่อผู้นำประชานิยมยึดกุมอำนาจอย่างเหนียวแน่นมั่นคง ไม่มีสัตยาบันการต่อต้านอย่างยาวนาน พวกเขามีแนวโน้มสร้างรัฐอำนาจนิยมที่กีดกันคนกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาชน ตามนิยามของผู้นำประชานิยมในสังคมนั้น

อาจกล่าวได้ว่า แม้แนวคิดประชานิยมโดยตัวเองไม่ได้เป็นปฏิปักษ์หรือเป็นข้อขัดแย้งกับประชาธิปไตยโดยตรง แต่ผู้นำอำนาจนิยมมักฉวยใช้พลังจากความนิยมของประชาชนจากคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อรักษาตำแหน่งอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากผู้นำประชานิยมที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้น ใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขต ไม่ยอมรับการตรวจสอบ จนใกล้เคียงกับผู้นำอำนาจนิยม ผลก็คือ ประชานิยมเขาจะกร่อนระบอบประชาธิปไตยให้อ่อนแอลง ที่สำคัญไปกว่านั้นคือความตึงเครียดระหว่างประชานิยมกับอำนาจนิยม (Norris and Inglehart, 2019) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชานิยมขวาสุดโต่งในยุโรปมีแนวโน้มจะเข้าใกล้อำนาจนิยม ขณะที่ในลาตินอเมริกาจะพบความใกล้เคียงกันระหว่างประชานิยมซ้ายกับระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขัน (competitive authoritarianism) (Levitsky and Loxton, 2013)

ในกรณีที่ผู้นำประชานิยมใช้อำนาจกดขี่ รวมถึงสร้างมาตรการควบคุมผู้เห็นต่างอย่างไม่มีขีดจำกัด โดยใช้กฎหมายและกติการัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นมาเอง เพื่อเป็นเครื่องมือลดรอนสิทธิประชาชน จะเรียกว่า “เผด็จการประชานิยม” (populist dictatorship) (Canovan, 1987, p.190) กล่าวคือเป็นเผด็จการที่อาศัยฐานสนับสนุนจากมวลชนระดับล่างของสังคม (mass-based dictatorship) ซึ่งแตกต่างจากเผด็จการคณาธิปไตย (oligarchy) โดยคณะทหาร นอกจากนี้ประชานิยมยังรวมถึงนักการเมืองที่อาศัยอคติของมวลชนเป็นเครื่องมือต่อต้าน และโจมตีนโยบายของผู้นำทางการเมือง

ที่ครองอำนาจอยู่ สร้างฐานคะแนนนิยมในหมู่ชนกลุ่มน้อยที่มีความรู้สึก  
แปลกแยกจากโครงสร้างของสังคมส่วนใหญ่ ด้วยวาทศิลป์และคำพูด  
ที่แทงใจคน

โดยทั่วไป สังคมที่มีประชาสังคมเข้มแข็ง ประชาชนนิยมจะปรากฏขึ้น  
ได้ยาก เพราะประชาสังคมที่เข้มแข็งเป็นตัวบ่งชี้ว่าประชาชนมีช่องทาง  
ในการส่งเสียง แสดงออกซึ่งความต้องการได้อย่างมั่นใจว่าจะไม่ถูกเพ่งเล็ง  
สามารถปกป้องผลประโยชน์และพึ่งพาตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
ประชาชนและสังคมที่มีคุณสมบัติเช่นนี้สามารถจัดการปัญหาจากล่างสู่บน  
ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพา รอรับความช่วยเหลือจากรัฐ ทุกเรื่อง ทุกเวลา  
จึงยากที่จะยอมจำนนต่อการปลุกกระดม มีแนวโน้มตัดสินใจเลือกตั้ง  
ด้วยเหตุผลและผลประโยชน์ระยะยาว แทนที่จะแลกเปลี่ยนคะแนนเสียง  
ในการเลือกตั้งกับสัญญาที่ไม่มีความแน่นอน ไม่ว่าผู้นำนั้นจะมีคุณสมบัติ  
และบารมีเพียงใด สังคมที่มีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันทางชนชั้น  
ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเกิดประชานิยม เพราะในสังคมเช่นนี้จะเกิด  
กลุ่มคนที่รู้สึกถูกทอดทิ้ง ละเลย กลายเป็นคน “ชายขอบ” (marginalized)  
เอื้อให้ผู้นำประชานิยมตอบสนองของมวลชนระดับล่างที่ต้องการเข้าไปเป็น  
ส่วนหนึ่งของระบบ (political inclusion) ด้วยนโยบายที่ถูกต้อง ด้วยวาทศิลป์  
คำสัญญาที่ตรงใจ

ชัยชนะในการเลือกตั้งของนักประชานิยม เป็นภาพสะท้อนความ  
ไม่พอใจของคนจำนวนมากต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความปรารถนา  
ที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เนื้อหาของการรณรงค์หาเสียง  
เลือกตั้งที่นำเสนอทางเลือกใหม่ต่อคนชายขอบ ผู้รู้สึกแปลกแยกจาก  
กระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ฉะนั้น สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ  
และวิกฤตศรัทธาทางการเมืองส่งผลให้นักประชานิยมสามารถดึงดูดคน  
จำนวนมากที่คิดว่านโยบายประชานิยมจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง  
ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ คำขวัญในการหาเสียง  
(campaign slogan) จึงมักเน้นว่าอำนาจเป็นของประชาชน และจะนำ

กลับไปอยู่ในมือประชาชน หากนักประชานิยมได้รับความยินยอมจากประชาชน (popular ratification) ให้เป็นผู้ปกครอง ไม่ว่าจะโดยการระดมมวลชนเดินขบวนสนับสนุนบนท้องถนน หรือระดมคะแนนเสียงในหน่วยเลือกตั้ง คะแนนความนิยม (popularity) จำนวนมากนี้เป็นเสมือนหนึ่งเจตจำนงของประชาชนที่ให้ความไว้วางใจต่อผู้นำ จะเห็นได้ว่าในหลายประเทศ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นสลับกันไปมาระหว่างวิกฤตเศรษฐกิจ การยึดอำนาจของทหาร การเคลื่อนไหวต่อต้านของกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่นิยมผู้นำประชานิยม การขึ้นสู่อำนาจของผู้นำพร้อมกับแนวทางบริหารประเทศแบบประชานิยมที่นำไปสู่ปัญหาสภาพการเงินเพื่อรายจ่ายภาครัฐสูงจนเป็นหนี้ เงินทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง และจบลงที่เศรษฐกิจตกต่ำจนกลายเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมือง (สิริพรรณ, 2546, น.250-262)

## ประชานิยมเป็นภัยคุกคาม หรือ ช่วยปรับสมดุลกระบวนการประชาธิปไตย

งานวิจัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมกับประชาธิปไตย แบ่งเป็น 2 กลุ่ม นักวิชาการกลุ่มหนึ่ง (Mudde and Kaltwasser, 2013, pp.149-161; Plattner, 2010, pp.81-92) มองว่า ประชานิยมเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย เนื่องจากลดทอนความเข้มแข็งของสถาบันการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ รัฐบาลภายใต้การนำของผู้นำหรือพรรคการเมืองประชานิยมไม่ว่าจะประชานิยมซ้ายหรือประชานิยมขวามักลดทอนการมีส่วนร่วม ไม่ยอมรับความอดทนอดกลั้นต่อความเห็นต่าง ปฏิเสธความเสมอภาคเท่าเทียมของมนุษย์ต่างชาติพันธุ์วรรณา ที่สำคัญรัฐบาลประชานิยมมักจะไม่สามารถรักษาคำมั่นสัญญาในการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เกิดความแตกต่างอย่างมีนัยยะที่สัมผัสได้ ไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มีชีวิตชีวา (Vittori, 2021) ขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง (Canovan, 1999; Mény and Surel, 2002)

มองต่างมุมว่าประชานิยมมีศักยภาพในการส่งเสริมสถาบันการเมืองแบบมีส่วนร่วม และสร้างความเข้มแข็งความเชื่อมโยงระหว่างตัวแทน คือ นักการเมืองและประชาชน เพราะประชานิยมเน้นการตรวจสอบและเฝ้าระวังแนวตั้ง (vertical mechanism) ผ่านการเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมและการพัฒนาประชาธิปไตยมีทั้งด้านมืดและด้านสว่าง กล่าวคือ ในด้านสว่าง ผู้นำประชานิยมดึงเอากลุ่มคนทุกชนชั้น ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร คนเล็กคนน้อย คนชายขอบ เพศสภาพทางเล็กลง เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ส่งผลให้กลุ่มคนที่ถูกละเลยเกิดความรู้สึกมีศักดิ์ศรี มีสิทธิและบทบาททางการเมือง จึงเป็นการขยายฐานมวลชนในระบบประชาธิปไตยและสกัดกั้นผู้นำเผด็จการอำนาจนิยมโดยทหาร ส่วนในด้านมืดจะพบว่า ถึงแม้ผู้นำประชานิยมจะเรียกร้องโฆษณาประชาธิปไตย แต่พวกเขาไม่ได้ปฏิบัติตามแนวทางประชาธิปไตยเสมอไป (Conniff, 1999, p.7) เมื่อบริหารประเทศ ผู้นำประชานิยมมักจะมีแนวโน้มใช้อำนาจเด็ดขาด ไม่ให้ความเคารพกับการปกครองโดยหลักนิติธรรมที่บังคับใช้กับตน ไม่เห็นความสำคัญของความเป็นพหุนิยมทางการเมือง (pluralism) ละเลยบรรทัดฐานของระบอบประชาธิปไตยในเรื่องการประนีประนอม และแสวงหาฉันทามติบนความแตกต่าง ไม่ยอมรับกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และมีแนวโน้มจะมองศาล สื่อมวลชน และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนดว่ากำลังขัดขวางเสียงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย

นักประชานิยมตอกย้ำความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจที่แปรไปเป็นความไม่เท่าเทียมกันทางการเมืองระหว่างประชาชนคนธรรมดา และชนชั้นนำผู้ทรงพลังอำนาจ หากมองในมุมนี้ น่าจะเชื่อได้ว่าประชานิยมจะส่งผลในทางบวกต่อประชาธิปไตยที่มีความเท่าเทียมเป็นเป้าหมาย ในความเป็นจริงกลับพบว่า สังคมที่นักประชานิยมขึ้นสู่อำนาจ กลับกัดเซาะแก่นแกนประชาธิปไตยให้ผุกร่อน นอกจากนี้ นักประชานิยมมักไม่รักษาคำมั่นสัญญาในการส่งเสริมความเท่าเทียมหรือการสนับสนุนการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของระบอบประชาธิปไตย



จุดปะทะระหว่างประชาธิปไตยและประชานิยม คือ แนวคิดประชานิยม จะมุ่งแสวงหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของมวลประชากร เชื่อว่ามีแนวทางเดียว คำตอบเดียวที่ถูกต้อง คือคำตอบที่นักประชานิยมนำเสนอ ขณะที่ระบอบประชาธิปไตยยืนอยู่บนหลักเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และเสรีภาพของสื่อที่ปราศจากการครอบงำ นอกจากนี้ ผู้นำประชานิยมจำนวนหนึ่งยังมีแนวโน้มที่จะฉกฉวยความได้เปรียบในการเลือกตั้ง ทำให้สนามการแข่งขันเอื้อประโยชน์ให้ตน และพรรคของตน (Levitsky and Loxton, 2013) ทั้งโดยการดึงบังคับฝ่ายตรงข้ามให้เข้ามาเป็นพวก (cooptation) ทั้งโดยการสร้างแรงจูงใจให้รางวัล และการลงโทษ ใช้อำนาจ ระเบียบ กติกาที่ร่างเอง องค์กรที่จัดการเลือกตั้ง และผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบที่แต่งตั้งมาเอง กำกับสื่อให้กลายเป็นเครื่องจักรของการโฆษณาชวนเชื่อ ผลก็คือ การเลือกตั้งไม่เป็นธรรม ภายใต้ปรากฏการณ์นี้ประชาธิปไตยและประชานิยมจึงไม่อาจเป็นเนื้อเดียวกันได้

โดยรวม นักวิชาการทั้งสองกลุ่มมีความเห็นในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลประชานิยมและความตั้งมั่นของระบอบประชาธิปไตยร่วมกันว่า สำหรับ**ประชาธิปไตยที่แข็งแกร่ง** **หนักแน่น มั่นคง จะสามารถยืนหยัดต้านทานประชานิยมได้อย่างไม่สั่นคลอน** กล่าวคือ ผลพวงด้านลบจากประชานิยม แม้จะมีบ้างในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การปะทะกันทางความคิดของมุมมองสุดโต่ง การประท้วง และความรุนแรงเป็นครั้งคราว แต่ผลกระทบเหล่านี้ก็เพียงบางเบาไม่ส่งผลให้ประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีกลไกรองรับการมีส่วนร่วมที่ตั้งมั่นเสื่อมถอยลงได้ (Ruth-Lovell and Grahn, 2023) กรณีศึกษาที่น่าสนใจ คือผลลัพธ์ที่ต่างกันระหว่างประชานิยมภายใต้ Hugo Chávez แห่งเวเนซุเอลา ที่ทำลายสถาบันทางการเมืองเสรีนิยมประชาธิปไตยให้แตกสลาย ขณะที่แม้ Donald Trump จะทำให้ความชอบธรรมในการใช้อำนาจประธานาธิบดีตามระบอบประชาธิปไตยถูกตั้งคำถามตลอด 4 ปีที่ดำรงตำแหน่ง แต่ไม่สามารถทำลายระบอบประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาได้

Chávez ผงาดขึ้นสู่อำนาจท่ามกลางวิกฤตของสถาบันทางการเมืองเวเนซุเอลา หลังขบวนการต่อต้านความไม่เท่าเทียมอันเป็นผลจากการนำนโยบายเสรีนิยมใหม่มาใช้ Chávez แก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนโดยระบบเศรษฐกิจที่ควบคุมโดยรัฐส่วนกลางตามแนวทางสังคมนิยม ขณะที่นำเงินที่ได้จากการค้าน้ำมันมาพัฒนาประเทศ ผลก็คือ การขยายอำนาจฝ่ายบริหารอย่างฉับพลัน การตรวจสอบถ่วงดุลล้มเหลว และสร้างความแตกแยกแบ่งฝักฝ่ายระหว่างมิตรและศัตรู หลัง Chávez ถึงแก่อสัญกรรม Nicolás Maduro Moros ปกครองด้วยการกดขี่ฝ่ายต่อต้าน ละเมิดสิทธิเสรีภาพจนอาจเรียกได้ว่าเป็นระบอบเผด็จการเข้มข้น (Maya, 2024, pp.Chapter 12)

ความเข้มแข็งของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาทำให้พรรคการเมืองแบบประชาธิปไตยยากที่จะประสบความสำเร็จ แต่การที่นักการเมืองอย่าง Donal Trump จะฉกเอาพรรค Republican มาอยู่ในอุ้งมือเป็นเรื่องง่ายดาย และแม้ว่า Trump ไม่อาจล้มล้างระบอบประชาธิปไตยได้ แต่ว่าทฤษฎีประชาธิปไตย และการกระทำที่สร้างความแตกแยกเป็นภัยคุกคามบรรทัดฐานของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะแม้คนอเมริกันจะไม่ไว้วางใจพรรคการเมือง แต่ไม่ได้หมดความเชื่อมั่นศรัทธาในสถาบันทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตย และที่สำคัญความจงรักภักดีของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งระดับมลรัฐและระดับชาติขึ้นตรงต่อระเบียบ กติกา และกระบวนการของประชาธิปไตย เหนือกว่าความภักดีต่อประธานาธิบดี ในฐานะตัวบุคคล (Lee, 2024, pp. Chapter 13)

## บทสรุป: มองไปข้างหน้ากับโลกที่มีประชานิยม

จะเห็นว่า ตลอดเนื้อหาในบทนี้ประชานิยมสัมพันธ์กับ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ประชาชน ชนชั้นนำ และการกระจายทรัพยากร ตอกย้ำว่าประชานิยมในตัวเองไม่ได้ต่อต้านประชาธิปไตยโดยตรง ดังนั้น หากจะตอบคำถามว่าประชานิยมเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตยไหม ความเห็นต่อเรื่องนี้ต้องเริ่มต้นจากคำถามพื้นฐานว่าใครคือ ประชาชน ใจกลางของประชานิยมที่สร้างความไม่สบายใจต่อผู้รักประชาธิปไตย คือ ประชาชนขวา ซึ่งจะขับเน้นชาติพันธุ์วรรณา อีกนัยหนึ่งก็เชิดชูความเหนือกว่าของเชื้อชาติ (racism) ประชานิยมฝ่ายขวาก็มักกีดกัน “ประชาชนต่างชาติ” ว่าเป็นเผ่าพันธุ์ที่ด้อยกว่า ต่อต้านสิทธิของชนกลุ่มน้อย ไม่โอ้อรับทุนนิยม และบางครั้งไปไกลขนาดกร่อนเซาะแก่นแกนของระบอบประชาธิปไตย เช่น การมีส่วนร่วม การรับฟังความเห็น ความเสมอภาค ความเท่าเทียม ช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ประชานิยมฝ่ายขวาในยุโรปและลาตินอเมริกาทำให้ภูมิภาคนี้ในการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองแบ่งเป็นสองขั้วความคิดที่ขั้วเดียวขึ้นมาก ส่งผลให้มีการปะทะกันทางความคิดที่ขาดขันติธรรมในการอยู่ร่วมกันอย่างรุนแรง แบ่งฝักฝ่าย โดยเฉพาะในประเด็นผู้อพยพ เกิดกระแสชาตินิยมและความเหนือกว่าทางชาติพันธุ์ ที่เป็นคู่ตรงข้ามกับความร่วมมือระหว่างสังคมประชาธิปไตยในระดับนานาชาติ ปัจจุบันดังกล่าวดูถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตย ประชานิยมฝ่ายขวาก็มักถูกมองว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย

ขณะที่ประชานิยมฝ่ายซ้าย จะมองประชาชนว่ายากไร้ ด้อยโอกาส ถูกเอารัดเอาเปรียบ และนับรวมคนชายขอบกลุ่มต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมเข้าเป็นประชาชน มักได้รับการยอมรับในวงวิชาการ เพราะโอ้อรับประชาชนอย่างกว้างขวาง แสวงหาแนวร่วมด้วยการกระจายทรัพยากร และสวัสดิการ สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย แต่ก็สร้าง

ปัญหาจากยุทธศาสตร์ที่มุ่งขยายความแตกแยกที่แหลมคมในสังคมการเมือง สร้างคู่ขัดแย้ง และขัดขวางขั้วทางการเมือง ฉายภาพว่าพวกเขานั้นต่อสู้อยู่ตลอดเวลา เสมือนว่าสังคมบ่มเพาะปัญหาร้ายแรงอยู่เสมอ วิกฤตการเมืองไม่เคยจบสิ้น และมีเพียงประชานิยมซ้ายแบบพวกเขาเท่านั้นที่จะแก้ไขได้ ผลคือ เป็นสังคมที่ยากต่อการประนีประนอมและสร้างฉันทามติ อันเป็นกลไกสำคัญของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในระบบอบประชาธิปไตย

เป็นความจริงที่**ประชานิยม คือ ความท้าทายของระบอบประชาธิปไตยในทศวรรษ 2020 และจะยังคงสร้างปัญหาหลายประการในอนาคต** ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยในตัวเองไม่ใช่ระบอบที่สมบูรณ์พร้อม ไร้ตำหนิ แต่เป็นระบอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจ เป็นผู้เลือกผู้บริหารมาปกครองตนเอง **ระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งมั่น** หยั่งรากลึกจะสามารถต้านทานความท้าทายรูปแบบต่าง ๆ ที่**พลังประชานิยมจะปล่อยออกมาได้** ประชาชนไม่สามารถสร้างอันตรายได้ แต่ประเทศที่ประชาธิปไตยเพิ่งตั้งไข่ **ความท้าทายจากผู้นำและพรรคการเมืองประชานิยมอาจสั่นคลอนสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้** อย่างไรก็ตามประชานิยมไม่ใช่ภัยคุกคามหนึ่งเดียวของระบอบประชาธิปไตย และที่สำคัญ **ประชานิยมสมัยใหม่ต้องอาศัยกลไกของระบอบประชาธิปไตยเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้ง**

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

- ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และ นवलน้อย ตริรัตน์. (2544). ตลาดการเมือง ประชานิยม และอนาคตเศรษฐกิจสังคมไทย. ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และนवलน้อย ตริรัตน์ (บรรณาธิการ), *2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย* (น.121-172). กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปริญวีร์ พลเสน. (2566). *การเปรียบเทียบพรรค Podemos กับพรรคก้าวไกล: รายงานในวิชาพฤติกรรมการเมืองและการเลือกตั้ง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิริพรรณ นกสวน. (2546). ประชานิยม. ใน สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ภาษาอังกฤษ

- Bernhard, M., Kreppel, A., and de la Torre, C. (Eds.). (2024). *Still The Age of Populism?: Re-examining Theories and Concepts*. Oxford: Routledge. doi: 10.4324/9781003453178.
- Bickerton, C. J., and Accetti, C. I. (2018). 'Techno-populism' as a New Party Family: The Case of The Five Star Movement and Podemos. *Contemporary Italian Politics*, 10(2), 132-150.

- Bracciale, R., and Martella, A. (2017). Define the Populist Political Communication Style: the Case of Italian Political Leaders on Twitter. *Information, Communication & Society*, 20(9), 1310–1329. doi: 10.1080/1369118X.2017.1328522.
- Calegari, A. P.K. (2019). *The New Wave of Populism Exposes The Fragile Nature of Democracy*. Retrieved from <https://www.dwih-saopaulo.org/en/topics/democracy-and-human-rights/the-new-wave-of-populism-exposes-the-fragile-nature-of-democracy/>
- Canovan, M. (1987). Populism. In J. Kuper (Ed.), *Political Science and Political Theory* (pp.188-192). London: Routledge.
- Canovan, M. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47(1), 2-16.
- Canovan, M. (2002). Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy. In Y. Mény; and Y. Surel (Eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp.25-44). New York: Palgrave.
- Careja, R., and Harris, E. (2022). Thirty Years of Welfare Chauvinism Research: Findings and Challenges. *Journal of European Social Policy*, 32(2), 212-224.
- Collier, D., and Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(3), 430-451.
- Conniff, M. L. (1999). *Populism in Latin America*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Dahl, R. A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dornbusch, R., and Edwards, S. (1989). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

- Espejo, P.O. (2012). Paradoxes of Popular Sovereignty: A View from Spanish America. *The Journal of Politics*, 74(4), 1053-1065.
- Freeden, M. (2003). *Ideology: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Hawkins, K. A. (2010). *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. (3<sup>rd</sup> Edition). USA: Polity Press.
- Hofstadter, R. (1955). *The Age of Reform*. New York: Alfred A. Knopf.
- Iakhnis, E., Rathbun, B., Reifler, J., and Scotto, T. J. (2018). Populist Referendum: Was 'Brexit' an Expression of Nativist and Anti-elitist Sentiment?. *Research & Politics*, 5(2), 1-7.
- Lee, F.E. (2024). Populism and the American Party System: Opportunities and Constraints. In Bernhard, M., Kreppel, A., & de la Torre, C. (Eds.), *Still the Age of Populism?: Reexamining Theories and Concepts* (pp. Chapter 13). Oxford: Routledge. doi: 10.4324/9781003453178.
- Leali, Giorgio. (2024). *French Far Right Backpedals on Big-ticket Proposals as Markets Tumble*. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/marine-le-pen-jordan-bardella-national-rally-french-far-right-postpone-costly-measures-markets-tumble/>
- Levitsky, S., and Loxton, J. (2013). Populism and Competitive Authoritarianism in The Andes. *Democratization*, 20(1),107-136.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

- Maya, M.L. (2024). Left-Wing Populist in Power: Venezuela's Experience. In Bernhard, M., Kreppel, A., & de la Torre, C. (Eds.). *Still the Age of Populism?: Re-examining Theories and Concepts* (pp.Chapter 12). Oxford: Routledge. doi: 10.4324/9781003453178.
- Mény, Y., and Surel, Y. (2002). The Constitutive Ambiguity of Populism. In Y. Mény; and Y. Surel (Eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp.1-21). New York: Palgrave.
- Merkel, W. (2019). *The New Wave of Populism Exposes the Fragile Nature of Democracy*. DWIH Sal Paolo. Retrieved from <https://www.dwih-saopaulo.org/en/topics/democracy-and-human-rights/the-new-wave-of-populism-exposes-the-fragile-nature-of-democracy/>
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Mudde, C., and Kaltwasser, C. R. (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48(2), 147-174.
- Mudde, C., and Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Munck, G. L. (2016). What is Democracy? A Reconceptualization of The Quality of Democracy. *Democratization*, 23(1), 1-26.
- Neuner, F. G., and Wratil, C. (2022). The Populist Marketplace: Unpacking the Role of “Thin” and “Thick” Ideology. *Political Behaviour*, 44, 551-574.
- Norris, P., and Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Phongpaichit, P., and Baker, C. (2001). *Thailand's Thaksin: From Inside and Out*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Phongpaichit, P., and Baker, C. (2001). *Thailand's Thaksin: New Populism or Old Cronyism*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Plattner, M. F. (2010). Populism, Pluralism, and Liberal Democracy. *Journal of Democracy*, 21(1), 81-92.
- Plattner, M. F. (2019). Illiberal Democracy and the Struggle on the Right. *Journal of Democracy*, 30(1), 5-19.
- Roberts, M. K. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: the Peruvian Case. *World Politics* 48(1), 82-116.
- Ruth-Lovell, S. P., and Grahn, S. (2023). Threat or Corrective to Democracy? The Relationship Between Populism and Different Models of Democracy. *European Journal of Political Research*, 62, 677-698.
- Schroeder, R. (2020). The Dangerous Myth of Populism as a Thin Ideology. *Populism*, 3(1), 13-28. Doi: 10.1163/25888072-02021042.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Stanley, B. (2008). The Thin Ideology of Populism. *Journal of Political Ideologies*, 13(1), 95-110.
- The Economist. (2024). *Javier Milei has turned Argentina into a Liberal Laboratory*. Retrieved from <https://www.economist.com/the-americas/2024/06/20/javier-milei-has-turned-argentina-into-a-libertarian-laboratory>
- Vittori, D. (2021). Threat or Corrective? Assessing the Impact of Populist Parties in Government on the Qualities of Democracy: A 19-Country Comparison. *Government and Opposition*, 57(4), 589-609.





# 3

## ประชานิยม การเลือกตั้ง และระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง

ดร.สตีลธ ธนาธิโชติ<sup>1</sup>

### บทนำ

ในทางวิชาการ ประชานิยม (populism) นับเป็นแนวคิดหนึ่งที่ถูกนำไปใช้ในความหมายที่หลากหลาย ในการศึกษาวิจัยทางรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์อื่นๆ และยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันในหมู่นักทฤษฎีและนักวิชาการ อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธได้ยากว่าประชานิยมกำลังมีอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ดังที่ปรากฏว่าประชานิยมถูกนำไปใช้เป็นสโลแกนของพรรคการเมืองทั้งพรรคฝ่ายซ้ายสุดโต่ง (far-left parties) และพรรคฝ่ายขวาสุดขั้ว (far-right parties) (Rooduijn, et al., 2023) ประชานิยมยังเป็นคำที่ถูกใช้เพื่อแสดงถึงคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำทางการเมืองที่เข้มแข็ง (Pappas, 2019b) และยังเป็นวาทกรรม (discourse) ที่นำไปสู่การแบ่งขั้วแยกขั้วทางการเมือง (political polarization) (Roberts, 2022)

<sup>1</sup> ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

โดยตัวอย่างเหตุการณ์ที่เห็นได้อย่างเด่นชัด คือ การเลือกตั้งที่นำไปสู่การเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของโดนัลด์ ทรัมป์ ในสหรัฐอเมริกา (Schneiker, 2020) และการรณรงค์ในช่วงการลงประชามติเพื่อการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร (Brexit) (Clarke, John and Newman, 2017) นอกจากนี้ บรรดาประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้าในยุโรปหลายประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน โปรตุเกส ฮังการี กรีซ ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และเยอรมนี ต่างเผชิญกับการเติบโตอย่างรวดเร็วของประชานิยมในฐานะเครื่องมือสำคัญของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองในการเอาชนะใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Rooduijn, De Lange and van der Brug, 2014; Rooduijn, 2018)

พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองนำประชานิยมมาใช้อย่างไรในการเลือกตั้ง ทำไมแนวทางหรือวิธีการแบบประชานิยมจึงทำให้พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการสร้างแรงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง บทความนี้มุ่งตอบคำถามดังกล่าวโดยอาศัยแนวทางการศึกษาที่มองประชานิยมในฐานะยุทธวิธีในการระดมพลังทางการเมือง (populism as a mobilization strategy) และแบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วนหลัก ประกอบด้วย **ส่วนแรก** นำเสนอความหมายและแนวคิดทั่วไปของแนวทางการศึกษาที่มุ่งพิจารณาประชานิยมในฐานะยุทธวิธีในการระดมพลังทางการเมือง **ส่วนที่สอง** กล่าวถึงยุทธวิธีแบบประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองใช้ในการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนในช่วงเลือกตั้ง ซึ่งสามารถแบ่งตามมุมมองในการพิจารณาประชานิยมได้เป็น 4 แนวทาง ได้แก่ ประชานิยมเชิงอุดมการณ์ ประชานิยมเชิงนโยบาย ประชานิยมเชิงยุทธศาสตร์ ประชานิยมเชิงอุปถัมภ์ และ**ส่วนที่สาม** เป็นการสรุปภาพรวมเพื่อบ่งชี้สถานะของปรากฏการณ์ประชานิยมในการเลือกตั้งของโลกยุคปัจจุบัน และข้อเสนอแนะเบื้องต้นสำหรับการรับมือกับผลกระทบด้านลบของประชานิยมต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

# ประชานิยมในฐานะยุทธวิธีในการระดมพลังทางการเมือง

ประชานิยมในฐานะยุทธวิธีในการระดมพลังทางการเมืองคืออะไร การทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการศึกษานี้จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการสำรวจความหมายของคำว่า “การระดมพลังทางการเมือง (political mobilization) โดยสังเขปก่อน เพื่อฉายภาพรวมในทางทฤษฎีของการระดมพลังทางการเมือง ก่อนที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดนี้กับการศึกษาเรื่องประชานิยมในลำดับถัดไป

การระดมพลังทางการเมือง (political mobilization) เป็นกระบวนการที่มุ่งทำให้กลุ่มที่ประกอบไปด้วยปัจเจกบุคคลจำนวนมากมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นกลุ่มที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและในกิจกรรมสาธารณะต่างๆ อย่างแข็งขัน (Marquette, 1974) กลุ่มดังกล่าวอาจมีพื้นฐานมาจากชนชั้น วรณะ ศาสนา เชื้อชาติหรือสัญชาติ เพศ หรือ อาจจะเป็นการรวมกันตามประเด็นเฉพาะ เช่น การลดอาวุธนิวเคลียร์ การต่อต้านการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้ กลุ่มอาจเกิดขึ้นด้วยคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมของระบอบการปกครองที่ดำรงอยู่ เช่น กลุ่มเคลื่อนไหวผลักดันการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กลุ่มผู้ชุมนุมขับไล่รัฐบาล กลุ่มคนที่รวมตัวกันคัดค้านผลการเลือกตั้ง เป็นต้น (Daley, 1996; Bartolini, 2000; Krishan, 2005; Piombo, 2009; McKeever, 2020) การระดมพลังทางการเมืองจึงเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่การระดมพลังสนับสนุนจากประชาชนของพรรคการเมือง (partisan/party mobilization) เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนกิจการของพรรค ทำงานร่วมกับพรรค ลงคะแนนเสียงให้พรรคและผู้สมัครของพรรค ตลอดจนร่วมผลักดันนโยบายของพรรคให้เป็นนโยบายของประเทศ (Dalton, 2006; Scarrow, 2015) การระดมพลังในการเลือกตั้ง (electoral mobilization) ของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก (Cox, 2015) และการระดมพลังของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยยุทธวิธีต่างๆ

เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและลงคะแนนเสียงให้พรรคและ/หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Endersby, Petrocik and Shaw, 2006; Holbrook and McClurg, 2005) และการระดมพลังมวลชน (mass mobilization) เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้อง ประท้วง แสดงการต่อต้านรัฐบาล หรือเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางตรงในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ (Tarrow, 1995)

นอกจากนี้ เนื่องจากการระดมพลังเป็นวิธีการที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองนำมาใช้สร้างค่านิยมจากประชาชนเพื่อเสริมสร้างอำนาจในการปกครอง การระดมพลังทางการเมืองจึงเป็นคำที่มีการนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการเมืองเรื่องการเลือกตั้งและพรรคการเมือง การเคลื่อนไหวทางสังคม ขบวนการชาตินิยม การก่อกบฏ และการปฏิวัติ โดยมีการนำไปใช้ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการหรือความเคลื่อนไหวทางการเมืองใด ๆ ที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองที่ถูกมองว่าเป็นพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองแนวประชานิยมนำมาใช้ในการเข้าสู่อำนาจ รักษาอำนาจ และสืบทอดอำนาจทางการเมืองการปกครองด้วย จนมีผลทำให้การศึกษาวิจัยที่อาศัยแนวคิดการระดมพลังทางการเมืองในระยะหลัง ๆ หันมาให้ความสนใจกับการอธิบายบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองทั้งที่เป็นผู้นำทางการเมือง ขบวนการทางสังคม และพรรคการเมือง ในการระดมผู้คนในฐานะปัจเจกบุคคลให้เกิดสำนึกหรือมีการแสดงออกในการต่อต้านหรือต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของรัฐที่ถูกมองว่ามีอำนาจล้นเกินหรือถูกควบคุมการใช้อำนาจโดยผลประโยชน์ของชนชั้นนำ (Laclau, 2005; Jansen, 2011; Pappas, 2019a) หรือที่อาจเรียกว่าเป็น “การระดมพลังแบบประชานิยม” (populist mobilization) (Bornschieer, 2017; Mudde and Kaltwasser, 2017) นั่นเอง

กรอบแนวคิดที่บทความนี้นำมาใช้เป็นแนววิเคราะห์ยุทธวิธีแบบ  
ประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองใช้ในการสร้างคะแนนนิยม  
จากประชาชนในช่วงเลือกตั้ง พัฒนาขึ้นจากการปรับปรุงแนวทางการศึกษา  
การระดมพลังทางการเมืองที่ใช้อยู่ในแวดวงการศึกษาพฤติกรรมทาง  
การเมืองและพฤติกรรมทางการเมือง โดยบูรณาการเข้ากับแนวทางการ  
ศึกษาการระดมพลังแบบประชานิยม และนำกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นนี้  
ไปใช้พิจารณาประชานิยมใน 4 มุมมอง ได้แก่ (1) มุมมองที่พิจารณา  
ประชานิยมในฐานะอุดมการณ์ โดยเฉพาะการสร้างชุดความคิดที่ว่า  
ประชาชนถูกรวยศโดยชนชั้นนำ ซึ่งถือเป็นวิกฤตสำคัญของประชาธิปไตย  
แบบตัวแทน ทำให้ประชาชนต้องออกมากระทำการเคลื่อนไหวด้วยตนเอง  
เพื่อต่อต้านการทุจริตและการตักตวงผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง  
ของชนชั้นนำ (Mudde and Kaltwasser, 2013; Caramani, 2017) (2) มุมมองที่พิจารณาประชานิยมในฐานะวาทกรรมที่พรรคการเมือง ผู้นำทาง  
การเมือง และนักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคมประดิษฐ์สร้างและนำไปใช้  
ระดมพลังทางการเมืองผ่านคำกล่าว ถ้อยแถลง หรือข้อเขียนในลักษณะต่าง ๆ  
(Weyland, 2001; Levitsky and Roberts, 2011) (3) มุมมองที่พิจารณา  
ประชานิยมในฐานะของยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่พรรคการเมืองและ  
ผู้นำทางการเมืองนำไปใช้ในการระดมพลังทางการเมืองโดยเฉพาะเพื่อ  
เอาชนะการเลือกตั้ง รวมถึงวิธีการที่นักเคลื่อนไหวภาคประชาสังคม  
นำประชานิยมไปใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนประเด็นสาธารณะ  
หรือกระทำการที่มุ่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล (Barr, 2018)  
และ (4) มุมมองที่พิจารณาประชานิยมในฐานะวิธีการที่พรรคการเมืองหรือ  
ผู้นำทางการเมืองนำไปใช้ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์  
กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่จำเป็นต้องผ่านตัวกลางของระบบอุปถัมภ์ทาง  
การเมืองแบบดั้งเดิม (Kenny, 2017; 2018)



## ยุทธวิธีแบบประชานิยมเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ยุทธวิธีที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองทั้งในประเทศไทยและในประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกนำมาใช้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และลงคะแนนเสียงให้พรรคและ/หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคในท้ายที่สุดนั้นมีค่อนข้างหลากหลาย ตั้งแต่การใช้อัตลักษณ์และอุดมการณ์ชาตินิยม การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแบบเข้าถึงตัวบุคคลและผ่านสื่อต่างๆ การนำเสนอนโยบายหรือโครงการ การจูงใจผ่านการแบ่งสรรปันส่วน (ผลประโยชน์) ในรัฐบาลด้วยเหตุผลทางการเมือง (pork-barrel) หรือแม้กระทั่งการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในรูปแบบต่างๆ (clientelism/patronage) (Boix, 2010) การเลือกใช้ยุทธวิธีต่างๆ เหล่านี้ของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองขึ้นอยู่กับกลไกที่ใช้ในการตัดสินใจซึ่งอาจอยู่ในรูปตัวบุคคล คณะบุคคล หรือที่ประชุมสมาชิกพรรคหรือผู้ให้การสนับสนุน (Schröder and Manow, 2020) โดยการตัดสินใจดังกล่าวนี้มักครอบคลุมถึงการตัดสินใจเลือกพื้นที่เป้าหมาย (เช่น เขตเลือกตั้ง) สำหรับการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการเลือกแนวทางที่พรรคหรือผู้นำทางการเมืองจะใช้เพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง (Rohrschneider, 2002)

ในหลายกรณี ผู้นำพรรคและกลไกการตัดสินใจของพรรคการเมืองจะเป็นผู้เลือกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มใดคือเป้าหมายของพรรคหรือผู้นำทางการเมืองที่พรรคสนับสนุน และจะใช้ยุทธวิธีใดในการสร้างคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้น โดยการดำเนินการตามยุทธวิธีที่เลือกนี้ พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองอาจเลือกที่จะแสวงหาความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกกลุ่ม หรือเลือกเฉพาะกลุ่มที่มีผลประโยชน์ แนวทางหรือจุดยืนทางการเมืองบางอย่างใกล้เคียงกัน หรืออาจเลือกเฉพาะกลุ่มที่มีอัตลักษณ์ทางภาษา อาชีพ หรือเชิงพื้นที่ที่สอดคล้องกับพรรคของตนหรือตัวผู้นำทางการเมืองแต่ละคนอย่างเคร่งครัดก็ได้

(Hagopian, 2009) นอกจากนี้ พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองอาจใช้วิธีการจัดหาสิ่งของเครื่องใช้ ส่งเสริมอาชีพการงาน หรือผลประโยชน์อื่นใดให้แก่ชุมชนเพื่อจูงใจให้ประชาชนออกมาลงคะแนนให้ (Thachil, 2014) รวมถึงอาจใช้คุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในนามพรรคที่ประชาชนชื่นชอบเป็นจุดขายก็ได้ เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความสามารถในการทำงาน ความเคร่งครัดในศีลธรรมจรรยา การมีอัตลักษณ์ร่วมกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเรื่องเชื้อชาติ ชนชั้น การนับถือศาสนา ตลอดจนความคิดเกี่ยวกับการปกครองและสังคม เป็นต้น (De Leon, 2014; Pacewicz, 2023)

ใครคือเป้าหมายในการสร้างคะแนนนิยมในช่วงเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง คุณลักษณะส่วนบุคคลและคุณลักษณะร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบบใดที่มีผลต่อการลงคะแนนของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองในการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนในช่วงเลือกตั้ง และอะไรคือผลที่เกิดขึ้น (ทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ) กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งโดยภาพรวมจากการเลือกใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ ในการสร้างคะแนนนิยมของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองเหล่านั้น คำอธิบายต่อคำถามเหล่านี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำความเข้าใจว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีแบบแผนพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างไร และแบบแผนพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับยุทธวิธีแบบประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองนำมาใช้ในการระดมพลังทางการเมืองจากประชาชนเพื่อเอาชนะการเลือกตั้งในแนวทางและรูปแบบใดบ้าง

# ประชานิยมเชิงอุดมการณ์กับการเลือกตั้ง

การศึกษาในกรณีประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้าในยุโรปตะวันตก และอเมริกาเหนือจำนวนมาก<sup>2</sup> พบว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงตามอุดมการณ์ (ideological voting) ซึ่งหมายรวมถึงการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตามอุดมการณ์ที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าใจว่าสอดคล้องกับตน อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ เช่นว่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองตามความหมายที่มีการนิยามกันในทางวิชาการ แต่อาจเป็นเพียงอุดมการณ์ตามความเข้าใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนที่อาจมองว่าตนเองมีอุดมการณ์แบบเสรีนิยม (liberal) อนุรักษ์นิยม (conservative) หรือเป็นแบบกลาง ๆ (moderate) ก็ได้ (Ford and Jennings, 2020; Van der Brug, 2010) ยุทธวิธีในการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนในช่วงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองเลือกใช้จึงเป็นผลของการประเมินผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่ามีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบใด และพรรคการเมืองจะใช้วิธีการใดในการสร้างความรู้สึกผูกพันใกล้ชิดหรือความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน จนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นยอมตัดสินใจลงคะแนนให้พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค (Chapman, 2020) ภายใต้วิธีคิดเช่นนี้ การที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองอาศัยแนวคิดประชานิยมในการสร้างความนิยมจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงปรากฏอย่างน้อย 2 ลักษณะ ซึ่งสอดคล้องกับการอธิบายความหมายของคำว่าประชานิยมในทางวิชาการ (Silva, Neuner and Wratil, 2023) กล่าวคือ

**ลักษณะแรก** คือ การใช้ประชานิยมเชิงอุดมการณ์ในความหมายแบบเบาบาง (thin ideology) ที่อ้างอิงจากคำอธิบายของ Cas Mudde นักรัฐศาสตร์ชาวเนเธอร์แลนด์ ที่มองประชานิยมว่าเป็น “อุดมการณ์ที่มองว่าสังคมถูกแยกออกเป็นสองกลุ่มที่มีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกัน (homogeneous) และเป็นศัตรูกัน (antagonistic) ได้แก่ ‘ประชาชนบริสุทธิ์ (the pure people)’

<sup>2</sup> ดูตัวอย่างการศึกษาใหม่ๆ เช่น Brader, Tucker, and Duell (2013) Lupu (2015) Bankert, Huddy, and Rosema (2017) เป็นต้น

กับ ‘ชนชั้นนำที่ฉ้อฉล (the corrupt elite)’ และให้เหตุผลว่าการเมืองควรเป็นการแสดงออกของเจตจำนงทั่วไป (general will) ของประชาชน”<sup>3</sup> ปรากฏการณ์ที่ตรวจพบในการเลือกตั้งของหลายประเทศ จึงเป็นไปในลักษณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองเอาชนะการเลือกตั้งโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการโจมตีไปที่ชนชั้นนำในเรื่องการทุจริต ผูกขาด หรือความไม่ชอบธรรมในการใช้อำนาจต่าง ๆ และเรียกร้องให้ประชาชนออกมาแสดงพลังอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

ความสำเร็จของ Five Star Movement หรือในชื่อภาษาอิตาลีเรียกว่า Movimento 5 Stelle (M5S) พรรคการเมืองในประเทศอิตาลีนับเป็นตัวอย่างที่โดดเด่นของพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการใช้แนวทางประชานิยมเชิงอุดมการณ์ตามความหมายนี้ (Conti and Memoli, 2015) กล่าวคือ Five Star Movement เป็นพรรคการเมืองที่เริ่มต้นจากการเป็นขบวนการทางสังคมที่มุ่งแสดงออกซึ่งการต่อต้านระบบการเมืองแบบเก่าที่ดำรงอยู่มาอย่างช้านาน และได้ชักชวนให้ประชาชนออกมาเดินขบวนแสดงพลังครั้งสำคัญใน ค.ศ. 2007 ซึ่งพวกเขาเรียกการแสดงพลังดังกล่าวว่า “V-Day” โดยตัวอักษร V นั้นย่อมาจาก “vaffanculo” ซึ่งเป็นคำด่าในภาษาอิตาลี มีความหมายว่า “ไปตายซะ” เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่สนามเลือกตั้งอย่างเต็มตัวใน ค.ศ. 2009 (Tronconi, 2018) ก่อนที่จะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งมากขึ้นตามลำดับ เริ่มจากการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในช่วงแรก ผู้การเลือกตั้งทั่วไประดับชาติครั้งแรกใน ค.ศ. 2013 ที่พรรคได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรถึง 109 ที่นั่งจากทั้งหมด 630 ที่นั่ง นับเป็นพรรคการเมืองที่ครองที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับสอง ขณะที่ในวุฒิสภาก็สามารถคว้าที่นั่งได้ถึง 54 ที่นั่งจาก 315 ที่นั่ง นับเป็นพรรคการเมืองที่มีที่นั่งมากเป็นอันดับสาม

<sup>3</sup> ข้อความนี้แปลจากประโยคที่ว่า “...an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, ‘the pure people’ versus ‘the corrupt elite’, and which argues that politics should be an expression of the *volonté générale* (general will) of the people.” ของ Mudde (2004, p. 543)

ในวุฒิสภา (Franzosi, Marone and Salvati, 2015) จนกระทั่งขึ้นสู่จุดสูงสุดใน การเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. 2018 ซึ่งพรรค M5S ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร มากเป็นอันดับหนึ่ง จำนวน 227 ที่นั่ง โดยได้คะแนนเสียงจากผู้ออกมาใช้สิทธิ มากถึงร้อยละ 33 และได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล (The Guardian, 2018)

**ลักษณะที่สอง**ของประชานิยมเชิงอุดมการณ์ที่พรรคการเมืองและ ผู้นำทางการเมืองนำมาใช้เพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง คือ การใช้ประชานิยม เชิงอุดมการณ์โดยเชื่อมโยงกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่พรรคการเมือง (หรือผู้นำทางการเมือง) เหล่านั้นยึดมั่นอย่างกลมกลืนและสอดคล้อง กับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ดังปรากฏการณ์ที่พบเห็นโดยทั่วไปในระยะหลัง ๆ ว่าพรรคการเมืองที่มีความชัดเจนเชิงอุดมการณ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพรรคฝ่ายขวา พรรคฝ่ายซ้าย หรือพรรคสายกลางจำนวนมากได้แสดงจุดยืนทางการเมืองของตน อย่างชัดเจนเพื่อหวังเอาชนะใจประชาชน เช่น พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ แบบขวาจะแสดงจุดยืนในการต่อต้านโลกาภิวัตน์ (Mudde, 2015) ไม่ต้อนรับคนต่างชาติ และการอพยพย้ายถิ่น (Rodrik, 2017; 2021) ในขณะที่ พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์แบบซ้ายจะแสดงจุดยืนในการสนับสนุนให้เกิด การกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม (Acemoglu, Egorov and Sonin, 2013; Guriev and Papaioannou, 2022) เป็นต้น

ตัวอย่างความสำเร็จในการใช้แนวคิดประชานิยมเชิงอุดมการณ์ตาม แนวทางนี้ที่เห็นได้ชัดตัวอย่างหนึ่งคือการที่นายโดนัลด์ ทรัมป์ ได้รับชัยชนะ ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 2016 ด้วยคำขวัญ อันเรียบง่ายว่า “Make America Great Again” หรือที่แปลเป็นภาษาไทย ว่า “ทำให้อเมริกากลับมายิ่งใหญ่อีกครั้ง” พร้อมกับแสดงจุดยืนทางการเมือง แนวชาตินิยมเพื่อตอกย้ำแนวทางดังกล่าวให้เด่นชัดยิ่งขึ้นไปกว่าการทำให้ ประเทศกลับมายิ่งใหญ่อีกครั้งนั้น ประชาชนชาวอเมริกันต้องมาก่อน หรือ ที่นายโดนัลด์ ทรัมป์ ใช้คำว่า “American First” (Kazin, 2016) ในขณะที่ ในอีก 4 ปีต่อมา นายโจ ไบเดน สามารถเอาชนะนายโดนัลด์ ทรัมป์

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้ด้วยคำขวัญที่มีท่วงทำนองแบบชาตินิยมคล้าย ๆ กัน คือ “Build America Back Better” หรือ “สร้างอเมริกาให้กลับมาดีกว่าเดิม” เพียงแต่แนวทางที่นายโจ ไบเดน นำเสนอนั้นมุ่งไปที่การปรับโครงสร้างภาษี การบรรเทาผลกระทบจากโควิด-19 การสร้างงานตลอดจนสวัสดิการสังคมของเยาวชนและครอบครัวชาวอเมริกัน ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองฝ่ายซ้ายมากกว่า (McDonald, 2023)

## ประชานิยมเชิงนโยบายกับการเลือกตั้ง

นอกจากการลงคะแนนเสียงตามอุดมการณ์ซึ่งมีแบบแผนค่อนข้างแน่นอนและสามารถคาดการณ์ได้ในระยะยาวแล้ว ในการศึกษาอีกจำนวนไม่น้อยทั้งในประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้าและประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่หยั่งรากฝังลึกนักกลับพบว่า **ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงตามนโยบาย (policy voting)** ซึ่งหมายถึงการลงคะแนนเสียงที่เน้นไปที่การตัดสินใจลงคะแนน โดยการพิจารณาจากนโยบายตามที่มี**ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการ (policy preference)**<sup>4</sup> นโยบายดังกล่าวจะถูกนำเสนอมาจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ดังนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงตามนโยบายนี้สามารถตัดสินใจลงคะแนนเสียงโดยพิจารณาจากนโยบายในการเลือกตั้งแต่ละครั้งได้โดยอิสระ ไม่จำเป็นต้องตัดสินใจเหมือนหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ รวมถึงการเลือกตั้งในคราวต่อ ๆ ไปด้วย การลงคะแนนเสียงตามนโยบายนี้แม้จะเป็นการลงคะแนนด้วยการใช้เหตุผล (rational) หรืออาจเรียกว่า “การลงคะแนนเสียงตามเหตุผล (rational voting)” แต่ก็ยังเป็นเพียงการใช้เหตุผลในการตัดสินใจตามสถานการณ์หรือความต้องการในระยะสั้น จึงเป็นการยากที่จะสามารถคาดการณ์แบบแผนที่ชัดเจนได้ (Miller et al., 1996; McGann, 2016;

<sup>4</sup> ดูตัวอย่างงานชิ้นใหม่ ๆ เช่น Von Schoultz and Papageorgiou (2021) Tilley, Garry, and Matthews (2021) Dulani, et al. (2021), Cruz, et al. (2024) เป็นต้น

Abramson, Koçak and Magazinnik, 2022) ยุทธวิธีในการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนในช่วงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองแนวประชานิยมเลือกใช้จึงเป็นผลจากการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์หรือความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นคราว ๆ ไป และเลือกใช้วิธีการนำเสนอนโยบายหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจลงคะแนนให้แก่พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคตน (Boscán, Llamazares and Wiesehomeier, 2018)

ความสำเร็จของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 และ 2548 ที่สืบทอดมาสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2550 ของพรรคพลังประชาชนซึ่งก่อตั้งขึ้นภายหลังการยุบพรรคไทยรักไทยในปีเดียวกัน ต่อเนื่องมาถึงชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 ของพรรคเพื่อไทยซึ่งก่อตั้งขึ้นภายหลังการยุบพรรคพลังประชาชน (Huang and Thananithichot, 2018) นับเป็นตัวอย่างที่เด่นชัดของการที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง (ในที่นี้คือนายทักษิณ ชินวัตร ในฐานะผู้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทย และผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย) ได้อาศัยการหาเสียงผ่านการนำเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่เข้าถึงความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น ทั้งนี้ นักวิเคราะห์จำนวนมากต่างเห็นพ้องต้องกันว่ากรออาศัยแนวทางซึ่งอาจเรียกว่าเป็นนโยบายประชานิยม (populist policy) ของพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีนายทักษิณ ชินวัตรเป็นผู้นำคนสำคัญนั้น แตกต่างจากแนวทางประชานิยมเชิงอุดมการณ์ที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองแบบประชานิยมในระยะหลัง ๆ นิยมใช้กัน ถึงแม้ว่าการนำเสนอโยบายโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นองค์ประกอบสำคัญของกรออาศัยแนวทางประชานิยมเชิงอุดมการณ์ดังกล่าวก็ตาม (Hewison, 2017; Hawkins and Selway, 2017) เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ จุดเริ่มต้นในการใช้แนวทางประชานิยมของ

พรรคไทยรักไทยและนายทักษิณ ชินวัตรนั้นมิได้พัฒนาขึ้นจากการเป็นกลุ่มหรือขบวนการทางสังคมมาก่อน แต่เป็นการตั้งต้นจากการรวบรวมความต้องการและนำเสนอแนวนโยบายในช่วงเลือกตั้ง และนำนโยบายที่หาเสียงไว้มาดำเนินการเมื่อได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล (Kenny, 2018) ดังจะเห็นว่านโยบายสำคัญ ๆ ที่ทำให้พรรคไทยรักไทย และนายทักษิณ ชินวัตร เป็นที่นิยมของประชาชน ได้แก่ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และนโยบายพักหนี้เกษตรกร ล้วนเป็นนโยบายที่ถูกใช้ในการหาเสียงและนำมาพัฒนาต่อเป็นนโยบายของรัฐบาลภายหลังจากที่พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งแล้วทั้งสิ้น (Phongpaichit and Baker, 2008; 2012)

## ประชานิยมเชิงยุทธศาสตร์กับการเลือกตั้ง

ถึงแม้ว่าอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบายจะเป็นเรื่องสำคัญต่อการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะมีได้มีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงตามอุดมการณ์หรือลงคะแนนเสียงตามนโยบาย (เหตุผล) เสมอไป การศึกษาจำนวนมาก พบว่า **ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากไม่น้อยมีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงในแบบที่เรียกว่าเป็นการ “เลือกเชิงยุทธศาสตร์ (strategic voting)”** หมายความว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งมิได้ลงคะแนนเสียงตามความต้องการที่แท้จริงหรือลงคะแนนให้แก่ตัวเลือกที่ชอบมากที่สุดทุกครั้ง แต่การลงคะแนนแต่ละครั้งเกิดจากกระบวนการคิดที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการคาดเดาผลลัพธ์ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำการชั่งน้ำหนักหรือคาดคะเนผลประโยชน์ที่ได้รับจากการลงคะแนนให้แก่ตัวเลือกหนึ่ง ๆ ท่ามกลางตัวเลือกที่มีอยู่ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ (Gschwend and Meffert, 2017) ในความหมายนี้จึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเชิงยุทธศาสตร์จะไม่ได้เลือกพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนชื่นชอบมากที่สุด เนื่องจากเมื่อชั่งน้ำหนักดูแล้วพรรคหรือผู้สมัครที่ตน



ขึ้นชอบที่สุดนั้นไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้ง แต่อาจเป็นการลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ก็ตามที่มีผลทำให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนไม่ชอบมากที่สุดไม่ชนะการเลือกตั้งแทนก็ได้ (Bowler, Karp and Donovan, 2010)

ยุทธวิธีในการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนในช่วงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองเลือกใช้ เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองจะต้องทำการวิเคราะห์เพื่อทราบถึงประโยชน์สูงสุดที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละกลุ่มคาดหวังในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และเลือกใช้วิธีการสร้างคะแนนนิยมที่มุ่งทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความเชื่อมั่นว่าการลงคะแนนให้แก่พรรคหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคตนจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหล่านั้นคาดหวังไว้ (Barr, 2018) ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเชิงยุทธศาสตร์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือ ระบบเลือกตั้งซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อการเลือกยุทธวิธีในการสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนในช่วงเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง (Niou, 2001; Burden, 2005; Abramson et al., 2010)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเมืองแบบประชานิยม คือ การสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมทางตรงกับประชาชน การเลือกใช้ยุทธวิธีแบบประชานิยมจึงมีลักษณะเฉพาะ และความสำเร็จของการใช้ยุทธวิธีดังกล่าวในการเลือกตั้งต้องอาศัยทั้งลีลา (style) (Mudde and Kaltwasser, 2014) วาทศิลป์ (rhetoric) (Moffitt and Tormey, 2014) และการสื่อสารอย่างมียุทธศาสตร์ (strategic communication) (Bracciale and Martella, 2017) ที่ทรงประสิทธิภาพประกอบเข้าด้วยกัน กล่าวคือ การใช้สิ่งที่เรียกว่า “ลีลาประชานิยม (populist style)” เอาชนะการเลือกตั้งนั้นเป็นการอาศัยผู้นำทางการเมืองที่มีเสน่ห์ (charismatic leader) เป็นทางลัดในการเข้าถึงใจประชาชน โดยบทบาทที่สำคัญของผู้นำทางการเมืองผู้ทรงเสน่ห์ในสายตาประชาชน ณ ช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งคือการหลอมรวมเจตจำนงของประชาชนมาไว้ในตัวตนของเขาหรือเธออย่างกลมกลืน โดยเฉพาะผ่านการสร้างวาทกรรมที่ดึงเอา

ความรู้สึกขุ่นข้องหมองใจของประชาชนออกมาสะท้อนให้เห็นจนเกิดเป็นสำนึกร่วมกันระหว่างผู้นำทางการเมืองคนนั้น ๆ กับประชาชนทั่วไป (Hellström, 2016) และใช้วาทศิลป์แบบประชานิยม (populist rhetoric) ซึ่งมีลักษณะมุ่งโจมตีไปที่ผู้ถือครองอำนาจและ/หรือโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่เป็นธรรม ร่วมกับการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายและการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อใหม่ (new media) และสื่อสังคมออนไลน์ (social media) อันเป็นลักษณะอันโดดเด่นของ “การสื่อสารแบบประชานิยม (populist communication) ในการระดมพลังจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตระหนักรับรู้ถึงความเป็นตัวแทนประชาชนของผู้นำทางการเมืองผู้ทรงเสน่ห์นั้น ๆ ประหนึ่งว่าเขาหรือเธอคนนั้นได้เข้าไปนั่งอยู่ในหัวใจของประชาชนเลยทีเดียว (Rolfe, 2016)

บทบาทของฆวน โดมิงโก เปรอน (Juan Domingo Perón) อุโก ชาเบซ (Hugo Chávez) และเอโบ โมราเลส (Evo Morales) ผู้นำทางการเมืองแบบประชานิยมในลาตินอเมริกาเป็นตัวอย่างที่อาจนับเป็นต้นแบบของการใช้ประชานิยมเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะการเลือกตั้งที่ประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี (De la Torre, 2017) ในขณะที่ปรากฏการณ์ความสำเร็จของพรรคก้าวไกลในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2566 ของประเทศไทย นับเป็นตัวอย่างล่าสุดตัวอย่างหนึ่งของการใช้ประชานิยมเชิงยุทธศาสตร์อย่างได้ผล กล่าวคือ ในการเลือกตั้งครั้งดังกล่าว นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกลและบุคคลที่พรรคเสนอชื่อให้เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการใช้ลักษณะความเป็นผู้นำอันทรงเสน่ห์ (charismatic leadership) ในการระดมพลังสนับสนุนจากประชาชนผ่านคำขวัญ “มีลุง ไม่มีเรา มีเรา ไม่มีลุง” ซึ่งฟังดูเรียบง่าย ดิตตลก แต่เข้าถึงความรู้สึกของผู้คนจำนวนมากที่มีความไม่พอใจ เบื่อหน่าย หรือแม้แต่สิ้นหวังกับการปกครองภายใต้รัฐบาลที่นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มาเกือบ 10 ปี นับแต่การรัฐประหารเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 และต้องการการเปลี่ยนแปลง (McCargo, 2024) คำขวัญดังกล่าว นับเป็นการต่อยอดจากคำขวัญที่

พรรคก้าวไกลใช้เริ่มต้นการรณรงค์หาเสียงก่อนหน้านั้นที่ว่า “ก้าวไกลประเทศไทยไม่เหมือนเดิม” (Sawasdee, 2023) และยังนับได้ว่าเป็นคำขวัญที่เป็นที่จดจำและทรงพลังที่สุดในการสร้างกระแสความนิยมให้แก่นายพิธา และพรรคก้าวไกล และได้กลายเป็นคำขวัญที่นายพิธานำไปใช้ทุกครั้งในการสื่อสารกับประชาชน (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2566) ทั้งนี้ พรรคก้าวไกลได้ใช้ประโยชน์จากทุกช่องทางในการสื่อสารที่สามารถเข้าถึงประชาชนในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการลงพื้นที่เพื่อเดินพบปะประชาชน และจัดเวทีปราศรัย การเข้าร่วมเวทีประชันวิสัยทัศน์ที่จัดโดยสื่อมวลชนและสถาบัน/องค์กรต่าง ๆ รวมถึงการใช้สื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับของคนไทย ได้แก่ Facebook YouTube Twitter Tik Tok และแพลตฟอร์มอื่น ๆ แทบจะทุกแพลตฟอร์ม โดยมีการวางยุทธศาสตร์ในการนำเสนอ และแพร่กระจายข้อมูลผ่านสื่อหลากหลายรูปแบบดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และเชื่อมประสานกันทั้งภาคพื้นดิน (on ground) การออกอากาศผ่านสถานีโทรทัศน์ (on air) และออนไลน์ (online) (Sinpeng, 2024) ผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นจากการใช้ประชานิยมเชิงยุทธศาสตร์ของพรรคก้าวไกลอย่างได้ผล ยังมีส่วนสำคัญทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ผู้สนับสนุนพรรคก้าวไกลออกมารณรงค์เคลื่อนไหวทั้งแบบปัจเจกบุคคลและเป็นกลุ่มเป็นก้อนในลักษณะที่มีการเรียกตัวเองว่าเป็น “หัวคะแนนธรรมชาติ” (Colombier, 2024)

## ประชานิยมเชิงอุปถัมภ์และการเลือกตั้ง

การทำความเข้าใจกับยุทธวิธีแบบประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองนำมาใช้ในการเลือกตั้ง โดยอาศัยมุมมองที่มีต่อพฤติกรรม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจเป็นการลงคะแนนตามอุดมการณ์ที่แต่ละคนยึดถือ การลงคะแนนโดยพิจารณาจากนโยบายที่ตนชื่นชอบ หรือแม้แต่การลงคะแนนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ อาจถูกมองว่าเป็นการทำความเข้าใจแบบแผนพฤติกรรม การลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้ามากกว่า

ประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่และประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่หยั่งรากฝังลึก การศึกษาจำนวนมากในประเทศสองกลุ่มหลัง (ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย) พบว่า พฤติกรรมการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ภายใต้อิทธิพลของการใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการสร้างคะแนนนิยม จากประชาชนในช่วงเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง หรืออาจเรียกว่าเป็นการสถาปนา “ระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง” ขึ้นมา

ในความหมายนี้ ยุทธวิธีแบบประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองนำมาใช้เพื่อเอาชนะการเลือกตั้งจึงมีใช้วิธีการแบบดั้งเดิม ที่มีลักษณะเป็นข้อเสียดึง (vote buying) (Schaffer and Schedler, 2007; Hanusch and Keefer, 2013) การจัดหาสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือผลประโยชน์แก่ชุมชน เช่น เงิน สิ่งของเครื่องใช้ สิ่งปลูกสร้าง สาธารณูปโภค โครงการพัฒนา ฯลฯ เพื่อแลกกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัคร (Stokes, 2011; Cantú, 2019) หรือ การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในรูปแบบผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ (patron-client relationships) โดยผ่านตัวกลางที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือมีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ผู้นำชุมชน นักธุรกิจ/นายทุนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ฯลฯ เพื่อใช้เป็นกลไกในการหาเสียงเลือกตั้ง (Scott, 1972; Keefer and Vlaicu, 2008) แต่พรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง แนวประชานิยมจะอาศัยวิธีการเข้าถึงและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทางตรงกับประชาชนซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของการใช้ยุทธวิธี แบบประชานิยม ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่าง พรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่จำเป็นต้อง ผ่านตัวกลางของระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิม (Kenny, 2017) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ยุทธวิธีแบบประชานิยมที่นำมาใช้ในการเลือกตั้งอย่างได้ผลมิใช่การทลาย ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้า ของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่เป็นการสถาปนาระบบอุปถัมภ์ ทางการเมืองรูปแบบใหม่ที่ลดความสำคัญของตัวกลางลงไปเท่านั้น

ความสำเร็จของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองในอินเดีย และอีกหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งทั้งหมดถูกมองว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองมีอิทธิพลอย่างสูงต่อชัยชนะในการเลือกตั้งนับเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการนำแนวทางแบบประชานิยมไปใช้สร้างคะแนนนิยมในการเลือกตั้งอย่างได้ผล ดังที่ปรากฏในการเมืองของอินเดียตั้งแต่ยุคที่นางอินทิรา คานธี (Indira Gandhi) ได้ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำพรรค Indian National Congress (INC) เมื่อกว่าครึ่งศตวรรษที่แล้ว และได้เข้าไปยกเครื่องระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบดั้งเดิมที่พรรคการเมืองของเธอเคยอาศัยผู้นำระดับมลรัฐเป็นตัวกลางในการเชื่อมสัมพันธ์กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่ระบบดังกล่าวกลับทำให้พรรค INC อ่อนแอ ในขณะที่ผู้นำพรรคที่จะต้องเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีหากพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งขาดภาวะผู้นำ เนื่องจากความเป็นอิสระและอำนาจต่อรองที่มีมากของบรรดาผู้นำระดับมลรัฐซึ่งพรรคต้องพึ่งพาในฐานะผู้ดูแลฐานเสียง ยุทธวิธีที่นางอินทิรานำมาใช้ นอกเหนือจากการปฏิรูปโครงสร้างภายในพรรคเพื่อลดการพึ่งพาสถานะตัวกลางของผู้นำระดับมลรัฐลงแล้ว ยังได้อาศัยแนวทางแบบประชานิยมในการเข้าถึงและสร้างการสนับสนุนทางตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาทิ การกำหนดให้ปัญหาความยากจนเป็นวาระแห่งชาติ และนำเสนอแนวนโยบายในการแก้ปัญหาห้วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ค.ศ. 1971 จนพรรคการเมืองภายใต้การนำของเธอได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลาย (Kenny, 2017)

ปรากฏการณ์ความสำเร็จของผู้นำทางการเมืองในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดังเช่นกรณีของทักษิณ ชินวัตร ออดีตนายกรัฐมนตรีของไทย ซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono) ออดีตประธานาธิบดีอินโดนีเซีย และโรดรีโก โรอา ดูแตร์เต (Rodrigo Roa Duterte) ออดีตประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ในการใช้วิธีการแบบประชานิยมเอาชนะการเลือกตั้งเหนือการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบดั้งเดิม พร้อมกับการสถาปนาระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองในรูปแบบ

ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าถึงพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล หรือแม้กระทั่งตัวผู้นำทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหาร ได้อย่างใกล้ชิดและทางตรงมากขึ้น ทั้งในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและเมื่อเข้าไปมีอำนาจเป็นรัฐบาลแล้ว ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เคยได้รับจากระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบดั้งเดิมมาก่อน นับเป็นตัวอย่างของการใช้ยุทธวิธีที่อาศัยแนวทางประชานิยมเชิงอุปถัมภ์ในการระดมพลังทางการเมืองจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จนนำไปสู่การได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น และต่อยอดชัยชนะดังกล่าวผ่านการใช้อำนาจทางการบริหารในการหล่อเลี้ยงให้ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองรูปแบบใหม่ที่สถาปนาขึ้นมานั้นเข้มแข็งมั่นคงยิ่ง ๆ ขึ้น (Kenny, 2018)

## สรุปและข้อเสนอแนะ

พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองที่อาศัยแนวทางประชานิยมเป็นเครื่องมือในการเอาชนะการเลือกตั้งได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ในด้านหนึ่ง ยุทธวิธีแบบประชานิยมที่พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองนำมาใช้ในการเลือกตั้งทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนถูกนำไปคิดคำนวณอย่างถี่ถ้วนและรอบด้านมากขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งคำขวัญ แนวนโยบาย หรือการดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่สามารถนำไปใช้ในการรณรงค์หาเสียงเพื่อเอาชนะใจประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่ง การเติบโตของแรงสนับสนุนที่มีต่อพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองแนวประชานิยมที่มากเกินไป อาจกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและตั้งมั่นของระบอบประชาธิปไตยได้เช่นเดียวกัน ยุทธวิธีได้กลับในการดำรงรักษาผลกระทบในเชิงบวกของการใช้แนวทางประชานิยมในการเลือกตั้งพร้อมไปกับการป้องกันผลกระทบในเชิงลบต่อประชาธิปไตยในระยะยาวที่ดีที่สุดทางหนึ่ง คือ การทำความเข้าใจปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการนำยุทธวิธีแบบประชานิยมมาใช้ได้อย่างได้ผลโดยพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองในบริบทต่าง ๆ ดังที่บทความนี้ได้พยายามนำเสนอมา

ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเพื่อทำความเข้าใจและรู้เท่าทันปัจจัยความสำเร็จของการใช้ยุทธวิธีประชานิยมในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้นำทางการเมืองมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก การปรับปรุงระบบเลือกตั้งโดยนำแนวคิดที่ช่วยลดโอกาสที่จะเกิดผลลัพธ์ที่นำไปสู่การแบ่งขั้วแยกขั้วทางการเมืองอย่างสุดลิ่มทิ่มประตู พร้อมไปกับการเพิ่มโอกาสให้เสียงของคนเล็กคนน้อยได้มีที่ทางในรัฐสภามากขึ้น เช่น การใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแทนการใช้ระบบเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก การเพิ่มจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งแบบสัดส่วนให้มากขึ้น กรณีเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม หรือการประยุกต์ใช้วิธีการลงคะแนนแบบจัดอันดับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ชื่นชอบจากมากไปหาน้อย แทนการลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ชอบที่สุดเพียงคนเดียว หรือพรรคเดียว ประการที่สอง การนำวิธีการภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะต่าง ๆ เช่น การออกกฎหมาย การกำหนดนโยบายสาธารณะ การวางแผนพัฒนา ฯลฯ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในกลไกการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองที่เป็นทางการอย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถนำไปใช้แก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังที่ในปัจจุบัน หลายประเทศได้มีการพัฒนาและนำกระบวนการตัดสินใจภายใต้แนวคิดดังกล่าวมาใช้ได้อย่างได้ผล เช่น การนำกระบวนการสภาพลเมือง (Citizens' Assembly) มาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ การใช้กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Citizens' Initiative) ในฟินแลนด์ และการใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Poll) ในกระบวนการนิติบัญญัติของมองโกเลีย (Landemore, 2020) ประการสุดท้าย การมีกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมการแพร่กระจายข้อมูลอันเป็นเท็จหรือบิดเบือนผ่านสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ซึ่งนับวันจะเป็นช่องทางหลักที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้ในการติดตามข้อมูลข่าวสารในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากขึ้นเรื่อย ๆ และข้อมูลข่าวสารที่ได้รับผ่านสื่อและสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ นับวันจะยังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (2566). วิเคราะห์: “มีลุงไม่มีเรา” ขวาง “แลนด์สไลด์” เพื่อไทย หยุด “ก้าวข้ามความขัดแย้ง” ของ พปชร. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/articles/cmj7kgxy70do>

## ภาษาอังกฤษ

Abramson, Paul R., et al. (2010). Comparing Strategic Voting Under FPTP and PR. *Comparative Political Studies*, 43(1), 61-90.

Abramson, Scott F., Koçak, Korhan, and Magazinnik, Asya. (2022). What do We Learn About Voter Preferences from Conjoint Experiments?. *American Journal of Political Science*, 66(4), 1008-1020.

Acemoglu, Daron, Georgy Egorov, and Sonin, Konstantin. (2013). A Political Theory of Populism. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 771-805.

Bankert, A., Huddy, L., & Rosema, M. (2017). Measuring Partisanship as a Social Identity in Multi-party Systems. *Political Behavior*, 39(1), 103-132.

Barr, Robert R. (2018). Populism as a Political Strategy. In Carlos de la Torre (Ed.), *Routledge Handbook of Global Populism* (pp. 44-56). Oxon: Routledge.

Bartolini, Stefano. (2000). *The Political Mobilization of the European Left, 1860-1980: The Class Cleavage*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Boix, Carles. (2010). Electoral Markets, Party Strategies, and Proportional Representation. *American Political Science Review*, 104(2), 404-413.
- Bornschieer, Simon. (2017), Populist Mobilization Across Time and Space: An Introduction. *Swiss Political Science Review*, 23(4), 301-312.
- Boscán, Guillermo, Llamazares, Iván, and Wiesehomeier, Nina. (2018). Populist Attitudes, Policy Preferences, and Party Systems in Spain, France, and Italy. *Revista Internacional de Sociología*, 76(4), e110.
- Bowler, Shaun, Karp, Jeffrey A., and Donovan, Todd. (2010). Strategic Coalition Voting: Evidence from New Zealand. *Electoral Studies*, 29(3), 50-357.
- Bracciale, Roberta, and Martella, Antonio. (2017). Define the Populist Political Communication Style: the Case of Italian Political Leaders on Twitter. *Information, Communication & Society*, 20(9), 1310-1329.
- Brader, Ted, Joshua A. Tucker, and Dominik Duell. (2013). Which Parties can Lead Opinion? Experimental Evidence on Partisan Cue Taking in Multiparty Democracies. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1485-1517.
- Burden, Barry C. (2005). Minor Parties and Strategic Voting in Recent US Presidential Elections. *Electoral Studies*, 24(4), 603-618.
- Cantú, Francisco. (2019). Groceries for Votes: The Electoral Returns of Vote Buying. *The Journal of Politics*, 81(3), 790-804.
- Caramani, Daniele. (2017). Will vs. Reason: The Populist and Technocratic forms of Political Representation and Their Critique to Party Government. *American Political Science Review*, 111(1), 54-67.
- Chapman, Emilee Booth. (2020). New Challenges for a Normative Theory of Parties and Partisanship. *Representation*, 1-16.
- Clarke, John, and Newman, Janet. (2017). People in This Country have had Enough of Experts': Brexit and the Paradoxes of Populism. *Critical Policy Studies*, 11(1), 101-116.

- Colombier, Alexandra. (2024). *How Thailand's Move Forward Party's Fandom Strategy Shaped the 2023 General Election*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Conti, Nicolò, and Memoli, Vincenzo. (2015). The Emergence of a New Party in the Italian Party System: Rise and Fortunes of the Five Star Movement. *West European Politics*, 38(3), 516-534.
- Cox, Gary W. (2015). Electoral Rules, Mobilization, and Turnout. *Annual Review of Political Science*, 18(1), 49-68.
- Cruz, Cesi, Keefer, Philip, Labonne, Julien, and Trebbi, Francesco. (2024). Making Policies Matter: Voter Responses to Campaign Promises. *The Economic Journal*, 134(661), 1875–1913.
- Daley, Anthony. (Ed.). (1996). *The Mitterrand Era: Policy Alternatives and Political Mobilization in France*. London: Palgrave Macmillan Limited.
- Dalton, Russell J. (2006). Partisan Mobilization, Cognitive Mobilization and the Changing American Electorate. *Electoral Studies*, 26(2), 274-286.
- De la Torre, Carlos. (2017). Populism and Nationalism in Latin America. *Javnost-The Public*, 24(4), 375-390.
- De Leon, Cedric. (2014). *Party and Society*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Dulani, Boniface, et al. (2021). Electoral Preferences Among Multiethnic Voters in Africa. *Comparative Political Studies*, 54(2), 280-311.
- Endersby, J., Petrocik, J., & Shaw, D. (2006). Electoral Mobilization in the United States. In Richard S. Katz and William Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 316-36). London: SAGE.
- Ford, Robert, and Jennings, William. (2020). The Changing Cleavage Politics of Western Europe. *Annual Review of Political Science*, 23, 295-314.
- Franzosi, Paolo, Marone, Francesco and Salvati, Eugenio. (2015). Populism and Euroscepticism in the Italian Five Star Movement. *The International Spectator*, 50(2), 109-124.

- Gschwend, Thomas, and Meffert, Michael F. (2017). Strategic Voting. In Kai Arheimer, Jocelyn Evans and Michael S Lewis-Beck (Eds.), *The Sage Handbook of Electoral Behaviour* (pp. 339-366). Los Angeles: SAGE.
- Guriev, Sergei, and Papaioannou, Elias. (2022). The Political Economy of Populism. *Journal of Economic Literature*, 60(3), 753-832.
- Hagopian, Frances. (2009). Parties and Voters in Emerging Democracies. In Carles Boix and Susan C. Stokes (Eds), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 604-627). New York: Oxford University Press.
- Hanusch, Marek, and Keefer, Philip. (2013). Promises, Promises: Vote-buying and the Electoral Mobilization Strategies of Non-credible Politicians. *World Bank Policy Research Working Paper*, (6653).
- Hawkins, K., & Selway, J. (2017). Thaksin the Populist?. *Chinese Political Science Review*, 2, 372-394.
- Hellström, Anders. (2016). *Trust us: Reproducing the Nation and the Scandinavian Nationalist Populist Parties*. New York: Berghahn Books.
- Hewison, Kevin. (2017). Reluctant Populists: Learning Populism in Thailand. *International Political Science Review*, 38(4), 426-440.
- Holbrook, Thomas M., and McClurg, Scott D. (2005). The Mobilization of Core Supporters: Campaigns, Turnout, and Electoral Composition in United States Presidential Elections. *American Journal of Political Science*, 49(4), 689-703.
- Huang, Kai-Ping, and Thananithichot, Stithorn. (2018). Social Divisions, Party Support, and the Changes in the Thai Party System since 2001. *International Area Studies Review*, 21(3), 214-230.
- Jansen, Robert S. (2011). Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism. *Sociological Theory*, 29(2), 75-96.
- Kazin, Michael. (2016). Trump and American Populism: Old Whine, New Bottles. *Foreign Affairs*, 95, 17.

- Keefer, Philip, and Vlaicu, Razvan. (2008). Democracy, Credibility, and Clientelism. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 24(2), 371-406.
- Kenny, Paul D. (2017). *Populism and Patronage: Why Populists Win Elections in India, Asia, and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenny, Paul D. (2018). *Populism in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Krishan, Shri. (2005). *Political Mobilization and Identity in Western India, 1934-47*. New Delhi: Sage.
- Laclau, Ernesto. (2005). Populism: What's in a Name. *Populism and the Mirror of Democracy*, 103-114.
- Landemore, H el ene. "Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century." (2020): 1-272.
- Levitsky, S. and R.M. Roberts. (2011). Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In Levitsky, S. and K.M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 1-28). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lupu, Noam. (2015). Party Polarization and Mass Partisanship: A Comparative Perspective. *Political Behavior*, 37(2), 331-356.
- Marquette, Jesse F. (1974). Social Change and Political Mobilization in the United States: 1870-1960. *The American Political Science Review*, 68(3), 1058-10574.
- McCargo, Duncan. (2024). The Real Deal: Results versus Outcomes of the 2023 Thai General Election. *Pacific Affairs*, 97(1), 79-98.
- McDonald, Jared. (2023). *Feeling Their Pain: Why Voters Want Leaders who Care*. New York: Oxford University Press.
- McGann, Anthony. (2016). Voting Choice and Rational Choice. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.79.

- McKeever, D. (2020). *Exiled Activism: Political Mobilization in Egypt and England*. Oxon: Routledge.
- Miller, Warren Edward, J. Merrill Shanks, and Robert Y. Shapiro. (1996). *The New American Voter*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moffitt, Benjamin, and Tormey, Simon. (2014). Rethinking Populism: Politics, Mediatization and Political Style. *Political studies*, 62(2), 381-397.
- Mudde, Cas. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.
- Mudde, Cas. (2015). Populist Radical Right Parties in Europe Today. In John Abromeit, York Norman, Gary Marotta and Bridget María Chesterton, (Eds.), *Transformations of Populism in Europe and the Americas: History and Recent Trends* (pp. 295-307). London: Bloomsbury Academic.
- Mudde, Cas, and Kaltwasser, Cristóbal R. (2014). *Populism and Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Mudde, Cas, and Kaltwasser, Cristóbal Rovira. (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and opposition*, 48(2), 147-174.
- Mudde, Cas, and Kaltwasser, Cristóbal Rovira. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Niou, Emerson MS. (2001). Strategic Voting Under Plurality and Runoff Rules. *Journal of Theoretical Politics*, 13(2), 209-227.
- Pacewicz, Josh. (2023). When Is Populism Good for Liberal Democracy?. *Sociological Theory*, 41(2), 129-153.
- Pappas, Takis. (2019a). *Populism and Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pappas, Takis S. (2019b). Populists in Power. *Journal of Democracy*, 30(2), 70-84.

- Phongpaichit, Pasuk, and Baker, Chris. (2008). Thaksin's Populism. *Journal of Contemporary Asia*, 38(1), 62-83.
- Phongpaichit, Pasuk, and Baker, Chris. (2012). Populist Challenge to the Establishment: Thaksin Shinawatra and the Transformation of Thai Politics. In Richard Robison (Ed.), *Routledge Handbook of Southeast Asian Politics* (pp. 83-96). London: Routledge.
- Piombo, Jessica. (2009). *Institutions, Ethnicity, and Political Mobilization in South Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- Roberts, Kenneth M. (2022). Populism and Polarization in Comparative perspective: Constitutive, spatial and institutional dimensions. *Government and Opposition*, 57(4), 680-702.
- Rodrik, Dani. (2017). *Populism and the Economics of Globalization*. (No. w23559). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, Dani. (2021). Why does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-wing Populism. *Annual Review of Economics*, 13(1), 133-170.
- Rohrschneider, Robert. (2002). Mobilizing Versus Chasing: How do Parties Target Voters in Election Campaigns?. *Electoral Studies*, 21(3), 367-382.
- Rolfe, Mark. (2016). *Reinvention of Populist Rhetoric in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rooduijn, Matthijs. (2018). What Unites the Voter Bases of Populist Parties? Comparing the Electorates of 15 Populist Parties. *European Political Science Review*, 10(3), 351-368.
- Rooduijn, M., De Lange, S. L., & van der Brug, W. (2014). A Populist Zeitgeist? Programmatic Contagion by Populist Parties in Western Europe. *Party Politics*, 20(4), 563-575.

- Rooduijn, Matthijs, et al. (2023). The PopuList: A Database of Populist, Far-left, and Far-right Parties Using Expert-informed Qualitative Comparative Classification (EIQCC). *British Journal of Political Science*, 1-10.
- Sawasdee, Siripan Nogsuan. (2023). Thailand's 2023 General Election: Process, Key Issues, and Future Trajectories. *Current Electoral Processes in Southeast Asia. Regional Learnings*, 45.
- Scarrow, Susan. (2015). *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford: Oxford University Press.
- Schaffer, Frederic Charles, and Schedler, Andreas. (2007). What is Vote Buying?. In Frederic Charles Schaffer (Ed.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (pp. 17-30). Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Schneiker, Andrea. (2020). Populist Leadership: The Superhero Donald Trump as Savior in Times of Crisis. *Political Studies*, 68(4), 857-874.
- Schröder, Valentin, and Manow, Philip. (2020). An Intra-party Account of Electoral System Choice. *Political Science Research and Methods*, 8(2), 251-267.
- Scott, James C. (1972), Patron-client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1), 91-113.
- Silva, Bruno Castanho, Neuner, Fabian Guy and Wratil, Christopher. (2023), Populism and Candidate Support in the US: The Effects of "Thin" and "Host" Ideology. *Journal of Experimental Political Science*, 10(3), 438-447.
- Sinpeng, Aim. (2024). Social Media and the DIY Politics in Thailand's 2023 Election. *Pacific Affairs*, 97(1), 99-116.
- Stokes, Susan C. (2011). Political Clientelism. In Robert E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science* (pp. 648-672). Oxford: Oxford University Press.

- Tarrow, S. (1995). Mass Mobilization and Elite Exchange: Democratization Episodes in Italy and Spain. *Democratization*, 2(3), 221-245.
- Thachil, Tariq. (2014). *Elite Parties, Poor Voters : How Social Services Win Votes in India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Guardian. (2018). *Eurosceptic Italy in Race to form Majority Government*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/05/italy-turns-back-on-europe-as-election-points-to-hung-parliament>
- Tilley, James, Garry, John, and Matthews, Neil. (2021). The Evolution of Party Policy and Cleavage Voting Under Power-sharing in Northern Ireland. *Government and Opposition*, 56(2), 226-244.
- Tilly, Charles. (2017). From Mobilization to Revolution. In Charles Tilly, Ernesto Castañeda and Cathy Lisa Schneider (Eds.), *Collective Violence, Contentious Politics, and Social Change* (pp. 71-91). New York: Routledge.
- Tronconi, Filippo. (2018). The Italian Five Star Movement During the Crisis: Towards Normalisation?. *South European Society and Politics*, 23(1), 163–180.
- Van der Brug, Wouter. (2010). Structural and Ideological Voting in Age Cohorts. *West European Politics*, 33(3), 586-607.
- Von Schoultz, Åsa, and Papageorgiou, Achillefs. (2021). Policy or Person? The Electoral Value of Policy Positions and Personal Attributes in the Finnish Open-list System. *Party Politics*, 27(4), 767-778.
- Weyland, Kurt. (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative politics*, 34(1), 1-22.





# 4

## การตรวจสอบและความรับผิดชอบ จากการดำเนินนโยบายประชานิยม

รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

นโยบายประชานิยมเป็นสิ่งที่ฝ่ายการเมืองในประเทศต่าง ๆ นิยมใช้เป็นนโยบายสำคัญในการหาเสียง เพราะสามารถสร้างคะแนนนิยมจากประชาชนนำไปสู่การประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง การตรวจสอบและความรับผิดชอบจากการดำเนินนโยบายประชานิยมในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นอย่างจริงจังจากรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ซึ่งเห็นปัญหาจากการดำเนินการจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง การใช้กฎหมายเพื่อจำกัดขอบเขตการใช้นโยบายประชานิยมจึงเริ่มจากกำหนดในรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีต้องเคร่งครัดต่อการดำเนินการตามวินัยการเงินการคลังของรัฐ การมีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับนโยบายประชานิยมให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม การใช้กลไก

<sup>1</sup> อดีตกรรมการการเลือกตั้ง, นักวิชาการอิสระ

การตรวจเงินแผ่นดินและให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอเรื่อง ที่เห็นว่าไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐต่อ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ที่ประชุมร่วมระหว่างองค์กรอิสระ 3 องค์กร คือ คตง. ป.ป.ช. และ กกต. สามารถทำหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี หากเห็นว่ามีกรกระทำที่ไม่เหมาะสม สำหรับ รัฐสภาที่ฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมาก กลไกการตรวจสอบนโยบายประชานิยม ย่อมทำได้ยาก และสำหรับภาคประชาชนนั้น มีช่องทางในการตรวจสอบ คือ การยื่นเรื่องไปยังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี สุดท้ายหากกระบวนการตรวจสอบ และความรับผิดชอบยังไม่มี การเอาจริงเอาจัง นโยบายประชานิยมจะยังคง อยู่กับประเทศไทยต่อไป

## 1. บทนำ

การให้คำนิยามเกี่ยวกับนโยบายประชานิยม (Populism) อาจมีความหลากหลายแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ จุดยืน แนวคิดทางการเมือง เช่นเดียวกับการประเมินคุณค่าของนโยบายประชานิยมที่อาจแตกต่างกัน บางคนที่สนับสนุนนโยบายดังกล่าวอาจมีความเห็นว่านโยบายดังกล่าว เป็นสิ่งที่ดี เหมาะสม ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นการกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ แต่ในขณะที่ฝ่ายที่เห็นต่างอาจ มองว่า นโยบายประชานิยมมีเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองโดยไม่คำนึง ถึงความเสียหายที่จะมีขึ้นต่อประเทศชาติในอนาคต

คำนิยามของ “นโยบายประชานิยม” จึงมีหลากหลายแตกต่างกันแล้ว แต่ผู้ให้คำนิยามจะมีจุดยืนและอุดมการณ์ไปในทางใด

ยาน-แวร์เนอร์ มุลเลอร์ (Jan-Werner Müller) ผู้เขียนหนังสือชื่อ What is Populism? กล่าวถึงแก่นกลางของประชานิยม คือ “การปฏิเสธ

วิธีคิดแบบพหุนิยม (pluralism) โดยจะอ้างเสมอว่า มีแต่ประชานิยมเท่านั้นที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเข้าใจความต้องการของประชาชนที่แท้จริง” (Müller, 2016) และนักการเมืองแนวประชานิยม ก็จะมีอีกอ้างแนวความคิดดังกล่าวในการดำเนินนโยบายทางการเมือง โดยกล่าวอ้างความต้องการของประชาชน ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในด้านการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างเต็มที่

แคส มุดเดอ (Cas Mudde) นักรัฐศาสตร์ชาวดัตช์ที่ให้ความสนใจศึกษาในเรื่องความสุดโต่งทางการเมืองและนโยบายประชานิยมในยุโรปและอเมริกา กล่าวถึงประชานิยมว่าเป็น “อุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งแยกสังคมออกเป็นสองขั้วที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างประชาชนผู้บริสุทธิ์ (pure people) กับชนชั้นนำที่คดโกง (corrupt elite) ซึ่งนำไปสู่แนวความคิดให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนทั่วไปเหนือสิ่งอื่นใด” (Mudde and Kaltwasser, 2017)

สำหรับคำนิยามโดยทั่วไปที่ปรากฏ เช่น ใน Cambridge Dictionary กล่าวถึงประชานิยมแบบเข้าใจได้ง่ายว่าเป็น “แนวคิดและกิจกรรมทางการเมืองที่มุ่งให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนด้วยวิธีการให้ในสิ่งที่ประชาชนต้องการ”<sup>2</sup>

ในขณะที่นักวิชาการไทย เช่น นนริฎ พิศลยบุตร จากทีดีอาร์ไอ กล่าวถึงประชานิยมในเชิงนโยบายของฝ่ายการเมืองว่า “นโยบายประชานิยมจะมุ่งเน้นที่ความนิยมชมชอบของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเมื่ออยู่ภายใต้ระบบการเลือกตั้ง นโยบายประชานิยมจะเลือกพุ่งเป้าไปที่ความนิยมชมชอบของกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ก่อน เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง” (นนริฎ พิศลยบุตร, 2559)

---

<sup>2</sup> Cambridge Dictionary. Retrieved from <http://www.https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/populism>

มุมมองในเรื่องประชานิยมจึงดูเหมือนจะแตกออกเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน โดยฝ่ายหนึ่งมีความเชื่อว่า นโยบายประชานิยมเป็นเรื่องที่ชอบธรรมเพราะตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เสียเปรียบ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า นโยบายดังกล่าวถูกฝ่ายการเมืองใช้เป็นข้ออ้างในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของรัฐที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คะแนนนิยมในการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงคือ **ทุกนโยบายประชานิยมที่ถูกดำเนินการโดยรัฐย่อมต้องแลกด้วยงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากที่มาจากภาษีอากรของประชาชนที่ถูกใช้จ่ายไป** และแม้จะสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์แต่ก็กลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ถึงประโยชน์และความคุ้มค่าที่เกิดขึ้น ตลอดจนปัญหาการเงินการคลังของประเทศที่อาจเกิดตามมาในอนาคต

## 2. รูปแบบของนโยบายประชานิยมในประเทศต่างๆ

การขึ้นนโยบายประชานิยมในประเทศต่างๆ โดยพรรคการเมืองจะเสนอนโยบายดังกล่าวเพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนในการเลือกตั้ง ตัวอย่างที่กล่าวถึงกันมาก อาทิ

**2.1 นโยบายประชานิยมของประธานาธิบดี ฮวน เปรอน (Juan Peron)** ของอาร์เจนตินา ในสมัยที่เขาขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีคนที่ 35 ระหว่าง พ.ศ. 2489 ถึง 2498 (ค.ศ. 1946 – 1955)<sup>3</sup> สตรีหมายเลขหนึ่ง เอวา เปรอน (Eva Peron) ได้มีส่วนสำคัญในการริเริ่มนโยบายสวัสดิการสังคมจำนวนมาก โดยมีการก่อตั้งมูลนิธิเอวา เปรอน ขึ้นใน พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจน สร้างบ้าน โรงเรียน โรงพยาบาล และสถานเลี้ยงเด็กกำพร้าในพื้นที่ด้อยโอกาส

<sup>3</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Juan\\_Peron](https://en.wikipedia.org/wiki/Juan_Peron)

โครงการประชานิยมจำนวนมากเกิดขึ้นโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน สนับสนุนถึงราว 50 ล้านเหรียญต่อปี หรือราวร้อยละ 1 ของมูลค่ามวลรวมเศรษฐกิจภายในประเทศ<sup>4</sup> มีการจ้างพนักงานถึง 14,000 คน ก่อตั้งโรงเรียน คลินิก บ้านพักคนชรา และสิ่งอำนวยความสะดวกในวันหยุด แห่งใหม่หลายร้อยแห่ง นอกจากนี้ยังแจกจ่ายสิ่งของจำเป็นในครัวเรือน การเยี่ยมเยียนของแพทย์ และทุนการศึกษา นับแสนรายการ ตลอดจน สิทธิประโยชน์อื่น ๆ อีกมากมาย

แนวความคิดประชานิยมของเปเรอน แม้จะได้รับความนิยมจากประชาชน แต่ก็ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อที่พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลมีรายจ่ายสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน แล้วไม่สามารถยกเลิกได้และที่ผู้บริหารประเทศคนต่อ ๆ มายังคงใช้นโยบายดังกล่าว ตามด้วยการกู้หนี้ยืมสินที่มีต่างประเทศเพื่อมาใช้จ่ายในโครงการดังกล่าว

ปัจจุบัน อาร์เจนตินากลายเป็นประเทศนี้สาธารณะประมาณ 10 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ มีอัตราเงินเฟ้อที่คาดว่าจะสูงถึงร้อยละ 249.79 ใน พ.ศ. 2567 (ค.ศ. 2024)<sup>5</sup> อัตราการว่างงานใน พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023) แม้จะเพียงร้อยละ 6.84<sup>6</sup> แต่ก็ปรากฏข่าวล่าสุดเมื่อต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2567 โดยประธานาธิบดีฆาบิเอร์ มิเลีย ผู้นำอาร์เจนตินาเปิดเผยว่า รัฐบาลอาร์เจนตินามีแผนเลิกจ้างข้าราชการ 50,000 ตำแหน่ง อันเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการรัดเข็มขัดที่เริ่มดำเนินการในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2567 นี้<sup>7</sup>

<sup>4</sup> “Eva Perón Foundation”. Evitaperon.org. Retrieved 27 January 2011.

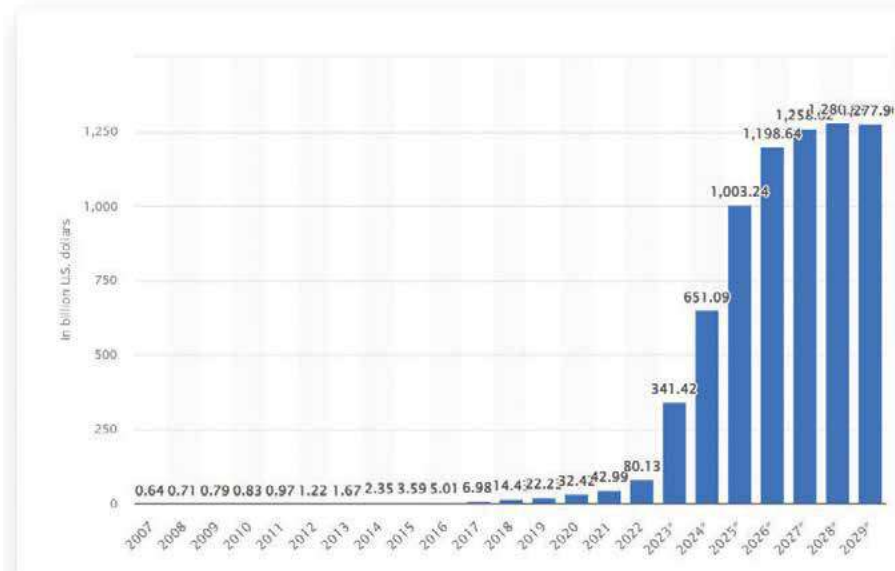
<sup>5</sup> <https://www.statista.com/statistics/316750/inflation-rate-in-argentina/>

<sup>6</sup> <https://www.statista.com/statistics/316703/unemployment-rate-in-argentina/>

<sup>7</sup> <https://www.infoquest.co.th/2024/404188>

## National debt of Argentina from 2007 to 2029

(in billion U.S. dollars)



ภาพ 1 :หนี้สาธารณะของประเทศอาร์เจนตินา ระหว่าง พ.ศ. 2550 – 2572

ที่มา : <https://www.statista.com/statistics/1391782/national-debt-argentina/>

### 2.2 นโยบาย Bolivarian Missions ของประธานาธิบดี ฮูโก ชาเบซ

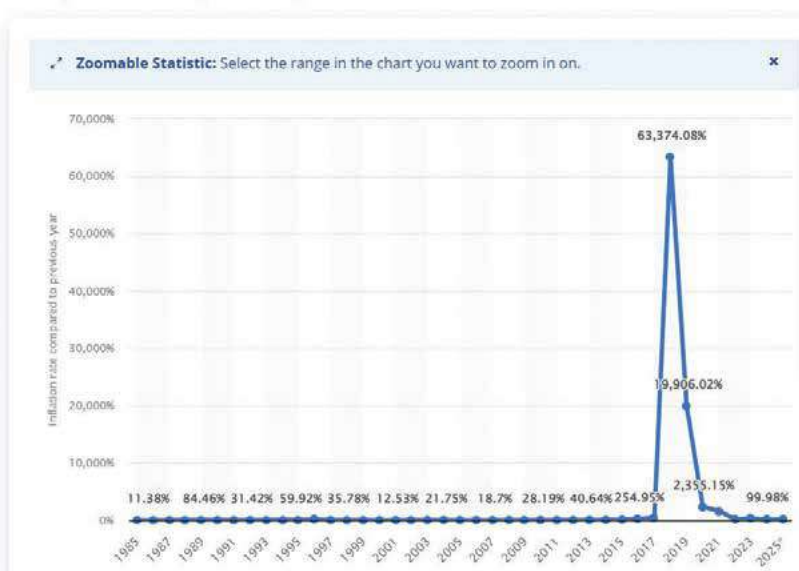
(Hugo Chavez) ในประเทศเวเนซุเอลา หลังจากที่เขาชนะเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างยาวนานถึง 14 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2542 ถึง 2556 (ค.ศ.1999 – 2013) โดยใน พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) ในขณะที่เป็นรัฐบาลเขาได้ออกนโยบายและโครงการสำคัญที่เรียกว่า พันธกิจแห่งชาวโบวิเลีย (Bolivarian Missions)<sup>8</sup> เป็นชุดของนโยบายทางสังคมที่หลากหลายดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เช่น โครงการการให้ประชาชนได้รู้หนังสือ การดูแลด้านสุขภาพฟรีแก่ชุมชนที่ยากจน การอุดหนุนอาหาร สินค้าอุปโภค บริโภคฟรีให้แก่ประชาชนและมีคลินิกตรวจและรักษาสุขภาพที่มีแพทย์ประจำดูแลรักษา

<sup>8</sup> <https://www.cfr.org/timeline/venezuelas-chavez-era>

หลังจากอสังกรรมของ ซาเบส มีการสืบทอดอำนาจต่อโดย รองประธานาธิบดี นิโกลัส มาดูโร (Nicholas Maduro) โดยเขาชนะการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2556 และยังคงดำรงตำแหน่งถึงปัจจุบัน การดำเนิน นโยบายประชานิยมเพื่อเสถียรสนับสนุนของประชาชนยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการแจกจ่ายทรัพยากรน้ำมันซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศ โดยบางครั้งเป็นการจำหน่ายในราคาถูก หรือบางครั้งก็เป็นการแจกฟรี การเข้าควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคและสินค้าพื้นฐานต่างๆ เพื่อให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงในราคาที่ถูกลงกว่าต้นทุนที่แท้จริง การมีโครงการ สวัสดิการสังคมต่างๆ เช่น บำนาญราคาถูก การให้ทุนการศึกษา การรักษา พยาบาลฟรี การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำและเมื่อเงินไม่พอก็มีการพิมพ์ธนบัตรเพิ่ม อย่างไม่มีวินัยการเงินการคลัง ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 63,374.08 ใน พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)

## Venezuela: Inflation rate from 1985 to 2025

(compared to the previous year)



ภาพ 2 : อัตราเงินเฟ้อของประเทศเวเนซุเอลา ระหว่าง พ.ศ. 2528 – 2568 คิดเป็นร้อยละเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า

ที่มา : <https://www.statista.com/statistics/371895/inflation-rate-in-venezuela/>



## 2.3 นโยบายประชานิยมของกรีซ ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981)

เป็นต้นมา ประเทศกรีซอยู่ภายใต้การผลักดันกันปกครองประเทศของพรรคการเมืองหลัก 2 พรรค คือ พรรค PASOK (Panhellenic Socialist Movement) และพรรคประชาธิปไตยใหม่ (New Democracy)

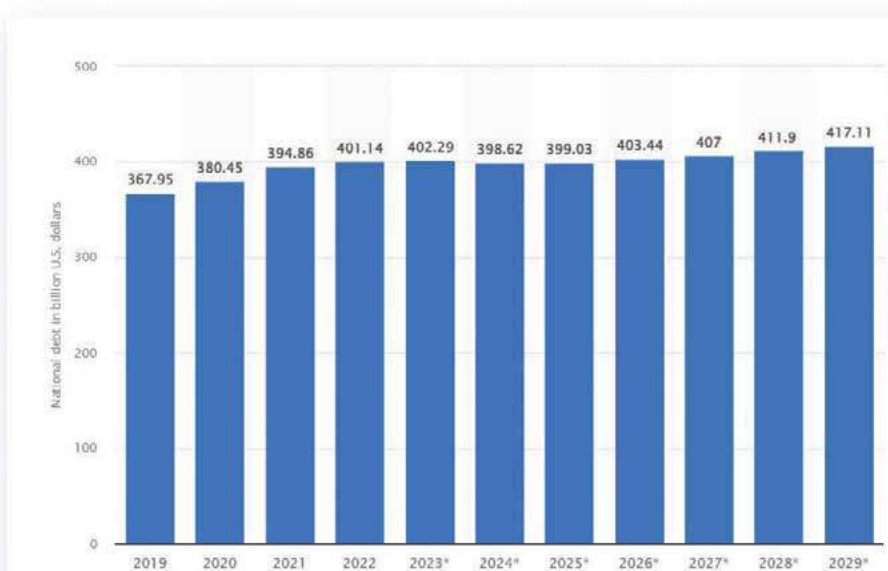
พรรคการเมืองทั้งสองพรรคแม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน แต่ก็ดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่องแข่งขันกันมาโดยตลอด โดยพรรค PASOK นำนโยบายประชานิยมมาหาเสียงเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2524 ทำให้ชนะการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาล (ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์, 2556) โดยสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการ เช่น การสร้างภาระรายจ่ายผูกพันในรายการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ อาทิ สวัสดิการแรงงาน บำนาญผู้สูงอายุ ค่ารักษาพยาบาล การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ การให้เงินช่วยเหลือแก่เกษตรกร และการจ้างงานภาครัฐที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่า

การดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่องของกรีซ ทำให้ภาวะหนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเพิ่มขึ้นจาก 367,950 ล้านดอลลาร์ ใน พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) เป็นเกือบ 400,000 ล้านดอลลาร์ ในปัจจุบัน มีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสูงถึงร้อยละ 169.8<sup>9</sup> เป็นภาระของประเทศในการใช้คืนและเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

<sup>9</sup> <https://www.worldeconomics.com/GrossDomesticProduct/Debt-to-GDP-Ratio/Greece.aspx>

## Greece: National debt from 2019 to 2029

(in billion U.S. dollars)



ภาพ 3 : แสดงหนี้สาธารณะของประเทศกรีซ ระหว่าง พ.ศ. 2562 – 2572 (ค.ศ. 2019 – 2029) (หน่วย : พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ที่มา : <https://www.statista.com/statistics/270409/national-debt-of-greece/>

### 3. รูปแบบของการใช้นโยบายประชานิยมในประเทศไทย

การเกิดขึ้นของนโยบายประชานิยมในประเทศไทยนั้น เริ่มเป็นที่รู้จักและใช้อย่างแพร่หลายในรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) โดยพรรคไทยรักไทยที่ชนะการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 ได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 248 ที่นั่งจาก 500 ที่นั่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นพรรคการเมืองตั้งใหม่ก็ด้วยการเสนอนโยบายในการหาเสียงที่เสนอประโยชน์โดยตรงให้แก่ประชาชนต่าง ๆ ทำให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน นโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวในสมัยรัฐบาลพรรคไทยรักไทย มีดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

<sup>10</sup> <https://ptp.or.th/archives/18206>

1. นโยบายประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรค สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อลดรายจ่ายโดยรวมของประเทศและประชาชนในการดูแลสุขภาพ โดยเสียค่าใช้จ่าย 30 บาทต่อครั้ง และสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน
2. นโยบายกองทุนหมู่บ้าน โดยจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุนสร้างอาชีพเสริม และสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน
3. นโยบายพักหนี้เกษตรกร โดยพักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วน โดยวางระบบฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร
4. โครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นโครงการของรัฐบาล เมื่อ พ.ศ.2547 ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติ มีเป้าหมายสร้างบ้าน 1 ล้านหลัง ทั้งลักษณะบ้านเดี่ยว 2 ชั้น บ้านแฝด 2 ชั้น และอาคารชุดสูงไม่เกิน 5 ชั้น รองรับให้ผู้มีรายได้น้อยที่มีรายได้ไม่เกิน 10,000 – 15,000 บาทต่อเดือน ได้เข้าถึงที่อยู่อาศัยราคาถูกราคาระหว่าง 400,000 – 700,000 บาท เป็นของตนเอง โดยสามารถผ่อนชำระกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารออมสิน โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน มีเป้าหมายการสร้าง 1,000,000 หลัง<sup>11</sup>
5. นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรในรูปแบบของการรับจำนำสินค้าเกษตร เช่น ข้าวเปลือก โดยในกลาง พ.ศ. 2547 รัฐบาลพรรคไทยรักไทยประกาศรับจำนำข้าวนาปรัง พ.ศ. 2547 โดยปรับราคาจากรับจำนำข้าวจาก 5,235 บาทต่อตันในฤดูกาลก่อน

<sup>11</sup> <https://thevisual.thaipbs.or.th/urban/home-and-hope/government-housing-complex/>

เป็น 6,500 บาทต่อตันในฤดูการผลิต 2547/48 และเป็น 7,000 บาทต่อตันในปี 2548/49 ทำให้ชาวนานำข้าวเปลือกมาจำหน่ายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้ราคาสูงกว่าปกติและส่วนใหญ่ไม่มาไถ่คืน ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระขาดทุนและต้องนำเงินงบประมาณจำนวนมากมาชดเชย โดยในระหว่าง พ.ศ. 2540 – 2550 รัฐต้องนำเงินกว่า 74,000 ล้านบาทต่อปี เพื่อใช้ในการแทรกแซงพืช 4 ชนิด (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2556)

การดำเนินนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยเป็นผลให้พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายในการเลือกตั้งครั้งต่อมาในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 โดยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 377 ที่นั่งจาก 500 ที่นั่ง เป็นผลให้พรรคการเมืองต่างๆ มีการเสนอนโยบายหาเสียงและดำเนินนโยบายแบบประชานิยมอย่างต่อเนื่องมากมาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือรัฐบาลที่มาจากการยึดอำนาจของทหารก็ตาม อาทิ

1. นโยบายจำหน่ายข้าวของรัฐบาล น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2557 โดยมีการระบุในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ว่า

*“นำระบบรับจำหน่ายสินค้าเกษตรมาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร เริ่มต้นจากการรับจำหน่ายข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ”<sup>12</sup>*

ราคาดังกล่าวเป็นราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงในตลาดโลก ชาวนานั้นยินดีที่สามารถขายข้าวให้กับรัฐในราคาสูงที่ไม่เคยได้รับมาก่อน ในขณะที่เกิดความเสียหายต่อรัฐอยู่ที่ประมาณ 6.21 แสนล้านบาท โดยรัฐใช้จ่ายเงินไป 9.68 แสนล้านบาท

<sup>12</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2555, น. 9.

ในฤดูการผลิต 2556/57 แต่มีรายได้จากการขายข้าว 2.98 แสนล้านบาทและมีข้าวเหลือค้างสต็อกที่ยังไม่ได้ขายอีกจำนวนมาก (อรรถสิทธิ์ ปานแก้ว, ไม่ปรากฏปี)

2. นโยบายประชารัฐ ของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในระหว่าง พ.ศ. 2557 – 2562 ซึ่งแม้ว่าจะไม่พยายามสื่อความถึงนโยบายในเชิงประชานิยมที่พรรคเพื่อไทยใช้และประสบความสำเร็จโดยมาใช้คำว่า “ประชารัฐ” แทน แต่เนื้อหาและการดำเนินการของโครงการจำนวนมากก็มีลักษณะเข้าข่ายนโยบายประชานิยม คือ การใช้เงินงบประมาณจำนวนมากของรัฐเพื่อจัดทำโครงการให้ประชาชนเพื่อหวังผลในคะแนนเสียง การเลือกตั้ง อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่เติมเงินบัญชีให้แก่คนจนและกลุ่มเปราะบางที่ลงทะเบียนจำนวนประมาณ 13 ล้านคน เป็นรายการจับจ่ายใช้สอย 300 บาทต่อเดือน และใช้ในรายการสาธารณูปโภค ค่าก๊าซหุงต้ม 80 บาทต่อเดือน และค่าขนส่งสาธารณะต่างๆ 750 บาทต่อเดือน เป็นต้น

3. นโยบายการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต ของรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน เป็นการแจกเงิน 10,000 บาทให้แก่คนที่มียอายุ 16 ปีขึ้นไปจำนวน 50 ล้านคน เป็นเงิน 500,000 ล้านบาท ตามเงื่อนไขคุณสมบัติและการใช้จ่ายเงินที่กำหนด ซึ่งมีแผนการจะแจกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวในไตรมาสที่ 4 ของ พ.ศ. 2567 (ตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. 2567) โดยระบุเหตุผลผลการดำเนินการ คือ

“จะทำหน้าที่เป็นตัวจุดชนวนที่จะปลุกเศรษฐกิจประเทศให้ตื่นขึ้นมาอีกครั้ง...นำไปสู่การจ้างงาน สร้างอาชีพ และเกิดการหมุนเวียนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกหลายรอบ รัฐบาลเองก็ได้รับผลตอบแทนคืนมาในรูปภาษี”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน วันจันทร์ที่ 11 กันยายน 2566, น. 4.

4. นอกเหนือจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลแล้ว เมื่อสำรวจนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 ก็ปรากฏการนำเสนอ นโยบายของพรรคการเมืองแทบทุกพรรคที่เสนอต่อประชาชน ในแนวทางประชานิยมทั้งสิ้น อาทิ <sup>14</sup> นโยบายเบี้ยผู้สูงอายุ 3,000 บาทต่อเดือนของพรรคก้าวไกล การเพิ่มเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็น 700 บาทต่อเดือนของพรรคพลังประชารัฐ การพักชำระหนี้เกษตรกรปลอดดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ไม่เกิน 1 ล้านบาทเป็นเวลา 3 ปีของพรรคภูมิใจไทย

นโยบายประชานิยมเหล่านี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่แม้สร้างคามพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย แต่ก็สร้างภาระทางงบประมาณให้แก่แผ่นดินทั้งที่ผ่านมาและหลายรายการยังผูกพันต่อไปในอนาคต อีกทั้ง บางโครงการมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายการเมืองที่เป็นเจ้าของนโยบายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ

แนวคิดในการออกแบบระบบในการตรวจสอบและสร้างความรับผิดชอบจากการดำเนินนโยบายของฝ่ายการเมืองได้เกิดขึ้นในยุคสมัยรัฐประหารที่มีรัฐบาลซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยมีพื้นฐานความคิดว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะสนใจการสร้างคะแนนนิยมเพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งโดยไม่สนใจผลกระทบที่มีต่อฐานะการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว การสร้างกรอบวินัยการเงินการคลังในรูปแบบที่กำหนดเป็นกฎหมายจึงเกิดขึ้น

<sup>14</sup> รวบรวมจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-65307789>

## 4. การตรวจสอบและสร้างความรับผิดชอบจาก การดำเนินนโยบายประชานิยมในประเทศไทย

การออกแบบกลไกทางการเมืองต่างๆ นับแต่การกำหนดในรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงการออกกฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหลัง พ.ศ. 2560 จึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการตรวจสอบและสร้างความรับผิดชอบจากการดำเนินนโยบายประชานิยมของฝ่ายการเมืองแบบไม่รับผิดชอบ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 4.1 รัฐธรรมนูญ 2560 กับความระแวงภัย จากนโยบายประชานิยม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นผลพวงของการรัฐประหารที่โค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของฝ่ายการเมือง และคณะผู้ร่างมองเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายประชานิยมของฝ่ายการเมือง

มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า

*“รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและความมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม*

*กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง*

และการบริหารหนี้สาธารณะ”<sup>15</sup>

มาตรา 164 (2) ระบุถึงหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าต้อง

“รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด”<sup>16</sup>

การออกแบบกลไกป้องกันการใช้นโยบายประชานิยมที่อาจนำไปสู่การสร้างความเสียหายแก่การเงินการคลังของประเทศยังเชื่อมโยงไปยังกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกอย่างน้อย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาประกอบเพื่อกำหนดรายละเอียดในการกำกับการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารที่เป็นรูปธรรม

## 4.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ เครื่องมือกำกับประชานิยมล้นเกิน

กฎหมายฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องจากมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีกระบวนการออกแบบและมีมาตรการบังคับให้รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องดำเนินการ เช่น ในมาตรา 6 ได้ระบุไว้ว่า

“รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคมและต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมาย

<sup>15</sup> มาตรา 62 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>16</sup> มาตรา 164 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.



ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด”<sup>17</sup>

นอกจากนี้ ในมาตรา 9 ยังมีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ควบคุมดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดินต้องดำเนินการ ดังนี้

“คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด

ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ

คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และประชาชนระยะยาว”<sup>18</sup>

ข้อความในวรรคท้ายของมาตรา 9 เป็นข้อห้ามที่ชัดเจนถึงการนำงบประมาณแผ่นดินไปใช้กับนโยบายประชานิยมที่มุ่งหวังประโยชน์ต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองโดยไม่คำนึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว เช่น การเป็นภาระในเรื่องหนี้สาธารณะของประเทศ หรือการเป็นภาระทางงบประมาณแผ่นดินที่สืบเนื่องต่อไปจนทำให้งบประมาณประเทศไม่สามารถนำไปใช้ในการลงทุนเพื่อให้เกิดการพัฒนาและความเจริญเติบโตของบ้านเมืองอย่างแท้จริง

ในอดีตที่ผ่านมา นอกเหนือจากการที่ฝ่ายการเมืองจะใช้อำนาจของตนในการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแล้ว ยังมีช่องทางในการใช้เงินนอกงบประมาณโดยใช้เงินของรัฐวิสาหกิจ

<sup>17</sup> มาตรา 6 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.

<sup>18</sup> มาตรา 9 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.

ที่กำกับดูแล เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในการดำเนินกิจกรรมที่เรียกว่า นโยบายหรือมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal Policy)

ตัวอย่างการใช้นโยบายหรือมาตรการกึ่งการคลังในอดีต เช่น การที่รัฐบาลหลายรัฐบาลมีนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรเป็นเวลา 3 ปี โดยให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ดำเนินการกับลูกหนี้ที่เป็นลูกค้าของ ธ.ก.ส. และรัฐบาลจัดสรรงบประมาณประจำปีชดเชยค่าดอกเบี้ยที่เสียไปให้ภายหลัง หรือโครงการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ให้ ธ.ก.ส. เป็นผู้ออกเงินจ่ายให้แก่ชาวนาไปก่อนเก็บล้านล้านบาท และรัฐบาลต่อ ๆ มาต้องตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้คืนในแต่ละปีงบประมาณเป็นจำนวนมาก

ในกรณีของโครงการจำนำข้าว เมื่อดูรายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำหรับปีสิ้นสุด ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2566 พบว่า “ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมารัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้ามาแก้ปัญหาหนี้ที่เกิดขึ้นจากโครงการจำนำข้าวจำนวน 9.85 แสนล้านบาท ด้วยการนำเงินจากการระบายนข้าวมาจ่ายคืนหนี้ให้ ธ.ก.ส. จำนวน 371,280.05 ล้านบาท และตั้งงบประมาณให้หนี้อีก 289,304.73 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 660,584.78 ล้านบาท ส่วนภาระหนี้ที่ค้างชำระที่รัฐบาลต้องตั้งงบประมาณจ่ายคืนหนี้ให้กับ ธ.ก.ส. ทั้งสิ้น 246,675.61 ล้านบาท แบ่งเป็น เงินที่ ธ.ก.ส. สำรองจ่าย 66,403.55 ล้านบาท และเงินที่ ธ.ก.ส. ไปกู้ยืมมาจากสถาบันการเงินอื่นอีก 184,474.62 ล้านบาท”<sup>19</sup>

ดังนั้น ในมาตรา 28 ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงมีการระบุข้อความที่ผูกมัดไปถึงการใช้นโยบายหรือมาตรการกึ่งการคลังอีก โดยมีเนื้อหา คือ

“การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรม มาตรการ โครงการโดยรัฐบาลรับภาระจะชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ ในการดำเนินการนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และ

<sup>19</sup> <https://www.thansettakij.com/business/574844>

อำนาจตามกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน  
รัฐนั้น เพื่อฟื้นฟูหรือกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการ  
ประกอบอาชีพหรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเพื่อช่วยฟื้นฟู  
ผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือการก่อวินาศกรรม

ในการมอบหมายตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาภาระ  
ทางการคลังของรัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบต่อ  
การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายนั้น และแนวทาง  
การบริหารจัดการภาระทางการคลังของรัฐและผลกระทบจากการดำเนินการ  
ดังกล่าว

ภาระที่รัฐต้องชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง  
ต้องมียอดค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายตามมาตรา นี้ ไม่ว่าจะเป็  
การมอบหมายนั้นจะเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับหรือไม่  
จัดทำงบประมาณต้นทุนทางการเงินและการบริหารจัดการที่รัฐจะต้อง  
รับภาระทั้งหมดสำหรับกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการนั้น ๆ และแจ้งให้  
คณะกรรมการและกระทรวงการคลังทราบ”<sup>20</sup>

กระบวนการออกแบบในกฎหมายดังกล่าวจึงมีเจตนาที่จะจำกัด  
การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐทั้งในส่วนที่เป็นเงินซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติ  
งบประมาณประจำปีและเงินนอกงบประมาณ เช่น เงินของรัฐวิสาหกิจ  
ไม่ถูกใช้จ่ายไปในกิจกรรมประชานิยมอย่างไรเหตุผลสมควร โดยเพียงแต่  
เพื่อมุ่งสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การสั่งลงโทษทางปกครองต่างๆ ยังไม่มีในตัว  
พระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องไปคู่ต่อในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>21</sup>

<sup>20</sup> มาตรา 28 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.

<sup>21</sup> มาตรา 80 วรรคสอง พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.

## 4.3 การตรวจเงินแผ่นดิน กลไกระงับยับยั้งประชานิยมล้นเกิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในช่วงท้ายของส่วนดังกล่าว มาตรา 245 ได้กล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการขององค์การอิสระอีก 2 องค์การ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีสาระของมาตราดังกล่าว คือ

“เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย”<sup>22</sup>

รายละเอียดของการดำเนินการตามมาตรานี้ ปรากฏใน มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยมีสาระในส่วนขยาย คือ หากมีกรณีดังกล่าวให้คณะกรรมการขององค์การอิสระทั้งสามองค์กรมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุม ผู้ใดไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุผลสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียงให้ถือเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุมหรือก่อนลงมติ<sup>23</sup>

<sup>22</sup> มาตรา 245 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>23</sup> สรุปเนื้อหาจากมาตรา 8 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561.

ส่วนในประเด็นโทษทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น มีระบุไว้ในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง ในมาตรา 98 ซึ่งระบุโทษทางปกครองเพียง 3 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และ (3) ปรับทางปกครอง ซึ่งจะปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

เมื่อพิจารณาจากขนาดการลงโทษทางปกครองที่สูงสุดเพียงการปรับเป็นเงินไม่เกินเงินเดือน 12 เดือนของผู้ถูกลงโทษ น่าจะเป็นกรณีของการกระทำผิดในระดับเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติการลงโทษในกรณีที่กระทำผิดเป็นคณะรัฐมนตรีที่อาจใช้อำนาจในการอนุมัติโครงการ มาตรการที่มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของประเทศอย่างร้ายแรง

#### 4.4 ป.ป.ช. ปลายทางของการกำกับตรวจสอบ

นอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้สามารถเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ หรือองค์การอัยการ ในเรื่องการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การจัดทำให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตประพตติมิชอบและการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพตติมิชอบ โดยอาจจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์นี้ได้ด้วยแล้ว<sup>24</sup>

ในกรณีที่มีการดำเนินนโยบายประชานิยมล้นเกิน จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของประเทศอย่างร้ายแรง กลไกการตรวจสอบ

<sup>24</sup> สรุปจากมาตรา 32 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2561

และความรับผิดชอบจากการดำเนินนโยบายประชานิยมยังสามารถจับที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ได้อีกด้วย

โดยหากคณะกรรมการจาก 3 องค์การอิสระ คือ คตง. กกต. และ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า นโยบายโครงการรัฐบาลที่เป็นฝ่ายการเมือง ดำเนินการมีลักษณะเป็นโครงการ มาตรการ หรือกิจกรรมนั้นขัดต่อ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐและก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรง หลังจากแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้าแล้ว หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อระงับยับยั้งโครงการ มาตรการ หรือกิจกรรมดังกล่าว สิ่งที่สามารถดำเนินการต่อไปได้ คือการใช้มาตรา 234 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไต่สวนและมีความเห็นในกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติด้วยเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเห็นว่า พฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวน ก็ให้ส่งศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย หากเป็นกรณีจริยธรรม หรือส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ไม่ออกเหนือจาก เรื่องจริยธรรม หากศาลประทับรับฟ้องก็ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ หากมี คำวินิจฉัยว่าผิดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และ ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลา ไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้<sup>25</sup>

ส่วนความรับผิดชอบทางแพ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐนั้น เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่จะตั้งกรรมการสอบหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด และมีคำสั่งของกระทรวงการคลังในการให้ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้หาก เกิดความเสียหายแก่รัฐ ดังเช่นกรณีคดีการจํานำข้าวที่เกิดขึ้นในรัฐบาล

<sup>25</sup> สรุปลจากมาตรา 235 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งในสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและมิตินี้ให้เรียกค่าเสียหายจาก น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นเงิน 35,717 ล้านบาท<sup>26</sup>

## 4.5 รัฐสภากับบทบาทในการตรวจสอบนโยบายประชานิยม

นโยบายประชานิยมนั้น มาจากการหาเสียงของพรรคการเมือง เพื่อหวังคะแนนนิยมในรูปคะแนนเสียงที่ประชาชนมอบให้ในการเลือกตั้ง แต่การดำเนินการตามนโยบายประชานิยมเกิดขึ้นได้เฉพาะจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเท่านั้น

ความรุนแรงและขอบเขตของการใช้งบประมาณแผ่นดินสำหรับโครงการประชานิยมต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่มาเป็นรัฐบาลภายใต้การไตร่ตรองว่าจะไม่ผิดรัฐธรรมนูญ ไม่ผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และไม่เสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งที่มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรที่เข้มแข็ง การผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐสภาไม่ใช่เรื่องยากอะไร ดังนั้น การจะเห็นโครงการการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นหลักประกันส่วนหนึ่งได้ว่า ผ่านการกลั่นกรองและอนุมัติโดยผู้แทนปวงชนชาวไทยออกมาเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในซีกฝั่งที่เป็นฝ่ายค้าน อาจมีการตั้งข้อสังเกตพยายามแปรญัตติในวาระสองและสามของการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แต่ไม่มีทางหรือมีโอกาสน้อยมากที่จะสามารถลงมติเอาชนะรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาได้

<sup>26</sup> <https://thaipublica.org/2016/09/plegd-rice-102/>

การทำหน้าที่ของฝ่ายค้านจึงทำได้มากที่สุดเพียงแค่การตั้งข้อสังเกต ในการอภิปรายในวาระที่หนึ่ง การซักถามและมีข้อสังเกตในชั้นกรรมาธิการ ในวาระที่สองและสามเท่านั้น ส่วนถึงขนาดจะสามารถระงับยับยั้งโครงการ ประชานิยมที่เห็นว่ามีปัญหานั้นเป็นเรื่องที่แทบเป็นไปได้

ในด้านการกำกับการทำงานของรัฐบาล รัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาล้วนมีกลไกคณะกรรมาธิการสามัญชุดต่าง ๆ ที่สามารถเรียก ส่วนราชการเข้ามาชี้แจง ซักถาม และส่งรายงานข้อสังเกตต่าง ๆ ไปยัง รัฐบาลและองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้ แต่ก็ไม่สามารถไปกำหนดให้ส่วนราชการ ทำหรือไม่ทำอะไร รวมถึงไม่สามารถกำหนดให้องค์กรอิสระต่าง ๆ ต้อง มีมติใด ๆ เพื่อระงับยับยั้งโครงการใด ๆ ได้ แต่อาจเป็นจุดเริ่มต้นของ การพิจารณาขององค์กรอิสระในเรื่องดังกล่าวได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภายังมีสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือ หรือวาจาก็ได้<sup>27</sup>

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน สมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าชื่อกันเสนอญัตติเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้<sup>28</sup>

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวน สมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอ ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อ คณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติก็ได้<sup>29</sup>

นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อกันขอเปิดอภิปราย ทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ

27 มาตรา 150 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

28 มาตรา 151 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

29 มาตรา 152 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.



การบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้<sup>30</sup>

เมื่อพิจารณาบทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับมิให้รัฐบาลใช้อำนาจในการจัดทำโครงการของรัฐ ในลักษณะของนโยบายประชานิยม จึงเป็นเรื่องยากที่จะใช้กลไกของฝ่ายค้าน ที่มีเสียงน้อยกว่าในสภาในการระงับยับยั้งโครงการ โดยสิ่งที่จะทำได้คือการให้ข้อคิดเห็น ข้อสังเกตและการนำเสนอข้อเท็จจริงต่อประชาชนเท่านั้น

## 4.6 ภาคประชาชนกับการตรวจสอบนโยบายประชานิยม

สำหรับประชาชนทั่วไป การที่ฝ่ายการเมืองเสนอนโยบายประชานิยม ย่อมเป็นที่พึงพอใจ คุ้ได้จาก การเสนอนโยบายในการหาเสียงของ พรรคการเมืองแทบทุกพรรคในประเทศมักจะเป็นการแข่งขันกันเสนอนโยบายประชานิยมแบบดีกว่า ให้มากกว่า เช่น เมื่อพรรคหนึ่งเสนอตัวเลข เบี้ยผู้สูงอายุ 800 บาทต่อเดือน อีกพรรคหนึ่งอาจเสนอตัวเลข 1,000 บาท อีกพรรคอาจเสนอตัวเลขสูงไปถึง 3,000 บาทต่อเดือน เมื่อพรรคหนึ่งเสนอนโยบายให้เงินสวัสดิการแห่งรัฐ 800 บาทต่อเดือน อีกพรรคหนึ่งอาจเสนอ ตัวเลขเป็นเงินให้ครั้งเดียว 10,000 บาท เป็นต้น ซึ่งแน่นอนว่าย่อมสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนมากกว่าเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบ ซึ่งจะมี ก็แต่คนชั้นกลางในเมืองที่อาจมีความคิดเห็นว่า นโยบายดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างสิ้นเปลือง เกิดผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ในระยะสั้น ไม่บังเกิดผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว และเป็นการสร้างภาระในด้านงบประมาณ เพิ่มหนี้สาธารณะของประเทศ

ในด้านนักวิชาการและสื่อมวลชน จะมีบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์ นโยบายประชานิยม แต่ทั้งสองฝ่ายมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันคือ นักวิชาการ สามารถมองปัญหาได้ลึกซึ้ง ลงลึกถึงผลกระทบในทางเศรษฐศาสตร์ แต่มีข้อจำกัดในการสื่อสารให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ และการแสดงความ คิดเห็นอาจไม่มีผลกระทบ (impact) มากเพียงพอ

<sup>30</sup> มาตรา 153 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ในขณะที่สื่อมวลชน แม้จะมีความสามารถในการสื่อสาร ทำสิ่งที่เข้าใจได้ยากให้เป็นเรื่องง่าย แต่มักจะให้ความสำคัญต่อข่าวที่อยู่ในกระแส หากเรื่องดังกล่าวอยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีการเสนอข่าวอย่างต่อเนื่อง แต่หากมีข่าวใหม่ที่เป็นที่สนใจของประชาชนมากกว่า ก็จะปล่อยให้ข่าวที่เป็นประโยชน์หลุดออกจากวงจรการนำเสนอไป

ส่วนภาคประชาชนที่ตื่นรู้ เช่น องค์กรประชาสังคมต่าง ๆ จะมีความเคลื่อนไหวที่ต่อเนื่อง เป็นระบบ สามารถย่อยในสิ่งเข้าใจยากให้เป็นเรื่องง่าย แต่ก็มีปัญหาการเป็นที่ยอมรับและการหวาดระแวงถึงความเคลือบแฝงทางการเมืองในการทำหน้าที่

การตรวจสอบนโยบายประชานิยมในซีกฟากประชาชน จึงจำเป็นต้องประสานระหว่างฝ่ายนักวิชาการ สื่อมวลชนและองค์กรประชาสังคม นำจุดแข็งแต่ละฝ่ายมาใช้ร่วมกันเพื่อกำจัดจุดอ่อนที่มีของแต่ละฝ่าย ทั้งกดดันทั้งเรียกร้องให้มีการใช้นโยบายประชานิยมในขอบเขตที่เหมาะสม

นอกเหนือจากการดำเนินการในด้านกว้างที่จะสื่อสารถึงประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายประชานิยมที่เกินพอดีแล้ว กลไกในการตรวจสอบของภาคประชาชนยังอาจใช้ช่องทางทางกฎหมายได้อีก ดังนี้

1. การยื่นคำร้องไปยังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อขอให้ใช้อำนาจตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญฯ เพื่อตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายวินัยการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง เพื่อเสนอผลการตรวจสอบไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และหากคณะกรรมการตรวจเงินเห็นชอบ ก็จะมีการเชิญกรรมการองค์กรอิสระอีก 2 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมประชุม เพื่อส่งความเห็นถึงคณะรัฐมนตรีให้ยับยั้งการกระทำดังกล่าว

2. ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 230 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฯ ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจในการ

“แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความไม่เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น”<sup>31</sup>

หรือในหน้าที่และอำนาจ ตาม (3) คือ

“เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ”<sup>32</sup>

โดยในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ นั้นมีประเด็น มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดหน้าที่ของรัฐไว้ว่า

“รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม”<sup>33</sup>

ซึ่งในมาตรา 231 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ มีปัญหาว่าด้วยความชอบของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือในกรณีที่เห็นว่าพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินที่ผ่านการพิจารณาจาก

<sup>31</sup> มาตรา 230 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>32</sup> มาตรา 230 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

<sup>33</sup> มาตรา 62 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

รัฐสภาแล้วก็ตาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถใช้มาตรา 231 (1) ส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้<sup>34</sup>

3. ประชาชนสามารถใช้สิทธิยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 234 (1) ของรัฐธรรมนูญ ฯ เพื่อให้ไต่สวนในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วเห็นด้วย ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ให้มีการดำเนินการส่งศาลฎีกา หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235 แล้วแต่กรณีต่อไป

## 5. บทสรุป

การตรวจสอบและการสร้างความรับผิดชอบจากการดำเนินนโยบายประชานิยม นั้น เป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองควรตระหนักและมีจิตสำนึกในการรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวว่าจะมีผลเสียต่อการเงินการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน และไม่ก่อให้เกิดผลในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน แต่ฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่มักจะคำนึงถึงผลเพียงในระยะสั้นที่มีต่อคะแนนเสียงของตนในการเลือกตั้ง การเรียกร้องให้ฝ่ายการเมืองตระหนักและมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายประชานิยมจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก

การออกแบบกฎหมายเพื่อควบคุมจำกัดมิให้มีการใช้นโยบายประชานิยมเกินความพอดีจึงปรากฏทั้งที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>34</sup> มาตรา 231 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระต่าง ๆ แต่กฎหมายดังกล่าวจะสามารถบังคับใช้อย่างได้ผลก็ต่อเมื่อผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องมีจิตสำนึกและความเอาใจจริงเอาใจกับการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในด้านรัฐสภา กลไกการกำกับตรวจสอบนโยบายประชานิยมสามารถดำเนินการได้โดยฝ่ายค้าน ทั้งในรูปแบบของการทำงานของคณะกรรมการการชู้ตต่าง ๆ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งในลักษณะอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคล และการอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวอาจไม่ใช่กลไกที่ก่อให้เกิดผลในทางสกัดกั้นการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างได้ผล เนื่องจากรัฐบาลเป็นฝ่ายครอบครองเสียงข้างมากในสภาแต่ก็สามารถตีแผ่สิ่งที่ไม่ชอบมาพากลของฝ่ายรัฐบาลให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสรับรู้ได้

ในด้านประชาชนนั้น ด้านหนึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายประชานิยมโดยตรงซึ่งส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ในระยะสั้น แต่หากประชาชนตระหนักว่านโยบายดังกล่าวอาจส่งผลเสียต่อการเงินการคลังของประเทศหรือกังวลเกี่ยวกับภาวะหนี้สินของประเทศที่คนรุ่นหลังต้องมามีส่วนในการรับผิดชอบโดยไม่ได้เป็นผู้สร้างหนี้ ประชาชนก็สามารถมีบทบาทในการกำกับตรวจสอบนโยบายประชานิยมโดยร่วมกับนักวิชาการและสื่อมวลชน เสนอความคิดเห็นผ่านกลไกรัฐสภาซึ่งมีฝ่ายค้านและกรรมการชู้ตต่าง ๆ หรือการใช้สิทธิในการยื่นเรื่องผ่านกลไกองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้นโยบายประชานิยมที่เกินความพอดีเพื่อระงับยับยั้งไม่ให้เป็นผลเสียหายต่อประเทศได้

นโยบายประชานิยม ยังคงเป็นสิ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ เสนอต่อประชาชนเมื่อมีการเลือกตั้ง เพราะเขาคิดว่าการได้มาซึ่งคะแนนเสียงคือการเสนอผลประโยชน์ในสิ่งที่ประชาชนพึงพอใจและมีความต้องการได้รับ สำหรับประชาชนหากคิดเพียงประโยชน์เฉพาะหน้าที่ได้รับก็จะเต็มใจยื่นมือรับโครงการจากนโยบายประชานิยมโดยไม่คิดอะไร และไม่มีการตั้งคำถามใด ๆ ถึงความเหมาะสม สำหรับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระหากทำงานแบบราชการไปวัน ๆ ไม่มีการทำงานเชิงรุก รอเพียงคำร้องจากประชาชน การกำกับตรวจสอบนโยบายดังกล่าวก็จะอ่อนแอ ยิ่งนโยบายประชานิยมที่เพิ่มทวีมากขึ้นไปเรื่อย ๆ อาจพบได้ในประเทศไทยต่อเนื่องไปอีกนาน จนกว่าจะถึงจุดที่สะสมแล้วเป็นปัญหาที่กินเวลาเยียวยากแก้ไขดังเช่นตัวอย่างในหลายประเทศที่ดำเนินนโยบายประเภทนี้ไปก่อนหน้าแล้ว

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร. (2555). สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน. (2566). สืบค้นจาก [https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/2023/09/history\\_66.pdf](https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/2023/09/history_66.pdf)

ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. (2013). บทเรียนประชาานิยมบนเส้นทางกรีซและละตินอเมริกา. *FOCUSED AND QUICK (FAQ)*, 80, 2.

นณริฏ พิศลยบุตร. (2559). นโยบายประชารัฐ แตกต่างจากนโยบายประชานิยมอย่างไร ? และประชาชนจะได้อะไร ? . สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2016/01/nonarit20160107/>

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2556). การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน. สืบค้นจาก [https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/05/A151\\_Chapter3.pdf](https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/05/A151_Chapter3.pdf)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/about-us/พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน%20พ.ศ.%202561.pdf>

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก <https://www.mof.go.th/th/view/attachment/file/3134393632/3พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลัง2561.pdf>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สืบค้นจาก <https://www.senate.go.th/assets/portals/13/files/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.pdf>

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (ไม่ปรากฏปี). *คดีจำนำข้าว*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=คดีจำนำข้าว>

## ภาษาอังกฤษ

Cambridge Dictionary. *Populism*. Retrieved from <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/populism>

Mudde, Cas and Kaltwasser, C.R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Müller, Jan-Werner. (2016). *What is Populism*. Philadelphia: Pennsylvania Press.





# 5

## ประชานิยมและความเหลื่อมล้ำ

รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายประชานิยมกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องซับซ้อนและมีหลายแง่มุม การเกิดขึ้นของนโยบายประชานิยมมักมีสาเหตุมาจากความรู้สึกไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้ามนโยบายประชานิยมที่ตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบาง อาจจะไม่นำไปสู่การลดลงของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเสมอไป เนื่องจากผลที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาชั่วคราวและไม่ยั่งยืน ในกรณีที่เลวร้ายอาจจะมีผลให้ความเหลื่อมล้ำแย่ลง แต่ถ้ามีการวางแผนที่ดี และมีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพ นโยบายประชานิยมอาจนำไปสู่ระบบคุ้มครองทางสังคมและช่วยลดความเหลื่อมล้ำ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทนำ

ในช่วงเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา กระแสการเมืองแบบประชานิยมได้แพร่กระจายเป็นอย่างมากในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป เราจึงได้เห็นนโยบายประชานิยมแบบซ้ายสุดและประชานิยมแบบขวาสุด มีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตของนโยบายประชานิยมของพรรคการเมืองฝ่ายขวา จากการศึกษาของ Guiso et. al. (2017) และ Scheiring et. al. (2024) พบว่า ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดขึ้นของนโยบายประชานิยมอย่างมีนัยสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความยากจนและเหลื่อมล้ำมีผลให้กลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศรู้สึกว่าคุณทออดทิ้ง จึงต้องการนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาหรือช่วยยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตนได้ อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นและผลของการใช้นโยบายประชานิยมยังเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนในแต่ละประเทศ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการถกเถียงกันอย่างมากว่าการแข่งขันทางการเมืองเต็มไปด้วข้อเสนอนโยบายประชานิยมเพื่อจะดึงคะแนนเสียงจากผู้ลงคะแนนกลุ่มต่าง ๆ โดยไม่สนใจผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย แนวนโยบายแบบประชานิยมถือกำเนิดขึ้นในการเมืองไทยในการเลือกตั้งครั้งแรกหลังรัฐธรรมนูญ 2540 ที่อาจจะกล่าวได้ว่ามีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากที่สุด ชุดนโยบายที่นำเสนอโดยพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 ถูกขนานนามว่าเป็นนโยบายประชานิยม และนำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น และรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรได้ดำเนินการตามแนวนโยบายที่นำเสนอหลัก ๆ ได้สำเร็จในปีแรกของการจัดตั้งรัฐบาลได้สร้างความตื่นเต้นและความประทับใจให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เพราะอาจจะจะเป็นครั้งแรกของการเมืองไทยที่แนวนโยบายที่เสนอในการเลือกตั้งเป็นโครงการขนาดใหญ่ และต้องใช้งบประมาณมากได้รับการดำเนินการอย่างรวดเร็วตามสัญญาที่ให้ไว้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การเมืองไทย ทำให้นโยบายประชานิยมกลายเป็นนโยบายหลักของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ถูกนำเสนอเพื่อการแข่งขันในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

ทั้งนี้แนวนโยบายประชานิยมอาจจะเป็นไปได้ทั้งนโยบายทางการเมือง และนโยบายทางเศรษฐกิจ ในบทความนี้จะเน้นเฉพาะชุดนโยบายประชานิยมทางเศรษฐกิจ โดยจะพิจารณาผลลัพธ์ของการดำเนินตามแนวนโยบายดังกล่าวต่อการลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

## นโยบายประชานิยม

นโยบายประชานิยมถือกำเนิดในลาตินอเมริกา แต่ในปัจจุบันได้กลายเป็นแนวทางสำคัญของการแข่งขันทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ มีสาเหตุสำคัญจากปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีที่มาจากหลากหลายสาเหตุ ทั้งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสู่โลกโลกาภิวัตน์ การอพยพย้ายถิ่นปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ การเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจและการเมืองที่สร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศเกิดความรู้สึกที่ไม่มั่นคง การขาดมาตรการในการปกป้องคุ้มครองทางสังคมจากความเสี่ยงและวิกฤตต่าง ๆ การมีระดับความเหลื่อมล้ำในประเทศที่ค่อนข้างสูง ประเด็นเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องให้มีนโยบายที่สามารถแก้ไขความยากลำบากของประชากรในประเทศ (Demand side) นักการเมืองและพรรคการเมืองก็พยายามจะตอบสนองและแก้ไขปัญหาเหล่านั้น (Supply side) แลกกับคะแนนเสียงและการสนับสนุน (Guiso et. al., 2017; Elkjeer and Klitgaard, 2021; Munoz and Pfeiffer, 2022; Caiani and Graziano, 2022; Scheiring et. al., 2024)

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายประชานิยมกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องซับซ้อนและมีหลายแง่มุม ขบวนการประชานิยมที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ กรณีเป็นการสะท้อนถึงความรู้สึกของความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ และความล้มเหลวของนโยบายดั้งเดิมของนักการเมืองชนชั้นนำที่ตอบสนองกับประชาชนในภาพกว้าง งานศึกษาจำนวนมากได้ให้ความสำคัญกับช่องทางต่าง ๆ ที่นโยบายประชานิยมสามารถส่งกระทบกับความเหลื่อมล้ำได้

ประชานิยมมักจะได้รับความนิยมในบริบทของการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความรับรู้ถึงความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ งานศึกษาหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่าขณะที่ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ความนิยมในประชานิยมก็เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มที่รู้สึกว่าจะถูกทิ้งอยู่เบื้องหลังในระบบเศรษฐกิจ ความเชื่อมโยงนี้สามารถพบเห็นได้ทั้งการเคลื่อนไหวประชานิยมฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ที่จะแสดงความคับข้องใจของกลุ่มชายขอบโดยการท้าทายกลุ่มชนชั้นนำและการนำเสนอนโยบายกระจายรายได้

นโยบายกระจายรายได้เป็นนโยบายที่รัฐบาลที่เป็นประชานิยมฝ่ายซ้ายชอบใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลาตินอเมริกาที่ใช้นโยบายกระจายรายได้ที่มีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ นโยบายเหล่านี้รวมถึงโปรแกรมสวัสดิการทางสังคม การเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ และการปฏิรูปที่ดิน เช่นในสมัยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซของเวเนซุเอลา การใช้จ่ายเงินทางสังคม สามารถช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ได้ชั่วคราว อย่างไรก็ตามในระยะยาวความยั่งยืนและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้กลายเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินนโยบายนี้ต่อไป

นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจ เป็นประชานิยมฝ่ายขวา เน้นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม เช่น นโยบายการคุ้มครองการค้าระหว่างประเทศและให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมในประเทศ โดยนโยบายดังกล่าวอาจจะสามารถคุ้มครองตลาดแรงงานและอุตสาหกรรมได้บางตลาด แต่นโยบายเหล่านี้ได้นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ผู้บริโภคต้องจ่ายแพงขึ้น และมีแนวโน้มทำให้ความเหลื่อมล้ำในระยะยาวสูงขึ้น เช่น นโยบายการค้าของประธานาธิบดีทรัมป์ที่ต้องการปกป้องการจ้างงานภายในประเทศ แต่ก็ส่งผลให้ผู้บริโภคต้องแบกรับต้นทุนสินค้าที่สูงขึ้น และความตึงเครียดทางการค้าซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ผลกระทบเชิงสถาบัน ผู้นำประชานิยมมักจะท้าทายสถาบันที่ดำรงอยู่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบสำหรับความเหลื่อมล้ำ ในทางหนึ่งความอ่อนแอของสถาบันทางการตรวจสอบและถ่วงดุล

ทำให้สามารถดำเนินนโยบายกระจายรายได้ได้อย่างรวดเร็ว ในอีกทางหนึ่ง สถาบันประชาธิปไตยที่อ่อนแอลง สามารถนำไปสู่การคอร์รัปชันและความไร้ประสิทธิภาพ และอาจจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ที่คนจนจะได้รับ

มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับประชานิยมค่อนข้างมาก โดยกลุ่มหนึ่งมองว่านโยบายประชานิยมเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในกลุ่มต่าง ๆ จึงเป็นนโยบายที่สามารถแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนของคนในประเทศ ในขณะที่คนอีกกลุ่มหนึ่งมองว่า นโยบายประชานิยมเป็นการแก้ไขปัญหชั่วคราวเท่านั้น ไม่มีความยั่งยืน และอาจจะสร้างปัญหาในระยะยาวได้

สามารถแยกพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของนโยบายประชานิยมได้ดังนี้

- **กลุ่มที่นิยมประชานิยม** กล่าวถึงข้อดีของประชานิยมว่า
  1. เป็นการแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์โดยทั่วไปนโยบายประชานิยมมักจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่รวดเร็วกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งช่วยลดความยากจนหรือความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจได้รวดเร็ว
  2. ขบวนการทางการเมือง นโยบายเหล่านี้มักมีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนกลุ่มสนับสนุนทางการเมืองและชุมชนชายขอบ ทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนทางการเมือง
- **กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับประชานิยม** มองแย้งว่า
  1. นโยบายประชานิยมเป็นการมุ่งเน้นในระยะสั้น นโยบายประชานิยมมักให้ความสำคัญกับผลในระยะสั้นมากกว่าในระยะยาว เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าแต่อาจจะไม่ช่วยแก้ไขปัญหอย่างยั่งยืนหรือในระยะยาว และอาจจะนำไปสู่ความไม่รับผิดชอบทางการคลังซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้

2. การบิดเบือนทางเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจประชานิยม บางประเภท เช่น การอุดหนุนหรือการคุ้มครองสามารถ ก่อให้เกิดการบิดเบือนตลาด นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากร ที่ไม่มีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ได้ในระยะยาว

## สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย โดยภาพรวมแล้วค่าดัชนี จีนิทางด้านรายได้ (หรือสัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้) แสดงให้เห็นการลดลงของความเหลื่อมล้ำในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าการลดลงดังกล่าวจะไม่มากนักก็ตาม โดยดัชนีนี้ อยู่ที่ 0.484 ในปี 2541 และค่าดัชนีลดลงเป็น 0.403 ในปี 2562 (ภาพ 1) ทั้งนี้ ธร ปีติดีล และคณะ (2565) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การปรับลดลงของ ดัชนีจีนิที่วัดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้นั้น เกิดจากบทบาทของเงินช่วยเหลือ หรือเงินโอนภาครัฐเป็นปัจจัยสำคัญ เมื่อตัดบทบาทของเงินช่วยเหลือ ของรัฐและบุคคลอื่นออกไป และนับเพียงรายได้จากการประกอบอาชีพ พบว่า ค่าดัชนีจีนิไม่ได้ปรับลดลงมากนักในช่วงห้าปีที่ผ่านมา และดัชนีจีนิ ในปี 2562 อยู่ที่ 0.558 ยังคงสูงกว่าในปี 2558 ที่อยู่ที่ 0.549

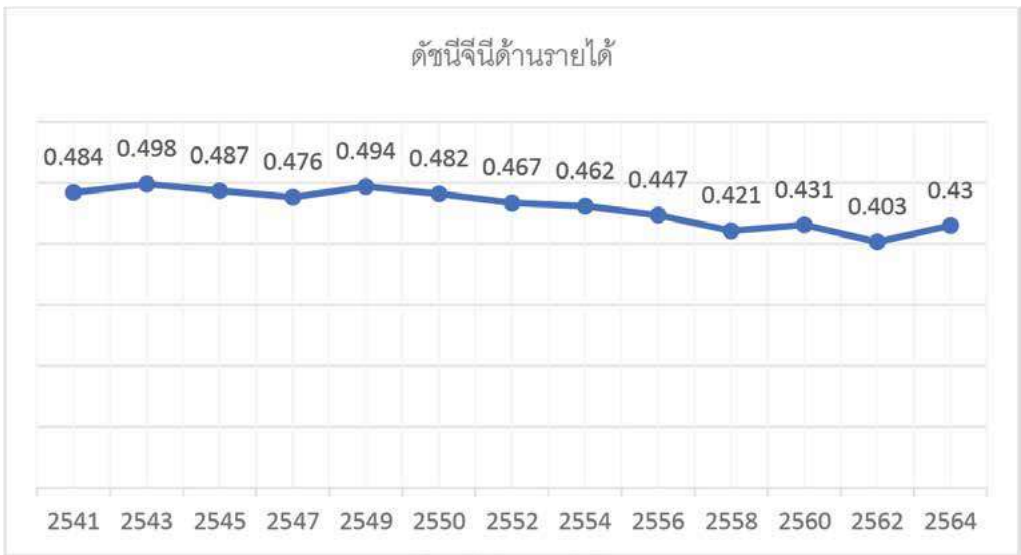
นอกจากนี้ การปรับตัวลดลงของดัชนีเชื่อมโยงกับภาวะที่กลุ่มรายได้ ระดับบนของประเทศมีรายได้ลดลง โดยพบว่ารายได้จากการประกอบอาชีพ ของครัวเรือนในกลุ่มรายได้ 20% บนสุดมีการลดลงค่อนข้างมากในปี 2562 เมื่อเทียบกับปี 2560 สะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำที่ลดลงเป็นผลเชื่อมโยง กับปัญหาเศรษฐกิจที่กลุ่มชนชั้นกลางระดับบนประสบ และปัญหานี้เกิดขึ้น เพียงในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ไม่ได้เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่น ๆ (ธร ปีติดีล และคณะ, 2565)

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำสำหรับนโยบายสวัสดิการในประเทศ  
ธรรมาภิบาล และคณะ (2565) พบว่า แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการจัดสวัสดิการ  
ด้านการศึกษาฟรี 15 ปี และหลักประกันสุขภาพซึ่งถือเป็นสวัสดิการ  
ที่ครอบคลุมและถ้วนหน้า ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้ แต่บทบาท  
ในการลดความเหลื่อมล้ำยังถูกจำกัดเนื่องจากองค์ประกอบยังเอื้อประโยชน์  
ต่อกลุ่มที่มีรายได้สูง เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการศึกษา  
ที่มีคุณภาพได้น้อย สำหรับนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นระบบ  
สวัสดิการที่มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยก็ยังประสบปัญหา  
ในการบริหารจัดการเพราะยังมีปัญหาการตกหล่นของกลุ่มที่มีสิทธิที่สูง  
มากกว่าร้อยละ 50 และยังมีปัญหาการรั่วไหลเพราะปรากฏว่าผู้ไม่มีสิทธิ  
สามารถเข้าถึงสวัสดิการนี้ได้ ทำให้บทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำมีจำกัด  
และเงินโอนยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่าเส้นความยากจน นอกจากนี้แล้ว  
สังคมไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนผู้สูงอายุ ซึ่งพบว่า  
สำหรับครัวเรือนที่มีสมาชิกหลักเป็นผู้สูงอายุ มีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นน้อยมาก  
ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้ครัวเรือนเหล่านี้ตกอยู่  
ในกลุ่มรายได้น้อยและยากจนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเงินสวัสดิการ  
เบี้ยชราภาพถ้วนหน้าก็มีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับรายจ่ายของครัวเรือน  
ที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ สภาพที่รายได้ไม่พอรายจ่ายแม้ว่ายังคงทำงานอยู่ส่งผล  
ให้ปัญหาหนี้สินของครัวเรือนกลุ่มนี้เพิ่มสูงขึ้น

โดยสรุปแล้ว ผลการศึกษาหลายชิ้นให้ข้อมูลที่ตรงกันว่ากลุ่มเปราะบาง  
ที่มีแนวโน้มเข้าสู่กลุ่มที่มีอัตราความยากจนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ กลุ่ม  
ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาคเกษตร มีการศึกษาน้อย และอาศัยอยู่เพียงลำพัง  
ขณะเดียวกันกลุ่มเด็กและเยาวชนที่อาศัยอยู่ในกลุ่มยากจนและใกล้  
ความยากจนยังคงมีเป็นจำนวนมาก เพราะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา  
จำนวนเด็กยากจนในประเทศไทยปรับตัวลดลงน้อยมาก สวัสดิการโครงการ  
เงินอุดหนุนสำหรับเด็กแรกเกิดถึงอายุ 6 ปี อยู่ในสภาพที่ตกหล่น  
เป็นจำนวนมากสูงถึงร้อยละ 70 และในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19  
ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อผู้มีรายได้น้อยค่อนข้างมาก ทำให้มี



เด็กที่หลุดจากระบบการศึกษามากขึ้น ช่องว่างของผลลัพธ์การเรียนรู้ ทั่วความรุนแรงขึ้น จำกัดโอกาสในการหลุดพ้นความยากจน และก่อให้เกิด วงจรการถ่ายทอดความเหลื่อมล้ำไปสู่รุ่นต่อไปได้ เด็กและเยาวชนในกลุ่ม ผู้มีรายได้น้อย ร้อยละ 20 ล่างมีโอกาสเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยไม่ถึง ร้อยละ 5 ส่งผลต่อการเข้าถึงอาชีพการงานที่ใช้ทักษะความรู้ที่เชื่อมโยงกับ โอกาสในการได้รับรายได้สูงและความมั่นคงในชีวิตมีน้อย และเมื่อพิจารณา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เข้าสู่ยุคดิจิทัลอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิด ความต้องการใช้แรงงานที่มีทักษะสูงเพิ่มขึ้น ก็ยิ่งเป็นอุปสรรคสำหรับเด็ก และเยาวชนจากครอบครัวรายได้น้อยในการเข้าสู่ตลาดแรงงานที่ให้รายได้ สูงยิ่งขึ้น ทำให้เห็นแนวโน้มของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยที่ยากจะลดลง และในปัจจุบันความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงที่สุดในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก (ธร ปีติดล และคณะ, 2565; World Bank, 2023)



ภาพ 1: ดัชนีจีดีพีด้านรายได้ ระหว่างปี 2541-2564

ที่มา: ค่าดัชนีจีดีพีระหว่างปี 2541-2562 (ธร ปีติดล และคณะ, 2565)

ค่าดัชนีจีดีพี ปี 2564 (World Bank, 2023)

## ประชานิยมในประเทศไทย

ประชานิยมในประเทศไทยมีอิทธิพลสำคัญต่อภูมิทัศน์การเมืองของประเทศและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ประชานิยมที่เด่นชัดและชัดเจนเกิดขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ที่มีเป้าหมายลดความไม่เท่าเทียมทางสังคม เศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนผ่านนโยบายที่ให้ประโยชน์โดยตรงกับผู้ที่มีรายได้น้อย นโยบายที่สำคัญ คือ 30 บาทรักษาทุกโรค กองทุนหมู่บ้าน และการพักการชำระหนี้ของเกษตรกร

ธนาคารโลกพบว่า ประเทศไทยยังคงมีความเหลื่อมล้ำที่สูง แสดงให้เห็นว่า อัตราความยากจนยังคงสูงในเขตชนบทเมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานคร ความไม่แน่นอนทางการเมืองและการใช้นโยบายเพื่อแก้ปัญหาระยะสั้นบ่อยครั้งทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแย่ลง เพราะในช่วงที่มีวิกฤตทางการเมืองทำให้การบริโภคและการลงทุนลดลง กระทั่งต่อระดับรายได้และอัตราความยากจนเพิ่มขึ้น (World Bank, 2019)

ขณะที่นโยบายประชานิยมทำให้เกิดการลดลงหรือการบรรเทาความเดือดร้อนในระยะสั้นได้ทันที ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในภาคชนบทหรือภาคเกษตร แต่ขณะเดียวกันก็อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมือง เช่น ในกรณีประเทศไทยมีผลต่อเนื่องไปยังความไร้เสถียรภาพทางการเมือง และความล้มเหลวที่จะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำซึ่งโครงสร้าง ความซับซ้อนนี้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชานิยมและความไม่เท่าเทียมที่ยังคงต่อเนื่องและกำหนดรูปร่างภูมิทัศน์การเมืองและภูมิทัศน์เศรษฐกิจของประเทศ

การศึกษานโยบายประชานิยมในประเทศไทย จะเลือกนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่เข้าข่ายประชานิยมและเป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณสูง มาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อดูผลที่จะเกิดต่อการลดความเหลื่อมล้ำ ใน 4 รัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ตารางที่ 1) ทั้งนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ในตารางที่แสดงไว้

เป็นเพียงการแสดงให้เห็นบริบทในขณะที่เริ่มมีการใช้นโยบาย ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นผลของการดำเนินนโยบายนั้นๆ เพราะค่าสัมประสิทธิ์จีดีพี เป็นผลจากปัจจัยต่างๆ จำนวนมาก

**ตารางที่ 1: ค่าดัชนีสัมประสิทธิ์จีดีพีของรายได้ครัวเรือน และชุดนโยบายสำคัญของรัฐบาล**

ปี	ค่าสัมประสิทธิ์จีดีพี ทางด้านรายได้	รัฐบาล	นโยบายสำคัญ
2541	0.484		
2543	0.498		
2545	0.487	รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร	<b>30 บาทรักษาทุกโรค</b> กองทุนหมู่บ้าน 1 ล้านบาท พักชำระหนี้เกษตรกร
2547	0.476	(9 กุมภาพันธ์ 2544 - 19 กันยายน 2549)	
2549	0.494		
2550	0.482		
2552	0.467	รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	เบี้ยผู้สูงอายุ ถ้วนหน้า ศึกษาฟรี 15 ปี
2554	0.462	(17 ธันวาคม 2551 - 5 สิงหาคม 2554)	
2555		รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	จำนำข้าวทุกเม็ด เงินเดือนปริญญาตรี 15,000 รถคันแรก
		(9 สิงหาคม 2554 - 7 พฤษภาคม 2556)	
2556	0.447		
2558	0.421	รัฐบาลพลเอก	<b>บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ</b>
2560	0.431	ประยุทธ์ จันทร์โอชา	
2562	0.403	(24 สิงหาคม 2557 - 22 สิงหาคม 2566)	
2564	0.430		

การอภิปรายเรื่องนโยบายประชานิยมจะดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายสวัสดิการ เพราะทั้ง 2 เรื่องมีเป้าหมายที่สอดคล้องกันคือ เพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แต่นโยบาย 2 ประการดังกล่าวยังคงมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ และมีผลกระทบในระยะยาวที่ต่างกัน ประชานิยมมักเน้นในเรื่องระยะสั้น มาตรการประชานิยมเกิดจากนโยบายทางการเมือง ขณะที่นโยบายสวัสดิการมักจะมีรูปแบบ โครงสร้าง และเป้าหมายในการให้บริการที่มีระบบสนับสนุนที่ยั่งยืน การเปรียบเทียบนี้เพื่อให้เห็นผลลัพธ์ของ 2 ระบบในบริบทต่าง ๆ

ประชานิยมมักจะมีจุดเริ่มต้นจากนโยบายทางการเมืองเพื่อเรียกคะแนนนิยม และมีหลายรูปแบบคือ อาจจะเป็นเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่ จำกัดหรือไม่จำกัดช่วงเวลา นโยบายประชานิยมสามารถบรรเทาความเดือดร้อนได้ทันที มาตรการประชานิยมมักจะให้เงินอุดหนุนกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้ชั่วคราว ทั้งเรื่องความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ อาจจะไม่มีความหมายเฉพาะมารองรับ อาศัยเพียงนโยบายและมาตรการของรัฐบาลมาดำเนินการ ไม่มีความยั่งยืน เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาชั่วคราวในระยะสั้น ไม่มีระบบมารองรับมากนัก นโยบายประชานิยมมักได้รับการสนับสนุนจากขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง เพราะเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับชุมชน/กลุ่มเพิ่มพื้นที่ทางการเมือง แต่นโยบายประชานิยมมักถูกวิจารณ์ว่าเน้นผลลัพธ์ระยะสั้น ไม่มองผลกระทบระยะยาว ไม่ได้แก้ปัญหาที่รากเหง้า ไม่ยั่งยืน อาจจะทำให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และในหลายกรณีโครงการประชานิยมเป็นโครงการขนาดใหญ่ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดภาระทางการคลัง ในกรณีประเทศไทยมีการใช้เงินนอกงบประมาณร่วมด้วยโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

ส่วนนโยบายสวัสดิการ โดยทั่วไปจะมีความซับซ้อนและเป็นระบบมากกว่า มักจะให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกการสนับสนุนในระยะยาว เช่น ประกันสังคม การให้เงินอุดหนุนกรณีว่างงาน ระบบหลักประกันสุขภาพ

ถ้วนหน้า มีความต่อเนื่อง มีกฎหมายรองรับ มีการจัดสรรเงินผ่านระบบงบประมาณประจำปี นโยบายเหล่านี้ออกแบบมาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ การสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคมเพื่อรองรับความเสี่ยงและวิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้นได้ นโยบายด้านสวัสดิการสามารถก่อให้เกิดเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองในระยะยาว แต่นโยบายสวัสดิการก็มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นภาระทางการคลังที่ต่อเนื่องยกเลิกลยาก สร้างข้อจำกัดทางงบประมาณ และอาจจะสร้างการพึ่งพิงกับภาครัฐมากเกินไป ขาดแรงจูงใจในการดูแลตนเองของภาคประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบทั้ง 2 นโยบาย อาจจะสรุปได้ว่าแม้ว่าทั้งนโยบายประชานิยมและสวัสดิการมีจุดประสงค์เพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ประสิทธิภาพและความยั่งยืนจะแตกต่างกันอย่างมีนัยยะสำคัญ ขณะที่นโยบายประชานิยมเสนอการแก้ไขปัญหาที่รวดเร็วและการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อสนับสนุน แต่ก็สร้างต้นทุนด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความแข็งแกร่งทางการคลังในระยะยาว ในทางตรงกันข้ามนโยบายสวัสดิการนำเสนอแนวทางที่ยั่งยืนผ่านการสร้างระบบสนับสนุนต่าง ๆ และครอบคลุมมากกว่าในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ มีความแน่นอนในการจัดการภาระทางการคลังในอนาคต

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการเกิดขึ้นของประโยชน์จากนโยบายประชานิยมในระยะสั้น และความท้าทายของประชานิยมในระยะยาว ความริเริ่มของนายกรัฐมนตรีทักษิณได้นำไปสู่การบรรเทาความเดือดร้อนสำหรับกลุ่มต่าง ๆ ในทันที แต่ก็นำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองและความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ทางวิชาการได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างประชานิยมและความเหลื่อมล้ำ แสดงให้เห็นว่านโยบายประชานิยมมีความเชื่อมโยงกับความไม่เท่าเทียมทางสังคมเศรษฐกิจอย่างไร

กลไกเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำกับประชานิยม หลายกลไกอธิบายความเหลื่อมล้ำทำให้เกิดประชานิยมอย่างไร **ประการแรก** ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญ ประชาชนที่รู้สึกถึงความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจมักจะสนับสนุนพรรคที่นำเสนอนโยบายประชานิยมที่สัญญาว่าจะคุ้มครองปกป้องและกระจายรายได้ ความรู้สึกถึงความไม่มั่นคง ไม่ใช่เพียงเรื่องรายได้เท่านั้นแต่ยังหมายถึงความรู้สึกต่อความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในอนาคต

**ประการที่สอง** การลดลงของความไว้วางใจต่อผู้นำทางการเมืองชนชั้นสูง มีบทบาทสำคัญในการหันเหผู้คนไปสู่พรรคการเมืองที่มีการนำเสนอกการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม การเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมสามารถทำลายความไว้วางใจของสาธารณชนต่อพรรคการเมืองดั้งเดิมได้ ความเข้าใจในความซับซ้อนของการรักษาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียม ความเลวร้ายลงของความเชื่อมั่นทำให้ประชานิยมเกิดขึ้น

ประชานิยมได้กลายเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญทางการเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในช่วงต้นทศวรรษ 2000 นโยบายของพรรคไทยรักไทยมีเป้าหมายเพื่อลดความยากจนในชนบท และแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคม เศรษฐกิจไทยผ่านการกระจายรายได้ และนับเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสประชานิยมในประเทศไทย

## 1. รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้ง 2 ครั้งในปี 2544 และปี 2548 โดยชัยชนะในครั้งที่ 2 ถือเป็นชัยชนะที่ถล่มทลายซึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายสำเร็จตามที่ได้สัญญาไว้อย่างรวดเร็วและส่งผลในการบรรเทาความเดือดร้อนของชุมชนในชนบทอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่านโยบายที่นำเสนอโดยทักษิณ ชินวัตร ถูกขนานนามว่าเป็นนโยบายประชานิยม แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่านโยบายเหล่านี้ทำให้เกิดการกระจายรายได้ และให้ประโยชน์กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย และประชากรในชนบทโดยตรง ซึ่งนโยบายที่สำคัญและถูกกล่าวถึง ได้แก่

## 1.1 นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค

โครงการนี้ต่อมาได้กลายเป็นหลักประกันสุขภาพแห่งชาติถ้วนหน้า โดยนโยบายนี้ทำให้ประชาชนไทยที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสุขภาพใด ๆ เช่น ราชการหรือระบบประกันสังคมสามารถเข้ารับบริการการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลของรัฐโดยจ่ายเพียง 30 บาทเท่านั้น ผลของนโยบายทำให้ประชาชนไทยได้เข้าถึงระบบสุขภาพเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนในชนบท นโยบายนี้ถือเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดของทักษิณ ชินวัตร เป็นมาตรการที่ประชาชนชื่นชอบมากที่สุด ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลอย่างเท่าเทียม เป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดตรงกับความต้องการของประชาชน หลังการใช้มาตรการนี้ไม่นานภาคประชาสังคมได้รวบรวมรายชื่อ 50,000 รายชื่อ เพื่อยื่นให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและนับเป็นร่างกฎหมายแรกที่เกิดจากกลไกในการรวบรวมรายชื่อจากภาคประชาชนฉบับแรกหลังมีรัฐธรรมนูญ 2540 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ยื่นร่างของรัฐบาลเข้าสู่สภาเช่นเดียวกัน และร่างของรัฐบาลเป็นร่างที่ได้รับการพิจารณาและออกเป็นกฎหมาย การเกิดขึ้นของมาตรการและตามด้วยกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ก่อให้เกิดการปรับระบบการจัดสรรทรัพยากรทางด้านสาธารณสุขใหม่ มีผลให้ทรัพยากรสำหรับระบบสุขภาพถูกจัดสรรให้กับกลุ่มโรงพยาบาลขนาดเล็กในชนบทเพิ่มมากขึ้น ทำให้ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสุขภาพลดลง ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ถูกพัฒนาและยกระดับคุณภาพอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลสู่รัฐบาล และส่งผลให้ประชากรไทยประมาณ ร้อยละ 99.6 สามารถเข้าถึงระบบสุขภาพได้ และได้กลายเป็นระบบสวัสดิการทางด้านสาธารณสุขที่มีความแข็งแกร่งและประสิทธิภาพระบบหนึ่งที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก ทั้งนี้ ความสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพมีสาเหตุสำคัญมาจากระบบนี้ได้ถูกศึกษาและพัฒนาอย่างเป็นระบบมาก่อนนำเสนอให้พรรคการเมืองเลือกไปทำนโยบายในช่วงของการเลือกตั้ง ไม่ได้เกิดจากความริเริ่มของฝ่ายการเมืองก่อน

## 1.2 นโยบายกองทุนหมู่บ้าน

รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจำนวน 70,000 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ในลักษณะเงินหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมของคนในชุมชน ประชาชนในหมู่บ้านสามารถกู้เงินจำนวนนี้เพื่อนำเงินไปลงทุนทางธุรกิจตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการหมู่บ้านได้ กองทุนหมู่บ้านทำให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ชุมชนเพื่อช่วยลดความยากจน และกองทุนหมู่บ้านยังเป็นการเพิ่มอำนาจของชุมชนในการจัดการกองทุนของตนเองด้วย ในภายหลังรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านเพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินงานต่าง ๆ ของการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ผลของการมีกองทุนหมู่บ้านทำให้เศรษฐกิจชุมชนมีการขยายตัว บางแห่งสามารถบริหารจัดการได้ดี บางแห่งก็มีปัญหาในการจัดการและขาดทุน การดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านที่รวดเร็วเป็นเพราะรัฐบาลใช้กลไกธนาคารของรัฐในการนำเงินของธนาคารไปดำเนินการก่อน และรัฐบาลค่อยตั้งงบประมาณชดเชยคืนในภายหลัง ถึงแม้นโยบายกองทุนหมู่บ้านไม่ได้มีเป้าหมายโดยตรงในการลดความเหลื่อมล้ำ แต่เป็นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ การลงทุน และอาชีพให้กับชุมชน ซึ่งอาจมีผลในการเพิ่มรายได้ให้กับชุมชนได้

## 1.3 นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร 3 ปี

เป็นการช่วยลดภาระดอกเบี้ยให้กับเกษตรกร และเลื่อนการจ่ายคืนหนี้ออกไปก่อน นโยบายนี้ช่วยให้เกษตรกรสามารถผ่อนคลายภาระหนี้สินออกไปก่อนได้ ถือเป็น การกระตุ้นเศรษฐกิจในอีกทางหนึ่ง เพราะเป็นการเพิ่มเงินในมือประชาชน จากการไม่ต้องจ่ายคืนหนี้ ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการบริโภคและการลงทุน โดยรัฐบาลมีภาระชดเชยดอกเบี้ยในช่วงการพักชำระหนี้ให้สถาบันการเงิน

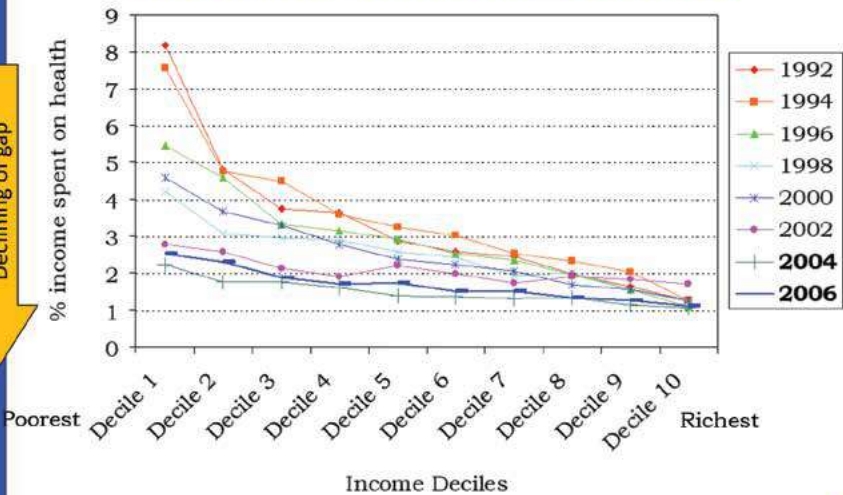


รัฐบาลทักษิณได้ออกชุดนโยบายหลายโครงการเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยในเมือง ภายใต้แนวคิด “เอื้ออาทร” เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีบ้านเป็นของตนเอง โดยรัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้ยูนิตละ 80,000 บาท และโครงการแท็กซี่เอื้ออาทร เป็นต้น แต่มาตรการเหล่านี้ ไม่ได้มีแนวทางการดำเนินโครงการที่มีประสิทธิภาพมากนัก ก่อให้เกิดปัญหาในเวลาต่อมา บ้านเอื้ออาทรเหลือขายไม่หมดเป็นจำนวนมากและสุดท้ายต้องขยายเกณฑ์ทางด้านรายได้ของผู้มีสิทธิซื้อบ้านเอื้ออาทรให้สูงขึ้น และมีปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันเพราะมีการเรียกรับเงินเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ

## ผลของการดำเนินนโยบาย

นโยบายของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรมีผลในการบรรเทาความเดือดร้อนทางการเงินได้ทันที และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของคนรายได้น้อยจำนวนมาก นโยบาย 30 บาท ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากสามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์เพิ่มขึ้นอย่างทั่วถึง จากการสรุปบทเรียน 10 ปีของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทย พบว่ามีผู้เข้าถึงบริการสุขภาพเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะคนยากจนมีการเข้าถึงการใช้บริการมากกว่าคนที่มีฐานะดีในระบบหลักประกันสุขภาพ มีผลให้คนยากจนได้รับการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐในสัดส่วนที่สูงกว่าคนมีฐานะดี และมีผลให้ช่องว่างการกระจายค่ารักษาพยาบาลระหว่างคนจนและคนรวยแคบลง (ภาพ 2) และโดยรวมทำให้ประชากรไทยเข้าถึงบริการสุขภาพผ่านระบบใดระบบหนึ่งรวมแล้วเกือบร้อยละ 99

## การจ่ายค่ารักษาพยาบาล: ช่องว่างภาระ รายจ่ายคนจนและคนรวยแคบลง



Source: Socio-Economic Survey 1992 - 2006 conducted by NSO.

สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย เครือสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข



ภาพ 2 : ภาระรายจ่ายค่ารักษาพยาบาลต่อรายได้แยกตามเศรษฐกิจฐานะ 10 กลุ่ม, ค.ศ. 1992 - 2006 (ปี 2535 - 2549)

ที่มา : สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบบริการสุขภาพ (สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์, 2556)

ในงานศึกษาของธรร ปีติติล และคณะ (2565) ยังคงพบเช่นกันว่า โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีการกระจายประโยชน์ไปสู่คนจน หรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยอย่างชัดเจน ในขณะที่สวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจมีลักษณะกระจายประโยชน์ไปสู่คนรายได้ปานกลางและสูงมากกว่า และกลุ่มผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมรวมทั้งกลุ่มที่ใช้ประกันสุขภาพภาคเอกชนเป็นกลุ่มที่จ่ายเงินค่าประกันสุขภาพเอง

นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข ในเชิงทรัพยากรโดยใช้ข้อมูลรายจังหวัด พบว่าจำนวนเตียงและแพทย์ ในกรุงเทพและปริมณฑลสูงกว่าในส่วนภูมิภาค โดยที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีทรัพยากรน้อยกว่าภูมิภาคอื่น ๆ และเป็นภูมิภาคที่มีความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขสูง แม้ว่าในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2537 ถึง 2560 ทรัพยากรทางด้านสาธารณสุขในภาคต่าง ๆ จะเพิ่มสูงขึ้น อย่างชัดเจน โดยอัตราการเพิ่มขึ้นในภูมิภาคจะค่อนข้างสูง เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนี้พบว่า ทรัพยากรทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นเตียงหรือแพทย์มีค่าสัมประสิทธิ์จีนี้ที่สูงกว่าความเหลื่อมล้ำของรายได้

อย่างไรก็ตาม นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่มีความรับผิดชอบต่อการคลังและอาจเป็นภาระทางการคลังในระยะยาว แม้ว่านโยบาย 30 บาทซึ่งรัฐบาลได้มีการออกกฎหมายหลักประกันสุขภาพรองรับจะก่อให้เกิดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางสุขภาพใหม่ โดยในปีแรก ที่เริ่มดำเนินการ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณทางการแพทย์เท่าเดิมก่อนที่จะมีนโยบายนี้ แต่มีวิธีการจัดสรรงบประมาณให้โรงพยาบาลแตกต่างจากเดิม แต่ก็พบว่างบประมาณที่โรงพยาบาลได้รับไม่เพียงพอต่อภาระการให้บริการทางการแพทย์ โดยโรงพยาบาลต่าง ๆ ต้องนำเงินสะสมที่มีอยู่เดิมมาอุดหนุนค่าใช้จ่าย บางโรงพยาบาลมีปัญหาคารขาดทุนโดยเงินสะสมที่มีอยู่ไม่พอเพียงในการอุดหนุน ในปีต่อมารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม และต้องมีการเพิ่มงบประมาณทางสุขภาพอย่างต่อเนื่องทุกปี พร้อม ๆ กับการขยายการรักษาโรคให้ครอบคลุมโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น และคุณภาพที่สูงขึ้น พบว่างบประมาณหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพิ่มขึ้น 3 เท่าในช่วง 17 ปี จาก 56 พันล้านบาทใน พ.ศ. 2546 เป็น 166 พันล้านบาท แต่โดยรวมงบประมาณหลักประกันสุขภาพยังมีสัดส่วนต่อ GDP น้อยกว่าร้อยละ 1 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาระทางการคลังจะเพิ่มขึ้นแต่ก็เป็นนโยบายที่สามารถลดภาระทางการเงินสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้อย่างตรงเป้า ทำให้รัฐบาลต่อ ๆ มายังคงอยู่ในแนวทางที่จะต้องจัดสรรเงินอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มคุณภาพของบริการทางการแพทย์ให้กับประชาชนในประเทศอย่างครอบคลุม

สำหรับนโยบายการพักชำระหนี้ ถึงแม้จะเป็นการช่วยผ่อนผันภาระหนี้ได้ชั่วคราว โดยรัฐบาลรับผิดชอบภาระดอกเบี้ยช่วงพักชำระหนี้ ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาภาระหนี้สินของเกษตรกรในระยะยาว เช่นเดียวกับกรณีกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งทำให้ชุมชนสามารถกู้หนี้ได้ง่ายขึ้นหลายแห่ง ก็มีปัญหาในการคืนหนี้ อย่างไรก็ตาม นโยบายทั้ง 2 จัดอยู่ในกลุ่มเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งก็พบว่าในช่วงเวลาของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2544-2548 เศรษฐกิจไทยมีการฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจน โดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงนี้ที่ร้อยละ 5 ต่อปี

ในทางการเมือง นโยบายประชานิยมของทักษิณ ชินวัตรได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมือง และนำไปสู่การชนะการเลือกตั้งสมัยที่ 2 อย่างถล่มทลาย และนโยบายประชานิยมกลายมาเป็นบรรทัดฐานในการนำเสนอนโยบายเพื่อการแข่งขันทางการเมือง พรรคการเมืองต่างๆ ต้องทำงานหนักมากขึ้น รับฟังประชาชนมากขึ้นว่าอะไรคือความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน ขณะที่ภาระทางการคลังยังคงเป็นปัญหาและจุดอ่อน เพราะยังคงมีการวิเคราะห์ภาระทางการคลังค่อนข้างน้อย แม้ว่าจะมีการออกกฎเกณฑ์ที่มากขึ้นทางด้านวินัยทางการคลัง และในท้ายที่สุดชัยชนะของทักษิณ ชินวัตรและนโยบายประชานิยมก็ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในแนวคิดทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตยนำไปสู่การเมืองสุดขั้ว

## 2. รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

รัฐบาลอภิสิทธิ์จัดตั้งขึ้นในช่วงปลาย พ.ศ. 2551 และเผชิญกับผลกระทบของวิกฤตการเงินในสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลกระทบไปทั่วโลก ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบ มีผลให้เศรษฐกิจของประเทศกลับมาหดตัวอีกครั้งหนึ่งในรอบ 10 ปี โดยมีการขยายตัวที่ร้อยละ -2.3 ใน พ.ศ. 2552 และรัฐบาลได้ดำเนินการแจกเงินจำนวน 2,000 บาท ให้กับผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 15,000 บาท ต่อเดือน เพื่อกระตุ้นกำลังซื้อภายในประเทศ ในขณะที่การส่งออกหดตัวจากผลของวิกฤตเศรษฐกิจ

แต่ว่านโยบายการแจกเงินไม่ได้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นนโยบายประชานิยม เนื่องจากเป็นนโยบายที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกใช้เพื่อกระตุ้นกำลังซื้อ ในประเทศ ขณะที่เผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ และเป็นการดำเนินการครั้งเดียว อย่างไรก็ตาม หลังจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจผ่านพ้นไป รัฐบาลได้นำเสนอนโยบายสวัสดิการเบี้ยผู้สูงอายุถ้วนหน้า 500 บาท โดยเป็นนโยบายที่พรรคประชาธิปัตย์ได้หาเสียงไว้แล้วในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2551 โดยกล่าวว่าเป็นเงินบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ แม้จะมีเสียงวิจารณ์ว่าโครงการนี้อาจจะสร้างภาระทางการคลัง เพราะเป็นที่คาดการณ์ว่าจำนวนผู้สูงอายุจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากความคุ้นเคยว่าจำนวนที่จ่ายเป็นจำนวนที่ภาครัฐจ่ายให้กับผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้และไม่มีผู้อุปการะเป็นการจ่ายในลักษณะสงเคราะห์ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากมายเพราะภาระหน้าที่นี้ได้โอนถ่ายไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว มีผลให้เกณฑ์ในการคัดเลือกผู้มีสิทธิมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ การนำเสนองานให้จ่ายเบี้ยผู้สูงอายุของพรรคประชาธิปัตย์จึงเป็นการเปลี่ยนจากเป้าหมายเฉพาะเจาะจงที่ผู้มีรายได้น้อย ยากจน มาสู่ระบบถ้วนหน้า และเมื่อมีเสียงวิจารณ์ว่าเป็นการใช้เงินที่ไม่มีประโยชน์เพราะไปจ่ายเงินให้คนรวยด้วย ก็มีการขอให้กลุ่มผู้มีฐานะไม่รับหรือบริจาคคืน

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งครั้งต่อมา พ.ศ. 2554 พรรคเพื่อไทยได้เสนอให้มีการเพิ่มเบี้ยผู้สูงอายุเป็น 600, 700, 800 และ 1,000 บาท ตามรอบของอายุที่เพิ่มขึ้นมิใช่เป็นเกณฑ์ตามเศรษฐกิจ และต่อมาระบบนี้ภายใต้ระบบแนวคิดเงินสวัสดิการบำนาญ ในการหาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2566 บางพรรคการเมืองได้เสนอให้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็น 3,000 บาทแบบถ้วนหน้า

เบี้ยผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าอาจจะไม่ได้ทำให้โครงสร้างความเหลื่อมล้ำเปลี่ยนแปลงไปมากนัก เพราะเป็นการจ่ายให้กับผู้สูงอายุเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนรวยหรือคนจน แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของกลุ่มคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยที่สูงอายุ และการให้แบบถ้วนหน้าทำให้นโยบายนี้มีปัญหาเรื่องการตกหล่นน้อย เมื่อเทียบกับระบบที่จ่ายให้เฉพาะกลุ่ม

### 3. รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นโยบายที่สำคัญ คือ นโยบายจำหน่ายข้าวทุกเม็ด โดยกำหนดราคาซื้อที่สูงกว่าราคาตลาด เป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลเพื่อไทยใช้ในการหาเสียง โดยในเบื้องต้นคาดว่าจะใช้เงินหมุนเวียนประมาณ 5 แสนล้านบาท โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกรที่เป็นชาวนา และรัฐบาลสามารถคุมราคาข้าวในตลาดโลกได้ ในทางปฏิบัติจริงมีการรับซื้อข้าว 5 ฤดูในช่วง 2554/55 – 2556/57 วงเงินในการรับซื้อและจัดการเพิ่มขึ้นเป็น 9.85 แสนล้านบาท โครงการนี้ถูกวิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะจากนักเศรษฐศาสตร์ว่าจะสร้างปัญหาและผลกระทบต่อการค้าข้าวของไทยในตลาดโลกและรัฐบาลจะขาดทุนเป็นจำนวนมาก

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2557) ได้ประเมินโครงการนี้ โดยพบว่าโครงการรับจำหน่ายข้าว 5 ฤดู (2554/55 – 2556/57) มีค่าใช้จ่ายรวม 9.85 แสนล้านบาท เงินที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นเงินนอกงบประมาณที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐ โดยรัฐบาลไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา และมีการขาดทุนทางบัญชีมากกว่าร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่าย ผลการประเมินโครงการ พบว่า

1. แม้ว่าชาวนาทั่วประเทศ ทั้งผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วม จะได้รับผลประโยชน์ส่วนเกิน (producer surplus) รวมกันเป็นมูลค่าสูงถึง 5.6 แสนล้านบาทจากโครงการรับจำหน่ายข้าว แต่ประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับชาวนารายกลางและรายใหญ่ ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชลประทานภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง และเมื่อวัดต้นทุนสวัสดิการพบว่า ความสูญเสียต่อสังคมสูงกว่าประโยชน์ที่ตกกับชาวนาและผู้บริโภคถึง 1.23 แสนล้านบาท โดยความสูญเสียนี้ยังไม่นับรวมความเสียหายอื่น ๆ ที่วัดไม่ได้ เช่น ชื่อเสียงและคุณภาพข้าวไทย ความเสียหายของโครงสร้างการค้าข้าวแบบแข่งขันดั้งเดิม
2. เกิดการทุจริตในการระบายข้าวค่อนข้างสูงถึงประมาณ 1 แสนล้านบาท ประกอบด้วย การทุจริตจากการระบายข้าวในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

การค้าข้าวแบบรัฐต่อรัฐ ร้อยละ 44 การทุจริตที่เลือกขายข้าว ให้พรรคพวก ร้อยละ 21 และการทุจริตจากโครงการข้าวถุง ร้อยละ 8 และการทุจริตจากการลักลอบนำข้าวดีในโครงการ ไปขายและแทนด้วยข้าวคุณภาพต่ำ ร้อยละ 25 การทุจริต ทั้ง 2 ประเภทเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการสต็อก และการระบายข้าว ส่วนการขโมยข้าวในโกดังอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ มูลค่าการทุจริตยังไม่นับรวม การทุจริตของชาวนา โรงสี ผู้ตรวจข้าว และเจ้าของโกดัง เช่น การนำข้าวจากต่างประเทศมาสวมสิทธิ์ การออกใบประทวน ปลอม และการทุจริตค้ารักษาสภาพข้าว

3. ผลสำรวจทัศนคติของชาวนา โรงสี เจ้าของโกดัง ผู้ตรวจข้าว พบว่า เกษตรกรมีความพอใจต่อโครงการรับจำนำข้าวสูงกว่าโรงสี ส่วนความเห็นต่อการทุจริตพบว่า เกษตรกรในโครงการให้คะแนน การทุจริตในระดับปานกลาง แต่เกษตรกรนอกโครงการในภาคกลาง ให้คะแนนการทุจริตว่ามีการทุจริตค่อนข้างมาก ในขณะที่เจ้าของ โรงสีและเจ้าของโกดังให้คะแนนการทุจริตค่อนข้างสูง
4. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ด ที่ราคาปรับจำนำสูงกว่าราคาในตลาด ทำให้ชาวนา โรงสี และ เจ้าของโกดัง มีการขยายกำลังการผลิตในทุกส่วน จนโรงสีมีกำลัง การผลิตมากกว่าการผลิตโดยปกติถึงเกือบ 3 เท่า

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2557) สรุปว่า แม้ว่าโครงการนี้จะช่วย กระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นก็ตามแต่จะส่งผลต่อการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ ในระยะกลาง เพราะรัฐมีภาระที่ต้องแบ่งงบประมาณไปชำระหนี้จำนวนมาก

นอกจากนี้ แม้โครงการนี้จะมีส่วนช่วยยกระดับชาวนาผู้ปลูกข้าว แต่ผู้ได้รับผลประโยชน์กลับเป็นชาวนาขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งน่าจะ ไม่ใช่ชาวนาที่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น นโยบายนี้จึงอาจจะไม่ได้ช่วย ในการลดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจ แต่ได้ทิ้งปัญหาไว้มากมาย

ตั้งแต่การทุจริต ซึ่งปรากฏว่ามีการฟ้องร้องผู้เกี่ยวข้องทั้งนักการเมือง และข้าราชการในข้อหาทุจริตคอร์รัปชันจำนวนหลายคน การบิดเบือนตลาด การค้าขายในประเทศและการส่งออก การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และภาระทางการคลัง

## 4. รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

การยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนใน พ.ศ. 2557 และจัดตั้งรัฐบาลทหาร ขึ้นมา มีการอ้างสาเหตุหลายประการตั้งแต่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทางการเมืองแล้ว ยังได้กล่าวถึงความล้มเหลวของการนำเสนอนโยบาย ประชาชนนิยมของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบาย รับจํานำข้าวทุกเม็ดของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าก่อให้เกิดภาระทาง การคลังในระดับสูงและมีการทุจริตสูงเช่นกัน ดังนั้น รัฐบาลทหารที่จัดตั้งขึ้น จึงจัดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนา ประเทศในระยะยาวเพื่อลดการพึ่งพิงนโยบายประชานิยม

นอกจากนี้ รัฐบาลได้จัดทำโครงการประชารัฐเพื่อแก้ปัญหาความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำ มีการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคมที่ชัดเจนขึ้น หลายโครงการ โดยพยายามทำให้เป็นเหมือนระบบสวัสดิการ โดยมี การออกพระราชบัญญัติเพื่อรองรับระบบที่ชัดเจน เช่น โครงการเงินอุดหนุน สำหรับเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 6 ปี จากครอบครัวผู้มีรายได้น้อย และโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

ในที่นี้จะหยิบยกโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐขึ้นมาพิจารณา เพราะเป็นโครงการที่ชัดเจนว่ามีการดำเนินการกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ที่มีสิทธิในการลงทะเบียนเลือกตั้ง เนื่องจากกำหนดอายุไว้ที่ 18 ปีขึ้นไป และเกณฑ์ที่กำหนดทำให้สามารถครอบคลุมผู้มีสิทธิลงทะเบียนได้ถึง เกือบร้อยละ 30



โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีเป้าหมายสำคัญ 5 ประการคือ (วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์, 2565)

1. แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ
2. เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายภาครัฐโดยการอุดหนุนเงินเฉพาะเจาะจงให้ผู้มีรายได้น้อย
3. ลดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรสวัสดิการโดยการบูรณาการข้อมูล
4. ลดภาระค่าใช้จ่ายและเพิ่มกำลังซื้อให้กับผู้มีรายได้น้อย
5. กระตุ้นเศรษฐกิจฐานรากจากการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ

บัตรสวัสดิการแห่งรัฐใช้เงินทุนจากกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2561 เป็นกองทุนจัดตั้งโดย พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี ก่อนที่จะเปลี่ยนไปใช้เงินจากกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะจาก พ.ร.บ.การจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 และเมื่อปีงบประมาณจัดสรรที่ให้กองทุนไม่เพียงพอ ก็สามารถขออนุมัติเพิ่มเติมได้จากงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ทั้งนี้ โครงการในลักษณะเงินโอนเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ นี้ได้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

1. มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เปิดให้มีการลงทะเบียนครั้งแรกในช่วง 15 กรกฎาคม - 16 สิงหาคม พ.ศ. 2559 สำหรับผู้มีรายได้น้อยกว่า 100,000 บาท/ปี ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป โดยมีผู้มีสิทธิที่ลงทะเบียนจำนวน 7.5 ล้านคน เป็นการโอนครั้งเดียวในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 โดยผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาท/ปี ได้รับเงินโอน 3,000 บาท และผู้มีรายได้มากกว่า 30,000 แต่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี ได้รับเงินเงินโอน 1,500 บาท รวมใช้งบประมาณทั้งสิ้น 17,469 ล้านบาท

2. ประชากรสวัสดิการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยจ่ายเป็นรายเดือน มีเกณฑ์รายได้ไม่เกิน 100,000 บาท/ปี และมีทรัพย์สินทางการเงินไม่เกิน 100,000 บาท และมีการจำกัดขนาดของที่ดิน ที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน โดยมีการกำหนดวงเงินในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่สามารถนำไปใช้จ่ายซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคเดือนละ 200-300 บาท ส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม และวงเงินค่าเดินทาง เปิดให้มีการลงทะเบียนใหม่ 3 เมษายน – 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 มีผู้ลงทะเบียนประมาณ 14 ล้านคน และผ่านการพิจารณา 12.2 ล้านคน ต่อมาเปิดให้มีการลงทะเบียนเพิ่มเติม เพราะถูกวิจารณ์ว่ารีบร้อนและทำให้คนบางกลุ่มเข้าไม่ถึงสิทธิ รวมผู้ลงทะเบียนที่มีสิทธิทั้ง 2 ครั้ง 14.5 ล้านคน รัฐบาลได้เริ่มจ่ายรายเดือนตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2560 ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2566 รัฐบาลใช้เงินประมาณปีละไม่ต่ำกว่า 40,000 ล้านบาท รวม 6 ปีใช้เงินงบประมาณไปแล้วประมาณ 3.3 ล้านบาท และขณะเดียวกัน รัฐบาลอาจจะเพิ่มเติมมาตรการเสริมเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีการเพิ่มงบประมาณช่วยเหลือที่กำหนดเป็นการเฉพาะอีกหลายรายการ ทำให้งบประมาณที่ใช้ในปี พ.ศ. 2562 เพิ่มขึ้นเป็น 93,155 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 เป็นจำนวนประมาณ 65,413.8 ล้านบาท ขณะที่ในปีอื่น ๆ ใช้เงินงบประมาณไปประมาณปีละ 34,000-48,000 ล้านบาทเท่านั้น และทั้ง 2 ปีงบประมาณก็เป็นปีที่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป

มีการวิจารณ์ว่าการดำเนินโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทำให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยผ่านการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยพรรคการเมืองหยิบยื่นผลประโยชน์บางอย่างให้ประชาชน จำนวนผู้ลงทะเบียนประมาณ 14.6 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 28 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และในช่วงก่อนการเลือกตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และ 2566

รัฐบาลได้เพิ่มรายการช่วยเหลือเฉพาะแบบมีกำหนดระยะเวลาอีกหลายรายการ ทำให้ค่าใช้จ่ายเงินโอนผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใน พ.ศ. 2562 เพิ่มขึ้น 2 เท่าของ พ.ศ. 2561 และงบประมาณสำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใน พ.ศ. 2566 เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าของ พ.ศ. 2565

**ตารางที่ 2 : จำนวนเงินงบประมาณและจำนวนผู้ได้รับสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2566**

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนผู้รับสิทธิ (ล้านคน)
2561	43,614.5	14.2
2562	93,155.4	14.6
2563	47,843.5	13.9
2564	48,216.0	13.5
2565	34,986.4	13.2
2566	65,413.8	14.6

**ที่มา :** รายงานประจำปีกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และ 2565; ร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2563) ได้เปิดเผยผลการตรวจสอบโครงการประชารัฐสวัสดิการใน พ.ศ. 2563 ว่า การดำเนินการโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐยังไม่รัดกุมเหมาะสม ได้ฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง และไม่ปัจจุบัน ดังนี้

1. การจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย (ซึ่งก็คือ ผู้มีรายได้น้อย) ยังไม่ครอบคลุม กว้างขวาง เพียงพอ ทั้งยังมีความคลาดเคลื่อนและไม่เป็นปัจจุบัน ส่งผลให้ผู้ที่ไม่ได้มีรายได้น้อยกลับได้รับความช่วยเหลือ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดความไม่คุ้มค่า ไปไม่น้อยกว่า 2,000 ล้านบาท ขณะเดียวกันผู้ที่มีรายได้น้อยหรือคนที่อยู่ในสภาวะยากจน กลับต้องเสียโอกาสที่จะได้รับ

ความช่วยเหลือ จึงแสดงให้เห็นว่าโครงการฯ ไม่ได้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ โดยกระบวนการลงทะเบียนมีจุดอ่อนสำคัญคือ การรับลงทะเบียนบนทึกข้อมูลโดยไม่มีการสอบถามตรวจสอบ และรับรองความถูกต้อง การปฏิบัติงานตามโครงการเป็นไปอย่างเร่งรีบ และหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการเพื่อตรวจสอบข้อมูลคุณสมบัติผู้ลงทะเบียนยังไม่ครอบคลุมทรัพย์สินบางประเภทและผู้ลงทะเบียนไม่มีสิทธิอุทธรณ์กรณีไม่ผ่านการพิจารณา

2. การพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรยากจนโดยมีแรงจูงใจในการเพิ่มวงเงินนั้น กลุ่มเป้าหมายไม่ได้เข้าฝึกอบรมพัฒนาทักษะอาชีพภายในระยะเวลาที่กำหนด (ธันวาคม พ.ศ. 2561) ทำให้การจัดอบรมสำหรับผู้ที่ต้องการจะเข้าร่วมอย่างแท้จริงต้องชะลอออกไป และผู้ที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายเข้ารับการอบรมเข้าร่วมได้เพียงร้อยละ 39 เท่านั้น และยังปรากฏผู้ที่ไม่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายแต่ต้องการเข้าร่วมอบรมอีกจำนวนมาก ในแง่นี้รัฐบาลจึงต้องจ่ายงบประมาณอย่างไม่คุ้มค่าไปไม่น้อยกว่า 3,200 ล้านบาท ที่สำคัญก็คือ รัฐบาลไม่สามารถใช้ข้อมูลที่มีอยู่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ
3. การช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐบางรายการยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์และยังเพิ่มความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงด้วย เช่น การเข้าถึงไฟฟ้า ประปา รถไฟ และรถ บขส. เป็นต้น ทั้งนี้ยังไม่กล่าวถึงสินค้าอุปโภคบริโภคในร้านค้าธงฟ้าประชารัฐซึ่งมีราคาไม่แตกต่างจากท้องตลาด จึงไม่สามารถลดค่าครองชีพของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้

ด้วยเหตุนี้ สตง. จึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบจัดเก็บข้อมูลเชิงลึกให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน มีระบบอุทธรณ์สิทธิให้แก่ประชาชนและผู้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการของรัฐ ทำการประชาสัมพันธ์ให้แก่หน่วยงาน ประชาชน และสังคมวงกว้าง พร้อมทั้งมีการทบทวนติดตามการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในการลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐใหม่ใน พ.ศ. 2565 รัฐบาลได้นำข้อเสนอแนะของ สตง. มาปรับปรุงกระบวนการลงทะเบียน ทั้งในด้านการตรวจสอบสิทธิจากหลายหน่วยงาน และเปิดให้มีการอุทธรณ์สิทธิได้ ในการลงทะเบียนใหม่ครั้งนี้ จำนวนผู้ลงทะเบียนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 14 ล้านคน เป็น 22 ล้านคน แต่ผ่านการพิจารณาประมาณเพียง 14.6 ล้านคน และในการลงทะเบียนครั้งใหม่รัฐบาลได้ขยายเกณฑ์ผู้มีสิทธิให้กว้างขึ้นโดยนับรวมผู้ที่มีหนี้เงินกู้ที่อยู่อาศัย โดยเป็นหนี้ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท และได้มีการขยายสิทธิในวงเงินค่าใช้จ่ายเป็น 300 บาทอัตราเดียว และมีการขยายวงเงินค่าก๊าซหุงต้ม และค่าเดินทางเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยของ ธร ปีติดีล และคณะ (2565) ได้ระบุว่าโครงการสวัสดิการแห่งรัฐมีปัญหาสำคัญ คือ การรั่วไหลและการตกหล่น โดยพบว่า การใช้ข้อมูลจากสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติใน พ.ศ. 2562 มาใช้คัดเลือกและจัดกลุ่มผู้ผ่านคุณสมบัติ มีอัตราผู้ตกหล่นไม่ได้รับบัตรสวัสดิการสูง (Exclusion error) ถึงมีร้อยละ 57 และมีการรั่วไหลที่ผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการถึงแม้จะไม่มีคุณสมบัติ (Inclusion error) ร้อยละ 11 โดยการรั่วไหลมีสาเหตุสำคัญจากเกณฑ์ทางด้านรายได้เพราะพิสูจน์ยาก เนื่องจากผู้รับบัตรสวัสดิการของรัฐเป็นผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวมากถึงร้อยละ 43.4 และเป็นผู้ช่วยธุรกิจ ในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้างถึงร้อยละ 21.5

ตัวเลขดังกล่าวสอดคล้องกับการประเมินของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่พบว่า สัดส่วนของคนที่ได้รับบัตรสวัสดิการของรัฐมีเพียงร้อยละ 49.7 นอกจากนี้ในรายงาน The 101.world ซึ่งใช้ข้อมูลจากสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติใน พ.ศ. 2564 มาวิเคราะห์ประสิทธิภาพการคัดกรองตามเกณฑ์การรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐพบประเด็นการตกหล่นและรั่วไหลคล้ายกับงานของ วีระวัฒน์ โดยพบว่ามีการตกหล่นของผู้มีสิทธิที่ร้อยละ 57 และที่รั่วไหลประมาณร้อยละ 20

เมื่อศึกษาถึงการกระจายประโยชน์ วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร (2565) พบว่า การกระจายประโยชน์ของนโยบายไม่ได้มีลักษณะก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะหากไม่มีปัญหาการตกหล่น และพบว่านโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ค่อนข้างน้อยมาก โดยส่งผลต่อสัมประสิทธิ์จีนิเพียง 0.006266 ในกลุ่มผู้มีบัตร แสดงให้เห็นว่านโยบายนี้ยังคงไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มที่ยากจนที่สุดได้ และแม้ว่าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มครัวเรือนรายได้ต่อหัวต่ำสุดร้อยละ 40 ล่างก็ตาม แต่ผู้วิจัยก็พบว่ายังมีผู้ถือบัตรอีกร้อยละ 10 อยู่ในกลุ่มร้อยละ 40 บน

ขณะเดียวกันเป้าหมายในการใช้มาตรการบัตรสวัสดิการของรัฐที่ต้องการให้มีการให้เงินโอนอย่างมีเงื่อนไข คือดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดหางาน และการยกระดับทักษะฝีมืออาชีพ แต่อย่างไรก็ตามพบว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปได้โดยสมัครใจ และมีปัญหาในการดำเนินการดังที่สะท้อนจากผลการตรวจสอบของ สตง.

ถึงแม้โครงการนี้จะออกแบบให้เป็นระบบสวัสดิการของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามพบว่า โครงการนี้ได้ถูกใช้ไปเพื่อการดึงคะแนนเสียงเช่นเดียวกัน เพราะในปีที่จะมีการเลือกตั้ง รัฐบาลได้เพิ่มเติมมาตรการเป็นการเฉพาะที่มีการกำหนดระยะเวลาให้กับผู้มีสิทธิในบัตรสวัสดิการของรัฐ ซึ่งปรากฏว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และ 2566 งบประมาณที่ใช้สำหรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มสูงกว่าปีปกติค่อนข้างมาก และขณะเดียวกัน พรรคพลังประชารัฐ และพรรคไทยสร้างชาติ ได้เสนอว่าจะเพิ่มเงินโอนเพื่อการซื้อสินค้าและบริการจาก 300 บาทเป็น 700 บาท และ 1,000 บาทตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการใช้โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในลักษณะโครงการประชานิยมเช่นกัน เพราะถ้าการต้องจ่ายเงินโอนเพิ่มจาก 300 บาทเป็น 1,000 บาท ก็ย่อมจะมีผลให้เงินงบประมาณที่ต้องใช้เพิ่มจากประมาณ 45,000 ล้านบาท เป็นมากกว่าปีละ 1 แสนล้านบาท

## บทสรุป

เป็นที่ยอมรับกันอย่างชัดเจนว่า นโยบายประชานิยมมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยโดยเฉพาะในชนบท ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ และมีทิศทางของการพัฒนาสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาว่านโยบายประชานิยมเหล่านี้มีส่วนในการลดความเหลื่อมล้ำมากเพียงใด ก็คงต้องพิจารณาเป็นรายนโยบายไป

สำหรับนโยบายที่ชัดเจนว่าสามารถทำให้ลดความเหลื่อมล้ำ และได้พัฒนาจากโครงการประชานิยมไปสู่ระบบสวัสดิการที่มีความยั่งยืนคือระบบหลักประกันสุขภาพที่มีจุดเริ่มต้นจากนโยบายหาเสียงของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร “30 บาทรักษาทุกโรค” เช่นเดียวกับนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่ผลการศึกษาพบว่า สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้บ้าง แม้ว่าจะเล็กน้อย โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการตกหล่นในการลงทะเบียนและการรัวไหลไปสู่ผู้ที่ไม่มียศสิทธิ โดยผู้ที่ไม่มียศสิทธิถึงร้อยละ 10 อยู่ในกลุ่มร้อยละ 40 บน และรวมถึงการออกแบบระบบที่ยังมีปัญหาค่อนข้างมาก ทำให้ยังไม่สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการช่วยยกระดับรายได้ของผู้ถือบัตรได้ ถึงการจ้างงาน จัดหางาน และการยกระดับทักษะฝีมืออาชีพ หรือกล่าวง่าย ๆ คือ หาคอนจันเจอ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนได้

ความสำเร็จของระบบหลักประกันสุขภาพที่ก่อให้เกิดผลทางด้านการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านสุขภาพได้อย่างชัดเจน และสามารถสร้างระบบที่ยั่งยืนต่อเนื่องได้ อาจจะสรุปได้ว่าเป็นผลจากการสร้างความสมดุลระหว่างการเมืองและการออกแบบระบบทางเทคนิคที่ดีที่มีกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีหลักสำคัญ 4 ประการ คือ ประชาชนต้องเข้าถึงบริการอย่างครอบคลุม มีระบบการควบคุมค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินและการคลัง และการสร้างระบบที่มีธรรมาภิบาลและโปร่งใส และที่สำคัญคือการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคผู้ให้บริการผ่านผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน

และรวมถึงการมีเครือข่ายภาคประชาชนในการขับเคลื่อนและพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพ

นโยบายจำนำข้าวทุกเม็ดในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด ได้ก่อให้เกิดปัญหามากมาย ทั้งไม่สามารถลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้เพราะกลุ่มที่ได้ประโยชน์ที่เป็นชาวนา ส่วนใหญ่เป็นชาวนารายกลางและรายใหญ่ ซึ่งไม่น่าจะอยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย มีต้นทุนสวัสดิการสูงกว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้น เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมาก บิดเบือนตลาดการค้าข้าว ทำลายการส่งออกและโครงสร้างการค้าข้าวในตลาดแข่งขัน และเกิดภาระทางการคลังค่อนข้างมาก แสดงให้เห็นคุณภาพของการออกแบบระบบที่ไม่ดี สำหรับนโยบายประชานิยมที่มีผลต่อภาคเศรษฐกิจ สามารถเป็นนโยบายที่ดี และส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวได้ ถ้าโครงการนั้นมีเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน และมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนานวัตกรรม (Naphon Phumma and Tanadej Vechsuruck, 2021)

สุดท้ายเมื่อพิจารณาภาพรวมพบว่า ความเหลื่อมล้ำในประเทศดีขึ้น โดยงานศึกษาของธรรมาพิชิต และคณะพบว่า เป็นผลมาจากเงินโอนภาครัฐ แต่ไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต เพราะเมื่อพิจารณาเฉพาะรายได้ที่เกิดจากการทำงาน พบว่าความเหลื่อมล้ำแย่ลง นอกจากนี้แล้วพบว่า การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สำคัญประการหนึ่งคือการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจซึ่งสามารถทำได้ผ่านระบบการศึกษา ฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงานและอาชีพ ก็มีการดำเนินการหรือให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย จึงทำให้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทำโดยผ่านการจัดสวัสดิการให้ ซึ่งทำให้เกิดภาระทางการคลังมากขึ้น โดยรัฐบาลต่าง ๆ ที่ผ่านมามีแนวโน้มในการเพิ่มรายได้ภาครัฐที่ชัดเจน จึงทำให้การจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทำได้อย่างมีข้อจำกัดเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ การไม่มีกลไกในการแก้ไขโครงสร้างความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเห็นได้ชัดในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญวิกฤตโควิด คนที่มีฐานะร่ำรวยร้อยละ 1 ของประเทศยังสามารถสะสมความมั่งคั่งได้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผลกระทบนี้ทำให้



คนที่มีรายได้น้อยมีรายได้น้อยลงไปอีก จึงส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำมากขึ้น เห็นได้จากดัชนีความเหลื่อมล้ำใน พ.ศ. 2562 อยู่ที่ 0.403 เพิ่มขึ้นเป็น 0.430 ใน พ.ศ. 2564

จึงเป็นการยากที่จะแยกระหว่างนโยบายประชานิยมกับการจัดสวัสดิการสังคม และการศึกษาผลของนโยบายประชานิยมต่อความเหลื่อมล้ำ เป็นเรื่องที่ซับซ้อน เพราะนโยบายประชานิยมอาจจะเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การจัดระบบสวัสดิการสังคมเช่นกรณีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือในกรณีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐโดยคาดหวังจะให้เป็นสวัสดิการสังคมเฉพาะกลุ่ม แต่ก็สามารถแทรกนโยบายเชิงประชานิยมเพื่อดึงคะแนนเสียงได้เช่นกัน หรือโครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด ซึ่งผลประโยชน์ตกกับกลุ่มชาวนา แต่ไม่ใช่ชาวนาทุกคนที่เป็นผู้มีรายได้น้อย กลายเป็นผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกกับชาวนาที่มีฐานะ อย่างไรก็ตาม โดยรวมแล้วพบว่าโครงการประชานิยมทั้งหมดยังมีส่วนในการลดความเหลื่อมล้ำค่อนข้างน้อย เพราะปัญหาการตกหล่นและรั่วไหลในการจัดสวัสดิการประเภทเฉพาะเจาะจงกลุ่ม และขณะเดียวกันการแก้ความเหลื่อมล้ำไม่ได้มีการแก้ไขโครงสร้าง และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ จึงทำให้การลดความเหลื่อมล้ำเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างน้อย และท้ายที่สุดรัฐบาลมักจะมึนโยบายอื่นๆ ที่กระจายผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยปานกลางถึงสูง เช่น การลดอัตราภาษีเพิ่มรายการลดหย่อน เป็นต้น จึงทำให้โดยภาพรวมแล้วการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความเหลื่อมล้ำทำได้น้อย และมีลักษณะผกผันมาโดยตลอด

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

ดิ วันโอวัน เวิลด์ (The 101.world). (2566, 2 มีนาคม). *บัตรคนจน ที่คนจนจริง ครึ่งหนึ่งเข้าไม่ถึง: 5 ปี นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ*. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/mistarget-welfare-card/>

ธร ปีติดีล, เฉลิมพงษ์ คงเจริญ, ภาวิน ศิริประภาณุกุล, ชญานี ชวระโนทย์ และ ธนศักดิ์ เจนมานะ. (2565). *โครงการ Social Monitor สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.).

นิพนธ์ พัวพงศกร, กำพล ปั่นตะกั่ว, และชมพูนุช นันทจิต. (2557). *การคอร์รัปชัน: กรณีศึกษาโครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).

บีบีซี นิวส์ ไทย (BBC News ไทย). (2566, 19 มกราคม). *บัตรประชาชน: 5 ปี “บัตรคนจน” ในวันที่ พบชร. หาเสียงเพิ่มเงินเป็น 700 บาท*. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/articles/cw8gxxg7qn46o>

วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร. (2565). การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ. ใน ธร ปีติดีล และคณะ, *โครงการ Social Monitor สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย* (น. 8-1-8-16). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.).

สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์. (2556). สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบบริการสุขภาพ. ใน *งานการประชุมวิชาการการวิจัยระบบสาธารณสุข ประจำปี 2556 การลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มความเป็นธรรมด้านสุขภาพ*. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2563). รายงานการตรวจสอบการดำเนินงาน  
โครงการประชารัฐสวัสดิการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.  
สืบค้นจาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/inspection-results/3%20บทสรุปผู้บริหาร.pdf>

## ภาษาอังกฤษ

- Caiani, M. and Graziano, P. (2022). The Three Faces of Populism in power: Polity, Policies and Politics. *Government and Opposition*, 57, 569-588.
- ELkjeer, M. A. and Klitgaard, M. B. (2021). *Economic in Equality and Political Responsiveness: A Systematic Review*. *Perspective on Politics*, 22(2), 318-337. doi: 10.1017/S1537592721002188.
- Guiso, L., Herrera, H., Morelli, M. and Sonno, M. (2017). *Populism: Demand and Supply*. CEPR Discussion Paper No. DP11871.
- Health Insurance System Research Office. (2012). Thailand's Universal Coverage Scheme: Achievements and Challenges. An Independent Assessment of the First 10 Years (2001-2010). Nonthaburi, Thailand: Health Insurance System Research Office.
- Hewison, K. (2017). Reluctant Populists: Learning populism in Thailand. *International Political Science Review*, 38(4), 426-440.
- Muno, W. and Pfeiffer, C. (2022). Populism in power-A comparative analysis of populist governance. *International Area Studies Review*, 25(4), 261-279.
- Margalit, Y. (2019). Economic Insecurity and the Causes of Populism, Reconsidered. *Journal of Economic Perspectives*, 33(4), 152-170.

- Naphon Phumma and Tanadej Vechsuruck. (2022). Economic Paradigm and Demand-Side Populist Policies in Thailand. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 10, 161-172.
- Scheiring, G., Serrano-Alarcon, M., Moise, A., McNamara, C., and Stuckler, D. (2024). The Populist Backlash Against Globalization: A Meta-Analysis of the Causal Evidence. *British Journal of Political Science*, 54(3), 892-916.
- World Bank. (2019). *Thailand Economic Monitor: Inequality, Opportunity and Human Capital*. Bangkok, Thailand: World Bank.
- World Bank. (2023). *Bridging the Gap: Inequality and Jobs in Thailand*. Bangkok, Thailand: World Bank.



# 6

## เศรษฐศาสตร์การเมือง ว่าด้วยประชานิยม

รองศาสตราจารย์ ดร.สิริลักษณ์ คอมันตร์<sup>1,2</sup>

### บทคัดย่อ

นโยบายประชานิยมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างกว้างขวางและยาวนาน การดำเนินนโยบายอย่างรอบคอบจึงมีความสำคัญยิ่ง ประสบการณ์ของหลายประเทศที่ดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างขาดการไตร่ตรองและการวิเคราะห์อย่างถูกต้องในเชิงวิชาการเป็นบทเรียนที่ดี ที่ชี้ให้เห็นความเสียหายขั้นหายณะที่อาจเกิดขึ้น และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ วินัยการเงินการคลัง เสถียรภาพและความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว ในบทนี้ “ประชานิยม” หมายถึง นโยบายที่นักการเมืองนำมาใช้หาเสียง โดยมุ่งประโยชน์ทางการเมืองและคะแนนนิยม

<sup>1</sup> ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. วิไลเยม วิน แอลลิส และดร. อรพินท์ สพโชคชัย สำหรับข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.รองประธานมูลนิธินโยบายสาธารณะเพื่อสังคมและธรรมาภิบาล อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ในการเลือกตั้งเป็นอันดับแรก โดยการอ้างถึงปัญหาต่างๆ ในสังคม โดยที่นโยบายเหล่านั้นไม่ได้ผ่านการศึกษาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนตามหลักวิชาการ ประชาชนย่อมอาจเกิดจากความตั้งใจดีที่จะแก้ปัญหาของประชาชน แต่ขาดความรอบคอบ หรือเป็นนโยบายที่อ้างถึงประชาชน แต่มีวาระแอบแฝง ผลประโยชน์ทับซ้อน และออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้เครือข่ายพรรคพวกโดยทุจริต นโยบายประชานิยมดำรงอยู่ได้เพราะระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างบุคคลในองค์กรต่างๆ ซึ่งสามารถประกอบเป็นทุนสังคมที่ดี ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันก็อาจเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์โดยผู้กำหนดนโยบาย นำความหายนะมาสู่ประชาชนระดับรากหญ้าได้ บทนี้จะนำตัวอย่างข้อมูลและการวิเคราะห์ในเชิงวิชาการที่จำเป็นต้องกระทำ หากการดำเนินนโยบายจะประสบผลสำเร็จตามที่ประกาศ

## 1. บทนำ

คำว่า “ประชานิยม” อาจมีความหมายต่างๆ กัน และอาจถูกใช้ในเชิงบวก ในลักษณะของนโยบายหรือโครงการที่ให้ประโยชน์แก่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสและยากจน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความไม่เป็นธรรมทางสังคม กระจายรายได้ให้มีความเสมอภาคและทัดเทียมกันมากขึ้น ความพยายามที่จะทำประโยชน์ให้ประชาชน เป็นอุดมการณ์ที่น่านับถือ แต่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวังมีการศึกษาวิเคราะห์นโยบายเหล่านั้นในเชิงวิชาการ ถึงความเป็นไปได้ที่จะบรรลุผลและผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ อย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพการมีส่วนร่วม และมีความพร้อมรับผิดชอบหากไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ในบทนี้ “ประชานิยม” หมายถึง นโยบายและโครงการภาครัฐที่มุ่งให้ประโยชน์แก่บุคคลบางกลุ่มบางพวก เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและคะแนนนิยม โดยโครงการหรือนโยบายเหล่านั้น มิได้มีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบและถูกต้องตามหลักวิชาการถึงประโยชน์และผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจโดยรวม อีกทั้ง ยังมิได้ส่งผลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมทางสังคมดังที่หยิบยกมาอ้าง

บทนี้ เริ่มจากการศึกษาประสบการณ์ประชานิยมที่สำคัญในประเทศต่าง ๆ ในแง่ของผลดีและผลเสียเพื่อถอดบทเรียน จากนั้นเป็นการวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้นโยบายประชานิยมมีการใช้อย่างกว้างขวาง และคงอยู่ได้ เพราะเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ พร้อมตัวอย่างนโยบายประชานิยมในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ในเชิงหลักวิชาการถึงความเป็นไปได้และเงื่อนไขที่จำเป็น ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ตลอดจนข้อดีข้อเสีย และผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ

## 2. ความหมายของ “ประชานิยม” และประสบการณ์ในต่างประเทศ

ประชานิยมไม่ใช่เรื่องใหม่ และอาจมีความหมายแตกต่างกันในบางยุคบางสมัย และตามแนวคิดของสำนักคิดที่ต่างกัน ในบทนี้ “ประชานิยม” หมายถึง นโยบายที่มุ่งประโยชน์ในทางการเมืองและคะแนนนิยมในการเลือกตั้งเป็นอันดับแรก อาศัยการอ้างถึงปัญหาต่างๆ ในสังคม โดยที่นโยบายประชานิยมเหล่านั้นไม่ได้ผ่านการศึกษาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนตามหลักวิชาการ ประชาชนอาจเกิดจากความตั้งใจดีที่จะแก้ปัญหาของประชาชนแต่ขาดความรอบคอบ หรือเป็นนโยบายที่อ้างถึงประชาชน แต่มีวาระแอบแฝง ผลประโยชน์ทับซ้อน และเอื้อประโยชน์ให้เครือข่ายพรรคพวกโดยทุจริต



ประชานิยมมักเกิดขึ้นจากความไม่พอใจในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เช่น เรื่องความเสมอภาคในการกระจายรายได้ เรื่องการว่างงาน และชีวิตความเป็นอยู่โดยทั่วไป แต่มีองค์ประกอบสำคัญสองประการคือ **หนึ่ง** ประชาชนจะต้องอ้างความเป็นกระบอกเสียงและการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนคนธรรมดา และ**สอง** ประชาชนคนธรรมดาเหล่านั้นจะต้องรู้สึกว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามและเป็นปฏิปักษ์ต่อฐานอำนาจหรือกลุ่มอำนาจบางกลุ่มที่ดำรงอยู่เดิมที่กีดขวางการบรรลุถึงความต้องการทางการเมืองของตน ทั้งนี้ กลุ่มอำนาจเหล่านั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้กีดขวางการพัฒนาอย่างแท้จริง ผู้นำทางการเมืองอาจจะสร้างความเป็นปฏิปักษ์ขึ้นมา ด้วยเหตุผลประการเดียวคือมิได้เป็นพรรคพวกของตน หรือหยาบคายประเด็นข้อต่อผู้เป็นเรื่องเศรษฐกิจสังคม ความยากจน หรือสังคม วัฒนธรรม ชนชาติ ศาสนา หรือผสมปนเปกันไป เช่น กรณีของการรับคนต่างชาติเข้าประเทศ (immigration) ในสหรัฐอเมริกา ที่ถูกหยาบคายขึ้นมาเป็นวาระเร่งด่วนของชาติ (national emergency) ระดับเดียวกับ การก่อการร้าย เป็นต้น

ผู้เสนอนโยบายประชานิยม มักแสดงตนเป็นผู้ที่แตกต่าง แยกออกจากโครงสร้างที่เป็นอยู่ บ่อยครั้งจะเสนอนโยบายเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตบางอย่างด้วยคำตอบและวิธีการของตน

ใน**สหรัฐอเมริกา** ประชาชนนิยมแบบประธานาธิบดีทรัมป์ (Donald J. Trump) ประกอบไปด้วยการโจมตีแนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ การค้าเสรี และการขจัดกลุ่มนักการเมืองเดิม (drain the swamp) ที่ตนระบุว่าอยู่บนหอคอยขาดความเข้าใจหัวอกของประชาชนธรรมดา

ใน**สหราชอาณาจักร** นโยบายถอนตัวจากสหภาพยุโรป หรือ Brexit ก็ถือได้ว่าเป็นประชานิยมลักษณะหนึ่ง โดยการทำประชามติเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน ทั้ง ๆ ที่มีข้อกังวลหลายประการที่นักวิจัย นักวิชาการเสนอเพื่อพิจารณา

**ในอเมริกาใต้** ประธานาธิบดี ฮิวโก ชาเวซ (Hugo Chávez) ของเวเนซุเอลา ก็วางตนเป็นผู้ต่อต้านอำนาจเดิม และนำรายได้จากการผลิตน้ำมันของประเทศไปใช้ในโครงการต่าง ๆ เพื่อจุนเจือช่วยเหลือผู้ยากไร้ และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม โดยมุ่งที่จะกระจายทรัพย์สินและรายได้ไปยังประชาชน เพื่อขจัดความยากจนและสร้างความมั่นคงทางอาหาร เม็กซิโก โบลิเวีย และประเทศอื่น ๆ ในอเมริกาใต้ ก็ล้วนมีผู้นำที่เรียกได้ว่าใช้นโยบายประชานิยม

**ในยุโรป** ตัวอย่างของผู้นำที่ใช้นโยบายประชานิยมก็มีเช่นกัน โดยเฉพาะประเทศกรีซ และสเปน ต่อต้านทุนนิยมที่ไร้ข้อแป และเสนอการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ประชานิยมในแง่ดีมีประโยชน์ในการสะท้อนความหวังของประชาชน และความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากขึ้น และต้องการให้นโยบายระดับประเทศพุ่งเป้าไปที่ปัญหาและความต้องการของประชาชนระดับรากหญ้า (Kerkel and Scholl., 2018) แต่ขณะเดียวกัน ประชานิยมอาจหมายถึงการส่งเสริมให้ขาดความไว้วางใจในความสามารถของรัฐอย่างสุดโต่ง ความต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว โดยขาดข้อมูล ประสพการณ์ และนำไปสู่การแปลกแยก การแบ่งพวกเขาพวกเรา และอาจจะกลับมาทำลายหลักการพื้นฐานของการบริหารบ้านเมืองที่ดี ที่เน้นการตรวจสอบถ่วงดุล การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม การไม่แบ่งแยกรวมไว้ซึ่งความหลากหลาย (inclusivity) และการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ลำเอียง แต่กลับเน้นความเกลียดชัง ความไม่ประนีประนอม และการทำลายองค์กรดั้งเดิมทุกรูปแบบ และซ้ำร้ายไปกว่านั้น นโยบายเหล่านี้อาจมีส่วนประกอบของผลประโยชน์ทับซ้อน การเอื้อประโยชน์ให้พรรคพวก มีโอกาสทุจริตและเบียดบังงบประมาณของประเทศ (เช่น ในประเทศไทย มีตัวอย่างหลายคดี เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร) (ปีชีชี นิวัส ไทย, 2565) ดังนั้น การทำลายกลุ่มอำนาจเดิม อาจไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม พร้อมกลไกป้องกันกันใช้อำนาจแบบเดิม แต่อาจกลายเป็นการนำกลุ่มใหม่เข้ามาแทนที่โดยกลไกเดิมซึ่งเอื้อต่อการทุจริตยังคงดำรงอยู่ และเปลี่ยน

ตัวบุคคลให้เป็นพวกของตนเท่านั้น เช่น การชุนโยบายขจัดการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อมีอำนาจกลับคงโครงสร้างที่เอื้อต่อการผูกขาดนั้นไว้ โดยนำพรรคพวกของตนเองมาผูกขาดแทน เป็นต้น เช่นที่เห็นในหลายประเทศในอเมริกาใต้

Dornbusch and Edwards (1991) เห็นว่า นโยบายประชานิยมจำเป็นต้องแบ่งประชาชนเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อให้มีเป้าหมายโจมตี เพราะแม้ว่านโยบายประชานิยม อาจมีข้อดีในการก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการกระจายทรัพย์สินและรายได้ไปสู่กลุ่มที่เปราะบางได้บ้าง เช่นที่เกิดขึ้นในโบลิเวีย ซึ่งใช้รายได้จากการค้าก๊าซธรรมชาติ และการลงทุนภาครัฐ เพื่อต่อสู้กับความยากจน แต่ในที่สุดแล้วก็ก่อให้เกิดกลุ่มอิทธิพลอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นมาใหม่ เพราะในทางปฏิบัติรัฐบาลที่ผลักดันนโยบายประชานิยมจำเป็นต้องสร้างแนวร่วมหรือเป็นพันธมิตรกับผู้ที่มีอิทธิพล เพราะลำพังแต่ประชาชนคนธรรมดาคนนั้น ไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยขาดผู้มีอำนาจที่สามารถกำหนดขับเคลื่อนกลไกและเครื่องมือที่จะทำให้มันเกิดขึ้นจริงได้ ฉะนั้น นโยบายประชานิยมอาจนำไปสู่การเปลี่ยนกลุ่มอิทธิพลจากกลุ่มเดิมไปสู่กลุ่มใหม่ซึ่งเป็นสมัครพรรคพวกกันนั่นเอง

**กรีซ** ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เน้นนโยบายประชานิยมด้วยการขยายสวัสดิการให้ครอบคลุมประชาชนในวงกว้าง จ่ายเบี้ยบำนาญในอัตราสูงเกินฐานะของประเทศ ขาดความรอบคอบ ขาดวินัยในการดำเนินนโยบายการคลัง ทำให้หนี้สาธารณะต่อ GDP เติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มีได้วิเคราะห์ความเสี่ยงและความสามารถในการจ่ายสวัสดิการหากเกิดวิกฤต หรือวางแผนการจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับภาระในอนาคต นอกจากนี้ รัฐบาลกรีซยังเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำโดยไม่คำนึงถึงศักยภาพของแรงงาน หรือมีมาตรการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน (labor productivity) ซึ่งมีได้เพิ่มตามค่าจ้าง และในที่สุดก็กลับเป็นผลเสียต่อกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการจะช่วยเหลือ เพราะแรงงานไร้ฝีมือจะถูกเลิกจ้างเป็นอันดับแรกหากผู้ประกอบการสู้ค่าแรงไม่ไหว การบิดเบือนกลไกตลาดอย่างรุนแรง ทำให้ประเทศขาดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่น บัญชีเดินสะพัดขาดดุลในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอ

ขาดเสถียรภาพ อีกทั้งการใช้เงินยูโรก็ทำให้ไม่สามารถใช้อัตราแลกเปลี่ยน เป็นเครื่องมือในการปรับตัวได้เมื่อเศรษฐกิจโลกถดถอย สถานะทางการคลัง ในประเทศอ่อนแอ นำไปสู่วิกฤตอย่างรุนแรง

Kaltwasser (2016) เห็นว่า ประชาชนไม่เพียงแต่เป็นอาการของความล้มเหลวขององค์กรต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยในการที่จะตอบสนอง ต่อความท้าทายที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (anti-democratic challenges) เช่น การขยายตัวของอิทธิพลของทุน ความไม่เท่าเทียมที่เกิดจากผลได้จากผลของ อาชญากรรม (dark money) ที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังเห็นว่า นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือที่เป็นปัญหาเสียเอง ที่ทำให้เซลล์เนื้อเยื่อ และอวัยวะที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยเกิดอักเสบผิผิวเพี้ยนและ พังทลายลงอีกด้วย เช่น ในสหรัฐอเมริกา ที่ศาลฎีกาทำให้บทบาทของเงิน ในกระบวนการทางการเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้น หรือในสหภาพยุโรป ที่ไม่สามารถบังคับให้ภาคการเงินรับผิดชอบต่อบทบาทของตนในการก่อให้เกิด ภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ตัวอย่างสำคัญของความหายนะทางเศรษฐกิจที่เกิดจากนโยบาย ประชาชน คงหนีไม่พ้นประสบการณ์ของอาร์เจนตินา ที่กลายเป็นสภาพ จากความมั่งคั่งรุ่งเรืองไปเป็นภาวะวิกฤตที่ยาวนานและยากที่จะเยียวยา ปัญหาเศรษฐกิจของอาร์เจนตินาที่หมักหมมมาตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 เกิดจากการที่รัฐเพิ่มรายจ่ายอย่างต่อเนื่องในโครงการลดแลกแจกแถม ที่ประกาศเจตนารมณ์ว่าจะช่วยคนจน รัฐบาลสัญญาว่าเศรษฐกิจของประเทศจะเจริญเติบโต ประชาชนจะอยู่ดีกินดีมีสุข และรัฐบาลก็ได้ คະแนนนิยมสูง เช่นเดียวกับช่วงรัฐบาลประชานิยมของ ฮวน โดมิงโก เปรอน (Juan Domingo Perón) ในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1950 ที่เอาใจประชาชน ที่เป็นฐานคะแนนเสียง อาจจะช่วยเจตนาดีแต่ไม่คำนึงถึงผลกระทบ ต่อเศรษฐกิจสังคมโดยรวม การขาดวินัยในการใช้จ่ายสร้างความพิการ ในระบบการคลังอย่างมีอาจแก้ไขได้ ทำให้ประเทศไม่เหลือ “เสปียง” ไว้ดูแลประเทศในยามที่เผชิญกับความผันผวนหรือเศรษฐกิจถดถอย อีกทั้งยังเป็น “ระเบิดเวลา” ทางเศรษฐกิจที่ป้องกันและสกัดกั้นได้ยาก

ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด ซึ่งในยามที่เศรษฐกิจเติบโต รัฐยังมีโอกาสจัดเก็บภาษีและกู้เงินมาใช้จ่าย หรือสะสม “เสบียง” ได้ แต่หากไม่ดำเนินนโยบายอย่างรอบคอบ มีวินัย ไม่สะสมเสบียงในขณะที่ยังไม่ฟื้นตัว วิกฤตการคลังก็ระเบิดขึ้นได้เมื่อเศรษฐกิจชะงักงัน รายได้ภาษีตกต่ำนำไปสู่วิกฤตหนี้สาธารณะ ความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาการขาดดุลการค้าและเงินเฟ้อ สัดส่วนของคนยากจนเฉพาะในกรุงบัวโนสไอเรส เมืองหลวงของอาร์เจนตินา เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12 ในปี 1994 เป็นร้อยละ 40 ในปลายปี 2002 และช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนก็เพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ รัฐบาลต้องประกาศพักชำระหนี้ ค่าเงินเปโซดิ่ง นำไปสู่การล่มสลายทางเศรษฐกิจของอาร์เจนตินา ในปี 2001-2002 ประชาชนตกอยู่ในภาวะยากจนกว่าครึ่งประเทศ มีคนว่างงานสูงกว่าร้อยละ 20 ขณะที่อัตราเงินเฟ้อเกินกว่าร้อยละ 40 ในปลายปี 2002 ประชาชนคนธรรมดาจำนวนมากที่คาดหวังว่าชีวิตจะดีขึ้น จากคำมั่นสัญญาของรัฐบาลประชานิยม กลับพบว่าเงินออมที่สะสมมาทั้งชีวิตมลายหายไปสิ้นพร้อมกับวิกฤตเศรษฐกิจ และนอกจากนี้สวัสดิการทางสังคมที่รัฐจุนเจืออยู่ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษาหรือสาธารณสุข ก็ถูกตัดทอนลงเป็นจำนวนมาก ความเดือดร้อนแผ่ขยายไปทุกหนแห่งในประเทศ และนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองอีกด้วย (ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์, 2555; เซาวฤทธิ์ เซาว์แสงรัตน์, 2565)

### 3. เครือข่ายความสัมพันธ์และการดำรงอยู่ของนโยบายประชานิยม

เหตุใดนโยบายประชานิยมจึงดำรงอยู่และถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง

ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำมากในแง่เศรษฐกิจและสังคม แต่มีความใกล้ชิดเกี่ยวพันที่ค่อนข้างแน่นแฟ้นในหลายลักษณะ เช่น ญาติพี่น้อง เพื่อนนักเรียน เพื่อนบ้าน เพื่อนร่วมงาน นายลูกน้องและอื่น ๆ สังคมเช่นนี้เป็นสังคมที่พึ่งพาอาศัยกัน ต่างตอบแทนกัน เอื้อเฟื้อต่อกัน ซึ่งเป็น

พลังบวกในสังคมได้ อย่างไรก็ดี หากนักวางแผนที่ชาญฉลาดหวังประโยชน์จากคะแนนเสียง มีสื่อที่กระจายข่าวในเชิงบวกให้ตนเองและพรรคพวก ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจใช้ประโยชน์จากเครือข่ายสังคมที่แน่นแฟ้นลักษณะนี้ โดยอาศัยนโยบายประชานิยมเพื่อประโยชน์ของตนเอง

สมมุติว่าเราแบ่งประชากรในประเทศได้เป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรก มีพลังในตัวเอง และกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่ไร้พลังในตัวเอง พลังในตัวเอง หมายถึงอะไร พลังมีได้เกิดจากทรัพย์สินเงินทอง ตำแหน่งหน้าที่ หรือชาติกำเนิด แต่พลังนั้นอาจมีได้เมื่อบุคคลนั้น ๆ มีจริยธรรม มีศีลธรรม จรรยาบรรณ มีศักดิ์ศรี ยึดมั่นในอุดมการณ์หรือหลักคำสอนทางศาสนา หรือมีความเลื่อมใสในบุคคลที่เป็นที่เคารพ หรือมีสิ่งยึดเหนี่ยวทางใจ เป็นต้น ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองเป็นเพียงส่วนประกอบที่ให้ได้ ทั้งคุณและโทษในความหมายกว้าง แต่การยึดมั่นในศักดิ์ศรีทำให้สามารถต่อสู้กับกิเลสหรือความต้องการ ใช้ชีวิตอย่างมีเกียรติ ดำรงตนในความถูกต้อง ดังนั้น คนทุกคนก็มีสิทธิที่จะมีพลังในตนเองได้ ไม่ว่าจะยากหรือดี มีหรือจน

กลุ่มที่ไร้พลังในตนเอง มักจะต้องแสวงหาที่พึ่งพิง ที่จะเติมเต็มสิ่งที่ขาด อาจเป็นความรู้สึกว่ารัฐบกพร่องที่ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้ได้อย่างมีคุณภาพ ทัวถึง และเพียงพอ จึงต้องเสาะหา “พวก” หรือผู้อุปถัมภ์ที่จะสามารถจัดบริการเหล่านั้นให้ได้ หรือเป็นผู้ที่พึ่งพิงได้ ในการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม เช่น งานบุญ งานแต่ง งานบวชของบุตรหลาน หรืองานศพของบุพการี Sirilaksana (2015) เห็นว่ากลุ่มที่มีพลังในตนเองส่วนใหญ่จะไม่หา “พวก” เพียงเพื่อให้ได้ประโยชน์ หรือเพราะต้องการเติมเต็มสิ่งที่ขาด ถูกชักจูงได้ไม่ง่ายเหมือนกลุ่มที่สองที่ไร้พลัง แต่ก็มีบ้างที่ละทิ้งอุดมการณ์ไปเข้าพวก

การสะสมพวกมีอยู่หลายลักษณะในสังคมไทย บางพวกบางกลุ่มทำงานด้วยกันและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ลดต้นทุนธุรกรรม (transactions costs) ปัญหาคือ ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด หากเป็นเครือข่ายที่เกื้อหนุนกันและทำประโยชน์ให้สังคมโดยรวม ก็จะผลักดันให้ประเทศพัฒนาไปในทางที่ดี แต่หากเครือข่ายเหล่านี้ร่วมมือกันกระทำการทุจริต

อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบิดเบือนการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการก็จะสร้างความเสียหายต่อประเทศได้อย่างมหาศาล โดยเฉพาะถ้าร่วมมือกันสนับสนุนนโยบายประชานิยมที่สุ่มเสี่ยงและไม่ได้รับการศึกษาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน

ปัญหาที่รุนแรงที่สุดประการหนึ่งในประเทศไทย คือ ปัญหาการทุจริตแบบเครือข่าย เพราะถ้าสมาชิกเครือข่ายเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งสูงหรืออยู่ในจุดยุทธศาสตร์ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างหรือเป็นผู้นำองค์กรก็ทำให้สมาชิกกลุ่มกล้าที่จะละเมิดกฎหมายอย่างจงใจ เพราะเชื่อว่า จะประสบความสำเร็จและจะได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ บุคคลระดับสูงเหล่านั้น ยังสามารถเสนอกฎหมาย และออกกฎระเบียบ แนวปฏิบัติ เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคพวกเครือข่ายทุจริตได้อีกด้วย

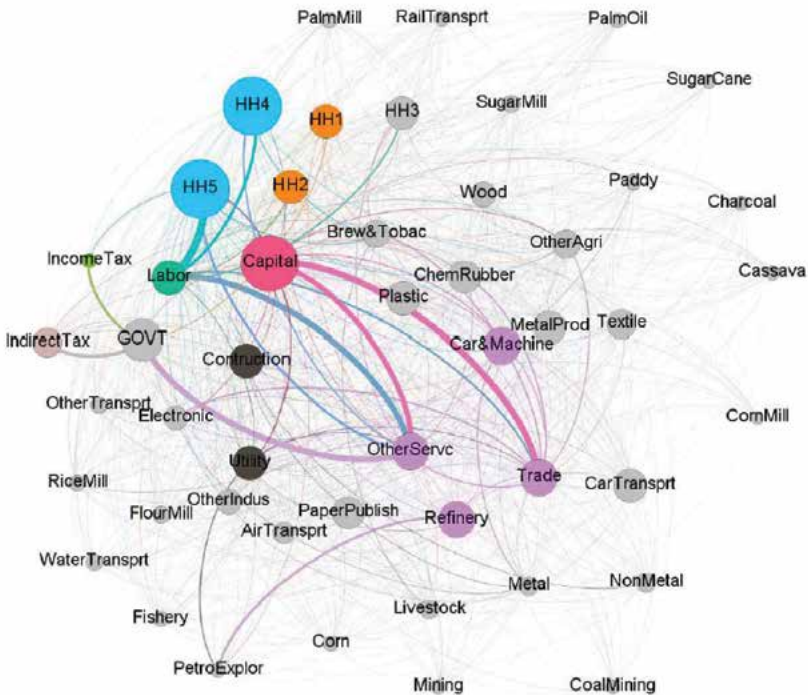
เครือข่ายผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและกว้างขวาง อาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองและทางธุรกิจ และดึงดูดกลุ่มที่ขาดพลังในตนเองให้ต้องการเข้ากลุ่มเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น ผู้ที่แสดงตนเป็นผู้อุปถัมภ์มีทั้งระดับสูงและกลางลดหลั่นลงมา มีเงินและอำนาจสามารถช่วยคุ้มครองดูแล ผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ได้ การแจกการให้ตามโอกาสต่าง ๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นฤดูกาลเลือกตั้ง เป็นการดึงดูดให้คนเข้ามาเป็นลูกน้องที่หวังพึ่งพินาย มากยิ่งขึ้น

การผูกขาดอำนาจ คือการรวมศูนย์ เป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดพหุนิยมหรือพหุลักษณะทางการเมือง (political pluralism) ที่เห็นว่าผลประโยชน์ ความเชื่อ และการใช้ชีวิต ย่อมต้องมีความแตกต่างกันในสังคม และเป็นเรื่องปกติ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่สุดเพื่อประโยชน์ของสมาชิกในสังคมที่สามารถอยู่ร่วมกันได้ แม้มีความแตกต่าง

แนวทางพหุลักษณะหรือความหลากหลายทางการเมือง เน้นการประนีประนอมระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ที่สร้างอาณาเขตทางสังคมของตนเองขึ้น เพื่อจรรโลงเอกลักษณ์และควบคุมสมาชิกให้อยู่ในระเบียบกฎเกณฑ์ และแสดงบทบาทเรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของกลุ่ม โดยรัฐต้องมี

วิธีใกล้เคียงมีให้เกิดความขัดแย้ง หรือหากกลุ่มคนที่หลากหลายแข่งขันชิงอำนาจกัน ก็จะทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจไม่สามารถฉกฉวยประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวกได้ ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติการแบบประชานิยม

ลักษณะโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย เมื่อพิจารณาจากการวิเคราะห์เชิงเครือข่าย (Network Analysis) จะเห็นความเชื่อมโยงทั้งของภาคการผลิต ครุภัณฑ์ และรัฐ ในภาพที่ 1 มีการใช้ข้อมูลรายได้ได้ครัวเรือน สาขาอาชีพ สถานที่ทำงาน และอื่น ๆ ใน Social Accounting Matrix โดยขนาดของวงกลมแสดงมูลค่าของความเชื่อมโยงชี้ให้เห็นว่า หากแบ่งครัวเรือนตามระดับรายได้เป็น 5 กลุ่ม จากมากไปน้อย ก็ไม่น่าแปลกใจว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด HH5 มีความเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจ ภาคราชการ สูงกว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุด HH1 อย่างมาก นอกจากนี้ในภาพที่ 1 ยังแสดงถึงความเชื่อมโยงของเครือข่ายในภาคอุตสาหกรรมในประเทศด้วย



ภาพที่ 1 : การวิเคราะห์เศรษฐกิจไทยในเชิงเครือข่าย

ที่มา : ญัฐพงษ์ พัฒนพงษ์, 2561



ในประเทศไทย ยังมีการกระจุกตัวทางด้านโครงสร้างอำนาจในองค์กรต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ข้อมูลจาก SETSmart ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าในช่วง พ.ศ. 2555-2559 ความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างกรรมการของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มีค่อนข้างมาก คือประมาณร้อยละ 15.8 ของกรรมการบริษัททั้งหมดเกี่ยวข้องกับกรรมการในบริษัทอื่น ๆ อย่างค่อนข้างคงที่และสม่ำเสมอ กรรมการเหล่านี้มีทั้งนักธุรกิจ ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง นักวิชาการ นักการเมือง และเครือข่ายของทุกกลุ่ม

ตาราง 1 แสดงจำนวนและร้อยละของกรรมการบริษัทที่เกี่ยวข้องโยงใยไขว้กัน จะเห็นได้ว่าจำนวนกรรมการบริษัทที่เกี่ยวข้องกัน ได้เพิ่มขึ้นจาก 1,030 คน เป็น 1,123 คน หรือจากร้อยละ 15.81 เป็น 16.06 ของกรรมการทั้งหมดภายในช่วงเวลาเพียง 5 ปี และเมื่อแบ่งกรรมการที่เกี่ยวข้องกันออกเป็นกลุ่มย่อยตามลักษณะความสัมพันธ์โดยใช้เทคนิคคำนวณที่เรียกว่า community detection ก็พบว่าความเกี่ยวข้องกันเพิ่มขึ้นอย่างมาก เห็นได้จากตารางที่ 2 ว่า กลุ่มย่อยที่มีกรรมการบริษัทเพียงหนึ่งคนได้ลดลงจาก 150 กลุ่มย่อย ใน พ.ศ. 2555 เหลือเพียง 5 กลุ่มย่อยเท่านั้น

**ตาราง 1 : จำนวนและร้อยละของกรรมการบริษัทที่เกี่ยวข้องโยงใยไขว้กัน**

ปี	จำนวนกรรมการ	จำนวนไขว้กัน	ร้อยละ	กรรมการ 1 ท่าน	ร้อยละ	จำนวนกรรมการเฉลี่ยต่อบริษัท
2555	6,516	1,030	15.81%	5,486	84.19%	10.13
2556	6,725	1,072	15.94%	5,653	84.06%	10.27
2557	6,804	1,047	15.39%	5,757	84.61%	10.39
2558	6,896	1,089	15.79%	5,807	84.21%	10.28
2559	6,991	1,123	16.06%	5,868	83.94%	10.49

ที่มา : Nattapong Puttanapong, 2018

ตาราง 2 : กรรมการที่ไขว้กันแบ่งตามกลุ่มย่อย

ปี	จำนวนกรรมการที่ไขว้กัน	จำนวนกลุ่มย่อย	จำนวนกลุ่มย่อยที่มีกรรมการมากกว่า 2 ท่าน	จำนวนกลุ่มย่อยที่มีกรรมการเพียง 1 ท่าน	จำนวนกรรมการในกลุ่มย่อยสูงสุด 10 %
2555	1,030	232	82	150	581
2556	1,072	79	72	7	411
2557	1,047	81	77	4	394
2558	1,089	99	85	14	472
2559	1,123	78	73	5	385

ที่มา : Nattapong Puttanapong, 2018

วิธีวิเคราะห์แบบ Network Analysis กับข้อมูลตำแหน่งหน้าที่การงานของกรรมการบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายของกลุ่มกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการของหลายบริษัท (interlocking directors) มีลักษณะของความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง พ.ศ. 2555-2559 จากการคำนวณค่า Watts-Strogatz Statistics พบว่า เครือข่ายของกลุ่มกรรมการ ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการของหลายบริษัท มีลักษณะการกระจุกตัวตามรูปแบบของความสัมพันธ์แบบ small world ซึ่งพบได้ในตลาดหลักทรัพย์ในหลายประเทศเช่นกัน

ลักษณะ small world ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในลักษณะกระจุกตัวระหว่างบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เป็นผลมาจากการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการของหลายบริษัทผ่านเครือข่ายกรรมการ ทำให้มีส่วนสนับสนุนนโยบายประชานิยมให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคมได้

ตาราง 3 แสดงให้เห็นว่า กรรมการบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีชื่อซ้ำโยงใยกันมากที่สุด 10 อันดับแรก ในช่วง พ.ศ. 2555-2559 มีเสถียรภาพพอสมควร ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก

การคำนวณดัชนีความใกล้เคียงกันไขว้กัน (Betweenness Index) ไม่มีเจตนาที่จะสื่อความในเชิงลบ หรือมีเจตนาที่จะกล่าวหาผู้หนึ่งผู้ใด เป็นการคำนวณทางคณิตศาสตร์จากข้อมูลเท่านั้น เพื่อแสดงถึงความใกล้ชิดของบุคคลสำคัญ และความเชื่อมโยงกันในภาคธุรกิจ การเมือง ราชการ และแม้แต่ภาควิชาการ จึงได้ปิดชื่อของกรรมการไว้ เพราะความสัมพันธ์เชื่อมโยงนั้นไม่ได้หมายความว่าต้องนำไปสู่การเอื้อประโยชน์เสมอไป แต่ที่แน่ชัดในเกือบทุกวงการก็คือการเกรงใจ และอาจปลดเกียร์ว่าง เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ เมื่อไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือโครงการใดๆ และแม้แต่เมื่อเห็นการกระทำ ความผิด

**ตาราง 3** ลำดับความไขว้กัน Betweenness Index ของกรรมการบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (network of directors) พ.ศ.2555 – 2559

ลำดับที่	Betweenness index 2555	Betweenness index 2556	Betweenness index 2557	Betweenness index 2558	Betweenness index 2559					
1	#	0.039	ML	0.045	CJ	0.05	ML	0.046	ML	0.064
2	PP	0.037	PT	0.036	ML	0.041	SW	0.043	PB	0.049
3	#	0.033	SW	0.036	SW	0.04	PT	0.037	SW	0.04
4	SW	0.032	CJ	0.036	PT	0.037	CJ	0.036	###3	0.038
5	WC	0.031	PB	0.033	PP	0.032	PP	0.034	PP	0.036
6	ML	0.03	###1	0.028	PB	0.031	WC	0.033	RC	0.032
7	###1	0.03	#	0.028	SV	0.028	PB	0.032	#	0.031
8	PS	0.029	PP	0.028	SG	0.026	#	0.027	SV	0.03
9	CS	0.025	#	0.025	#	0.024	###3	0.026	#	0.026
10	CJ	0.025	###2	0.025	CS	0.023	CS	0.024	CJ	0.026

ที่มา : Nattapong Puttanapong, (2018)

# หมายถึงบุคคลที่ไม่มีชื่อซ้ำใน 10 อันดับแรกในช่วง พ.ศ.2555-2559

PP,SW,ML,CJ อยู่ในลำดับสูง 10 อันดับทุกปีที่ศึกษา

###1,2,3 คือข้าราชการระดับสูง เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง และนักวิชาการ ด้วยย่อยอื่นๆ เป็นนักธุรกิจ

ตาราง 3 แสดงลำดับของกรรมการรายบุคคลที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันสูงสุด 10 อันดับแรก นั่นคือ นั่งเป็นกรรมการบริษัทหลายบริษัท จะเห็นว่ากรรมการ 4 คน (PP, SW, ML และ CJ) ติดอันดับสม่ำเสมอทุกปี และกรรมการที่อปเต็นเหล่านี้มีทั้งข้าราชการระดับสูง เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง นักธุรกิจ และนักวิชาการ อีกทั้งชื่ออื่นๆ ก็ปรากฏซ้ำๆ ใน 10 อันดับแรกนี้เช่นกันในหลายปี

เครือข่ายที่เข้มแข็งแน่นแฟ้นและกว้างขวางที่เห็นในที่นี้ เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น เพราะในสังคมไทยยังมีกลไกที่เอื้อต่อการสร้างเครือข่ายอยู่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นสมาคมหรือกลุ่มต่างๆ หรือหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงของหลายองค์กร เช่น หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ภาควิชารัฐร่วมเอกชน (วปรอ.) และ สถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) ซึ่งจะประกอบไปด้วย ผู้บริหารระดับสูงจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กระทรวงแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน มหาวิทยาลัย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทยักษ์ใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้บัญชาการกองทัพ กรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัทต่างๆ กระทรวงการต่างประเทศ และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นอาทิ “ฮั้ว บล็อก ล็อค แลคก” เกิดขึ้นได้และเกิดขึ้นจริง

เรียกได้ว่า หากจะสร้างเครือข่ายที่ดีมีประโยชน์ หรือจะสร้างเครือข่ายที่ให้โทษแก่ประเทศ ก็สามารถทำได้โดยง่าย สามารถเข้าถึง วางแผน จัดกำลังคน และสะสมพรรคพวก ที่มีทั้งข้าราชการระดับสูง นักการเมือง นายทหารชั้นผู้ใหญ่ นักธุรกิจชั้นนำ สะสมพลังลงรากลึก จัดวางกำลังพล ให้ครอบคลุมทุกหน่วยงาน ทุกสาขาอาชีพ

## 4. ตัวอย่างนโยบายประชานิยมในประเทศไทย และการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ

การดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังอย่างรอบคอบ ชั่งมั่งวัด เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพื่อเสถียรภาพและความยั่งยืน เจริญเติบโต ของระบบ เศรษฐกิจและสังคม

ในปัจจุบัน การใช้จ่ายของรัฐมีรูปแบบที่หลากหลายมากกว่าในอดีต ที่ดำเนินนโยบายผ่านงบประมาณแผ่นดินโดยตรงเป็นส่วนใหญ่ มาผ่านการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมากขึ้น ซึ่งทำให้ภาครัฐมีภาระที่ซ่อนเร้น (Contingent Liability) นอกจากนี้ รัฐยังใช้จ่ายในรูปแบบอื่น โดยการแทรกแซง กลไกตลาด อาทิ โครงการรับจำนำสินค้าเกษตร ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงด้านการคลัง และอาจทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจอ่อนแอได้

โดยทั่วไป ในการดำเนินการนโยบายใด ๆ จะต้องพิจารณาศึกษา ประเด็นในหลายมิติ ดังนี้

4.1 ความเป็นไปได้ของโครงการในเชิงกฎหมาย เขตอำนาจ ภาระหน้าที่ขององค์กรในการดำเนินการตามกฎหมาย ด้วยวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในกฎหมาย

4.2 ความเป็นไปได้ของโครงการในเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วย การศึกษาประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) แหล่งที่มาของงบประมาณ ความเหมาะสมของงบประมาณ ที่จะต้องใช้ในโครงการ ความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ แหล่งที่มาของเงิน เช่น การจัดสรรงบประมาณประจำปี การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณหรือ กิจกรรม “กึ่งการคลัง” กล่าวคือ การใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาล ไม่ได้จัดสรรเงินงบประมาณไว้ (นั่นคือ ไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา) หรือดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นซึ่งต้องระบุไว้ล่วงหน้าเพื่อความโปร่งใส เช่น ธนาคารเฉพาะกิจ รัฐวิสาหกิจ และธนาคารกลาง หรือในรูปแบบอื่น เช่น ดำเนินการผ่านกองทุนหมุนเวียน การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

(Securitization) ผ่าน Special Purpose Vehicle (SPV) และการร่วมลงทุนกับ เอกชน (Public Private Partnership : PPP) เป็นต้น หากจำเป็นต้องกู้เงิน ก็ต้องระบุแหล่งกู้ในประเทศ ต่างประเทศ วิเคราะห์ความสามารถในการชำระ คืนเงินกู้ และผลกระทบต่อการคลังของรัฐ เป็นต้น

(ข) ความเป็นไปได้ของโครงการในเชิงวิทยาศาสตร์และหลักวิชาการ เศรษฐศาสตร์ ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อทราบถึงความคุ้มค่าของโครงการ เงื่อนไข ทางเทคนิคที่จะกำหนดความสำเร็จ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามวัตถุประสงค์ แต่ละข้อ เช่น หากวัตถุประสงค์ คือการกระตุ้นเศรษฐกิจ ก็จะต้องศึกษาว่า ภาวะเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการกระตุ้นหรือไม่ มีภาวะวิกฤตหรือไม่หากจะใช้ วิธีใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ และวิธีการกระตุ้นเศรษฐกิจเหมาะสม มีประสิทธิภาพสูงสุดหรือไม่ ถ้าวัตถุประสงค์คือการยกระดับราคาสินค้า ส่งออกก็ต้องทราบปริมาณการผลิต การส่งออกของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งลักษณะของความต้องการในตลาดต่างประเทศว่ามีความยืดหยุ่น เพียงใด มีสินค้าอื่นทดแทนได้หรือไม่ที่จะทำให้การยกระดับราคาสินค้าส่งออก ของไทยไม่บรรลุผลตามต้องการ เป็นต้น

(ค) ผลกระทบต่อโครงสร้างตลาด การส่งเสริมประสิทธิภาพและ ความเป็นธรรม ส่งเสริมผู้ผลิตที่มีความสามารถหรือผู้ผลิตที่มีเส้นสาย ซึ่งมีผลในระยะยาวต่อผลิตภาพความสามารถของประเทศต่อการแข่งขัน ในตลาดโลก และความสามารถในการปรับตัวเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤต ต่าง ๆ รวมทั้งผลต่อความน่าเชื่อถือของประเทศในอนาคต

4.3 ผลกระทบในด้านอื่น เช่น การเปิดโอกาสให้มีการทุจริต เอื้อประโยชน์ หากอธิบายด้วยเหตุผลทางสังคมและเศรษฐศาสตร์ไม่ได้ ก็คงต้องสรุปว่า นโยบายเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง นั่นคือ เพื่อได้คะแนนเสียง ได้ดูงบประมาณไปใช้ในการตอบแทนหัวคะแนน หรือเพื่อควบคุมราคาในประเทศ โดยหวังผลเรื่องคะแนนเสียง อีกทั้ง ในบางกรณีอาจมีวัตถุประสงค์แฝงอีกด้วย เช่น การผูกตลาดการค้า ซึ่งอาจเป็นแหล่งเงินของนักการเมือง เข้าข่ายนิยาม “ประชานิยม” ผวนกับผลประโยชน์ทับซ้อนแอบแฝง

สำหรับตัวอย่าง นโยบายประชานิยมในประเทศไทย ที่จะนำมา วิเคราะห์ในรายละเอียดในเชิงหลักการทางเศรษฐศาสตร์ในที่นี้ (โดยจะ หลีกเลี่ยงการระบุชื่อโครงการ และยุคสมัยของรัฐบาล) มีสองนโยบาย คือ (1) นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยวิธีการที่เรียกว่าการจำนำ และ (2) นโยบายโอนเงินให้ประชาชน เพื่อใช้ในการบริโภคเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

## ตัวอย่างที่ (1) : โครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยวิธีการที่เรียกว่าการจำนำ

หากรัฐบาลจะประกาศนโยบายและวัตถุประสงค์ ในการแทรกแซง ตลาดสินค้าเกษตร เช่น การรับซื้อผลผลิตเพื่อยกระดับระดับรายได้และ ความเป็นอยู่ของเกษตรกรรายเล็ก หรือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพื่อ ควบคุมปริมาณสินค้าเกษตรและสร้างเสถียรภาพราคา หรือเพื่อยกระดับ ราคาส่งออกของสินค้าเกษตรไทย ก็ล้วนเป็นนโยบายและวัตถุประสงค์ ที่มีเหตุผล แต่ทว่า ก่อนจะดำเนินการตามนโยบายนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ ผลดี ผลเสีย ผลประโยชน์ และต้นทุน ต่อผู้ร่วมโครงการโดยตรงและต่อสังคมโดยรวมเพื่อให้แน่ใจว่านโยบาย เหล่านั้นคุ้มค่า ได้มากกว่าเสีย และวิเคราะห์ให้ชัดเจน โปร่งใสกว่าผลดี ผลเสียตกแก่ผู้ใด

ก่อนที่จะดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรโดยวิธีการจำนำ จะต้องพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

### 1.1 ปัญหาการเงิน

#### คำถามสำคัญที่ต้องมีคำตอบก่อนเริ่มโครงการ มีดังต่อไปนี้

1.1.1 ราคารับจำนำ เท่ากับเท่าใดเมื่อเทียบกับราคาตลาด หากจำนำ ในราคาสูงกว่าราคาตลาด รัฐก็จะกลายเป็นผู้ผูกขาดการซื้อขายสินค้า

เกษตรนั้น ๆ ไป เพราะพ่อค้าทั่วไปไม่สามารถสู้ราคาที่สูงกว่าราคาตลาดได้ ทำให้รัฐเกิดภาระเก็บสต็อกที่จำเป็นไว้โดยต้องรอการระบาย ซึ่งจะต้องหาทางทุกวิถีทาง เช่น ขายให้ประเทศอื่นในลักษณะรัฐต่อรัฐ (G-to-G) เพราะถ้าหากว่าจำเป็นในราคาสูงกว่าราคาตลาดโลก สต็อกที่เก็บไว้ก็ไม่สามารถขายผ่านช่องทางปกติในตลาดโลกได้ โปรดดูการทุจริตเอื้อประโยชน์กรณีระบายสินค้าเกษตรที่รัฐรับจำเป็นไว้โดยใช้การระบายแบบรัฐต่อรัฐ ใน ป.ป.ช. (2558; 2560)

1.1.2 ปริมาณการจำเป็นมีเพดานสำหรับปริมาณรับซื้อหรือไม่ เพราะถ้าไม่มีข้อจำกัดก็อาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้ผลิตรายใหญ่แทนที่จะช่วยเหลือเกษตรกรรายเล็กตามที่ประกาศในนโยบาย

1.1.3 จำนำเพดานวงเงินกู้ค้ำประกันเท่าไร เป็นภาระงบประมาณเท่าไร

1.1.4 หน่วยงานที่ดำเนินการ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) มีข้อจำกัดด้านสภาพคล่องหรือไม่ ถ้าต้องการเงินเพิ่มจะเป็นช่วงสั้น หรือหนี้ผูกพันระยะยาว

1.1.5 เกษตรกรมีแรงจูงใจขายผลผลิตอย่างไร ปริมาณจำเป็นจะเพิ่มขึ้นจากเดิมเท่าใด

1.1.6 เมื่อเกษตรกรขายผลผลิตแล้ว การตรวจสอบคุณภาพจะเข้มแข็งเพียงใด หรือเป็นแรงจูงใจให้ปลูกสินค้าเกษตรคุณภาพต่ำเพื่อมารับเงินจำนำสูง ๆ

1.1.7 ความสามารถของรัฐบาล ในการระบายสินค้าเกษตรที่จำเป็นไว้เป็นอย่างไร ถ้าไม่สามารถระบายออกได้ก็กลายเป็นการใช้จ่ายที่ไม่สามารถนำไปสู่รายได้คืนรัฐ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความสามารถที่จะดำเนินโครงการสาธารณะอื่น ๆ หรือเยียวยาช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางในระบบเศรษฐกิจโดยรวมในเวลาต่อมา สำหรับการขาดคะแนนการขาดทุนของโครงการจำนำข้าวบางช่วง โปรดดู นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2557)



## 1.2 ผลเสียต่อคุณภาพของสินค้าเกษตรที่จำหน่าย

### ผลเสียจะเกิดกับคุณภาพของสินค้าเกษตรที่จำหน่ายหรือไม่

การจำหน่ายแบบประชานิยม รับผิดชอบต่อราคาสูงกว่าราคาตลาดและรับผิดชอบต่อผลผลิตทั้งหมดเพื่อเอาใจฐานคะแนน โดยไม่มีกลไกเพียงพอที่จะตรวจสอบคุณภาพของผลผลิตที่นำมาจำหน่าย ทำให้คุณภาพสินค้าเกษตรเสียหาย เพราะผู้ปลูกไม่ต้องสนใจคุณภาพ อาจปลูกพันธุ์ที่อายุสั้น คุณภาพต่ำ แต่ผลผลิตสูง เห็นได้จากกรณีจำหน่ายข้าว ชาวนาจำนวนมากหันไปปลูกข้าวอายุสั้น (ต่ำกว่า 80 วัน) คุณภาพต่ำ เพื่อสามารถจำหน่ายได้ปีละ 3 ครั้ง กลุ่มชาวนาที่ผลิตข้าวอินทรีย์และนวัตกรรมพันธุ์ข้าวคุณภาพล่มสลาย ชาวนาที่ปลูกข้าวคุณภาพดีถูกโรงสีตัดราคา และโรงสีที่ไม่สนใจสีข้าวคุณภาพอีกต่อไป โรงสีไม่จำเป็นต้องแข่งขันเรื่องคุณภาพข้าวเหมือนในอดีต ไม่ต้องพิถีพิถันในการรับจ้างสีข้าวให้รัฐ ข้าวสารที่ส่งมอบเข้าโกดังก็มีคุณภาพต่ำลง

นอกจากคนไทยจะไม่มีข้าวคุณภาพที่หลากหลายแล้ว ชื่อเสียงคุณภาพข้าวในตลาดโลกก็ค่อย ๆ หายไป ผลผลิตที่คุณภาพสูงถูกยกเลิกการปลูก เพราะไม่ได้ราคาเพิ่ม ถ้าใช้โกดังรัฐและไม่มีการดูแลคุณภาพที่เข้มงวด ก็จะสนับสนุนให้ปลูกคุณภาพต่ำ นอกจากนี้ ผลผลิตคุณภาพต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านก็จะเข้ามาสมมติในกรณีของการจำหน่ายข้าว ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้ชาวนาไม่มีความจำเป็นที่จะสนใจคุณภาพข้าว เพราะระบบจำหน่ายไม่มีการคัดคุณภาพ มีแต่เรื่องความชื้นกับสิ่งเจือปน แต่มีสูตรอัตราสีแปรสภาพอัตราเดียวยกเว้นข้าวหอมมะลินิพนธ์ พัทพงศกร และคณะ (2557) ระบุว่า ส่วนต่างราคาจำหน่ายข้าวหอมมะลินิพนธ์ (20,000 บาท) กับข้าวหอมปทุม (18,000 บาท) ทำให้ข้าวหอมปทุมแปลงกายเป็น “มะลิ” และเกิดการร้องเรียนในเวลาต่อมา ดุณิพนธ์ พัทพงศกร และคณะ (2557)

### 1.3 ปัญหาเทคนิคในเชิงเศรษฐศาสตร์

ปัญหาเทคนิคในทางเศรษฐศาสตร์ ที่ทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ประกาศไว้ มีหลายประการ

ถ้าประเทศส่งออกต้องการจะยกระดับราคาสินค้าส่งออกด้วยการผูกขาดโดยรัฐ โดยคาดว่าจะไถ่ราคาขายได้โดยการจำกัดปริมาณ เช่นกรณีของประเทศผู้ค้าน้ำมันโอเปก ก็จำเป็นต้องตอบคำถามหลายคำถาม ดังนี้

(ก) ความยืดหยุ่นของอุปสงค์และอุปทาน (price elasticity of demand and supply) เป็นอย่างไร ทางด้านอุปสงค์ (หรือผู้ซื้อ) มีสินค้าอื่นทดแทนได้ง่ายหรือไม่ที่ผู้ซื้อจะหันไปซื้อแทน ผู้ขายจะควบคุมราคาได้ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อจำเป็นต้องซื้อสินค้านั้นในราคาที่แพงขึ้น ไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาทดแทนได้ ซึ่งสินค้าเกษตรน้อยชนิดนักที่จะสามารถควบคุมได้เช่นนั้น ทางด้านอุปทาน (หรือผู้ขาย) ก็ต้องสามารถควบคุมปริมาณที่ออกสู่ตลาดได้ เช่นรวมตัวกับประเทศผู้ส่งออกด้วยกัน ทำข้อตกลงจำกัดปริมาณการผลิตหรือขายเพื่อสร้างภาวะขาดแคลน ดันราคาให้สูงขึ้น ซึ่งถ้าจะประสบความสำเร็จ ก็ต้องสามารถรวมตัวกับประเทศผู้ผลิตและส่งออกรายใหญ่เกือบทั้งหมด โดยจะต้องแน่ใจว่าไม่มีสมาชิกกลุ่มผู้ใดละเมิดข้อตกลงในการจำกัดปริมาณ เพราะมีแรงจูงใจให้ผลิตเกินปริมาณที่ตกลงกัน เนื่องจากราคาถูกดันให้สูงขึ้น ความสำเร็จในกรณีนี้ ก็ย่อมขึ้นอยู่กับต้นทุนในการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลง (policing cost)

(ข) คู่แข่งในตลาดโลกมีนโยบายและพฤติกรรมอย่างไร หากไม่สามารถรวมตัวกับผู้ผลิตรายใหญ่ทั้งหลายได้ ก็จำเป็นที่จะต้องมึข้อมูลเกี่ยวกับคู่แข่งรายใหญ่ทั้งหมด ต้องศึกษาสต็อกสินค้าในโลก ต้องเข้าใจนโยบายของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น มีนโยบายอุดหนุนสินค้าเกษตรอย่างไร ทำให้ตลาดสินค้าเกษตรบิดเบือนอย่างไร ผู้ผลิตรายใหญ่ของโลกสะสมสต็อกไว้จำนวนเท่าใด ต้องเร่งระบายออกหรือไม่ และสะสมไว้ติดต่อกันมากี่ปี

ในกรณีของข้าว แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลก แต่จะเห็นได้จากตาราง 4 ว่า ปริมาณการส่งออกของประเทศไทยนั้น ไม่เท่าแม้แต่ครึ่งหนึ่งของปริมาณส่งออกของอินเดีย นอกจากนี้ หากดูปริมาณ การผลิตข้าวของโลก จะเห็นจากตาราง 5 ว่าการผลิตข้าวของประเทศไทย มีปริมาณไม่ถึงร้อยละ 5 ของปริมาณการผลิต 14 อันดับแรกของโลก

**ตาราง 4** ประเทศส่งออกข้าวรายใหญ่ของโลก ปี 2566/67

ลำดับ	ประเทศ	ปริมาณ (ตัน)	ร้อยละ (%)
1	อินเดีย	16,500,000	34.25
2	ไทย	8,200,000	17.02
3	เวียดนาม	7,600,000	15.78
4	ปากีสถาน	5,000,000	10.38
5	สหรัฐอเมริกา	2,675,000	5.55
6	จีน	2,200,000	4.57
7	กัมพูชา	1,950,000	4.05
8	เมียนมาร์	1,800,000	3.74
9	บราซิล	1,300,000	2.70
10	อุรุกวัย	950,000	1.97
<b>รวม 10 อันดับ</b>		<b>48,175,000</b>	<b>100.00</b>

ที่มา : United States Department of Agriculture, 2024, p. 25

ตาราง 5 ปริมาณการผลิตข้าวรายประเทศ พ.ศ.2566

ลำดับ	ประเทศ	ปริมาณ (ตัน)	ร้อยละ (%)
1	จีน	208,494,800	29.89
2	อินเดีย	196,245,700	28.13
3	บังคลาเทศ	7,189,193	8.2
4	อินโดนีเซีย	4,748,977	7.85
5	เวียดนาม	2,672,339	6.12
6	ไทย	4,317,028	4.92
7	เมียนมาร์	4,680,200	3.54
8	ฟิลิปปินส์	9,756,392	2.83
9	กัมพูชา	1,624,000	1.67
10	ปากีสถาน	10,983,081	1.57
11	บราซิล	10,776,268	1.54
12	ญี่ปุ่น	10,363,900	1.49
13	ไนจีเรีย	8,502,000	1.22
14	สหรัฐอเมริกา	7,274,170	1.04
<b>รวมเฉพาะ 14 อันดับ</b>		<b>697,628,048</b>	<b>100.00</b>

ที่มา : Food and Agriculture Organization และการคำนวณ

หากจะมีนโยบายประกันราคาหรือจํานำพืชมลทางการเกษตร ในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด รัฐบาลก็ต้องศึกษาว่าเมื่อตั้งราคาซื้อ สูงกว่าราคาในตลาดต่างประเทศ และสูงกว่าราคาในประเทศ การขาดทุนนั้น จะต้องเองบประมาณส่วนใดมาชดเชย จะมีการขึ้นภาษีหรือกู้เงิน หากจะต้องกู้เงิน จะกู้ภายในประเทศหรือจะกู้จากต่างประเทศ เหล่านี้ เป็นสิ่งที่รัฐบาลหากมีนโยบายประชานิยมจะต้องกระทำเพื่อความโปร่งใส และควมามีวินัยทางการคลัง

## 1.4 ปัญหาการเกิดโอกาสทุจริตมากกว่าการแทรกแซงช่วยเหลือเกษตรกรโดยวิธีอื่น

จากข้อมูลคดีทุจริตในอดีตแสดงให้เห็นว่า วิธีแทรกแซงช่วยเหลือเกษตรกรโดยการจำหน่ายแบบให้ราคาสูงกว่าราคาตลาด เปิดโอกาสให้มีการทุจริตทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น (ตัวอย่างเช่น จารึก สิงหนบริชา และอิสรียา บุญญะศิริ (2555), สิริลักษณ์ คอมนันท์ และคณะ (2557), ป.ป.ช. (2558; 2560) เป็นต้น)

ปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับการแทรกแซงตลาดพืชผลการเกษตรที่มีปรากฏให้เห็นอยู่โดยตลอด ทั้งทางสื่อมวลชนและที่เป็นเรื่องกล่าวหาร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เห็นได้ว่าปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการการแทรกแซงตลาดพืชผลการเกษตรของภาครัฐที่ผ่านมา มีกลวิธีที่ฉ้อฉล บิดเบือน และแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้อย่างเป็นระบบ และเป็นกระบวนการในทุกขั้นตอนของการแทรกแซงในแต่ละรูปแบบ การทุจริตที่เกิดขึ้นดังกล่าวหยุ่งวากลักสะสมติดต่อกันเป็นเวลานาน และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างต่อเนื่อง ทั้งในรูปแบบการสร้างภาระด้านงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก และการลดความสามารถในการแข่งขันการส่งออกของประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพยากรของประเทศจำนวนมาก โดยสาเหตุสำคัญ คือ การรับซื้อในราคาสูงกว่าราคาตลาด ต่างจากนโยบายจำหน่ายในอดีต เช่น การจำหน่ายข้าวที่เริ่มในปี 2532 ราคารับจำหน่ายอยู่ประมาณร้อยละ 70 ถึง 80 ของราคาตลาด เป็นการรับซื้อในฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งเป็นฤดูที่ราคาตกต่ำ เพราะผลผลิตออกสู่ตลาดมาก ชาวนานำเข้าสู่กระบวนการจำหน่ายเพื่อให้ได้มีเงินไปใช้สอย และไม่จำเป็นต้องขายผลผลิตของตนในทันที เมื่อราคาสูงขึ้นในเดือนต่อ ๆ มา จึงมาไถ่ข้าวที่จำหน่ายไว้คืน ไม่เป็นภาระการเก็บสต็อกของรัฐบาล ไม่มีการโกงเรื่องคุณภาพ ไม่มีการเวียนเทียน หรือลักลอบนำข้าวในโกดังไป หรือนำข้าวในโกดังไปแล้วกลับมาขายใหม่ให้รัฐ นอกจากนี้ นโยบายเดิมรัฐยังจำกัดปริมาณที่รับจำหน่ายจากเกษตรกรแต่ละราย ฟุ้งเป้าไปที่การช่วยเหลือผู้ผลิตรายเล็ก

ในกรณีของการนำเข้าข้าว (ที่รับซื้อในราคาสูงกว่าราคาตลาดที่เกิดขึ้นครั้งแรกในปี 2544 และต่อ ๆ มา) พบว่า เอกชนบางรายที่สนับสนุนแนวคิดการนำเข้าต่างมีผลประโยชน์ทับซ้อน มีการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้ surveyors เพื่อส่งมอบข้าวคุณภาพต่ำที่ขาดน้ำหนัก โกดังเหล่านั้นมีแต่ข้าวชั้นเลวหรือมีแต่ตัวเลขข้าวในกระดาษ รัฐบาลขายข้าวเก่าให้พ่อค้า แต่พ่อค้ารับมอบข้าวใหม่เพื่อส่งออกแล้วแปลงบัญชีข้าวเก่าเป็นข้าวใหม่ บางกรณีผู้มีอิทธิพลแอบนำข้าวในโกดังรัฐไปขายก่อน การประมูลซื้อข้าวของรัฐบาลเสี่ยงที่จะได้ข้าวคุณภาพต่ำมาก เพราะต้องยอมรับเงื่อนไขการประมูล “ตามสภาพข้าว” โดยไม่รู้ว่าคุณภาพเป็นอย่างไร ผู้ประมูลจึงต้องกดราคาประมูลและรัฐก็ขาดทุน เมื่อผู้ที่ได้เปรียบการประมูลคือเจ้าของโกดังที่ให้รัฐบาลเช่าโกดัง เพราะมีข้อมูลสภาพข้าวในโกดังของตนดีกว่าผู้อื่น ต่างจากการที่พ่อค้าส่งออกซื้อจากโรงสีในยามปกติ ต่างฝ่ายต่างมีข้อมูลคุณภาพข้าวเต็มที่ (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557)

ทางเลือกในการช่วยเหลืออุดหนุนเกษตรกรรายย่อยมีมากมาย เช่น แทนที่จะใช้วิธีการนำเข้า อาจใช้วิธีการประกันความเสี่ยงให้เกษตรกรเลือกซื้อประกัน หรือ ซื้อสิทธิในการขายในอนาคต ในลักษณะ put option ในตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยเกษตรกรรายเล็กหรือรายได้น้อยได้รับการสนับสนุนเบี้ยประกันจากภาครัฐ เป็นต้น วิธีการนั้นนอกจากจะใช้งบประมาณน้อยกว่าแล้ว ยังส่งเสริมการพัฒนาตลาดซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าอีกด้วย โดยจะมีผู้เล่นมากขึ้น ทั้งเกษตรกรเองและผู้ลงทุนทั่วไปที่แสวงหาทางเลือกที่หลากหลายในการลงทุนและแม้แต่نگเก็งกำไร เกษตรกรก็ได้รับราคาที่แน่นอนตามสัญญาขายล่วงหน้าไม่มีความเสี่ยง กำหนดพื้นที่เพาะปลูกและปริมาณปัจจัยการผลิตที่จะใช้เก็บผลผลิตไว้ในยุ้งฉางของตนเองหรือไว้กับโรงสีที่ไว้ใจ อีกทั้ง รัฐก็ไม่มีการจะต้องเก็บรักษาสต็อกเพื่ออระบายหรือเผชิญกับนานาปัญหาที่ตามมา

ในช่วงที่มีการทุจริตอย่างกว้างขวาง รัฐบาลไม่ใช้ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าในการประมูลขายข้าว ทั้ง ๆ ที่วิธีนี้จะได้รับราคาดี เพราะการเปิดโกดังนำเข้ามาจัดเกรดประมูลจะเป็นการเปิดโปงปัญหาคุณภาพข้าวในโกดัง

ผลรุนแรงที่เกิดขึ้นในอดีตก็คือ เอกชนไทยไม่มีข้าวเพื่อการส่งออก เช่น ในปี 2554 ปริมาณส่งออกลดจาก 10.7 ล้านตัน เป็น 6.7 ล้านตัน ในปี 2555 เป็นต้น มูลค่าส่งออกลดจาก 1.96 แสนล้านบาทในปี 2554 เหลือ 1.43 แสนล้านบาทในปี 2555 (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557)

นอกจากนี้ ในบางช่วงของนโยบายจํานำ พบว่าน้กการเมืองต้องการผูกขาดการค้าข้าวทั้งในประเทศและการส่งออก แต่บริษัทที่เป็นบริวารของน้กการเมืองขาดความสามารถในการส่งออก จึงประสบความล้มเหลวไม่สามารถส่งมอบข้าวที่มีคุณภาพได้ครบตามล้ง (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2557)

การทุจริตที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และการตัดสินใจของน้กลงทุนชาวต่างประเทศที่อาจเลือกไปลงทุนในประเทศอื่นที่การประกอบธุรกิจกระทำได้อย่างโปร่งใสตรงไปตรงมา นอกจากนี้ หากเกิดกรณีพิพาทขึ้น ประเทศไทยยังอาจถูกฟ้องร้องในอนุญาโตตุลาการในต่างประเทศตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.1975 ซึ่งที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยต้องชดใช้ค่าเสียหายมหาศาล (Sirilaksana et.al., 2024)

## 1.5 ระบบค้าขายเปลี่ยนจากการแข่งขันบนความสามารถไปเป็นการค้าโดยพรรคพวก

ในกรณีของข้าว โรงสีและพ่อค้าที่ชำนาญเรื่องคุณภาพจะหมดอาชีพต้องหันมาเป็นโรงสีรับจ้างสีให้รัฐ โรงสีส่วนใหญ่เป็นของน้กการเมืองและที่ปรึกษาน้กการเมือง พ่อค้าคนกลางในการจัดหาข้าวจากโรงสีให้ผู้ส่งข้าวออกต่างประเทศหมดบทบาทในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่พ่อค้าและโรงสี การเข้าโครงการจํานำต้องมีเส้นสายหรือจ่ายเงินใต้โต๊ะ หรือหันไปค้าขายในประเทศเพื่อนบ้าน หรือเลิกอาชีพค้าขายข้าวไปเลยถ้าไม่ต้องการเกี่ยวข้องกับกาทุจริต ความรู้ที่ล้งสมมาเป็นแรมปีสูญเปล่า ตลาดข้าวไทยจะเหลือแต่โรงสีและพ่อค้าส่งออกที่มี “เส้นสาย” หรือ ยินดีจ่ายให้นายหน้า

เพื่อได้สิทธิค้าขายกับรัฐ อุตสาหกรรมข้าวไทยกลายเป็นแหล่งแสวงหาผลตอบแทนพิเศษ และการทุจริตก็จะเกิดอย่างกว้างขวางและโจ่งแจ้ง ทุกคนที่เกี่ยวข้องได้ประโยชน์ และจะซุ่มมือสนับสนุนนโยบายประชานิยมหรือพรรคพวกนิยมต่อไป ผู้เสียหายคือประชาชนคนไทย ผู้เสียภาษี และอนาคตอุตสาหกรรมข้าวไทย

กล่าวโดยสรุปคือ นโยบายประชานิยม ในการแทรกแซงสินค้าเกษตรที่ผ่านมา ก่อให้เกิดความสูญเสียที่สำคัญคือ

1. ความสูญเสียที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรที่มีค่าของประเทศอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพิ่มการปลูกสินค้าเกษตรที่รับจำนำ ในกรณีของข้าวก็เพิ่มโรงสีและโกดัง ขายได้แต่กับผู้ซื้อคือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ชาวนาเพิ่มผลผลิต ใสบ่อย ใสบ่อย ใสน้ำอย่างสิ้นเปลือง ลดการเพาะปลูกข้าวพันธุ์ดีหรือพืชอื่นๆ ต้นทุนการผลิตสูง ราคารับซื้อสูงตามที่รัฐกำหนด แต่รัฐกลับเอาข้าวไปเก็บให้เน่าเสียในโกดัง เพราะขายต่อไม่ออก

2. คุณภาพสินค้าเกษตรอย่างข้าวตกต่ำลง ทำลายชื่อเสียงของประเทศในตลาดโลก ซึ่งยากที่จะกู้กลับคืนมาได้ ทำให้ผู้ผลิตประเทศอื่นแข่งหน้า ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่มีความสำคัญต่อนักลงทุนต่างประเทศในสาขาอื่นด้วย

3. ระบบธุรกิจที่แข่งขันบนความสามารถถูกทำลาย แล้วทดแทนด้วยระบบพรรคพวกและเส้นสายความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง

4. ปัญหาสำคัญ คือ นโยบายประชานิยมมักจะควบคู่กับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและทุจริต เมื่อออกแบบนโยบายแล้วหลายโครงการก็มอบให้เครือข่ายทุจริตเป็นผู้ดำเนินการ ดึงงบประมาณภาครัฐไปให้กับเครือข่าย การทุจริตเกิดขึ้นในวงกว้าง ทรัพยากรของประเทศถูกนำไปเป็นประโยชน์ของกลุ่มพรรคพวก และเครือข่ายทุจริตก็จะเหนียวแน่น ไม่ทรยศกันและช่วยกันหว่านล้อมผู้อื่นด้วยสารพัดวิธีหาเสียงให้กันในการเลือกตั้งครั้งต่อๆ ไป



## ตัวอย่างที่ (2) : นโยบายการแจกเงินเพื่อการบริโภค

โดยทั่วไปนโยบายการแจกเงิน หรือโอนเงิน (cash transfers) เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายรายได้จากคนรวยไปสู่คนจน หรือบางประเทศอาจใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำนายพอสมควร จำเป็นที่จะต้องศึกษาประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้ อย่างถี่ถ้วน

### 2.1 ประเด็นทางกฎหมาย

นโยบายใด ๆ ก็ตาม จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้จ่ายงบประมาณด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและคุ้มค่า การจัดทำงบประมาณในแต่ละปีมีกระบวนการและขั้นตอนที่มุ่งเน้นการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุด โครงการใหญ่ ๆ มีการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน และงบประมาณประจำปีจะผ่านกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา อย่างไรก็ตาม มาตรา 53 ของ พ.ร.บ. วินัยการเงินการคลังของรัฐ เปิดโอกาสให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่มีวิกฤต มีเหตุฉุกเฉิน มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศเท่านั้น เช่น วิกฤตโรคระบาดทั่วโลกที่ผ่านมา

ถ้ารัฐบาลแถลงนโยบายว่าประเทศไทยวิกฤต และจำเป็นต้องกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการโอนเงินเพื่อการบริโภคของครัวเรือน ก็มีความจำเป็นที่จะต้องตอบใจพยานว่า เศรษฐกิจไทยวิกฤตหรือไม่วิกฤตในแง่ใด การกระตุ้นเศรษฐกิจจำเป็นหรือไม่ (สิริลักษณ์ คอมนันต์, 2567) ทั้งนี้ เพราะการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจเพื่อการเจริญเติบโตที่ยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณ รัฐบาลที่เสนอนโยบายก็จะต้องให้เหตุผลในการใช้จ่ายให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายด้วย

นอกจากนี้ ถ้ารัฐบาลมิได้เพียงแต่นำเงินส่วนเกินที่มีอยู่ก่อนแล้วมาจัดสรรให้ประชาชนเป็นผู้ใช้แทนรัฐบาล แต่เป็นการเอาเงินในอนาคตของประเทศมาใช้ก่อนเพื่อให้ได้คะแนนนิยม ย่อมจะเป็นการขัดต่อ พ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 9 ซึ่งระบุว่า “คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างเคร่งครัด” นั่นคือ “ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ คณะรัฐมนตรีต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสียหายและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ” อีกทั้ง “คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และประชาชนในระยะยาว” (กระทรวงการคลัง, 2561)

เมธี ครองแก้ว (2567) ยังตั้งข้อสังเกตว่า หมายเหตุท้าย พ.ร.บ. ฉบับนี้ ยังระบุเหตุผลหรือเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยผู้ร่างมีความประสงค์ที่จะให้กฎหมายฉบับนี้เป็นอาวุธสำคัญในการป้องปรามไม่ให้ให้นักการเมืองนำเงินของแผ่นดินมาสร้างค่านิยมระยะสั้น โดยมิได้กังวลหรือใส่ใจในเสถียรภาพหรือความยั่งยืนของระบบการเงินการคลังของประเทศในระยะยาว

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลัง และงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” (กระทรวงการคลัง, 2561)

## 2.2 ปัญหาการเงิน ความคุ้มค่า และผลกระทบ

ไม่มีใครเสกเงินได้ เพราะฉะนั้นหากรัฐบาลมีนโยบายที่จะแจกเงินจะต้องทำกรบ้านและพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ในหลาย ๆ เรื่อง เช่น

### 2.2.1 การออกแบบโครงการจะเป็นอย่างไร

การออกแบบเพื่อรองรับนโยบายเงินให้เปล่าเป็นสิ่งที่ท้าทายพอสมควร จะต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงิน เช่น จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อไม่ให้เป็นภาระทางภาษีกองคลังในอนาคต หรือตั้งงบประมาณประจำปีตามขั้นตอนการเสนองบประมาณ หรือกู้เงินและกู้จากแหล่งใด อย่างไร หรือลดการใช้จ่ายของรัฐในด้านอื่น ๆ เช่น ลดการลงทุนหรือการให้บริการสาธารณะ และหากเป็นเช่นนั้นก็ต้องระบุว่า จะลดการลงทุนหรือบริการสาธารณะใด เพื่อโยกงบประมาณมาใช้ในโครงการแจกเงินเพื่อการบริโภค เป็นต้น

สำหรับประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยที่มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีต่ำและข้อมูลไม่สมบูรณ์ หากจะแจกเงินโดยนำมาจาก การจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ก็ต้องกำหนดว่าจะเก็บจากใคร อย่างไร และนำเงินไปให้ใคร อุปสรรคสำคัญ คือการขาดข้อมูลรายได้และทรัพย์สินของประชาชนทั่วประเทศ จะให้เงินแบบถ้วนหน้าหรือมีเกณฑ์อะไรในการคัดกรอง ใช้กลไกอะไรในการคัดกรองผู้ที่ได้รับเงิน ใช้กลไกอะไรในการแจก อีกทั้งยังต้องคาดการณ์ว่าจะมีปัญหาดกหล่นและรั่วไหลหรือไม่ มีมาตรการอะไรป้องกันและหากมีการเก็บภาษีเพิ่ม จะบิดเบือนแรงจูงใจของผู้เสียภาษีเหล่านั้นหรือไม่ พฤติกรรมการบริโภคของผู้รับเงินเป็นอย่างไร ล้วนเป็นประเด็นสำคัญที่จะกระทบต่อผลสำเร็จของโครงการ

## 2.2.2 ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

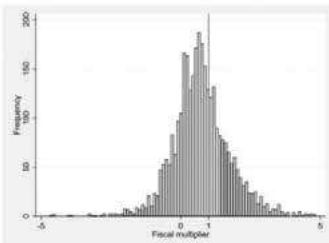
สมมติว่าเป้าหมายของนโยบายแจกเงินเพื่อการบริโภค คือการกระตุ้นเศรษฐกิจ ก็ต้องพิจารณาว่านโยบายให้เงินเพื่อการบริโภคนั้น เป็นวิธีการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ มีความเป็นธรรมหรือไม่ แก้ปัญหาได้ตรงเป้าหรือไม่ หรือว่าเป็นการใช้มาตรการผิดพลาดผิดตัว และสร้างปัญหาให้ประเทศในอนาคต

ในแง่ของประสิทธิภาพจะเห็นได้จากภาพที่ 2 ที่แสดงค่าของตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐ (fiscal multiplier) ว่าการใช้จ่ายโดยการโอนมีประสิทธิภาพในการกระตุ้นความเจริญเติบโตในระบบเศรษฐกิจต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับการใช้จ่ายของรัฐประเภทอื่น นั่นคือ การอุปโภคของรัฐ และการลงทุน ตรงกับงานศึกษาวิจัยจำนวนมากทั้งในและต่างประเทศที่ชี้ให้เห็นว่า การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐมีประสิทธิภาพในการกระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่าการแจกเงินเพื่อการบริโภคของครัวเรือน

Concept ของ Fiscal multiplier คือ เงินที่รัฐบาลอัดฉีดลงสู่เศรษฐกิจ 1 บาท จะทำให้เศรษฐกิจเพิ่มขึ้น x บาท

ตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐ (Multiplier) มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

Figure 1: Distribution of the reported estimates



Notes: Histogram of the multipliers collected from individual studies. The vertical red line denotes the value of multiplier equal to 1.

ที่มา: Hlaváček and Ismayilov (2022)

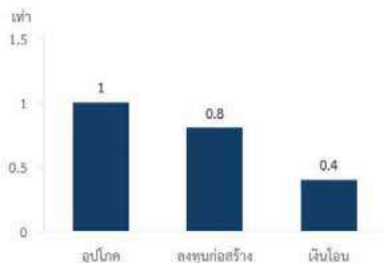
ค่าเฉลี่ยของ Multiplier ในกรณีต่างๆ

- ค่าเฉลี่ยโดยรวม = 0.7
- คำนวณภาวะเศรษฐกิจ = [0.3 - 1.2]
- รายจ่ายประจำ = 0.9
- รายจ่ายลงทุน = 1.2
- เงินโอน = 0.5

ปัจจัยที่กระทบต่อ Multiplier

- ลักษณะของมาตรการ
- ความเชื่อมั่นของผู้บริโภค
- แหล่งที่มาของงบประมาณที่จะใช้
- โครงสร้างเศรษฐกิจ

ตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐของไทยต่างกันตามประเภทรายจ่าย



ที่มา: FAQ issue 106 แฉกระตุ่นของนโยบายการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 2 : ประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ : ค่าของตัวทวีการใช้จ่ายภาครัฐ ประเภทต่าง ๆ

ที่มา : Hlaváček and Ismayilov (2022) และ ธิติ เกตุพิทยา และคณะ (2558)

การใช้งบประมาณเพื่อการบริโภคระยะสั้น ทำให้รัฐเสียโอกาสที่จะลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ สร้าง digital infrastructure หรือในการจัดการประเทศในเรื่องจำเป็นอื่นๆ เช่น การบริหารจัดการน้ำ จัดการป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ อย่างเป็นระบบ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่จะสร้างศักยภาพในการเจริญเติบโตในระยะยาว เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน แทนการใช้จ่ายเงินเพื่อการกระตุ้นการบริโภคระยะสั้นๆ สร้างหนี้สาธารณะให้เป็นภาระแก่คนรุ่นต่อไป

งบประมาณมีอยู่จำกัดและปัญหาที่ต้องใส่ใจแก้ไขจัดการมีมากมาย ทั้งปัญหาโครงสร้าง ผลผลิตภาพ การแข่งขันในตลาดโลก สังคมสูงวัย ซึ่งนำไปสู่การขาดแคลนแรงงานและเพิ่มรายจ่ายด้านสาธารณสุข ความเหลื่อมล้ำและความยากจน วิฤตฐานราก คุณภาพการศึกษาและทักษะแรงงาน ความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเติบโต เช่น โลจิสติกส์ และดิจิทัล เพื่อยกระดับผลิตภาพการผลิตและขับเคลื่อนการขยายตัวของเศรษฐกิจ

ค่าเสียโอกาสสำคัญ คือ การใช้จ่ายสร้างงานสร้างศักยภาพในการปรับตัวท่ามกลางภาวะการเปลี่ยนแปลงของโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ประเมินว่าร้อยละ 40 ของงานทั่วโลก จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence: AI) ผู้นำทั้งภาครัฐและเอกชนต้องให้ความสนใจกับการพัฒนาอย่างรวดเร็วของปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งมีคุณค่าและประโยชน์ต่อการทำงานของมนุษย์ แต่ขณะเดียวกัน ก็ต้องลงทุนในการพัฒนาทักษะความรู้และทำความเข้าใจกับอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ เพื่อไม่ให้ตกขบวนและรับมือกับปัญหาต่างๆ ได้

เรื่องความเป็นธรรม ก็มีปัญหาเช่นกัน เพราะถ้าแจกเงินแบบเหวี่ยงแห ก็หมายความว่าผู้รับจำนวนมาก เป็นผู้ที่ไม่สมควรได้รับ หากรัฐบาลมุ่งช่วยเหลือเยียวยากลุ่มเสี่ยง กลุ่มประชาชนเปราะบางที่เดือดร้อน ให้ความช่วยเหลือแบบเฉพาะเจาะจงและตรงเป้า ความเป็นธรรมจึงจะเกิด

### 2.2.3 ผลกระทบอื่น ๆ

นโยบายแจกเงินยังสร้างปัญหาให้ประเทศจากภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้น และเงินเฟ้อคาดการณ์ (inflation expectation) ที่สูงขึ้นอาจนำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยในที่สุด อีกทั้งยังเป็นการก่อกวนที่จำเป็นต้องชดเชยในอนาคต และการขาดวินัยทางการคลังยังอาจนำไปสู่การลดระดับเครดิตของประเทศโดยรวม กระทบต่อผู้กู้ ธุรกิจเอกชน และประชาชนอย่างถ้วนหน้า การแจกเงินไม่ว่าจะแอบซ่อนมาในรูปแบบใด สุดท้ายแล้วประชาชนจะต้องจ่ายคืนเสมอ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น และ/หรือ ราคาสินค้าแพงขึ้น เพราะเงินเฟ้ออันเนื่องจากการเพิ่มปริมาณเงิน หากไม่สามารถออกแบบกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้ งบประมาณประเทศที่เสี่ยงต่อการอยู่ในสภาวะขาดดุลสูงอย่างต่อเนื่อง จะนำมาซึ่งความอ่อนแอทางการคลังและเสี่ยงต่อการสูญเสียความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศด้วย

การใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเพียงครั้งเดียว ทำให้เกิดการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ และมีการเติบโตทางเศรษฐกิจได้บ้าง แต่โจทย์ที่ยากคือการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาว เพราะการกระตุ้นระยะสั้นจะไม่ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพียงพอในการนำมาใช้คืนหนี้เงินกู้ในอนาคตได้ หากรายรับของภาครัฐไม่พอรายจ่ายอย่างรวดเร็วและรุนแรงและรัฐบาลมีความยากลำบากในการชำระหนี้ วิกฤตการคลังภาครัฐจะเกิดขึ้น ปัจจุบันตัวเลขหนี้สาธารณะต่อจีดีพีอยู่ที่ระดับร้อยละ 62.1 ซึ่งเป็นระดับที่ต้องระมัดระวัง ต้องบริหารการใช้จ่ายงบประมาณอย่างรอบคอบและคุ้มค่า

วิธีการโอนเงินให้ประชาชนก็อาจเป็นปัญหาด้วยเช่นกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดระบบโดยไม่จำเป็น ไม่คุ้มค่า อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการทุจริตเอื้อประโยชน์ได้อีกด้วย แม้แต่ประเทศที่ใช้และคุ้นเคยกับเทคโนโลยีสูงอย่างสิงคโปร์ ยังใช้วิธีการง่าย ๆ เช่น โครงการ Climate Friendly Households Programme เป็นโครงการที่มอบสิทธิให้ผู้อยู่อาศัยในเคหสถานของคณะกรรมการการเคหะและการพัฒนาของสิงคโปร์ สำหรับการซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ประหยัดพลังงานและเป็นมิตรต่อสิ่ง

แวดล้อม (ประชาชาติ, 2567) ก็ส่งคู่มืออิเล็กทรอนิกส์ให้ประชาชนโดยตรง  
ง่ายๆ ไม่ต้องสร้างโปรแกรมหรือแอปพลิเคชันขึ้นมาใหม่

นอกจากนี้ หากจะใช้เทคโนโลยีออนไลน์ก็ยังคงกระทำด้วยความระมัดระวัง การให้ประชาชนลงทะเบียนด้วยข้อมูลส่วนตัวระดับลึก  
ยังเสี่ยงต่อปัญหาข้อมูลรั่วไหลและความปลอดภัย เห็นได้จากปัญหา  
ต่างๆ ที่รุมเร้าประเทศชั้นนำทางเทคโนโลยีอย่างสวีเดน ในปี 2023  
มูลค่าความเสียหายจากการหลอกลวงออนไลน์สูงถึง 1,200 ล้านดอลลาร์  
หรือประมาณ 4,200 ล้านบาท เพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่าจากปี 2021 มากกว่า  
ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ถึงร้อยละ 2.5 ความก้าวหน้า  
ด้านสังคมไร้เงินสดของสวีเดนผ่านระบบจ่ายเงินออนไลน์ก็นำไปสู่  
ปัญหาที่ใหญ่มากในปัจจุบัน (TNN ช่อง 16, 2567)

ความคุ้มค่าของโครงการต่างๆ ประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน  
ความยั่งยืนในระบบเศรษฐกิจ และวินัยการเงินการคลังเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง  
ในการดำเนินนโยบาย

## 5. บทส่งท้าย

นโยบายการเงินและนโยบายการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาล  
ใช้ในการบริหารเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและ  
การเจริญเติบโต นโยบายการเงินดำเนินการโดยธนาคารกลาง โดยใช้  
ปริมาณเงินผ่านการซื้อขายพันธบัตร การพิมพ์ธนบัตรและอัตราดอกเบี้ย  
เป็นเครื่องมือ ส่วนนโยบายการคลังดำเนินการโดยรัฐบาลผ่านการใช้จ่าย  
การโอน และการจัดเก็บภาษีเป็นหลัก

ไม่ว่านโยบายใด ๆ เรื่องสำคัญที่สุดน่าจะเป็นความถูกต้องและเป็นไปได้  
ทางเทคนิคตามหลักวิชาการ การปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย และ  
ธรรมาภิบาลหรือความพร้อมที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เข้ามา

รับตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งในองค์กรสาธารณะ หน่วยงาน  
กำกับดูแล ภาคธุรกิจ หรือประชาชน กรณีที่มีความสัมพันธ์กันระหว่าง  
ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลกับภาคธุรกิจ เจ้าหน้าที่รัฐนักการเมือง  
และระดับผู้นำของสังคม ถ้าไม่พร้อมที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้อง บ้านเมือง  
ก็จะมีปัญหาอย่างยากที่จะแก้ไข

ธรรมาภิบาลภาครัฐมีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะการตัดสินใจ  
ของหน่วยงานรัฐหรือการตัดสินใจที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐกระทบต่อ  
การใช้ทรัพยากรของประเทศได้มาก ความผิดพลาดต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นง่าย  
เมื่อมีความอ่อนแอเรื่องธรรมาภิบาล โดยเฉพาะเรื่องความไม่โปร่งใส  
ความไม่พร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ความไม่พร้อมรับผิดชอบความเสียหาย  
เกิดขึ้น การละเมิดระเบียบและกฎหมาย การทุจริตคอร์รัปชันแยกไม่ได้  
ระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตน ความไม่เป็นธรรมหรือลำเอียง  
ในการใช้อำนาจ ไม่ปกป้องดูแลผลประโยชน์ของชาติ เอาประโยชน์ส่วนตน  
ประโยชน์ต่อบริษัท ประโยชน์ต่อพรรคการเมือง มาเหนือประโยชน์ของ  
ประเทศ (บัณฑิต นิจถาวร, 2567)

นโยบายใด ๆ ย่อมมีทั้งข้อดีข้อเสีย ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ตกแก่  
บุคคลต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกัน นโยบายที่ดีจะต้องผ่านการวิเคราะห์ตาม  
หลักวิชาการ และจะต้องออกแบบเพื่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรม  
เยียวยาผู้เสียหายแบบมีหลักการ การตัดสินใจของผู้บริหารและภาครัฐ  
ต้องอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์ข้อมูลที่ครอบคลุม โปร่งใส และเป็นระบบ  
อย่างแท้จริง

การเอาใจประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียง อาจจะทำด้วยเจตนาดี  
แต่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมโดยรวม และขาดวินัย  
ในการใช้จ่ายก่อภาระหนี้สาธารณะแบบก้าวกระโดด จะสร้างความพินาศ  
ในระบบการคลังอย่างมีอาจแก้ไขได้ ทำให้ประเทศไม่เหลือ “เสปียง” ไว้ดูแล  
ประเทศในยามที่เผชิญกับความผันผวนหรือเศรษฐกิจถดถอยทั้งในประเทศ  
และในระดับโลกภายใต้ความขัดแย้งในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ อีกทั้งยังเป็น



“ระเบิดเวลา” ทางเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่วิกฤตหนี้สาธารณะ ความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาการขาดดุลการค้าและเงินเฟ้อ ซึ่งจะสร้างปัญหาให้ประชาชนแบบถ้วนหน้าและป้องกันและสกัดกั้นได้ยาก

นโยบายประชานิยมมักจะควบคู่ไปกับการสร้างความเป็นปฏิปักษ์ทำให้เกิดความแตกแยก ไม่ส่งเสริมพหุนิยมหรือพหุลักษณะทางการเมือง (political pluralism) ที่ยอมรับความแตกต่างกันในสังคมและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติแม้มีความแตกต่าง อีกทั้ง ในทางปฏิบัติยังมีเรื่องของการเอื้อประโยชน์ การทุจริต การเบียดบังงบประมาณของประเทศไปจนเจือเครือขายพรรคพวก สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และความเสียหายให้กับประเทศ เนื่องจากเป้าหมายหลักของนโยบายประชานิยม คือ การหาคะแนนเสียงหาประโยชน์ทางการเมืองและคะแนนนิยม ซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายความบิดเบือนในระบบเศรษฐกิจ เพื่อเบียดบังงบประมาณของประเทศไปแจกจ่ายจนเจือพวกพ้อง

นโยบายประชานิยม จึงไม่ได้เป็นนโยบายที่นิยมประชาชน แต่อาจเรียกว่า “นโยบายพรรคพวกนิยม” มากกว่า และนำมาซึ่งความเสียหายอย่างมาก เพราะระบบพวกพ้องไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในสังคมได้

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

กรุงเทพธุรกิจ. (2026). 99 นักวิชาการเศรษฐศาสตร์ ค้านแจกเงินดิจิทัล หวั่นได้ไม่คุ้มเสีย จี้ยกเลิก. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/business/economic/1092451>

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2558). ความคืบหน้ากรณีทุจริตโครงการซื้อขายมันสำปะหลังในรูปแบบสัญญาซื้อขายแบบรัฐต่อรัฐ. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/2019111721382360?>

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2560). การทุจริตเอื้อประโยชน์กรณีระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ. สืบค้นจาก <https://thai-publica.org/2017/08/g-to-g-23/>

คณะกรรมการการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน (2554). การวิเคราะห์และศึกษาผลกระทบนโยบายประชานิยมค่าแรงและเงินเดือนของนโยบายรัฐบาลชุดใหม่ทำได้จริงหรือไม่?. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

จารึก สิงห์ปรีชา และอิสริยา บุญญะศิริ (2555). โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดลำไยเพื่อป้องกันการทุจริต. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

เซาธเกตส์ เซาท์แอสเวสต์. (2565). ลาตินอเมริกา วิกฤตเศรษฐกิจอาร์เจนตินา เศรษฐกิจอาร์เจนตินา. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/populism-trap-argentina/>

ณัฐพงษ์ พัฒนพงษ์. (2561). การวิเคราะห์การส่งผ่านการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการใช้น้ำของภาคการผลิตไทยไปยังห่วงโซ่อุปทานการผลิตโลกและการค้าระหว่างประเทศ. ใน *หนังสือรวมบทความวิจัย งานสัมมนาทางวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปี 2561 ครั้งที่ 40* (น. 260-328). กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. (2555). วิกฤตหนี้สาธารณะในละตินอเมริกา: บทเรียนที่ไม่ควรละเลย. *Focused and Quick (FAQ)*, 67, 1-7.

ณัฐกานต์ วรสง่าศิลป์. (2555). วิกฤตหนี้สาธารณะในกลุ่มประเทศยูโร: นัยต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ. *Focused and Quick (FAQ)*, 68, 1-9.

ทีเอ็นเอ็น ช่อง 16 (TNN ช่อง 16). (2567). *สังคมไร้เงินสด” ทำพิษ! สวีเดนเสียหายรวม 4.2 พันล้านบาท*. สืบค้นจาก <https://news.trueid.net/detail/Mv4OIWgOEzmB>

ธิดิ เกตุพิทยา, ชิดชนก อันโนนจารย์ และทศพล ต้องหุ้ย. (2558). *แรงกระตุ้นของนโยบายการคลังปี 2558-2559*. *Focused and Quick (FAQ)*, 106, 1-10.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2557). *การทุจริตกรณีการศึกษา: โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด*. กรุงเทพฯ:สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

นิพนธ์ พัวพงศกร และจิตกร จารุพงษ์. (2553). *โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก*. นนทบุรี: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

บัณฑิต นิจถาวร. (2567). *ธรรมาภิบาลสำหรับผู้รับตำแหน่งการเมืองและทำหน้าที่สาธารณะ*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/economy-news/589668/>

บีบีซี นิวส์ ไทย (BBC News ไทย). (2565). *บ้านเอื้ออาทร: พิพากษายืนจำคุก 99 ปี วัฒนา เมืองสุข คดีทุจริตบ้านเอื้ออาทร*. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-60614263> 4 มีนาคม.

ประชาชาติธุรกิจ. (2567, 22 เมษายน). สิงคโปร์ แจก 8,000 บาท ให้ประชาชน  
ซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้าประหยัดพลังงาน. สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/world-news/news-1547874>

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561, 19 เมษายน).  
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 27ก.

เมธี ครองแก้ว. (2567). จดหมายเปิดผนึกถึงคณะกรรมการป.ป.ช. เรื่องแจกเงิน  
หนึ่งหมื่นบาท. จดหมายข่าวคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบัน  
พัฒนบริหารศาสตร์, 11(44).

สมชัย ลัจจพงษ์ และคณะ. (2551). การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย  
(อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้าง วินัยทางการคลังตามหลัก  
สากล. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

สถณี อาชวานันทกุล. (2555, 9 มกราคม). เทคนิคการชุกหนึ่ของรัฐบาลกรีก.  
กรุงเทพธุรกิจ. เต็มเลขหน้า.

สิริลักษณ์ คอมันตร์. (2567, 31 มกราคม). เศรษฐกิจไทย วิกฤต หรือ ไม่วิกฤต.  
ไทยโพสต์. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/articles-news/526457/>

สิริลักษณ์ คอมันตร์ และคณะ. (2557). คอร์ปชั่นและกลไกกำจัดกลโกง. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. สำนักข่าวเศรษฐกิจ  
ธุรกิจ และการลงทุน โดยทีมข่าวเดอะสแตนดาร์ด (The Standard Wealth).  
(2024). IMF เตือนผลกระทบเทคโนโลยี AI กระเทือนงานเกือบ 40%  
ทั่วโลก ดัน. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/imf-warns-ai-to-hit-almost-40percent-of-global-employment/>

สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2564). คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่าย  
ภาครัฐต่อ GDP โดยตัวคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers). กรุงเทพฯ:  
สำนักงานประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

## ภาษาอังกฤษ

Dornbusch, Rudiger and Edwards, Sebastian. (Eds.). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Food and Agriculture Organisation. *World Rice Production*. Retrieved from [www.fao.org](http://www.fao.org)

Hlaváček M. and Ismayilov, I. (2022). *Meta-analysis: Fiscal Multiplier*. IES Working Papers (No. 7/2022) IES FSV. Czech Republic: Charles University.

Kaltwasser, Cristobal. (2016). *Populism and Democracy: Dr Jekyll and Mr Hyde?*. Retrieved from <https://theconversation.com/populism-and-democracy-dr-jekyll-and-mr-hyde-67421>

Kerkel, Wolfgang. (2018). Illiberalism, Populism and Democracy in East and West. *Politologický časopis- Czech Journal of Political Science*, 25(1), 28-44.

Nattapong Puttanapong. (2018). The Network Analysis of Interlocking Directors: The Case of Thailand's Listed Companies. In *24th Eurasia Business and Economics Society Conference Proceedings*, 1, 329-362.

Puttanapong N. (2015). Tracing and quantifying Thailand's linkages to the global supply chain: The modification of world input-output database (WIOD) and the applications of Leontief multiplier and structural path analysis. Singapore Economics Review Conference, August 5-7, 2015, Singapore.

Sirilaksana Khoman. (2015). Corruption, Transactions Costs, and Network Relationships: Governance Challenges for Thailand. In Arsenio M. Balisacan et.al. (Eds.), *Sustainable Economic Development: Resources, Environment, and Institutions*. Oxford: Elsevier.

Sirilaksana Khoman. (2016) *Corruption and Network Relationships: Theory and Evidence from Thailand*. In Aurora Castro Teixeira (Ed.), *Corruption, Economic Growth and Globalization*. London and New York: Routledge.

Sirilaksana Khoman, Luke Nottage and Sakda Thanitcul. (2024). *Foreign Investment, Corruption, Investment Treaties and Arbitration in Thailand*. In Teramura, N., Luke Nottage, and

Bruno Jetin (Eds.), *Corruption and Illegality in Asian Investment Arbitration* (pp. 393-421). Singapore: Springer.

United States Department of Agriculture. (2024). *Principal Rice-Exporting Countries Worldwide*. Retrieved from <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-baseline-data/documentation/>



# 7

## ประชาณียมกับปัญหาประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน

รองศาสตราจารย์ ดร.ประกาศ ปันตบแต่ง<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญ 3 ประการ คือ **ประการแรก** การก่อเกิด “ประชาณียม” ในสังคมการเมืองไทยในยุคสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2544-2549 มีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ (1) ปัจจัยด้านความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ การเกิดคนชั้นกลางใหม่ และสังคมผู้ประกอบการในชนบท (2) ปัจจัยเชิงโครงสร้างการเมืองจากผลของการปฏิรูปการเมือง และ (3) ปัจจัยด้านองค์กร ผู้นำประชาณียม บทบาทของพรรคไทยรักไทย ถัดมา**ประการที่สอง** ความเกี่ยวกันระหว่าง “ประชาณียม” ที่ปรากฏขึ้นในสังคมไทยดังกล่าวกับปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ไม่สามารถตอบสนองโลกชีวิตของผู้คนในโครงสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและรายได้ ซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญของการปรากฏตัวขึ้นของประชาณียมในประเทศแถบลาตินอเมริกา และ**ประการสุดท้าย** การอภิปรายและถกเถียงสะท้อนให้เห็นความผันแปร และการลดทอน

<sup>1</sup> สมาชิกวุฒิสภา



กระแสประชานิยมในสังคมการเมืองไทยจากการสะท้อนความบกพร่องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ลดลงเหลือเพียงนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ

## 1. ความนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ ประการแรก เพื่อศึกษาการก่อเกิด “ประชานิยม” ในสังคมการเมืองไทยในยุคสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2544-2549 โดยชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง ปัจจัยด้านความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม และปัจจัยด้านองค์กร ผู้นำประชานิยม บทบาทของพรรคไทยรักไทย โครงสร้างโอกาสทางการเมือง ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงความเกี่ยวกันระหว่าง “ประชานิยม” ที่ปรากฏขึ้นในสังคมไทยดังกล่าวกับปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ไม่สามารถตอบสนองโลก ชีวิตของผู้คนที่ตกอยู่ในโครงสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและรายได้ ซึ่งเป็นมูลเหตุสำคัญของการปรากฏตัวขึ้นของประชานิยมในประเทศแถบลาตินอเมริกา และประการสุดท้าย อภิปรายและถกเถียงให้เห็นความผันแปร และการลดทอนกระแสประชานิยมในสังคมการเมืองไทยจากการสะท้อนความบกพร่องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ลดลงเหลือเพียงนโยบายการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ

## 2. ประชานิยม: นิยาม ความหมาย และเงื่อนไขของการปรากฏตัวขึ้น

### 2.1 นิยาม ความหมายของประชานิยม

ประชานิยมเป็นแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategic concept) หรือเป็นแนวคิดที่มีการประชันขันแข่ง (contested concept) กล่าวคือ การให้นิยาม

ความหมายว่าอะไรคือ ประชาชนย่อมมักจะไม่ลงรอยกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับทัศนะ จุดยืนทางการเมืองของผู้ให้ความหมายเสมอ ด้านหนึ่งประชาชนด้านลบ ที่มองนโยบายประชานิยมว่า มุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือ โดยไม่ได้ทำให้ประชาชนเข้มแข็งหรือมีอำนาจมากขึ้นสร้างภาระทางการคลัง และขาดความยั่งยืนทางการเงินการคลัง รวมทั้งขาดความมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดนโยบายขาดความโปร่งใสในการดำเนินการ และนโยบายประชานิยมทำให้ประชาชนและระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอลงด้วยวัฒนธรรมอุปถัมภ์ฟุ้งฟิงรัฐบาล (อานันท์ กระบวนศรี, 2558, น.20) อีกด้านหนึ่งนักวิชาการกลุ่มหนึ่งมองว่าประชานิยมสะท้อนปัญหาพัฒนาการประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนมีปัญหาอำนาจตัดสินใจอย่างไรภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่สุกก่อน และมองประชานิยมว่าเป็น “อาการของโรค” ของปัญหาประชาธิปไตยสมัยใหม่

Cas Mudde & Critobal Rovira Kaltwasser เห็นว่า แม้ประชานิยมหมายความว่าอย่างไรยังเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก แต่นักวิชาการก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ลัทธิอำนาจ “ประชาชน” ผู้บริสุทธิ์ และประณาม “ชนชั้นนำ” ผู้ทุจริต (มู๊ดเด และคัลด์วีลเซอร์, 2561, น.29) และเสนอว่าเราควรสนใจแก่นสาร 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประชาชน ชนชั้นนำ และเจตจำนงทั่วไป

**ประการแรก** ประชาชนอ้างอิงกับประชาชนเสมอ ประชาธิปไตยสมัยใหม่ประชาชนในฐานะเป็นองค์อธิปัตย์ แหล่งต้นตอของอันติมะของอำนาจทางการเมือง (มู๊ดเด และคัลด์วีลเซอร์, 2561, น.36-37) การอ้างอิงกับประชาชน ประชาชนในที่นี้มักจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ประชาชนเห็นว่า การตัดสินใจของรัฐบาล หรือกลไกเชิงสถาบันการเมืองในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยไม่ได้ตอบสนองต่อประชาชนอย่างเพียงพอ พิจารณาในแง่นี้ การเมืองแบบประชานิยมจึงเป็นสิ่งซึ่งประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเอาคืน (reclaim) อำนาจมาจากชนชั้นนำผู้ฉ้อฉลซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างและสถาบันทางการเมืองในสถานะเดิม

**ประการที่สอง** ประชาชนมีลักษณะการต่อต้านชนชั้นนำ (anti-establishment หรือ anti-elitist) โดยปกติแล้ว แม้ว่าจะระบอบประชาธิปไตยจะเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้มีบทบาทและอำนาจค่อนข้างมาก แต่เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันนี้ คือ ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ดังนั้น พรรคการเมืองและนักการเมืองที่เป็นผู้แทนประชาชนจึงมักจะมีสถานะ “ชนชั้นนำ” ทางการเมือง ฝ่ายประชานิยมมีข้ออ้างว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่หาได้อยู่กับประชาชนไม่ ในทางตรงกันข้ามอำนาจสูงสุดได้อยู่กับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีประเทศลาตินอเมริกา เสรีนิยมประชาธิปไตย ระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งล้วนถูกกล่าวหาว่าเป็นตัวแทนของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่เข้าสู่อำนาจรัฐผ่านประชาธิปไตย จอมปลอม ชนชั้นนำทางการเมืองสมคบคิดกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ

**ประการที่สาม** การอ้างอิงเจตจำนงทั่วไป ซึ่งหมายถึงอ้างอิงถึงสมรรถภาพของประชาชนที่จะรวมตัวกันเป็นชุมชนเพื่อบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้สิ่งอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประชาชนมีความเห็นพ้องต้องกันกับการวิพากษ์การปกครองแบบตัวแทนที่ถูกมองว่ามีลักษณะเป็นอภิชนาธิปไตย ซึ่งประชาชนใช้อำนาจได้แต่เพียงหย่อนบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ประชาชนจึงมีลักษณะสำคัญของการอ้างอิงเจตจำนงทั่วไปที่ประชาชนมอบให้ผู้แทนหรือตัวแทนไม่เป็นจริง ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นการนำเจตจำนงทั่วไปที่ประชาชนเคยมอบให้แก่ตัวแทนและเอาคืนมาใช้โดยตรงโดยประชาชนเอง

นิติ เนื่องจากรู้สึก เสนอว่า ประชาชนจึงมีลักษณะเป็นการเมืองว่าด้วยศีลธรรม (moral politics) ของคู่ตรงข้ามระหว่างประชาชนผู้บริสุทธิ์และชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล เป็นศัตรูของ “ประชาชน” การอ้างอิงกับประชาชนของตัวแสดงแบบประชานิยมมักจะทำให้เกิดควบคู่กับการสร้างคู่ตรงข้ามกับชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล และหัวใจสำคัญคือการชี้ให้เห็นว่า กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้บิดเบือนหรือละเลยเจตจำนงของประชาชน (ดู นิติ เนื่องจากรู้สึก, ประชาชน : ว่าด้วยพรหมแดนของแนวคิดและปฏิบัติการประชานิยม บทความในหนังสือเล่มนี้)

บทความนี้ พยายามทำความเข้าใจว่าปรากฏการณ์ประชานิยม สะท้อนปัญหาอะไรของพัฒนาการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน และเห็นว่าเราไม่ควรมองว่า ประชานิยมดีหรือไม่ดี ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ควรพิจารณาว่าประชานิยมถูกจัดวางอย่างไรในระบอบประชาธิปไตยเพื่อนำมาสู่การเข้าใจปัญหาประชาธิปไตยที่สังคมการเมืองเผชิญอยู่

## 2.2 ประชานิยม: รากเหง้าปัญหา และสาเหตุของการปรากฏตัวขึ้น

Kirk A. Hawkins, Madelline Read and Teun Pauwels เสนอว่าเราไม่ควรมองประชานิยมเป็นการระดมหรือสิ่งที่สร้างขึ้นโดยผู้นำทางการเมืองผู้มีวาทศิลป์แนวประชานิยมเพื่อตอบสนองมิติจิตวิทยา ความว่าวุ่นใจของมวลชน หรือสามารถโน้มน้าวจิตใจประชาชนให้คล้อยตามโดยปริยายผ่านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางอย่างให้แก่มวลชน หรือมองว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากความรู้สึกแปลกแยกของมวลชนตามแนวการวิเคราะห์ของสำนักจิตวิทยามวลชน แต่เราควรมองประชานิยมจากมิติเชิงอุดมการณ์แบบว่าเป็นการก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาจากเงื่อนไขเบื้องต้นคือ ชุดของความเชื่อที่สามารถติดตั้งและสร้างเป็นกรอบโครงภายใต้บริบทหนึ่ง ๆ

ประการแรก ความบกพร่องของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในยุคประชาธิปไตยสมัยใหม่ มองในแง่นี้การปรากฏตัวขึ้นและตำแหน่งแห่งที่ของ “ประชานิยม” จึงสะท้อนความฟุ้งร่อนของเสรีนิยมประชาธิปไตย รวมทั้งความไม่พอเพียงของกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และข้อจำกัดของพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชานิยมโดยตัวเองจึงเป็นการเอาคืน (reclaim) อำนาจอธิปไตยของประชาชน และการขยายช่องทางและกลไกใหม่ ๆ ออกไปโดยการสร้างรัฐบาลประชานิยมของประชาชน

เมื่อเป็นเช่นนี้ประชานิยมจึงครอบคลุมกว้างขวางออกไปมาก และดูเหมือนจะครอบคลุมขบวนการทางสังคมของคนชายขอบ คนด้อยอำนาจ หรือกลุ่มคนที่ไม่ถูกนับรวมหรือกีดกันออกไปจากระบบการเมืองที่อยู่ในสถานะเดิม แต่ประเด็นดังกล่าวนี้ Paris Aslanidis Populism and Social Movement ได้ให้เส้นแบ่งว่า ขบวนการประชานิยมมุ่งเข้าไปมีอำนาจรัฐ และเป็นรัฐบาลเสียเอง แต่ข้อสังเกตนี้ก็ไม่เป็นจริงในหลายกรณี เช่น กรณีประเทศโบลิเวีย ประธานาธิบดีอีโว โมราเลส ก็มาจากผู้นำขบวนการเคลื่อนไหวของชนพื้นเมือง

ในหลายประเทศซึ่งเกิดรัฐบาลประชานิยมได้นำไปสู่การขยายฐานคิดระบอบประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แก่ไขข้อบกพร่องของการเมืองแบบรัฐสภา โดยนำเข้ามาขยายข้อจำกัดหรือความไม่พอเพียงของประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่ากลไกของประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติได้ถูกนำเข้ามาสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างกว้างขวางในหลายระดับและมิติ ดังในประเทศลาตินอเมริกา พบว่าช่วงทศวรรษ 1990 เป็นช่วงที่มีความเติบโตของประชาธิปไตยทางตรงในลาตินอเมริกามากที่สุด รัฐธรรมนูญของหลายประเทศมีบทบัญญัติด้านกลไกไว้อย่างกว้างขวาง และกลายเป็นลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญในประเทศแถบนี้ ประชาธิปไตยทางตรงในประเทศแถบลาตินอเมริกาเกิดขึ้นภายใต้บริบทสำคัญก็คือ วิกฤตความชอบธรรมของประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่อาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกลไกและกระบวนการลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งและกลไกพรรคการเมือง ความไม่พอเพียงของกลไกประชาธิปไตยแบบตัวแทนดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในทศวรรษ 1980 และทำให้นักการเมืองที่ชูธงประชานิยมใหม่และพรรคการเมืองแนวก้าวหน้าได้ปรากฏตัวขึ้น สะท้อนถึงความล้มเหลวของลัทธิเสรีนิยมใหม่และประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองแบบเก่าอาศัยฉันทานุมัติและความชอบธรรมผ่านช่องทางเฉพาะการลงคะแนนเสียง

เลือกตั้ง จึงนำมาสู่การสร้างและสถาปนาระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตัดสินใจโดยตรงที่ขยายตัวขึ้น เกิดปรากฏการณ์ปฏิรูปพื้นที่กลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินใจโดยตรงด้วยตัวเองมากยิ่งขึ้น ดังกรณีประเทศเวเนซุเอลา ภายใต้รัฐบาลของ Hugo Chavez ซึ่งชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดี เมื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประชาชนก็ได้ออกเสียงประชามติรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อ ค.ศ.1998

ดังนั้น เราจึงไม่ควรมองประชานิยมเป็นการระดมหรือสิ่งที่สร้างขึ้นโดยผู้นำทางการเมืองแนวประชานิยมเพื่อตอบสนองความวุ่นใจของมวลชน แต่ประชานิยมก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาจากเงื่อนไขเบื้องต้นภายใต้บริบทหนึ่ง ๆ คือ ชุดของกรอบโครงสร้างความคิด และคุณค่าที่มองถึงปัญหาและข้อจำกัดของโครงสร้างสังคมการเมืองที่ดำรงอยู่ ประชาชนมีบทบาทหน้าที่สำคัญในเชิงบวกต่อการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในสังคมการเมือง มีบทบาทในการแก้ไขข้อบกพร่องของเสรีนิยมประชาธิปไตยซึ่งสร้างความไม่เท่าเทียมกัน หรือความเหลื่อมล้ำในสังคม และซ่อมแซมระบบการเมืองที่มีลักษณะห่างไกลจากวิถีชีวิตผู้คนชนชั้นล่าง กลุ่มคนที่ถูกกีดกันออกไปจากระบบการเมืองปกติที่อยู่สถานะเดิม จึงอาจจะกล่าวได้ว่าประชานิยมคือ ปรากฏการณ์ซ่อมสร้างระบบการเมืองและระบบเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

ประการที่สอง ประชาชนนิยมมักเกิดขึ้นในบริบทสังคมการเมืองที่มีปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ หรือการอธิบายให้เห็นว่ารากเหง้าปัญหาที่มาจากความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำที่เชื่อมโยงกับระบบอำนาจนิยมระบบราชการ หรือเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ปกครองโดยชนชั้นนำทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองเอาไว้ที่กลุ่มคนส่วนน้อย ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในลาตินอเมริกา ประชาชนนิยมจึงมักเกิดขึ้นในภาวะเศรษฐกิจ

ตกต่ำ (ดู มูร์เต และคัลด์วีลเซอร์, 2561, น.70-71) ในขณะที่สังคมหลังสมัยใหม่หรือสังคมหลังอุตสาหกรรมเกิดปรากฏการณ์ของผู้สูญเสียภายใต้กระแสลัทธิเสรีนิยมใหม่ การพังทลายของผู้ประกอบการภาคบริการ ปัญหาของคนงานไร้ฝีมือที่ถูกคุกคามชีวิตโดยสภาพการจ้างงานในรูปแบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ ถ้าหากมองในแง่นี้การทำความเข้าใจการเกิดขึ้นของประชานิยมจึงต้องศึกษาบริบททางเศรษฐกิจ-การเมืองในสังคมการเมืองที่นำมาสู่ปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะของผู้คน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เปราะบางและผู้คนที่ถูกกีดกันออกจากขอบวงสังคมการเมือง ซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองไม่สามารถเอื้อไปได้

ประการที่สาม เงื่อนไขเชิงองค์กร ผู้นำประชานิยม พรรคการเมือง หากเราหยิบยืมการอธิบายการเกิด และพัฒนาการความเติบโตของขบวนการทางสังคมจากทฤษฎีการระดมทรัพยากรจะพบว่า กรอบการอธิบายดังกล่าวนี้เสนอว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างคือ ความผูกพันของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำ เป็นเพียงเงื่อนไขจำเป็นเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อการเกิดขึ้นของขบวนการทางสังคมเท่านั้น แต่การเกิดขึ้นของขบวนการทางสังคมยังต้องมีเงื่อนไขเพียงพอด้านองค์กรการเคลื่อนไหว ดังนั้น การอธิบายการเกิดประชานิยมจึงต้องการอธิบายผ่านเงื่อนไขเชิงองค์กรซึ่งคือ พรรคการเมือง บทบาทของผู้นำทางการเมือง ยุทธวิธีการหาเสียงของพรรค (ดูตัวอย่างการอธิบายในแนวทางดังกล่าวนี้ ใน มูร์เต และคัลด์วีลเซอร์, 2561, บทที่ 3 ว่าด้วยประชานิยมกับการขับเคลื่อน ซึ่งมีตัวอย่างการอธิบายการเกิดพัฒนาการและความเติบโตของประชานิยมในประเทศต่าง ๆ ตามกรอบการอธิบายดังกล่าวนี้เอาไว้)

### 3. การก่อเกิด “ประชานิยม” ในสังคมการเมืองไทย ในยุคสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2544-2549

ประชานิยมถูกนำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง และ วิพากษ์วิจารณ์ในมิติต่างๆ อย่างกว้างขวางในประเทศไทย ในสมัยรัฐบาล ของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร แห่งพรรคไทยรักไทย ในปี 2544-2549 ทั้งในแง่ของนโยบายเศรษฐกิจและกลยุทธ์ทางการเมืองที่นำมาใช้ในการ เลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 และปี 2549

ตารางที่ 1 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2544

พรรคการเมือง	คะแนนบัญชีรายชื่อ (คะแนน)	สส. สัดส่วนตัว (คน)	สส. แบ่งเขต (คน)	สส. ทั้งหมด (คน)
ไทยรักไทย	11,634,495 (40.64%)	48	200	248 (49.6%)
ประชาธิปัตย์	7,610,789 (26.58%)	31	97	128 (25.6%)
พรรคชาติไทย	1,523,807 (5.32%)	6	35	41 (8.2%)
ความหวังใหม่	2,008,948 (7.02%)	8	28	36 (7.2%)
พรรคชาติพัฒนา	1,755,476 (6.13%)	7	22	29 (5.8%)
พรรคเสรีธรรม	807,902 (2.82%)	0	14	14 (2.8%)
พรรคราษฎร	356,831 (1.25%)	0	2	2 (0.4%)
พรรคถิ่นไทย	604,049 (2.11%)	0	1	1 (0.2%)
พรรคกิจสังคม	44,926 (0.16%)	0	1	1 (0.2%)
อื่นๆ	2,281,979 (7.97%)	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>28,629,202</b>	<b>100</b>	<b>400</b>	<b>500</b>

ที่มา : คำนวณจากผลการเลือกตั้ง 6 มกราคม 2544 โดยสัดส่วนคะแนนบัญชีรายชื่อ ของพรรคการเมือง คำนวณจาก “เฉพาะบัตรดี” เพื่อให้สะท้อนส่วนแบ่งคะแนน ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ ข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2544



ตารางที่ 2 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2548

พรรคการเมือง	คะแนนบัญชีรายชื่อ (คะแนน)	สส. สัดส่วน (คน)	สส. เขต (คน)	สส. ทั้งหมด (คน)
ไทยรักไทย	18,993,073 (61.17%)	67	310	377 (75.4%)
ประชาธิปัตย์	7,210,742 (23.22%)	26	70	96 (19.2%)
ชาติไทย	2,061,559 (6.64%)	7	18	25 (5.0%)
มหาชน	1,346,631 (4.34%)	0	2	2 (0.4%)
อื่นๆ	1,436,218 (4.63%)	-	-	-
<b>รวม</b>	<b>29,657,716</b>	<b>100</b>	<b>400</b>	<b>500</b>

หมายเหตุ : จำนวนจากผลการเลือกตั้ง 6 กุมภาพันธ์ ปี 2548 โดยสัดส่วนคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวนจาก “เฉพาะบัตรดี” เพื่อให้สะท้อนส่วนแบ่งคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ ข้อมูลจากข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548, โดย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2548.

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2544 พรรคไทยรักไทย ได้ที่นั่งมากถึง 248 ที่นั่งจากทั้งหมด 500 ที่นั่ง และประสบความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ<sup>2</sup> แม้ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งครั้งแรกซึ่งเกิดจากปัจจัยหลายอย่าง แต่ดูเหมือนเห็นร่วมกันทั้งในหมู่ผู้สนใจทางการเมืองโดยทั่วไปและนักวิชาการว่าเป็นผลสำคัญจากนโยบายและกลยุทธ์ทางการเมืองแบบ “ประชานิยม” ขณะที่ผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2548 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากถึง 377 ที่นั่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของที่นั่งทั้งหมด

<sup>2</sup> จัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ประกอบด้วย พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา ด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึง 372 คน ภายหลังจากพรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม และพรรคชาติพัฒนาได้ยุบรวมตัวกับพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคเดียวที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

500 ที่นั่ง และสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ครั้งแรกในประวัติศาสตร์ อันเป็นความต่อเนื่องจากการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมา (นอกจากเกิดจากการควมรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้าร่วมรัฐบาลในครั้งที่ผ่านมาแล้ว) เป็นผลจากความสามารถส่งมอบนโยบายและความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในสายตาของผู้ลงคะแนน จึงได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลาย เป็นครั้งแรกและครั้งเดียวของพรรคใน “เครือข่ายทักษิณ” จนถึงปัจจุบัน

การวิเคราะห์การเกิดประชานิยมช่วงรัฐบาลทักษิณเชื่อมโยงกับ 3 ปัจจัยที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่ เงื่อนไขเชิงโครงสร้างและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้า คือ ประการแรก สภาพปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ วิฤตเศรษฐกิจที่ปรากฏขึ้นในปี 2540 และประการที่สอง โครงสร้างโอกาสทางการเมือง ปัญหาวิกฤตประชาธิปไตยตั้งแต่ยุคพฤษภาทมิฬ ปี 2535 ที่นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 และประการที่สาม เงื่อนไขด้านเชิงองค์กร ผู้นำประชานิยม กลยุทธ์ทางการเมืองและบทบาทพรรคการเมือง กล่าวคือ การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยในฐานะผู้กระทำที่สามารถตอบสนองและใช้โอกาสทางการเมืองให้เป็นประโยชน์ต่อการรณรงค์ทางการเมือง

### 3.1 เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจ-สังคม

ในช่วงต้นทศวรรษ 2540 มีงานศึกษาหลายชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่าชนบทไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เช่น Rigg (2003) เสนอภาพความเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในชนบท การมีแหล่งรายได้ใหม่ๆ และทางเลือกชีวิตที่หลากหลาย สำหรับการอยู่รอดทางเศรษฐกิจและรายได้หรือการยังชีพ โดยเฉพาะงานสำคัญของ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2559) เสนอภาพให้เห็นว่า สังคมชนบทได้เปลี่ยนแปลงจากสังคม “ชาวนา” ผู้ “ผู้ประกอบการ” แต่โลกชีวิตในมิติเศรษฐกิจ การผลิตและที่มาของรายได้ มีลักษณะที่หลากหลาย รายได้จากครัวเรือนไม่พอเพียงต่อค่าใช้จ่ายในโลกชีวิตที่มีพื้นที่การบริโภคที่ขยายกว้างออกไปจึงมีลักษณะ “คอปริ่มน้ำ”

ครัวเรือนเกษตรกรในชนบทจึงจำเป็นต้องปรับตัวด้วยการออกไปเป็นแรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตรกรรม ดังภาพรวมของประเทศ พบว่า รายได้ในภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนลดน้อยลง ในขณะที่รายได้นอกภาคเกษตรกรรมกลายเป็นแหล่งรายได้หลัก เมื่อปี 2553 สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจสถานการณ์แรงงานนอกระบบ พบว่า มีทั้งสิ้น 24.1 ล้านคน หรือ ร้อยละ 62.3 ของแรงงานทั้งหมดที่มีอยู่ 38.7 ล้านคน และพบว่า แรงงานนอกระบบทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมถึง 14.5 ล้านคน หรือ ร้อยละ 60 ขณะที่อยู่ในภาคการค้าและการบริการ ร้อยละ 31.4 และภาคการผลิตร้อยละ 8.6 ปัญหาสำคัญของแรงงานนอกระบบในประเทศไทยคือ ต้องเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานในหลายประการ อันได้แก่ งานที่ทำขาดความมั่นคง ไม่ได้รับค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม งานที่ทำงานมีความเสี่ยงและมีอันตรายต่อสุขภาพ ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนประกันสังคมและบริการอื่น ๆ ของรัฐ และไม่สามารถใช้สิทธิในการรวมตัวต่อรอง เนื่องจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้ให้การคุ้มครองครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ ในขณะที่กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2548 ไม่ได้ให้การคุ้มครองที่เพียงพอและไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง

ภาพวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของผู้คนซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่ผูกพันกับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้ส่งผลให้ชีวิตของผู้คนเหล่านี้ต้องสัมพันธ์กับการเมืองภายนอกเพื่อแสวงหาความมั่นคงหรือหลักประกันแห่งการยังชีพ หรือ ความอยู่รอดของผู้คนในชนบทจึงเข้าไปสัมพันธ์กับพื้นที่ทางการเมือง การเลือกตั้ง นโยบายของพรรคการเมืองและนักการเมือง ที่ก่อรูปเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมแบบใหม่และทำให้ชีวิตผู้คนสามารถพออยู่รอดได้ โดยการเชื่อมโยงกับสังคมการเมืองภายนอกชุมชนเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรงบประมาณ และนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะ โครงการพัฒนาของรัฐ มาตรการสนับสนุนต่าง ๆ กลายเป็นทรัพยากรสำคัญเกี่ยวกับการผลิต ช่วยลดต้นทุนในการผลิต ช่วยทำให้ราคาพืชผลอยู่ในระดับที่พออยู่ได้ และนโยบายด้านสวัสดิการสังคมรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้ชีวิตของผู้คนในชุมชนอยู่ได้ นโยบายประชานิยมจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิต

ความเป็นอยู่หรือการทำมาหากินของผู้คนเหล่านี้ย่อมมีนัยสำคัญต่อสภาพดำรงชีพ ตัวอย่างคือ ผู้ขายแรงงานซึ่งอยู่นอกระบบประกันสังคมสามารถมีชีวิตที่พออยู่ได้จากโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ดังนั้น เมื่อนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณถูกออกแบบให้ตอบสนองความต้องการของ “วิถีชีวิตสมัยใหม่” เพื่อความมั่นคงให้แก่ชีวิตของผู้คนในสังคม การเมืองผ่านนโยบายและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จึงทำให้นโยบายประชานิยมเป็นกลายเป็นหนึ่งเดียวกันทั้ง “ฐานเสียงและฐานนโยบาย” มากขึ้น และนำมาสู่การสร้างควมนิยมให้กับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น

ประชานิยมที่ปรากฏตัวขึ้นในฐานนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงสอดคล้องกับปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับโลกชีวิต การผลิตและการทำมาหากินของผู้คนดังที่พิจารณามาแล้วข้างต้น แต่นโยบายประชานิยมไม่ได้เป็นเพียงนโยบาย “เอาใจคนจน” อย่างที่เข้าใจกัน หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางเศรษฐกิจในแนวนโยบายแบบคู่ขนาน (Dual Track) ที่มุ่งใช้พลังเศรษฐกิจและทรัพยากรภายในประเทศเพื่อพลิกฟื้นเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจในประเทศ ด้วยการ “ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ และขยายโอกาส” ให้แก่ประชาชนระดับฐานรากเพื่อสร้างอำนาจซื้อในประเทศ พร้อมกับการพยายามเร่งขยายการส่งออกของประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น และมีเงินไหลเข้าระบบเศรษฐกิจในประเทศโดยรวมมากขึ้น (อนุสรณ์ อุณโณ, 2548, น.54)

เมื่อมองจากมิติเศรษฐกิจมหภาค หลักการของนโยบายประชานิยมคือ การใช้นโยบายเพื่อเพิ่มอุปสงค์เข้าไปในระบบเศรษฐกิจ โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ด้วยการขาดดุลงบประมาณเพื่อกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ ขณะเดียวกันก็เพิ่มค่าจ้างหรือสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนกลุ่มรากหญ้าซึ่งเป็นฐานเสียงเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อหรือกระตุ้นการบริโภค (ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ และนวนลน้อย ตริรัตน์, 2544 อ้างถึงใน อนุสรณ์ อุณโณ, 2548, น.54) หรือสรุปได้ว่า การขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยการส่งออกพร้อม ๆ กับการกระตุ้นการบริโภคในประเทศ เพื่อผลทั้งทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและผลด้านการเมืองที่ตอบสนองทั้งคนจนและคนรวย (อานันท์ กระจวนศรี, 2558, น.45)

ทั้งนี้ชุดโครงการที่ถูกเรียกว่า “ประชานิยม” ประกอบด้วยโครงการ กระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าและสวัสดิการรักษายาบาล ดังต่อไปนี้

1. *โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้สินของเกษตรกรรายย่อย* : มีสมมติฐานว่าหนี้สินเป็นปัญหาสำคัญของเกษตรกร ทำให้ไม่สามารถพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ ดังนั้น จึงมีเป้าหมายเพื่อลดภาระหนี้สิน เพื่อให้มีเงินสำหรับการลงทุนเพื่อฟื้นฟูอาชีพ และปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นและมีอำนาจซื้อสินค้าและบริการภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโดยรวม โดยมีเป้าหมายเป็นเกษตรกรที่เป็นลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำนวน 2.3 ล้านกว่าราย มีระยะในการดำเนินการ 3 ปี

2. *โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง* : มีสมมติฐานว่า ประชาชนระดับรากหญ้าขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนที่เหมาะสมสำหรับนำไปใช้ในการลงทุนพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างหรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย รวมทั้งบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน โดยมีเป้าหมายที่เป็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองรวมกัน 75,547 กองทุน

3. *โครงการธนาคารประชาชน* : จัดตั้งขึ้นภายใต้สมมติฐานว่า วิฤตเศรษฐกิจส่งผลให้สถาบันการเงินเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อแก่ลูกค้า ส่งผลให้ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนน้อยอยู่แล้ว มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนน้อยลงไปอีก รัฐบาลจึงมอบหมายให้ธนาคารออมสินทำโครงการธนาคารประชาชนเพื่อให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยนำไปลงทุนและลดการพึ่งพิงเงินกู้ในระบบ รวมทั้งการพัฒนาและส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

4. *โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์* : โครงการนี้ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือด้านเงินลงทุนโดยตรง แต่ถูกวางไว้ให้ทำหน้าที่ช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และส่งเสริมการตลาด โดย 1) เสริมสร้างศักยภาพและยกระดับกระบวนการผลิต มาตรฐาน และคุณภาพผลิตภัณฑ์ของชุมชน 2) ส่งเสริมด้านการตลาดเพื่อเพิ่มโอกาสและช่องทางในการเข้าถึงผู้บริโภคและกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นระบบ 3) สนับสนุนการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนให้เชื่อมต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอย่างยั่งยืน และ 4) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการ

5. *โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค*<sup>3</sup> : แม้จะมีลักษณะเป็นนโยบายด้านสวัสดิการก็ตาม แต่ *30 บาทรักษาทุกโรค* เป็นนโยบายที่สัมพันธ์กับนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าในแง่ของการ “ลดภาระ” ใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน เพื่อจะได้นำเงินส่วนต่างไปใช้ในการลงทุน หรือซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าและประเทศไทยโดยรวม โครงการนี้จะเป็นการขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศให้ได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม (อนุสรณ์ อุณโณ, 2548, น.57-65)

<sup>3</sup> ในแง่รายละเอียดมีการถกเถียงกันเช่นกันกันว่า นโยบายแบบใดจัดอยู่ในประเภทนโยบายประชานิยมบ้าง อย่าง สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เห็นว่า นโยบาย “30 บาท รักษาทุกโรค” ไม่ใช่ประชานิยม เพราะแม้จะมีการโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีไปยังผู้ถือบัตรทองก็ตาม แต่นโยบายนี้ช่วยสร้างขีดความสามารถของประชาชน โดยทำให้ผู้ป่วยมีสุขภาพดีขึ้นซึ่งมีผลในการเพิ่มทุนมนุษย์ (human capital) เช่นเดียวกันนโยบายให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนยากจน ทั้งนี้เขาได้นิยาม นโยบายประชานิยมทางเศรษฐกิจผ่านองค์ประกอบ 3 ประการหนึ่ง มีจุดประสงค์เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่เรื่องเสียหายโดยตัวเอง เพราะทุกพรรคการเมืองต้องการการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน จึงต้องพยายามนำเสนอนโยบายที่ถูกใจและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด สอง เน้นการโอนรายได้หรือทรัพยากร (redistribution) จากคนกลุ่มหนึ่งไปให้แก่คนอีกกลุ่มหนึ่ง สาม ไม่สร้างขีดความสามารถ (capability) คือไม่ทำให้คนเข้มแข็งขึ้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2558, น.110-112)

อย่างไรก็ดี แม้มีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายประชานิยมอย่างกว้างขวาง เพียงใด ไม่ว่าจะเป็นมาตรการประเมินความสำเร็จของโครงการ หรือมาตรการใช้เงินของรัฐบาลหรือวินัยทางการเงินว่าขาดวินัยการเงินการคลัง หรือเป็นการแก้ไข ปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะสั้นเพียงเท่านั้น และข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า หากหวังผลในระยะยาวนโยบายสาธารณะที่ใช้หาเสียงจำเป็นต้องนำไปสู่ การปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน แต่นโยบาย “ประชานิยม” ได้รับความนิยม จากประชาชนอย่างมาก โดยในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งถัดไปในปี 2548 แม้พรรคไทยรักไทยจะไม่ได้เสนอ นโยบายใหม่ แต่พรรคก็ได้รับชัยชนะ โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย ด้วยนโยบายที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มคนที่ตกอยู่ใน สภาพความไม่เท่าเทียมกันหรือความเหลื่อมล้ำในสังคม

### 3.2 เจ็อนไซเชิงโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง

นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ที่ได้สรุปรวบยอดและเสนอกรอบวิเคราะห์ ระบบการเมืองในช่วงนี้ว่า “ระบอบทักษิณ” เกษียร เตชะพีระ (2547; 2548) ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึง 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการขึ้นสู่อำนาจของทักษิณ และไทยรักไทยว่าประกอบด้วย *วิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540* เปิดโอกาสให้ กลุ่มทุนใหม่ที่เป็นทุนเทคโนโลยีและทุนหุ้น อันหมายรวมถึงกลุ่มทุนใหม่ ในไทยรักไทย ผงาดขึ้นมาอย่างไรคู่แข่ง แทนที่ทุนนายธนาคารที่พังครืน ลงไปกับพร้อมกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นเงื่อนไขสำคัญซึ่งเอื้อและสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่และ การสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งผ่านมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ พลวัตการก่อตัวและการสร้างนโยบายของ พรรคไทยรักไทย ซึ่งเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยใช้การเมืองแบบเก่าคือ ดึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดิมเข้ามาอยู่ในพรรค และการเมืองแบบใหม่ที่ เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญและวิกฤตเศรษฐกิจ คือ การผลิตชุดนโยบาย เสนอต่อประชาชนที่ตอบสนองต่อปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งในระดับ รากหญ้าที่เรียกว่า “นโยบายประชานิยม” คู่ขนานกับการส่งเสริมและสร้าง

ความเข้มแข็งให้กับภาคการส่งออก หรือ “นโยบายทวิวิถี” (Dual Track)”

ขณะที่บุญชอริ ยีหมะ (2547) ในดัชนีพนธ์เรื่อง นโยบายหาเสียง แนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ: การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของไทยรักไทย เสนอว่า ความสำเร็จในการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยมาจากปฏิสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันระหว่างบริบทเชิงโครงสร้างในขณะนั้นกับการดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย กล่าวคือ การเลือกตั้งเกิดขึ้นในบริบทเชิงโครงสร้างที่สังคมไทยอยู่ในวิกฤตเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2540 ทำให้พรรคไทยรักไทยเลือกดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยม (บุญชอริ ยีหมะ, 2547, น.ง.) กล่าวคือ บริบททางเศรษฐกิจโครงสร้างทางการเมือง ในด้านบริบททางเศรษฐกิจที่เกิดวิกฤต ทำให้บรรดานักธุรกิจ นักวิชาการ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมและประชาชนทั่วไปปฏิเสธแนวทางการแก้ไขปัญหาและการบริหารประเทศของรัฐบาลชวน หลีกภัย ของพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การชี้นำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ปัญหาถลันเลวร้ายลงและส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ อย่างกว้าง จนเกิดปฏิกิริยาต่อต้านแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ยึดมั่นในอุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ และทำให้พรรคประชาธิปัตย์สูญเสียความนิยม และสังคมต้องการทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะชาตินิยมและประชานิยม

อย่างไรก็ดี ในมิติบริบทเชิงโครงสร้างทางการเมือง บุญชอริ ยีหมะ เห็นว่าเป็นเพียงปัจจัยเสริมเท่านั้น ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดเหมือนวิกฤตเศรษฐกิจ โดยการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง จากเดิมมาเป็นระบบคู่ขนาน ประกอบด้วย สส. แบบสัดส่วนโดยมีประเทศเป็นเขตเลือกตั้งหรือบัญชีรายชื่อ 100 คน และ สส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตละ 1 คน จำนวน 400 คน ทำให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครอย่างรุนแรง และเป็นปัจจัยในมเดียวที่จะดึงดูดตัวผู้สมัครให้สังกัดพรรคการเมืองขนาดใหญ่หรือพรรคที่มีชื่อเสียง แต่ก็เป็นการปิดกั้นไปของการเลือกตั้งในแต่ละครั้งก่อนหน้านี้ที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบพรรคการเมืองขนาดเล็กและดึงดูดผู้สมัคร สส. ทั้งหลาย (บุญชอริ ยีหมะ, 2547, น.106-107)



นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับประชานิยมในประเทศลาตินอเมริกา จะเห็นได้ชัดเจกว่า ประชานิยมในช่วงรัฐบาลทักษิณไม่มีความชัดเจน ในมิติของการต่อต้านชนชั้นนำที่อยู่ในสถานะเดิม แต่ก็สะท้อนให้เห็นการต่อสู้กับอำนาจการตัดสินใจด้านนโยบายในระบบอำนาจนิยมราชการ และรัฐบาลทักษิณก็ไม่มี ความชัดเจนที่จะมุ่งสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยที่จะเปิดพื้นที่ให้กับประชาชนได้มีบทบาทและอำนาจในลักษณะการสร้างประชาธิปไตยทางการขยายการมีส่วนร่วมให้กับคนข้างล่างให้สามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงมากขึ้น รัฐบาลทักษิณยังยึดโยงอำนาจการตัดสินใจของประชาชนกับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน “ประชาชน” ยังมีสถานะผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงข้ออ้างว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ไม่ได้อยู่กับประชาชน และไม่มีลักษณะการต่อต้านชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ

### 3.3 เงื่อนไขเชิงองค์กร บทบาทพรรคการเมือง ผู้นำประชานิยม และกลยุทธ์ทางการเมือง

พรรคไทยรักไทยในฐานะผู้กระทำทางการเมือง มีปฏิสัมพันธ์กับบริบททางโครงสร้างด้วยการดำเนินกลยุทธ์การตลาดทางการเมือง โดยการนำเทคโนโลยีทางการตลาด การโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การรณรงค์หาเสียงทางการเมืองมีลักษณะครบวงจร อย่างไรก็ตาม บุญฉวี ยีมะ ชี้ว่า กลยุทธ์ทางการเมืองที่เป็นปัจจัยชี้ขาดต่อความสำเร็จ ทำให้ได้เปรียบคู่แข่งในสนามเลือกตั้งมาจากกลยุทธ์ 3 ประการที่สอดคล้องและเอื้อกันและกัน คือ “ชู พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคเป็นจุดขาย ใช้นโยบายหาเสียงประชานิยมเป็นจุดเด่น เน้นอดีต สส. เป็นจุดเสริม” (บุญฉวี ยีมะ, 2547, น.146-147)

อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่อำนาจและความเข้มแข็งของรัฐบาลทักษิณไม่เพียงเพราะมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะนอกจากได้คะแนนเสียงจากประชาชนอย่างท่วมท้นแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากการเมืองนอกรัฐสภาหรือ “การเมืองภาคประชาชน” ด้วย ไม่ว่าจะเป็น ปัญญาชนสาธารณะ นายทุนชาติ นายทุนข้ามชาติ องค์กรเอกชน และ

ผู้นำ “ฝ่ายประชาชน” กล่าวได้ว่า ไม่มีผู้นำรัฐบาลชุดใดที่สามารถดูดซับ และระดมการสนับสนุนจากผู้นำทางความคิดและปัญญาชนสาธารณะ ได้มากขนาดนี้มาก่อน ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ ท่าทีที่เป็น มิตรในการแก้ไขปัญหาของคนยากจน ที่ตรงกันข้ามกับรัฐบาลชน หลักรัก ด้วยการใช้สัญญาว่า “รัฐบาลจะใช้ปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้อง เป็นตัวตั้งในการแก้ไขปัญหา” และ ความสัมพันธ์ที่ดีและใกล้ชิดระหว่าง นักกิจกรรมทางการเมืองกับ “คนเดือนตุลา” ที่เคยเป็นนักพัฒนาเอกชน และนักกิจกรรมที่เข้าไปมีบทบาทในพรรคและทำหน้าที่ประสานงานกับ กลุ่มเคลื่อนไหวต่าง ๆ (อุเชนทร์ เชียงเสน, 2556, น.277)

### 3.3.1 การสร้างทัศนคติในฐานะ “ผู้นำ” ประชานิยม

การเสนอภาพ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นจุดขาย ด้วยการนำ แนวคิดทางการตลาดในเรื่องการวางตำแหน่งสินค้า ด้วยการกำหนดให้เป็น “ผู้ปลดปล่อย” ประเทศชาติให้พ้นจากหายนะภัยทางเศรษฐกิจ โดยเสนอ ภาพให้เป็น “นักบริหาร” หรือ “นักธุรกิจ” ผู้ประสบความสำเร็จในการสร้าง และบริหารเศรษฐกิจจนมีฐานะร่ำรวยทางเศรษฐกิจ จึงเหมาะสมต่อการแก้ไข ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ตรงข้ามกับนายชวน หลีกภัย ที่เป็นนักกฎหมาย (บุษอริ ยีหมะ, 2547, น.148-149) หรือ “นักเลือกตั้ง” พร้อมกับการเสนอ “ความเป็นคนธรรมดา” ที่มีรากเหง้าเป็น “เด็กบ้านนอก” จากต่างจังหวัด ไม่ต่างกับชีวิตคนธรรมดาจำนวนมากในเมืองไทยที่มาหาโอกาสในเมือง ที่มีความมั่งคั่ง ต่อสู้กันอย่างอดทนต่อความยากลำบาก จนประสบความสำเร็จได้ในที่สุด ซึ่งภาพลักษณ์นี้ไม่ต่างจากอดีตของนายชวน หลีกภัย

นอกจากนั้น ยังมีการวางตำแหน่งสินค้าของ พ.ต.ท. ทักษิณ ตาม สโลแกน “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อคนไทยทุกคน” เมื่อเปรียบเทียบกับผู้นำ จากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นคู่แข่งอีก 4 คน จึงมีความได้เปรียบ อย่างเห็นได้ชัดคือ ทุกคนเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียุคแล้วทั้งหมด ขณะที่ พ.ต.ท. ทักษิณยังไม่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อน ดังนั้น การเลือก พ.ต.ท.ทักษิณและไทยรักไทยจึงหมายถึงการมีแนวทางการบริหารแบบใหม่

ที่แตกต่างจากเดิม ความแตกต่างนี้จึงทำให้ พ.ต.ท. ทักษิณโดดเด่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีโอกาสในการแสดงความเห็นในที่สาธารณะ พร้อมกันกับคู่แข่งทางการเมือง (บุญขอรี้ ยีหมะ, 2547, น.152-154)

### 3.3.2 นโยบายหาเสียงแบบประชานิยม

แม้ก่อนหน้านี้จะมีรัฐบาลใช้นโยบายในลักษณะประชานิยมในการหาเสียงก็ตาม แต่มีความแตกต่างที่สำคัญ คือ นโยบายของพรรคไทยรักไทยครอบคลุมในทุกด้านและใช้อำนาจเขตทั่วประเทศเป็นพื้นที่ในการนำนโยบายมาใช้ นอกจากนี้ กลยุทธ์ของพรรคเพื่อไทยยังสะท้อนแนวคิดการแทรกแซงของรัฐเหนือสังคม คือ การเสนอนโยบายที่ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงสังคมแทนที่แนวทางอุดมการณ์แบบเสรีนิยมที่ลดบทบาทของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือสังคมต่าง ๆ หรือการใช้ระบบอุปถัมภ์โดยรัฐแทนการอุปถัมภ์แบบเก่า ด้วยเหตุที่ระบบตลาดประสบความสำเร็จ ไม่สามารถที่จะกระจายทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ การนำเสนอรูปลักษณะของทักษิณในฐานะของการเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง จึงสอดคล้องกับนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม เพราะนโยบายจะเกิดขึ้นและนำไปสู่การปฏิบัติได้ต้องดำเนินการโดยผู้นำที่มีลักษณะโดดเด่นด้านใดด้านหนึ่ง

ทั้งนี้ พรรคไทยรักไทยนำเสนอนโยบายอย่างจริงจังในการเลือกตั้งเป็นผลมาจากการเล็งเห็นบริบทเชิงโครงสร้างที่เปลี่ยนไปจากเดิม ที่กลายเป็นโอกาสในการนำเสนอนโยบายในการหาเสียงที่จะเป็นจุดสนใจของประชาชน อันมาจากวิกฤตความชอบธรรมของบรรดาขุนนาง นักวิชาการ ในองค์กรที่ครอบงำทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมายาวนาน วิกฤตเศรษฐกิจทำให้ความน่าเชื่อถือและการรับฟังต่อคนกลุ่มนี้ลดลงอย่างรุนแรง ดังนั้นจึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการเลือกตั้งของไทยที่นโยบายมีความสำคัญในการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากก่อนหน้านี้ นโยบายพรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทอย่างจริงจังเพราะถูกครอบงำจากเทคโนโลยี เครือข่ายจึงไม่มีความหมายเป็นเพียงคำโฆษณาชวนเชื่อ (บุญขอรี้ ยีหมะ, 2547, น.156-160)

### 3.3.3 การตั้งนักรการเมืองย้ายเข้าพรรค

แม้ไทยรักไทยจะเน้นเรื่อง “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อคนไทยทุกคน” เป็นจุดขายก็ตาม แต่ยุทธศาสตร์อีกอย่างหนึ่งในการชนะเลือกตั้งคือ การใช้อดีต สส. จากพรรคการเมืองอื่นมาลงสมัครในนามพรรค วิธีการนี้ พรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นใหม่และประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งในอดีต ก็ใช้วิธีการนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้น พรรคไทยรักไทยจึงเป็นส่วนผสมของความใหม่ และความเก่าเข้าด้วยกัน คือ การพยายามใช้นโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง และการเติบโตของพรรคเป็นผลมาจากการย้ายพรรคของนักรการเมืองจาก พรรคการเมืองอื่น ซึ่งสะท้อนวิถีคิดของผู้นำพรรคว่า การใช้ความใหม่เพียง อย่างเดียวไม่อาจจะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งภายใต้การเมือง ที่มีลักษณะอุปถัมภ์และธุรกิจการเมือง (บุญอริ ยีหะ, 2547, น.171-174) ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า มีอดีต สส. สมัยล่าสุดที่ย้ายมาสังกัด พรรคไทยรักไทยและได้รับการเลือกตั้งในระบบเขตเลือกตั้งในปี 2544 ถึง 59 คน และ ในระบบบัญชีรายชื่ออีก 28 คน (บุญอริ ยีหะ, 2547, น.265-268)

บุญอริ ยีหะ สรุปว่า พรรคไทยรักไทยนำกลยุทธ์ทางการเมืองแบบ ประชาชนนิยมมาใช้เพื่อช่วงชิงโอกาสทางการเมืองจากโครงสร้างที่เปิดขึ้น หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยใช้หลัก 3 ประสาน ซึ่งอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกัน นอกจากการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ แล้ว “ความโดดเด่นของผู้นำพรรคและ ความดึงดูดใจของนโยบายถูกแพร่กระจายให้ประชาชนในทุกพื้นที่เขตเลือกตั้ง ผ่านอดีต สส. จากพรรคการเมืองอื่นที่ย้ายมาสังกัดพรรคไทยรักไทย” (บุญอริ ยีหะ, 2547, น.193)

อย่างไรก็ดี การพิจารณาในมิติดังกล่าวนี้ พบว่า ประชาชนนิยมภายใต้ รัฐบาลทักษิณก็ถูกมองจากนักวิชาการกลุ่มหนึ่งว่า เราสามารถเข้าใจหรือศึกษา “ประชานิยม” ในฐานะ “กลยุทธ์ทางการเมือง” ที่นำมาใช้โดยพรรคการเมือง ต่าง ๆ เพื่อเอาชนะในการเลือกตั้งได้ไปพร้อมกันด้วย นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม

(2551, น.126) อธิบายว่า ประชานิยมเป็นแนวคิดทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่ผู้นำประชานิยมจะอาศัยบุคลิกลักษณะที่โดดเด่นของตน ประกอบกับการนำเสนอนโยบายที่มีลักษณะช่วยเหลือหรือหยิบยื่นให้เปล่าให้กับประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ เพื่อครอบงำประชาชนเหล่านั้นและใช้เป็นเสียงสนับสนุนเพื่อการสร้างความชอบธรรมในการปกครองหรือสนับสนุนการกระทำต่าง ๆ ของตน ตลอดจนทำลายสถาบันทางการเมืองหรืออำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เดิม ในสังคม ขณะที่เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2546 อ้างถึงใน นันทวุฒิ พิพัฒน์ เสรีธรรม, 2551, น.124) ได้สรุปว่าประชานิยม เป็นการเล่นการเมืองที่ใช้คนจนเป็นฐานอำนาจด้วยวิธีการหยิบยื่นสิ่งของให้คนจนและปิดกั้นชนชั้นกลางเอาไว้ไม่ให้มีบทบาท อย่างไรก็ตาม แม้ประชานิยมจะทำให้คนระดับล่างได้รับความสนใจและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น แต่จะทำให้พัฒนาไปสู่ลักษณะของเผด็จการและอาจก่อให้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจได้ด้วย ส่วน ภัทร หวังกิตติกุล (2560) เสนอว่า “ประชานิยม” เป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่มุ่งเน้นการดึงดูดประชาชนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและให้การสนับสนุนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ โดยมีแนวคิดที่ต่อต้านชนชั้นนำและการปกครองโดยอภิชนาธิปไตย เพื่อเอาอกเอาใจประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของสังคม โดยแสดงออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น นโยบายประชานิยม การสร้างภาพลักษณ์ของผู้นำที่ลงมาติดต่อสื่อสารกับประชาชนโดยตรง การวิพากษ์วิจารณ์ชนชั้นปกครองเก่าหรือชนชั้นสูง

ดังนั้น “ประชานิยม” ในฐานะกลยุทธ์ทางการเมืองในลักษณะหนึ่ง ที่มีเป้าหมายหลักเพื่อชนะในการเลือกตั้ง จึงกลายเป็นกลยุทธ์การตลาดทางการเมืองประเภทหนึ่งที่ใช้หัวใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีความนิยมชมชอบต่อผู้สมัครและพรรคการเมืองด้วยการสื่อสารทางการเมืองที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน ใช้เทคนิคทางการตลาดผ่านช่องทางสื่อสารสมัยใหม่ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับอย่างเป็นรูปธรรม มุ่งแก้ไขปัญหาระยะสั้น โดยเฉพาะในสังคมที่อยู่ในช่วงวิกฤต มากกว่าจะเป็นนโยบายในการแก้ไข

ปัญหาหรือสร้างประโยชน์ในระยะยาว (บุญอมริ ยีหมะ, 2547, น.7-8) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง ในมิติทางการเมืองและเป้าหมายของประชานิยม คือ การแย่งชิงพื้นที่และเข้าถึงประชาชนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐและนำไปสู่การรักษาอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล เป็นการนำนโยบายเศรษฐกิจของประชาชนมาเป็นข้ออ้างเพื่อจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ชอบและพอใจ เป็นการหาความนิยมจากประชาชนผ่านการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ บุญอมริ ยีหมะ (2547) ยังอธิบายว่า ประชานิยมในฐานะกลยุทธทางการเมือง หมายถึง รูปแบบการให้เหตุผล ยุทธศาสตร์ทางการเมืองและอุดมการณ์ทางการเมืองประเภทหนึ่ง ในรูปแบบการให้เหตุผล ประชานิยมจะเน้นเรื่องสามัญสำนึกของประชาชนว่าปัญหาต่างๆ ที่ซับซ้อนสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการง่าย ๆ ที่คนทั่วไปมีอยู่ในชีวิตประจำวัน เพียงแต่ประชาชนถูกปิดกั้นโอกาสในการเข้ามามีบทบาททางการเมือง ส่วนในรูปแบบและยุทธศาสตร์ หัวใจหลักของประชานิยม คือ การอ้างว่าได้กระทำในนามของความเห็น ความต้องการ หรือความรู้สึกคนธรรมดาสามัญทั่วไป และระดมความคับข้องใจ ต่อต้านศัตรูหรือฝ่ายตรงกันข้ามที่มีส่วนสำคัญต่อการดำรงอยู่ของพวกเขา ดังนั้น จึงต้องสร้างศัตรูหรือชี้ให้ประชาชนเห็นสถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจและระบบการเมืองที่ดำรงอยู่ว่าร้ายใช้ประโยชน์ของคนส่วนน้อยมากกว่าคนส่วนมาก ทั้งนี้ กลยุทธทางการเมืองแบบประชานิยมสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ โดยบุญอมริ ยีหมะ ได้สรุปกลยุทธทางการเมืองแบบประชานิยมของทักษิณและไทยรักไทยไว้ว่า คือ “ชู พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคเป็นจุดขาย ใช้นโยบายหาเสียงประชานิยมเป็นจุดเด่น เน้นอดีต สส. เป็นจุดเสริม”

## 4. ประชาธิปไตยกับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

### 4.1 ปัญหาพัฒนาการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในระดับสากล

ดังที่ทราบกันดีว่าประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ลงหลักปักฐานก็คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) หรือประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (liberal democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและถูกใช้โดยตัวแทนที่มาจากกาเลือกตั้งโดยประชาชนผ่านวาระการเลือกตั้ง ประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งพัฒนาขึ้นในบริบทของสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมจึงมีกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญคือ การเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ความผูก่ร่อนและความถดถอยของประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางภายใต้บริบทของปัญหาการส่วร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ และนำมาสู่การ “ปฏิรูป” ทบทวนประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยมีปัญหาในระบบตัวแทนคือ นักการเมืองนักเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้แทนมักจะตัดสินใจที่เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้ฉ้อฉลและได้กระทำการบนฐานผลประโยชน์ของตัวเอง นอกจากนี้ นักการเมืองในระบบตัวแทนยังมักตกอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมืองซึ่งอยู่ในการครอบงำโดยหัวหน้าพรรคและชนชั้นนำทางการเมืองจำนวนไม่มากนัก และมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มเฉพาะ ซึ่งทำให้การตัดสินใจทางการเมืองถูกจำกัดด้วยขอบวงของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้

การลดความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อโครงสร้าง และสถาบันทางการเมืองในระบบตัวแทนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ดังผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้า ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงความผูก่ร่อนของสถาบันทางการเมืองและความเชื่อถือที่ผู้คนมีต่อ

นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอย่างชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา พบว่า ในปี 1966 ประชาชนร้อยละ 41.0 และ 42.0 เคยให้ความเชื่อมั่นต่อระบบประธานาธิบดี และสภาองเกรส ตามลำดับ แต่ในปี 1996 ความเชื่อมั่นกลับตกลงมาเหลือเพียง ร้อยละ 13.0 และ 5.0 ตามลำดับเท่านั้น ในด้านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตย ตัวแทน เมื่อพิจารณาจากร้อยละการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในช่วงปี 1980-2000 กลับพบว่า มีสัดส่วนที่ต่ำลงในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบว่า สัดส่วนการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน ดังเช่น กรณีประเทศอังกฤษ พบว่า การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ลดลงครึ่งหนึ่งในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (Beetham, 2005, p.46)

การเชื่อมโยงให้เห็นความตกต่ำถดถอยของพัฒนาการประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมือง นักประชานิยมที่มองด้านบวก (ของประชานิยม) ได้อธิบายเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและประชานิยมว่า ประชาชนเป็นรูปแบบและปรากฏการณ์ของเยียวยาความบกพร่องของประชาธิปไตย “ทำประชาธิปไตยให้เป็นประชาธิปไตย” นักการเมืองประชานิยมมักจะอ้างและใช้ประโยชน์จากความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในระบอบเสรีประชาธิปไตยและบรรณงค์ดัดแปลงขั้นตอนของประชาธิปไตยไปจำกัดสมรรถภาพการใช้อำนาจของประชาชนและก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อระบอบการเมืองที่ดำรงอยู่ในสถานะเดิม และเมื่อพิจารณาจากขั้นตอนในกระบวนการเปลี่ยนผ่านให้เป็นประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนจะแสดงบทบาทเชิงบวกในการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง

## 4.2 ประชาชน “กักตุน” กับพัฒนาการประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมไทย

ในส่วนพัฒนาการประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในสังคมไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 สังคมไทยใช้ระยะเวลายาวนานเพื่อก้าวพ้นออกจากระบอบเผด็จการอำนาจนิยม และก้าวมาสู่



ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในช่วงทศวรรษ 2520 อย่างไรก็ดี สังคมไทยสามารถก้าวผ่านระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง) และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยเต็มใบให้ลงหลักปักฐาน ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา แต่แม้ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบที่มีลักษณะสำคัญคือ นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และปรากฏการณ์ที่รัฐราชการเริ่มถอยห่างออกไปจากระบบการเมืองไทย แต่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยเต็มใบบนฐานของประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็เปิดพื้นที่ให้ภาคธุรกิจเข้ามามีอำนาจทางการเมืองผ่านการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งสำหรับผู้คนในสังคมซึ่งแม้จะจำเป็น แต่ดูเหมือนจะไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองที่สะท้อนการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

ในบริบทของประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคประชาธิปไตยแบบตัวแทนเต็มใบยังมีปัญหาสำคัญในเรื่องการทุจริต คอร์รัปชัน ความโปร่งใสของนักการเมืองซึ่งเป็น “ตัวแทน” ผ่านการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน นับแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เราจึงเห็นภาพของสังคมไทยที่พยายามแสวงหาทางออกจากปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทนตลอดมา และช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เป็นต้นมา เราจึงเห็นภาพของการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยภายใต้ความบกพร่องของประชาธิปไตยที่มีความสำคัญในมิติความเป็นตัวแทน กระบวนการการเลือกตั้งตัวแทน และท่ามกลางการเติบโตของภาคประชาชน คนชั้นกลาง ขบวนการเคลื่อนไหวของคนจน ฯลฯ ได้นำมาสู่การขยายมิติการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยแบบตัวแทนออกไปสู่ “การเมืองภาคประชาชน” หรือกล่าวอีกนัยก็คือขยายไปสู่ประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป สังคมไทยจะก้าวมาสู่หัวเลี้ยวหัวต่อของการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยที่สำคัญ คือความไม่พอเพียงหรือความบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน การพัฒนากลไกประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 อย่างไรก็ดี รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ภายใต้แนวคิด

ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ได้ เป็นการเข้ามาแทนที่รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่เกี่ยวกับกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกสรรบุคลากรทางการเมือง แต่กลับสร้างระบอบ “ธุรกิจการเมือง” ขึ้นมา

หากมองในแง่กระบวนการกำหนดนโยบายประชานิยมได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พรรคไทยรักไทยได้อาศัยนักกิจกรรมทางสังคมเข้ามาสร้างเครือข่ายร่วมกับองค์กรประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มและขบวนการชาวบ้านที่ประสบปัญหาซึ่งมองในแง่นี้เป็นการขยายการมีส่วนร่วมนโยบายการหาเสียงครั้งสำคัญซึ่งแต่เดิมนโยบายการหาเสียงไม่ได้มีความสำคัญสำหรับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไป สิทธิพรหม นกสวน สวัสดิ์ (2554) เห็นว่า ความสัมพันธ์ของผู้นำและแนวทางประชานิยมกับพัฒนาการประชาธิปไตยจึงมี “ด้านสว่าง” กล่าวคือ ผู้นำประชานิยมสามารถดึงเอาชนชั้นล่างเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองได้ และส่งผลให้กลุ่มคนที่เคยถูกละเลยเหล่านี้มีศักดิ์ศรีและบทบาททางการเมืองเป็นการขยายการมีส่วนร่วมของมวลชนหรือประชาชนในระบอบประชาธิปไตย และสามารถสกัดกั้นผู้นำเผด็จการอำนาจนิยมโดยทหารในกลางทศวรรษที่ 2530 สร้างมิติใหม่ในการบริหารประเทศรวมทั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านนโยบายการหาเสียงที่แตกต่างจากรัฐบาลที่อยู่ในโครงสร้างเดิมก่อนหน้าที่มีภาพการบริหารงานช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจว่า “อุ้มคนรวย ไม่ช่วยคนจน” รัฐบาลยุคก่อนพรรคไทยรักไทยมักกำหนดนโยบายของพรรคและนโยบายการหาเสียงโดยอาศัยนโยบายการพัฒนาประเทศที่วางแผนผ่านองค์กรในระบบราชการ

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ สามารถสร้างภาพลักษณ์ลบล้าง “รัฐราชการ” ด้วยการปฏิรูประบบราชการและกลไกการกำหนดนโยบาย และเป็นพรรคการเมืองที่สร้างนโยบายการหาเสียงเชิงนโยบายจนกลายเป็นวัฒนธรรมการสร้างนโยบายสาธารณะที่เอาใจประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจในอดีต

ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เคยถูกผูกขาดโดยเทคโนโลยี และองค์กรในระบบราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณแห่งพรรคไทยรักไทยในฐานะผู้นำและรัฐบาลประชานิยมจึงมีด้านที่ได้รับการมองว่าเป็น “ประชาธิปไตย” ที่ชนะเลือกตั้งเสียงข้างมากเด็ดขาดจากความนิยมของประชาชน เนื่องจากนโยบายประชานิยมสะท้อนความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนรากหญ้าในต่างจังหวัดและคนชั้นกลางระดับล่าง และการบริหารอำนาจอย่างเด็ดขาดได้ผลรวดเร็ว ปรับเปลี่ยนการทำงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพสนองตอบประชาชน

แต่อย่างไรก็ดี นโยบายประชานิยมของรัฐบาล “ทักษิณ” ก็ถูกตั้งข้อกังขาว่า สร้างวัฒนธรรมการกำหนดนโยบายหาเสียงที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาว เพราะผู้นำส่วนใหญ่ของประชานิยมไม่เห็นความสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะเชื่อมั่นว่าตัวเองสามารถเป็นหลักประกันของประชาธิปไตยได้ จึงมักแสดงตัวเป็นนักบุญ และมองสถาบันอื่นๆ ไม่มีความหมาย หรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาความยากจนของตนเอง เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบใหม่ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนในลักษณะ “พ่อปกครองลูก” และเปิดโอกาสให้มีการรวบอำนาจเพิ่มขึ้น กลายเป็นเผด็จการได้ (อนุสรณ์ อุณโณ, 2548, น.56) สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (2554) เห็นว่า ความสัมพันธ์ของผู้นำและแนวทางประชานิยมกับพัฒนาการประชาธิปไตยมี “ด้านมืด” ด้วย กล่าวคือ แม้ผู้นำเหล่านี้จะโฆษณาประชาธิปไตยก็ตาม แต่ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางประชาธิปไตยเสมอไป เมื่อคุมอำนาจบริหารประเทศ ผู้นำประชานิยมมักมีแนวโน้มจะใช้อำนาจแบบเด็ดขาด ไม่เคารพหลักนิติธรรมที่จะบังคับใช้กับตน ไม่ให้ความสำคัญกับพหุนิยมทางการเมือง และกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ดังนั้น แม้ผู้นำประชานิยมจะมาจากการเลือกตั้งมีแนวโน้มจะ “ใช้เจตจำนงของประชาชนเป็นข้ออ้างที่จะละเลยบรรทัดฐานและกระบวนการประชาธิปไตย” (สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2554, น.264-265)

ประชานิยมแบบพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร แม้จะสร้างวัฒนธรรม การหาเสียงเชิงนโยบาย สามารถผนวกพลเมืองผู้ตื่นรู้และต้องการพื้นที่ เชิงนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อโลกชีวิตและวิถีการผลิตเข้ามาอยู่ ในพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านนโยบายการหาเสียงได้ แต่ก็มี ความแตกต่างไปจากประชานิยมในลาตินอเมริกา กล่าวคือ ไม่ได้สนใจ ที่จะขยายช่องทางการมีส่วนร่วมหรือขยายประชาธิปไตยแบบตัวแทน ให้กว้างขวางออกไปเพื่อสะท้อนการต่อสู้กับชนชั้นนำในโครงสร้างเดิม ที่ฉ้อฉลต่ออำนาจอธิปไตยของประชาชน และยังมีลักษณะเป็นนโยบาย ขยายตรงผ่านนโยบายการหาเสียง รวมทั้งยังโจมตีภาคประชาสังคม องค์กร พัฒนาเอกชนว่าเป็นพวกนายหน้าค้าความจน

ที่สำคัญคือ ในช่วงการมีอำนาจบริหารประเทศภายหลังชนะการเลือกตั้ง ทั้งในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทย แม้รัฐธรรมนูญ 2540 จะขยายกลไกการมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยทางตรงไว้หลายหมวดหลาย มาตรา แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะในช่วง รัฐบาลประชานิยม พ.ต.ท.ทักษิณไม่มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลูก ดังเช่น กระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ องค์กรเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ประชานิยมแบบ พ.ต.ท.ทักษิณไม่ได้พยายามขยาย พื้นที่กลไกการมีส่วนร่วมในเชิงสถาบันให้ลงหลักปักฐานแต่อย่างใด

ขณะเดียวกันประชานิยมแบบทักษิณยังมีด้านที่ “ไม่เสรี” มีการรวม ศูนย์อำนาจเข้าสู่พรรคและตัวหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรี เปียดขับ คุกคามฝ่ายค้านและผู้เห็นต่าง ทั้งในแวดวงการเมือง สื่อมวลชน วิชาการ และนักพัฒนาเอกชน ตลอดจนใช้อำนาจรัฐกับกลไกรัฐเกินขีดจำกัด ทางการเมืองและกฎหมาย จนนำไปสู่การล่องละเมิดสิทธิและสูญเสียชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้คนพลเมืองจำนวนมากอย่างไม่พร้อมรับผิดชอบ โดยไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลในระบบอย่างได้ผล (เกษียร เตชะพีระ, 2567)

## 5. บทสรุป

ประชาชนนิยมในช่วงรัฐบาลทักษิณ แม้จะมีนักวิชาการส่วนใหญ่มองว่า มุ่งเน้นผลประโยชน์และชัยชนะทางการเมืองโดยใช้ฐานมวลชนเป็นเครื่องมือ และสร้างภาระทางการคลัง แต่ก็เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขความไม่สมดุลทาง เศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำ และปัญหาการกระจายทรัพยากรหรือบริการ สาธารณะ (common good) ภายในสังคมการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มคนชั้นล่าง ที่เรียกกันว่า “ชนชั้นกลางใหม่” (อภิชาติ สถิตนิรามัย นิติ ภวัครพันธุ์ และยุกติ มุกดาวิจิตร, 2556) และการเกิด “ผู้ประกอบการ” ในชนบท (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2559) ซึ่งระบอบประชาธิปไตยไทยเต็มใบของไทย นับตั้งแต่ช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย (พิจารณาจากนายกรัฐมนตรีนอกจาก การเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในราวหนึ่งทศวรรษ) จนถึงยุกระบอบรัฐประหาร 2534 ได้ส่งสมปัญหาการกระจายรายได้และทรัพยากรในสังคมต่อคนชั้นล่าง ในขณะที่การปฏิรูปการเมืองช่วงต้นทศวรรษ 2540 ได้ทำให้โครงสร้าง การเมืองให้จัดการด้านองค์กร กลยุทธ์การหาเสียง การสร้างผู้นำของพรรค เพื่อเอื้อให้สามารถพัฒนานโยบายประชานิยมขึ้นจนประสบความสำเร็จ ในการเลือกตั้งทั่วไป

อย่างไรก็ดี ประชาชนภายใต้รัฐบาลทักษิณอาจจะไม่มีความชัดเจน ในแง่การทำทนายต่อชนชั้นนำเดิมที่อ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจ อธิปไตยของประชาชนเหมือนดังประเทศในลาตินอเมริกา แต่มองในมิติ นโยบายสาธารณะประชานิยมช่วงรัฐบาลทักษิณก็ได้ทำลายต่อรัฐราชการ และกลไกการกำหนดนโยบายเดิม แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้เห็นคุณค่าด้านบวกของ ประชาชนนิยม คือ การสร้างพื้นที่ กลไกให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการชีวิตสาธารณะได้ภายใต้ระบอบอำนาจนิยม โดยชนชั้นนำที่ถูกผูกขาดการตัดสินใจทางการเมือง การกระจายทรัพยากร ในสังคม ดังเช่นตัวอย่างประชานิยมในลาตินอเมริกาที่มักจะถูกยกขึ้นมา เป็นตัวอย่างเสมอ เช่น กรณีของฮิว โมราเลส ฮิวโก ซาเวซ เป็นต้น

มองในแง่นี้ประชานิยมที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ยุครัฐบาลทักษิณไม่ได้สร้างคุณค่าในเชิงการชี้ให้เห็นปัญหาประชาธิปไตย

หรือเป็นประตูที่จะเปิดเข้าไปสู่การเข้าใจปัญหาประชาธิปไตยของไทยมากขึ้น และไม่ได้มองจากปัญหาประชาธิปไตย ประชาชน และการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองหรือการจัดสรรคุณค่า ในสังคมเป็นปัญหาใจกลางหลักประการหนึ่งของการปรากฏตัวขึ้นของ ประชาชนนิยมในที่ต่าง ๆ

นักวิชาการส่วนใหญ่มองประชาชนนิยมในทัศนะที่ไม่ดี กล่าวคือ มองว่าเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ทำลายประชาธิปไตยแบบพหุนิยม ประชาสังคม และการเมืองภาคประชาชน ทัศนะดังกล่าวนี้จึงไม่ได้มองประชาชนนิยมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายใน ระบอบประชาธิปไตย เป็นความบกพร่องที่เกิดขึ้นภายใน แต่มองเป็นภัยคุกคามจากภายนอกที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นทัศนะด้านลบมองว่า ประชาชนนิยมอ้างหรือตีขลุมว่าประชาธิปไตยโดยเฉพาะเสรีนิยมประชาธิปไตยมีข้อจำกัดสำหรับประชาชน ประชาชนนิยมพยายามเสนอว่า พวกเขาคือ ประชาชนตัวจริง เสียงจริงที่สนับสนุนนโยบายประชาชน แต่อีกด้านหนึ่งก็เกิดคำถามว่า ตัวจริงเสียงจริงดังกล่าวนี้จะจำกัดขอบเขตไว้แค่ไหน อย่างไร มองในแง่นี้ประชาชนนิยมก็บิดเบือนหลักการประชาธิปไตย เช่นเดียวกัน

ดังที่ อภิชาติ สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล (2548) เสนอว่า นอกจากยุทธวิธีตลาดภายในที่มีโครงการประชานิยมเป็นหัวใจ จะเป็นนวัตกรรมทางการเมืองขึ้นสำคัญทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยแล้ว นโยบายเศรษฐกิจประชานิยมจะกลายเป็นมรดกทางการเมืองที่จะอยู่กับสังคมไทยในอนาคต ไม่ว่าจะพรรคไทยรักไทยจะชนะการเลือกตั้งหรือไม่ โดยการเลือกตั้งในปี 2548 ได้พิสูจน์แล้วว่านโยบายประชานิยมเป็นเกมทางการเมืองที่ทุกฝ่ายต้องเล่น โดย “การเสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อดึงดูดคะแนนเสียง โครงการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะไม่ผ่านการพิจารณาถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม ไม่คำนึงถึงภาระทางการคลังเท่าที่ควร หรือไม่มียุทธวิธีที่เหมาะสมในการบรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้” เพราะ “หลักหมายของโครงการมุ่งเน้นที่ความนิยมทางการเมืองไม่ใช่

ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ” (อภิชาติ สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล, น.1-66)

ข้อเสนอดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับการทำความเข้าใจนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2566 โดยเฉพาะนโยบายกระเป๋าเงินดิจิทัล (Digital Wallet) ของพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นนโยบายประชานิยมที่ไม่มีลักษณะเป็นการเมืองว่าด้วยศีลธรรมของคู่ตรงข้ามระหว่างประชาชนผู้บริสุทธิ์และชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล และการชี้ให้เห็นว่า กลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจรัฐบิดเบือนหรือละเลยเจตจำนงของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด

โดยลักษณะดังกล่าวอาจพอเห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายหาเสียงระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544-2548) กับช่วงรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน (ปี 2566-ปัจจุบัน) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นโยบายประชานิยมอาจจะไม่มีความชัดเจนในแง่การทำทนายต่อชนชั้นนำเดิม และมีคำถามเกี่ยวกับการสร้างพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการชีวิตสาธารณะ แต่ก็มีนัยยะต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ทำทนายต่อรัฐราชการและกลไกการกำหนดนโยบายเดิม โดยรัฐบาลจะเป็น “ผู้ลงทุนทางสังคม” ผ่านนโยบายต่างๆ เพื่อหยุดการหดตัวของเศรษฐกิจ แก้ไขและปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ให้ระบบเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นผลกระทบสืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 รวมถึงการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540

ในทางกลับกันช่วงรัฐบาลนายเศรษฐา ทวีสิน (ปี 2566-ปัจจุบัน) ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่มีการดึงอำนาจไปที่รัฐส่วนกลาง และการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนถูกจำกัดลงไป แม้จะมียุทธวิธีการตลาดที่มีโครงการประชานิยมเป็นหัวใจ ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางการเมืองขึ้นสำคัญทางการเมืองของ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งกลายเป็นเกมทางการเมืองที่ทุกฝ่ายต้องเล่นเพื่อชิงดูดคะแนนเสียงในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ดูเหมือนว่า โครงการเหล่านี้อาจมีแนวโน้มที่จะไม่ผ่านการพิจารณาถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ และภาวะทางการเมืองคลั่งงาที่ควร

รวมถึงวิธีการที่เหมาะสมในการบรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้ ดังสะท้อนให้เห็นผ่านประเด็นการอภิปรายถกเถียง และการวิพากษ์ของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จำนวนมากเกี่ยวกับ “นโยบายการเติมเงิน 10,000 บาท ผ่าน Digital Wallet” ซึ่งเป็นนโยบายเรือธงของรัฐบาล ทั้งในเรื่องของประเด็นความไม่ชัดเจนของนโยบาย (โดยเฉพาะในระยะแรก) ที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่เป็นระยะเกี่ยวกับรายละเอียดนโยบาย งบประมาณ กลุ่มเป้าหมาย ร้านค้าที่จะเข้าร่วม และการใช้เทคโนโลยี Blockchain ประเด็นที่มาของงบประมาณ เช่น ความเสี่ยงในการผิดกฎหมาย การดึงงบประมาณมาจากโครงการอื่น ๆ ที่อาจสำคัญต่อการพัฒนา การใช้งบประมาณเพื่อการบริโภคซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนในระยะยาว ความอ่อนแอของวินัยการคลังที่อาจต้องเตรียมพร้อมเพื่อรองรับวิกฤติในอนาคต และผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่อาจเป็นการกระตุ้นระยะสั้นและกระตุ้นความเติบโตทางเศรษฐกิจได้ไม่มาก เป็นต้น และประเด็นการกำหนดนโยบายมีลักษณะการกำหนดโดยชนชั้นนำทางการเมือง (Elitist Approach) อาจทำให้เกิดการระดมประชาชน และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง

กล่าวโดยสรุป ประชาชนในชวงหลังรัฐบาลไทยรักไทยจึงมีลักษณะที่โดดเด่นชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า เป็นประชาชนที่ทุกพรรคเน้นสร้างนโยบายหาเสียงเพื่อเอาใจผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง มีลักษณะห่างไกลจากนิยามความหมายที่มองว่า ประชาชนนิยม คือ การสร้างขบวนการแบบรากหญ้า หรือขบวนการประชาชนเพื่อระชากเอาอำนาจคืนมาจากชนชั้นนำที่ฉ้อฉล และมองปัญหาประชาธิปไตยที่ดำรงอยู่ว่าเป็นปัญหาผู้แทนประชาชนอ้างความเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย มีลักษณะประชานิยมที่ไม่ได้มุ่งอภิปรายถกเถียงปัญหาจากด้าน “ประชาชน” ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และลดทอน “ประชาชน” ลงให้เหลือเพียงเป็นมวลชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสนับสนุนนโยบายหาเสียงเท่านั้น จึงเป็นประชานิยมที่ห่างไกลจากการเชื่อมโยงกับปัญหาการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน



ตารางที่ 3 เปรียบเทียบการกำหนดนโยบายเร่งด่วน

ช่วงรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544-2548)

กับช่วงรัฐบาลเศรษฐา ทวีสิน (ปี 2566-ปัจจุบัน)

รัฐบาล	รัฐธรรมนูญ	บริบทที่รัฐบาลให้ความสำคัญ	นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
ทักษิณ ชินวัตร 2544-2548	รัฐธรรมนูญ 2540	- ผลกระทบสืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540 - ประชาชนได้รับความเดือดร้อน รายได้ไม่เพียงพอรายจ่ายเนื่องจากตกงาน ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ไม่มีกำลังซื้อ - รัฐบาลจะเป็น “ผู้ลงทุนทางสังคม” - ภารกิจเร่งด่วน (1) การหยุดการหดตัวของเศรษฐกิจ และ (2) การแก้ไขและปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ให้ระบบเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ	- พักชำระหนี้ให้เกษตรกรรายย่อย 3 ปี - จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง - จัดตั้งธนาคารประชาชน - จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก - จัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ - พัฒนารัฐวิสาหกิจ - สร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า - เร่งจัดตั้งสถาบันบำบัดผู้ติดยาเสพติด ควบคู่ปราบปรามป้องกัน - ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน
เศรษฐา ทวีสิน 2566-ปัจจุบัน	รัฐธรรมนูญ 2560	- ความท้าทายที่สำคัญในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศที่ถูกซ้ำเติมจากการแพร่ระบาดของโควิด-19	- กรอบระยะสั้น ต้องการกระตุ้นการใช้จ่ายจุดประกายให้เครื่องยนต์เศรษฐกิจกลับมาเติบโต - นโยบายการเติมเงิน

รัฐบาล	รัฐธรรมนูญ	บริบทที่รัฐบาลให้ความสำคัญ	นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด (Technology Disruption)</li> <li>- การเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโลก</li> <li>- ปัญหาหนี้ครัวเรือน</li> <li>- ปัญหาของภาคเกษตร</li> <li>- การเข้าสู่สังคมสูงวัยแบบสมบูรณ์ (Aged Society)</li> <li>- การผลิตบุคลากรที่ตอบสนองต่อเศรษฐกิจรูปแบบใหม่</li> <li>- การเปลี่ยนผ่านด้านกฎหมาย การเมือง การปกครอง การแบ่งแยกทางความคิด ฯลฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10,000 บาท ผ่าน Digital Wallet การแก้ไขหนี้สินทั้งภาคเกษตร ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน</li> <li>- การลดรายจ่ายด้านพลังงานให้แก่ประชาชน ผลักดันการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว</li> <li>- การแก้ปัญหาความเห็นต่างในเรื่องรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560</li> <li>- กรอบระยะกลางและยาว การเสริมขีดความสามารถประชาชน สร้างชีวิตที่ดีให้ประชาชนไทย ในหลายมิติตั้งแต่การสร้างรายได้ สร้างโอกาส สร้างคุณภาพชีวิต และคืนศักดิ์ศรีของการเป็นคนไทย เช่น นโยบายสนับสนุนการสร้างพลังสร้างสรรค์ หรือ Soft Power เป็นต้น</li> </ul>

ที่มา : คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี วันที่ 26 กุมภาพันธ์ ปี 2544 และคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีของ นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี วันที่ 11 กันยายน ปี 2566

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

กองบรรณาธิการ. (2547). ระบอบทักษิณ ความเป็นมา และความเป็นไปในอนาคต.

ฟ้าเดียวกัน, 2(1), 62-154.

เกษียร เตชะพีระ. (2547). ระบอบทักษิณ. ฟ้าเดียวกัน, 2(1), 36-55.

เกษียร เตชะพีระ. (2548). วัฒนธรรมการเมืองอำนาจนิยมปฏิบัติปฏิบัติรูปภายใต้  
ระบอบทักษิณ. ใน อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (บรรณาธิการ), *ปิดหู ปิดตา  
ปิดปาก : สิทธิเสรีภาพในมือธุรกิจการเมืองสี่อ* (น.35-61). กรุงเทพฯ :  
โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

เกษียร เตชะพีระ. (2567). *ศัพทานุกรมอำนาจนิยม : ลัทธิไม่เสรีนิยม (illiberalism)*  
(ตอนต้น). สืบค้นจาก [https://www.maticchonweekly.com/column/  
article\\_744356](https://www.maticchonweekly.com/column/article_744356)

ทรงภูมิ พรหมภาพ และโกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2558). ปัจจัยที่ก่อให้เกิด “ประชานิยม”  
ทางการเมืองไทย ปี พ.ศ. 2549 – 2553. *วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์*, 4(2), 232-251.

นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2551). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยม  
ในประเทศไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 26(3), 119-166.

นิธิ เอ็งจันงค์. (2566). *ประชานิยมสายกลางในยุโรป : คุณลักษณะสำคัญ  
และนัยที่มีต่อประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย.

บุญอวี ยีหมะ. (2547). นโยบายหาเสียงแนวประชานิยมกับอำนาจทางเศรษฐกิจ :  
*การศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมือง เกี่ยวกับความสำเร็จในการเลือกตั้งของ  
พรรคไทยรักไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และ นवलน้อย ตริรัตน์. 2544. ตลาดการเมือง ประชาานิยม และอนาคตเศรษฐกิจ. สังคมไทย. ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ และ นवलน้อย ตริรัตน์ บรรณาธิการ, 2540 *จุดเปลี่ยนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง.

ภัทร หวังกิตติกุล. (2560). ผลกระทบของนโยบายประชานิยมแบบทักษิณต่อการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทย. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการเมืองและการจัดการปกครอง ภาควิชาการปกครอง.

มูด์เด, คาส และคัลต์วัสเซอร์, คริสโตวัล โรวีรา. (2561). *ประชานิยม : ความรู้ฉบับพกพา* [Populism : A Very Short Introduction]. กรุงเทพฯ: บลูสเคป.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2558). วิฤตการณ์ประชาธิปไตยประชานิยมและทางออกที่เป็นประชาธิปไตย. ใน *KPI YEARBOOK 2558* (น.102-125). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2544). *ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544*. กรุงเทพฯ: เอส ทู อาร์ กรุ๊ป.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2548). *ข้อมูลสถิติและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2548*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.).

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2566). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสินนายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2544). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2554). Populism-ประชานิยม. ใน เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, สิริพรรณ นกสวน และพฤติสถาน ชุมพล (บรรณาธิการ), *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1* (น.259-271). (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- อนุสรณ์ อุณโณ. (2548). นโยบายประชานิยม รัฐบาลไทยรักไทย: ข้อพิจารณาเบื้องต้น. *ฟ้าเดียวกัน*, 3(1), 53-96
- อภิชาติ สถิตนิรามัย, นิติ ภาวครพันธ์ และยุกติ มุกดาวิจิตร. (2556). *ภูมิทัศน์ใหม่ การเมืองไทย*. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย และดวงมณี เลาวกุล. (2548). ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถีชีวิต: ความสำเร็จและล้มเหลว. ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2548 เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540: ความก้าวหน้าและความล้มเหลว*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2559). *ลืมนตาอำปาก จาก “ชาวนา” สู่ “ผู้ประกอบการ”*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- อานันท์ กระบวนศรี. (2559). *ปัญหาการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุเชนทร์ เชียงเสน.(2555). *ประวัติศาสตร์การเมืองภาคประชาชน: ความคิด และปฏิบัติการของ “นักกิจกรรมทางการเมือง” ในปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

- Aslanidis, Paris. (2017). Populism and Social Movements. In C.R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo and P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 554-570). Oxford: Oxford University.
- Beetham, David. (2005). *Democracy : a Beginner’s Guide*. Oxford: Berne Convention.
- Müller, J-W. (2016). *What is Populism?*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Jonathan Rigg. (2003). *Southeast Asia The Human Landscape of Modernization and Development*. London: Routledge





# 8

## บทเรียนจากประชานิยมสุดโต่ง ในต่างประเทศ ข้อพิจารณา เพื่อทิศทางประชานิยมไทย

ณัชชาภัทร อมรกุล<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทเรียนประชานิยมสุดโต่งในต่างประเทศ และวิเคราะห์ข้อพิจารณาเพื่อทิศทางประชานิยมในไทย ผลการศึกษาพบว่า ประชานิยมเป็นภัยของระบอบประชาธิปไตย เจกเช่นกาฝากของระบอบประชาธิปไตย ประชานิยมเกิดขึ้นได้เพราะระบอบประชาธิปไตย แต่เนื้อแท้แล้วประชานิยมมิใช่ประชาธิปไตยเลย ปลายทางของประชานิยมทุกรูปแบบ คือการมุ่งทำลายระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับกาฝากที่เกิดมาเพื่อทำลายต้นไม้ที่ให้พื้นที่มันเกาะกิน บทความนี้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่งคือ การทำความเข้าใจลักษณะของประชานิยมสุดโต่งจากประสบการณ์ของหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งจะทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจว่าประชานิยมมีลักษณะอย่างไรบ้าง และถือกำเนิดมาจากบริบท

<sup>1</sup> นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และรักษาการผู้อำนวยการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า



ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างไร ส่วนที่สอง คือการวิเคราะห์  
อันตรายของประชานิยมสุดโต่งที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้อ่าน  
เข้าใจว่าเหตุใดประชานิยมสุดโต่งจึงเป็นกาฝากของระบอบประชาธิปไตย และ  
ส่วนสุดท้ายเป็นข้อพิจารณาเพื่อทิศทางการลดทอนศักยภาพในการทำลาย  
ประชาธิปไตยของประชานิยมในประเทศไทย บทความนี้พบว่า ไม่ว่าจะเป็  
รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยหรือจากการใช้วิธีการ  
ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ล้วนแล้วแต่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงจากประชานิยมได้  
การปฏิบัติต่อประชานิยมก็เฉกเช่นเดียวกับวิธีการที่เราต้องปฏิบัติกับกาฝาก  
แม้จะถอนรากถอนโคนไปไม่ได้หมด แต่เราต้องไม่ย่อท้อในการยึดมั่นในระบบ  
คุณค่าของประชาธิปไตย การให้ความสำคัญกับนิติธรรมและกระบวนการ  
ขั้นตอนที่โปร่งใสและถูกต้องในระบอบประชาธิปไตย การเสริมสร้าง  
การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลเพื่อไม่ให้  
ประชานิยมในฐานะกาฝากบรรลุนำมาซึ่งการทำลายระบอบประชาธิปไตย  
ได้อย่างสิ้นเชิง

## บทนำ

เป็นระยะเวลาหลายทศวรรษแล้ว ที่คำว่า “ประชานิยม” ถูกใช้  
เป็นศัพท์เฉพาะของสังคมศาสตร์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์  
ปรากฏการณ์ทางการเมืองของประเทศโลกกำลังพัฒนาในลาตินอเมริกา  
และประเทศโลกที่สาม ที่ทำให้เห็นการรวมตัวกันของมวลชนในระบอบ  
เผด็จการ (Tarchi, 2016) แต่ในปัจจุบัน ประชานิยมไม่ได้ถูกจำกัดแค่  
การเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาอีกแล้ว  
ประชานิยมได้แพร่กระจายไปทั่วโลกอย่างมีนัยสำคัญ การเติบโตของ  
ประชานิยมส่งผลกระทบต่อการเมืองและเศรษฐกิจในหลายประเทศ  
โดยเฉพาะในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการเลือกตั้งที่แสดงให้เห็นว่า  
ประชากรหันมาสนับสนุนพรรคประชานิยมมากขึ้น (Sonno, Herrera, Morelli,  
and Guiso, 2017) เช่น การชนะการเลือกตั้งของ Geert Wilders จากพรรค

เพื่อเสรีภาพ อันเป็นพรรคประชานิยมสุดโต่งแบบขวาจัดในเนเธอร์แลนด์ และการคาดการณ์ว่าพรรคการเมืองที่สนับสนุนนโยบายแบบประชานิยม จะได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภายุโรปสำหรับการเลือกตั้งที่จะถึงนี้

ในบทความนี้จะนำเสนอประชานิยมในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ กาลาฟกต่อระบอบประชาธิปไตยเสรี บทความนี้ให้คำจำกัดความคำว่า “ประชานิยม” ไว้ว่า เป็นรูปแบบทางการเมืองของชุดไวยาหารและภาพลักษณ์ เป็นการแสวงหาอำนาจรัฐเพื่อนำเสนอวาระทางการเมืองที่มีความเป็นปรปักษ์ ต่อเสรีนิยมและหลักการของประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของชนกลุ่มน้อย การแบ่งแยกอำนาจ และความหลากหลาย ของพรรคการเมือง ขบวนการประชานิยมที่ประสบความสำเร็จในประเทศ ประชาธิปไตย มักจะขับเคลื่อนไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันและ โครงสร้างทางการเมืองที่ทำลายระบอบประชาธิปไตย เช่น การรวบอำนาจ เข้าสู่ส่วนกลาง ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่ไข่มไ้ได้ การเพิกเฉยต่อฝ่ายค้าน และการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งด้วยการลงประชามติของผู้นำ (Urbinati, 2013; Mudde, 2004; 2024)

ประชานิยมไม่ได้จำกัดอยู่แค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่ปรากฏให้เห็น ทั่วทุกมุมโลกตลอดช่วงเวลาอันยาวนาน ไม่ได้ปรากฏแค่ในประเทศด้อยพัฒนา แต่ยังแทรกซึมเข้าสู่ประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและยุโรป แม้จะเคยถูกยกย่องว่าเป็นดินแดนประชาธิปไตยที่มั่นคง ส่วนพรรคการเมือง ที่ชูนโยบายประชานิยม และขบวนการประชานิยมมักประสบความสำเร็จ ด้วยการอ้างตัวเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป ต่อต้านชนชั้นนำ อาศัยความหวาดกลัวและความกระตือรือร้นของประชาชนเป็นเครื่องมือ นำเสนอนโยบายที่ตอบสนองความต้องการระยะสั้น โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ ในระยะยาว กลยุทธ์เหล่านี้พบได้ในประชานิยมสุดโต่งทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้าย เพราะหัวใจสำคัญของประชานิยมทุกสายล้วนอ้างถึงผลประโยชน์ของมวลชน

ประชานิยมเป็นปรากฏการณ์ที่มีลักษณะหลากหลาย ครอบคลุม พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์อันกว้างขวางและลึกล้ำมากกว่า

ลักษณะที่มีร่วมกัน เราจึงพบเห็นประชานิยมแสดงออกผ่านการเคลื่อนไหวที่ต่างกันไป ระบอบการปกครองที่ต่างกันไป รูปแบบการใช้วาทศิลป์และยุทธวิธีทางวาทกรรมที่ต่างกันไปบนความหลากหลายของสภาพสังคมและพฤติกรรมทางจิตวิทยา สาเหตุเพราะประชานิยมมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงตัวเองได้ตามสภาพแวดล้อม เนื่องจากมีแนวคิดหลัก (core concept) ที่บางเบา (thin-centered ideology) คือไม่ได้บ่งบอกอุดมการณ์ทางการเมืองอะไรเลย ประชานิยมมีการกล่าวถึงวาระทางการเมืองแค่บางประเด็น และไม่เห็นว่าเป็นระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่ดีที่สุดเป็นแบบใด (มูด์เด และคัลด์วีลเซอร์, 2561) เมื่อประชานิยมมีเนื้อหาทางอุดมการณ์บางเบาเช่นนี้ ผู้ใช้ประชานิยมที่ประสบความสำเร็จจึงเป็นคนที่นำแนวคิดประชานิยมไปผูกกับปัญหาพื้นฐานของสังคม แล้วพยายามใช้ประชานิยมเพื่อตอบว่าจะแก้ไขปัญหานั้นๆ ในสังคมได้อย่างไร กลยุทธ์ของนักประชานิยมจึงมีความแตกต่างกันไป บางคนประสบความสำเร็จด้วยการผนวกแนวคิดชาตินิยมกับประชานิยมให้กลายเป็นนักประชานิยมแนวขวา มุ่งเน้นปลุกเร้าความรักชาติและความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ ในขณะที่นักประชานิยมฝ่ายซ้ายประสบความสำเร็จด้วยการผนวกแนวคิดเชิงสังคมนิยม มุ่งเน้นประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความยุติธรรม แต่แก่นแท้ของนักประชานิยมทุกสาย คือ การอ้างตัวเป็นตัวแทนของประชาชน “voice of the people” อย่างไรก็ตาม ด้วยความหลากหลายของปรากฏการณ์ประชานิยม (ครอบคลุมตั้งแต่ขวาสุดจนถึงซ้ายสุด) ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า แนวคิดประชานิยมมีอยู่จริงหรือไม่ และมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจหรือไม่ (Taguieff, 2002 อ้างใน Tarchi, 2016)

ในการทำความเข้าใจสากลลักษณะของประชานิยมนั้น ต้องกล่าวไว้ก่อนว่า ประชานิยมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากขบวนการประชาชน (popular movements) ทั่วไป แม้ว่าจะมีองค์ประกอบบางอย่างที่คล้ายคลึงกัน เช่น มีการแบ่งแยกระหว่างคนจำนวนมาก (the many) กับคนส่วนน้อย (the few) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการวิพากษ์วิจารณ์สถาบันตัวแทนในระบบประชาธิปไตย แต่ประชานิยมมีลักษณะสำคัญคือ การมีผู้นำหรือกลุ่มผู้นำ

ที่พยายามจะคุมเสียงส่วนใหญ่ และยึดอำนาจทางการเมืองในระดับรัฐบาล ส่วนขบวนการประชาชนอาจมีส่วนที่คล้ายกับประชานิยม เช่น การแบ่งแยก และการวิจารณ์สถาบันตัวแทน แต่ถ้าไม่มีผู้นำที่ชัดเจน หรือการนำที่รวมศูนย์ เพื่อยึดอำนาจทางการเมือง ขบวนการนี้ยังไม่สามารถเรียกว่าเป็นประชานิยม ได้ เช่น ขบวนการ Occupy Wall Street เป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมืองที่เริ่มขึ้นในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2011 ในนครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา จุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวนี้อยู่ที่สวนสาธารณะ Zuccotti ใกล้กับ Wall Street ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการประท้วงความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ความโลภของธนาคารและบริษัทใหญ่ ๆ และอิทธิพลที่มากเกินไปของเงินทุนในการเมือง ขบวนการนี้หาใช่ประชานิยมแต่คือขบวนการประชาชน เพราะแม้พวกเขาจะใช้สโลแกนว่า “เราคือ 99%” แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกระหว่างคนจำนวนมากกับคนส่วนน้อย และการวิจารณ์สถาบันตัวแทน แต่เนื่องจากไม่มีผู้นำที่ชัดเจน และไม่ได้จัดระเบียบเพื่อยึดอำนาจทางการเมืองในระดับรัฐบาล ขบวนการนี้จึงไม่ถือว่าเป็นประชานิยม นอกจากนี้ยังมีขบวนการที่มีประชานิยมแต่ไม่ใช่ประชานิยมที่แท้จริง คือขบวนการที่เน้นการประท้วงและการตรวจสอบ ที่แบ่งแยกและต่อต้านสถาบันตัวแทน แต่ไม่ได้ต้องการยึดอำนาจทางการเมืองในระดับรัฐบาล เช่นเดียวกับ การประท้วง Yellow Vests Movement (Gilets Jaunes) ที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสช่วงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2018 การประท้วงเริ่มจากการคัดค้านการขึ้นภาษีเชื้อเพลิง และขยายไปสู่ประเด็นที่กว้างขึ้น เช่น ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและการปฏิรูปทางการเงินของรัฐบาล ขบวนการนี้มีลักษณะเด่นคือ การใช้เสื้อกั๊กสีเหลืองเป็นสัญลักษณ์ แต่ขบวนการนี้และขบวนการ Occupy Wallstreet ที่กล่าวมาข้างต้นมีลักษณะเดียวกันคือ ไม่มีผู้นำที่ชัดเจนและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ แม้ว่าขบวนการเหล่านี้จะมีช่วงเวลาที่ได้รับ ความสนใจอย่างมากในสื่อ และได้รับการสนับสนุนจากผู้คนหลายแสนคนทั่วประเทศและในระดับโลก แต่การเคลื่อนไหวก็ได้เผชิญกับการสลายการชุมนุมจากตำรวจและการลดลงของการสนับสนุนในภายหลัง

บทความนี้เห็นว่า ประชาานิยม คือกาฝากในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ในวันเวลาที่มันเพิ่งพุ่มพริกก็อาจจะยังไม่เห็นความร้ายกาจ แต่เมื่อใดก็ตามที่มันดำเนินไปสู่ความสุดโต่ง ประชาานิยมก็ทำลายประชาธิปไตยอันเป็นต้นไม้ที่ให้มันเกาะกินมาตั้งแต่เยาว์วัย ประชาานิยมเกิดในสังคมประชาธิปไตย เหมือนผู้เชี่ยวชาญใช้วาทศิลป์ทางการเมือง (demagogues) ในระบบประชาธิปไตยทางตรงในสมัยกรีก ประชาานิยมเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยแบบตัวแทน แต่ก็เป็นสิ่งที่เกาะกินและสร้างความเสื่อมเสียให้กับประชาธิปไตยแบบตัวแทน เหมือนที่ demagogue ที่เกิดในระบบประชาธิปไตยทางตรง แต่ก็เป็นสิ่งที่กัดกินระบอบประชาธิปไตยทางตรง เพลโตเคยกล่าวถึง demagogues ในฐานะผู้นำที่ใช้อำนาจและการหลอกลวงเพื่อควบคุมประชาชน และเห็นว่า demagoguery เป็นการทำลายระบบการปกครองที่ยุติธรรมและสมดุลง เช่นเดียวกับอริสโตเติลที่เคยอธิบายเรื่องการใช้วาทศิลป์ทางการเมือง (demagoguery) ในระบอบประชาธิปไตยไว้ในหนังสือ “Politics” ว่า เป็นการใช้วาทศิลป์และความคิดเห็นสาธารณะ ใช้หลักการเสียงข้างมากอย่างเข้มข้นจนกลายเป็นรูปแบบของเผด็จการเสียงข้างมากมากกว่าวิธีการตัดสินใจ ผู้นำที่ใช้วาทศิลป์ทางการเมืองแบบ demagoguery เช่นนี้ มักจะใช้อุบายต่าง ๆ เช่น การบิดเบือนความจริง การสร้างเรื่องเท็จ และการใช้คำพูดที่หลอกลวงเพื่อควบคุมความคิดและความรู้สึกของประชาชน ในยุคปัจจุบันประชาานิยมเจริญเติบโตคู่กับประชาธิปไตย และเป็นรูปแบบของการกระทำที่มีความรุนแรงในช่วงเวลาที่มีความขัดแย้งทางสังคมและความยากลำบากทางเศรษฐกิจ ผลลัพธ์ของมันเป็นภัยต่อระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี (Zug, 2019)

ในประเทศที่มีโครงสร้างสถาบันอ่อนแอ นักการเมืองประชาานิยมที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใช้อำนาจอาจใช้โอกาสนี้กัดกร่อนประชาธิปไตยจากภายในอย่างถูกกฎหมาย (Weyland, 2020) ตัวอย่างเช่น ผู้นำประชาานิยมที่ได้รับความนิยมสูงจากวิกฤตหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน อาจใช้อำนาจพิเศษผลักดันการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ เพื่อรวมศูนย์อำนาจและจำกัดการตรวจสอบถ่วงดุล (Weyland, 2020) ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ

ประชาธิปไตยถูกแปลงสภาพเป็นระบอบเผด็จการแบบประชานิยม สังคมเกิดความแตกแยก ผู้คนสูญเสียความไว้วางใจในผู้เชี่ยวชาญ ผู้นำมีอำนาจเบ็ดเสร็จ กีดกันและเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย (Galston, 2018)

โดยสรุปแล้ว กลไกสำคัญที่นำไปสู่จุดจบของประชาธิปไตย ได้แก่ การปิดกั้นเสรีภาพสื่อโดยควบคุมเนื้อหาข่าวสาร จำกัดการวิพากษ์วิจารณ์ การลดอำนาจตุลาการโดยแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง การรวมศูนย์อำนาจบริหารโดยควบคุมทุกแง่มุมของรัฐ บั่นทอนอำนาจท้องถิ่น การกีดกันพลเมืองบางกลุ่มโดยเลือกปฏิบัติตามเชื้อชาติ ศาสนา หรือแนวคิดทางการเมือง การกระทำเหล่านี้ล้วนเป็นการกัดกร่อนหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย นำไปสู่ความเสื่อมถอยของเสรีภาพ และความยุติธรรม

กล่าวให้กระชับก็คือ บทความนี้ต้องการวิเคราะห์บทเรียนจากประชานิยมสุดโต่งในต่างประเทศ และชี้ให้เห็นว่าประชานิยม คือกาฝากของระบอบประชาธิปไตย แม้ประชานิยมจะอ้างว่าต้องการให้การเมืองสะท้อนเจตนาารมณ์ของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของประชาธิปไตย แต่ประชานิยมกำลังทำลายประชาธิปไตย เพราะประชานิยมไม่เห็นคุณค่าของแนวคิดพหุนิยม ไม่เห็นความสำคัญของความหลากหลาย ปลายทางของประชานิยม คือการกีดกันคนกลุ่มอื่น ๆ เหลือไว้แต่ระบอบเผด็จการและอำนาจนิยม ซึ่งขัดกับค่านิยมที่สำคัญของประชาธิปไตย

## 1. ลักษณะของประชานิยมสุดโต่ง

ในส่วนนี้เป็นส่วนที่ทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจว่าประชานิยมมีลักษณะอย่างไรบ้าง และถือกำเนิดมาจากบริบททางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างไร โดยได้ยกตัวอย่างประชานิยมสุดโต่งในหลายประเทศ เพื่อประกอบการอธิบายว่า ลักษณะของประชานิยมสุดโต่งมักประกอบไปด้วยลักษณะประการแรก คือ การเจือคุณค่าด้วยความเป็นชาตินิยม

สุดโต่ง ประการที่สอง การแบ่งแยกสังคมออกเป็นขาวกับดำ คือ ประชาชนที่บริสุทธิ์และชนชั้นนำที่ทุจริต และประการสุดท้ายคือมีลักษณะที่มีแนวโน้มของการเป็นเผด็จการและการเป็นอุปสรรคของระบอบประชาธิปไตย

## 1.1 การเจือคุณค่าของชาตินิยมสุดโต่ง

ประชานิยมสุดโต่งและชาตินิยมสุดโต่ง มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องที่มีมักจะให้ความสำคัญกับความเป็นพวกเดียวกันหรือ “คนใน” หรือ “พวกเรา” มากกว่าพวกคนอื่นหรือ “คนนอก” หรือ “พวกเขา” ประชานิยมสุดโต่งและชาตินิยมสุดโต่งไม่ได้ต่างกันอย่างนักในการใช้คำพูดอวดอ้างว่า “พวกเรา” มีความเยี่ยมยอด มีความเข้มข้น มีความต่อเนื่องและไม่เหมือนใครมากกว่าคนอื่น ๆ วาทกรรมเหล่านี้ทำให้คนในเกิดความผูกพัน ความเชื่อใจ และความต่อเนื่อง ซึ่งทำให้เกิดความเกลียดชังต่อคนนอก (Singh, 2021)

พวกนักประชานิยมมักนิยามคำว่า “พวกเรา” ในระดับชาติ คนในชาติเดียวกันก็คือพวกเรา ส่วนคนนอกชาติที่ไม่เหมือนเราคือพวกเขา เป็นชาติอื่น การให้ความสำคัญในลักษณะนี้ทำให้กลุ่มชนกลุ่มน้อยและผู้อพยพต้องกลายเป็นกลุ่มคนชายขอบ มีความลำบาก ถูกตีตราว่าเป็นอื่น และส่วนใหญ่ถูกกีดกันจากการได้รับประโยชน์จากการเป็นชาติเดียวกัน เช่น การได้รับการดูแลสุขภาพโรค ความปลอดภัย และสวัสดิการด้านอื่น ๆ และยังทำให้เกิดความเกลียดชังและการดูถูกดูแคลนกลุ่มคนที่อยู่นอกขอบเขตความเป็นชาติด้วย (Bonikowski, Halikiopoulou, Kaufmann, & Rooduion, 2018) โดยเหตุผลของการผงาดขึ้นของกระแสประชานิยมชาตินิยมในยุโรปช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีผลต่อความนิยมต่อพรรคการเมืองแนวประชานิยมขวาจัดนั้น พบว่ามีการให้ความสำคัญกับการอพยพเข้าเมืองของผู้อพยพ ชาตินิยม และความคับข้องใจทางวัฒนธรรม (cultural grievances) ความสำคัญของการให้คุณค่าเชิงวัฒนธรรมที่มีผลต่อพฤติกรรมในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสิ่งที่สำคัญในการทำความเข้าใจพลวัตทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบท

ที่สนับสนุนพรรคการเมืองประชานิยมฝ่ายขวา ความกังวลทางวัฒนธรรม เช่น ทัศนคติต่อผู้อพยพ มักมีความสัมพันธ์เป็นอย่างมากกับการสนับสนุนพรรคการเมืองประชานิยมฝ่ายขวา ความเชื่อมโยงนี้อาจทำให้เราเข้าใจได้ว่าการเพิ่มขึ้นของพรรคการเมืองประชานิยมฝ่ายขวาเป็นส่วนหนึ่งของการต่อต้านทางวัฒนธรรม (Halkiopoulou & Vlandas , 2022) เช่น พรรค Alternative für Deutschland ในประเทศเยอรมนีที่มีนโยบายที่เข้มงวดในการควบคุมการเข้าเมืองและการลี้ภัย พรรคนี้ต้องการยุติการรับผู้ลี้ภัยและส่งคืนผู้ลี้ภัยที่ไม่มีสิทธิ์พักอาศัยในเยอรมนีกลับประเทศต้นทาง พวกเขายังสนับสนุนการปิดพรมแดนและเพิ่มมาตรการความปลอดภัยเพื่อป้องกันการเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย และพรรค National Rally (Rassemblement National) ที่นำโดย Marine Le Pen มีนโยบายต่อต้านการเข้าเมืองและการลี้ภัยอย่างเข้มงวด พวกเขาเรียกร้องให้มีการลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่เข้าประเทศและสนับสนุนการส่งคืนผู้ลี้ภัยที่ไม่ผ่านการตรวจสอบความปลอดภัย พวกเขายังสนับสนุนการปิดพรมแดนเพื่อควบคุมการเข้าเมือง หรือในส่วนของประธานาธิบดี Donald Trump จากพรรค Republican ของสหรัฐอเมริกาที่มีนโยบายชาตินิยมทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างเปิดเผย จากนโยบายการค้า “America First” ส่งผลต่อการถอนตัวจากข้อตกลงทางการค้า Trans-Pacific Partnership (TPP) และการเจรจาข้อตกลงการค้าใหม่ เช่น United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) ที่เน้นให้ผลประโยชน์แก่คนงานอเมริกันและบริษัทในประเทศ การเพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าจากจีนและประเทศอื่น ๆ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศและส่งเสริมการผลิตภายในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงนโยบายการรับผู้อพยพและการย้ายถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกา เช่น การสร้างกำแพงที่ชายแดนสหรัฐ-เม็กซิโกเพื่อป้องกันการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและลดจำนวนผู้อพยพที่เข้าสู่ประเทศอย่างไม่ถูกกฎหมาย หรือนโยบายที่ทรมัปีออกคำสั่งห้ามเดินทางที่จำกัดการเข้าเมืองจากหลายประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นมุสลิม เพื่อลดความเสี่ยงจากการก่อการร้ายและปกป้องความมั่นคงของชาติ



ส่วนกระแสชาตินิยมได้ทำให้ประชานิยมฝ่ายขวาในยุโรปได้เริ่มกลายเป็นกระแสมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 2010 ด้วยเหตุผลสามประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** พรรคการเมืองที่เอาชนะเลือกตั้งได้ในหลายประเทศในยุโรปเป็นพรรคการเมืองที่ชูนโยบายการฟื้นฟูอำนาจอธิปไตยของชาติ และดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องต่อประชาชนในประเทศนั้นๆ และมีเป้าหมายต่อการต่อต้านผู้อพยพ โดยพรรคการเมืองประเภทประชานิยมฝ่ายขวามีจำนวนมากได้พัฒนาพรรคการเมืองของตัวเองตลอดเวลาจนประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง เช่น พรรค French Rassemblement National (RN), the Austrian Party for Freedom (FPÖ), the Greek Golden Dawn (GD) and the German Alternative for Germany (AfD) พรรคการเมืองเหล่านี้ได้พัฒนาพรรคจนประสบความสำเร็จในการระดมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้สนับสนุนพวกเขา และยังสามารถขยายอิทธิพลไปยังกลุ่มอื่นๆ ที่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนอกกลุ่มและได้รับการสนับสนุนมากขึ้น **ประการที่สอง** การได้เข้ามาเป็นรัฐบาลโดยพรรคการเมืองที่มีนโยบายในการส่งเสริมอำนาจอธิปไตยของชาติเหล่านี้ เริ่มปักหมุดในการมีอิทธิพลในตัวระบบอย่างเข้มข้นผ่านการเป็นพรรครัฐบาลที่มีนโยบายชี้นำชาติอย่างแท้จริง ได้แก่ พรรค Lega (อิตาลี), FPÖ, กฎหมายและความยุติธรรมของโปแลนด์ (PiS), Fidesz ของฮังการี, กรีก การชุมนุมออร์โธดอกซ์ขุดนิยม (LAOS) และชาวกรีกอิสระ (ANEL) พรรคฟินน์ (PS) พรรคประชาชนเดนมาร์ก (DF), พันธมิตรแห่งชาติ (NA) (ลัตเวีย) และพรรคอนุรักษนิยม พรรคเอสโตเนีย (EKRE) ซึ่งพรรคเหล่านี้ได้ประสบความสำเร็จในการเข้าร่วมรัฐบาล และเป็นผู้เสนอทิศทางในการกำหนดนโยบายด้านประชานิยมवादของตนเอง และ**ประการที่สาม** คือ พรรคการเมืองเหล่านี้เริ่มมีอิทธิพลต่อการกำหนดวาระนโยบายของบุคคลอื่นมากขึ้น เช่น RN, SD และ UKIP ที่ประสบความสำเร็จในการแข่งขันทางการเมืองในระบบ กลายเป็นพรรคการเมืองกระแสหลัก มีอิทธิพลต่อวาระการประชุมของฝ่ายอื่น ส่งผลให้พรรคกระแสอื่นๆ ถูกลดความสำคัญลง ทั้งนี้อยู่บนบริบททางสังคมที่ต้องรับมือกับภาวะวิกฤตทางการเงินเรื้อรัง

มาตั้งแต่ ค.ศ. 2008 และวิกฤตผู้ลี้ภัยใน ค.ศ. 2015 ซึ่งได้กระตุ้นให้เกิดพรรคประชานิยมฝ่ายขวามากขึ้นในยุโรป (Halkiopoulou & Vlandas, 2022)

## 1.2 การแบ่งแยกสังคมเป็น “ประชาชนที่บริสุทธิ์” และ “ชนชั้นนำที่ทุจริต”

วาทกรรมของเหล่าประชานิยม คือการใช้ถ้อยคำเพื่อการแบ่งแยกสังคมออกเป็นสองฝักสองฝ่าย พวกเขาแยกสังคมเป็นกลุ่มที่เรียกว่า “ประชาชนที่บริสุทธิ์” กับกลุ่มที่เรียกว่า “ชนชั้นนำที่ทุจริต” โดยให้เหตุผลว่าการเมืองควรเป็นการแสดงออกของ *volonté générale* (เจตจำนงทั่วไป) ของประชาชน (Mudde, 2004) (Mudde & Kaltwasser, 2017) ซึ่งไม่ใช่กิจกรรมของชนชั้นนำ

พวกประชานิยมมักอ้างว่า ตัวเองคือตัวแทนจากฝั่งประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มคนธรรมดาที่มีคุณงามความดีมากกว่า และมักอ้างประโยคทำนองที่ว่า “พวกเราเป็นคนส่วนใหญ่ที่ถูกแสวงหาผลประโยชน์ และถูกกดขี่จากพวกชนชั้นนำ” พวกประชานิยมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นประชานิยมฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวา หรือไม่ว่าจะเป็นสุดโต่งขอบไหนก็มักจะอ้างเรื่องการปะทะกันระหว่างคนธรรมดาสามัญกับคนชั้นนำที่สูงส่งแต่ฉวยโอกาสอยู่เสมอ และนี่คือสาเหตุที่ว่า ทำไมนักประชานิยมจะต้องเกิดขึ้นเพื่อสร้างสังคมให้เป็นธรรมมากขึ้นกับประชาชนคนธรรมดา (Funke, Schularick, and Trebesch, 2022)

คำว่า “ประชาชน” มักถูกใช้คำจำกัดความและตีความหมายว่าเป็นกลุ่มคนที่ดีงาม เป็นตัวแทนที่แท้จริงของสังคม และเป็นคนธรรมดาทั่วไป (Funke, Schularick, and Trebesch, 2022) ในขณะที่คนที่ถูกเรียกว่าชนชั้นนำจะถูกมองในทางลบและไม่ใช่ “ประชาชน” วาทกรรมเช่นนี้มักจะประกอบไปด้วยเรื่องเล่าทำนองที่ว่า พวกเรา (ประชาชน) ถูกกระทำ

มาอย่างยาวนานจากพวกเขา (ชนชั้นนำ) และสิ่งเหล่านี้มักจะเป็นเรื่องเล่า ผ่านปากพวกนักประชานิยมอยู่เสมอ และด้วยวาทกรรมเช่นนี้ นักประชานิยมทั่วไปก็มักจะวางบทบาทตัวเองในฐานะคนที่ต่อสู้กับชนชั้นนำในฐานะคนธรรมดา วาทกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชานิยมจึงเป็นวาทกรรมที่สร้างความขัดแย้งให้กับสังคม (Funke, Schularick, and Trebesch, 2022)

โดนัลด์ ทรัมป์ ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 2016 โดยใช้วาทกรรมประชานิยมในการรณรงค์หาเสียง เขาเน้นการแบ่งแยกระหว่างประชาชนทั่วไปและชนชั้นสูงที่ทุจริต โดยเรียกกลุ่มนักการเมืองในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ว่า “The Swamp” (หนองน้ำ) (Arnsdorf, Dawsey, and Lippman, 2016) ซึ่งเปรียบเทียบกับความสกปรกและการทุจริต โดยกล่าวหาชนชั้นนำในกรุงวอชิงตัน นักการเมืองทั้งพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครต และผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจว่าเป็นกลุ่มที่ใช้ประโยชน์จากระบบเพื่อตัวเอง และไม่สนใจประชาชนทั่วไป ส่วนประชาชนผู้บริสุทธิ์ คือคนอเมริกันที่ทำงานหนักและรู้สึกว่าพวกเขาถูกทอดทิ้งจากระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม กลุ่มนี้รวมถึงชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงานที่มีความไม่พอใจต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ในการรณรงค์หาเสียง โดนัลด์ ทรัมป์ ใช้สโลแกน เช่น “Drain the Swamp” (ขจัดหนองน้ำ) และ “Make America Great Again” (ทำให้อเมริกายิ่งใหญ่อีกครั้ง) โดนัลด์ ทรัมป์ ใช้สโลแกน “Drain the Swamp” อย่างกว้างขวางในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค.ศ. 2016 เพื่อเน้นถึงความจำเป็นในการกำจัด การทุจริตและความไม่โปร่งใสในรัฐบาลวอชิงตัน ดี.ซี. เขาเปิดเผยแผนปฏิรูป 5 ข้อในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 2016 ซึ่งรวมถึงการห้ามเจ้าหน้าที่บริหารไม่ให้ทำงานเป็นล็อบบี้ยิสต์เป็นเวลา 5 ปีหลังจากลาออก การขยายความหมายทางกฎหมายของล็อบบี้ยิสต์ และการห้ามเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลทำงานล็อบบี้ยิสต์ให้กับรัฐบาลต่างประเทศ แผนนี้ได้รับการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนทรัมป์จำนวนมากที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงในวอชิงตัน (Arnsdorf, Dawsey, and Lippman, 2016) เพื่อเน้นถึงความจำเป็น

ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและคินอำนาจให้กับประชาชนทั่วไป นอกจากนี้เขายังวิจารณ์สื่อมวลชนว่าเป็น “fake news” (ข่าวปลอม) และอ้างว่าพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นสูงที่ต้องการบิดเบือนความจริง (Widmer, 2017)

นอกจากโดนัลด์ ทรัมป์ แล้ว ยังมีผู้นำประชานิยมคนอื่น ๆ ที่ใช้วาทกรรมประชานิยมเพื่อแบ่งแยกความเป็น “ประชาชนผู้บริสุทธิ์” และ “ชนชั้นนำที่ทุจริต” อาทิ ประธานาธิบดี Recep Tayyip Erdoğan ของตุรกี มักใช้วาทกรรมที่เน้นว่าตนเองเป็นตัวแทนของประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ถูกชนชั้นสูงทุจริตในเมืองใหญ่ ๆ และนักการเมืองแบบดั้งเดิมทำให้ไม่ได้รับความยุติธรรม เขามักจะเรียกฝ่ายค้านและนักวิจารณ์ว่าเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นสูงที่ไม่สนใจประชาชนทั่วไป Erdoğan มักเรียกฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองและนักวิจารณ์ว่าเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นสูงที่ทุจริตหรือ “White Turks” ซึ่งเขากล่าวหาว่าเป็นผู้ที่ปกครองประเทศด้วยอำนาจและทรัพยากร และไม่สนใจในความต้องการของประชาชนทั่วไป หรือ “Black Turks” ที่เป็นกลุ่มคนที่เคร่งศาสนาและชนชั้นกลางถึงล่างของสังคมตุรกี (Yilmaz, 2023) การใช้คำว่า “White Turks” และ “Black Turks” เป็นวิธีที่ Erdoğan ใช้เพื่อแบ่งแยกและสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองของตน และในการรณรงค์หาเสียง Erdoğan ใช้วาทกรรมที่สร้างความริ้วฉาน กล่าวหาชนชั้นนำทุจริตและชาติตะวันตก เช่น การกล่าวหาว่าชาติตะวันตกต้องการทำลายตุรกีและศาสนาอิสลาม นอกจากนี้ยังใช้วาทกรรมทางศาสนาและความเป็นชาติพันธุ์เพื่อกระตุ้นความรู้สึกของประชาชนว่าเขาเป็นผู้ปกป้องที่แท้จริงของศาสนาและประเทศ Erdoğan ได้ควบคุมสื่อมวลชนและระบบการศึกษาในตุรกีเพื่อส่งเสริมอุดมการณ์ของตน และปิดกั้นเนื้อหาที่วิจารณ์หรือคัดค้านการปกครองของเขา โดยเน้นความรู้เรื่องของจักรวรรดิออตโตมันและประเพณีอิสลาม เพื่อสร้างความรู้สึกร่วมใจในชาติตุรกีและสนับสนุนการปกครองของเขา (Esen and Gumuscu, 2023)

### 1.3 แนวโน้มของการเป็นเผด็จการและการเป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตย

พวกผู้นำที่เป็นประชานิยมหลักเลียงไม่ได้ที่จะเป็นพวกอำนาจนิยมหรือเผด็จการ พวกผู้นำประชานิยมจ้องที่จะทำทุกวิถีทางที่จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวเอง พวกเขาเกลียดความเห็นต่าง พวกเขาต่อต้านแนวคิดพหุนิยมจำกัดกิจกรรมของฝ่ายค้านและผู้ที่ไม่เห็นด้วย พวกเขาแสดงออกโดยการควบคุมข้อมูลข่าวสารอย่างเหนียวแน่นรัดกุม ไม่ให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ผู้มีอำนาจ ปิดกั้นพื้นที่สาธารณะ และทำลายระบบตรวจสอบถ่วงดุลในระบบประชาธิปไตย เพราะประชาธิปไตยเชิงกระบวนการให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม การมีฝ่ายตุลาการที่อิสระ การแบ่งแยกอำนาจ และเครื่องมือสำหรับฝ่ายค้านที่สามารถแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากรัฐบาลหรือนโยบายของรัฐได้ นักประชานิยมไม่ต้องการเห็นสิ่งเหล่านี้ พวกเขาต้องการกำจัดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในระบบประชาธิปไตย (Rodríguez and Crouse, 2022) เช่น รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีเมโลนีแห่งอิตาลี ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2022 เป็นที่รู้จักในเรื่องท่าทีขบถจัดและชาตินิยม เธอเป็นผู้นำพรรค Brothers of Italy ซึ่งมีรากฐานจากกลุ่มนีโอฟาสซิสต์ รัฐบาลของเมโลนีได้ดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องชาตินิยมหลายประเด็น โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้อพยพและความเป็นชาตินิยม เธอได้เสนอและตรากฎหมายที่เอาผิดผู้ที่เห็นต่างในเดือนมกราคม ค.ศ. 2024 โดยเพิ่มบทลงโทษอย่างมีนัยสำคัญสำหรับการหมิ่นประมาทในช่วงการประท้วง เพื่อหยุดยั้งการประท้วงอย่างสันติและการกระทำที่ไม่เชื่อฟังของพลเมือง อีกทั้งยังเสนอร่างกฎหมาย anti-rave มุ่งจำกัดการชุมนุมเกินกว่า 50 คนที่อาจถูกมองว่าเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และสุขภาพของประชาชน ร่างกฎหมายนี้กำหนดโทษจำคุกสูงสุดถึงหกปีและปรับสูงสุด 10,000 ยูโรสำหรับผู้จัดการชุมนุม กฎหมายนี้ถูกวิจารณ์ว่าอาจละเมิดสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบและขัดต่อมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (CIVICUS, 2024)

พวกเขาใช้วาทกรรม “ประชาชนที่บริสุทธิ์” และ “ชนชั้นนำที่ทุจริต” ในการให้ความชอบธรรมในการกระทำอันเป็นการรวมศูนย์อำนาจ พวกเขามักจะกล่าวถึงความจำเป็นในการใช้วิธีการพิเศษที่อยู่นอกเหนือกระบวนการในระบบประชาธิปไตยเพื่อให้อำนาจแก่ประชาชนผู้บริสุทธิ์ แต่ไร้อำนาจในการต่อกรกับพวกชนชั้นนำที่เลวร้ายแต่มีอำนาจบาตรใหญ่ (Rodríguez and Crouse, 2022) การสร้างวาทกรรมการแบ่งแยกสังคมจึงเป็นสิ่งสำคัญในการให้ความชอบธรรมในการติดอาวุธให้กับประชาชน และพวกประชานิยมไม่ว่าจะเป็นสายไหนก็ชอบใช้วิธีการนี้ เนื่องจากสามารถนำไปอ้างได้อย่างเต็มที่ในการติดอาวุธให้กับพวกของตนเอง

## 2. อันตรายของประชานิยมสุดโต่ง

เมื่อทำความเข้าใจกับลักษณะของประชานิยมสุดโต่งแล้ว ในส่วนนี้คือการวิเคราะห์อันตรายของประชานิยมสุดโต่งที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจว่าเหตุใดประชานิยมสุดโต่งจึงเป็นกาฝากของระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งทำลายคุณค่าและโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย ในท้ายที่สุด อันได้แก่ **ประการแรก** คือ การบ่อนทำลายความแตกต่างหลากหลาย **ประการที่สอง** คือ การให้การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรมที่ไว้ใช้การยืนยันอำนาจของตน และ**ประการสุดท้าย** คือ การทำลายสถาบันในระบอบประชาธิปไตยและมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลเผด็จการ

### 2.1 การบ่อนทำลายความแตกต่างหลากหลาย

การใช้วาทศิลป์ที่แบ่งแยกสังคมออกเป็นสองกลุ่มใหญ่คือ “ประชาชนบริสุทธิ์” และ “ชนชั้นสูงที่ทุจริต” ทำให้เกิดความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ส่งผลให้เกิดการลดความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในสังคม และมักจะใช้วาทศิลป์ที่กระตุ้น

ความกลัวและความเกลียดชังต่อกลุ่มคนที่แตกต่าง เช่น ผู้อพยพ คนต่างศาสนา หรือนักวิชาการ ส่งผลให้เกิดการกีดกันและการเลือกปฏิบัติ ต่อกลุ่มคนเหล่านี้ ทำให้ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความคิด ถูกลดทอนลง มักจะนำเสนอนโยบายที่เน้นการสนับสนุนกลุ่มคนบางกลุ่ม เท่านั้น เช่น นโยบายต่อต้านผู้อพยพ หรือนโยบายที่ส่งเสริมความเป็น ชาตินิยม ทำให้สังคมขาดความสมดุลและการยอมรับในความแตกต่างเท่านั้น แต่ยังทำให้เกิดความขัดแย้งและความตึงเครียดในระยะยาว ซึ่งสามารถนำไปสู่ การแตกแยกและความรุนแรงในสังคมได้ และเมื่อพวกเขาประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในการแบ่งแยกคนออกเป็นส่วนต่าง ๆ ได้แล้ว พวกเขาจะอ้างว่า พวกเขานั้นแหละที่เป็นตัวแทนที่ชอบธรรมเพียงหนึ่งเดียวของ “ประชาชน” ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พวกเขาใช้วาทกรรมว่า กลุ่มคนที่แตกต่าง หลากหลายที่อยู่นอกเหนือคำจำกัดความของความเป็นพวกเดียวกันนั้น ไม่ใช่พวกเรา และต้องถูกกีดกันออกจากความเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกัน พวกเขาประชาธิปไตยจึงปฏิเสธความเป็นพหุนิยมว่าทุกคนจะต้องเหมือนกัน ถึงจะสามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในสังคม สิ่งนี้ทำให้ลดทอนความเป็นมนุษย์ออกจากคนบางกลุ่มที่ถูกนิยามว่า เป็นคนอื่น การเห็นคนไม่เท่าเทียมกันเช่นนี้จึงเป็นปรปักษ์ต่อคุณค่าระบอบ ประชาธิปไตย (Galston, 2018)

พวกเขาประชาธิปไตยมักจะให้ชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพ และผู้ลี้ภัยตกเป็น แพ้รับบาปในปัญหาต่าง ๆ ของสังคม เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ การแข่งขัน ทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ความเหลื่อมล้ำที่ทวีคูณ มากขึ้น หรือปัญหาสังคมอื่น ๆ พวกเขามีวาทกรรมที่มักจะกล่าวอ้างว่า พวกเขากำลังปกป้องประชาชนที่บริสุทธิ์ด้วยการแข่งขันสิ่งที่ดีควรเป็น ของพวกเรากลับคืนมา และทำให้สังคมมีความมั่นคงปลอดภัยมากกว่า เดิม สามารถปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและปกป้องวัฒนธรรมได้ คำกล่าวอ้างของพวกเขาประชาธิปไตยก็คือ คนส่วนใหญ่สามารถจำกัดสิทธิของ คนส่วนน้อยได้ พวกเขาทำเช่นนี้ได้โดยอาศัยการตอกย้ำวาทกรรมพวกเขา พวกเขา เพื่อสร้างโรคกลัวชาวต่างชาติ การเหยียดเชื้อชาติ และโรค

กัลวอิสลาม (Roth, 2017) พวกเขาจำกัดสิทธิของชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพ และผู้ลี้ภัยโดยการสนับสนุนแนวคิดเสี่ยงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย โดยไม่สนใจสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิของชนกลุ่มน้อย พวกเขาเห็นว่า พวกชนกลุ่มน้อยใช้คำว่า “สิทธิ” มากเกินไป จนทำให้รบกวนสิทธิของคนส่วนใหญ่ (Roth, 2017) พวกนักประชานิยมสุดโต่งต่างๆ เหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มซ้ายสุดถึงกลุ่มขวาสุด อาทิ พวกฟาสซิสต์ คอมมิวนิสต์ และกลุ่มชาตินิยมในบริบทต่างๆ ซึ่งมักอ้างบรรพบุรุษของพวกเขาที่อ้างว่ามีสิทธิพิเศษในการรับรู้ถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ตอนแรกก็คุกคามสิทธิของชนกลุ่มน้อยก่อน ต่อมาก็บดขยี้สิทธิของปัจเจกบุคคลในระยะยาว การบ่อนทำลายสิทธิของชนกลุ่มน้อยและพหุนิยมโดยประชานิยมสุดโต่งสามารถนำไปสู่การถดถอยของระบอบประชาธิปไตย และความเข้มแข็งมากขึ้นของลัทธิประชาธิปไตยแบบไม่เสรี (illiberal democracy) แม้ว่าประชานิยมจะเข้ามามีอำนาจในตอนแรกด้วยวิธีการทางประชาธิปไตยก็ตาม (มูต์เต และคัลต์วีลเซอร์, 2561) รูปแบบสุดโต่งของประชานิยมสามารถก่อให้เกิดภัยคุกคามร้ายแรงต่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิของชนกลุ่มน้อย ประชานิยมมักปฏิเสธการตรวจสอบอำนาจของเสี่ยงข้างมากและสงสัยในมาตรการปกป้องเสรีนิยมสำหรับบุคคลและกลุ่มชนกลุ่มน้อย ซึ่งสามารถเปิดโอกาสให้ผู้นำประชานิยมบ่อนทำลายบรรทัดฐานและสถาบันประชาธิปไตยหากไม่ได้รับการตรวจสอบ (Weyand, 2020; Galston, 2018)

## 2.2 การทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงการยืนยันอำนาจของตน หรือเป็นเพียงการทำประชามติ (plebiscites)

ในหลายกรณีนักประชานิยมมักจะใช้การเลือกตั้งจอมปลอม หรือความพยายามที่ผิดกฎหมายหลายประการในการจำกัดอำนาจของฝ่ายค้านทางการเมืองและรวบอำนาจเข้าสู่ตัวเอง ทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง สิ่งเหล่านี้บ่อนทำลายคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยในระยะยาวเพราะพวก



ประชานิยมไม่ต้องการให้มีฝ่ายค้านและผู้ที่มีความเห็นต่าง เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงกระบวนการเลือกตั้งที่ควรจะเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองและนโยบายที่หลากหลายให้กลายเป็นการลงคะแนนเสียงแบบง่าย ๆ ที่ประชาชนต้องตัดสินใจเลือกเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผู้นำหรือแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเท่านั้น การเปลี่ยนการเลือกตั้งให้กลายเป็นการลงประชามติ คือการลดความซับซ้อนและความหลากหลายของการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนต้องตัดสินใจแบบขาวหรือดำโดยไม่คำนึงถึงความเห็นและความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในสังคม (Biba, 2017) เช่น ในฮังการีนายกรัฐมนตรี Viktor Orbán และพรรคไฟเดส ได้ใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทำให้การเลือกตั้งกลายเป็นการยืนยันอำนาจของรัฐบาลมากกว่าการแข่งขันทางการเมืองที่แท้จริง ในตุรกีประธานาธิบดี Recep Tayyip Erdoğan ได้ใช้ความพยายามของกลุ่มก่อการร้ายเป็นข้ออ้างในการชำระล้างฝ่ายค้าน ทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีรับรองอำนาจของตนเท่านั้น และในเวเนซุเอลาประธานาธิบดี Hugo Chávez และ Nicolás Maduro ได้ใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและสื่อมวลชน ทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงการยืนยันอำนาจของพวกเขา

ผู้นำแบบประชานิยมมักจะทำให้การเลือกตั้งเป็นเพียงการยืนยันอำนาจทางการเมืองของพวกเขามากกว่าที่จะเป็นการแข่งขันทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยการเลือกตั้งไม่จำเป็นที่จะต้องมีการเลือกตั้งหลายพรรค บางครั้งใช้การทำประชามติ เพื่อที่ผู้นำหรือกลุ่มการเมืองได้ใช้วิธีทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการสนับสนุนผู้นำหรือการสนับสนุนนโยบายสำคัญ ๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความซับซ้อนหรือความหลากหลายของนโยบายทั้งหมด ซึ่งเป็นการลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ เพราะการลงประชามติมักจะเป็นการเลือกว่าใช่หรือไม่ใช่ ไม่มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็น ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการและความเห็นที่หลากหลายของตนเอง ซึ่งเป็นการลดทอนกระบวนการประชาธิปไตย

เนื่องจากไม่มีการถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายที่หลากหลายและซับซ้อน และการตัดสินใจทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับผู้นำคนเดียวหรือกลุ่มเดียว และเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับผู้นำ: การลงประชามติแบบนี้มักจะเพิ่มอำนาจให้กับผู้นำหรือกลุ่มการเมืองที่สามารถชักจูงประชาชนให้เห็นด้วยกับตนเองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบและสมดุลตามปกติ (Penadés & Velasco, 2022)

## 2.3 การทำลายสถาบันในระบบประชาธิปไตย และมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลเผด็จการ

การมุ่งเน้นโจมตีต่อความเป็นพหุนิยม หลักนิติธรรม และการแบ่งแยกอำนาจของระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นภัยคุกคามโดยตรงต่อการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ตลอดจนกระบวนการทางการเมือง สิ่งเหล่านี้สามารถทำลายสถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยการปิดปากผู้ที่เห็นต่าง แทนที่จะส่งเสริมการแข่งขันตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (Halmai, 2019) ประชาชนนิยมที่เติบโตขึ้นนำไปสู่การบ่อนทำลายเสรีภาพของสื่อมวลชน รวมถึงระบบตรวจสอบและถ่วงดุลในระบบประชาธิปไตย เช่น องค์การอิสระต่าง ๆ และศาลรัฐธรรมนูญอ่อนแอลง มุ่งรวบอำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหาร และบ่อนทำลายผู้เห็นต่าง การกระทำเหล่านี้กัดกร่อนโครงสร้างของสถาบันประชาธิปไตยเสรีนิยมจากภายใน (Halmai, 2019) ในฮังการีนายกรัฐมนตรี Viktor Orbán และพรรคไฟเดส ซึ่งมีแนวโน้มเป็นประชานิยมได้ใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญและสื่อมวลชนสูญเสียความเป็นอิสระ (Scheppele, 2022) ส่วนในโปแลนด์พรรคกฎหมายและความยุติธรรม (PiS) ซึ่งเป็นพรรคประชานิยมได้ปฏิรูปศาลยุติธรรมเพื่อให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลถูกทำลาย พรรคกฎหมายและความยุติธรรม (PiS) ได้ดำเนินการปฏิรูปศาลยุติธรรมหลายประการจนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นมาตรการประชานิยมที่มุ่งบ่อนทำลายความเป็นอิสระของศาล การปฏิรูปเหล่านี้รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่อนุญาตให้พรรคที่ปกครองมีอำนาจควบคุมศาลมากขึ้น รวมถึงการแต่งตั้งผู้พิพากษาและ

การจัดตั้งห้องวินัยที่สามารถลงโทษผู้พิพากษาได้ โดยศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (ECJ) ได้ตัดสินว่าการปฏิรูปเหล่านี้ละเมิดกฎหมายของสหภาพยุโรปเนื่องจากทำลายสิทธิในการเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ECJ ระบุว่าค่านิยมของหลักนิติธรรมเป็นส่วนสำคัญของเอกลักษณ์ของสหภาพยุโรป และมาตรการของโปแลนด์นั้นไม่สอดคล้องกับหลักการที่รับประกันความเป็นอิสระของศาลตามที่กฎหมายของสหภาพยุโรปกำหนด คณะกรรมาธิการยุโรปยังได้โต้แย้งการปฏิรูปเหล่านี้ โดยชี้ว่าละเมิดหลักการของความเป็นอิสระและความเป็นกลางของศาล (Liboreiro, 2003) ซึ่งข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลโปแลนด์และสหภาพยุโรปนี้ได้นำไปสู่ความตึงเครียดอย่างมาก โดยสหภาพยุโรปได้ดำเนินการ เช่น การระงับเงินทุนและการกำหนดค่าปรับเพื่อกดดันให้โปแลนด์ยกเลิกการปฏิรูปเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลโปแลนด์ยังคงยืนยันกรานในจุดยืนของตน โดยให้เหตุผลว่าการปฏิรูปเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของศาล (Macy & Allyson, 2020)

ในตุรกีประธานาธิบดี Recep Tayyip Erdoğan ได้ใช้ความพยายามของกลุ่มก่อการร้ายเป็นข้ออ้างในการชำระล้างฝ่ายค้านและองค์กรอิสระต่าง ๆ หลังรัฐประหาร โดยหลังจากความพยายามทำรัฐประหารที่ล้มเหลวในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2016 ประธานาธิบดี Erdoğan ของตุรกีได้ใช้โอกาสนี้ในการกำจัดฝ่ายค้านและทำลายองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยอ้างว่าเป็นการต่อต้านการก่อการร้ายและความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงของชาติ ซึ่งประธานาธิบดี Erdoğan ได้ทำการจับกุมและให้ออกจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า 58,000 คน รวมถึงทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา ครู และข้าราชการต่าง ๆ โดยระบุว่าพวกเขามีส่วนเกี่ยวข้องกับ การรัฐประหารหรือสนับสนุนขบวนการของ Fethullah Gülen ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการพยายามรัฐประหารครั้งนี้ นอกจากนี้ Erdoğan ยังปิดองค์กรต่าง ๆ มากกว่า 2,000 แห่ง ซึ่งรวมถึงโรงพยาบาล และองค์กรการกุศลกว่า 1,000 แห่ง โดยอ้างว่าองค์กรเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับ Gülen (Cockburn, 2016; Agerholm, 2016) การกระทำของ Erdoğan

ทำให้ตุรกีสูญเสียความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และทำให้สถาบันต่างๆ ที่เคยเป็นอิสระต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ทำให้การวิพากษ์วิจารณ์ และเสรีภาพของสื่อมวลชนถูกจำกัดอย่างรุนแรง และนักข่าวหลายคน ถูกจับกุม นอกจากนี้ ยังมีการขยายระยะเวลาการกักขังผู้ต้องสงสัยได้สูงสุด ถึง 30 วัน เพิ่มจากข้อกำหนดเดิม 4 วัน เพื่อควบคุมผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การรัฐประหารอย่างเต็มที่ (Agerholm, 2016) และในฟิลิปปินส์ประธานาธิบดี Rodrigo Duterte ได้โจมตีศาลรัฐธรรมนูญและสื่อมวลชนอิสระ รวมทั้ง สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี มากขึ้น โดยการโจมตีศาลรัฐธรรมนูญ Duterte และพันธมิตรของเขา ในรัฐสภาได้ดำเนินการถอดถอน Maria Lourdes Sereno หัวหน้าผู้พิพากษา ใน ค.ศ. 2018 ด้วยข้อกล่าวหาที่ไม่ได้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินตามที่กำหนด การกระทำดังกล่าวถูกมองว่าเป็นความพยายามในการควบคุมศาลและ ลดความเป็นอิสระของระบบยุติธรรมของประเทศ นอกจากนี้ Duterte ได้ใช้อำนาจในการควบคุมและข่มขู่สื่อที่วิพากษ์วิจารณ์ เช่น สำนักข่าว Rappler ที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตด้วยข้อกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการถือหุ้นของต่างชาติ (Gavilan, 2018) และสื่ออื่น ๆ ก็ถูกกดดันจากรัฐบาล อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ Duterte ยังสนับสนุนการใช้สื่อออนไลน์เพื่อโจมตี สื่อกระแสหลักและนักวิจารณ์ของเขา (Hunt, 2018)

### 3. ข้อพิจารณาเพื่อทิศทางประชานิยมในประเทศไทย

จากการศึกษาประชานิยมในประเทศต่าง ๆ มีบทเรียนสำคัญสำหรับ ประชาธิปไตยไทย ดังนี้

#### 3.1 ในทางการเมือง: ประชาชนมุ่งสร้างความแตกแยก ให้สังคม

ในสมัยของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร มักจะอ้างว่าตนเองได้คะแนนเสียง อันท่วมท้นมาจากการเลือกตั้ง และได้ใช้ข้ออ้างนั้นในการปฏิเสธเสียงส่วนน้อย

ในหลายเรื่อง ทั้งการใช้เสียงข้างมากในรัฐสภา การควบคุมสื่อมวลชน การปราบปรามการประท้วง และการไม่รับฟังความคิดเห็นจากชุมชนท้องถิ่น และชนกลุ่มน้อย การที่รัฐบาลทักษิณได้เสียงข้างมากในรัฐสภา ทำให้เขาใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อผ่านกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากฝ่ายค้านหรือกลุ่มเสียงส่วนน้อย ทำให้เกิดความขัดแย้งและความไม่พอใจในสังคม เช่น นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามยาเสพติดที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขต นอกจากนี้ รัฐบาลทักษิณยังใช้กฎหมายหมิ่นประมาทและกฎหมายเกี่ยวกับสื่อมวลชนในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้เห็นต่างและนักข่าวที่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล ทำให้เกิดความไม่พอใจและการประท้วงจากกลุ่มประชาสังคมและนักเคลื่อนไหว และเขายังมีแนวทางในการปราบปรามการประท้วงของผู้เห็นต่างอย่างรุนแรง ไม่รับฟังความเห็นต่าง ไม่รับฟังความคิดเห็นจากชุมชนท้องถิ่นและชนกลุ่มน้อยในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น โครงการสร้างเขื่อนและเหมืองแร่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อมของชุมชนเหล่านั้น

นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาต่อมา ก็พบว่า มีการใช้วาทกรรม “ไพร่ - อ๋ามาตย์” โดยนักประชานิยมมาอธิบายหรือวิเคราะห์การแบ่งแยกสังคมออกเป็นสองกลุ่มที่ขัดแย้งกัน โดยกลุ่ม “ไพร่” หมายถึง ประชาชนชั้นล่างหรือผู้ด้อยโอกาส ขณะที่ “อ๋ามาตย์” หมายถึง ชนชั้นนำหรือกลุ่มอำนาจเก่า วาทกรรมนี้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในช่วงวิกฤตการเมืองไทยใน พ.ศ. 2553 โดยกลุ่มเสื้อแดง (นปช.) ซึ่งพยายามสร้างภาพตรงข้ามระหว่าง “ประชาชน” กับ “ชนชั้นนำ” การใช้วาทกรรม “ไพร่ - อ๋ามาตย์” สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างความแตกแยกในสังคมไทย โดยการแบ่งแยกประชาชนออกเป็นสองฝ่ายตรงข้ามกัน วาทกรรมนี้ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มเสื้อแดง โดยอ้างว่าตนเป็นตัวแทนของ “ประชาชน” ที่ถูกกดขี่จาก “ชนชั้นนำ”

นอกจากนี้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย ก็เป็นผู้นำที่ใช้แนวทางประชานิยมเพื่อรักษาอำนาจของตนเอง โดยเน้นการใช้วาทกรรมที่สร้างความแบ่งแยกและความขัดแย้งในสังคม เช่น ในเพลงคืนความสุขให้ประเทศไทย มีเนื้อหาคำว่า “วันนี้ชาติเผชิญพาลภัย ไฟลุกโชนขึ้นมาทุกครา ขอเป็นคนที่ได้เดินเข้ามา ไม่อาจให้หายไป” คือการเน้นว่าพลเอก ประยุทธ์สามารถสร้างความสงบให้แก่ประเทศไทยได้ โดยนักการเมืองอื่น ๆ ที่เหลือคือผู้ทำลายแผ่นดินโดยการสร้างความขัดแย้ง ในช่วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์นั้น ยังได้มีการใช้ คำว่า “ประชารัฐ” อย่างกว้างขวาง โดยมีงานวิจัยที่ระบุว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ใช้วาทกรรม “ประชารัฐ” อย่างกว้างขวาง โดยนิยามว่าเป็น ความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน เพื่อความสามัคคีและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ซึ่งสอดคล้องกับอุดมการณ์ธรรมมาภิบาล นอกจากนี้ ยังผูกคำว่า “ประชารัฐ” เข้ากับสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อยกย่องและสร้างความตระหนักถึง ความสำคัญของสถาบันในสังคม อย่างไรก็ตาม การนำคำว่า “ประชารัฐ” ไปใช้ในโครงการต่าง ๆ ทำให้ความหมายไม่ชัดเจน และอาจถูกมองว่าเป็น การสร้างภาพลักษณ์เพื่อประโยชน์ทางการเมือง เนื่องจากคำนี้ปรากฏขึ้น พร้อมกับ การสนับสนุนการดำรงตำแหน่งของพลเอก ประยุทธ์ และนำไปสู่ การก่อตั้งพรรคพลังประชารัฐในที่สุด (อมรฉัตร กำภู ณ อยุธยา, 2020) โดยเฉพาะในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เขาได้ใช้สโลแกนว่า “เลือกความสงบ จบที่ลุงตู่” โดยพลเอก ประยุทธ์มักใช้วาทกรรมที่แบ่งแยกระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มคัดค้าน เช่น การเน้นถึงความจำเป็น ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการควบคุมการประท้วงของกลุ่มเสื้อแดง ซึ่งมักถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่สนับสนุนทักษิณ ชินวัตร ขณะที่กลุ่มคณะกรรมการ ประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ถูกมองว่าเป็นกลุ่มที่สนับสนุนกองทัพและรัฐบาล การที่เขาใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอ้างถึงความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ

มาตรการนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการใช้กฎหมายที่แบ่งแยกและกดขี่กลุ่มผู้คัดค้าน และพลเอก ประยุทธ์มักใช้วาทกรรมที่เน้นถึงการปกป้องชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการต่อต้านการทุจริต แต่ในขณะเดียวกันก็ใช้วาทกรรมที่ทำให้เกิดความหวาดกลัวต่อภัยคุกคามภายในประเทศ เช่น การกล่าวหากลุ่มนักเคลื่อนไหวและผู้คัดค้านว่าเป็นผู้ที่มีเจตนาทำลายชาติ พลเอก ประยุทธ์ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อควบคุมและจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้เห็นต่าง ทำให้ผู้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองถูกจับกุมและดำเนินคดี เช่น การปิดเว็บไซต์และการบังคับให้สื่อมวลชนหยุดการเผยแพร่ข่าวที่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ในรูปแบบของคำว่า “ปรับทัศนคติ” ซึ่งทำให้ผู้ที่เห็นต่างต้องยุติกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง หรือถูกจับในข้อหาต่าง ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ได้ใช้กำลังตำรวจและทหารในการปราบปรามการประท้วงของกลุ่มผู้เห็นต่าง เช่น การประท้วงของกลุ่มเยาวชนและนักศึกษาเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้มีการจับกุมและการใช้ความรุนแรงต่อผู้ประท้วง และที่เห็นได้ชัดอย่างยิ่งอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีความใกล้ชิดกับกองทัพและรัฐบาล เพื่อสนับสนุนการผ่านกฎหมายและนโยบายที่เอื้อต่อการรักษาอำนาจของรัฐบาล

### 3.2 ในทางเศรษฐกิจ: การใช้นโยบายแบบประชานิยม เพื่อผลประโยชน์เฉพาะหน้าทางการเมือง

การใช้นโยบายประชานิยมทางเศรษฐกิจที่เห็นผลระยะสั้น เช่น การใช้กลยุทธ์การเมืองที่มุ่งเน้นไปที่การดึงดูดความสนใจของคนยากจนในเมืองและชนบท เช่น พรรคไทยรักไทยในยุคทศวรรษที่ 2000 ได้ริเริ่มนโยบาย เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรที่มีรายได้ต่ำน้อยอย่างมาก แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า

นโยบายประชานิยมเหล่านี้ได้สร้างความแตกแยกระหว่างประชากรในเมืองและชนบท และนโยบายประชานิยมบางอย่าง เช่น โครงการจำนำข้าว นำไปสู่ต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญและปัญหาการจัดการระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านทักษิณและนโยบายของเขา แม้นโยบายเหล่านี้ช่วยให้พรรคไทยรักไทย และนายทักษิณ ชินวัตร ได้รับความนิยมอย่างมาก โดยเฉพาะในหมู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นฐานเสียงที่แข็งแกร่งต่อเนื่องมาอีก 2 ทศวรรษ ความสำเร็จของนโยบายประชานิยมเหล่านี้นำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งซ้ำ ๆ แม้จะมีความไม่มั่นคงทางการเมืองและการแทรกแซงของทหาร แต่ผลของนโยบายประชานิยมในทศวรรษดังกล่าว เมื่อรวมกับการใช้อำนาจขบถของนายทักษิณ ชินวัตร ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่ส่งผลเรื้อรังต่อการพัฒนาทางการเมืองและความยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตยไทย (นิธิ เนื่องจำนงค์, 2563) จึงสามารถนับได้ว่าประชานิยมมีส่วนทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง มีการประท้วง การต่อสู้ทางกฎหมาย และการรัฐประหารทางทหารบ่อยครั้งเพื่อตอบโต้ต่อผู้นำและนโยบายประชานิยม (นิธิ เนื่องจำนงค์, 2563)

ส่วนในสมัยของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็พบนโยบายประชานิยม เช่น นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นนโยบายที่มอบเงินช่วยเหลือแก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการ ซึ่งสามารถใช้ซื้อสินค้าจำเป็นและบริการต่าง ๆ นโยบายคนละครึ่ง เป็นโครงการที่รัฐบาลสนับสนุนค่าใช้จ่ายครึ่งหนึ่งในการซื้อสินค้าจากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าและสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็ก แม้ว่านโยบายเหล่านี้เป็นตัวอย่างของการใช้มาตรการประชานิยมเพื่อสนับสนุนกลุ่มประชาชนบางกลุ่มและสร้างความนิยมในหมู่ประชาชน การใช้นโยบายเหล่านี้สามารถช่วยลดความยากจนและกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นได้ แต่ก็อาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว



### 3.3 การบ่อนทำลายสถาบันทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย

จากกรณีศึกษาบทเรียนประชาานิยมสุดโต่งในต่างประเทศ จะเห็นว่า ผู้นำประชาานิยมในประเทศเหล่านั้น สามารถทำลายสถาบันทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย เช่น การทำลายความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ และสถาบันอิสระต่าง ๆ และในทำนองเดียวกัน ผู้นำประชาานิยมสามารถดึง องค์กรอิสระและสถาบันอิสระต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเช่นกัน โดยผู้นำประชาานิยมมักใช้เสียงข้างมากในรัฐสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญและ กฎหมายต่าง ๆ เพื่อจำกัดอำนาจและความเป็นอิสระของศาล สื่อมวลชน และฝ่ายค้าน เช่นเดียวกับการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นเครือข่ายเดียวกัน เช่น ก่อนการรัฐประหาร ค.ศ. 2006 นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ถูกกล่าวหาว่าใช้ประโยชน์จากการควบคุมองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ ทางการเมือง องค์กรเหล่านี้ถูกกล่าวหาว่าถูกแทรกแซงจากรัฐบาลในยุคของ ทักษิณเพื่อให้การตัดสินใจที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลของเขา ทำให้เขาต้อง เผชิญกับการประท้วงจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (PAD) ซึ่งกล่าวหาว่าเขาแทรกแซงองค์กรอิสระเพื่อคงอำนาจทางการเมืองและธุรกิจ

ส่วนพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ถูกกล่าวหาว่าใช้ประโยชน์จาก องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) การแต่งตั้งบุคคล ที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายทหารและรัฐบาลเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในความเป็นอิสระของ กกต. ในการจัดการเลือกตั้ง การใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ในช่วงที่พลเอก ประยุทธ์ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) การใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งให้สิทธิ์พิเศษในการสั่งการและ ควบคุมกิจการขององค์กรอิสระต่าง ๆ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการปกติ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแทรกแซงและควบคุมองค์กรอิสระ เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองหลังจากการรัฐประหารใน ค.ศ. 2014

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาใหม่ในสมัยเผด็จการที่ถูกครอบงำโดย พลเอก ประยุทธ์นั้นได้สร้างกติกากาการเลือกตั้งใหม่ที่ไร้ความเป็นธรรม ถูกมองว่าเป็นการวางกรอบไว้กับการเลือกตั้งใน ค.ศ. 2019 เพื่อให้ พรรคพลังประชารัฐซึ่งสนับสนุนพลเอก ประยุทธ์ชนะการเลือกตั้ง และยังออกแบบให้วุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจาก คสช. มีอำนาจในการเลือก นายกรัฐมนตรี และควบคุมการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระ นอกจากนี้ รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ถูกวิจารณ์ว่าใช้มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมสื่อมวลชน และการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยการออกกฎหมาย ที่เข้มงวดและการใช้กฎหมายหมิ่นประมาทเพื่อลงโทษนักเคลื่อนไหวและ นักข่าว

## สรุป

กล่าวได้ว่า ไม่ว่ารัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารหรือกลุ่มผู้ต่อต้าน ทางการเมืองก็พยายามหาหลังพิงทางการเมืองโดยการแบ่งแยกประชาชน ออกเป็นฝักฝ่าย เพื่อที่จะหาช่องทางในการสวมบทบาทว่า พวกเขาคือวีรบุรุษ ที่อยู่เคียงข้างคนส่วนใหญ่ในสังคมอย่างแท้จริง วาทกรรมเหล่านี้ไม่ว่าจะมาจากฝ่ายการเมืองฝ่ายใดนั้นก็คือมุ่งสร้างความแตกแยกให้สังคมเพื่อที่ เขาจะมาควบคุมได้ พวกเขาเลือกที่จะประณามและกีดกันกลุ่มประชาชน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยอ้างว่าเป็นชนชั้นนำที่ฉ้อฉล และตัวเองเป็นวีรบุรุษ หรือเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ที่บริสุทธิ์ ประชาชนิยมสุดโต่งเหล่านี้ มักใช้วาทกรรมสร้างความแตกแยกเป็นข้ออ้างในการกีดกันความแตกต่าง และความคิดเห็นเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน กลุ่มประชานิยมไม่ว่าจะได้ อำนาจมาอย่างไร มักใช้วิธีนี้ในการกดขี่ผู้คัดค้านเพื่อประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้ นโยบายเศรษฐกิจของผู้บริหารประเทศไม่ว่าจะมาจากกาเลือกตั้ง หรือรัฐประหารมักเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยละเลยปัญหาพื้นฐาน การลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง และการเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ของประชาชนที่รู้สึกถูกทอดทิ้ง นโยบายประชานิยมที่เน้นการแก้ปัญหา ระยะสั้นและการแจกจ่ายทรัพยากรโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบระยะยาว อาจนำไปสู่ปัญหาทางการเงินและการจัดการ การวางแผนและดำเนิน นโยบายที่ยั่งยืนโดยวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ต่างหากที่ช่วยบรรเทาความเข้มข้นของการแบ่งแยกสังคมได้ นอกจากนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของทุกกลุ่มประชากรโดยไม่เน้น เฉพาะกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด และเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่รู้สึกว่าคุณถูกทอดทิ้ง เพื่อสร้างความเท่าเทียมและลดความขัดแย้งทาง การเมือง จะสามารถช่วยป้องกันปัญหาของการแบ่งแยกประชาชน ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ และป้องกันปัญหาการใช้ความขัดแย้งทางการเมืองได้

ในที่สุดแล้ว ประชานิยมไม่ว่าจะฝั่งใด ไม่ว่าจะเป็ไทยหรือ ต่างประเทศ ก็มักนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจในมือของผู้นำเพียงไม่กี่คน และการลดบทบาทของพรรคการเมืองและสถาบันประชาธิปไตยอื่น ๆ ประชานิยมเกิดขึ้นได้กับรัฐบาลทุยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งหรือรัฐบาลที่มาจากระบอบเผด็จการ ที่มาของรัฐบาลไม่ได้เป็ สิ่งที่จะยืนยันได้ว่าเราสามารถหลีกเลี่ยงจากประชานิยมได้ ดังนั้น **ประชาธิปไตยไทยควรเรียนรู้จากบทเรียนเหล่านี้ โดยเน้นการเสริมสร้าง ความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่น พรรคการเมือง ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญ ตลอดจนและองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ ตรวจสอบองค์กรเหล่านั้น รวมถึงการเน้นย้ำความสำคัญของคุณค่า (values) ในระบอบประชาธิปไตย** อาทิ การคุ้มครองสิทธิของ ชนกลุ่มน้อย และการกระจายอำนาจ เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของระบอบ ประชานิยมที่อาจคุกคามประชาธิปไตย ประชานิยม คือกาฝากของ ระบอบประชาธิปไตย อาศัยคำว่า เพื่อประชาชน เป็ของประชาชน เพื่ออุกรานและทำลายคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย ฝากไว้แค่อำนาจ เผด็จการ และการถอยหลังสู่ระบอบอำนาจนิยมที่ยึดติดกับตัวบุคคล

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

มูร์เต, คาส และคัลต์วัลท์เซอร์, คริสโตวัล โรวารี่. (2561). *ประชานิยม : ความรู้ฉบับพกพา* [Populism : A Very Short Introduction] (เกษียร เตชะพีระ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: บ็ุกส์เคป.

นิธิ เนืองจ่านงค์. (2563). *ประชานิยมในโลกที่เหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

อมรฉัตร กำภู ณ อยุธยา และมนฤตย์พล อรุณบุญนวลชาติ (2563, มกราคม-เมษายน). วาทกรรมประชารัฐในบริบททางการเมืองของประเทศไทย. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, ปีที่ 9 (ฉบับที่ 1), หน้า44-63.

## ภาษาอังกฤษ

Agerholm, Harriet. (23 July 2016). *Turkey Coup: President Erdogan Shuts Down Thousands of Institutions, Including Hospitals*. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/news/world/turkey-coup-president-erdogan-shuts-down-thousands-of-institutions-including-hospitals-in-backlash-against-coup-a7152561.html>

Arnsdorf, Isaac, Dawsey, John, and Lippman, Daniel. (23 December 2016). *Will 'Drain The Swamp' be Trump's First Broken Promise?*. Retrieved from <https://www.politico.com/story/2016/12/trump-drain-swamp-promise-232938>

- Bíba, Jan. (2017). Democratic Spectatorship. *Filosofický časopis Special Issue*, 1, 71-91.
- Bonikowski, Bart, Halikiopoulou, Daphine, Kaufmann, Eric, and Rooduion, Matthijs. (2018). Populism and Nationalism in a Comparative Perspective: a Scholarly Exchange. *Nations and Nationalism*, 1-24. Retrieved from [https://scholar.harvard.edu/files/bonikowski/files/bonikowski\\_et\\_al.\\_\\_populism\\_and\\_nationalism\\_in\\_a\\_comparative\\_perspective.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/bonikowski/files/bonikowski_et_al.__populism_and_nationalism_in_a_comparative_perspective.pdf)
- CIVICUS. (22 June 2024). *ITALY: 'Authoritarian Tendencies Manifest Themselves in Efforts to Control Information and Stifle Dissent'*. Retrieved from <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/interviews/7103-italy-authoritarian-tendencies-manifest-themselves-in-efforts-to-control-information-and-stifle-dissent>
- Cockburn, Harry. (2016). *Turkey Coup: 58,000 Sacked or Suspended from Jobs as President Erdogan Continues Purge*. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-coup-58-000-sacked-or-suspended-from-jobs-as-president-erdogan-continues-purge-a7145931.html>
- Esen, Berk, and Gumuscu, Sebnem. (2023). How Erdoğan's Populism Won Again. *Journal of Democracy*, 34(3), 21–32.
- Funke, Manuel, Schularick, Moritz, and Trebesch, Christoph. (2022). *Populist Leaders and the Economy*. Hal-03881225. Retrieved from [https://sciencespo.hal.science/hal-03881225/file/2022\\_funke\\_schularick\\_trebesch\\_populist\\_leaders\\_and\\_the\\_economy.pdf](https://sciencespo.hal.science/hal-03881225/file/2022_funke_schularick_trebesch_populist_leaders_and_the_economy.pdf)
- Galston, William A. (2018). The Populist Challenge to Liberal Democracy. *Journal of Democracy*, 29(2), 5-19. Retrieved from <https://www.brookings.edu/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>

- Galston, William A. (2018). *The Populist Challenge to Liberal Democracy*. Retrieved from <https://www.brookings.edu/articles/the-populist-challenge-to-liberal-democracy/>
- Gavilan, Jodesz. (2018). *From Marcos to Duterte: How Media was Attacked, Threatened*. Retrieved from <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/193882-threats-attacks-philippines-media-timeline/>
- Halkiopolou, Daphne, and Vlandas, Tim. (2022). *FES Democracy of the Future: Understand Right-Wing Populism and What to do about it*. Vienna: Friedrich Ebert Stiftung.
- Halmai, Gábor. (2019). Populism, Authoritarianism and Constitutionalism. *German Law Journal*, 20, 296-313.
- Hunt, Luke. (2018). *Duterte's Media War in the Philippines*. Retrieved from <https://thediplomat.com/2018/09/dutertes-media-war-in-the-philippines/>
- Liboreiro, Jorge. (2003). *Poland's legal overhaul violates the right to have an independent and impartial judiciary, ECJ rules*. Retrieved from <https://www.euronews.com/my-europe/2023/06/05/polands-legal-overhaul-violates-the-right-to-have-an-independent-and-impartial-judiciary-e>
- Macy, John, and Allyson, Duncan K. (2020). The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale. *Judicature*, 104(3), 41-50.
- Mudde, Cas. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.
- Mudde, Cas. (2024). *Populism in the Twenty-First Century: An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism*. Retrieved from <https://amc.sas.upenn.edu/cas-mudde-populism-twenty-first-century>
- Mudde, Cas, and Kaltwasser, Cristóbal Rovira. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

- Penadés, Alberto, and Velasco, Sergio. (2022). Plebiscites: a Tool for Dictatorship. *European Political Science Review*, 14(1), 74-93.
- Rodríguez, Diana Esther Guzmán, and Crouse, Christy. (21 June 2022). *Resisting Authoritarian Tendencies in Latin America*. Retrieved from <https://www.dejusticia.org/en/column/resisting-authoritarian-tendencies-in-latin-america/>
- Roth, Kenneth. (2017). *The Dangerous Rise of Populism: Global Attacks on Human Rights Values*. Retrieved from <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/global-4>
- Scheppele, Kim Lane. (July 2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(3), 45–61. Retrieved from <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-viktor-orban-wins/>
- Singh, P. (2021). Populism, Nationalism, and Nationalist Populism. *Studies in Comparative International Development*, 56, 250–269. doi: 10.1007/s12116-021-09337-6
- Sonno, Tommaso, Herrera, Helios, Morelli, Massimo, and Guiso, Luigi. (2017). *The spread of populism in Western countries*. Retrieved from <https://cepr.org/voxeu/columns/spread-populism-western-countries>
- Tarchi, Marco. (2016). Populism, Political Style, Mentality?. *Politologický Časopis-Czech Journal of Political Science*, 23(2), 95-109.
- Urbinati, Nadia. (2013). The Populist Phenomenon. *Raisons politiques*, 51(3), 137-154. doi: 10.3917/rai.051.0137
- Weyland, Kurt. (2020 January 2020). *Populism's Threat to Democracy: Comparative Lessons for the United States*. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/populisms-threat-to-democracy-comparative-lessons-for-the-united-states/BF94B9ED2AE558EBCC8682CF4DC08F7A>

Widmer, Ted. (2017). *Draining the Swamp*. Retrieved from <https://www.newyorker.com/news/news-desk/draining-the-swamp>

Yilmaz, Ihsan. (2023). *Erdogan's winning authoritarian populist formula and Turkey's future*. Retrieved from <https://www.populismstudies.org/erdogans-winning-authoritarian-populist-formula-and-turkeys-future/>

Zug, Charles. (2019). *Between Demagoguery and Populism*. Retrieved from <https://lawliberty.org/between-demagoguery-and-populism/>





# 9

## บทเรียนและความท้าทายของ ประชานิยมกับการพัฒนาประชาธิปไตย และเศรษฐกิจของไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้ได้สังเคราะห์ความรู้และศึกษาพัฒนาการของประชานิยม บทเรียนและความท้าทายของประชานิยมในประเทศต่าง ๆ และผลของการดำเนินนโยบายประชานิยมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและประชาธิปไตยของไทย บทความทางวิชาการนี้ใช้การประเมินสถานภาพทางความรู้ สัมรวจองค์ความรู้ งานวิจัย งานวิชาการเกี่ยวกับประชานิยม และใช้การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่จัดทำขึ้นโดยอาศัยข้อมูลชั้นต้น ประชานิยมนั้นมีความหลากหลายในความหมายและแนวทางศึกษา สามารถนำไปหลอมรวมกับอุดมการณ์หลากหลายได้ ประชานิยมในฐานะอุดมการณ์จึงมีแก่นสารบางเบา (thin-centered

<sup>1</sup> คณบดี และ รองศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเศรษฐกิจดิจิทัล การลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กรรมการหลักสูตร ปรม., ปศส. สถาบันพระปกเกล้า

Email : anusorn\_tam@utcc.ac.th, Anusorn4reform@gmail.com

ideology) ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายประเทศ รวมทั้งไทยเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวของนโยบายและแนวทางการเมืองแบบประชานิยมไม่ได้ แม้ประชานิยมอาจช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้าได้บ้าง แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างได้

ข้อค้นพบในเบื้องต้น กรณีของประเทศไทย ตัวเลขเชิงประจักษ์สะท้อนว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี การขาดดุลงบประมาณ อัตราเงินเฟ้อ เป็นผลจากตัวแปรอื่น ๆ หรือปัจจัยอื่น ๆ มากกว่าปัจจัยจากนโยบายประชานิยม

อย่างไรก็ตาม หลัง พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา เมื่อพรรคการเมืองต่างแข่งขันในการใช้นโยบายประชานิยมมากขึ้น และเมื่อได้เข้ามาบริหารประเทศทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการจัดหางบประมาณแบบขาดดุลเพื่อสนับสนุนมาตรการประชานิยมต่าง ๆ ที่หาเสียงไว้กับประชาชน สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีก็ทยอยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะปีที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ

กรณีของไทย ผลจากนโยบายและแนวทางประชานิยมทำให้สำนักทางชนชั้นมีความแหลมคมมากขึ้น ประชานิยมและประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์ในทางบวกต่อกัน และประชานิยมส่งผลบวกมากกว่าผลลบต่อประชาธิปไตย แต่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนนักต่อพัฒนาการของเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) หรือ อาจกล่าวได้ว่า ประชานิยมสามารถปรับเปลี่ยนให้ “เสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy)” มีคุณภาพดียิ่งขึ้น หรือเป็นภัยคุกคามต่อเสรีประชาธิปไตยก็ได้

นโยบายประชานิยมบางนโยบายเป็นส่วนหนึ่งในการปรับเปลี่ยน “พฤติกรรมซื้อสิทธิขายเสียง” ในการเลือกตั้ง เป็นการแข่งขันในเชิงนโยบายที่สร้างความพึงพอใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วัฒนธรรมในทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ลอบบาทหลวงระดับหนึ่ง การดำเนินการทางการเมืองแนวประชานิยมใช้ความพยายามในการสถาปนาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์โดยมีผู้นำทางการเมืองเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ก้าวข้ามผ่านองค์กร

กลไก หรือกลุ่มคนที่เป็นตัวกลาง อาจมีผลทำให้สถาบันภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอได้ในระยะยาว

การเมืองแนวประชานิยมทำให้การเคลื่อนไหวและเสียงของขบวนการภาคประชาสังคมได้รับความสนใจมากขึ้นในกระบวนการทางการเมืองและกลไกประชาธิปไตย ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความสนใจต่อก่อนนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอมากขึ้น ทำให้ “นโยบาย” โดยเฉพาะ “นโยบายประชานิยม” กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเอาชนะการเลือกตั้งและสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมือง

## บทนำ

นโยบายแบบประชานิยมได้กลายเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลต่าง ๆ ในหลายภูมิภาคของโลก ท่ามกลางปัญหาความเหลื่อมล้ำของระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ขณะเดียวกัน “ประชานิยม” กลายเป็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเอาชนะการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย แต่ที่ชื่อว่า “แนวทางแบบประชานิยม” จะเกิดขึ้นในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีระบบการเลือกตั้งเท่านั้น ในระบอบอำนาจนิยมเอง ไม่ว่าจะเป็นระบอบอำนาจนิยมแบบเผด็จการทหาร หรือ ระบอบอำนาจนิยมภายใต้พรรคคอมมิวนิสต์ ล้วนมีแนวโน้มในการดำเนินการทางการเมืองแบบประชานิยม เนื่องจากโลกในศตวรรษที่ 21 ไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองแบบไหน หากไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเลยหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชนก็ยากที่จะดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ ยกเว้นต้องใช้รูปแบบการปกครองควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ ปิดกั้นข้อมูลข่าวสาร และใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ กดทับและกดขี่สิทธิมนุษยชนเท่านั้น ปรากฏการณ์เหล่านี้พบเห็นอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จทหารของเมียนมา ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จแอบอ้างลัทธิคอมมิวนิสต์ของเกาหลีเหนือ ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จแอบอ้างความเชื่อทางศาสนาแบบ

สุดโต่งของอิหร่าน ระบบเบ็ดเตล็ดการเบ็ดเสร็จในรัสเซียที่มาจากกาเลือกตั้ง  
กำมะลอ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เกิดคำถามในทางวิชาการว่า แนวคิดแบบประชานิยม  
นั้นอยู่บนฐานความคิด ความเชื่อของลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแบบใด? หรือ  
เป็นเพียงยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง  
หรือรักษาอำนาจการปกครองของผู้นำทางการเมือง พรรคการเมืองหรือ  
ระบอบการปกครองใด ๆ หรือเป็นเพียงพฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำ  
ทางการเมืองที่สร้างการเมืองให้เกิดขัดแย้งกันข้ามระหว่าง “ประชาชน”  
กับ “อภิสิทธิ์ชนชั้นนำ” ในบางกรณีหรือบางประเทศเป็นเพียง “วาทกรรม”  
เพื่อการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจเท่านั้น รวมทั้ง  
ทำให้เกิดความสับสนระหว่าง “นโยบายประชานิยม” กับ “นโยบายสาธารณะ”  
ในรูปแบบต่าง ๆ และนโยบายสวัสดิการสังคม การสำรวจงานศึกษา งานวิจัย  
และการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อทำความเข้าใจ “ประชานิยม” เป็นเรื่องที่  
มีความสำคัญในยุคสมัยที่นโยบายแบบประชานิยมแพร่หลายในหลาย  
ประเทศทั่วโลก ประชาชนนิยมฝ่ายขวาหรือฝ่ายซ้ายต่างเป็นปัจจัยท้าทาย  
ต่อระบอบเสรีประชาธิปไตยในหลายภูมิภาคของโลก นอกจากนี้ การศึกษา  
ผลกระทบและความท้าทายของประชานิยมทั่วโลกให้ “บทเรียน” อย่างไร  
ต่อการดำเนินนโยบายประชานิยมอันส่งผลต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจ  
และประชาธิปไตยในประเทศไทย

## วัตถุประสงค์

1. ศึกษาพัฒนาการและความหลากหลายของประชานิยม
2. ศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดประชานิยม กับ แนวคิดทางเศรษฐกิจ  
ต่าง ๆ
3. ศึกษาบทเรียนและความท้าทายของประชานิยมของประเทศต่าง ๆ
4. ทำความเข้าใจบทบาทของประชานิยมต่อพัฒนาการประชาธิปไตย  
และเศรษฐกิจของไทย

## นิยามศัพท์

ประชานิยม มักหมายถึง ลัทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ หรือ ขบวนการที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและเนื้อหาได้อย่างหลากหลาย แต่มีลักษณะยึดโยงกับประชาชน การยึดโยงนี้มักเกิดขึ้นพร้อมกับการต่อต้านกลุ่มชนชั้นนำ (Anti-elitist) ต่อต้านกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง และการต่อต้านผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ (Anti-establishment) เป็นวาทกรรม หรือขบวนการทางการเมืองที่สร้างคู่แข่งตรงข้ามของประชาชน คือ ชนชั้นนำ

**นโยบายประชานิยม** มักหมายถึง นโยบายที่เน้นการกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ มุ่งเป้าไปที่ประชาชนฐานล่างเพื่อสร้างความนิยมและ มักไม่ค่อยสนใจต่อวินัยทางการเงินการคลังมากนัก มักนำไปสู่ปัญหาหนี้สาธารณะ ปัญหาทางด้านเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและเงินเฟ้อสูง โดยประชานิยมคลาสสิกแบบลาตินอเมริกา มักมีความโน้มเอียงไปทาง สังคมนิยมหรือเป็นประชานิยมฝ่ายซ้าย ขณะที่นโยบายประชานิยมฝ่ายขวา ได้รับอิทธิพลจากลัทธิเสรีนิยมใหม่และลัทธิชาตินิยม

**การพัฒนาประชาธิปไตย** หมายถึง การพัฒนาโครงสร้าง กลไก รูปแบบ เนื้อหา วัฒนธรรม ค่านิยม การเมืองการปกครองให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย โดยหลักการสำคัญของประชาธิปไตย (Principles of Democracy) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ **หลักการสำคัญข้อที่หนึ่ง** หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน **หลักการที่สอง** หลักเสรีภาพ เป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (Right) เสรีภาพ (Liberty) และ อิสระภาพ (Freedom) **หลักการที่สาม** หลักเสมอภาค **หลักการที่สี่** หลักภราดรภาพ คือหลักการว่ามนุษย์เราทั้งหลายล้วนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

**การพัฒนาเศรษฐกิจ** การพัฒนาเศรษฐกิจมีนิยามที่หลากหลาย ในความหมายแคบ การพัฒนาเศรษฐกิจ คือ การพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก คือ เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth)

คำนิยามนี้เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1945) เป็นต้นมา การเติบโตทางเศรษฐกิจจะวัดจากการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product) และการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวของประชาชน (Income/GDP per capita) ในช่วงศตวรรษที่ 16 ถึง 19 การพัฒนาทางเศรษฐกิจมักหมายถึง การใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในสร้างความมั่งคั่งและพัฒนาชาติอันเป็นอิทธิพลทางความคิดของลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism) ต่อมาอิทธิพลทางความคิดแบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและการค้าเสรีของนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษนาม “อดัม สมิธ” ได้ยุติอิทธิพลของลัทธิพาณิชย์นิยมและลัทธิกีดกันทางการค้า การอธิบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งแห่งชาติจึงมุ่งไปที่ การพัฒนาตลาดเสรี การเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ การแบ่งงานกันทำและผลิตภาพของปัจจัยการผลิต

## ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาพัฒนาการของประชานิยม บทเรียนและความท้าทายของประชานิยมในประเทศต่าง ๆ และผลของการดำเนินนโยบายประชานิยมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและประชาธิปไตยของไทย

## วิธีการดำเนินการศึกษา

บทความทางวิชาการนี้ใช้การประเมินสถานภาพทางความรู้ สำนวนของคณาจารย์ งานวิจัย งานวิชาการเกี่ยวกับประชานิยมและใช้การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่จัดทำขึ้นโดยอาศัยข้อมูลชั้นต้น และประเมินช่องว่างของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประชานิยมและผลกระทบของนโยบายประชานิยม การวิเคราะห์และสังเคราะห์นโยบายประชานิยมและผลของนโยบายที่เกิดขึ้นในหลายภูมิภาคของโลก รวมทั้งในประเทศไทย โดยสังเขป

# พัฒนาการและความหลากหลายของประชานิยม

ประชานิยมนั้นมีหลากหลายความหมายและคำนิยาม คำว่า “ประชานิยม” ถูกนำมาใช้เรียกพรรคและสมาชิกของพรรคประชาชนที่มีฐานจากเกษตรกรรายย่อยทางตะวันตกและทางภาคใต้ในสหรัฐอเมริกา ขบวนการของเกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นธรรมในระบบทุนนิยมได้รวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มกดดันเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหา ไม่ได้ปฏิเสธระบบทุนนิยมและต่อมาได้มีการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองที่เรียกว่า People Party ในช่วงทศวรรษ 1890 ขณะที่ขบวนการประชานิยมได้เกิดขึ้นในจักรวรรดิรัสเซียโดยกลุ่มปัญญาชน ในช่วงทศวรรษที่ 1860-1880 ขบวนการ Narodniki คือ ขบวนการประชานิยมที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ หากย้อนกลับไปในยุคปลายของจักรวรรดิโรมัน มีการแบ่งขั้วทางการเมืองระหว่าง กลุ่ม Populares ที่ให้ความสำคัญกับประชาชน กับกลุ่ม Optimates ที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มชนชั้นนำผู้ปกครอง ขบวนการประชานิยมแบบ Narodniki นี้ปฏิเสธทุนนิยมและต้องการกลับไปใช้ชีวิตแบบวิถีชีวิตดั้งเดิม ต่างจากขบวนการประชานิยมแบบ People Party ที่ไม่ได้ปฏิเสธทุนนิยม ขบวนการประชานิยมที่มีรากฐานของชาวนาของสหรัฐอเมริกาต้องการให้รัฐและสังคมได้มีบทบาทในการกำกับการทำงานของทุนนิยมไม่ให้เอาเปรียบชาวนาจากขบวนการเคลื่อนไหวประชานิยมในจักรวรรดิรัสเซียและสหรัฐอเมริกา ช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ก็เกิดขบวนการประชานิยมระลอกใหม่ในลาตินอเมริกาในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 โดยขบวนการประชานิยมในลาตินอเมริกาเกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนานในท่ามกลางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูงยิ่ง ขบวนการประชานิยมในลาตินอเมริกานี้เป็นภาพจำของประชานิยมที่ก่อให้เกิดผลกระทบวิกฤตการณ์ทางการเงินการคลัง ประชาธิปไตยลาตินอเมริกาในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 มักจะถูกเชื่อมโยงกับการดำเนินนโยบายเพื่อดูแลประชาชนระดับฐานรากโดยไม่สนใจวินัยทางการเงินการคลัง นำไปสู่เงินเฟ้อรุนแรง และปัญหาเสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค การขึ้นค่าแรงอย่างรวดเร็วจำนวนมาก การเพิ่มสวัสดิการจำนวนมากจนเกิดปัญหาการขาดดุลงบประมาณมหาศาล นักลงทุนขาด



ความเชื่อมั่นต่อฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ นำมาสู่การถอน การลงทุนและเทขายสินทรัพย์ทางการเงินจำนวนมาก การศึกษาแนวคิด ประชาานิยมเพื่อเชื่อมโยงระหว่างชุดนโยบายกับปัญหาวิกฤตทางการเงินการคลัง และเศรษฐกิจอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ และการศึกษาในแนวทางนี้ ไม่ว่าจะเป็ผลงานของ (Sachs, 1889) ของ Dornbusch และ Edwards (1991) ที่สรุปว่า ประชาานิยม คือ ชุดของนโยบายทางเศรษฐกิจที่ไม่สนใจ วินัยและฐานะทางการเงินการคลังของประเทศกลายเป็นคำอธิบายที่มีข้อจำกัดและ ไม่สอดคล้องกับพลวัตของประชาานิยม รัฐบาลประชาานิยมในลาตินอเมริกา ยุคทศวรรษที่ 1990 ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายประชาานิยมโดยใช้แนวคิด แบบเสรีนิยมใหม่มาเป็นรากฐาน การศึกษารัฐบาลประชาานิยมในบางพื้นที่ หรือในบางช่วงเวลาอาจทำให้เกิด “อคติ” ในเชิงลบ

เหมาสรุปว่า “นโยบายประชาานิยม” คือ นโยบายที่สร้างความนิยม โดยขาดความรับผิดชอบไม่สนใจต่อวินัยการเงินการคลัง หรือ “อคติ” ในเชิงบวก มองว่า นโยบายประชาานิยมช่วยลดความเหลื่อมล้ำและมุ่งเป้า ช่วยเหลือกลุ่มประชาชนยากจนด้อยโอกาส

ประชาานิยมนั้นมีความหลากหลายในความหมายและแนวทางการศึกษา มีการศึกษา “ประชาานิยม” ในฐานะอุดมการณ์ การศึกษาแนวทางนี้นำโดย คาส มุดเด (Cas Mudde) องค์ประกอบสำคัญของประชาานิยมในฐานะ อุดมการณ์ คือ **ประการแรก** หัวใจสำคัญของประชาานิยม คือ ประชาชน ประชาชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การเมืองต้องสะท้อนเจตจำนงของ ประชาชน และ คำว่า “ประชาชน” นี้สามารถนำไปหลอมรวมกับอุดมการณ์ หลากหลายได้ ตั้งแต่อนุรักษนิยมขวาจัด สังคมนิยมหรือชาตินิยม คาส มุดเด จึงมอง “ประชาานิยม” ในฐานะอุดมการณ์ที่มีแก่นสารบางเบา (thin-centered ideology) โดยมองสังคมแยกออกเป็นสองฝ่ายชัดเจนระหว่าง “ประชาชน” กับ “ชนชั้นนำ” **ประการที่สอง** ประชาชนและชนชั้นนำเป็นฝ่ายตรงข้ามกัน **ประการที่สาม** ความสัมพันธ์ชั่วคราวกันข้ามระหว่างประชาชนกับชนชั้นนำ อยู่บนฐานเชิงศีลธรรม ในขณะที่ประชาชนเป็นผู้ชอบธรรม ผู้นำเป็น อภิสิทธิ์ชนที่เอาเปรียบและฉ้อฉล อย่างไรก็ตาม คำว่า “ประชาชน” และ

“ชนชั้นนำ” ถูกนิยามอย่างหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทของประชาานิยมในแต่ละประเทศ

ประชาานิยมอาจหมายถึงวาทกรรม และมีการศึกษา “ประชาานิยม” โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการสร้าง “วาทกรรม” หรือ รูปแบบการแสดงออกทางการเมือง มีการสร้างวาทกรรมโดยใช้ข้ออ้างในเชิงศีลธรรมที่ขีดเส้นระหว่าง “ประชาชน” ซึ่งเป็นฐานมวลชนสนับสนุนของผู้นำประชาานิยม และ “ชนชั้นนำ” ที่เป็นข้อตรงข้ามทางการเมืองของผู้นำประชาานิยม วาทกรรมนี้จะเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของผู้นำแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์โดยมีแกนอุดมการณ์แบบหลวม ๆ บางครั้งผู้นำอาจใช้วาทกรรมแบบประชาานิยมแม้ตัวเองจะไม่ได้มีอุดมการณ์แบบประชาานิยมก็ได้ เราได้เห็นผู้นำฟิลิปปินส์อย่างโรดริโก ดูแตร์เต หรือนายกรัฐมนตรีของไทยอย่าง ดร. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งประธานาธิบดีบราซิลผู้นำประชาานิยมฝ่ายขวาอย่างฌาอีร์ โบลโซนารู หรือ ประธานาธิบดีบราซิลผู้นำประชาานิยมฝ่ายซ้าย อย่างลูอิซ อินาซีโอ ลูลา ดา ซิลวา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาอย่างบิล คลินตัน บารัค โอบามา จากพรรคเดโมแครต ริชาร์ด นิกสัน และ โดนัลด์ ทรัมป์ จาก พรรครีพับลิกัน ล้วนใช้วาทกรรมแบบประชาานิยมเพื่อเรียกคะแนนเสียงจากมวลชน แนวทางการศึกษาประชาานิยมโดยนำเรื่อง “วาทกรรม” มาเป็นแกนกลางในศึกษา จึงมีปัญหาในทางวิชาการไม่น้อย

ประชาานิยมอาจหมายถึงยุทธศาสตร์ทางการเมือง เป็นยุทธศาสตร์วิธีการของผู้นำทางการเมือง หรือ ขบวนการทางการเมืองเพื่อระดมการสนับสนุนทางการเมืองจากมวลชน ยุทธศาสตร์ทางการเมืองนี้มุ่งสร้างความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้นำทางการเมือง หรือ ขบวนการทางการเมืองกับประชาชน หรือ มวลชนผู้สนับสนุน เป็นปฏิสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ทางการเมือง มีงานทางวิชาการบางส่วนศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับพรรคการเมือง ประชาานิยมอาจหมายถึงกลยุทธ์หรือนโยบายทางการเมืองเพื่อมุ่งสร้างข้อตรงข้ามในทางการเมืองเพื่อเอาชนะในทางการเมือง โดยสร้างสภาวะให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง “ประชาชน” กับ “ชนชั้นนำ”

นอกจากนี้ กลุ่มปัญญาชนภายใต้ Asia Democracy Research Network ได้ศึกษา “ประชานิยมในเอเชีย” ในหนังสือ Populism in Asian Democracies : Features, Structures and Impacts และได้แบ่งเนื้อหาในหนังสือออกเป็น Progressive Populism, Authoritarian Populism, Redistributive Populism ตามลักษณะของประชานิยมของประเทศต่างๆ ในเอเชีย มีการจัดกลุ่มประชานิยมดังกล่าวอย่างสิ้นไหลในแง่ของค่านิยมอย่างยิ่ง

## ประชานิยม กับ แนวคิดสังคมนิยม

ประชานิยมฝ่ายซ้ายนั้น มีลักษณะร่วมบางประการกับแนวคิดสังคมนิยม โดยเฉพาะแนวคิดแบบลัทธิสังคมนิยมประชาธิปไตย แนวคิดนี้จะจัดอยู่ในกลุ่มความคิดแบบสังคมนิยม แต่ก็มีความแตกต่างจากสังคมนิยมมาร์กซิสม์ พรรคการเมืองในยุโรปที่ได้รับความนิยมและจัดตั้งรัฐบาลส่วนหนึ่งเป็นพรรคการเมืองแนวทางแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย ลัทธินี้มีนักคิดคนสำคัญคือ เอ็ดเวิร์ด เบิร์นส์ไตน์ มีความแตกต่างจากพวกมาร์กซิสม์ สังคมนิยมประชาธิปไตยแบบเฟเบียนเชื่อว่าจริยธรรม (Ethics) มีจริงและสังคมนิยมเป็นสิ่งที่ดี ฉะนั้นสังคมนิยมจึงควรเปลี่ยนไปสู่ระบบสังคมนิยม ไม่เหมือนกับความคิดของมาร์กซ์ ซึ่งไม่ได้กล่าวว่าสังคมนิยมเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่ดี แต่กล่าวว่าสังคมนิยมจะเปลี่ยนไปสู่ระบบสังคมนิยมและระบบคอมมิวนิสต์ในท้ายที่สุด เพราะว่าเป็นกฎของประวัติศาสตร์ ในทางปรัชญาแล้วพวกเฟเบียนเชื่อตามพวกประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ของเบนแทม ซึ่งต้องการนำความสุขมากที่สุดมาสู่คนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Happiness for The Greatest number) สังคมนิยมประชาธิปไตยแบบเฟเบียนหรือลัทธิเฟเบียนนั้นต้องการระบบสังคมนิยมพร้อมกับระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและเน้นว่าเส้นทางไปสู่อุดมคติของลัทธิสังคมนิยมจะต้องดำเนินการผ่านกลไกรัฐสภา ไม่ใช่ก่อตั้งขบวนการปฏิวัติที่ชักองกำลังติดอาวุธโค่นล้มอำนาจรัฐเดิม แต่ลัทธิเฟเบียนเน้นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Gradualism) ยิ่งกว่าลัทธิเบิร์นส์ไตน์

ส่วนลัทธิสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ หรือ ลัทธิมาร์กซิสม์เคยเป็นลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่มีอิทธิพล เป็นที่นิยมและนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจในหลายประเทศ ในศตวรรษที่ 20 เช่น สงครามกลางเมืองและเหตุการณ์ปฏิวัติบอลเชวิค ในจักรวรรดิรัสเซียใน ค.ศ.1917 (พ.ศ. 2460) เหตุการณ์สงครามกลางเมืองและการปฏิวัติโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ใน ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) หรือการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบในกลุ่มประเทศอินโดจีน ลาตินอเมริกา เป็นต้น อิทธิพลของสำนักคิดแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ได้ลดลงอย่างมากหลังการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น การล่มสลายลงของกำแพงเบอร์ลิน การเปลี่ยนแปลงนโยบายมาใช้แนวทางระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของจีนตั้งแต่ยุคเติ้งเสี่ยวผิง เป็นต้นมา การเริ่มต้นปฏิรูปการเมือง (กลาสนีออค) และ การปฏิรูปเศรษฐกิจ (เปเรสตรอยก้า) ของประธานาธิบดีกอร์บาชอฟ ผู้นำคนสุดท้ายของสหภาพโซเวียต รัสเซีย “การมองประวัติศาสตร์แบบวัตถุนิยม (the materialist conception of history)” หรือ วัตถุนิยมแบบประวัติศาสตร์ (historical materialism) มาร์กซ์สรุปการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ลักษณะนี้ไว้ในคำนำหนังสือ A Contribution to the Critique of Political Economy (1859) “ในการผลิตของสังคมซึ่งมนุษย์กระทำไปนั้น มนุษย์จะเข้าสู่ความสัมพันธ์ที่แน่นอนซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นอิสระจากความปรารถนาของมนุษย์” ความสัมพันธ์ในการผลิต (relations of production) นี้จะสอดคล้องกับลำดับขั้นพัฒนาการเฉพาะของพลังการผลิตทางวัตถุและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (economic structure) ของสังคมเป็นพื้นฐานที่แท้จริงซึ่งบนพื้นฐานนี้มีโครงสร้างส่วนบนด้านกฎหมายและการเมือง (legal and political superstructure) ผุดขึ้นและมีจิตสำนึกของสังคม (social consciousness) หรือระบบวัฒนธรรมและระบบการศึกษา วิธีการผลิต (mode of production) ของชีวิตวัตถุกำหนดกระบวนการทางสังคม ไม่ใช่จิตสำนึกของมนุษย์ที่กำหนด เมื่อพลังทางการผลิตเปลี่ยนไปย่อมทำให้ความสัมพันธ์ทางการผลิตเปลี่ยนไป หากโครงสร้างส่วนบนหรือระบบการเมืองไม่เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องจะนำไปสู่การปฏิวัติทางสังคม (social revolution)

ประชานิยมฝ่ายซ้ายแม้มี “ผู้ใช้แรงงาน” “เกษตรกรรายย่อย” และ “ประชาชนฐานราก” เป็นผู้สนับสนุนทางการเมือง แต่อุดมการณ์ประชานิยมฝ่ายซ้ายมิได้ก้าวข้ามการเอาชนะทางการเมืองไปสู่การเน้นไปที่ความขัดแย้งทางชนชั้นและการปฏิวัติทางสังคม อย่างเช่นความสำเร็จของพรรค MAS ของโบลิเวียจากนโยบายและโครงการประชานิยมที่มีฐานความคิดในเชิงอุดมการณ์แบบสังคมนิยมมวลชนชาตินิยม โดย นายอีโว โมลาเรส ได้โจมตีการดำเนินนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ของรัฐบาลก่อนหน้าด้วยนโยบายที่เน้นการกระจายรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำภายใต้กรอบความคิดแบบสังคมนิยมผสมชาตินิยม และสร้างภาพให้พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของชนชั้นล่างและชนพื้นเมือง ประชานิยมฝ่ายซ้ายของเวเนซุเอลาแบบ ฮูโก ชาเวซ ก็ดำเนินการด้วยกลยุทธ์อย่างเดียวกันโดยไม่ได้นำไปสู่การปฏิวัติทางสังคมตามแนวคิดของสังคมนิยมคอมมิวนิสต์แต่อย่างใด

## ประชานิยม กับ แนวคิดเสรีนิยม

เราได้เห็นพัฒนาการของประชานิยมที่อยู่บนฐานคิดแบบเสรีนิยมใหม่ พรรคการเมืองและขบวนการทางการเมืองในยุโรป ลาตินอเมริกา แนวประชานิยมบางส่วนได้ปรับตัวให้เข้ากับแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ แนวคิดแบบเสรีนิยมอันเป็นฐานความคิดของเสรีนิยมใหม่นั้นมองว่าหากการแข่งขันดำเนินไปตามกลไกของตลาดก็จะทำให้ราคาที่เกิดขึ้นในตลาดเป็นราคาที่ให้ผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมต่อที่ดิน แรงงาน และทุน เป็นที่พอใจทั้งฝ่ายผู้ซื้อและผู้ขาย และมีผลดีต่อส่วนรวมในแง่ของการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต่างไม่มีอิทธิพลเหนือตลาด

ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมที่ อัดัม สมิธ นำเสนอนี้เป็นปฏิบัติโดยตรงต่อระบอบเศรษฐกิจแบบศักดินาที่ปัจเจกบุคคลไม่มีเสรีภาพในการประกอบการ อย่างไรก็ตาม แนวคิดของลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจนี้มักถูกโต้แย้งว่า

การแลกเปลี่ยนอย่างเสรีไม่มีอยู่จริง ตลาดเสรีเป็นโลกในอุดมคติ การแลกเปลี่ยนบางครั้งเกิดจากอำนาจที่เหนือกว่าบังคับให้ส่งมอบสินค้า ทำให้ไม่ใช่การแลกเปลี่ยนที่เสรีจริง ขณะเดียวกันก็มีการตีความในภายหลัง ว่าลัทธิเสรีนิยมหรือทุนนิยมของ อดัม สมิท สนใจแต่เรื่องกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินซึ่งก็ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก

ลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่พัฒนาต่อออกมาจากลัทธิเสรีนิยม จึงส่งเสริม การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ อันครอบคลุมการเปิดเสรีการค้า การเปิดเสรี ภาคการเงินและภาคบริการต่างๆ การลดบทบาทของรัฐและเพิ่มบทบาท เอกชนจึงสนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ให้ความสำคัญกับการผ่อนคลาย กฎระเบียบและเน้นย้ำเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ประชาชนฝ่ายขวา ที่อยู่ฐานคิดแบบเสรีนิยมใหม่จึงย้อนแย้งกับลักษณะของประชานิยม ที่มักจะให้ความสำคัญกับสวัสดิการของคนฐานราก การผลักดันแปรรูป รัฐวิสาหกิจย่อมทำให้การบริการของรัฐต่อประชาชนบางด้านลดลง แต่ประชานิยมฝ่ายขวามักจะสร้างระบบความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยการใช้วิธีตั้งคมสงเคราะห์รวมทั้งสร้างควมนิยมทางการเมืองผ่าน นโยบายเงินโอนสงเคราะห์ตามความต้องการของผู้นำ

## ประชานิยม กับ แนวคิดชาตินิยม

ประชานิยมฝ่ายขวามักใช้แนวคิดแบบชาตินิยมสุดขั้ว หลอมรวม มวลชนให้มาสนับสนุนกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง ปราบปรามการฉ้อฉลที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั้งยุโรป ความเคลื่อนไหวเหล่านี้นำมาสู่การต่อต้าน โลกาภิวัตน์และการเปิดเสรี ส่วนแนวคิดแบบเสรีนิยม วิพากษ์ลัทธิ พาณิชยนิยมและลัทธิปกป้องการค้า (protectionism) อย่างรุนแรงไม่ได้รับความนิยมในหมู่ผู้ใช้แรงงานและอุตสาหกรรมภายในที่ได้รับผลกระทบ จากการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจและการเปิดเสรี พรรคการเมืองแนวประชานิยม หันมาชื่นชม ลัทธิพาณิชยนิยมนี้ได้ให้สิทธิพิเศษแก่บางประเทศหรือกลุ่มคน เป็นจำนวนน้อยที่แสวงหาผลประโยชน์เฉพาะหน้าจะทำให้ประสิทธิภาพ

ทางเศรษฐกิจของทั้งโลกลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม หลังเกิดวิกฤตการณ์ทุนนิยมโลกใน ค.ศ. 2008 หรือที่รู้จักกันดีในนาม “วิกฤตการณ์แฮมเบอร์เกอร์หรือวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์” ได้ทำให้ลัทธิหรือแนวคิดแบบปกป้องทางการค้าได้รับความนิยมมากขึ้น ชาตินิยมทางเศรษฐกิจได้รับความนิยมมากขึ้น สิ่งนี้สะท้อนมายังผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ โดนัลด์ ทรัมป์ ชนะการเลือกตั้ง การลงประชามติถอนจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร

## ประชานิยม : การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำ และความเป็นธรรม วินัยการเงินการคลัง และหนี้สาธารณะ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายประเทศรวมทั้งไทย เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวของนโยบายและแนวทางทางการเมืองแบบประชานิยมได้ ประชานิยมมักก่อตัวขึ้นหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและหลายกรณีประชานิยมทำให้เกิดวิกฤตการณ์รอบใหม่จากปัญหาวิกฤตการณ์ทางการคลัง นโยบายและแนวทางแบบประชานิยมอาจช่วยบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้าได้บ้างแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างได้ การเกิดขึ้นของรัฐบาลประชานิยมในหลายประเทศไม่ได้ส่งผลในการแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้นำประชานิยมมักจะดำเนินบทบาท “ผู้อุปถัมภ์” ทำให้ในหลายกรณีไปขยายช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นระหว่างกลุ่มคนที่อยู่ภายใต้ระบอบอุปถัมภ์ของผู้นำ กับกลุ่มคนที่อยู่นอกระบอบอุปถัมภ์

อย่างไรก็ตาม แม้ความเหลื่อมล้ำจะสามารถสร้างเงื่อนไขที่สุกงอมสำหรับประชานิยมในการก่อตัวขึ้นมา แต่ประชานิยมไม่จำเป็นว่าจะต้องนำไปสู่การลดปัญหาคความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเสมอไป กฎุญแจสำคัญในการต่อสู้กับปัญหาคความเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การพัฒนาขีดความสามารถของรัฐ ทั้งในแง่อำนาจ ในแง่ของอำนาจในการตั้งทรัพยากร

โดยเฉพาะการเก็บภาษี และศักยภาพในการนำเอานโยบายการพัฒนา และการกระจายทรัพยากรไปปฏิบัติโดยอยู่เหนือจากอิทธิพลของผลประโยชน์ทางการเมืองในระยะสั้น (นิธิ เนื่องจำนงค์, 2563)

ในหลายกรณีผู้นำประชานิยม หรือระบอบประชานิยม ได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กลุ่มคนชายขอบ กลุ่มคนยากจนมากขึ้น ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในทางการเมืองและสังคมลดลงได้ ผู้นำแบบประชานิยม ฝ่ายซ้ายในลาตินอเมริกามักถูกโค่นล้มด้วยการรัฐประหารที่มีกลุ่มชนชั้นนำ หรือกลุ่มทุนข้ามชาติอยู่เบื้องหลัง เนื่องจากแนวทางแบบประชานิยม ได้สั่นคลอนอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำอภิสิทธิ์ชนและบรรษัทข้ามชาติที่ได้รับสัมปทานผูกขาดทรัพยากร

บทความเรื่อง “Macroeconomics Populism”<sup>2</sup> ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ (และเพื่อหวังผลทางการเมือง) ว่านโยบายประชานิยมสามารถนำมาใช้ร่วมกับนโยบายเศรษฐกิจมหภาคได้โดยไม่นำไปสู่ความหายนะ หากนโยบายประชานิยมนั้นไม่ทำลายกรอบนโยบายหลักของเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

- 1) นโยบายประชานิยมที่ดีจะต้องไม่ทำลายกรอบของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งประกอบด้วยกรอบเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กรอบเป้าหมายความมีเสถียรภาพ อันได้แก่ เป้าหมายอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) เสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ระดับเงินสำรองเงินตราต่างประเทศและการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ เพดานหนี้สาธารณะ การกักขังของภาคเอกชน ทั้งจากภายในและต่างประเทศ เพดานการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เป็นต้น
- 2) โครงการประชานิยมต้องไม่สร้างความขัดแย้งใหม่ให้เกิดขึ้นระหว่างผู้เสียประโยชน์และผู้รับประโยชน์ นั่นคือควรจะเป็นลักษณะ win-win

<sup>2</sup> Dornbusch, Rudiger and Edwards, Sebastian. (1990). Macroeconomics Populism. Journal of Development Economics, 32(2), pp.247-277.



- 3) โครงการประชานิยมไม่ควรทำให้เกิดการบิดเบือนทรัพยากรมากเกินไป นั่นคือไม่ควรพีนกลไกตลาดโดยเฉพาะกลไกราคาซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่ากลไกราคาเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
- 4) โครงการประชานิยมไม่ควรจัดให้มีผลประโยชน์แก่ผู้รับมากเกินไป จนผู้รับประโยชน์เกิดความเกียจคร้าน หรือกล้าเสี่ยงมากเกินไปและไม่เตรียมภูมิคุ้มกันสำหรับตนเอง (เช่น การออมเงิน การรักษาสุขภาพ การฝึกฝนหาความรู้ความชำนาญ) เนื่องจากฝากอนาคตไว้กับภาครัฐทั้งหมด (ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เรียกว่าเป็นกรณีอันตราย) จากการมีประกันของรัฐบาล หรือ Moral Hazard of Government Insurance ซึ่งจะมีผลทางลบต่อสังคมโดยรวม ดังนั้น การค้าประกันใดๆ จึงไม่ควรค้าประกันแบบเต็มร้อย แต่ควรให้ผู้เอาประกันภัยจากการประกันร่วมรับผิดชอบด้วย
- 5) โครงการประชานิยมควรใช้มาตรการที่เป็นแรงจูงใจ (Incentives) เพื่อกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมโครงการ ไม่ใช่เป็นการบังคับ (เช่น การให้ผลประโยชน์โดยการประหยัดภาษีสำหรับเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการประชานิยมตามความสมัครใจ) การใช้กลไกแรงจูงใจนี้จะไม่ทำลายกลไกตลาด

การใช้นโยบายประชานิยมอย่างไม่ระมัดระวังจะนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ หากมีการใช้นโยบายประชานิยมอย่างไม่ระมัดระวังจนเกินไป ทำลายกรอบนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ผลที่ตามมาจะเป็นวงจรอุบาทว์ (Vicious Circle) ซึ่งจะจุดดิ่งให้ระบบเศรษฐกิจโดยรวมจมดิ่งไปสู่หายนะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ วงจรอุบาทว์จะมีลักษณะ ดังนี้ เริ่มต้นจากการขาดดุลงบประมาณภาครัฐโดยการที่รัฐต้องกู้ยืมเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในโครงการประชานิยม แล้วประชาชนก็จะใช้จ่ายเกินตัวเนื่องจากการสนับสนุนของรัฐบาล เกิดการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ (บัญชีเดินสะพัด) เนื่องจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนใช้จ่าย บริโภคมากกว่าที่ตนผลิตได้จึงต้องนำ

สินค้าเข้าจากต่างประเทศเพื่อสนองการบริโภคที่เกินตัว ต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการนำเข้าสินค้าเพื่อการบริโภคที่เกินตัว การขาดดุลทั้งสามภาคส่วน (ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการค้าระหว่างประเทศ) จะสะสมและเพิ่มปริมาณจนมีขนาดทำให้ระบบเศรษฐกิจแกว่งตัวหลุดจากดุลยภาพจนเกิดวิกฤตการเงินเช่นที่เคยเกิดวิกฤตหนี้สาธารณะของประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงทศวรรษ 2530 วิกฤตต้มยำกุ้ง พ.ศ. 2540 วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ พ.ศ. 2551-2552 วิกฤตหนี้สาธารณะของกรีซ สเปน อิตาลี พ.ศ. 2552-2553

โครงการประชานิยมอาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้เสียประโยชน์ (ผู้เสียภาษี) กับผู้รับประโยชน์ โดยผู้เสียประโยชน์จะต่อต้านโดยลดการผลิตลงทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมลดลง ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้จะลดลงตามไปด้วยทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมมากขึ้น หากมาตรการประชานิยมเป็นมาตรการโอนเงินหรือแจกเงินให้ประชาชนอย่างไร้หลักการ จะนำมาสู่ปัญหาวินัยทางการคลัง และประชาชนผู้รับประโยชน์จะรอรับความช่วยเหลือจากรัฐและทำงานน้อยลง เนื่องจากไม่ทำงานก็ไม่มีไร รอรับผลประโยชน์ฟรีจากรัฐได้ เป็นผลให้ผลผลิตโดยรวมของชาติลดลง อัตราการขยายทางเศรษฐกิจในระยะยาวจะเติบโตต่ำ รัฐบาลต้องเพิ่มผลประโยชน์ตามโครงการประชานิยมขึ้นไปเรื่อย ๆ เพื่อคงไว้ (หรือเพิ่ม) สฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ในขณะที่ประชาชนก็จะอ่อนแอลง ผลผลิตลดลง ภาษีที่จัดเก็บได้ก็ลดลง รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากกู้ยืมเงินจากทั้งภายในและนอกประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โครงการประชานิยมในบางลักษณะทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรใหม่ โดยการโอนทรัพยากรจากหน่วยผลิตที่มีประสิทธิภาพไปสู่หน่วยบริโภคทำให้การบริโภคโดยรวมเพิ่มขึ้น แต่การลงทุนโดยรวมลดลง (เนื่องจากเงินออมลดลง) ซึ่งจะทำให้การผลิตในอนาคตลดลงทำให้การจัดสรรทรัพยากรด้อยประสิทธิภาพลงกว่าสถานะเดิม และอาจนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ ขณะเดียวกันมาตรการประชานิยมบางประเภทจะช่วยจัดสรรผลประโยชน์ใหม่และลดความเหลื่อมล้ำลง หากมีการโอนผลประโยชน์จากกลุ่มมั่งคั่งในสังคมไปยังกลุ่มคนยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

การก้าวข้ามพันประชานิยมแบบลาตินอเมริกาจึงไม่ใช่เรื่องง่าย หากประชาชนเสพติดประชานิยมแล้ว ขณะเดียวกันเราต้องแยกความแตกต่างระหว่างโครงการประชานิยมที่เป็นเรื่องการช่วยเหลือเป็นครั้งคราว กับโครงการที่เป็นสวัสดิการของรัฐที่ดูแลกลุ่มประชาชนรายได้น้อยหรือระบบรัฐสวัสดิการที่เป็นนโยบายที่สร้างระบบขึ้นมาดูแลประชาชนที่มีความยั่งยืนกว่า

## กรณีประเทศไทย : ประชานิยมและพัฒนาการของเศรษฐกิจไทย

นักวิชาการจำนวนไม่น้อยมักยึดถือเอาการดำเนินนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 เป็นจุดเริ่มต้นของประชานิยมในประเทศไทย และนักวิชาการจำนวนหนึ่งเหมารวมเอาการดำเนินการนโยบายสาธารณะจำนวนมากของรัฐบาลหลายรัฐบาล รวมทั้งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นนโยบายประชานิยมทั้งหมด นอกจากนี้ ยังเกิดวาทกรรมว่าการดำเนินนโยบายประชานิยมส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลัง ก่อหนี้สาธารณะเกินตัว มีผลกระทบทางลบต่อประเทศชาติในระยะยาว ทั้งที่นโยบายที่เข้าเกณฑ์พิจารณาว่าเป็น “ประชานิยม” ก็มีทั้งข้อดีข้อเสีย ประเด็นการเหมารวมนโยบายสาธารณะหลายนโยบาย ทั้งนโยบายสวัสดิการรักษายาบาล นโยบายแก้ปัญหาความยากจนลดความเหลื่อมล้ำ นโยบายสวัสดิการด้านการศึกษา มาตรการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร ก่อให้เกิดความสับสนในทางวิชาการและการให้คำนิยามความหมายของ “ประชานิยม” และ “นโยบายประชานิยม” อย่างมาก

การศึกษาประชานิยมในไทยไม่สามารถนำเอา “นโยบาย” เพียงตัวแปรเดียวมาพิจารณาได้ เนื่องจากรัฐบาลที่ถูกมองว่าเป็นประชานิยมต่างมีชุดนโยบายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในหลายกรณีทั่วโลก ขณะเดียวกัน

หากใช้เพียง “นโยบาย” เป็นตัวหลักในการศึกษาก็พบอีกว่า รัฐบาลของคณะรัฐประหาร รัฐบาลอภิสิทธิ์จัดตั้งในค่ายทหาร ต่างมีนโยบายสาธารณะหลายนโยบายคล้ายนโยบายพรรคไทยรักไทย หรือบางนโยบายมีลักษณะประชานิยมมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐบาลไทยรักไทย การกำหนดองค์ประกอบประชานิยมว่า ต้องยึดโยงกับประชาชน และสร้างคู่อตรงข้ามทางศีลธรรมระหว่างประชาชนกับชนชั้นนำผู้ฉ้อฉล จะทำให้สามารถพิจารณาความเป็น “ประชานิยม” ได้ชัดเจนขึ้น จากการศึกษายังไม่สามารถยืนยันได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายประชานิยมในไทยนำมาสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคม และนำมาสู่การรัฐประหารและการปกครองของระบอบเผด็จการทหาร หรือสร้างความถดถอยในเศรษฐกิจไทย ซึ่งควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2544-2567 นอกจากนี้ ควรศึกษาถึงความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อันเป็นผลจากนโยบายประชานิยมอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะบางนโยบายมีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม และสามารถจัดเข้าอยู่ในกลุ่มนโยบายประชานิยมตามเกณฑ์ที่ได้ให้คำนิยามไว้ในบทความนี้ นโยบายประชานิยมที่ได้ดำเนินการในหลายรัฐบาลที่ผ่านมา โดยเฉพาะภายใต้รัฐบาลไทยรักไทยและพรรคการเมืองสืบเนื่องจากพรรคไทยรักไทย (พรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย) นโยบายเศรษฐกิจที่ถูกเป็นเป้าหมายดีว่าเป็นนโยบายที่มุ่งเอาใจฐานเสียงโดยขาดความรับผิดชอบต่อภาระทางการคลัง นโยบายประชานิยมในลาตินอเมริกาที่มักถูกอ้างอิงว่าคล้ายนโยบายของรัฐบาลไทยรักไทยอยู่บ่อยครั้ง หากพิจารณาในรายละเอียดก็พบว่า ไม่ได้เหมือนกันแต่อย่างใด และไม่อาจเหมารวมเรียกนโยบายรัฐบาลไทยรักไทยว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” ได้เต็มปาก มีบางเพียงนโยบายเท่านั้นที่เป็นประชานิยมแบบอ่อน ๆ แต่นโยบายส่วนใหญ่ก็เป็นแนวนโยบายเพื่อการแข่งขันในการชนะการเลือกตั้งเท่านั้น

**ตารางที่ 1** ตารางเปรียบเทียบดัชนีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ หนี้สาธารณะต่อจีดีพี งบประมาณขาดดุล ก่อนและหลังใช้นโยบายประชานิยม พ.ศ. 2540-2567

ปี	GDP	อัตราเงินเฟ้อ (%)	หนี้สาธารณะต่อ GDP (%)	งบประมาณขาดดุลในแต่ละปีงบประมาณ (ล้านบาท)
2540	-2.80	5.61	-	-19,000.0
2541	-7.60	7.89	-	-17,980.0
2542	4.60	0.30	-	-25,000.0
2543	4.50	1.60	-	-110,000.0
2544	3.40	1.60	-	-105,000.0
2545	6.10	0.70	-	-200,000.0
2546	7.20	1.80	-	-174,900.0
2547	6.30	2.70	-	-99,900.0
2548	4.20	4.50	45.46	0.0
2549	5.00	4.70	39.18	0.0
2550	5.40	2.30	35.99	-146,200.0
2551	1.70	5.50	34.95	-165,000.0
2552	-0.70	-0.90	42.36	-249,500.0
2553	7.50	3.30	39.83	-350,000.0
2554	0.80	3.81	39.12	-420,000.0
2555	7.20	3.01	41.93	-400,000.0
2556	2.70	2.18	42.19	-300,000.0
2557	1.00	1.90	43.33	-250,000.0
2558	3.10	-0.90	42.56	-250,000.0
2559	3.40	0.18	41.75	-390,000.0

ปี	GDP	อัตราเงินเฟ้อ (%)	หนี้สาธารณะต่อ GDP (%)	งบประมาณขาดดุลในแต่ละปีงบประมาณ (ล้านบาท)
2560	4.20	0.67	41.78	-390,000.0
2561	4.20	1.07	41.94	-450,000.0
2562	2.10	0.70	41.06	-450,000.0
2563	-6.10	-0.85	49.42	-469,000.0
2564	1.60	1.23	58.34	-608,962.5
2565	2.50	6.08	60.52	-700,000.0
2566	1.90	1.20	62.44	-695,000.0
2567	2.50			-693,000.0

\*หมายเหตุ : พ.ศ. 2567 เป็นค่าประมาณการเศรษฐกิจจาก สศช.

**ที่มา :** สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, สำนักงานประมาณ, สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรียบเรียงโดย ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจดิจิทัลฯ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

หลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในพ.ศ. 2540 สถานการณ์ความยากจน ความยากลำบากทางเศรษฐกิจ การล้มละลายของธุรกิจและสถาบันการเงิน เป็นเงื่อนไขให้เกิดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เศรษฐกิจและการเมือง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ออกแบบให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งและเสถียรภาพ พร้อมกับการมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลเพิ่มขึ้น พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลไทยรักไทยได้ดำเนินนโยบายหลายนโยบายซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” ต่อมาคำว่า “ประชานิยม” “นโยบายประชานิยม” จึงถูกนำมาใช้เป็นวาทกรรมทางการเมืองแพร่หลายมากขึ้น

หากพิจารณาจากตัวเลขดัชนีเศรษฐกิจจากตารางที่ 1 ข้างต้น พบข้อสรุปเบื้องต้นว่า ช่วงหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 (พ.ศ. 2540-2543) อัตราเงินเฟ้อสูงเพิ่มขึ้นเป็นผลจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาทอย่างรุนแรงและรวดเร็วเป็นสำคัญ หนี้สาธารณะต่อจีดีพีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากระดับร้อยละ 40.18 ใน พ.ศ. 2540 เป็นร้อยละ 59.98 ใน พ.ศ. 2543 เป็นผลจากการหดตัวของเศรษฐกิจสองปีต่อเนื่อง คือ ใน พ.ศ. 2540-2541 รายได้ภาษีลดลงเพราะมีธุรกิจต่าง ๆ ปิดกิจการจำนวนมาก อัตราการว่างงานพุ่งขึ้น รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อแก้ปัญหาและกระตุ้นเศรษฐกิจทำให้ต้องใช้งบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ช่วงเวลาที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการใช้นโยบายประชานิยมในช่วงรัฐบาลไทยรักไทย กลับปรากฏว่าสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ใน พ.ศ. 2544-2549 การขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้นในบางปีในช่วงเวลาดังกล่าวและสามารถจัดทำงบประมาณสมดุลได้ใน พ.ศ. 2548-2549 และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยช่วง พ.ศ. 2544-2549 ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับช่วงเวลาอื่น ๆ ในระหว่าง พ.ศ. 2540-2567 ข้อค้นพบในเบื้องต้นกรณีของประเทศไทยตัวเลขเชิงประจักษ์สะท้อนว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี การขาดดุลงบประมาณ อัตราเงินเฟ้อเป็นผลจากตัวแปรอื่น ๆ หรือปัจจัยอื่น ๆ มากกว่าปัจจัยจากนโยบายประชานิยม

อย่างไรก็ตาม หลัง พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา เมื่อพรรคการเมืองต่างแข่งขันในการใช้นโยบายประชานิยมมากขึ้น และเมื่อได้เข้ามาบริหารประเทศได้ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการจัดทำงบประมาณขาดดุลเพื่อสนับสนุนมาตรการประชานิยมต่าง ๆ ที่หาเสียงไว้กับประชาชน สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีก็ทะยอยเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะปีที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ แต่การขาดดุลงบประมาณและสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโควิดและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจติดลบมากกว่าร้อยละ 6 และรัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการเยียวยาธุรกิจและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

จากการลือกดาวณ์และต้องหยุดทำงานสูญเสียรายได้ มีการใช้มาตรการ แจกเงินและโอนเงินให้กับประชาชนจำนวนมากที่ประสบความยากลำบาก ทางเศรษฐกิจ การแจกเงินหรือโอนเงินช่วยเหลือในลักษณะนี้ถือเป็น มาตรการประชานิยมหรือไม่ เป็นสิ่งที่ต้องมีการนิยามให้ชัดเจน

นโยบายที่ถูกเรียกอย่างเหมารวมว่าเป็นนโยบายประชานิยมในช่วง รัฐบาลไทยรักไทย มีบทบาททำให้ประชาชนเข้าถึงสวัสดิการพื้นฐานทางด้าน สาธารณสุข ลดความเหลื่อมล้ำ อย่างนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค (ต่อมาได้มีการพัฒนาเป็นนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในสมัย รัฐบาลสุรยุทธ์) นโยบายทางด้านสวัสดิการรักษายาบาลและสาธารณสุข ดังกล่าวทำให้รายจ่ายทางด้านสาธารณสุขของครัวเรือนไทยลดลงอย่างมาก และทำให้ประชาชนจำนวนมากสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้ดีขึ้น นโยบายดังกล่าวมีส่วนสำคัญทำให้ประชาชนชาวไทยมากกว่า 1 ล้านคน ได้พ้นจากเส้นความยากจน

United Nations Development Program (2010) กล่าวว่าเป็นการลด ผลกระทบของการจ่ายค่ารักษาพยาบาลจำนวนมากจนส่งผลต่อสถานะ ทางเศรษฐกิจของครัวเรือน กลายเป็นคนยากจนอันเป็นผลจากการจ่าย ค่ารักษาพยาบาลจำนวนมาก ลดลงจากร้อยละ 2.71 ของกลุ่มคนยากจนใน พ.ศ. 2500 เหลือ ร้อยละ 0.49 ใน พ.ศ. 2552 คิดเป็นลดลง 2.9 แสนครัวเรือน นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ได้ถูกพัฒนาให้เป็นหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ และรัฐบาลอภิสิทธิ์ ในเวลาต่อมา

วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบ ของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและโครงการ 30 บาทที่มีต่อค่าใช้จ่าย ด้านสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นงานวิจัยเพื่อประเมินนโยบายดังกล่าว ในระยะแรกของโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดยมีผลสรุปของการศึกษา สัดส่วนของคนจนจากการรักษาพยาบาลที่มีหลักประกันสุขภาพลดลง ประมาณร้อยละ 1.44 ของครัวเรือนทั้งหมด ซึ่งคิดเป็นจำนวนประชากร กี่ลดลงประมาณ 1 ล้านคน หรือลดลงประมาณร้อยละ 16.7 ของคนจน



ทั้งหมด ซึ่งสถิติชี้ให้เห็นว่าโครงการหลักประกันสุขภาพมีส่วนอย่างมากในการลดจำนวนคนจนลงได้มากถึงร้อยละ 14 ซึ่งเป็นจำนวนที่บ่งบอกว่า เป็นโครงการที่สามารถช่วยแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน จึงถือว่าโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำให้ประชาชนในประเทศลดความยากจน และมีสุขภาพดีขึ้น

โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการรับจำนำข้าวและมาตรการแทรกแซงสินค้าเกษตรต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการเหล่านี้ล้วนทำให้ปัญหาความยากจนลดลง แต่ก็ทำให้ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ส่วนสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพีไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะเศรษฐกิจยังขยายตัวดีอยู่ บางโครงการมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนำไปสู่การดำเนินคดีในเวลาต่อมา หนี้สาธารณะต่อจีดีพีเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง พ.ศ. 2563-2565 ในสมัยรัฐบาลประยุทธ์ซึ่งเกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจอันเป็นผลจากการล็อกดาวน์ และการแพร่ระบาดของโควิด 19 และก่อหนี้สาธารณะเพื่อใช้ในมาตรการบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ มาตรการช่วยเหลือประชาชนด้วยการโอนเงินหรือแจกเงินให้ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ได้มีส่วนช่วยให้อัตราความยากจนไม่เพิ่มขึ้น

## ประชาชนนิยม : การพัฒนาประชาธิปไตย ในต่างประเทศและไทย

ประชาชนนิยมและประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์ในทางบวกต่อกัน และประชาชนนิยมส่งผลบวกมากกว่าผลลบต่อประชาธิปไตย แต่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนนักต่อพัฒนาการของเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนนิยมสามารถปรับเปลี่ยนให้ “เสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) มีคุณภาพดียิ่งขึ้น หรือ เป็นภัยคุกคามต่อเสรีประชาธิปไตยก็ได้ บทความนี้ได้ศึกษาและสำรวจผลบวกและผลลบ

ของประชานิยมที่มีต่อประชาธิปไตยและเสรีประชาธิปไตย พร้อมทำ  
ความเข้าใจปัจจัยหรือภาวะที่ทำให้เกิดผลในลักษณะดังกล่าวโดยสังเขป

จากการประเมินสถานะองค์ความรู้เรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง  
“ประชานิยม” และ “ประชาธิปไตย” พบว่า เมื่อประชานิยมสามารถ  
ปรับเปลี่ยนให้คุณภาพประชาธิปไตยดีขึ้น (Corrective to the quality of  
democracy) มักจะเน้นไปที่ผลของ “ประชานิยม” ผนึกรวมประชาชน  
ผู้ด้อยโอกาสและประชาชนฐานรากชายขอบเข้าสู่ระบบการช่วยเหลือหรือ  
ระบบสวัสดิการโดยรัฐ **ข้อแรก** ประชานิยมทำให้ “เสียง” ของกลุ่มคน  
ที่ชนชั้นนำไม่ได้ใส่ใจและนำประเด็นปัญหาต่างๆ ของประชาชนเสียงข้างมาก  
ผู้เจียมเจียนสู่ความสนใจของสาธารณชน **ข้อสอง** “ประชานิยม” สามารถ  
ขับเคลื่อนและบูรณาการ “กลุ่มคน” หรือ “ภาคส่วน” ที่ถูกทอดทิ้งให้เข้ามา  
อยู่ในระบบการเมือง และนำเสนอนโยบายที่กลุ่มคนเหล่านี้พึงพอใจและ  
ได้ประโยชน์ **ข้อสาม** “ประชานิยม” สามารถสร้างความเชื่อมโยงทางด้าน  
“แนวคิด” และ “อุดมการณ์” สร้างพันธมิตรและแนวร่วมทางการเมืองเป็น  
ปัจจัยสำคัญต่อพลวัตของระบบพรรคการเมืองและการเป็นตัวแทนทาง  
การเมือง **ข้อสี่** “ประชานิยม” สร้างความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย  
(Democratic Accountability) โดยทำให้นโยบายและประเด็นต่างๆ อยู่ใน  
ปริมณฑลทางการเมือง มากกว่าปริมณฑลทางด้านเศรษฐกิจหรือทางด้าน  
ตุลาการ **ข้อห้า** “ประชานิยม” สามารถทำให้มิติความขัดแย้งทางการเมือง  
(Conflictive Dimension of Politics) เกิดความตึงเครียดขึ้นผ่านการสร้าง  
ความคิดเห็นสาธารณะและการเคลื่อนไหวอันนำไปสู่กระบวนการสร้าง  
ประชาธิปไตย

ส่วนการประเมินผลกระทบของ “ประชานิยม” ในทางลบนั้น มักจะมุ่ง  
ความสนใจไปที่ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง การบ่อนทำลายสิทธิ  
และผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย **ข้อแรก** “ประชานิยม” อ่างแนวความคิด  
หรือแนวปฏิบัติ เรื่อง อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพื่อโต้แย้งต่อ  
ระบบตรวจสอบถ่วงดุลและการแบ่งแยกอำนาจในระบบเสรีประชาธิปไตย  
**ข้อสอง** อาจมีการหลบหลีกและเพิกเฉยต่อสิทธิของเสียงข้างน้อยด้วย

การอ้างหลักการเสียงข้างมาก **ข้อสาม** อาจก่อให้เกิดการแตกแยกทางการเมืองระหว่างผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านประชานิยม และเป็นอุปสรรคต่อความมีเสถียรภาพทางการเมือง ข้อสี่ เกิดภาวะแบ่งแยกคนออกเป็น “คนดี” หรือ “คนชั่ว” โดยพิจารณาว่าเขาเหล่านี้เห็นด้วยกับเราหรือไม่ ทำให้การเมืองแห่งการประนีประนอมและสร้างฉันทามติร่วมเป็นไปได้ยากขึ้นด้วยการ Moralization of Politics **ข้อสี่** ประชานิยมอาจเปลี่ยนผ่านการเมืองไปสู่อำนาจของประชามติเป็นใหญ่ ซึ่งบางครั้งอาจทำให้ความชอบธรรมและอำนาจของสถาบันการเมืองและองค์กรของรัฐที่ไม่ผ่านระบบเลือกตั้งที่ยึดถือธรรมาภิบาลอ่อนแอลงได้ **ข้อห้า** การเปิดพื้นที่ให้กับผู้นำจากเสียงข้างมากที่ไม่ใช่ชนชั้นนำ อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันรุนแรง อันก่อให้เกิดปัญหาทางเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยได้

งานวิจัยในเชิงประจักษ์หลายกรณียืนยันผลบวกและผลลบที่มีต่อพัฒนาการของเสรีประชาธิปไตย แม้งานวิชาการเหล่านี้อาจใช้คำนิยาม “ประชานิยม” แตกต่างกันไปบ้างและไม่ได้แยกแยะผลกระทบเกิดจากนโยบายประชานิยมโดยตรง หรือแกนอุดมการณ์ของนโยบายประชานิยมนั้น ๆ กรณีเชิงประจักษ์ในหลายประเทศและหลายช่วงเวลา รัฐบาลประชานิยมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อประชาธิปไตยอ่อนแอในประเทศลาตินอเมริกาหลายประเทศ และผลกระทบทางลบของประชานิยมจะแสดงผลอย่างชัดเจน เช่น กรณี Hugo Chavez เวเนซุเอลา กรณี Alberto Fujimori เปรู ขณะที่รัฐบาลประชานิยมในประเทศที่มีประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งแบบในยุโรปบางประเทศ ประชานิยมจะมีผลทั้งในทางบวกและทางลบปานกลาง เพราะประชานิยมจะถูกถ่วงดุลโดยเสรีประชาธิปไตยอันเข้มแข็ง และเสรีประชาธิปไตยถูกถ่วงดุลโดยประชานิยมที่ให้น้ำหนักกับคนฐานรากและพุ่งเป้าความช่วยเหลือให้ประชาชนด้อยโอกาส เช่น กรณีรัฐบาล Schussel ออสเตรเลีย พรรคการเมืองประชานิยมฝ่ายค้านในประเทศประชาธิปไตยเข้มแข็ง จะไม่มีบทบาทมากนักเนื่องจากมีสภาพสังคม เศรษฐกิจมีความก้าวหน้าเป็นธรรมชาติอยู่แล้ว ส่วนพรรคการเมืองแนวประชานิยมที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจรัฐในประเทศประชาธิปไตยอ่อนแอจะเป็นพลังปรับเปลี่ยนเสรีประชาธิปไตยให้ดีขึ้นมากกว่าเป็นภัยคุกคามต่อประชาธิปไตย

กระแสประชานิยมฝ่ายขวาเกิดขึ้นในยุโรป เป็นปฏิกิริยาตอบสนองต่อปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาฐานะทางการเงิน ปัญหาการว่างงานในอัตราสูง ผลกระทบจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ประกอบกับการที่ยุโรปต้องเผชิญคลื่นผู้อพยพจำนวนมาก กระแสต่อต้านต่างชาติ ต่อต้านผู้อพยพจึงเกิดขึ้น พรรคการเมืองฝ่ายขวาได้ชูแนวทางการเมืองแบบชาตินิยม ต่อต้านโลกาภิวัตน์ ต่อต้านสหภาพยุโรป และมุ่งหาฐานสนับสนุนจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

## กรณีประเทศไทย บทบาทของประชานิยม ต่อพัฒนาการประชาธิปไตยในประเทศไทย

การเกิดประชานิยมในไทยเป็นผลจากสถานการณ์แวดล้อมหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 (ปัจจัยเฉพาะหน้า) และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองใหญ่และชนบทอย่างมาก และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ (ปัจจัยเชิงโครงสร้างระยะยาว) สภาพความเหลื่อมล้ำ ภาวะความเดือดร้อนและยากลำบากของประชาชนและกิจการขนาดเล็ก ขนาดกลางได้สร้างบริบทแวดล้อมนำมาสู่การออกแบบนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะประชานิยม ประกอบกับการเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและการสร้างความเชื่อมโยงกับ “ประชาชน” ของ ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย รัฐบาลไทยรักไทยมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำ ผลจากนโยบายและแนวทางประชานิยมทำให้สำนักทางชนชั้นมีความแหลมคมมากขึ้น ประชาชนรากหญ้าตระหนักถึงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยที่สามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์จากนโยบายที่พวกเขาเลือกได้ พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เริ่มเห็นถึงภาวะที่เปลี่ยนแปลงไปของการเมืองไทย เริ่มนำเสนอนโยบายแนวประชานิยมเพื่อแรงสนับสนุนทางการเมือง และเล็งเห็นประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับมวลชนโดยตรง วาทกรรม

และแนวทางแบบประชานิยมเริ่มขยายใหญ่มากขึ้นหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และกระแสของความขัดแย้งและวิกฤตการณ์ทางการเมือง ฝ่ายหนึ่งต้องการใช้ “ประชานิยม” เพื่อสร้างฐานทางการเมืองเชื่อมโยงกับประชาชนเพื่อต่อสู้กับขั้วทางการเมืองตรงกันข้าม อีกฝ่ายหนึ่งใช้วาทกรรม “ประชานิยม” โจมตีฝ่ายตรงกันข้ามว่า ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและภาระทางการคลังจำนวนมาก

นโยบายประชานิยมบางนโยบายได้เป็นส่วนหนึ่งในการปรับเปลี่ยน “พฤติกรรมซื้อสิทธิขายเสียง” ในการเลือกตั้ง เป็นการแข่งขันในเชิงนโยบายที่สร้างความพึงพอใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ลดบทบาทลงระดับหนึ่ง ทำให้เสียงของประชาชนผ่านการเลือกตั้งมีความหมายในการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ดีขึ้น สิ่งนี้ทำให้ค่านิยมประชาธิปไตยพัฒนาก้าวหน้าขึ้น หากไม่มีการสะดุดลงจากความขัดแย้งทางการเมืองจนนำมาสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง และจบลงด้วยการรัฐประหารถึงสองครั้ง คือ รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และ รัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยจะดีขึ้นและประชาธิปไตยไทยก็จะพัฒนาต่อไป ขณะเดียวกันการดำเนินการทางการเมืองแนวประชานิยมใช้ความพยายามในการสถาปนาความสัมพันธไมตรีแบบอุปถัมภ์โดยมีผู้นำทางการเมืองเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรงข้ามผ่านองค์กร กลไก หรือกลุ่มคนที่เป็นตัวกลาง อาจมีผลทำให้สถาบันภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอได้ในระยะยาว

การเมืองแนวประชานิยมทำให้การเคลื่อนไหวและเสียงของขบวนการประชาสังคมได้รับความสนใจมากขึ้นในกระบวนการทางการเมืองและกลไกประชาธิปไตย ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ความสนใจต่อนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอมากขึ้น ทำให้ “นโยบาย” โดยเฉพาะ “นโยบายประชานิยม” กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเอาชนะการเลือกตั้งและสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมือง

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยทำให้เกิดสภาวะที่ทำให้นโยบาย  
ประชานิยมและรัฐบาลแนวประชานิยมเกิดขึ้น ประชานิยมทำให้เกิด  
พลวัตต่อการเมืองไทยและเกิดพัฒนาการความขัดแย้งที่ดำรงอยู่มาตั้งแต่  
พ.ศ. 2548 มาจนถึงปัจจุบัน ประชานิยมในไทยเป็นประชานิยมแบบอ่อน ๆ

การดำเนินนโยบายประชานิยมในไทยไม่ได้ส่งผลต่อการจัดสรรและ  
กระจายทรัพยากร ความมั่งคั่ง รายได้ที่กระทบต่อผลประโยชน์ชนชั้นนำ  
รุนแรงนัก รัฐบาลไทยรักไทยไม่มีการปฏิรูปภาษีและการจัดการทรัพย์สิน  
อย่างจริงจังแต่อย่างใด มีเพียงการขยายโอกาสทางด้านต่าง ๆ รวมทั้ง  
การเข้าถึงแหล่งทุนผ่านกองทุนหมู่บ้าน มาตรการพักชำระหนี้และมาตรการ  
แทรกแซงราคาสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร นโยบายเหล่านี้ไม่ได้  
กระทบต่อผลประโยชน์ อำนาจและอภิสิทธิ์ของชนชั้นนำแต่อย่างใด  
แต่ความพยายามสร้างเครือข่ายอำนาจของรัฐบาลทักษิณ โดยเครือข่ายนี้  
ไปทับซ้อนเครือข่ายอำนาจเดิมเป็นปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายอำนาจเดิมต้องการ  
โค่นล้ม นอกจากนี้ กลุ่มต่อต้านรัฐบาลทักษิณอย่างพันธมิตรประชาชน  
เพื่อประชาธิปไตยยังกล่าวหาว่ารัฐบาลทักษิณ และ ดร.ทักษิณ ชินวัตร ว่ามี  
พฤติกรรมทำลายอำนาจเดิม การชุมนุมต่อต้านของกลุ่มพันธมิตรประชาชน  
เพื่อประชาธิปไตยได้เป็นเงื่อนไขนำมาสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549  
หลังการรัฐประหารได้เกิด “ขบวนการคนเสื้อแดง” ขึ้นและหลังจากนั้น  
รัฐบาลในเครือข่ายของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าบริหาร  
ประเทศได้มีนโยบายประชานิยมมุ่งไปที่ “ชนชั้นระดับล่าง” และ “แรงงาน  
นอกระบบที่เป็นฐานทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย แม้หลังการ  
รัฐประหารแล้ว มีการร่างรัฐธรรมนูญ มีการยุบพรรคไทยรักไทย มีการตัดสิทธิ์  
คณะกรรมการบริหารพรรค มีการสร้างองค์กรและกลไกในการสกัดกั้นการขึ้นสู่  
อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองที่อดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร  
ให้การสนับสนุนแต่ไม่สำเร็จ พรรคพลังประชาชน พรรคเพื่อไทยยังคงชนะ  
การเลือกตั้ง ความเข้มข้นของการดำเนินนโยบายแบบประชานิยมและ  
การสร้างขบวนการทางการเมืองแบบประชานิยมก็มากขึ้นตามลำดับ

ประชาชนถูกปลุกให้ลุกขึ้นเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านคณะรัฐประหารและเครือข่าย ผู้เป็นชนชั้นนำที่ปล้นอำนาจและผลประโยชน์จากประชาชน ด้วยการรัฐประหาร วาทกรรมการต่อสู้ระหว่าง “ไพร่” กับ “อำมาตย์” กลายเป็นสิ่งที่ครอบงำความคิดและนำมาสู่ความขัดแย้งทางการเมือง สีเสื้อเหลืองแดงมามากกว่า 10 ปีหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ตามด้วย รัฐประหาร พ.ศ. 2557

ความขัดแย้งทางการเมืองหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ยังคงดำรงอยู่ต่อเนื่องระหว่างชั่วคราวรัฐประหารและอนุรักษนิยม และชั่วคราวรักไทยรักไทยและฝ่ายประชาธิปไตย ทั้งสองชั่วคราวต้องการดึงมวลชนมาเป็นฐานการสนับสนุน จึงแข่งขันกันใช้มาตรการหรือนโยบายประชานิยมในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองและภาคชนบทไทย พัฒนาการทางประชาธิปไตยไทยได้พัฒนาไปอีกขั้นหนึ่งภายหลังจากใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาได้ระยะหนึ่ง ประชาชนยากจนในชนบทที่เคยอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์และมักถูกซื้อด้วยเงินเวลาเลือกตั้งได้เปลี่ยนไปแล้ว การเกิดขึ้นของพรรคไทยรักไทยที่นำเสนอนโยบายสำหรับคนชนบท ทำให้การเมืองไทยเป็นเรื่องการแข่งขันทางนโยบายมากขึ้น และสิ่งนี้ได้ดำเนินต่อเนื่องมาถึงการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2566 พรรคการเมืองต่างๆ ต่างแข่งขันกันในทางนโยบายเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง นโยบายที่นำเสนอมีทั้งที่ออกแนวนโยบายประชานิยมและเป็นนโยบายสาธารณะทั่วไป ในยุครัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พรรคเพื่อไทยได้ดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากนโยบายของพรรคพลังประชาชน (ถูกยุบ) และ พรรคไทยรักไทย (ถูกยุบ) เช่น นโยบายปรับขึ้นค่าแรง 300 บาท เงินเดือนปริญญาตรีขั้นต่ำ 15,000 บาท นโยบายรับจำนำข้าว 15,000 บาทต่อเกวียน โครงการรับจำนำข้าวเปลือกส่งผลให้สามารถยกระดับรายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้นจากการจำหน่ายข้าวเปลือกได้ในราคาสูงเฉลี่ย 4,000 บาทต่อตัน เกษตรกรที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์จากราคาตลาดที่เพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ย 2,500 บาทต่อตัน สามารถประเมินเป็น

มูลค่าได้ประมาณ 200,000 ล้านบาท ทำให้เกษตรกรมีรายได้ มีความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตดีขึ้น อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ก็ได้อำนาจทางการเมืองจำนวนมากเช่นเดียวกันและเกิดการทุจริตขึ้น นอกจากนี้ยังมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพิ่มเงินทุนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายกองทุนหมู่บ้านมีส่วนในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะชุมชนที่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารกองทุน

การเลือกตั้งไม่เพียงพอที่จะบอกได้ว่าประชาธิปไตยมีความมั่นคงแล้ว ในกรณีของไทยมีการเลือกตั้งแล้ว รัฐบาลที่มาจากเสียงของประชาชน ยังไม่มีอำนาจอย่างชัดเจน และถูกให้ออกจากตำแหน่งโดยอำนาจขององค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรอิสระเหล่านี้มักมาจากการแต่งตั้งของอำนาจคณะรัฐประหาร ในรอบ 18 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการรัฐประหารถึงสองครั้ง และยังมีกลุ่มการเมืองที่พยายามโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหลายครั้งจากความผิดพลาดในการบริหารประเทศ การทุจริตคอร์รัปชันหรือการกล่าวหาว่านโยบายของรัฐบาลสร้างความเสียหายต่อประเทศ ประเทศไทยไม่ได้สร้างวัฒนธรรมหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองให้ Democracy is the only game in town อันเป็นกรณีที่สังคมและประชาชนทั้งหมด เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะต้องเกิดขึ้นในบริบทหรือในวิถีของประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงกลุ่มการเมืองในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ต้องยึดถือวิถีทางประชาธิปไตยและระบอบการปกครองโดยกฎหมายที่ยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรมเท่านั้น พัฒนาการทางการเมืองที่จะนำไปสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคงนั้น จะต้องไม่มีพฤติกรรมของกลุ่มบุคคล กลุ่มการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ในกองทัพพยายามจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตยหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law)

ประชานิยมไม่ได้ทำให้เกิดความเป็นสถาบันของประชาธิปไตย และผลของนโยบายประชานิยมไม่ชัดเจนว่าทำให้เสรีประชาธิปไตยเข้มแข็งหรือไม่ในประเทศไทย แต่ “ประชานิยม” ได้สร้างสภาวะทางการเมืองที่เสียงของประชาชนฐานรากส่วนใหญ่มีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดนโยบาย อีกด้านหนึ่งนโยบายประชานิยมได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าละเมิด



ต่อกรอบวินัยการเงินการคลังและอาจสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจได้ โดยข้อกล่าวหาเหล่านี้ยังไม่สามารถประเมินได้ว่าเป็นเช่นนั้นจริง แต่ข้อกล่าวหาเหล่านี้ได้ถูกใช้ในกระบวนการหยุดยั้งพัฒนาการประชาธิปไตยไทย ด้วยเป็นข้ออ้างในการรัฐประหารยึดอำนาจใน พ.ศ. 2557

เมื่อคณะรัฐประหารได้เข้ามาปกครองประเทศและมีการยกเลิกนโยบายรับจำนำข้าวที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นหนึ่งในนโยบายประชานิยม รัฐบาลของคณะรัฐประหารเองก็มีการใช้มาตรการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการประกันรายได้เกษตรกรซึ่งมีลักษณะเป็นประชานิยมเช่นเดียวกัน มีมาตรการหรือนโยบายหลายอย่าง เช่น สวัสดิการประชารัฐ บัตรสวัสดิการคนจนที่เข้าข่ายนโยบายประชานิยมเช่นเดียวกัน

เวลาเราต้องการทำให้เกิดประชาธิปไตยที่มั่นคง (Democratic Consolidation) นั้น เราไม่ได้ต้องการเพียงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น เราต้องการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาสูงสุดที่เป็นประชาธิปไตย ระบบการเลือกตั้งที่เปิดเผย เป็นกลางและเที่ยงธรรม เราต้องการระบบราชการและระบบการเมืองที่มีธรรมาภิบาล มีประสิทธิภาพ รวมทั้งความมีระเบียบและเสถียรภาพอีกด้วย

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

- ฉัตรถนอมภัทร์ เจริญพานิช. (2565). *การเมืองไทยร่วมสมัย พ.ศ. 2540-2563 พัฒนาการทางการเมืองความขัดแย้งและประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิธิ เนื่องจำนงค์. (2563). *ประชานิยมในโลกที่เหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิโรจน์ ณ ระนองและคณะ. (2548). *ผลกระทบของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และโครงการ 30 บาทที่มีต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ไสว บุญมา. (2546). *ประชานิยม : หายนะจากอาร์เจนตินาถึงไทย*. กรุงเทพฯ: เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป.
- เอื้ออมพร พิชัยสนธิ. (2552). *นโยบายเศรษฐกิจว่าด้วยสวัสดิการสังคม: บทวิเคราะห์ประสบการณ์ในประเทศตะวันตก*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2551). *ฝ่าพายุเศรษฐกิจ วิกฤตไทย วิกฤตโลก*. กรุงเทพฯ: สุานบุ๊คส์.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2559). *เศรษฐกิจประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2567). *เศรษฐศาสตร์การเมือง ว่าด้วย พัฒนาการประชาธิปไตย เศรษฐกิจและสังคมจาก สยามยุคปฏิรูป สู่ ไทยยุคเศรษฐกิจดิจิทัล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อนุสรณ์ ธรรมใจ และคณะ. (2554). *บทวิเคราะห์ ประชาานิยม ประชาวิวัฒน์: ผลต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและฐานะทางการคลัง*. ปทุมธานี: คณะเศรษฐศาสตร์ และศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจเพื่อการปฏิรูป มหาวิทยาลัยรังสิต.

## ภาษาอังกฤษ

Axford, Barrie and Huggins, Richard. (1998). *Anti-politics or the Triumph of Postmodern Populism in Promotional Cultures?*. Oxford: Telematics and Informatics.

Berezin, Mabel. (2009). *Illiberal Politics in Neoliberal Times: Culture, security and populism in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bloom, Peter and Sancino, Alessandro. (2019). *Disruptive Democracy: The Clash Between Techno-Populism and Techno-Democracy*. Los Angeles: SAGE Publications.

Bugaric, Bojan. (2008). *Populism, liberal democracy, and the rule of law in Central and Eastern Europe*. Slovenia: Communist and Post-Communist Studies.

Daniels, Ronald J. and Trebilcock, Michael J. (2005). *Rethinking The Welfare State : The Prospects for Government by Voucher*. USA : Routledge.

Dornbusch, Rudiger and Edwards, Sebastian. (1990). Macroeconomics Populism. *Journal of Development Economics*, 32(2), 247-277.

Lee, S J. et al. (2021). *Populism in Asian Democracies: Features, Structures, and Impacts*. Printforce. The Netherlands: Brill.

Leonard, Peter. (1997). *Postmodern Welfare: Reconstructing an Emancipatory Project*. London: Redwood Books.

Mudde, Cas and Kaltwasser, Cristobal Rovira. (Eds.). (2012). *Populism in Europe and the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.

UNDP (United Nations Development Programme). 2010. Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. New York.

Sachs, J. 1989. "A Simple Macroeconomic Model of Populist Dynamics." Harvard University. Mimeo.



# 10

## ประชานิยมทางเลือก : จากสากลสู่ประเทศไทย

ดร.ทวีลวดี บุรีกุล<sup>1</sup> และ รัชวดี แสงมเหหมัต<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

ประชานิยมเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคม รูปแบบของประชานิยมมีความแตกต่างกัน มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตไม่สามารถจำแนกได้อย่างชัดเจนและไม่จำเป็นที่จะต้องแยกออกเป็นสองขั้วของประชานิยมเสมอไป ด้วยเหตุแห่งปัจจัยผลักดันทั้งจากภายนอกและภายในสังคมนั่นเองที่ทำให้แนวคิดประชานิยมถูกนำมาใช้ในสภาวะการณ์ที่แตกต่างกัน การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการนำเสนอให้เห็นถึง พลวัตของประชานิยมในบริบทสากล รวมถึงศึกษาบริบทของประเทศไทย โดยนำแนวคิดประชานิยมมาอธิบายความสนใจในรูปแบบประชานิยมต่าง ๆ ของคนไทยว่ามีความสนใจประชานิยมแบบใด และสำรวจทัศนคติของประชาชนไทยต่อแนวทางประชานิยมของพรรคการเมืองต่าง ๆ จากการเลือกตั้ง ใน พ.ศ. 2562 และ 2566 ทั้งนี้

<sup>1</sup> รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

<sup>2</sup> นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาของประเทศไทยมาจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย หลังการเลือกตั้ง วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 และวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 ผลการศึกษาพบว่า ประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบประชาานิยมที่หลากหลายขึ้นกับบริบทของประเทศนั้น และมีทิศทางของประชาานิยมที่พัฒนาขึ้นมาตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเฉพาะในเอเชีย รวมถึงประเทศไทยที่ประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของแนวคิดทางการเมืองอันเกี่ยวข้องกับประชาานิยม และพบว่าลักษณะประชาานิยมมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาตามสภาวะการณ์ ไม่ใช่การเปลี่ยนกระแสเรื่องขาไปซ้าย แต่ต้องการเปลี่ยนจากทิศทางปัจจุบันไปตรงกันข้ามมากกว่า

## 1. บทนำ

การเมืองโลกกำลังมีการเปลี่ยนแปลง ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา หลายประเทศมีการปรับเปลี่ยนไปสู่สังคมประชาธิปไตย และบางประเทศกลับประสบกับภาวะที่ถดถอยของประชาธิปไตย ตลอดจนค่านิยมของประชาชนที่เคยชื่นชอบรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเริ่มเปลี่ยนแปลงไป (Norris and Inglehart, 2019, p.4) คำว่าประชาานิยมเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น เพราะประชาานิยมได้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญในหลายประเทศทั่วโลก เพราะผู้นำและพรรคการเมืองที่เน้นเรื่องของประชาานิยมมักมีอิทธิพลและอำนาจมากขึ้นในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ ประชาานิยมในนัยแรก คือสะท้อนว่าใครควรจะเป็นผู้ปกครอง และมีอำนาจที่ชอบธรรมที่มาจากประชาชนซึ่งไม่ใช่ชนชั้นนำ อีกประการหนึ่ง เป็นแนวคิดที่อาจกล่าวกันได้ว่า เป็นหลักการว่า ผู้ปกครองควรทำอะไร นโยบายใดที่ควรจะทำ ดำเนินการ และควรมีการตัดสินใจอย่างไร แต่แนวคิดก็อาจจะปรับเปลี่ยนไปตามค่านิยมหลักการและสภาวะการณ์ เช่น ประชาานิยมที่เน้นสังคมนิยม (socialist) ประชาานิยมแบบอนุรักษ (conservative) ประชาานิยมแบบก้าวหน้า (progressive populism) ประชาานิยมแบบอำนาจนิยม (authoritarian

populism) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวกันว่าสังคมนั้นควรจะปกครองอย่างไร เพราะประชานิยมเป็นเรื่องที่ทำทลายอำนาจที่ชอบธรรมของสถาบันการเมืองที่มีอยู่เดิม รวมทั้งเรื่องของอำนาจว่าควรจะอยู่ที่ใด รวมถึงบทบาทของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยควรเป็นอย่างไร เป้าหมายที่สำคัญจึงรวมไปถึงสื่อ การเลือกตั้ง นักการเมือง พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักประท้วง กลุ่มผลประโยชน์ องค์กร นานาชาติต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้นำที่เน้นประชานิยม มักอ้างว่ามีอำนาจทางการเมืองที่ชอบธรรมในระบบประชาธิปไตย เพราะมาจากประชาชน เสียงของประชาชนเป็นรูปแบบที่แท้จริงของการปกครองในระบบประชาธิปไตย จากปรากฏการณ์ทางการเมืองในหลายประเทศ จะเห็นว่ามีการใช้รูปแบบประชานิยมที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อดึงความสนใจของประชาชนและให้การสนับสนุนแนวคิดของผู้ปกครอง

ด้วยประชานิยมมีรูปแบบที่หลากหลาย แตกต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่ ความเข้าใจในเรื่องของประชานิยมจึงต่างกัน แต่ทำให้เข้าใจได้ว่าการพัฒนาทางการเมืองมีทิศทางอย่างไร และมีผลต่อความพยายามที่จะสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนหรือไม่ นอกจากนี้การศึกษาเรื่องของประชานิยมจะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่า สาเหตุและปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนประชานิยมเกิดจากอะไร จากการศึกษาของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องประชานิยม (Mudde and Kaltwasser, 2017; Hawkins and Kaltwasser, 2017; Taggart, 2004) พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองทั่วโลก นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงของการใช้ประชานิยมเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนทำให้เข้าใจถึงทัศนคติของประชาชนต่อนโยบายของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่เน้นประชานิยม ความเข้าใจในเรื่องของประชานิยมจะทำให้สามารถประเมินผลกระทบของนโยบายประชานิยมของผู้ปกครองประเทศต่อสังคมประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี เพราะผู้นำทางการเมืองที่เน้นประชานิยม มักจะทำทลายหลักการของประชาธิปไตย ดังนั้น ความเข้าใจในเรื่องของ



ประชานิยมจะทำให้สามารถประเมินความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปกครองที่ใช้นโยบายประชานิยมได้ ประกอบกับความเข้าใจถึงบริบทของสังคมภายใต้การนำนโยบายประชานิยมไปปฏิบัติ และการเข้าใจถึงทัศนคติและพฤติกรรมของประชาชนที่มีต่่อนโยบายประชานิยมจะทำให้สามารถออกแบบกลยุทธ์ในการป้องกันผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายประชานิยมนั้น

บทความนี้เป็นกรนำเสนอรูปแบบของประชานิยมที่หลากหลายในบริบทสากลซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ตลอดจนค่านิยม รวมถึงเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้ประชานิยมที่ถูกนำไปใช้มีความแตกต่าง และเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่เหมือนเดิม การศึกษาในครั้งนี้ จึงเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงพลวัตของประชานิยมในบริบทสากล รวมถึงศึกษาบริบทของประเทศไทย โดยนำแนวคิดประชานิยมมาอธิบายความสนใจในรูปแบบประชานิยมต่างๆ ของคนไทยว่ามีความสนใจประชานิยมแบบใด และสำรวจทัศนคติของประชาชนไทยต่อแนวทางประชานิยมของพรรคการเมืองต่างๆ จากการเลือกตั้ง ใน พ.ศ. 2562 และ 2566 ทั้งนี้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยศึกษาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 จำนวน 1,532 ตัวอย่าง โดยสุ่มหลังจากการเลือกตั้งในช่วงวันที่ 11 เมษายน ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2562 และหลังการเลือกตั้งในวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 จำนวน 1,500 ตัวอย่าง โดยทำการรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน ถึง 15 กันยายน พ.ศ. 2566 ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมาจากการสุ่มตามความน่าจะเป็นตามหลักสถิติจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งของประเทศไทย นั่นคือผู้ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป

## 2. แนวคิดของประชานิยม และผลกระทบต่อกระบวนการประชาธิปไตย

### 2.1 แนวคิดของประชานิยม

ประชานิยม (Populism) เป็นแนวทางทางการเมืองที่พยายามเสนอว่ารูปแบบการดำเนินการตามแนวประชานิยมนี้เป็นตัวแทนผลประโยชน์และเสียงของคนธรรมดา และมักจะวางตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับกลุ่มชนชั้นนำหรือผู้มีอำนาจที่ถูกมองว่าเป็นศัตรู แนวคิดหลักของลัทธิประชานิยมคือ “ประชาชน” ต่อต้าน “ชนชั้นนำ” และมักเกี่ยวข้องกับผู้นำที่มีเสน่ห์ซึ่งอ้างว่าพูดแทนประชาชนโดยตรง ประชาชนสามารถปรากฏในหลากหลายแนวทางทางการเมือง ตั้งแต่ฝ่ายซ้ายไปจนถึงฝ่ายขวา มักจะเน้นหัวข้อต่างๆ เช่น ชาตินิยม การต่อต้านโลกาภิวัตน์ การต่อต้านการอพยพ และการปกป้องเศรษฐกิจ ความน่าดึงดูดของประชานิยมมักอยู่ที่คำมั่นสัญญาว่าจะคืนอำนาจให้กับประชาชนและตอบสนองของความกังวลของพวกเขาที่ถูกมองว่าไม่ได้รับการใส่ใจจากชนชั้นนำ (Mudde, 2017, pp.1-20)

แนวทางของประชานิยมมีหลากหลายตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าประชานิยม ที่กล่าวถึงกันมักเป็นประชานิยมแบบดั้งเดิมหรือที่เรียกว่าประชานิยมแบบเก่า (Old Populism หรือ Traditional Populism)

ประชานิยมแบบเก่า (Old populism) หมายถึง รูปแบบของประชานิยมที่เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ประชาชนประเภทนี้มีลักษณะโดดเด่นด้วยรากฐานทางการเมืองและการมุ่งเน้นไปที่ความไม่พอใจของเกษตรกรและประชากรในชนบทต่อนักอุตสาหกรรม นายธนาคาร และชนชั้นทางการเมือง หนึ่งในตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุดของลัทธิประชานิยมแบบเก่า คือ พรรคประชาชน (People's Party) หรือที่รู้จักกันในนามพรรค Populist Party ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งก่อตั้งขึ้นในช่วง

ทศวรรษ 1890 พรรคประชาชนสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ เช่น การใช้เงินเหรียญอย่างเสรี ภาษีเงินได้แบบก้าวหน้า การควบคุมทางรถไฟโดยรัฐบาล และการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยตรง นโยบายเหล่านี้มุ่งเน้นที่การแก้ไขปัญหาความยากลำบากทางเศรษฐกิจและการถูกปลดออกจากสิทธิทางการเมืองที่ชาวชนบทอเมริกันต้องเผชิญ (Goodwyn, 1978, pp. 3-25) ส่วนประชานิยมแบบดั้งเดิม (Traditional populism) หมายถึง รูปแบบประชานิยมที่เน้นความแตกต่างระหว่าง “ประชาชน” และ “ชนชั้นนำ” ประชาชนประเภทนี้มักมีลักษณะเด่น คือมีผู้นำที่มีเสน่ห์ หรือ บารมี ซึ่งอ้างว่าตนเองเป็นตัวแทนของคนธรรมดาเพื่อต่อต้านชนชั้นนำที่ทุจริตและห่างไกลประชาชน ประชาชนแบบดั้งเดิมมักจะรวมถึงประเด็นต่าง ๆ เช่น ชาตินิยม และการปกป้องทางเศรษฐกิจ (Mudde and Kaltwasser, 2017, pp. 1-30) ประชาชนแบบดั้งเดิมสามารถพบเห็นได้ในหลายส่วนของโลกและในบริบททางการเมืองที่หลากหลาย พบได้ทั้งในขบวนการทางการเมืองฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเฉพาะ

อนึ่ง การพิจารณารูปแบบของประชานิยมอาจจำแนกตามความนิยมทางการเมืองที่แตกต่างกัน ดังในประเทศตะวันตกที่ประชาชนมีค่านิยมทางการเมืองแยกขั้ว จนทำให้นักวิชาการจัดกลุ่มความสนใจทางการเมืองและการจูงใจของนักการเมืองไปในแนวทางต่างขั้วที่เรียกว่า ประชาชนฝ่ายขวา (Right-Wing Populism) และประชานิยมฝ่ายซ้าย (Left - Wing Populism) และกลุ่มที่ไม่เน้นด้านใด จึงอยู่ตรงกลางเรียกว่า ประชาชนสายกลาง (Moderate Populism)

ประชานิยมฝ่ายขวา (Right-Wing Populism) (Mudde, 2007, pp.22-26) เป็นแนวคิดทางการเมืองที่ผสมผสานความเป็นชาตินิยม การต่อต้านชนชั้นนำ และนโยบายอนุรักษ์นิยมทางสังคมและเศรษฐกิจ ประชาชนฝ่ายขวามักมุ่งเน้นการปกป้องอัตลักษณ์และวัฒนธรรมของชาติ ต่อต้านการอพยพ และวิจารณ์โลกาภิวัตน์ โดยมักมองว่าชนชั้นนำทาง

การเมืองและเศรษฐกิจไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป  
ประชาชนนิยมฝ่ายขวา มีลักษณะดังต่อไปนี้ :

1. **ชาตินิยมและปกป้องวัฒนธรรม** เน้นความสำคัญของการปกป้องวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชาติ มักจะต่อต้านการอพยพและการผสมผสานวัฒนธรรม
2. **การต่อต้านชนชั้นปกครอง** วิพากษ์วิจารณ์ชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจว่าไม่สนใจความต้องการของประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปได้มีอำนาจ
3. **นโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี** ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี โดยเน้นการลดการแทรกแซงของรัฐลดภาษี และสนับสนุนการเติบโตของธุรกิจเอกชน
4. **ความปลอดภัยและระเบียบ** ให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยและระเบียบในสังคม โดยมักจะสนับสนุนนโยบายที่เข้มงวดเกี่ยวกับอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมาย
5. **การปกป้องอำนาจอธิปไตยของชาติ** ต่อต้านการรวมกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป เน้นความสำคัญของการควบคุมชายแดนและนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระ
6. **การต่อต้านโลกาภิวัตน์** วิจารณ์โลกาภิวัตน์ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของชาติถูกทำลาย มักจะสนับสนุนนโยบายการค้าและการลงทุนที่เน้นประโยชน์ของชาติก่อน
7. **การเน้นความสำคัญของครอบครัวและค่านิยมแบบดั้งเดิม** สนับสนุนค่านิยมทางศีลธรรมและครอบครัวแบบดั้งเดิม มักจะคัดค้านการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ถูกมองว่าเป็นภัยต่อโครงสร้างสังคมเดิม

ประชานิยมฝ่ายซ้าย (Left -Wing Populism) หมายถึง อุดมการณ์ทางการเมืองที่ผสมผสานการเมืองฝ่ายซ้ายกับวาทศิลป์และแนวคิดของประชานิยม ซึ่งเน้นเรื่องความยุติธรรมทางสังคม ความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ และการเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนทั่วไปเพื่อต่อต้านโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำที่ถูกมองว่าเป็นปฏิปักษ์ นักประชานิยมฝ่ายซ้ายมักสนับสนุนโครงการสวัสดิการสังคมที่กว้างขวาง การเก็บภาษีแบบก้าวหน้า และการลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้ ประชาชนฝ่ายซ้ายมุ่งหวังที่จะระดมพล ‘ประชาชนทั่วไป’ ต่อต้านชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและการเมือง เน้นประเด็นความยุติธรรมทางสังคมและความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนนโยบาย เช่น การกระจายความมั่งคั่ง การเก็บภาษีแบบก้าวหน้า และการขยายโครงการสวัสดิการสังคม มักส่งเสริมค่านิยมที่ครอบคลุมและหลากหลายทางวัฒนธรรม (Mudde and Kaltwasser, 2017, pp.32-35) โดยลักษณะสำคัญสามารถสรุปจากการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ (Mudde, and Kaltwasser, 2013, pp.147-174; Laclau, 2005; Mouffe, 2018; Levitsky and Roberts, 2011) คือ

1. **เน้นความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ผ่านการกระจายความมั่งคั่ง**  
การเก็บภาษีสูงจากคนร่ำรวยและการเพิ่มโครงการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม และมีการแทรกแซงของรัฐในเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนการแทรกแซงของรัฐในเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญเพื่อควบคุมตลาดปกป้องคนงานและให้บริการสาธารณะ
2. **ต่อต้านชนชั้นปกครอง** มีการคัดค้านชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน และสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปได้มีอำนาจ
3. **สนับสนุนความยุติธรรมทางสังคม**
4. **การทำให้กิจการหลักเป็นของชาติและความเป็นเจ้าของสมบัติสาธารณะ** เพื่อให้ทรัพยากรและบริการเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

สำหรับประชานิยมอีกรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะไม่ไปทางซ้ายหรือขวา หรือปรับจากการจำแนกแบบคู่ตรงข้าม (dichotomy) แบ่งขั้ว คือ ประชาชนนิยมสายกลาง (Moderate Populism) โดยอุดมการณ์ของประชานิยมขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละประเทศที่มีต่อกระแสโลกาภิวัตน์และเส้นแบ่งทางสังคมตลอดจนการเมืองภายในประเทศด้วย (นิธิ เนื่องจำนงค์, 2566, น.16) ซึ่งหมายถึง การมีกลยุทธ์ทางการเมืองที่ผสมผสานวาทศิลป์และนโยบายประชานิยมเข้ากับแนวทางการปฏิบัติที่เป็นกลางและมีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น กลยุทธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อดึงดูดผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวงกว้างโดยตอบสนองต่อความกังวลที่เป็นที่นิยมและสนับสนุนผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็รักษาความมุ่งมั่นต่อหลักการประชาธิปไตยและบรรทัดฐานทางสถาบัน (Mudde, 2007, p.23)

โดยตัวอย่างของประชานิยมสายกลางสามารถเห็นได้ในแนวปฏิบัติทางการเมืองของผู้นำบางคนที่สร้างสมดุลระหว่างประชานิยมกับการบริหารที่มีความรับผิดชอบ ผู้นำเหล่านี้อาจสนับสนุนโครงการสวัสดิการสังคมและการปฏิรูปเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับประชาชนทั่วไป แต่หลีกเลี่ยงมาตรการที่รุนแรงซึ่งอาจทำให้ระบบการเมืองและเศรษฐกิจไม่มั่นคง ประชาชนนิยมสายกลางจัดเป็นแนวคิดทางการเมืองที่เน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีความสมดุล โดยไม่เน้นการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหรือต้องทำลายระบบเดิมแนวคิดนี้พยายามสร้างความสมดุลระหว่างการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและการรักษาเสถียรภาพของระบบการเมืองและเศรษฐกิจ (Mudde, 2007, p.23) ประชาชนนิยมสายกลางอาจรวมถึงนโยบายที่เน้นการกระจายความมั่งคั่งและโอกาสทางเศรษฐกิจให้เป็นธรรมมากขึ้น เช่น การสนับสนุนการศึกษาฟรี การให้การดูแลสุขภาพที่เข้าถึงได้ง่าย หรือการส่งเสริมโครงการสาธารณะต่างๆ ที่ช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยไม่มีการเน้นการปลุกปั่นความเกลียดชังหรือการแบ่งแยกชนชั้นในสังคม

## คุณลักษณะของประชานิยมสายกลาง ประกอบด้วย

1. **สมดุลระหว่างการตอบสนองและเสถียรภาพ** เน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ยังคงรักษาความเสถียรภาพของระบบการเมืองและเศรษฐกิจ
2. **นโยบายที่เป็นธรรม** สนับสนุนการกระจายความมั่งคั่งและโอกาสทางเศรษฐกิจให้เป็นธรรม เช่น การศึกษาฟรี การดูแลสุขภาพที่เข้าถึงได้ง่าย การส่งเสริมโครงการสาธารณะต่างๆ
3. **การมีส่วนร่วมของประชาชน** ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองและการพัฒนานโยบาย
4. **การหลีกเลี่ยงการแบ่งแยก** ไม่เน้นการปลุกปั่นความเกลียดชังหรือการแบ่งแยกชนชั้นในสังคม แต่พยายามสร้างความสามัคคีและการรวมกลุ่ม
5. **ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ** ส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการทางการเมืองและความรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจ
6. **การปฏิรูปที่ค่อยเป็นค่อยไป** เน้นการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไปและสมเหตุสมผล ไม่ทำลายระบบเดิมอย่างรุนแรง
7. **การปกป้องสิทธิมนุษยชน** ให้ความสำคัญกับการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน



ภาพ 1 คุณลักษณะของประชานิยมในแนวคิดของตะวันตก

อย่างไรก็ตาม สภาวะการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป มีภูมิรัฐศาสตร์ในรูปแบบที่ท้าทายการเมืองการปกครองมากขึ้น ประชานิยมในรูปแบบใหม่ๆ จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดกระแสของความนิยมในทางการเมือง และสร้างฐานอำนาจของคนที่เห็นร่วม ซึ่งนับว่าประสบความสำเร็จในหลาย ๆ ประเทศ เพราะประชานิยมไม่จำเป็นต้องเน้นที่รูปแบบเดิม ๆ อีกต่อไป จึงเรียกได้ว่าเกิด**ประชานิยมทางเลือก (Alternative Populism)** ขึ้น

**ประชานิยมทางเลือก (Alternative Populism)** หมายถึง ประชานิยมที่แตกต่างจากแนวทางและกลยุทธ์ของประชานิยมแบบดั้งเดิม โดยมักจะรวมเอาองค์ประกอบที่เป็นเอกลักษณ์หรือไม่เป็นไปตามแบบแผนเดิม ขณะที่ประชานิยมแบบดั้งเดิมมักจะเน้นการเรียกร้องโดยตรงถึง “ประชาชน” ต่อต้าน “ชนชั้นนำ” ประชานิยมทางเลือกอาจมุ่งเน้นไปที่แง่มุมต่าง ๆ หรือใช้วิธีการใหม่ ๆ ในการมีส่วนร่วมกับสาธารณชนและแก้ไขปัญหาสังคม ตัวอย่างหนึ่งของประชานิยมทางเลือกสามารถพบได้ในวิธีที่รวมเอาเทคโนโลยีดิจิทัลและสื่อสังคมออนไลน์เพื่อระดมผู้สนับสนุนและเผยแพร่ข้อความ วิธีการที่ทันสมัยนี้ทำให้ขบวนการประชานิยมสามารถหลีกเลี่ยงช่องทางสื่อสารแบบดั้งเดิม โดยเชื่อมต่อโดยตรงกับผู้ชมที่กว้างขวาง



ยิ่งขึ้น อีกแง่มุมหนึ่งของประชานิยมทางเลือกคืออาจรวมถึงข้อเสนอเชิงนโยบายที่ก้าวหน้าหรือไม่ธรรมดาซึ่งแยกออกจากประชานิยมกระแสหลัก (Moffitt, B. 2016, pp.45-65) ที่มักเป็นรูปแบบของการจำแนกประชานิยมแบบคู่ตรงข้าม เช่น ซ้าย หรือขวานั้นเอง

นอกจากนี้ ยังมีกรจำแนกรูปแบบของประชานิยมออกเป็น ประชานิยมอนุรักษนิยม (Conservative Populism) และประชานิยมก้าวหน้า (Progressive Populism) โดยประชานิยมอนุรักษนิยม (Conservative Populism) เน้นคุณค่าแบบดั้งเดิม อดิปไตยของชาติ และความไม่เห็นด้วยกับการอพยพและนโยบายทางสังคมแบบเสรีนิยม และมักจะสร้างสิ่งจูงใจให้ประชาชนได้รู้สึกถึงตัวตนทางวัฒนธรรมและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของพวกเขาถูกคุกคามโดยการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว และมาจากอิทธิพลของชนชั้นสูงและอำนาจต่างชาติ ผู้นำลัทธิประชานิยมแบบอนุรักษนิยมมักจะแสดงตนเป็นผู้ปกป้องชาติ ประเพณี และมีสามัญสำนึกที่จะต่อต้านชนชั้นสูงที่ถูกรังเกียจหรือไม่เข้าถึงประชาชน (Inglehart and Norris, 2019, pp.71-102) ทั้งนี้ประชานิยม แบบนี้ อาจคล้ายกับ ประชานิยมแบบดั้งเดิม (Traditional populism) และประชานิยมฝ่ายขวา (Right-Wing Populism)

ส่วนประชานิยมก้าวหน้า (Progressive Populism) มีความคล้ายคลึงหลายประการกับประชานิยมฝ่ายซ้าย โดยมุ่งเน้นที่การปฏิรูปเศรษฐกิจ ความยุติธรรมทางสังคม และสิทธิของกลุ่มที่ถูกรังเกียจ อย่างไรก็ตามประชานิยมก้าวหน้ามักจะเน้นที่นโยบายทางสังคมแบบองค์รวม และการปกครองที่มีส่วนร่วมมากขึ้น และพยายามแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันของระบบรัฐผ่านนโยบายต่างๆ เช่น การดูแลสุขภาพถ้วนหน้า การปฏิรูปการศึกษา การปกป้องสิ่งแวดล้อม และสิทธิของแรงงาน นักประชานิยมก้าวหน้าจะสนับสนุนประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วมมากขึ้นและมุ่งสร้างสังคมที่ยุติธรรมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น (Judis, 2016, pp.90-110) โดยที่ประชานิยมก้าวหน้าเน้นความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ความยุติธรรมทางสังคม และการเสริมพลังให้กับกลุ่มที่ถูกรังเกียจ จึงมักวิพากษ์วิจารณ์อำนาจของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ บริษัทข้ามชาติ ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

และอิทธิพลของเงินในทางการเมือง ทั้งนี้ นักประชานิยมก้าวหน้า จะสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ เช่น การดูแลสุขภาพที่เป็นสากล ค่าแรงขั้นต่ำที่สูงขึ้น และการควบคุมที่เข้มงวดขึ้นต่อบริษัทเอกชนและผู้มีอันจะกิน ทั้งยังอาจกำหนดกรอบการเคลื่อนไหวของกลุ่มตนว่าเพื่อเป็นการต่อสู้ระหว่างคนธรรมดาและชนชั้นสูงที่มีอำนาจและร่ำรวย (Frank, 2020)



ภาพ 2 ประชานิยมทางเลือก

## 2.2 ผลกระทบของประชานิยมต่อกระบวนการประชาธิปไตย

ประชานิยมมีผลกระทบที่สำคัญต่อประชาธิปไตย โดยเฉพาะเมื่อเป็นประชานิยมฝ่ายซ้ายที่มักจะเน้นไปที่ประเด็นของความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม และขับเคลื่อนนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ สิ่งเหล่านี้เห็นได้จากแรงผลักดันทางบวกต่อประชาธิปไตย และทำให้เกิดการรับฟังกลุ่มเสียงของคนกลุ่มน้อย และนับว่าเป็นสิ่งท้าทายต่ออำนาจรัฐที่อาจนำไปสู่ผลทางลบก็ได้ ประเด็นที่น่าห่วงกังวลต่อประชานิยมฝ่ายซ้ายก็คือ ทิศทางและปัญหาที่ซับซ้อน แต่มักมีการแก้ปัญหาแบบง่าย รวดเร็ว ซึ่งอาจนำไปสู่บรรยากาศทางการเมืองที่แบ่งขั้ว และก่อให้เกิดการแตกแยก

นอกจากนี้ ประชาชนฝ่ายซ้ายสามารถที่จะโน้มน้าวความสนใจของคนกลุ่มใหญ่ต่อคนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะเรื่องสิทธิของคนกลุ่มน้อย และทำให้เกิดการละเลยหลักการของประชาธิปไตยเสรี นอกจากนี้ ประชาชนฝ่ายซ้ายมักจะเกี่ยวข้องกับความไม่ไว้วางใจสถาบันการเมืองและปฏิเสธพรรคการเมืองแบบดั้งเดิม หรือพรรคฝ่ายอนุรักษนิยม สิ่งนี้เป็นการท้าทายต่อโครงสร้างอำนาจ และอาจนำไปสู่การเกิดกระบวนการประชาธิปไตยที่อ่อนแอ และทำให้เป็นความยากในการที่จะปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพผลในบางประเทศนำมาสู่การเกิดแรงกดดัน และทำให้เกิดรัฐประหารในที่สุด เพราะฝ่ายที่กระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างฉับพลัน มักเป็นกองทัพและอ้างเรื่องของความวุ่นวายทางการเมืองในประเทศ ดังนั้น ขณะที่ประชาชนฝ่ายซ้ายสามารถนำมาสู่ความสนใจของสาธารณชนในประเด็นเศรษฐกิจและสังคม แต่ยังไม่ก่อให้เกิดสิ่งที่ท้าทายต่อประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนทางประชาธิปไตย ตลอดจนการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งที่ท้าทายกับการเคารพหลักการของประชาธิปไตย (Mudd, 2004, pp.541-563) นอกจากนี้ มีการศึกษาของ Larry Diamond นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงที่ได้วิเคราะห์เรื่องค่านิยมที่มีผลต่อประชาธิปไตยโดยปัจจัยที่ทำให้เกิดประชานิยมก็คือ ความไม่พอใจในชนชั้นนำทางการเมือง ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม (Diamond, 2015(A) pp.80-85) ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อประชาธิปไตยอันเนื่องมาจากการมีนโยบายประชานิยมก็คือ การลดคุณภาพของประชาธิปไตยลง และอาจไปคุกคามกับกระบวนการประชาธิปไตยอีกด้วย (Diamond, 2015(B), pp.141-155) ด้วยเหตุที่ผู้นำประชานิยมมักท้าทายกฎเกณฑ์และระบบการตรวจสอบ นอกจากนี้ยังเกิดการแบ่งแยกทางการเมืองที่รุนแรงขึ้น โดยเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้าน รวมถึงเกิดความเสี่ยงต่อการเสื่อมถอยของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้นำประชานิยมมีแนวโน้มเป็นเผด็จการและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพ (Diamond, 2008, pp.145-150) ทั้งนี้ Diamond ได้เสนอแนวทางการรับมือกับประชานิยมในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยก็คือ ควรเสริมสร้างสถาบันประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง มีระบบตรวจสอบถ่วงดุล

และกฎหมายที่สำคัญ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ จึงควรมีการส่งเสริมให้มีมากขึ้น และสร้างความเข้าใจในระบบการเมือง ที่จะช่วยลดความเสี่ยงจากประชานิยมได้ ตลอดจนต้องมีการแก้ไขปัญหา ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ (Diamond, 2019, pp.220-225)

### 3. ประชาธิปไตยในยุโรป

ประชานิยมเป็นแนวทางทางการเมืองที่มุ่งหมายแทนผลประโยชน์ และเสียงของประชาชนทั่วไป มักอยู่ในฝ่ายตรงข้ามกับชนชั้นนำที่มีอิทธิพล สามารถแสดงออกในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ฝ่ายซ้ายถึงฝ่ายขวา (Norris and Inglehart, 2019) สองนักวิชาการชื่อดังได้ศึกษาและเขียนเกี่ยวกับประชานิยม อย่างละเอียด โดยพวกเขาได้สำรวจสาเหตุ รูปแบบ และผลกระทบของ ประชาธิยมต่อการเมืองโลก โดยศึกษาบริบทของประเทศในยุโรปหลาย ประเทศ และเน้นประเด็นสำคัญที่อธิบายความเป็นประชานิยม คือ (1) ความรู้สึกต่อต้านชนชั้นนำ ขบวนการประชานิยมมักจะตั้งตัวอยู่ฝ่าย ตรงข้ามกับชนชั้นนำทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ความรู้สึกนี้ เกิดจากความเชื่อว่าชนชั้นนำนั้นคอร์รัปชันและไม่เข้าใจความต้องการและ ความกังวลของประชาชนทั่วไป (2) การนำที่มีเสน่ห์ ผู้นำประชานิยมมักมี บุคลิกที่แข็งแกร่งและมีเสน่ห์ พวกเขาจะตั้งตัวเป็นเสียงของประชาชน และสัญญาว่าจะนำการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยการท้าทายสถานะที่เป็นอยู่ (3) การแก้ปัญหาที่เรียบง่าย โดยคำพูดที่เป็นประชานิยมมักจะเป็นการเสนอ วิธีแก้ปัญหาที่ตรงไปตรงมาให้กับปัญหาที่ซับซ้อน เน้นถึงความรู้สึกของ ความเป็นสามัญและการปฏิบัติจริง ซึ่งมักจะรวมถึงการให้คำสัญญา ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ การย้ายถิ่น และความไม่เท่าเทียมทางสังคม (4) อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ขบวนการประชานิยมหลายกลุ่มเน้นถึงอัตลักษณ์ ทางวัฒนธรรมและชาตินิยม ซึ่งมักจะใช้คำเกี่ยวกับการปกป้องมรดก ทางวัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมของชาติจากภัยคุกคามภายนอก และ (5) มีการเรียกร้องตรงไปยังประชาชนให้คล้อยตาม ประชาธิยมมักจะ

ก้าวข้ามสถาบันทางการเมืองและคนกลาง แต่จะเลือกใช้วิธีการสื่อสารตรง เพื่อเชื่อมต่อกับผู้สนับสนุน เช่น การใช้สื่อสังคมออนไลน์

นอกจากนี้ การตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่ก้าวหน้าได้ทำให้ขบวนการประชานิยมเติบโตในประชาธิปไตยตะวันตก การตอบโต้นี้มีรากฐานมาจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากร ความกังวลทางเศรษฐกิจ และการรับรู้ถึงการสูญเสียสถานะของกลุ่มสังคมดั้งเดิม และมีการวิเคราะห์การขึ้นมาของพรรคประชานิยมฝ่ายขวาในยุโรป โดยแสดงสถานะทางสังคมและการเมืองที่ทำให้พรรคการเมืองนั้นประสบความสำเร็จ รวมถึงปัญหาการย้ายถิ่นฐาน ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ และความไม่พอใจในพรรคการเมืองหลัก (Norris and Inglehart, 2019) ทั้งนี้ พวกเขาได้ศึกษาปัจจัยหลัก ๆ ที่ขับเคลื่อนประชานิยมและผลกระทบอันประกอบด้วย (1) การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและประชากร (Cultural and Demographic Shifts) การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและประชากรในสังคมตะวันตกเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นการเกิดขึ้นของประชานิยม ผู้คนที่รู้สึกที่ตนเองกำลังสูญเสียสถานะและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม จะหันมาสนับสนุนผู้นำประชานิยมที่สัญญาว่าจะปกป้องค่านิยมดั้งเดิมของพวกเขา (2) ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Insecurity) เช่น การว่างงานและความไม่เท่าเทียมทางรายได้ ทำให้ประชาชนรู้สึกไม่พอใจในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน และหันมาสนับสนุนขบวนการประชานิยมที่เสนอทางออกที่ดูเรียบง่ายและชัดเจน (Norris, 2005) (3) ความไม่พอใจในชนชั้นนำทางการเมือง (Dissatisfaction with Political Elites) การรับรู้ว่าชนชั้นนำทางการเมืองคอร์รัปชันและไม่ใส่ใจต่อความต้องการของประชาชนทั่วไป ทำให้ผู้คนหันมาสนับสนุนผู้นำประชานิยมที่ดูเหมือนจะเป็นเสียงของประชาชนและต่อต้านชนชั้นนำเหล่านั้น (Norris and Inglehart, 2019)

ในการศึกษาเรื่องประชานิยมในยุโรป พวกเขายังได้ศึกษาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการเมืองที่สำคัญ คือ (1) เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น (Increased Political Polarization) โดยที่ประชานิยมมักจะนำไปสู่การแบ่งแยก

ทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้น เนื่องจากผู้นำประชานิยมมักจะใช้วาทกรรมที่เน้นความแตกต่างระหว่าง “พวกเขา” และ “พวกเรา” ทำให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคมและการเมืองที่รุนแรงขึ้น (2) การอ่อนแอของสถาบันประชาธิปไตย (Weakening of Democratic Institutions) เพราะการขึ้นมามีอำนาจของผู้นำประชานิยมที่มีแนวโน้มเป็นเผด็จการทำให้สถาบันประชาธิปไตยอ่อนแอลง ผู้นำเหล่านี้มักจะทำทลายกฎเกณฑ์และการตรวจสอบถ่วงดุลทางการเมือง ซึ่งสามารถนำไปสู่การลดลงของคุณภาพประชาธิปไตยในระยะยาว (Norris, 2017) (3) นโยบายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อโลกาภิวัตน์ (Anti-Globalization Policies) ประชาชนนิยมมักจะเชื่อมโยงกับการต่อต้านโลกาภิวัตน์และการกลับไปสู่ชาตินิยม ซึ่งนำไปสู่ นโยบายที่จำกัดการค้าเสรีและการย้ายถิ่น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

Pippa Norris และ Ronald Inglehart ยังวิเคราะห์การขึ้นมามีอำนาจของขบวนการประชานิยมในโลกตะวันตก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาและยุโรป พวกเขาเสนอแนวคิดที่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและประชากรได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้ที่เรียกว่า “Cultural Backlash” หรือ “การตอบโต้ทางวัฒนธรรม” ซึ่งเป็นแรงผลักดันหลักในการเกิดขึ้นของผู้นำและขบวนการประชานิยม (Norris and Inglehart, 2019, pp.65-70) ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการตอบโต้ทางวัฒนธรรมก็คือการเปลี่ยนแปลงทางประชากร เพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรกลุ่มน้อยและการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร ทำให้กลุ่มประชากรคนดั้งเดิมรู้สึกสูญเสียอำนาจและสถานะของตน การเปลี่ยนแปลงทางค่านิยม การเปลี่ยนแปลงไปสู่ค่านิยมที่ก้าวหน้า เช่น การยอมรับสิทธิของกลุ่ม LGBTQ+ ความเท่าเทียมทางเพศ และการย้ายถิ่น เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มที่ยึดมั่นในค่านิยมแบบดั้งเดิม ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเพราะความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ เป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนรู้สึกไม่พอใจในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน และหันไปสนับสนุนขบวนการประชานิยมที่สัญญาว่าจะนำความมั่นคงกลับคืนมา

ในยุโรป การเมืองแบบประชานิยมเกิดขึ้นอย่างชัดเจนและพรรคฝ่ายขวาจัดประสบความสำเร็จในหลายประเทศด้วยเหตุจากความไม่พอใจต่อการย้ายถิ่นของชนชาติอื่นที่เข้ามาในประเทศตน และการเพิ่มขึ้นของประชากรคนกลุ่มน้อยในสังคมยุโรปเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันไปสนับสนุนพรรคฝ่ายขวาจัด ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและความกังวลเกี่ยวกับการสูญเสียงานและรายได้ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้สึกไม่พอใจและหันไปสนับสนุนพรรคที่เสนอวิธีแก้ปัญหาที่ชัดเจนและตรงไปตรงมา ความไม่พอใจต่อพรรคการเมืองหลักและการรับรู้ว่าพรรคเหล่านี้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันไปสนับสนุนพรรคที่ให้คำมั่นว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง สิ่งเหล่านี้ปรากฏชัดเจนในการเลือกตั้งในหลายประเทศ เช่น ใน พ.ศ. 2567 ที่ประชาชนหันมาสนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับพรรครัฐบาลมากขึ้น อาทิ จากผลการเลือกตั้งของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2567 พบว่า พรรคพันธมิตรฝ่ายซ้าย Left-wing coalition สร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยได้รับชัยชนะเหนือพรรคที่เป็นพรรคของผู้นำประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองแนวกลางของประธานาธิบดี ส่วนพรรคที่เน้นนโยบายขวาจัดที่เริ่มเหมือนจะมีความนิยมมาก แต่สุดท้ายได้รับความนิยมนลดลง แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจากความนิยมในพรรคที่ค่อนข้างจะเป็นขวากลางมาเป็นพรรคฝ่ายซ้ายที่มีนโยบายตรงข้ามกับพรรคการเมืองที่ปกครองประเทศอยู่เดิม เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษที่ประชาชนหันมาสนับสนุนพรรคฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลซึ่งเป็นประชานิยมแบบอนุรักษ และหันไปเลือกพรรคแรงงานที่ถูกเรียกว่าเป็นพรรคซ้ายกลาง (Centre-left) (Solace Global, 2024), Holden M. and Macaskill A., 2024) สรุปคือ พรรคการเมืองที่มีแนวคิดสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยใช้นโยบายประชานิยมเป็นที่ชื่นชอบในช่วงเวลานั้นมากที่สุดก็จะได้รับคะแนนนิยมนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ประชานิยมจึงส่งผลกระทบต่อการเมืองยุโรป คือ การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงผู้ปกครอง เปลี่ยนแปลงนโยบาย เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้น และเป็นความท้าทายต่อประชาธิปไตยในระยะยาว

## 4. ประชานิยมในเอเชีย

ประชานิยม เป็นแนวคิดที่มีความหมายหลากหลาย เมื่อนำมาอธิบายสภาพทางการเมืองในเอเชีย พบว่า ลักษณะโครงสร้างและพลวัตของประชานิยมในสังคมประชาธิปไตยของเอเชียมีความแตกต่างกัน และแตกต่างจากแนวคิดประชานิยมของยุโรป ทั้งนี้จากการศึกษาของเครือข่ายการวิจัยประชาธิปไตยแห่งเอเชีย (the Asia Democracy Research Network (ADRN)) (Lee et al., 2021, p.13) ที่เลือกศึกษาเกี่ยวกับประชานิยมใน 11 ประเทศทั่วเอเชียโดยพิจารณาจากองค์ประกอบทั้งโครงสร้างและผลกระทบทางสังคม ซึ่งรูปแบบของประชานิยมขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศ ผลการศึกษาครั้งนี้นำมาสู่การจัดกลุ่มประชานิยมออกเป็นหลายประเภท เช่น ประชานิยมทางการเมือง (Political Populism) ประชานิยมที่เน้นอำนาจนิยม (Authoritarian Populism) ประชานิยมที่เน้นในเรื่องของการกระจายทรัพยากร (Redistributive Populism) และประชานิยมที่เน้นในเรื่องของชาติพันธุ์และศาสนา (Ethnic/Religious Populism) และประชานิยมก้าวหน้า (Progressive Populism) โดยพบว่า การที่ประชานิยมในเอเชียมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับเป้าหมาย การอธิบาย และกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อดึงดูดความนิยม ทั้งนี้ ประชานิยมที่เน้นการกระจายทรัพยากรมาจากการมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความยากจนในสังคมชนบท ขณะที่ประชานิยมในเรื่องชาติพันธุ์และศาสนา เป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างคนกลุ่มใหญ่และคนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ ประชานิยมก้าวหน้าจะเน้นในเรื่องของการปกครองและประชาธิปไตย การป้องกันการทุจริต และการเมืองที่มีความแตกต่าง ขณะที่ประชานิยมแบบอำนาจนิยม (Authoritarian Populism) มาจากการแข่งขันทางการเมืองการปกครอง ทั้งนี้ การศึกษาของเครือข่ายวิจัยประชาธิปไตยแห่งเอเชียแสดงให้เห็นว่าในสังคมของประเทศที่เป็นประชาธิปไตย 11 ประเทศในเอเชียนั้น แม้รูปแบบของประชานิยมมีความแตกต่างแต่บางประเทศก็มีความซับซ้อนและผสมผสานกัน ซึ่งการศึกษานี้ถือว่าเป็นการเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อที่จะปกป้องประชาธิปไตยด้วย



โดยที่ประชานิยมก้าวหน้าเกี่ยวข้องกับประชานิยมทางการเมือง ประกอบไปด้วยประชานิยมที่เน้นอำนาจนิยมและเน้นความก้าวหน้าของประชาธิปไตย ประชานิยมทางการเมืองให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวของประชาชนในการต่อต้านชนชั้นนำที่ทุจริต และนโยบายของรัฐบาลที่ล้มเหลว นอกจากนี้ ประชานิยมทางการเมืองสามารถที่จะแบ่งเป็นสองแนวโดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนในแนวตั้ง การเคลื่อนไหวในทางตรงกันข้ามขึ้นอยู่กับค่านิยมเสรีของพลเมืองที่กระตือรือร้น และคาดหวังให้ผู้นำทางการเมืองและผู้แทนต้องมีสำเนียงรับผิดขอต่อประชาชน นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพทางการเมือง แต่ชนิดของประชานิยมแบบนี้จะยังคงตอบสนองต่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย ดังตัวอย่างในประเทศเกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งมีกระบวนการที่นำไปสู่การขับเคื้อนให้เกิดความก้าวหน้า และเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม ถือว่าเป็นประชานิยมที่ก้าวหน้า ในทัศนะของผู้ศึกษา ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของประชานิยมลักษณะนี้ก็คือ องค์กรประชาสังคม (Lee, 2021, pp.21-38; Wu and Chu, 2021, pp.38-60)

ในอีกมุมหนึ่ง ประชานิยมในประเทศฟิลิปปินส์และปากีสถาน ก็ถือว่าเป็นประชานิยมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองแต่เป็นประชานิยมอำนาจนิยม (Authoritarian Populism) ซึ่งผู้นำทางการเมืองหรือชนชั้นนำที่ปกครองประเทศเป็นผู้ขับเคื้อนการสนับสนุนของประชาชนเพื่อที่จะเสริมสร้างอิทธิพลของตัวเอง เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ในช่วงประธานาธิบดีดูเตอร์ต่มีอำนาจ ทั้งนี้ ประชานิยมของดูเตอร์ต่เป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงผู้นำเผด็จการปกครองประเทศและนำไปสู่ผลกระทบที่เป็นทางลบมากกว่าทางบวก ขณะที่ประเทศปากีสถานมีประชานิยมที่น่าสนใจ คือ องค์กรศาลที่ก่อตั้งเป็นสถาบันเพื่อได้รับความนิยมจากประชาชน และองค์กรศาลได้รับการสนับสนุนจากการทำงานอย่างกระตือรือร้นในการบริการประชาชน นอกจากนี้ ศาลสูงก็ให้ความชอบธรรมกับการรัฐประหารของทหารและหลายครั้งได้สนับสนุนการขับไล่ นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามความต้องการของทหาร (Magno, 2021, pp.61-79; Riaz, 2021, pp.80-96)

ส่วนประชานิยมที่เน้นการกระจายทรัพยากร (Redistributive Populism) ถือว่าเป็นประชานิยมที่ใส่ใจกับเรื่องของเศรษฐกิจ ซึ่งนำมาใช้โดยนักการเมืองหรือรัฐบาลเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการหาเสียงเลือกตั้ง หรือเป็นชุดของนโยบายที่เน้นสวัสดิการ ทั้งนี้ เป็นการให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปในนโยบายที่คิดว่าจะได้รับความนิยมจากประชาชนมากกว่าตามความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และการใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ มักจะเกินความสามารถของรัฐ นโยบายประชานิยมแบบนี้จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของประชานิยมที่มาจากข้างบน (top down policy) ดังในกรณีของประเทศอินเดียและประเทศไทย ซึ่งประเทศอินเดียมีประวัติศาสตร์อันยาวนานของประชานิยมที่มีการเคลื่อนไหวของประชาชนมาโดยตลอด เพื่อที่จะต่อสู้กับความเหลื่อมล้ำและแก้ปัญหาการทำลายสภาพแวดล้อม ตลอดจนปกป้องความเป็นอยู่ของเกษตรกร ประชานิยมของอินเดียมีฐานรากมาจากรูปแบบของการปฏิรูปเพื่อเสรีภาพ ซึ่งนำมาสู่ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น มาตรการประชานิยมในการกระจายทรัพยากร จึงถูกนำมาใช้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ประกันการจ้างงานในชนบท (Kaustuv Chakrabarti and Kaustuv Kanti Bandyopadhyay, 2021, pp.97-120) ขณะที่ประเทศไทยในยุครัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร นโยบายการกระจายทรัพยากรได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะลดความยากจนและเพื่อชนะการเลือกตั้ง เช่น นโยบายเรื่องของการประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ กองทุนหมู่บ้าน หรือ การลดหนี้ เป็นต้น (Bureekul et al., 2021, pp.121-135)

สำหรับประเทศมองโกเลีย ประชานิยมทางเศรษฐกิจเป็นการผสมระหว่างการใช้การเติบโตทางเศรษฐกิจร่วมกับประชานิยมแบบกระจายทรัพยากรเพื่อเป็นการหาเสียงทางการเมืองและสัญญาว่าจะให้เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว นักการเมืองมักใช้รายได้ของประเทศเพื่อที่จะบรรลุปเป้าหมายในการโฆษณาหาเสียง นักการเมืองของมองโกเลียจะเรียกตัวเองว่าเป็น “ลูกของประชาชน” ยืนอยู่เพื่อประเทศชาติ และพยายามที่จะดึงดูดให้เกิดความรู้สึกเห็นชอบ และชื่นชมกับตัวนักการเมือง (Erdenebileg et al., 2021, pp.136-146)

ส่วนมาเลเซียเป็นการผสมผสานระหว่างประชาานิยมแบบกระจาย ทรัพยากร และการปฏิรูปการเมืองจากข้างบน แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็น การดำเนินการมักเป็นเรื่องของการจัดการภายในพรรคการเมืองมากกว่า การขับเคลื่อนของมวลชนฐานราก (Halim and Azhari, 2021, pp.146-164)

อีกกลุ่มหนึ่ง คือประชาานิยมที่เน้นเรื่องของชาติพันธุ์และศาสนานั้น ปรากฏในอินโดนีเซีย ศรีลังกาและเมียนมา ประชาานิยมแบบนี้มักจะถูก เรียกว่าขวาจัด เพราะประชาานิยมลักษณะนี้จะต่อต้านการเข้ามาของผู้อพยพ หรือชนต่างชาติ รวมถึงผู้ใช้แรงงานต่าง ๆ ขณะที่ประชาานิยมที่เน้นชาติพันธุ์ และศาสนาเหล่านี้ แสดงถึงความใส่ใจกับความเป็นอยู่หรือการมีเอกลักษณ์ ของตัวเอง นอกจากนี้ ยังเป็นการต่อสู้ของชนกลุ่มน้อย ที่ต้องการอิสรภาพ ในการปกครอง นอกจากนี้ พรรคการเมืองบางพรรคก็ให้ความสำคัญกับ เรื่องนี้ โดยมักใช้ประชาชนที่สนใจในเรื่องนี้เป็นฐานการเมืองเพื่อรักษา การควบคุมทางการเมือง อินโดนีเซียเป็นสังคมมุสลิมที่ใหญ่ที่สุดในโลก แต่ประกอบไปด้วยชาติพันธุ์ต่าง ๆ มากมาย และเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญ กับความหลากหลาย (Nuryanti, 2021, p.165-175) ขณะที่ศรีลังกา ประชาชนส่วนใหญ่เป็นสิ่งล ส่วนน้อยเป็นทมิฬ และมีชาวคริสเตียนด้วย (Jayasinghe, 2021, pp.176-196) ขณะที่เมียนมามีความหลากหลายของ ชาติพันธุ์ต่าง ๆ จำนวนมาก และมีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ความหลากหลาย เหล่านี้นำมาสู่การพิจารณาในการสร้างประชาานิยมในกลุ่มคนที่ถือว่าเป็น คนส่วนใหญ่ของประเทศ (Thu, 2021, pp.197-210)

จะเห็นได้ว่าเอเชีย เป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม อีกทั้งมีชาติพันธุ์ต่าง ๆ ความแตกต่าง ทางสังคมในแต่ละประเทศมีอยู่มาก ดังนั้น การเกิดขึ้นของประชาานิยม จึงปรากฏในหลากหลายรูปแบบ และแต่ละรูปแบบมีกลุ่มเป้าหมายที่ แตกต่างกัน กลยุทธ์ในการดำเนินการจึงต่างกัน ผลที่เกิดขึ้นจึงต่างกันด้วย แม้จะไม่มี การขับเคลื่อนประชาานิยมอย่างแข็งขัน และแบ่งออกเป็น ขั้วการเมืองดังประเทศในภูมิภาคอื่น แต่ภูมิภาคเอเชียก็จัดว่าประชาานิยม ได้เข้ามาฝังรากในทางการเมืองของภูมิภาคนี้แล้ว

## 5. แนวคิดของประชาชนชาวไทยต่อประชานิยม

ประเทศไทย เป็นประเทศที่มีการเพิ่มขึ้นของการนำแนวคิดประชานิยม มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความนิยมทางการเมือง โดยเฉพาะสมัยรัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตร ประชาชนนิยมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการลดความยากจน และเป็นกลยุทธ์ในการเอาชนะการเลือกตั้ง จากการเลือกตั้งหลายครั้งที่ผ่านมา พรรคการเมืองแสวงหานโยบายที่จะสร้างคะแนนเสียงให้กับพวกตน ดังนั้น นโยบายประชานิยมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างแรงดึงดูดให้กับกลุ่มต่างๆ มากขึ้น จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2566 นโยบายประชานิยมถูกนำมาใช้ในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น ในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2562 มีพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายแบบอนุรักษนิยมและมีบางพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายแบบก้าวหน้า นอกจากนี้ยังมี พรรคการเมืองที่นำแนวคิดทางด้านการศรัทธาในศาสนาเข้ามาประกอบการหาเสียงอีกด้วย โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งครั้งแรก หลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็น การเลือกตั้งหลังจากที่ว่างเว้นไปเป็นเวลา 8 ปี จึงทำให้มีกลุ่มประชาชน ที่มีสิทธิเลือกตั้งครั้งแรกจำนวนหลายล้านคน ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ นโยบายประชานิยมที่จะดึงดูดคนกลุ่มนี้ จึงถูกนำมาใช้โดยพรรคการเมือง พรรคใหม่ ที่ถือว่าเป็นพรรคของคนรุ่นใหม่ และสอดคล้องกับความต้องการ ของนักเลือกตั้งสมัยแรกอีกด้วย

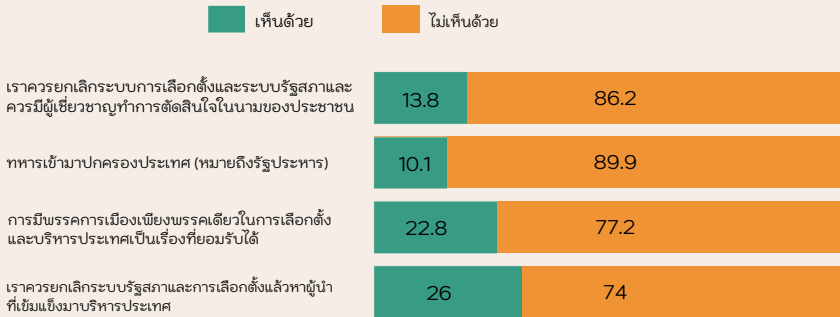
สำหรับการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2566 เป็นการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันสูง นโยบายประชานิยมในรูปแบบใหม่ๆ ได้ถูกนำมาใช้ และประสบความสำเร็จ จากการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้ง แสดงให้เห็นชัดเจนถึงประชานิยมในประเทศไทย ที่มีการปรับเปลี่ยนและมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ตลอดจนแนวคิด ของคนไทยก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ประกอบกับสถาบันพระปกเกล้า ได้ทำ การศึกษาเรื่องค่านิยมประชาธิปไตย และพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง ทั้ง 2 ครั้ง โดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนไทยต่อแนวทางประชานิยม ของพรรคการเมืองต่างๆ หลังจากการเลือกตั้ง ใน พ.ศ. 2562 และ 2566

จากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาจากการสุ่มตามความน่าจะเป็น จำนวน 1,532 และ 1,500 ตามลำดับ และพบประเด็นที่น่าสนใจที่สามารถอธิบายความเป็นไปหรือพลวัตของประชานิยมในประเทศไทยได้อย่างชัดเจน

คำถามที่ต้องการคำตอบ คือ ประชาชนไทยชอบประชานิยมแบบไหน การศึกษาครั้งนี้สามารถหาคำตอบจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน โดยใช้แบบสำรวจมาตรฐานของ Comparative Study of Electoral System (CSES) และได้สอบถามประชาชนถึงความพึงพอใจต่อประเด็นที่จะสนับสนุนการเป็นประชาธิปไตยหรืออยู่ตรงข้ามกับประชาธิปไตย ซึ่งแสดงนัยถึงความชอบธรรมของสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยใช้คำถาม 4 คำถาม คือ การยกเลิกระบบการเลือกตั้ง และระบบรัฐสภา เพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญมาตัดสินใจในนามประชาชน ทหารควรเข้ามาปกครองประเทศ การมีพรรคการเมืองพรรคเดียวเป็นที่ยอมรับได้ และควรยกเลิกระบบรัฐสภา และการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้นำที่เข้มแข็งเข้ามาบริหารประเทศ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ นั่นแสดงว่า ประชาชนชาวไทยยังยึดมั่นกับหลักการของประชาธิปไตย ดังนั้น การสนับสนุนประชานิยมแบบอำนาจนิยม อาจจะไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนไทยส่วนใหญ่ต้องการ อย่างไรก็ตาม มีประชาชนส่วนหนึ่งก็ยังยอมรับได้กับรูปแบบการปกครองที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย

## แนวโน้มที่ประชาชนจะพอใจเหตุการณ์ : ประชานิยมฝ่ายขวา

### ความชอบธรรมของประชาธิปไตย



ภาพ 3 ทศนคติต่อประเด็นประชานิยมแบบอำนาจนิยม หรือ ประชานิยมฝ่ายขวา พ.ศ. 2566

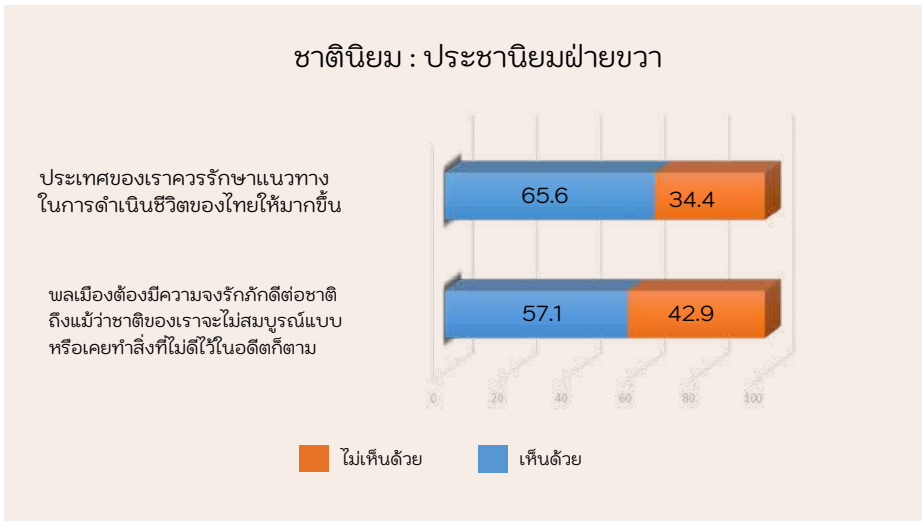
## แนวคิดชาตินิยม : ประชานิยมฝ่ายขวา

พลเมืองจะต้องมีความจงรักภักดีต่อชาติ ถึงแม้ว่าชาติของเราจะไม่สมบูรณ์แบบหรือเคยทำสิ่งที่ไม่ดีไว้ในอดีตก็ตาม



ภาพ 4 ทศนคติเรื่องชาตินิยม พ.ศ. 2566

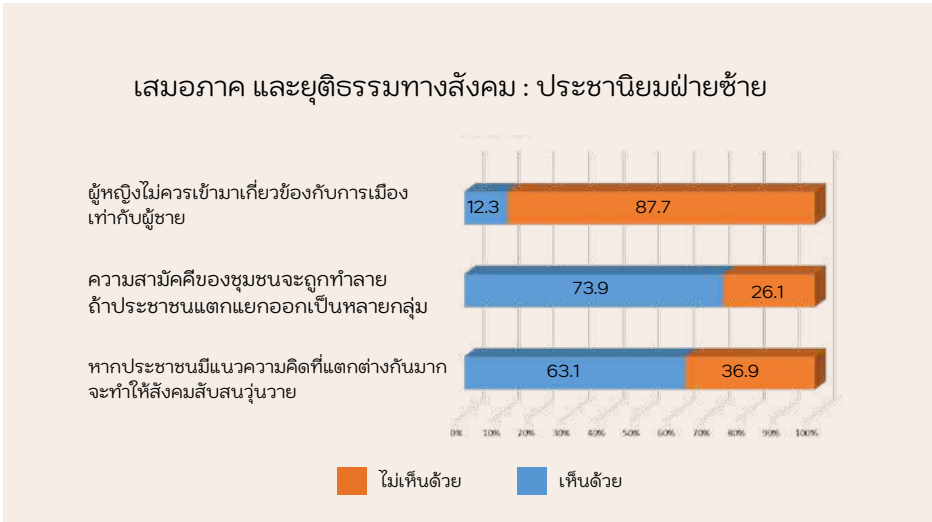
นอกจากนี้ ความจงรักภักดีต่อชาติ หรือการรักชาติของประชาชน ซึ่งจัดว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของประชานิยมฝ่ายขวาหรือกลุ่มอนุรักษ์ พบว่า ประชาชนไทยมีการสนับสนุนแนวคิดนี้ ประมาณร้อยละ 57.1 หรือประมาณครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ คนไทยกว่าครึ่งเห็นว่าการยอมรับว่า ควรรักษาการดำเนินชีวิตแบบไทยๆ ซึ่งหมายถึงความเป็นชาตินิยมของคนไทยยังคงมีอยู่นั่นเอง นักการเมืองบางส่วนจึงหันมาสร้างคะแนนนิยม โดยการมีนโยบายเรื่อง ชาตินิยม เพราะคนไทยกว่าครึ่งมีลักษณะยอมรับประชานิยมแบบที่ใส่ใจกับชาตินิยม ซึ่งจัดว่าเป็นประชานิยมแบบดั้งเดิม หรือประชานิยมฝ่ายขวา



**ภาพ 5** แนวคิดประชานิยมฝ่ายขวา พ.ศ. 2566

เมื่อสอบถามถึง นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการกีดกันสินค้าจากต่างประเทศซึ่งหมายถึงคุณสมบัติของประชานิยมฝ่ายขวาหรืออนุรักษ์ปรากฏว่า 3 ใน 4 ของประชาชนชาวไทยเห็นด้วย เพื่อปกป้องผู้ใช้แรงงานและชาวนา จึงเห็นว่าคุณลักษณะของประชาชนไทยบางส่วนมีการสนับสนุน

ประชาานิยมฝ่ายขวาหรือฝ่ายอนุรักษ์ และเมื่อศึกษาไปถึงความเป็นไปได้ที่ประชาชนชาวไทยจะสนใจแนวทางของประชาานิยมฝ่ายซ้าย



ภาพ 6 แนวคิดประชาานิยม ฝ่ายซ้าย พ.ศ. 2566

ลักษณะของประชาานิยมฝ่ายซ้ายจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคม ในเรื่องนี้ประชาชนชาวไทยให้ความสำคัญกับเรื่องของความเสมอภาคมากที่สุด โดยกว่าร้อยละ 80 เห็นว่าผู้หญิงเท่าเทียมกับผู้ชาย โดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ซึ่งมีเพียงร้อยละ 12.3 เท่านั้นที่เห็นว่าผู้หญิงไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่วนแนวคิดในเรื่องของความหลากหลายทางความคิดจะทำให้สังคมสับสน ประชาชนร้อยละ 63.1 เห็นด้วย ขณะที่ร้อยละ 73.9 เห็นด้วยว่าความสามัคคีของชุมชนจะถูกทำลายถ้าประชาชนแตกแยกเป็นหลายกลุ่ม คำตอบเหล่านี้สามารถอธิบายได้ว่า ประชาชนชาวไทยยังมีแนวคิดในเรื่องของการไม่ยอมรับความหลากหลายทางความคิด แต่ยอมรับความเสมอภาคระหว่างเพศ



## ประชานิยมของไทย

### ฝ่ายอนุรักษ์

- เห็นด้วยกับการปกครองโดยผู้นำที่เข้มแข็ง
- ชาตินิยม
- ไม่ชอบให้ต่างชาติมาแย่งงานและกุมอำนาจเศรษฐกิจ

### ฝ่ายกลาง

- เน้นสมดุลอำนาจทุกฝ่าย
- ยอมรับความเสมอภาคระหว่างเพศ

### ฝ่ายเสรีภาพ

- เน้นเสรีภาพในการแสดงออก
- เคารพความหลากหลาย

ภาพ 7 ประชานิยมของไทย พ.ศ. 2566

การศึกษานี้ แสดงถึงลักษณะของการเป็นประชานิยมของคนไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ 1) ประชานิยมแบบอนุรักษ์ ซึ่งอธิบายได้ว่าเป็นแนวทางใกล้เคียงกับประชานิยมฝ่ายขวา 2) ประชานิยมฝ่ายกลาง และ 3) ประชานิยมฝ่ายเสรีภาพ หรือ คล้ายกับประชานิยมก้าวหน้า หรือฝ่ายซ้าย ทั้งนี้ ฝ่ายอนุรักษ์นั้นเห็นด้วยกับการปกครองที่มีผู้นำที่เข้มแข็ง ประชาชนไทยส่วนหนึ่งยังมีลักษณะของชาตินิยมสูงและไม่ชอบให้คนต่างชาติเข้ามาแย่งงานและกุมอำนาจทางเศรษฐกิจ ส่วนประชานิยมฝ่ายกลางเป็นกลุ่มที่เน้นสมดุลอำนาจและยอมรับความเสมอภาคระหว่างเพศ ขณะที่ประชานิยมฝ่ายเสรีภาพเน้นเสรีภาพในการแสดงออกและเคารพความหลากหลาย

การศึกษานี้ นำแนวทางประชานิยมไปพิจารณากับการศึกษาทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองครั้งที่ผ่านมา ซึ่งพบสิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการนำนโยบายประชานิยมไปใช้เพื่อสร้างคะแนนนิยมของพรรคการเมืองต่าง ๆ ดังการนำเสนอในส่วนต่อไป

## 6. ผลของนโยบายประชานิยมและความนิยมต่อพรรคการเมือง

ในการศึกษาถึงพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งที่ได้มีการศึกษากันในนานาประเทศ มักศึกษาถึงจุดยืนของประชาชนว่าตนเองอยู่ฝ่ายไหน และพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีในประเทศนั้นอยู่ฝ่ายไหน ตลอดจนประชาชนเลือกอย่างไร โดยให้ประชาชนได้ระบุตัวเองว่าเป็นอยู่จุดไหนระหว่างฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา ซึ่งในอดีตการสอบถามในลักษณะนี้คนไทยมักไม่สามารถระบุตนเองได้ และไม่คิดว่าประเทศไทยมีฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา และยังวางตัวเองอยู่ตรงกลาง ดังเช่นในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลหลังจากการเลือกตั้ง พบว่า จากคะแนนที่ประชาชนให้ตนเองคือ 0 เป็นฝ่ายซ้ายสุดขั้ว และ 10 คือฝ่ายขวาสุดขั้ว และประชาชนวางตนเองอยู่ที่คะแนน 5.5 นั่นคือเป็นขวากลาง ขณะที่วางพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีการแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งนั้นอยู่ในระดับค่อนข้างเป็นกลางโดยมีพรรคการเมืองที่ถูกประชาชนวางให้เป็นสายกลางก็คือพรรคการเมืองที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับรัฐบาลในยุคนั้น ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจาก การแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. โดยพรรคเพื่อชาติ จะถูกวางว่าเป็นพรรคที่เป็นฝ่ายซ้ายที่สุด คะแนนอยู่ที่ 4.1 รองลงมาคือ รวมไทยสร้างชาติ เพื่อไทย พลังท้องถิ่นไทย อนาคตใหม่ ชาติพัฒนา ชาติไทยพัฒนา เสรีรวมไทย ภูมิใจไทย ซึ่งอยู่ในระดับคะแนนที่ค่อนข้างไปทางกลางซ้าย ส่วนรวมพลังประชาชาติไทย พลังประชารัฐและประชาธิปไตย ซึ่งในขณะนั้นพรรคพลังประชารัฐถูกก่อตั้งโดยผู้ที่สนับสนุนทหารอยู่ที กลางขวา และตัวประชาชนเองวางตนเองไว้ที่ 5.5 นั่นคือกลางขวา ประชาชนส่วนหนึ่งที่ระบุตนเองว่าเป็นกลางขวาส่วนมากจะเลือกพรรคเพื่อไทย ถึงหนึ่งในสี่และเลือกพลังประชารัฐ ร้อยละ 15 อนาคตใหม่ ร้อยละ 12.7 และประชาธิปไตย ร้อยละ 10.1 ในการเลือกตั้งครั้งนั้นประชาชนส่วนใหญ่ จะเลือกพรรคเพื่อไทย แต่พรรคเพื่อไทยมิได้ตั้งรัฐบาลเพราะไม่สามารถ

ได้คะแนนเสียงในรัฐสภาที่รวมกันแล้วเกินครึ่ง แสดงว่าในการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประชาชนส่วนมากยังวางตนเองเป็นกลางขวา และไม่มีพรรคการเมืองที่อยู่ในซ้ายหรือขวาอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งครั้งนั้นมีพรรคการเมืองใหม่ซึ่งเป็นที่รวมของคนรุ่นใหม่เกิดขึ้น คือ พรรคอนาคตใหม่ ที่ประชาชนให้ความสนใจและมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงคะแนนเป็นครั้งแรกจำนวนมากสนับสนุนอีกด้วย และในจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ตอบแบบสอบถามในครั้งนี้อีกกว่าร้อยละ 10 ตอบว่าเลือกพรรคนี้

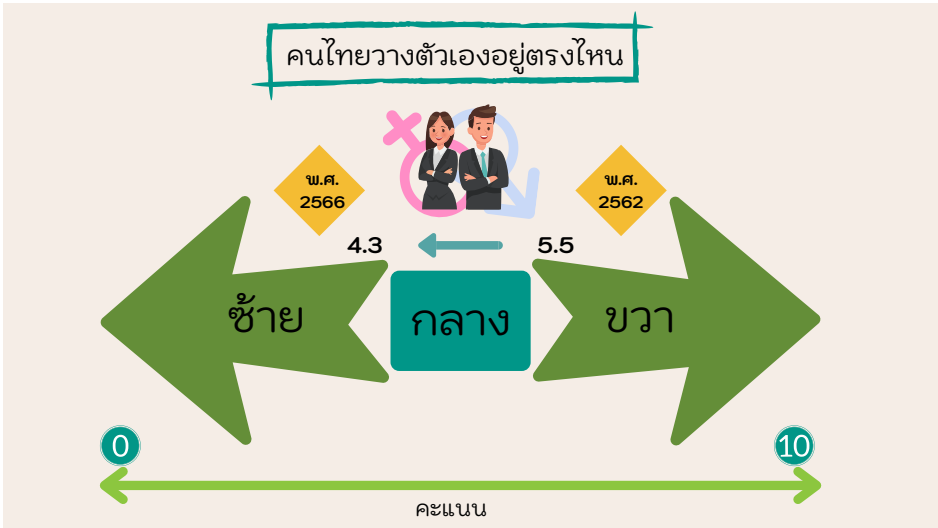
ส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2566 สถาบันพระปกเกล้าได้มีการรวบรวมข้อมูลอีกครั้งหนึ่งหลังการเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน ถึง 15 กันยายน พ.ศ. 2566 พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดทางการเมืองของประชาชน โดยประชาชนวางตนเองจากกลางขวาไปเป็นกลางซ้าย และสามารถระบุพรรคการเมืองให้มีความแตกต่างทางอุดมการณ์อย่างชัดเจน โดยวางพรรคการเมืองที่เคยเป็นฝ่ายรัฐบาลทุกพรรคอยู่ทางขวา พรรคการเมืองเหล่านั้นเป็นพรรคการเมืองที่ใช้นโยบายประชานิยมแบบอนุรักษ์ ซึ่งพรรครวมไทยสร้างชาติถูกวางไว้ที่คะแนน 7.1 จาก 10 พลังประชารัฐ 7.0 ซึ่งสองพรรคนี้เป็นพรรคที่สนับสนุนอดีตผู้นำรัฐบาล คือ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลเดิม คือ ประชาธิปัตย์และภูมิใจไทยถูกวางไว้ที่คะแนน 6.0 และ 6.3 ส่วนชาติไทยพัฒนาอยู่ที่ 5.6 ซึ่งเป็นกลางขวา ส่วนพรรคที่ถูกมองว่าเป็นกลางซ้าย คือ ไทยสร้างไทยและเพื่อไทย ส่วนก้าวไกลและเป็นธรรมถูกวางไว้เป็นฝ่ายซ้าย คือ 3.8 และ 3.2 ตามลำดับ



## พรรคการเมืองที่เลือกในการเลือกตั้ง พ.ศ.2566

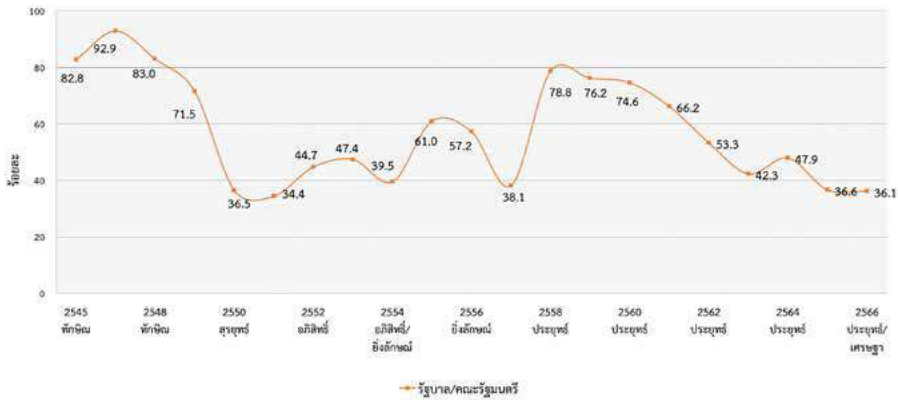
ความเห็นว่า พรรคการเมือง... เป็นพรรคฝ่าย ข้างที่เอื้อถึงเรา	ค่าเฉลี่ย	พรรคการเมืองที่เลือก ในการเลือกตั้งวันที่ 14 พฤษภาคม 2566												รวม	
		พรรค ประชาธิปัตย์	พรรคเพื่อ ไทย	พรรคเพื่อ ประชาชน	พรรคพลัง ชาติ	พรรคสร้าง ชาติ	พรรคก้าว ไกล	พรรคเสรี รวมไทย	พรรคชาติ พัฒนา	พรรคไทย สร้างไทย	พรรค ภูมิใจไทย	พรรค ชาติไทย พัฒนา	พรรค ประชาธิปัตย์		พรรค ชาติไทย
พรรคฝ่ายซ้าย	3.2	5.1	31.6	4.8	4.3	39.5	0.7	0.1	4.8	7.9	0.4	0.3	0.1	100.0	
พรรคฝ่ายขวา	3.8	5.0	31.0	4.3	3.3	42.0	0.8	0.2	4.5	7.3	0.3	1.0	0.3	100.0	
พรรคกลาง	4.3	4.3	32.1	4.9	3.7	40.0	0.6	0.1	5.1	7.4	0.3	1.2	0.4	100.0	
พรรคกลาง	4.3	3.2	33.3	3.8	2.0	45.7	0.6	0.1	5.0	5.0	0.1	0.7	0.3	100.0	
พรรคกลาง	4.8	4.6	30.9	5.6	3.0	38.6	0.8	0.2	6.2	8.3	0.2	1.2	0.3	100.0	
พรรคกลาง	5.1	4.2	31.4	3.8	1.9	43.6			5.4	9.0	0.3	0.3	0.2	100.0	
พรรคกลาง	5.1	5.1	28.0	4.3	0.8	52.1	0.4		4.7	3.9		0.8		100.0	
พรรคกลาง	5.3	5.0	26.1	3.8	2.3	48.7	0.4		1.1	8.8		3.8		100.0	
พรรคกลาง	5.5	5.4	28.7	1.9	2.2	47.8	1.0		4.1	8.3	0.6			100.0	
พรรคกลาง	5.6	5.1	27.7	1.9	4.5	50.8	1.6			8.0	0.3			100.0	
พรรคกลาง	6.0	5.4	27.3	2.9	2.5	44.7	1.1	0.2	5.9	9.0		0.7	0.2	100.0	
พรรคกลาง	6.3	4.4	30.4	2.5	3.3	42.4	1.0	0.2	5.4	9.7	0.4	0.4		100.0	
พรรคกลาง	7.0	4.8	32.8	4.2	3.9	38.5	0.8	0.2	4.8	8.4	0.6	0.5	0.3	100.0	
พรรคกลาง	7.1	5.6	31.0	4.1	4.6	39.4	0.8	0.2	5.2	7.5	0.7	0.5	0.3	100.0	
	10.0														

ภาพ 9 การวางตนเองและพรรคการเมือง ในจุดได้ระหว่างฝ่ายขวาและซ้าย พ.ศ. 2566



ภาพ 10 คนไทยกับประชานิยม

การเลือกตั้งที่ผ่านมา มีพรรคการเมืองหลายพรรคที่แสดงจุดยืนเป็นกลาง ส่วนพรรคที่มีนโยบายก้าวหน้าอย่างชัดเจนนั้นกลับเป็นพรรคที่ประชาชนได้ให้ความสนับสนุนอย่างมาก เพราะประชาชนที่มองว่าพรรคก้าวไกลเป็นพรรคฝ่ายซ้ายอย่างมากเลือกก้าวไกลถึงเกือบร้อยละ 40 ที่น่าสนใจก็คือประชาชนที่มองว่าพรรคพลังประชารัฐเป็นฝ่ายขวาอย่างชัดเจนเลือกพลังประชารัฐเพียงร้อยละ 4.2 นั่นคือการเลือกเพราะชอบในอุดมการณ์เดียวกัน เป็นขวาเหมือนกันมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 10 เช่นเดียวกับพรรครวมไทยสร้างชาติที่สนับสนุน พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาอย่างชัดเจนได้คะแนนจากคนที่มองว่าตนเองเป็นขวาอย่างมากเพียงร้อยละ 4.6 แต่คนที่มองว่า พรรครวมไทยสร้างชาติเป็นขวากลับเลือกพรรคก้าวไกลถึงร้อยละ 39.4 และเลือกเพื่อไทยถึงร้อยละ 31 ทั้งนี้ เพราะแนวคิดของประชาชนได้เปลี่ยนไป และหันมาเลือกพรรคที่มีนโยบายก้าวหน้ามากขึ้นตลอดจนอยู่ฝั่งตรงข้ามกับรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมาที่อาจยังไม่ถูกใจ ซึ่งแสดงได้จากคะแนนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลที่ลดลง



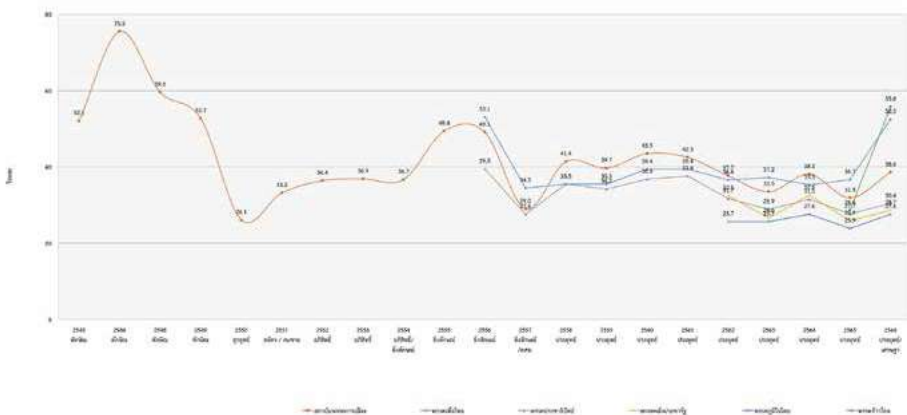
ความเชื่อมั่น รัฐบาล พ.ศ. 2545 - 2566

สำรวจโดย  
สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า  
ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ

### ภาพ 11 ความเชื่อมั่นรัฐบาล

**ที่มา:** ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่างๆ พ.ศ. 2545 - 2566 (สถาบันพระปกเกล้า, สำนักวิจัยและพัฒนา และสำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566)

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ความเชื่อมั่นในพรรคการเมืองกลับเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงความเชื่อมั่นในพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความแตกต่างออกไป การที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นในพรรคการเมืองสูงขึ้นนี้ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดที่แต่เดิมพรรคการเมืองได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในระดับต่ำเมื่อเทียบกับองค์กรทางการเมืองอื่นๆ แต่ในช่วงการเลือกตั้งพรรคการเมืองมีการแข่งขันกันทางนโยบายและแสดงจุดยืนอย่างชัดเจน มีการนำแนวทางประชานิยมที่หลากหลายมาประยุกต์ใช้ ทำให้ประชาชนมองว่าพรรคการเมืองนั้นมีการทำงานแข่งขันกันและสามารถเป็นตัวแทนของพวกเขาได้จึงฝากความหวังไว้กับพรรคการเมืองที่พวกเขาชื่นชอบ



**ความเชื่อมั่น พ.ศ. 2545 - 2566** สำรวจโดย  
สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า  
ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ

### ภาพ 12 ความเชื่อมั่นในพรรคการเมือง

**ที่มา:** ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2545 - 2566 (สถาบันพระปกเกล้า, สำนักวิจัยและพัฒนา และสำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566)

ดังนั้น จากการนำเสนอแนวคิดประชานิยมดังกล่าวแล้ว และเมื่อประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยก็พบว่า ประชาชนชาวไทยเริ่มมีความเข้าใจกับการออกแบบนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อที่จะดึงดูดความสนใจและนำมาซึ่งการได้คะแนนเสียงและสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น นโยบายประชานิยมแบบก้าวหน้าจึงเป็นนโยบายที่ได้ผลในการเลือกตั้งที่ผ่านมาในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปก็จะพบว่าไม่เพียงตัวนโยบายของพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน และผลงานของรัฐบาลที่ผ่านมาทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจได้ว่า จะลงคะแนนอย่างไร ประกอบกับแนวคิดที่อยากจะเปลี่ยนแปลง



อย่างไรก็ตาม แม้ความหวังของประชาชนที่ต้องการเปลี่ยนแปลง  
ทางการเมืองแสดงออกอย่างชัดเจนจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา แต่จะรวมตัว  
กันตั้งรัฐบาลก็อาจไม่ได้มาจากพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากที่สุด  
ในสภาเสมอไปด้วยข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลที่ปกครองประเทศอยู่  
ในปัจจุบันจึงเป็นรัฐบาลที่มาจากการผสมระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายขวา  
และพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายในสายตาของประชาชน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้  
ผลงานยังไม่เป็นที่ถูกใจของประชาชนมากนัก เพราะแนวคิดทางการเมือง  
ที่แตกต่างกันทำให้การดำเนินการยังไม่เห็นผล การศึกษานี้จึงพบสิ่งที่  
สำคัญก็คือ ประชาชนชาวไทยเปลี่ยนแปลงระดับของค่านิยมที่สนับสนุน  
ประชานิยม จากฝ่ายขวากลางกลายเป็นฝ่ายสายกลาง ในช่วง 4 ปีของ  
การดำรงตำแหน่งของกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนการรัฐประหาร

## 7. สรุป

ประชานิยมเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทาง  
การเมืองและสังคม ตลอดจนวนรูปแบบของประชานิยมมีความแตกต่างกัน  
มีการเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตไม่สามารถจำแนกได้อย่างชัดเจนและไม่จำเป็น  
ที่จะต้องแยกออกเป็นสองขั้วของประชานิยมเสมอไป ด้วยเหตุแห่งปัจจัย  
ผลักดันทั้งจากภายนอกและภายในสังคมนั้นเอง ที่ทำให้แนวคิดประชานิยม  
ถูกนำมาใช้ในสภาวะการณ์ที่ต่างกัน แต่มักเป็นไปเพื่อสร้างความนิยม  
ทางการเมือง ประกอบกับลักษณะโครงสร้างของประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป  
การเข้าถึงเทคโนโลยี ข่าวสาร ความรู้ และอิทธิพลจากภายนอก รวมถึง  
ปัจจัยภายในที่มาจากการดำเนินงานของผู้ปกครองหรือรัฐบาลก็มีผลต่อ  
การกำหนดจุดยืนของนักการเมือง และพรรคการเมืองว่าจะวางตัวอย่างไร  
รูปแบบของประชานิยมแบบเดิม และเน้นไปที่การแก้ปัญหาความยากจน  
เป็นหลัก ดังเช่นในประเทศอินเดียและไทยในอดีตยังไม่เพียงพอที่จะนำมาสู่  
การได้คะแนนนิยมมากขึ้น แม้เป็นนโยบายที่จำเป็นแต่ยังไม่เพียงพอที่จะ

ก่อให้เกิดการสนับสนุนจากประชาชน ด้วยเหตุนี้ ในหลายประเทศจึงมีการนำเสนอนโยบายที่แตกต่างไปจากเดิม ตลอดจนมีการศึกษาค่านิยมของประชาชนและอารมณ์ทางการเมืองของประชาชนในขณะนั้นประกอบเพื่อใช้ในการต่อสู้ทางการเมืองดังเช่นในประเทศยุโรป ส่วนในเอเชียพบว่า การถูกกดทับทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยก็มีผลที่จะทำให้เกิดนโยบายประชานิยมเพื่อให้ได้คะแนนเสียงจากชนกลุ่มน้อยเอง และจากประชาชนที่ไม่ชอบประชานิยมแบบอำนาจนิยม อย่างไรก็ตาม ในบางสังคมประชานิยมฝ่ายขวายังเป็นที่ชื่นชอบเพราะการบริหารงานของรัฐบาลที่เปิดกว้างรับคนต่างชาติเข้ามามากขึ้น ทำให้ประชาชนของประเทศนั้นได้รับความเดือดร้อนจึงหันมาสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายไปทางขวา และปกป้องความเป็นชาติ

จากกรณีของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดทางการเมืองของประชาชนอันเกี่ยวข้องกับประชานิยมสอดคล้องกับการศึกษาของ Norris และ Inglehart (2019) และ Diamond (2019) ว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้มาจากการเปลี่ยนแปลงทางประชากรซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและค่านิยมก้าวหน้าที่มีมากขึ้น และไม่ต้องถอยร่นกับค่านิยมแบบดั้งเดิม และใช้นโยบายประชานิยมแบบเดิมที่เคยประสบความสำเร็จ ดังในการศึกษาที่พบว่า (Bureekul, et.al., 2021) ทุกพรรคการเมืองดูเหมือนจะใช้แนวทางที่นำนโยบายประชานิยมที่เน้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจมากขึ้นจึงดูคล้ายกัน แต่สิ่งที่ต่างคือความก้าวหน้าในการนำไปสู่การปรับเปลี่ยนสังคมสู่อนาคตที่พึงปรารถนาของประชาชน รวมถึงการไม่พอใจชนชั้นนำทางการเมืองที่ไม่ใส่ใจต่อความต้องการของประชาชนทั่วไป อีกทั้งความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนอยากจะเปลี่ยนแปลงและสนับสนุนขบวนการหรือพรรคการเมืองที่เสนอแนวนโยบายที่เป็นทางออกที่เรียบง่ายและชัดเจนมากกว่า สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองอย่างชัดเจนจากผู้นำประชานิยมที่ใช้วาทกรรมเพื่อจำแนกกลุ่มของตนออกจากกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองอื่นๆ

โดยสรุป ลักษณะประชานิยมมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาตาม  
สภาวะการณ์ “ไม่ใช่การเปลี่ยนกระแสเรื่องขวาไปซ้าย แต่ต้องการเปลี่ยน  
จากทิศทางปัจจุบันไปตรงกันข้ามมากกว่า” (Anti-Establishment Populism)

# รายการอ้างอิง

## ภาษาไทย

- นิธิ เอื้องจำนงค์. (2566). *ประชานิยมสายกลางในยุโรป คุณลักษณะสำคัญและนัยที่มีต่อประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า, สำนักวิจัยและพัฒนา และสำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2545 – 2566*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

## ภาษาอังกฤษ

- Bureekul, T. et.al. (2021). Populism in Thailand. In Lee, S J. et al. (Eds.), *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.121–135). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Burton, C. (2009). Review of How East Asians View Democracy, by Y. Chu, L. Diamond, A. J. Nathan, and D. C. Shin. *Pacific Affairs*, 82(2), 315–317. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/25608874>
- Chu, Yun-han, Diamond, Larry, Nathan, Andrew J. and Shin, Doh Chull. (2008). *How East Asians View Democracy*. New York: Columbia University Press.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Henry Holt and Company.
- Diamond, L. (2015)A. *In Search of Democracy*. London: Routledge.
- Diamond, L. (2015)B. Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.
- Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. New York: Penguin Press.
- Erdenebileg, G. et.al. (2021). Populism as a Phenomenon: Signs of Populism in Mongolian Development. In Lee, S J. et al. (Eds.), *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.136–146). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Frank, T. (2020). *People Without Power: The War on Populism and the Fight for Democracy*. Melbourne, Vic: Scribe.
- Goodwyn, L. (1978). *The Populist Moment: A Short History of the Agrarian Revolt in America*. New York: Oxford University Press.
- Halim, F. A. and Azhari, A. (2021). The Changing Nature of Populism in Malaysia. In Lee, S J. et al. (Eds.), *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.147–162). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Hawkins, K. A., and Kaltwasser, C.R. (2017). The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, and Analysis. In Kirk Andrew Hawkins, Ryan E. Carlin, Levente Littvay and Cristóbal Rovira Kaltwasser (Eds.), *The Ideational Approach to Populism* (pp.1-26). Abingdon, Oxon: Routledge
- Taggart, P.(2004). Populism and representative politics in contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, 9(3), 269-288.

- Holden M. and Macaskill A. (2024). *As Europe turns right, UK voters reject Conservative populism*. Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/world/europe/europe-turns-right-uk-voters-reject-conservative-populism-2024-07-05/>
- Inglehart, R., and Norris, P.(2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jayasinghe, P.(2021). Hegemonic Populism: Sinhalese Buddhist Nationalist Populism in Contemporary Sri Lanka. In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.176–196). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Judis, J. B. (2016). *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. New York: Columbia Global Reports.
- Kaustuv Chakrabarti and Kaustuv Kanti Bandyopadhyay (2021) Populism in Contemporary Indian Politics. In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.97–120). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Lee, S J. et al. (2021). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts*. Printforce. The Netherlands: Brill.
- Lee, S. J. (2021). South Korea's Tamed Populism: Popular Protests from Below and Populist Politics from the Top. In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts*. Print force (pp.21-37), The Netherlands: Brill.
- Levitsky, S., and Roberts, K. M. (Eds.). (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Laclau, Ernesto. (2005). *On populist reason / Ernesto Laclau*. New York : Verso

- Magno, F. A. (2021). Chapter 3 Contemporary Populism and Democratic Challenges in the Philippines. In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.61-79). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Moffitt, B. (2016). *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation*. Stanford: Stanford University Press, 45-65.
- Mouffe, C. (2019). *For a Left Populism*. Brooklyn and London: Verso.
- Mudde, C. (2004). *The Populist Zeitgeist. Government and Opposition*, Volume 39, Issue 4, 2004, pp.541 – 563. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mudde, C., and Kaltwasser, C. R. (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48(2), 147-174.
- Mudde, C., and Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Norris, P.(2005). *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P.(2017). *Strengthening Electoral Integrity*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P., and Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuryanti, S. (2021). Populism in Indonesia: Learning from the 212 Movement in Response to the Blasphemy Case against Ahok in Jakarta. In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.165-175). Printforce, The Netherlands: Brill.

- Riaz, A. (2021). Judicial Populism and Its Impact on the Quality of Democracy in Pakistan. In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.80-94). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Solace Global. (2024). *The Populist Wave and Polarization in Europe in 2024*. Retrieved from <https://www.solaceglobal.com/report/populism-europe-2024/>.
- Thu. M. (2021). Populism in Myanmar, In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.197-210). Printforce, The Netherlands: Brill.
- Wu, C. and Chu. Y. (2021). Populism in Taiwan: A Bottom-Up Model. In Lee, S J. et al. (Eds.). *Populism in Asian Democracies; Features, Structures, and Impacts* (pp.38-58). Printforce, The Netherlands: Brill.





# ประวัติผู้เขียน



## นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

### วุฒิการศึกษา

- ปริญญาตรี บริหารธุรกิจ สาขาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ปริญญาโท บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

### ประวัติการทำงาน/ ประวัติรับราชการ

- เลขาธิการ 22 ธันวาคม 2565 – ปัจจุบัน  
สถาบันพระปกเกล้า
- รองเลขาธิการ 12 มกราคม 2554 – 21 ธันวาคม 2565  
สถาบันพระปกเกล้า
- ผู้ช่วยเลขาธิการ 7 มิถุนายน 2550 - 11 มกราคม 2554  
สถาบันพระปกเกล้า
- ผู้อำนวยการ 1 สิงหาคม 2542 - 6 มิถุนายน 2550  
สำนักงานเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

### เครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดที่ได้รับ

ประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.) 5 ธันวาคม 2551



## ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์

อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

### การศึกษา

- ปริญญาเอก ร.ด. (รัฐศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาตรี ร.บ. (รัฐประศาสนศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (สาขานโยบายสาธารณะ)

### ความเชี่ยวชาญ

- เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา (เกาหลีศึกษา)
- โลกาภิวัตน์และการปรับตัวของรัฐ
- ประชาธิปไตยเปรียบเทียบ
- เศรษฐกิจการเมืองเปรียบเทียบ
- ความมั่นคงมนุษย์
- การเมืองว่าด้วยการพัฒนา

## ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- นิธิ เนื่องจำนงค์. *ประชานิยมในโลกที่เหลื่อมล้ำ* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2563).
- นิธิ เนื่องจำนงค์. “การเมืองว่าด้วยพรรคการเมืองของเกาหลีใต้ในยุคหลังสามคิม: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง,” *วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ* 6:2 (2563): 31-84.
- Nithi Nuangjamnong, “Book Review: Populism the Story of the Blind Men and the Elephant,” *King Prajadhipok’s Institute Journal of Democracy and Governance* 2 (April 2020): 122-126.
- Surangrut Jumnianpol and Nithi Nuangjamnong, “Human Security in Practice in Thailand,” in *Human Security Norms in East Asia*, edited by Yoichi Mine, Oscar Gomez and Muto Ako (New York: Palgrave Macmillan, 2019).
- Surangrut Jumnianpol, Nithi Nuangjamnong and Sompong Srakaew, “Trafficking of Fishermen in Southeast Asia: Sovereignty Questions and Regional Challenges,” in *Human Security and Cross-border Cooperation in East Asia*, edited by Carolina Hernandez, Eun Mee Kim, Yoichi Mine and Ren Xiao (New York: Palgrave Macmillan, 2019).
- นิธิ เนื่องจำนงค์ และวริศรา อิมพิทักษ์, “การเกิดขึ้น การตกต่ำ และการกลับมาอีกครั้งของอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ญี่ปุ่น,” *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 45:1 (2562): 50-76.
- ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์ (บรรณาธิการ). *ประชาธิปไตยและกระแสอนุรักษ์นิยมในเอเชียตะวันออกเฉียง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).



## ศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### การศึกษา

- ปริญญาตรี ร.บ. การปกครอง เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เจริญทอง (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- ปริญญาโท M.A. Political Science (Johns Hopkins University)
- ปริญญาเอก Ph.D. Area Studies (Kyoto University)

### ความเชี่ยวชาญ

- การเมืองเปรียบเทียบ
- พรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง

### ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. 2561. *การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เปรียบเทียบ: เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย ชิลี อาร์เจนตินา ตุนิเซีย ไนจีเรีย ยูเครน และโปแลนด์*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

- สิทธิพรณ นกสวน สวัสดิ์. 2561. *ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : สยามปริทัศน์.
- สิทธิพรณ นกสวน. 2557. *การเมืองอเมริกัน : โครงสร้าง สถาบัน กระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิทธิพรณ นกสวน. 2557. *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : มุลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.
- Siripan Nogsuan Sawasdee. 2014. Democracy, political parties, and electoral decisions. In *Democracy and crisis in Thailand*. 1st ed. : McGill-Queen's University Press
- Siripan Nogsuan Sawasdee. 2012. Thailand. In *Political parties and democracy: Contemporary Western Europe and Asia*.
- Siripan Nogsuan Sawasdee. 2019. "The transformation of dominant parties in Asia: Introduction to the special issue". *Asian Journal of Comparative Politics* Vol. 4(1)(February 26): p.3-7.
- สิทธิพรณ นกสวน สวัสดิ์. 2561. การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเปรียบเทียบ: แ่งคิดต่อความล้มเหลวในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย. *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 48 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2561).



## ดร.สаторุ ธนานิชิซึ

ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย

### การศึกษา

- ปริญญาตรี รัฐศาสตร์ (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาโท รัฐศาสตร์ (การปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปริญญาเอก Political Science (Comparative Politics and American Government) มหาวิทยาลัยยูทาร์ สหรัฐอเมริกา (ทุนสถาบันพระปกเกล้า)

### ความเชี่ยวชาญ

- การพัฒนาประชาธิปไตย
- การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง
- พฤติกรรมการเมืองและการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง
- การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ
- การสร้างความปรองดอง
- ประชาธิปไตยและกระบวนการนโยบายสาธารณะ ธรรมนูญ
- การบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่

## ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- ตระกูลการเมืองกับการเลือกตั้ง: “มนตรีขลัง” หรือ (แค่) พลังที่ “ถดถอย.” กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2562.
- การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2562.
- รายงานสถานการณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2562. ร่วมกับ ถวิลวดี บุรีกุล และรัชชวดี แสงมเหษณ์
- ไพรมารีโหวต: ความรู้ฉบับปูพื้น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2561. ร่วมกับธนพันธ์ ไโล่ประกอบทรัพย์
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความปรองดอง : กรณีศึกษา ในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2560. ร่วมกับ ภูมิ มูลศิลป์และคณะ
- รางวัล Global Studies International Award for Excellence for research article entitled “The Essential Trust Building in Thailand’s Reconciliation Process” The International Journal of Interdisciplinary Global Studies 14 (3): 1-17, 2019. with Wichuda Satidporn





## รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุกรียากร

อดีตรรรมการการเลือกตั้ง, นักวิชาการอิสระ

### ประวัติการศึกษา

- รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (ทฤษฎีการบริหารทั่วไป) เกียรตินิยมอันดับสอง คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) เกียรตินิยมดีมาก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประกาศนียบัตรระดับสูง หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) รุ่นที่ 4 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรนักบริหารระดับสูงด้านการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมและการลงทุน (วธอ.) รุ่นที่ 2 สถาบันวิชาการธุรกิจและอุตสาหกรรม

### ประสบการณ์ในอดีต

- กรรมการการเลือกตั้ง
- ประธานคณะกรรมการแผนพัฒนาการเมือง สภาพัฒนาการเมือง
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการวิจัยแห่งรัฐสภา

## ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- สมชัย ศรีสุทธิยากร, *ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ* เอกสารประกอบการบรรยายวิชาทฤษฎีองค์การ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมชัย ศรีสุทธิยากร, “การพัฒนาองค์การกับการพัฒนาฝ่ายบริหาร” เอกสารการสอนชุดวิชา *การบริหารและการพัฒนาองค์การ* สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- สุพิน เกษาคุปต์ , สมชัย ศรีสุทธิยากร , อัมพร อัมพรลักษณ์ , อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์ , สกุล สือทรงธรรม *การประสานเชื่อมโยงองค์การเครือข่ายภาคประชาชนในการสะท้อนปัญหาจากประชาชนสู่รัฐ* สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , 2554
- สมชัย ศรีสุทธิยากร , ไพรัช ถิ่นธานี *การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การค้าและการบริหารจัดการขนส่งข้าวภายในประเทศ* กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ , 2554
- *กกด. ม. 44 เจริญอรรถการเมืองไทย 2556-2561*, สำนักพิมพ์ คบไฟ , กันยายน 2562
- *สามก๊กฉบับชาติวิบัติ*, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต , เมษายน 2564
- เป็นนักเขียนประจำใน นิตยสารมติชนสุดสัปดาห์ ตั้งแต่ปี 2563 ถึง 2567 มีบทความตีพิมพ์มากกว่า 200 ชิ้น



## รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์

ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน, คณะเศรษฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ประวัติการศึกษา

- 2527, B.A. (Economics), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2531, Master of Development Economics, Australian National University
- 2537, PhD (Economics), Australian National University

### ประสบการณ์การทำงาน (บางส่วน)

- รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประธานคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคนกลุ่มสหสถาบันชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557-2565)
- กรรมการผู้อำนวยการ, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) (2563-2566)

- ประธานคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงาน สกสว. (2564-2567)
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ, คณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ (2563-2566)

### ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- “Controlling Corruption in Thailand: Transforming the Problems and Paradoxes” in Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, Challenging Corruption in Asia, 2002: 171:207.
- “Thailand’s Unexpected Crisis” in Peter Smith, Kotaro Horisaka and Shoji Nishijima, East Asia and Latin America: The Unlikely Alliance, 2002: 209-227.
- “เจ้าพ่อน้ำเมา: ผู้ขาดที่ไม่ผู้ขาด” ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). การต่อสู้ของทุนไทย: การปรับตัวและพลวัต. สำนักพิมพ์มติชน.2549.
- “Khun Charoen and the liquor industry through crisis and liberalization” in Pasuk Phongpaichit and Chris Baker (eds). Thai Capital after the 1997 Crisis. Silkworm Books. 2008.
- “Thaksin Shinawatra and Mass Media” in Kosuke Mizuno and Pasuk Phongpaichit (eds). Populism in Asia. Nus press (Singapore) in association with Kyoto University Press (Japan), 2009.
- การเมืองและดุลอำนาจในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า. (เขียนร่วมกับ แบ็งค์ งามอรุณโชติ) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2555.
- “The Role of Media in Economic Development in Thailand” paper presented at Asia Pacific Sociological Association (APSA) 2014 Conference in conjunction with 50th Anniversary of the Faculty of Social Science Sciences, Chiang Mai University, 15-16 February 2014 in Chiang Mai, Thailand.

- “เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงผ่านเครือข่ายทางการศึกษาพิเศษ” (เขียนร่วมกับ ภาคภูมิ วาณิชกะ) ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). สู้สังคมไทยเสมอหน้า. สำนักพิมพ์มติชน, 2557.
- “Elite Networking through Special Executive Courses” in Pasuk Phongpaichit and Chris Baker(eds). Unequal Thailand. Nus press (Singapore). 2016.
- “Very Distinguished Alumni: Thai Political Networking” in Southeast Asian Studies. vol 5, No.1:19-34, April 2016. Kyoto University. (Co-authors: Pasuk Phongpaichit, Nualnoi Treerat, Chris Baker)
- We the People ปฏิวัติภาษีเงินได้ฯให้เท่าเทียม. สำนักพิมพ์มติชน. (บรรณาธิการร่วม และผู้ร่วมเขียน). 2562.
- “สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในด้านที่ดิน: กรณีศึกษาข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550-62” (เขียนร่วมกับ ภาคภูมิ วาณิชกะ) ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). ระบบกำกับดูแลที่ดินไทยต้องปฏิรูป. สำนักพิมพ์มติชน.2566.
- “การจัดการปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่า: กรณีศึกษาแม่แจ่มโมเดลและป่าบ้าน (โครงการน่านแซนด์บ็อกซ์)” (เขียนร่วมกับไอฟาร อ่องพะ) ใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร (บรรณาธิการ). ระบบกำกับดูแลที่ดินไทยต้องปฏิรูป. สำนักพิมพ์มติชน.2566.



## รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริลักษณ์ คอมนตร์

ดร. สิริลักษณ์ คอมนตร์ ปัจจุบันเป็นรองประธานมูลนิธินโยบายสาธารณะเพื่อสังคมและธรรมาภิบาล อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สมาชิกเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ (World Economic Forum Expert Network) และกรรมการที่ปรึกษา Consulting Board Member, Research Center on Ethics, Transparency, Integrity and Compliance (FGV-Ethics), Sao Paulo, Brazil อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ปรึกษากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ประธานที่ปรึกษาด้านเทคนิคโครงการประเมินผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรม ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564), Global Agenda Council on Transparency and Anti-Corruption, World Economic Forum รองประธานอนุกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติด้านป้องกันการทุจริต (ค.ต.ช.) International Consultant, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, Vienna) ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย Oregon สหรัฐอเมริกา และอาจารย์รับเชิญมหาวิทยาลัยต่างประเทศต่างๆ เช่น United Nations University, Tokyo, University of Sussex อังกฤษ



## รองศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

สมาชิกวุฒิสภา

### การศึกษา

- รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง)  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533
- รัฐศาสตรบัณฑิต (การปกครอง)  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527

### ความเชี่ยวชาญ

- การเมืองภาคประชาชน

### ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- ประภาส ปิ่นตบแต่ง, อัญชลี แยมพยนต์, และ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์. 2555. *กระบวนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน : ก้าวผ่านปัญหา มุ่งหาความสำเร็จ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.

- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2552. *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2551. *ก่อนภาคประชาชนล้มสลาย*. กรุงเทพฯ : Way of Book.
- Prapart Pintobtang. 2011. Roots of the Thai Villagers' "Grass Tip" Uprising Following the September 19, 2006 Coup. Chiba, Japan : Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง, กฤษฎา บุญชัย, และ วริทรา ไกยรวงศ์. 2549. *สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล ปี พ.ศ. 2547-2548*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนชนบท และการปรับตัวของชาวนา” ใน *วารสารพัฒนาสังคม ปีที่ : 16*. ฉบับที่ 1 หน้า 29-63. 2557
- “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชุมชนชนบท และการปรับตัวของชาวนา” ใน *วารสารพัฒนาสังคม ปีที่ 16* ฉบับที่ 1. หน้า : 29-63. 2557
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2550. *ประชาธิปไตยที่กำลังจะมาถึง*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2558. กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา 80203 ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย = Problems of Thai political development*. ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2553. “การลุกขึ้นสู้ของคน “ยอดหญ้า” : บทวิเคราะห์ในเชิงมิติการเมือง.”. ใน *Red why: แดงทำไม*, กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์, บก. [36]-55. กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊กส์.





## นางณัชชาภัทร อมรกุล

รักษาการผู้อำนวยการวิทยาลัยการเมืองการปกครอง  
สถาบันพระปกเกล้า

### การศึกษา

- 2542 ปริญญาโท เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์
- 2541 รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ประสบการณ์การทำงาน:

- 2566 – ปัจจุบัน รักษาการผู้อำนวยการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
- 2564 – 2566 นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ
- 2557 – 2564 นักวิชาการผู้ชำนาญการ
- 2551 – 2557 นักวิชาการ
- 2544 – 2548 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

## ผลงานทางวิชาการบางส่วน

- 2547 – 2566 รัฐศาสตร์
- 2564 การเงินพรรคการเมืองไทย  
(ร่วมกับรศ.ดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว)
- 2564 ความหวังและความน่าจะเป็น:  
ฉากทัศน์การเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560
- 2563 ฉากใหม่การเลือกตั้งไทย: การเลือกตั้ง ส.ส.  
24 มีนาคม 2562 ใน 7 จังหวัด (บรรณาธิการร่วม)



## รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเศรษฐกิจดิจิทัล การลงทุนและการค้า  
ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

### ตำแหน่งปัจจุบัน

- รองศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- กรรมการหลักสูตร ปรม., ปศส. สถาบันพระปกเกล้า

### ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี สาขารัฐศาสตร์ – รปศ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปริญญาโท สาขา ECONOMICS Fordham University New York, USA
- ปริญญาโท สาขา MBA Southeastern University
- ปริญญาเอก สาขา ECONOMICS Fordham University New York, USA

## ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- วงจรสถิติในรอบ 15 ปี กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- โครงการมองอนาคตรัฐวิสาหกิจไทย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง
- โครงการปริทัศน์สถานภาพความรู้รัฐวิสาหกิจ สภาวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์
- โครงการวิจัย การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนเงินทดแทน สำนักงานประกันสังคม
- ต้นกล้าความคิดเศรษฐศาสตร์ในสยามจากทฤษฎีศาสตร์ (พระยาสุรียานุวัฒน์) จนถึงเค้าโครงสมุดปกเหลือง
- Financial Liberalization in East Asian Economics before 1997 Asian Crisis
- The Role of Capital Flows Asian Economic Growth and Development before Crisis 1997
- วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ 45 ฉบับที่ 1 (ฉบับพิเศษ) ๗๗ และ บทความทั่วไปมากกว่า 2,000 ชิ้น
- ECO109 เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (ผู้แต่งร่วม) / ECO321 เศรษฐศาสตร์ตลาดการเงิน (ผู้แต่ง)/ECO491 เศรษฐกิจประเทศไทย (ผู้แต่ง)
- ผลงานหนังสือมากกว่า 20 เล่ม เช่น พลวัตประเทศไทย/ปริทัศน์รัฐบุรุษผู้อภิวัตน์/พลวัตเศรษฐกิจสู่ศตวรรษที่ 21/วิกฤตเศรษฐกิจ วิกฤตเศรษฐกิจโลก เป็นต้น



## ดร.กวิลวดี บุรีกุล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

### การศึกษา

- ปริญญาเอก Ph.D. (Development Administration - Public Policy) International Program คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2541)
- นักศึกษาแลกเปลี่ยน Indiana University, Bloomington, School of Public and Environmental Affairs (2539)
- ปริญญาโท วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาเทคโนโลยี การบริหารสิ่งแวดล้อม คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (2529)
- ปริญญาตรี พาณิชยศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2525)
- Kollegium, Sarnen, Switzerland, โครงการ AFS (ปี 2520)

### รางวัล และผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- รางวัลวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกระดับดีเยี่ยมสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (2541)

- รางวัลผลงานวิจัยดีเยี่ยม สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เรื่อง “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี” (2546)
- รางวัลผลงานวิจัยดี สาขาสังคมวิทยา จากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เรื่อง “การศึกษาทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน : กรณีศึกษาชุมชนบริเวณโรงไฟฟ้ากระบี่ ในเขตตำบลคลองขนาน ปากฝ้าย และตลิ่งชัน อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่” (2555)
- ได้รับพระราชทาน โล่เชิดชูเกียรติสตรีไทยดีเด่น (2558)
- รางวัลผู้หญิงแห่งปี สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี เนื่องในวันสตรีสากล (2561)
- รางวัลบุคคลดีเด่น ประเภทบุคคลภาครัฐ และหน่วยงาน องค์กรดีเด่น ด้านการคุ้มครองสิทธิและการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องในวันสตรีสากล (2565)
- รางวัลผลงานวิจัย : รางวัลระดับดี สาขาสังคมวิทยา จากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ เรื่อง “ประเทศไทยในอนาคต Future Thailand: มิติที่ 2 สังคม ชนบท ท้องถิ่น” (2565)

ปัจจุบันงานวิจัยที่กำลังดำเนินการและทั้งที่เสร็จสิ้นแล้วเกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตย ธรรมภิบาล คุณภาพสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน นโยบายสาธารณะ และพฤติกรรมกรเลือกตั้ง มีประสบการณ์ในการศึกษาวิจัยมากมาย และเป็นวิทยากรให้สถาบันต่าง ๆ และอาจารย์สอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเกริก มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยรังสิตและมหาวิทยาลัยเจ้าเจียง ประเทศจีน เป็นต้น



## นางสาวรัชวดี แสงมะหะมัด

นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา

### การศึกษา

- 2561 – ปัจจุบัน นิสิตปริญญาเอก วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2552 – 2553 ครุศาสตร์อุตสาหกรรมมหาบัณฑิต สาขาบริหารธุรกิจอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
- 2541 – 2545 ศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาอังกฤษ) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

### ประสบการณ์การทำงาน

- 2561 – ปัจจุบัน นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
- 2553 – 2560 นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
- 2545 – 2553 ผู้ช่วยโครงการ THAI's Customer Satisfaction Survey (TCSS), บริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน)

### ความเชี่ยวชาญ

- ความเสมอภาคทางเพศ
- ความเป็นพลเมือง
- ประชาธิปไตย
- การมีส่วนร่วม

## ผลงานวิชาการ (บางส่วน)

- ถวิลวดี บุรีกุล และ รัชวดี แสงมเหษณ์. (2564). การประเมินสถานการณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย : จับชีพจรประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล และ รัชวดี แสงมเหษณ์. (2563). ผู้หญิงไทยกับการเลือกตั้ง :โอกาสสู่ความเสมอภาค. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2563). รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ พ.ศ. 2563 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2546-2563.
- ถวิลวดี บุรีกุล, สติธร ธนานิธิโชติ และรัชวดี แสงมเหษณ์. (2562). สถานการณ์ความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทย พ.ศ.2562. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

## บทความ

- ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์ และ สุพรรณนิการ์ เต็มมี. (2563). รัฐบาลในสายตาประชาชน. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 19, ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2564), น.5-27.
- รัชวดี แสงมเหษณ์. (2560). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: คุณภาพสังคมที่คนไทยมองเห็น. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 8(1), มกราคม – มิถุนายน 2560, น.33 – 66.
- Ratchawadee Sangmahamad et al. (2021). Political Values Profiles among Thai Voters. Paper presented at the 26th World Congress of Political Science, July 14, 2021.

## รางวัลที่เคยได้รับ

- AAPA Leading Paper Awards for paper entitled “Thailand’s Reconciliation by Public Deliberation” presented at the AAPA 2015 Annual Conference in Xi'an, China (with Thawilwadee Bureekul and Ratchawadee Saengmahamad)



## รายชื่อคณะกรรมการ

1. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
2. ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
3. รองศาสตราจารย์ ดร.อิสระ เสรีวัฒนวุฒิ ประธานคณะกรรมการ
4. นายณัฐพงศ์ รอดมี คณะทำงาน
5. นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์ คณะทำงาน
6. ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ คณะทำงาน
7. นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น คณะทำงาน
8. นางณัชชาภัทร อมรกุล คณะทำงาน
9. นางสาวปัทมา สุปกำปัง คณะทำงาน
10. นางกัณธรรัตน์ ลาเทศ คณะทำงานและเลขานุการ



## สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

[www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)



240.-

ISBN 978-616-476-393-7



9

786164

763937