

## วิเคราะห์ จุดต่าง ประชาธิปไตย-ประชานิยม

นางรติมา คชนันท์  
วิทยากรชำนาญการ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

สืบเนื่องจาก เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวในเวทีจุดประกาย “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ที่ศูนย์ประชุมอิมแพค เมืองทองธานี ว่า จะเดินทางขับเคลื่อนประเทศชาติตามยุทธศาสตร์ประชารัฐแทนประชานิยม โดยยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาลนี้จะเป็นความร่วมมือกันในการสร้างสรรค์ สร้างพลังในการทำความดีเพื่อชาติ ไม่ใช่เพื่อตนเอง หรือ ข้าราชการ แต่เพื่อประชาชนทุกคน โดยคำมั่นสัญญาที่ไม่ใช่นโยบายหาเสียง แต่ถือว่าเป็นสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน ที่ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา รวมถึงแก้ไขข้อผิดพลาดที่ผ่านมาในอดีต ไม่ต้องการให้เกิดบุญคุณต่อใคร แต่ต้องการทำเพื่อประเทศชาติและประชาชน ต่างจากประชานิยมที่เป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความนิยมนต่อภาครัฐ (ผู้จัดการ, 2558) ซึ่งจากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีข้างต้นนั้น ทำให้เกิดเป็นประเด็นที่ว่านโยบายประชารัฐดังกล่าว ถูกตีความว่าจะทดแทนหรือครอบคลุมความหมายประชานิยมได้อย่างไร ในทางความหมายทั้งประชานิยม และ ประชาธิปไตย นั้น เป็นคนละประเภทกัน จึงเปรียบเทียบกันแบบตรง ๆ ไม่ได้ โดยที่อย่างแรกเป็นนโยบายทางการเมืองประเภทหนึ่ง ขณะที่อันหลัง เป็นแนวทางหรือกระบวนการในการทำงาน พัฒนาในรูปแบบหนึ่ง (พลเดช ปิ่นประทีป, 2558)

### ประชานิยม vs ประชาธิปไตย

โดยที่นโยบายประชานิยมนั้นนับว่าเป็นคำที่คุ้นเคยกันดี เนื่องจากเป็นนโยบายที่ถูกนำมาใช้แทบทุกรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา เพื่อการยกระดับมาตรฐานชีวิตประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดี แต่ปัจจุบันมักถูกตีความในทางลบ เพราะปัญหาหลักอยู่ที่ทางปฏิบัติที่มักจบลงด้วยการแจกเงิน เพื่อแลกกับความนิยม คะแนนเสียง ความพอใจ และสร้างทัศนคติให้ประชาชนเป็นผู้รอรับความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว ประชาชนมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกอุปถัมภ์ของผู้ปกครอง ไม่ใช่พลเมือง ซึ่งหากนำมาใช้อย่างไร้จิตสำนึก และขาดความรับผิดชอบนั้น อาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2558) อย่างไรก็ตามสถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ความหมายของ “นโยบายประชานิยม” จากการทบทวนแนวคิดที่มาของ ศ.ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์ โดยจำแนกออกเป็น 5 ความหมายด้วยกัน ได้แก่ 1) ประชานิยมในรัสเซียและอเมริกา เป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิม ที่เกิดขึ้นในรัสเซียและอเมริกาในปลายศตวรรษที่ 19 โดยมีนัยว่า หมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นว่าประชาชนสำคัญที่สุด โดยทั้งสองประเทศต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อชาวนาซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ 2) ประชานิยมในละตินอเมริกา เป็นขบวนการประชานิยมที่เริ่มต้นขึ้นในอาร์เจนตินาตั้งแต่ทศวรรษ 1920 โดยเป็นขบวนการที่มีผู้นำสูงสุด คือ ฮวนเปรอง ที่มีความโดดเด่นมีเสน่ห์ มีบารมีเป็นที่จับตาจับใจประชาชน และมีนโยบายสงเคราะห์คนยากจนเพื่อใช้เป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมือง มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน 3) ประชานิยมในประเทศตะวันตก คือการเมืองที่มีนโยบายพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากสามัญชนที่ชื่นชอบหรือมีอุดมการณ์ตรงกัน 4) ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนา ใช้เรียกแนวคิดการพัฒนาที่เน้นชนบท

เน้นภาคเกษตร เน้นการพัฒนาไร่นาขนาดเล็ก ขนาดกลางของเกษตรกรอิสระ หรือสหกรณ์ที่ชาวไร่ชาวนา มารวมกันเป็นทางเลือกของการพัฒนาที่ไม่เน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองแบบตะวันตกนั่นเอง 5) ประชานิยม ที่หมายถึงการให้ความสำคัญ หรือให้คุณค่าแก่ประชาชน โดยเฉพาะคนทั่วไปหรือชนชั้นล่าง การเมืองที่ เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปจึงมักเป็นประชานิยมเสมอ

ขณะที่ คำว่า “ประชารัฐ” นั้น มาจากท่อนแรกของเพลงชาติไทย ซึ่งมีใจความว่า “ประเทศไทยรวม เลือดเนื้อชาติเชื้อไทย เป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วน อยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวล ด้วยไทยล้วนหมาย รักสามัคคี...” ดังนั้น “ประชารัฐ” จึงเป็นแนวทางในการสามัคคีรวมพลังของผู้คนในสังคมไทย โดยไม่แยกฝัก แยกฝ่ายและไม่กันใครออกไป (Inclusive) อีกทั้งยังเป็นทั้งสำนึกและหน้าที่ที่พี่น้องคนไทยทุกคนจะต้อง ร่วมมือกันในการปกป้องแผ่นดินแม่จากภัยอันตรายทั้งปวง และร่วมกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติ ให้ เจริญก้าวหน้ามั่นคงและยั่งยืน (พลเดช ปิ่นประทีป, 2558) ทั้งนี้ “ประชารัฐ” ตามความหมายอย่างแคบ ในทางวิชาการ หมายถึง การที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สอดคล้องกับการ รมรงค์ประชาสัมพันธ์ “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ดังนั้น คำว่า “ประชารัฐ” ตามที่ท่านนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ก็น่าจะหมายถึง ความร่วมมือร่วมใจของรัฐและประชาสังคม เพื่อร่วม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนการพัฒนา ดังนั้น จึงเป็นที่มาของแนวคิดที่เรียกว่า ยุทธศาสตร์ประชารัฐใน รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีความเชื่อว่า ประชากรนั้นมีกลไก มีกระบวนการที่แตกต่างจาก ประชานิยม นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการวางเศรษฐกิจฐานรากอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะเป็นการรวมพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ ทุกคนก็คือประชาชนของชาติ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน เปิดช่องทางให้เอกชน ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย ทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ไม่สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาล มีการทำงานพัฒนาอย่าง ยั่งยืนคือ การสร้างเครือข่ายประชารัฐในทุกด้าน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินยุคปัจจุบัน (สนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์, 2558) ซึ่งจากการ กล่าวถึงประชารัฐของนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ หลายคนมองว่าประชารัฐก็คืออีกรูปแบบหนึ่งของประชานิยม เท่านั้น ทั้งนี้ มีความเห็นจากนักวิชาการหลายฝ่าย ในเรื่องจุดต่างของสองนโยบายดังกล่าวรวมถึงประเด็นที่ เกี่ยวข้องกับการแก้ไขความเหลื่อมล้ำดังนี้ (ข้าวสาด, 2558)

### ความเห็นจากนักวิชาการ

วิโรจน์ อาลี อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ความเห็นว่า การประกาศ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาล หนึ่งสามารถช่วยให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง แต่ต้องดูจากองค์ประกอบหลายส่วน อย่างเงินที่จะลงไปโครงการกองทุนหมู่บ้าน และกลุ่มผู้ประกอบการ เอสเอ็มอี คงไม่พอช่วยในระยะยาวได้ และคงไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ปัญหาความ เหลื่อมล้ำจะแก้ไขได้ ต้องแก้ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำลังทำอยู่นั้นยังไม่พอ ขณะนี้มีประชาชนจำนวนมากยังประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตร ซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศไม่มากเมื่อ เทียบกับภาคอุตสาหกรรม แต่มีคนที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมน้อย ทำให้ไม่สามารถเพิ่มรายได้ต่อหัวของ ประชาชนได้ สิ่งที่ต้องทำคือการเพิ่มทักษะแรงงาน การจัดอบรม ต้องทำอย่างเป็นระบบ ต้องทำให้เขาเข้าถึง เงินทุน อย่างชาวไร่ ชาวนา ทำอย่างไรให้เข้าถึงเงินทุนเพื่อทำธุรกิจในด้านอื่นได้ รวมทั้งสร้างความสามารถ

ด้านการแข่งขันให้กับพวกเขา อีกทั้งรัฐบาลต้องมีเป้าหมายชัดเจนว่าจะมียุทธศาสตร์อย่างไร จะเน้นขับเคลื่อนเศรษฐกิจในด้านไหน

ขณะเดียวกัน หากมองในแง่ของค่าใช้จ่าย ถือว่ายังไม่มียุทธศาสตร์ใหม่ในเชิงนโยบาย ซึ่งส่วนมากยังเป็นนโยบายประชานิยม เหมือนรัฐบาลที่ผ่านมาเคยใช้ เพียงแต่เปลี่ยนคำเรียก เนื่องจากคำว่า ประชานิยมในสังคมไทยมีนัยยะเชิงลบ เพราะถูกวิเคราะห์ตีความไปในทางที่ไม่ดี ทั้งที่หากจะว่าไปแล้ว บางสถานการณ์ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำ รัฐบาลจึงพยายามสร้างวาทกรรมใหม่ขึ้นมาใช้แทนคำนี้ เหมือนสมัยพรรคประชาธิปัตย์ใช้คำว่า ไทยเข้มแข็ง มาแทนคำว่าประชานิยม แต่จะว่าไปแล้วคำว่า ประชากรรัฐ ไม่ได้มีความหมายนัยยะในเชิงเศรษฐกิจ ไม่ได้หมายถึงการสร้างรัฐสวัสดิการอะไรเลย เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐที่ต้องดูแลประชาชนในรัฐชาติสมัยใหม่เท่านั้น รัฐบาลควรเปลี่ยนมาสร้างความเข้าใจให้ประชาชนว่า การจะใช้นโยบายแบบประชานิยมควรใช้อย่างไร เมื่อใด และควรใช้อย่างไรถึงจะเหมาะสมมากกว่าการประดิษฐ์ถ้อยคำ หรือสร้างวาทกรรมขึ้นมาใหม่

**วชิร คุณทวีเทพ** ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจฯ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้ให้ความเห็นว่านโยบายประชารัฐของรัฐบาลออกมาเพื่อพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากของภาคประชาชน ตอนนี้สภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีสัญญาณของการชะลอตัวลง เพราะประชาชนไม่มีการจับจ่ายใช้สอยและมีภาระหนี้สินมากขึ้น จึงมองว่ารัฐบาลกำลังพยายามมองหาแนวทางการฟื้นตัวของภาคธุรกิจในประเทศ และการกระตุ้นธุรกิจเอสเอ็มอี ในส่วนของความแตกต่างระหว่างประชารัฐและประชานิยม ส่วนตัวคงไม่สามารถตัดสินได้ เพราะทั้งสองอย่างมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกัน สำหรับความเหมือน ประชากรรัฐจะเป็นการดำเนินนโยบายการกระตุ้นกำลังซื้อมากขึ้น ประชานิยมก็เหมือนกัน โดยรัฐบาลจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโต ส่วนความแตกต่าง อยู่ที่รูปแบบการดำเนินนโยบายและมาตรการ โดยประชารัฐ ทางรัฐบาลจะดำเนินนโยบายตามความจำเป็นเท่านั้น ไม่เหมือนกับประชานิยมที่เป็นการหาเสียงและจะต้องดำเนินการตามที่รัฐบาลหาเสียงไว้ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายทั้งสองจะทำให้ประชาชนและสภาวะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนจากประชานิยมเป็นประชารัฐนั้น รัฐบาลสามารถทำได้ แต่ผลสัมฤทธิ์เป็นสิ่งสำคัญกว่า เมื่อรัฐบาลจะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐเพื่อสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้เติบโตยั่งยืน ต้องวัดผลว่าจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้มากน้อยแค่ไหน ส่วนตัวมองว่าประชารัฐจะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากเบื้องต้นก่อนในระยะสั้น และจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในระยะยาว ซึ่งความเหลื่อมล้ำในสังคมถือเป็นปัญหาสังคมของประเทศมายาวนาน

**พงษ์ศักดิ์ วัชรนุกุลเกียรติ** อาจารย์พิเศษคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ความเห็นว่ายุทธศาสตร์ประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากถือว่าเป็นเรื่องที่ดี เป็นบทบาทสำคัญของภาคเศรษฐกิจโดยรวม หากเศรษฐกิจฐานรากไม่แข็งแรง โอกาสพัฒนาในมิติอื่นก็ค่อนข้างที่จะลำบาก ชีตความสามารถในการแข่งขันจะยากตามไปด้วย ในทางกลับกัน หากเศรษฐกิจฐานรากแข็งแรง โดยทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ประเทศชาติจะขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้อง มีความยั่งยืนในอนาคต รวมถึงชีตความสามารถในการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน อย่างไรก็ตาม สำหรับคำว่าประชารัฐและประชานิยมมีความแตกต่างกันคือประชารัฐเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องสนับสนุนภาคประชาชนซึ่งทำมานานแต่ไม่เคยประสบความสำเร็จ ขณะที่ประชานิยมเป็นการขับเคลื่อนโดยภาคเศรษฐกิจตามกระแสและค่านิยมของภาคประชาชน โดยประชานิยมจะขับเคลื่อนได้ ประชากรรัฐจะต้องแข็งแรงก่อน ตัวอย่างกรณีเอสเอ็มอี ถ้าภาครัฐไม่ให้ความรู้และการ

สนับสนุนขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการเงิน การบริหารคน การใช้ทรัพยากร กฎหมาย และความรู้ต่าง ๆ โอกาสที่ เอสเอ็มอีจะเติบโตและยั่งยืนค่อนข้างยาก อย่างไรก็ตาม ทั้งภาครัฐและประชาชนจะมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกัน เช่น กรณีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ อย่างรถไฟความเร็วสูง หรือการบริหารจัดการน้ำ ภาคประชาชนสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกับภาครัฐได้ ภาครัฐก็อาศัยภาคประชาชนเข้ามาบริหารจัดการพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเศรษฐกิจใหม่หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษ การเปลี่ยนประชานิยมเป็นประชารัฐนั้นจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐและภาคประชาชนมีความต้องการร่วมกัน โดยเอากรณีศึกษาในอดีตที่ผ่านมาและสถานะของปัจจุบันที่เราประสบปัญหาอยู่มาวางแผนอนาคต เช่น การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน หรือเศรษฐกิจดิจิทัล ถึงแม้ว่านโยบายประชารัฐจะมุ่งเน้นที่เศรษฐกิจฐานราก แต่คิดว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำยังมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็ดยุคสมัยไหนหรือระบอบการปกครองใดก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดคือการกินที่อยู่ดีของประชาชน ซึ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำลดน้อยลง โดยภาครัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนมีรายได้ อย่างยั่งยืนและอยู่ได้ด้วยตัวเอง

ทั้งนี้ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า “ประชารัฐ” และ “ประชานิยม” นั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว ประชากรเป็นกระบวนการ กระบวนวิธีในการทำงาน ไม่แยกคนออก ทุกคนเข้ามามีบทบาทได้หมด ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง ส่วนประชานิยม คือ นโยบาย ซึ่งมีทั้งบวกและลบ ตรงนี้เราสามารถใช่กระบวนการประชารัฐไปทำให้เกิดคุณภาพได้ โดยให้เกิดการมีส่วนร่วม การรู้สึกเป็นเจ้าของ (คมชัดลึก, 2558) ซึ่งการที่สังคมไทยจะก้าวข้ามพ้นประชานิยมไปได้นั้น ควรต้องสร้างระบบรัฐสวัสดิการเข้ามาแทนที่ หากยังไม่มี ความพร้อมทางเศรษฐกิจ (ฐานะทางการคลัง) ก็ต้องพัฒนาสังคมสวัสดิการ (คือจัดระบบสวัสดิการให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อลดภาระทางการคลัง) ขึ้นมา นอกจากนี้ ยังต้องสร้าง “ประชารัฐที่มีรากฐานจากประชาสังคม” และ “สำนึกพลเมือง” เพื่อออกจาก “ประชานิยม” (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2558)

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ทั้งประชารัฐ และ ประชาชนิยม มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวิธีการนำมาใช้ ดังนั้น การจะให้ระบุนให้ชัดไปเลยว่าต่างกันตรงไหน อย่างไร ไปเลยนั้น เป็นเรื่องที่ทำไ้ได้ยาก อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ประชารัฐในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่มีความเชื่อว่า ประชากรนั้นมีกลไก มีกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยม นับว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการวางเศรษฐกิจฐานรากอย่างเป็นทางการ ซึ่งจะเป็นการรวมพลังจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็ ภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน เพื่อผลักดันให้เกิดพลังไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากด้วยกัน

-----

## บรรณานุกรม

- ข้าแห่งจุดต่าง "ประชาธิปไตย-ประชานิยม". (23 กันยายน พ.ศ. 2558). ข่าวสด.  
ประชาธิปไตยเพื่อประเทศไทย. (21 กันยายน 2558). ไทยโพสต์.
- พลเดช ปิ่นประทีป. (2558). 8 ตุลาคม 2558 **คมชัดลึก** วิเคราะห์ความต่าง “ประชาธิปไตย-ประชานิยม”.  
\_\_\_\_\_. (2558). **ประชานิยม หรือ ประชาธิปไตย**. สืบค้น 15 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.reform.or.th/>
- มนตรี ศรไพศาล. (22 กันยายน 2558). ประชาธิปไตยเพื่อราษฎร และเพื่อรัฐ. **ผู้จัดการ**.
- รายงานพิเศษ : จุดต่างประชาธิปไตย-ประชานิยม. (24 กันยายน 2558). **ข่าวสด**.
- สนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์. (2558). **รัฐบาลกับยุทธศาสตร์สานพลังประชาธิปไตยเพื่อเศรษฐกิจฐานราก**. สืบค้น 12  
ตุลาคม 2558 จาก <http://www.reform.or.th/>
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (9 ตุลาคม 2558). ประชาธิปไตย ประชาชนนิยม และรัฐสวัสดิการ (1). **กรุงเทพธุรกิจ**.