

# ผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย

## The Impact of Populism Process on the Thai state

กันต์ ศรีหล้า<sup>1</sup>, ปิยลักษณ์ โพธิวรณ<sup>2</sup>  
Kanta Srilah<sup>1</sup>, Piyaluk Potiwan<sup>2</sup>

Received: 13 August 2020

Revised: 14 October 2020

Accepted: 9 November 2020

### บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการสะท้อนถึงผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย โดยศึกษาผ่านทฤษฎีประกอบสร้างนิยมและประชานิยม เป็นกรอบในการวิเคราะห์ พร้อมทั้งศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับประชานิยมในรัฐไทย โดยการรวบรวมข้อมูลจากบริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยผู้ที่มีคุณสมบัติคือนักการเมือง, นักวิชาการในมหาวิทยาลัย, นักกฎหมาย, นักเคลื่อนไหวทางสังคม, และสื่อมวลชน ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองและนักการเมืองได้ประกอบสร้างกระบวนการประชานิยมผ่านนโยบายสาธารณะหรือกฎหมาย ทำให้เกิดผลกระทบและความเข้าใจเกี่ยวกับประชานิยมของประชาชนที่แตกต่างกัน และประชานิยมในรัฐไทยถูกมองว่าเดินตามแบบประชานิยมในลาตินอเมริกา โดยผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทยด้านสังคมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ การแข่งขันชั้นทางสังคม และเกิดระบอบอุปถัมภ์มากขึ้น ในด้านเศรษฐกิจก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เข้มแข็งในระยะสั้นเป็นอย่างมาก แต่มีแนวโน้มจะก่อหนี้สาธารณะในระยะยาวมากขึ้น ส่วนด้านการเมือง นักการเมืองใช้ประชานิยมหาเสียงเพื่อหวังผลชนะการเลือกตั้งมากขึ้น นำไปสู่การเผชิญหน้าและความขัดแย้งระหว่างคนในชนบทกับคนในเมือง และด้านบริบททางสังคมประชาชนมีมุมมองต่อนโยบายประชานิยมว่าคนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อนโยบายประชานิยม ในขณะที่เดียวกันนโยบายประชานิยมก็ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และทำให้การเคารพกติกา ความมีระเบียบวินัยของประชาชนลดน้อยลง

**คำสำคัญ:** การประกอบสร้าง, กระบวนการประชานิยม, รัฐไทย

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย วิทยาลัยศาสนศาสตร์โยธธา

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

<sup>1</sup> Lecturer in Faculty of Social Sciences Mahamakutbuddhist University Yasothon Buddhist College

<sup>2</sup> Associate Professor, Political Science and Public Administration Faculty, Rajabhat Mahasarakham University

## Abstract

This article highlights the phenomenon of processes building populism within the Thai state, which were studied by applying constructivism theory and populism that provide a framework for analysis, including the impact of populism in Thai state. Along with studying the real phenomenon of populism in the Thai state it gathered information from key informants involved, politicians, academics, lawyers, social activists, and social media. The data was gathered by in-depth interviews.

The results showed that political parties and politicians have built up the populist process through public policy or law. These actions had different impacts on people's understanding of populism. Populism in the Thai state imitated that in Latin America. The impact of the populist process on the Thai state in terms of society creates disparities. social class division and the emergence of more patronage systems. The economy generates a strong short-term economic stimulus. But it is also likely to incur public debt in the long run. In political part, the politicians use populism to win more elections. This leads to confrontation and conflicts between rural and urban people. In the social context, people hold the view that most people are satisfied with populist policies. At the same time, populist policies create a culture of selfishness rather than common benefit, and thus respect for the rules and for discipline of the people is reduced.

**Keywords:** Constructivism, Populist Process, Thai state

## บทนำ

ประชานิยม (Populism) เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในการนำมาใช้กับการเมืองทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยประชานิยมจะให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะประชาชนชนชั้นล่าง โดยมุ่งหวังเอาความนิยม และสนับสนุนเป็นหลักเช่นกัน โดยประชานิยมจะมีลักษณะที่แตกต่างกันบ้าง คล้ายกันบ้างในแต่ละภูมิภาคต่างๆ ของโลก เช่น ประชานิยมของรัสเซียและอเมริกา ก็แตกต่างจากของละตินอเมริกา ขณะที่แบบละตินอเมริกา คือ ขบวนการจากบนลงล่างที่มีผู้นำโดดเด่น มีบารมี และมีพรรคการเมืองสนับสนุนนำพามวลชนไปลงคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนกรรมกรและคนยากจนในเมืองเป็นสำคัญ ประชาชนในที่นี้คือคนชั้นล่าง

และคนจนในเมือง และประชานิยมในประเทศไทย มีผู้วิเคราะห์ว่าเป็นประชานิยมแบบละตินอเมริกา นี้ (เอเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549)

การเกิดขึ้นของประชานิยมจะเป็นการดำเนินการผ่านนโยบายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ยึดประชาชนเป็นหลัก การจะออกนโยบายหรือทำกิจกรรมทางการเมืองใดๆ ของนักการเมือง จะตระหนักถึงกลุ่มที่เป็นคะแนนเสียงคนที่คอยสนับสนุนต้องมาจากคนส่วนมากจะได้มีแรงผลักดันให้เกิดการตอบสนองความต้องการได้ ประชาชนถูกนำมาใช้ในกิจกรรมทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง เหตุผลสำคัญคือการอ้างถึงการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จะกล่าวถึงการเสนอนโยบายประชานิยมที่เป็นการเอาใจประชาชนคนยากจน เกษตรกร โดยเน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจใน

ครอบครัวในชุมชน ชีวิตการเป็นอยู่ของประชาชน และประชาชนก็หวังพึ่งนักการเมืองหรือรัฐบาล ทำให้การได้อำนาจทางการเมืองมานั้น การใช้ นโยบายประชานิยมจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งของการ แสวงหาอำนาจ และเอาประชาชนมาเป็นเครื่องมือ ต่อรองอยู่ตลอด (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2550) โดย ประชาชนนิยมถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ในมิติและกระบวนการที่แตกต่าง กันไปตามบริบทของประเทศนั้นๆ

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประชาชนนิยมถูกนำมา ใช้ดำเนินการเป็นนโยบายในการบริหารราชการ แผ่นดินเป็นครั้งแรก และประชาชนนิยมถูกใช้เป็น วาทกรรมและนโยบายในการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองเพื่อเอาใจประชาชนโดยหวังผลเป็นฐานเสียง สนับสนุนตนเองโดยชอบธรรม ในช่วงหลายปีที่ ผ่านมารัฐบาลแทบทุกยุคล้วนใช้นโยบายประชานิยมด้วยระดับความเข้มข้นที่ต่างกัน ผลกระทบ ที่เกิดจากนโยบายประชานิยมจึงแตกต่างกัน หลากหลายเช่นเดียวกัน

ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายประชานิยม ที่ปรากฏชัดเจนในประเทศไทยน่าจะเป็นในสมัย ของรัฐบาลช่วงปี พ.ศ. 2544-2548 จากการศึกษา วิจัย พบว่า ผลกระทบของนโยบายประชานิยมใน ทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดหนี้สาธารณะ ทางสังคม ทำให้ประชาชนคนชั้นล่างในชนบท ลดการพึ่งพิง ตนเองทางการเมืองนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่าง คนในชนบทกับคนในเมือง และเกิดการชุมนุม ประท้วงขับไล่รัฐบาลกันอย่างกว้างขวาง ด้วยข้อ กล่าวหาทุจริตคอร์รัปชันและขาดจริยธรรมทางการเมืองอันเนื่องมาจากกระบวนการใช้นโยบาย ประชาชนนิยม โดยรัฐบาลอาศัยงบประมาณจาก ภาษีประชาชนมาแจกจ่ายซื้อเสียงของประชาชน ด้วยนโยบายประชานิยมที่เข้าถึง จับต้องได้ง่าย และเห็นผลเร็ว ถึงกระนั้นประชานิยมก็ยังถูกนำ

มาใช้ในรัฐไทยเกือบทุกยุคสมัย แม้การใช้ประชา นิยมของรัฐบาลบางสมัยถูกมองว่าจะเกิดผลเสีย ต่อประเทศชาติมหาศาล แต่ในขณะที่เมื่อรัฐบาล บางสมัยนำประชานิยมไปใช้กลับถูกมองว่ามี ความเหมาะสมเป็นการช่วยเหลือประชาชนชั้น ล่างอย่างแท้จริง ถือเป็นสวัสดิการของรัฐสำหรับ ประชาชน จึงเป็นปัญหาว่าประชานิยมดีหรือไม่ ดีอย่างไร ผลดีผลเสียอะไรมีมากกว่ากัน ตลอด ทั้งมุมมองของประชาชนที่มีต่อประชานิยมก็ แตกต่างกันด้วย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้น่าจะมี กระบวนการประกอบสร้างบางอย่างที่ทำให้เกิด ผลกระทบและมุมมองที่แตกต่างกัน และผลกระทบของประชานิยมจึงถือเป็นบทเรียนสำคัญ อย่างยิ่งที่ต้องตระหนักและมีกระบวนการใช้อย่าง ระมัดระวัง เพื่อให้นโยบายประชานิยมมีผลกระทบ เชิงบวกมากกว่าเชิงลบ

ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากประชา นิยมทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ตามข้อมูลงานวิจัย และการกล่าวอ้างนี้จึงเกิดประเด็นที่ต้องศึกษา ว่าการประกอบสร้างกระบวนการประชานิยมต่อรัฐ ไทยเป็นอย่างไร ทำไมจึงเกิดผลกระทบทั้งเชิงบวก และเชิงลบที่ไม่ยั่งยืนแน่นอน และผลกระทบของ ประชาชนนิยมต่อรัฐไทยเป็นอย่างไร โดยสะท้อนผ่าน ทฤษฎีประชานิยม และทฤษฎีการประกอบสร้าง

## ความหมายของประชานิยม

“ประชานิยม” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Populism มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคือ Populus แปลว่า ประชาชน ประชาชนนิยมในความหมาย ทั่วไป หมายถึงแนวความคิดหรือการเคลื่อนไหวที่ ให้ความสำคัญกับคนชั้นล่าง หรือสามัญชน เพื่อมุ่งหวังความนิยมการสนับสนุนจากคนกลุ่มนั้น ส่วน ประชาชนนิยมตามความหมายเฉพาะที่เกิดขึ้นจริง ที่ อธิบายการเมืองในภูมิภาคต่างๆ สรุปได้ดังนี้

1) ประชาชนนิยมในรัสเซียและอเมริกา หมายถึงการเปลี่ยนแปลงประเทศที่ปฏิเสธทั้งระบบทุนนิยม และสังคมนิยม ควรเดินไปบนระบบที่สาม คือ อาศัยภูมิปัญญาเดิมของสังคมให้มากที่สุดได้แก่ ควรมุ่งอาศัยเกษตรกรรมหรือชานา ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม และเป็นคนที่อยู่กับการผลิตหรือเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมที่สุดเป็นกำลังหลักสำคัญ แทนการมุ่งเอาคนในเมืองหรือคนชั้นกลางเป็นพลังหลักในการเปลี่ยนแปลงประเทศ

2) ประชาชนนิยมในละตินอเมริกา หมายถึงแนวคิดหรือขบวนการที่มีผู้นำสูงสุด ที่โดดเด่น มีเสน่ห์ มีบารมี เป็นที่พึงพอใจของประชาชนเป็นอย่างมาก พร้อมทั้งมีนโยบายส่งเสริมหรือสงเคราะห์ประชาชนชั้นกลาง โดยเฉพาะคนยากจนในเมืองรวมถึงกรรมกร เพื่อใช้คนชั้นกลางเป็นฐานเสียงและฐานนโยบาย มุ่งเน้นสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน ประชาชนนิยมตามแบบละตินอเมริกา ไม่ใช่ขบวนการทางสังคมหรือขบวนการปฏิวัติ การปฏิรูป แต่เป็นขบวนการทางการเมืองปกติที่เกี่ยวข้องกับการชิงชัยในการเลือกตั้งเป็นหลัก ทั้งลดบทบาทและความสำคัญของกลุ่มหรือสถาบันต่างๆ ลงอย่างชัดเจน

3) ประชาชนนิยมในประเทศตะวันตก จะเป็นรูปแบบของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากสามัญชน แต่ไม่ได้หมายถึงชนชั้นกลางหรือคนยากคนจน แต่คือชนชั้นกลาง ที่ไม่พูด ไม่แสดงตัวมาก่อน หรือคนธรรมดาที่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองซึ่งเป็นผู้นำของสังคมที่ถูกกีดกัน (excluded) ออกจากการเมืองหรือออกจากกำหนดนโยบายรัฐ

4) ประชาชนนิยมในฐานะแนวทางการพัฒนา หมายถึงแนวทางการพัฒนาประเทศของโลกตะวันออกหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยปฏิเสธการพัฒนาที่เน้นการสร้างเศรษฐกิจภาคเมือง หรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่เท่านั้น โดยสนับสนุนแนวคิดการพัฒนาที่เน้นภาคชนบท ภาค

เกษตร หรือสหกรณ์ หากจะพัฒนาอุตสาหกรรม ก็เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กที่อยู่ในชนบท เพื่อให้ชาวนา ชาวไร่ สามารถทำงานในโรงงานได้โดยไม่ต้องทิ้งไร่นา (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว)

แนวคิดเกี่ยวกับประชานิยม คำที่แปลมาจากคำว่า “populism” ในภาษาอังกฤษเดิมที่นั่นเป็นศัพท์เฉพาะที่หมายถึงขบวนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษที่ 1890 มีการรวมตัวกันของเกษตรกรที่ไม่พอใจแนวทางการพัฒนาประเทศที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของบริษัทใหญ่ๆ จึงรวมกันก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาชื่อว่า พรรคประชาชน พรรคนี้ได้ส่ง William Jennings Bryan เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1896 แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ (วินัย ผลเจริญ, 2546) ในยุคที่ใกล้เคียงกันที่รัสเซียได้เกิดขบวนการ Narodichestvo ของนักศึกษาปัญญาชนรัสเซียที่ลงไปเคลื่อนไหวเพื่อปลุกระดมชาวนาในชนบท คำว่า populism จึงเป็นคำที่ใช้เรียกขบวนการ Narodichestvo (ชาติชาวมุกสง, 2555)

กระบวนการประชานิยมในอเมริกาก็ดี รัสเซียก็ดี เป็นปฏิปักษ์ที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยที่ประกอบไปด้วยการสร้างรัฐ ชาติ และตลาดเสรี ปฏิเสธระบบทุนนิยมและสังคมนิยม เชิดชูชนบทธรรมนิยมประเพณีของชุมชนชนบท ไม่เน้นสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่เน้นที่ชุมชนแทน เพื่อต้องการให้มีการพัฒนาที่มีการกระจายทรัพย์สินและอำนาจไปให้ชุมชน ต้องการให้มีการจัดองค์กรสังคมขนาดเล็กที่ผู้คนมีความเท่าเทียมกันอยู่ร่วมกันด้วยความเอื้ออาทรและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ในทางการเมืองประชานิยมแบบนี้จะไม่แยกแยะประชาชนออกเป็นชนชั้นหรือกลุ่มผลประโยชน์อย่างชัดเจน แต่แบ่งแยกแบบหยายๆ ว่ามีคนอยู่ 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายประชาชน กับฝ่ายชนชั้นนำเท่านั้น (เกษียร เตชะพีระ, 2544)

งานศึกษาของ Canovan ชี้ให้เห็นลักษณะร่วมของประชานิยมว่าประชานิยมทุกรูปแบบเกี่ยวข้องกับการยกย่องและการเอาใจประชาชนแบบใดแบบหนึ่ง พร้อมต่อต้านชนชั้นนำแบบใดแบบหนึ่ง แม้เป็นแนวคิดที่ต่อต้านชนชั้นนำ แต่ชนชั้นนำโดยเฉพาะในลาตินอเมริกา ก็เอาแนวคิดแบบประชานิยมไปใช้ได้ผลคือผู้นำใช้สไตล์แบบประชานิยม ซึ่งรวมถึงการใช้สื่อต่างๆ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้มุ่งประโยชน์ของประชาชน การพยายามเอาใจกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงโดยใช้สื่อและเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมอย่างกว้างขวาง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

ดังนั้น ประชานิยม หมายถึง ขบวนการการกระทำ กิจกรรมที่เน้นความสำคัญที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลัก โดยมีแนวคิดเพื่อเอาใจประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจน ชนชั้นล่าง แต่ไม่น่าจะหมายถึงเฉพาะประชาชนคนยากจน ชนชั้นล่างหรือกรรมกรเท่านั้น น่าจะหมายถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมากกว่า ดังเช่นประชานิยมในกลุ่มตะวันตกหรือยุโรปที่คนส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง ไม่ใช่ชนชั้นล่าง ประชานิยมจึงมีความหมายครอบคลุมคนส่วนมากในประเทศ เห็นว่ามีความหมายหรือหลักการใกล้เคียงกับประชาธิปไตย ขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ของผู้บริหารหรือรัฐบาลมากกว่าจะนำไปใช้ในรูปแบบเผด็จการหรือประชาธิปไตย ส่วนในรัฐไทยมีผู้วิเคราะห์ว่าประชานิยมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นการเลียนแบบประชานิยมในลาตินอเมริกาที่เน้นความโดดเด่นของผู้นำสูงสุดเป็นหลัก ซึ่งจากปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยแล้ว การวิเคราะห์นี้ไม่น่าจะถูกต้องเท่าใดนัก เพราะรัฐบาลบางสมัยผู้นำสูงสุดไม่ได้เป็นที่ต้องตาต้องใจประชาชนเท่าใดนัก แต่นโยบายก็เป็นแบบประชานิยมตามหลักการคือมุ่งหมายเอาใจชนชั้นล่าง เพื่อคะแนนนิยมและหวังผลชนะการเลือกตั้งเป็นต้น

## การเกิดขึ้นและลักษณะของประชานิยมในรัฐไทย

การเกิดขึ้นของประชานิยมในรัฐไทยแต่เดิมนั้นนักวิชาการไทยมักจะใช้คำทับศัพท์ว่า populism ก่อนที่จะเปลี่ยนมาใช้คำศัพท์ว่า “ประชานิยม” โดยเกิดขึ้นครั้งแรกบนเวทีสัมมนาวิชาการจากการนำเสนอของ พิเชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ และนิพนธ์ พิวพงศกร ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2544 และตั้งแต่นั้นมาคำว่าประชานิยมก็ใช้กันอย่างแพร่หลายในเชิงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายทางการเมืองของรัฐบาลไทยคณะหนึ่งเป็นหลักและคำว่า “ประชานิยม” ปรากฏเป็นภาษาเขียนครั้งแรกในบทความที่เขียนโดยอาจารย์เกษียร เตชะพีระ ที่เขียนลงในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 และตั้งแต่นั้นมาคำว่า ประชานิยมนี้ก็ถูกใช้กันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง กลายเป็นศัพท์และแนวคิดให้นักวิชาการและคนทั่วไปเริ่มหันมาศึกษาและสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการศึกษาเชิงทฤษฎีแล้วเปรียบเทียบกับการบริหารนโยบายของรัฐบาล ณ ขณะนั้น โดยกระแสตอบรับค่อนข้างเห็นด้วยมากกว่าที่จะปฏิเสธ และถือเป็นปรากฏการณ์เริ่มต้นที่ชัดเจนกว่าทุกยุคสมัยของไทยในการดำเนินนโยบายแบบประชานิยม

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว นักวิชาการให้ความเห็นว่า การดำเนินนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลในยุคนั้น แม้ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นประชานิยมในรูปแบบใดชัดเจนเท่าไร เพราะต้องพิจารณาจากหลายความหมายประกอบกันแล้วแต่เงื่อนไขหรือลักษณะเน้นหนักของนโยบายแต่ละด้าน แต่การให้ความสำคัญกับประชาชนทั่วไปของนโยบายน่าจะเป็นลักษณะสำคัญที่ถูกมองว่าเป็นนโยบายประชานิยม การเกิดขึ้นของนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมของรัฐบาลยุค



นั้น ที่ริเริ่มคิดจะทำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2543 ไม่ได้เกิดขึ้นจากความตั้งใจจะเลียนแบบประชานิยมจากลาตินอเมริกาแต่อย่างใด คิดแต่เพียงจะใช้นโยบายเพื่อดึงคะแนนเสียงจากคนชนบทให้ได้มากที่สุดแทนการแจกสิ่งของเงินทองผ่านระบบอุปถัมภ์แบบเดิม แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อนโยบายนี้น่าจะเป็นแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน โดยเฉพาะหลังวิกฤติเศรษฐกิจ และประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิคุ้มกันทางสังคม แต่รัฐบาลต้องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยอาศัยเอาแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมาปรับใช้เป็นนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงหรือความนิยมทางการเมือง และยังคงดำเนินการนโยบายประชานิยมหลายรูปแบบอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งเกิดปรากฏการณ์ที่หลากหลายตามมา เกิดการชุมนุมประท้วงกลุ่มเสื้อหลายสีเนื่องมาจากการบริหารงานของรัฐบาลที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นประชานิยม ต่อเนื่องถึงรัฐบาลยุคถัดมาที่ชนะการเลือกตั้ง โดยก็ถูกมองว่าใช้นโยบายประชานิยมเช่นเดียวกัน และมีปรากฏการณ์การเกิดมีครอบครัว ตระกูล หมู่บ้าน รวมถึงจังหวัดและภาคที่มีสีให้เลือก เพื่อแสดงจุดยืนทางการเมือง โดยที่พรรคการเมืองชั่วคราวกันข้ามยากที่จะทำลายฐานเสียงฐานคะแนนนิยมได้ เพราะเป็นลักษณะของการหล่อหลอม สืบทอดจากหน่วยขนาดเล็กคือครอบครัว แล้วขยายหน่วยขึ้นไปเรื่อยๆ เกิดการมองคนที่เห็นขัดแย้งเป็นศัตรูไปลักษณะเช่นนี้ นักวิชาการมองว่า หน่วยเล็กๆ คือครอบครัวเป็นสถาบันที่หล่อหลอมและมีอิทธิพลต่อการเลือกข้างฝั่งสนับสนุนหรือต่อต้านประชานิยมได้เป็นอย่างดี ถึงกระนั้นรัฐบาลยุคต่อมาก็ยังมีการสานต่อนโยบายลักษณะประชานิยม เพียงแต่เปลี่ยนชื่อนโยบาย เปลี่ยนวิธีการดำเนินการ

แต่โดยลักษณะแล้วก็ยังเป็นประชานิยม ส่วนหนึ่งน่าจะมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และช่องว่างของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้เกิดนโยบายลักษณะประชานิยม โดยไม่มีขีดจำกัด ซึ่งมีผู้วิเคราะห์ว่าจะก่อให้เกิดหนี้สาธารณะระยะยาว

ในช่วงปี พ.ศ. 2554-2558 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการลักษณะประชานิยม จำนวน 8 โครงการ ซึ่งมีการใช้เงินในการดำเนินการจัดทำโครงการต่างๆ จำนวน 827,178.85 ล้านบาท ส่งผลให้ในช่วงเดียวกันที่มีการใช้นโยบายประชานิยมนั้น หนี้สาธารณะคงค้างมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากการเปรียบเทียบข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2557 พบว่า หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้นมาก กล่าวคือยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2557 มีจำนวนสูงขึ้นจากยอดหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ 31 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554 เพิ่มขึ้น 29.93 % โดยรายการหนี้ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือ เงินกู้ชุดเซกการขาดดุลงบประมาณและการบริหารหนี้ เพิ่มขึ้น 62.68 % ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หนี้สาธารณะคงค้างเพิ่มสูงขึ้น รองลงมา คือหนี้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน (รัฐบาลค้ำประกัน) ที่เป็นเงินกู้ในประเทศ เพิ่มขึ้น 29.71% (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2557) จากข้อมูลในช่วงดังกล่าว นักวิชาการได้วิเคราะห์ว่าที่เกิดหนี้สาธารณะคงค้างสูงเช่นนี้เพราะนโยบายประชานิยมที่ถูกนำมาใช้อย่างไม่ระมัดระวังและส่วนหนึ่งมาจากโครงสร้างการบริหารรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตลอดถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีช่องว่างก่อให้เกิดนโยบายประชานิยมแบบไม่มีขีดจำกัด เอื้อประโยชน์ให้นายทุนมาลงสู่สนามการเมือง ก่อให้เกิดระบบประชานิยมผสมกับระบบทุนนิยมที่เรียกกันว่า “ระบบทุนนิยมสามานย์” เพราะเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมาย

ที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐที่จะทำให้มีกรอบในการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน กล่าวคือจะต้องมีการร่างกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังที่จะร่างขึ้นมานั้น ก็จะต้องมีการกำหนดกลไกเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต เพราะหากมีการใช้นโยบายประชานิยมอย่างไม่ระมัดระวังจะเกิดปัญหา วิกฤตเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ และจะจุดดิ่งให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศให้ประสบปัญหานำไปสู่วิกฤตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น ประชาชนจะเป็นผลเชิงบวกหรือเชิงลบ จำเป็นต้องมีกฎหมายหลักเพื่อกำจัดและควบคุมการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ และมีข้อบกพร่องหรือผลเชิงลบน้อยที่สุด ก็เพราะนโยบายประชานิยมเชิงบวกมีความสำคัญต่อการเมืองไทยมาก กล่าวคือนโยบายประชานิยมทำให้การแข่งขันกันทางนโยบายเกิดขึ้นจริงในทางการเมืองและนโยบายประชานิยมเป็นการสร้างมูลค่าในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายในตลาดหลายรอบ จึงเหมาะแก่การกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น หากไม่มีกลไกการควบคุมที่มีประสิทธิภาพแล้วผลก็จะเกิดขึ้นแบบตรงกันข้าม

## การประกอบสร้างกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย

ประชานิยมในรัฐไทยถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลในช่วงต่อมา แต่ก็มีการดำเนินการนโยบายลักษณะประชานิยมอย่าง

ต่อเนื่อง ถึงบางรัฐบาลจะมีการเสี่ยงที่จะใช้คำว่าประชานิยม มาใช้คำอื่น ๆ แทน เช่น รัฐสวัสดิการ, นโยบายประชารัฐ เป็นต้น แต่การใช้คำต่าง ๆ เหล่านั้นก็เพื่อสร้างความแตกต่างให้กับนโยบายประชานิยมเท่านั้น เช่น นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลบางสมัยดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นเป็นอย่างมาก และมีแนวโน้มจะสร้างภาระทางการคลังในระยะยาว จึงเข้าข่ายกับนิยามของนโยบายประชานิยมในที่นี้เป็นอย่างมาก แม้จะมีการปฏิเสธจากรัฐบาลว่าไม่ใช่ประชานิยมก็ตาม แต่โดยลักษณะแล้วนักวิชาการก็วิเคราะห์ว่าเป็นประชานิยมอีกรูปแบบหนึ่ง เมื่อประชานิยมถูกนำมาใช้ในรัฐไทยเกือบทุกยุคสมัย แต่การใช้ประชานิยมของรัฐบาลบางสมัยถูกมองว่าเกิดผลเสียต่อประเทศชาติมหาศาล ขณะที่รัฐบาลบางสมัยนำประชานิยมไปใช้กลับถูกมองว่ามีความเหมาะสมเป็นการช่วยเหลือประชาชนยากจน ชนชั้นล่างอย่างแท้จริง จัดว่าเป็นสวัสดิการของรัฐสำหรับประชาชน จึงทำให้เกิดมุมมองต่อประชานิยมของประชาชนที่แตกต่างกัน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้น่าจะมีการประกอบสร้างบางอย่างที่ทำให้เกิดผลกระทบและมุมมองที่แตกต่างกัน

หลักการของทฤษฎีการประกอบสร้างหรือทฤษฎีประกอบสร้างนิยม (Constructivism) เป็นแนวความคิดที่เป็นที่นิยมกันมากโดยเฉพาะในแวดวงวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของคำอธิบายที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างภายในสังคมมนุษย์หรือรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ถูกประกอบสร้างขึ้นซึ่งนำมาจากวิชาสังคมวิทยาที่อธิบายถึงบรรทัดฐานของสังคม ซึ่งบรรทัดฐานคือตัวกำหนดตามพฤติกรรมในชีวิตประจำวันของบุคคลในสังคม ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ว่าในสถานการณ์นั้นๆ บุคคลควรปฏิบัติเช่นใดบ้าง ซึ่งพฤติกรรมจะอยู่ในแนวเดียวกันคือไม่ทำความเดือดร้อนแก่ตนเอง

และผู้อื่น ทฤษฎีการประกอบสร้างจะประกอบด้วย ดังนี้

1) วิธีประชา คือ ข้อตกลงของคนหมู่มาก แล้วนำมาเป็นแนวปฏิบัติเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ถ้าทำผิดสังคมลงโทษไม่รุนแรง เช่น การไปงานศพ ใส่ชุดดำ แต่ถ้าไม่ใส่ชุดดำผลที่ได้คือการถูกนินทา ถูกตำหนิทำให้รู้สึกอับอาย หรือการรับน้องใหม่ในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2) จารีตประเพณี คือ สิ่งที่ควรปฏิบัติ เพราะจะทำให้สังคมเกิดความสงบสุขมีความมั่นคงเยี่ยงไปในทางศีลธรรม ถ้าไม่ประพฤติปฏิบัติมีบทลงโทษจากสังคมค่อนข้างรุนแรงและชัดเจน เช่น ห้ามเป็นชู้กับเมียคนอื่น ลูกควรกตัญญูต่อพ่อแม่ ในประเทศจีน หรือการที่ครอบครัวฝ่ายหญิงต้องจ่ายค่าสินสอดให้กับครอบครัวฝ่ายชายในประเทศอินเดีย เป็นอาทิ

3) กฎหมาย คือ สิ่งของรัฐได้กำหนดให้บุคคลต้องปฏิบัติตามหรือห้ามไม่ให้ปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวม เช่น ห้ามฆ่าคน ห้ามลักขโมย ห้ามปลอมแปลงเอกสาร ถ้ากระทำความผิดมีบทลงโทษที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน แนวความคิดแบบประกอบสร้าง มุ่งอธิบายถึงความเป็นสิ่งที่ถูกสมมุติขึ้นมา จนกลายเป็นบรรทัดฐานทางสังคม คือสิ่งที่กำหนดพฤติกรรม และการกระทำ ซึ่งเป็นการควบคุมทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการ เพราะบรรทัดฐานนี้มักจะขึ้นอยู่กับบางระดับของการได้รับความยินยอมและดำรงอยู่โดยการบังคับทางสังคมขึ้นมา พื้นฐานและหลักการของแนวคิดประกอบสร้างนิยมนี้นี้ จึงอยู่ที่ปัจจัยที่สำคัญในการนำมาวิเคราะห์ และกำหนดพฤติกรรมของรัฐในเชิงโครงสร้าง นั้นหมายถึง ตัวแสดงต่างๆ จะขึ้นอยู่กับกลุ่มบรรทัดฐานหรือชุดความคิดต่างๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมา ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ในสังคมนั้นเป็นเพียงเรื่องเล่าที่ถูกสร้างขึ้น และส่งทอดต่อๆ กันมาจากชนชั้นนำ ชนชั้น

ผู้ปกครอง หรืออาจเกิดขึ้นจากแนวนโยบายต่างประเทศก็ได้ โดยชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองนั้นจะใช้มันเพื่อเป็นการควบคุมกำกับพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ บนสนามการเมืองโลก โดยให้บรรทัดฐาน หรือชุดความคิดที่ถูกสร้างขึ้นมานั้น ผิงลงไปในการบวนการรับรู้หรือการรับรู้ และสำนึกหลักของมนุษย์และตัวแสดงร่วมกันให้ได้ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2560)

หากพิจารณาการเกิดขึ้นของประชานิยมตามทฤษฎีการประกอบสร้างจะพบว่า การประกอบสร้างกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย เกิดจากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่พยายามนำเสนอและผลิตนโยบายประชานิยมผ่านนโยบายสาธารณะคือกฎหมาย ก่อนหน้าที่จะมีการออกพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รัฐบาลในชุดผ่านๆ มาโดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา นโยบายสาธารณะต่างๆ ที่นำเสนอโดยนักการเมือง และพรรคการเมืองที่มีการวิเคราะห์ว่าเป็นมูลเหตุให้ชนะการเลือกตั้งหลายสมัยหรือเป็นที่นิยมชมชอบของประชาชน เพราะเสนอแนวนโยบายที่ให้ความสำคัญหรือตระหนักถึงความต้องการของกลุ่มคนยากจน ชนชั้นล่างซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ นโยบายทั้งหมดถูกมองว่าเป็นนโยบายประชานิยมที่นักการเมือง หรือรัฐบาลใช้มอมเมาประชาชนเพื่อหวังคะแนนเสียงในการเลือกตั้งตลอดถึงคะแนนนิยม มีนักวิชาการ นักกฎหมาย นักวิจัยจำนวนมากได้วิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงกล่าวโจมตีและอ้างผลงานวิจัยว่า นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีเกือบทั้งหมดเป็นนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศให้เกิดความเสียหายอย่างมากในระยะยาว ก่อให้เกิดหนี้สาธารณะจำนวนมาก ประชาชนจะยากลำบากอย่างหนักในอนาคต หากมีความต้องการรอย หรือหลงเชื่อแนวนโยบายแบบประชานิยมนี้



เป็นต้น จากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการแตกแยกของประชาชนผู้สนับสนุนและประชาชนผู้คัดค้านนโยบายประชานิยมดังกล่าว รวมไปถึงถึงนักการเมือง พรรคการเมือง หรือรัฐบาลด้วย กลายเป็นหลายกลุ่มหรือมีการเรียกว่าเสื้อหลายหลากสี ตั้งแต่ต้นมานโยบายแบบประชานิยมจึงเป็นเหมือนนโยบายต้องห้าม หรือจุดอ่อนที่นักการเมือง พรรคการเมืองใช้โจมตีซึ่งกันและกัน แต่ในขณะที่ในทางปฏิบัตินักการเมืองและพรรคการเมืองต่างก็พยายามนำเสนอนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมดังกล่าวในช่วงหาเสียงเลือกตั้งหรือในการสร้างคะแนนนิยมให้กับตนเองอย่างต่อเนื่อง แต่พยายามเลี่ยงการใช้คำว่าประชานิยมหรือหาเหตุผลมากกล่าวอ้างว่าไม่ใช่ประชานิยม โดยใช้ชื่อเรียกอย่างอื่นแทน เช่น ประชาธิปไตยสวัสดิการ เป็นต้น แต่ลักษณะของนโยบายแล้ว ก็คือประชานิยมในลักษณะหนึ่งนั่นเอง ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และมีความเข้าใจที่แตกต่างกันว่า นโยบายไหนเป็นประชานิยม นโยบายแบบไหนไม่เป็นประชานิยม รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากแนวคิดดังกล่าวด้วย

วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2561 ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้วันที่ 20 เมษายนนี้ เนื้อหาของกฎหมายมีจำนวนทั้งสิ้น 87 มาตรา โดยเหตุผลในการออกกฎหมายดังกล่าวระบุว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง อย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอก

งบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังแล้ว ประเด็นที่น่าสนใจคือความตามมาตรา 9, 20, 21, และมาตรา 23 ที่เป็นนัยว่าการดำเนินการนโยบายแบบไหนลักษณะอย่างไรจะเข้าข่ายเป็นประชานิยม กระทำการลักษณะไหนจะไม่เป็นประชานิยม เช่น คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว งบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐซึ่งเป็นหนี้สาธารณะที่กระทรวงการคลังกู้หรือค้ำประกันต้องตั้งเพื่อการชำระคืนต้นเงินกู้ดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการกู้เงินอย่างพอเพียง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้กระทำได้เมื่อมีเหตุผลจำเป็น และให้ระบุที่มาของเงินที่จะใช้จ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย เป็นต้น (พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561)

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นทำให้นักวิชาการ นักกฎหมาย รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ได้วิเคราะห์และให้ความเห็นว่า จากลักษณะดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การตัดสินในรูปแบบของกฎหมายเพื่อให้เห็นว่านโยบายของตนเองไม่มีลักษณะหรือไม่เข้าข่ายเป็นประชานิยมผ่านนโยบายสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้จะมีการกล่าวโจมตีว่าเป็นประชานิยมก็สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ตามกฎหมายนี้ จึงเป็นลักษณะของกระบวนการประกอบสร้างประชานิยมโดยใช้กฎหมายของนักการเมือง พรรคการเมือง หรือรัฐบาลด้วย ถึงแม้เหตุผลในการออกกฎหมายก็มีความชัดเจนว่าเพื่อป้องกันการเกิดหนี้สาธารณะในระยะยาว โดยนัยก็คือห้าม

จัดทำนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นกระบวนการประกอบสร้างประชานิยมผ่านนโยบายสาธารณะบนเวทีการเมืองเพื่อความคุมพฤติกรรม สร้างบรรทัดฐาน ปลุกฝัง (ชุดความคิดที่ถูกสร้างขึ้น) ลงไปในกระบวนการรับรู้หรือการรับรู้และสำนึกหลักของมนุษย์และตัวแสดงนั่นคือ ประชาชน เพื่อให้เกิดความเห็นจากประชาชน ความชอบธรรมตามกฎหมายว่าไม่ใช่ประชานิยม กล่าวโดยสรุปก็คือ นโยบายจะเป็นแบบประชานิยมหรือไม่นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการประกอบสร้างประชานิยมโดยใช้กฎหมายของนักการเมือง พรรคการเมืองผ่านนโยบายสาธารณะนั่นเอง

## ผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย

การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตามกรอบการวิเคราะห์ที่กำหนด พบว่า

1) ผลกระทบด้านสังคม ตามกรอบความเหลื่อมล้ำพบว่า ผลของนโยบายประชานิยมเกิดประโยชน์และรายได้แก่กลุ่มผู้นำ กลุ่มผู้มีการศึกษามากกว่าที่จะเกิดแก่ประชาชนโดยรวม เพราะความไม่มีเสถียรภาพของกิจกรรมโครงการต่างๆ ไม่มีความยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อย เพราะต้องการโครงการที่มีผลประโยชน์อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องรอนาน ส่วนโครงการไม่มีเสถียรภาพเพราะข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลไม่เอาใจใส่ ไม่จริงใจ มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นตัวเงิน หรือสิ่งของ หรือการต้อนรับ และที่สำคัญคือทำโครงการแต่เพียงรูปแบบเพื่อรายงานเท่านั้น ไม่มีความจริงใจในการติดตามประเมินผล เมื่อไม่ไหวโครงการก็ล่มสลาย ลักษณะนี้เกิดกับชุมชนที่ไม่มีความ

เข้มแข็ง ขาดความสามัคคี เพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน ในทางตรงกันข้ามชุมชนที่มีความเข้มแข็ง สัมผัสความสามัคคีต่อต้านการทุจริตกิจกรรมโครงการมักจะก่อประโยชน์แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงยุติธรรม สามารถต่อยอดกิจกรรมโครงการให้เจริญก้าวหน้าและพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ ตามกรอบระบบอุปถัมภ์พบว่า ระบบอุปถัมภ์ระหว่างองค์กรที่เกิดจากประชานิยมส่วนมากมักจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างหรือการซื้อวัสดุอุปกรณ์ มักจะผูกขาดเพียงไม่กี่ร้าน และมีบางรายที่เจ้าหน้าที่ข้าราชการมีส่วนได้เสียกับร้านค้ามักจะเป็นผลประโยชน์ตอบแทนหรือเป็นเครือข่ายกัน ส่วนระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ ก่อให้เกิดเครือข่ายจากกิจกรรมโครงการ แลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดการเปรียบเทียบและมีความอิจฉาริษยากันด้วย นำมาซึ่งการฟ้องร้องกลั่นแกล้งกันก็มี ในส่วนที่เป็นเครือข่ายกันมักจะไม่พบมาก ประชาชนตามกรอบการรวมอำนาจปกครอง พบว่า เชิงลบข้าราชการเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลไม่เอาใจใส่ ไม่จริงใจ บางที่มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นตัวเงิน เชิงบวกข้าราชการเจ้าหน้าที่สามารถแนะนำขั้นตอนวิธีการดำเนินการได้ดี ประชาชนนับถือ เชื่อฟังและให้ความร่วมมือ รูปแบบโครงการเป็นรูปธรรมชัดเจน มีการกำกับติดตามผลเหมาะสม แต่บางแห่งก็ทำเพื่อให้ได้รูปแบบเท่านั้น และตามกรอบการกระจายอำนาจปกครอง พบว่า หากผู้นำมีความเข้มแข็ง มีภาวะผู้นำ ชื่อสัตย์โปร่งใส ประชาชนก็ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี กิจกรรมโครงการสำเร็จผลรวดเร็ว และประชาชนรู้จักเรียนรู้มากขึ้น แต่กรณีนี้พบน้อยมาก แต่ถ้าผู้นำชุมชนไม่มีความเข้มแข็ง ไม่มีภาวะผู้นำ ไม่ชื่อสัตย์สุจริต ประชาชนมักจะไม่เชื่อฟัง ไม่ให้ความร่วมมือ ไม่มีความจริงใจในการเข้าร่วมกิจกรรมโครงการ อาจนำมาซึ่งการฟ้องร้องผู้นำในที่สุด

2) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ตามกรอบภาระหนี้สิน และรายได้ พบว่า นักวิชาการบางท่านให้ข้อมูลว่าประชาชนมักจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เข้มแข็งในระยะสั้น แต่มีความกังวลว่าจะมีแนวโน้มก่อหนี้สาธารณะในระยะยาว เกิดหนึ่งค้ำ เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเหมือนดังประเทศตะวันตกบางประเทศที่กำลังเผชิญอยู่ และในรายย่อยระดับชาวบ้านจะเป็นหนี้สินเพิ่มมากขึ้น มากกว่าจะสร้างรายได้ แต่มีนักวิชาการบางท่านกลับมีมุมมองว่า นโยบายลักษณะประชานิยมก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจเกิดการแข่งขันเชิงนโยบายอย่างแท้จริง เกิดการหมุนเวียนของเงิน ระบุเศรษฐกิจจะดีขึ้นทำให้ปริมาณหนี้สินลดลง และก่อให้เกิดรายได้ระยะสั้น แต่สามารถต่อยอดให้เกิดเป็นรายได้ระยะยาวและยั่งยืนได้ ถ้าหากมีระบบกลไกการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ และโดยที่นักวิชาการบางท่านก็ให้มุมมองแบบทางเลือกว่า ประชาชนนั้นสามารถลดภาระหนี้สิน และสร้างรายได้ แต่มองว่าไม่มีความยั่งยืนในระยะยาว เพราะมีลักษณะเพียงการกระตุ้นให้เกิดการหมุนเวียนของเศรษฐกิจชั่วคราวระยะหนึ่งเท่านั้น ควรจะหาหนโยบายที่มีความยั่งยืนจะส่งผลดีกว่าทั้งต่อประเทศชาติและประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดการออกจากประชานิยมที่ว่า สังคมไทยจะก้าวข้ามพ้นประชานิยมไปได้นั้น ควรต้องสร้างระบบรัฐสวัสดิการเข้ามาแทนที่ หากยังไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจก็ต้องพัฒนาสังคมสวัสดิการ ขึ้นมา นอกจากนี้ยังต้องสร้าง “ประชารัฐที่มีรากฐานจากประชาสังคม” และ “สำนึกพลเมือง” เพื่อออกจากประชานิยม (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2558) ส่วนมุมมองของตัวแทนประชาชนเห็นว่า นโยบายประชานิยมเป็นสิ่งที่ช่วยแบ่งเบาภาระหนี้สินของครอบครัวได้ แม้จะไม่ทั้งหมดแต่ก็ช่วยหมุนเวียนระบบเศรษฐกิจของประชาชนบางครัวเรือนได้ แต่บางครัวเรือนกลับสร้างภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น และไม่ก่อให้เกิดราย

ได้ ปัญหาเกิดจากการควบคุมดูแลของผู้นำ

3) ผลกระทบด้านการเมือง ตามกรอบการเมืองโดยรวมนักวิชาการเห็นว่า ประชาชนนำไปสู่การเผชิญหน้าและความขัดแย้งระหว่างคนในชนบทกับคนในเมือง ประชาชนเอื้อให้กลุ่มนายทุนนักธุรกิจเข้ามาเล่นการเมือง ทำให้แยกทุนกับการเมืองออกจากกันได้ยาก และเมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนจะประสบความสำเร็จลำบากในการดำรงชีวิตในระยะยาว ตามกรอบพรรคการเมือง และนักการเมือง พบว่า ประชาชนสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียง และสร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคการเมืองและนักการเมืองได้มากจริง แต่หากทำไม่ได้ตามที่รับปากกับประชาชนไว้แล้ว ผลจะเกิดแบบตรงกันข้าม เพราะประชาชนมีการศึกษา ฉลาดและเรียนรู้มากขึ้น แต่มีบางพื้นที่เกิดผลแยกกันระหว่างนักการเมืองกับพรรคการเมือง ส่วนตามกรอบนโยบายของพรรคการเมือง นโยบายที่เป็นแบบประชานิยมมักจะถูกเพ่งเล็งจากพรรคการเมืองชั่วคราวกันข้าม เพราะนโยบายประชานิยมมีความเปราะบางมากในยุคนี้ ถูกมองว่าเป็นนโยบายอันตราย อาจนำมาซึ่งความล่มจมของประเทศ เปิดโอกาสให้มีการกอบโกยผลประโยชน์ แต่บางนโยบายกลับก่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าแก่ประชาชนจำนวนมาก ผู้ได้ประโยชน์คือประชาชน แล้วประเทศชาติได้อะไร ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการบางท่านที่เห็นว่า นโยบายประชานิยมไม่ใช่ นโยบายที่สาธารณชนได้ประโยชน์ จะไม่มีทรัพย์สินออกสู่สาธารณชน แต่จะมีคนจำนวนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ แต่ในระยะยาวแล้วประเทศไม่ได้อะไรเลย เช่น รถคันแรก ใครได้ประโยชน์ คำตอบคือคนที่ออกรถคันแรกได้คนละแสน แล้วประเทศได้อะไร ผลลัพธ์คือคนที่ออกรถคันแรกมีรถใช้ถวนหน้า ทำให้เข้าสู่ยุควัตถุนิยมมากขึ้น เห็นวัตถุนิยมมาก่อนประโยชน์ของสาธารณะ คนที่ได้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่เป็น

คนพื้นฐานไม่สามารถที่จะมีรายได้ คนที่รวยแล้ว จะไม่เห็นประโยชน์ต่อนโยบายนี้ เป็นต้น (ภูวกฤต เหมหาชาติ, 2558)

4) ผลกระทบด้านบริบททางสังคมจาก ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ประชาชนมี มุมมองต่อนโยบายประชานิยมว่าคนส่วนใหญ่มี ความพึงพอใจต่อนโยบายประชานิยม บางส่วน มีข้อแม้ว่าต้องเป็นนโยบายของพรรคการเมือง หรือนักการเมืองที่ตนเองสนับสนุนหรือชื่นชอบ เท่านั้น บางส่วนพึงพอใจเพราะได้ผลประโยชน์ ตอบแทนรวดเร็ว และดูเหมือนว่าช่วงที่รัฐบาล มีนโยบายแบบนี้จำนวนมากทำให้การประกอบ อาชีพมีความคล่องตัวสูง สรุปคือนโยบายประชานิยมทำให้เศรษฐกิจดี แต่ในขณะที่เดียวกันนโยบาย ประชานิยมก็ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการเห็นแก่ ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม เห็นแก่ครอบครัว เห็นแก่ชุมชนของตนมากกว่า ของชุมชนอื่น โดยมีเหตุผลว่าสังคมโดยรวมมี หน่วยงานดูแลอยู่แล้ว รวมถึงการเคารพกติกา ความมีระเบียบวินัยของประชาชนลดน้อยลง ใช้ จ่ายเงินแบบขาดวินัยในตนเอง เพราะมุ่งเพื่อ ใช้ได้ประโยชน์ตนเอง และมองว่าคนอื่นก็จะคิด แบบเดียวกัน ผลกระทบด้านนี้จึงมีเชิงลบและ เชิงบวกในตัว

ดังนั้น ผลกระทบของกระบวนการ ประชานิยมต่อรัฐไทยมีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ การวิเคราะห์และศึกษาในกรอบหรือมิติที่แตก ต่าง ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่มีความเหมือน และแตกต่างกันจากสรุปผลการวิจัยที่นักวิชาการ นักวิจัย รวมถึงสถาบันต่างๆ ได้ศึกษาไว้พอ สมควร อย่างไรก็ตามประชานิยมเป็นอีกช่องทาง ของประชาชน ช่วยให้ประชาธิปไตยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่อาจจะเป็นการทำลายประชาธิปไตย ไม่ต่าง จากระบบเดิม ถ้าไม่ได้ทำเพื่อประชาชนอย่าง แท้จริง

## บทสรุป

ผลกระทบของกระบวนการประชานิยม ต่อรัฐไทยไม่สามารถจะศึกษาได้โดยวิเคราะห์ ผ่านแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง เพราะมีความแตก ต่างในกรอบแนวคิดและองค์ประกอบ แม้ว่า กระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทยจะมีบทสรุปที่ ศึกษาพบคล้ายคลึงกัน แต่หากศึกษาในมิติที่แตก ต่างออกไปกำหนดกรอบแนวคิดใหม่ จะพบว่า มีอีกหลายมิติที่จำเป็นต้องค้นคว้าหาคำตอบใน เรื่องผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อ รัฐไทยดังกล่าว

ผลจากการศึกษาข้อมูลสะท้อนให้เห็นมุม มองว่า การสานต่อนโยบายประชานิยมนั้นเป็น เพียงแต่เปลี่ยนชื่อนโยบาย เปลี่ยนวิธีการดำเนินการ แต่โดยลักษณะแล้วก็ยังเป็นประชานิยม ส่วน หนึ่งน่าจะมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และ ช่องว่างของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เอื้อ ให้เกิดนโยบายประชานิยม ประชานิยมจะเป็นผล เชิงบวกหรือเชิงลบ จำเป็นต้องมีกฎหมายหลัก เพื่อจำกัดและควบคุมการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชนและประเทศชาติ เพราะนโยบายประชานิยมเชิงบวกจะทำให้การแข่งขันกันทางนโยบาย เกิดขึ้นจริงในทางการเมืองและเป็นการสร้างมูลค่า ในทางเศรษฐกิจขึ้นจากการหมุนเงินเข้าใช้จ่ายใน ตลาดหลายรอบ เป็นการกระตุ้นการใช้จ่ายของ ประชาชนเพื่อให้ภาพรวมของเศรษฐกิจดีขึ้น ส่วน การประกอบสร้างกระบวนการประชานิยมต่อรัฐ ไทย เกิดจากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ พยายามนำเสนอและผลิตนโยบายประชานิยม ผ่านนโยบายสาธารณะซึ่งก็คือกฎหมาย กล่าว คือนโยบายจะเป็นแบบประชานิยมหรือไม่นั้น ส่วนหนึ่งมาจากการประกอบสร้างผ่านกฎหมาย ของนักการเมืองนั่นเอง ผลกระทบของกระบวนการ ประชานิยมต่อรัฐไทย ได้สรุปผลการวิจัยโดยรวมที่

ตรงกันหรือคล้ายกันเป็นส่วนมาก คือประชาานิยมมีผลกระทบเชิงลบมากกว่าเชิงบวก ได้แก่ ผลกระทบด้านสังคมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ การแข่งขันชั้นทางสังคม และเกิดระบบอุปถัมภ์มากขึ้นผลกระทบด้านเศรษฐกิจก่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เข้มแข็งในระยะสั้นเป็นอย่างมาก แต่มีแนวโน้มจะก่อหนี้สาธารณะในระยะยาวมากเช่นกัน ส่วนผลกระทบด้านการเมือง นักการเมืองใช้ประชานิยมหาเสียงเพื่อหวังผลชนะการเลือกตั้งมากขึ้น นำไปสู่การเผชิญหน้าและความขัดแย้งระหว่างคนในชนบทกับคนในเมือง และผลกระทบด้านวัฒนธรรมประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อนโยบายประชานิยม เกิดวัฒนธรรมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม และทำให้การเคารพกติกา ความมีระเบียบวินัยของประชาชนลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์และศึกษาในกรอบหรือมิติที่ต่างออกไป จะทำให้ทราบผลกระทบที่มีความเหมือนและแตกต่างละเอียดลึกลงไปมากทั้งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ

## ข้อเสนอแนะ

ผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย ที่อ้างอิงจากผลการศึกษา และการกล่าวอ้างแสดงทรรศนะ โดยมีผลทั้งเชิงบวกและเชิงลบ สิ่งสำคัญที่จะทำให้นโยบายประชานิยมนั้นเกิดผลเชิงบวกมากที่สุด เกิดข้อบกพร่องและผิดพลาดน้อยที่สุดควรเริ่มจากการมีบทบาทผู้ดูแลและการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด เพื่อป้องกันการใช้นโยบายแบบสุดโต่ง การประกอบสร้างกระบวนการประชานิยมโดยใช้กฎหมาย ผ่านนโยบายสาธารณะของนักการเมืองที่ดี พรรคการเมืองที่ดี รวมถึงรัฐบาลควรใช้เพื่อทำงานรับใช้ประเทศชาติและประชาชนจริงๆ ไม่ควรใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกำจัดฝ่ายตรงกันข้ามหรือเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายของตนเองเท่านั้น

ดังนั้น จึงควรศึกษาผลกระทบของกระบวนการประชานิยมต่อรัฐไทย ผ่านหลายมิติ เพื่อนำผลมาปรับปรุงพัฒนานโยบายสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ และประชาชนทั้งหมดอย่างยุติธรรม

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2550). ขบวนการประชานิยมในสหรัฐอเมริกา. *วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย*. ปีที่ 3 (ฉบับที่ 1)
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2560). *ทฤษฎีประกอบสร้างนิยม (constructivism) กับไอร์แลนด์และเซอร์เบีย*. สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2562 จาก <https://www.matichon.co.th>
- เกษียร เตชะพีระ. (2544). *ป๊อปปูลิสต์คือใคร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ชาติชาย มุกสง. (2555). *นโยบายประชานิยม*. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561, 19 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก หน้า 3-7.
- ภูวกฤต เหมหาชาติ. (2558). *นโยบายประชานิยม*. *พุทธจักร*. ปีที่ 69 (ฉบับที่ 4), เมษายน 2558 หน้า 1-30.