

การฝึกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์: ศึกษากรณี "สภาที่อยู่อาศัยไทย"

นางสาว สุจิตรา กิติพรพิศาล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

INTEREST GROUP COALITIONING: THE CASE OF THE "THAI HOUSING COUNCIL"

Miss Suchitra Kitipornpisan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

492143

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การฝึกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์: ศึกษากรณี "สภาที่อยู่อาศัยไทย"

โดย

นางสาวสุจิตรา กิติพรพิศาล

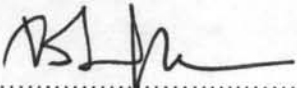
สาขาวิชา

การปกครอง

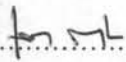
อาจารย์ที่ปรึกษา

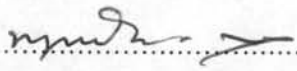
รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล


คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ


..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต)

สุจิตรา กิติพรพิศาล: การฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์: ศึกษากรณี "สภาที่อยู่อาศัยไทย". (INTEREST GROUP COALITIONING: THE CASE OF THE "THAI HOUSING COUNCIL") อ. ที่ปรึกษา :รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, 207 หน้า.

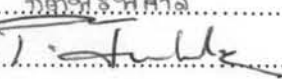
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ประกอบด้วยสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทย โดยใช้วิธีการศึกษาทั้งแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก อีกทั้งพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description)

ผลการศึกษาเป็นไปตามสมมติฐานที่ว่าผลประโยชน์ของทั้งสามสมาคมได้รับผลกระทบเชิงลบจากวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน พ.ศ.2540 เป็นเหตุให้มาฉีกกำลังกันและผลักดันนโยบาย ในการนี้ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำให้ "สภาที่อยู่อาศัยไทย" เป็นทางเลือกที่สามารถผลักดันเป็นนโยบายได้สำเร็จ

นอกจากนั้นในการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์กรณีของ "สภาที่อยู่อาศัยไทย" มีความสัมพันธ์กับรัฐ 2 แบบคือ 1) แบบร่วมมือ (partnership) โดยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลซึ่งกันและกัน และใช้การผลักดันทางการเมืองและการระดมให้สาธารณะชนเห็นความสำคัญของ 'อสังหาริมทรัพย์' ว่าสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจที่แท้จริง (real economy) ได้ และ 2) แบบควบคุม กำกับ ดูแล (regulator) ที่รัฐใช้สมาคมธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ทั้งสามและ "สภาที่อยู่อาศัยไทย" เป็นเครื่องมือในการผูกขาดของกลุ่มผลประโยชน์รายใหญ่ที่มีอยู่ในตลาดแล้ว ไม่ให้เกิดมีผู้ประกอบการอื่นเข้ามาแข่งขันได้

พิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นภาคีรัฐ-สังคมนิยมกึ่งเสรีนิยม (semi-liberal corporatist) เพราะมีเพียงกลุ่มผลประโยชน์ในภาคของทุนกับรัฐเท่านั้น ไม่มีภาคแรงงาน จึงเสี่ยงไม่ได้ที่จะเป็นรัฐที่กลุ่มผลประโยชน์ในภาคทุนยึดกุม และจึงเป็นภาคีรัฐ-สังคมนิยมอำนาจนิยม (authoritarian corporatist) ควบคู่กันไป

เท่ากับว่าการที่กลุ่มทุนใหญ่ซึ่งกุมอำนาจรัฐเป็นภาคีกับกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยมีแนวโน้มที่จะผูกขาดและหลอมรวมอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองให้กลายเป็นศูนย์กลางอำนาจเดียวกันตลอดจนได้สร้างกลไกและบริบทแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ เพื่อรักษาและเพิ่มพูนความได้เปรียบในการช่วงชิงการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม พิจารณาได้เป็นภาคีรัฐ-สังคมนิยมโดยรัฐที่มีทุนเป็นใหญ่ (capitalist state corporatist) ได้เริ่มเกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว

ภาควิชา..... การปกครอง..... ลายมือชื่อนิสิต..... สุจิตรา..... กิติพรพิศาล.....
สาขาวิชา..... การปกครอง..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... 
ปีการศึกษา..... 2549.....

4681174524 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: COALITION/ INTEREST GROUP/ THAI HOUSING COUNCIL

SUCHITRA KITIPORNPIBAN: INTEREST GROUP COALITIONING:THE CASE OF THE
"THAI HOUSING COUNCIL". THESIS ADVISOR :ASSOC.PROF.M.R.PRUDHISAN
JUMBALA, 207 pp.

This thesis studied the coalitioning of three real estate business interest groups in Thailand to form the so-called "Thai Housing Council." Qualitative research, involving documentary research and in-depth interviews, and analytical description were the research methods used.

The study confirmed the hypothesis that the interests of the three associations were adversely affected by the financial crisis of 1997, leading to their coalitioning and pressuring for policy. In this process, the political opportunity structure that existed during the Thaksin Shinawatra government made the "Thai Housing Council" the policy choice advocated, and adopted.

The study also found that interest group coalitioning in the social case involved two kinds of relationships with the state, namely a) partnership in which both the state and business mutually exchanged information and used both political pressuring and the mobilization of public opinion, about the importance of the real estate sector in stimulating the real economy, to put the advocated policy in process and b) regulation wherein the state used the three real estate associations and the "Thai Housing Council" as instruments for furthering big business' monopolization of the real estate sector and for effectively limiting competition by other entrepreneurs.

It was analyzed that such relationships made for a semi-liberal corporatist system comprising only big business and the state, without the participation of consumers or the people sector. This inevitably resulted in the state being captured by interest groups of big business, making for the simultaneous existence of authoritarian corporatism.

In other words, the state dominated by big business, coalitioned with the major real estate interest groups such that there was a tendency to monopolize, fuse and centralize economic and political power. This was accompanied by the construction of instruments and the nurturing of a politico-economic context that were conducive to the further development of the said interest groups such that they held added advantages in the process of allocating values. Therefore, it can be said that in the case studied, a capitalist state corporatist system began to emerge.

Department... Government..... Student's signature *Suchitra Kitipornpiban*
Field of study... Government..... Advisor's signature *P. I. W.*
Academic year 2006.....

กิตติกรรมประกาศ

"กล้วยไม้ดอกดอกข้าฉันใด การศึกษาเป็นไปเช่นนั้น

แต่ดอกดอกคราวใดงามเด่น งานสั่งสอนปลูกปั้นเสร็จแล้วแสงงามแล"

ป.มาลากุล

ความมั่งคั่งทางปัญญาที่ผู้วิจัยได้รับจากการศึกษารัฐศาสตร์มหาบัณฑิตในครั้งนี้ ล้วนมาจากพระคุณอันยิ่งใหญ่จากรองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พทุทธิสาณ ชุมพล อาจารย์ที่ปรึกษาที่เป็นมากกว่าเรื่องจ้าง เป็นทั้งผู้ชี้แนะและผู้ประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้ลูกศิษย์อย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ประธานวิทยานิพนธ์ ผู้คอยกระตุ้นเตือน ถามไถ่ ให้คำปรึกษาชี้แนะ รองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต กรรมการ อาจารย์ที่คอยเปิดโลกความคิดทางธุรกิจสั่งหาริมทรัพย์ให้กระจ่างชัดยิ่งขึ้น สอนให้เห็นการเรียนรู้ในชีวิตจริงนอกรั้วมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ต้องขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สุขชาย ตริรัตน์ ที่ให้ความเมตตาและเปิดตาผู้วิจัยได้เห็นแง่มุมอื่นๆ ในสังคม และดร.ชลธิศ ธีระฐิติ อาจารย์ทางปรัชญา ที่ทำให้ผู้วิจัยไม่เคยลืมว่า เมื่อใดที่ต้องเผชิญปัญหาเขาน้ำแข็งและภูเขาหิมะ "อย่าหมดกำลังใจ"

ไม่เพียงแต่อาจารย์ที่ผู้วิจัยให้ความเคารพ รักและศรัทธาแล้ว ยังมีบุคคลอีกสามท่านที่ไม่ว่าจะกล่าวถึงช่วงไหนของชีวิตก็เป็นผู้ที่สำคัญเสมอ เป็นผู้เริ่มปลูกเมล็ดพันธุ์แห่งชีวิต นั่นก็คือ "ครอบครัวกิติพรพิศาล" ที่มีทั้งอาป้าเสนาะ แม่จิ้ง พี่ข้าวโพด ณัฐนันท์ ที่ทำให้ผู้วิจัยมองเห็นเข้าใจ และรู้จัก 'ความรักอันบริสุทธิ์' ที่เต็มไปด้วยความห่วงใย ความปรารถนาดี และเปี่ยมไปด้วยความจริงใจที่ครอบครัวมีให้ผู้วิจัยเสมอ

อีกทั้งเพื่อนพี่น้องที่ช่วยกันพยุง ประคับประคอง ร่วมทุกข์สุขด้วยกันทั้งที่เกิด ฝันะ พี่ฝน พี่ป๊าย พี่ต๋อย พี่เจนฤทธิ์ (รุ่นพี่รัฐศาสตร์) พี่ต้น พี่ท็อป (รุ่นพี่อักษร) พี่ที่น่ารักในกรมข่าว 'RTAF' ทุกคนในเครือ 'AIESEC' เพื่อนร่วมชะตา(กรรม)ที่ช่วยกันปั้นน้ำจนเป็นตัว รุ่นน้องที่น่ารักของพี่ TA. ทุกคน ตลอดจนพี่สุพัตรา (ห้องสมุดคณะ) ที่เป็นผู้ใหญ่ใจดีกับผู้วิจัยเสมอ และที่ลืมไม่ได้คือครอบครัวพี่จิม นันทนา ลิ้มปิโกวิท ที่ให้ความเอ็นดูและรักผู้วิจัยเฉกเช่นครอบครัวเดียวกัน

ขอกราบขอบพระคุณมูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีที่ได้ให้ทุนอุดหนุนการทำวิทยานิพนธ์ และด้วยพระบารมีปกเกล้าฯ จึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

คุณค่าและคุณความดีใดๆ ที่ทุกท่านได้รับจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอมอบให้กับบุญการี ครูอาจารย์ และสังคมที่ได้หล่อหลอมความคิด สติปัญญา และจริยะแก่ผู้วิจัยเสมอมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	3
1.3 คำถามในการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	4
1.5 ทฤษฎีและแนวคิด.....	4
1.6 วิธีการวิจัย.....	6
1.7 ขอบเขตของการวิจัย.....	7
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.9 นิยามความคิดและคำศัพท์ที่สำคัญ.....	7
1.10 การนำเสนอ.....	8
2 ทฤษฎีและแนวคิด.....	10
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดเรื่อง"กลุ่มผลประโยชน์และการฉีกกำลังของกลุ่ม ผลประโยชน์".....	11
2.1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับ"กลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลประโยชน์ทาง การเมือง".....	11
2.1.2 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์.....	13
2.1.3 การฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์.....	15
2.1.4 ความหมายการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์.....	17
2.1.5 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์.....	19

2.1.6	ลักษณะกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงใน.....	22
2.1.7	ช่องทางการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์.....	23
2.1.8	การระดมทรัพยากร.....	24
2.2	ทฤษฎีและแนวคิดเรื่อง"อำนาจ".....	25
2.2.1	ความหมายของอำนาจ.....	25
2.2.2	ที่มาของอำนาจ.....	26
2.2.3	ลักษณะและรูปแบบของการใช้อำนาจ.....	26
2.2.4	ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการฉีกกำลัง ของกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐ.....	28
2.3	ทฤษฎีและแนวคิดเรื่อง"รัฐนิยม".....	29
2.4	ภาคิรัฐ-สังคม.....	30
2.4.1	ประเภทของภาคิรัฐ-สังคม.....	30
2.5	โครงสร้างโอกาสทางการเมือง.....	31
2.5.1	ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายทางเศรษฐกิจ.....	33
2.5.2	ปฏิสัมพันธ์เชิงนโยบายในบริบทการเมืองยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร.....	37
3	การฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเป็น"สภาที่อยู่อาศัยไทย".....	39
3.1	สภาที่อยู่อาศัยไทย: กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะองค์กร.....	39
3.1.1	ความเป็นมา.....	39
3.1.2	วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	43
3.1.3	ความจำเป็นในการจัดตั้งสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	44
3.2	การจัดองค์กรของสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	48
3.2.1	ลักษณะโครงสร้างของสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	48
3.2.2	โครงสร้างองค์กรของสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	49
3.2.3	การดำเนินงานของสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	50
3.2.4	ด้านการเงินของสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	52
3.2.5	ภาวะผู้นำ.....	53
3.2.6	โครงสร้างการตัดสินใจกับการสื่อสาร.....	54
3.2.7	โครงสร้างการตัดสินใจกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่ม.....	56
3.3	การฉีกกำลังของสมาคมธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์: ก่อร่างสร้างตัว.....	57

บทที่	ณ หน้า
3.3.1 สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย.....	58
3.3.2 สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร.....	66
3.3.3 สมาคมอาคารชุดไทย.....	70
4 การผลักดันเพื่อการผนึกกำลังเป็น"สภาที่อยู่อาศัยไทย".....	77
4.1 หลังวิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2540 จนถึงพ.ศ.2544: วิกฤตอสังหาริมทรัพย์ที่ยังไม่ คลี่คลาย.....	78
4.1.1 ภาพรวมอสังหาริมทรัพย์.....	78
4.1.2 มาตรการที่เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้องของสมาคมธุรกิจ ด้านอสังหาริมทรัพย์.....	82
4.1.3 วิเคราะห์การผลักดันนโยบายและมาตรการต่างๆ ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจพ.ศ.2540 จนถึงพ.ศ.2544.....	85
4.1.4 วิเคราะห์การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ.....	89
4.2 การใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์ภายในสมาคมและ/หรือสภาที่ อยู่อาศัยไทย.....	91
4.2.1 วิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐและการใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์ ภายในสมาคมและ/หรือสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	96
4.3 โครงสร้างโอกาสทางการเมืองในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ 1 (พ.ศ.2544-พ.ศ.2547).....	101
4.3.1 บทบาททางด้านเศรษฐกิจของพรรคไทยรักไทย.....	101
4.3.2 นโยบายทางด้านอสังหาริมทรัพย์ในช่วงรัฐบาลทักษิณ 1.....	102
4.3.3 ปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจด้วยการ"คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อไทยทุกคน".....	106
4.3.4 สภาที่อยู่อาศัยไทยกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ของพรรคไทยรักไทย.....	110
4.3.5 แนวคิดการรวมตัวก่อนที่จะเป็นสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	111
4.3.6 มิติต่างๆ ของการเกิดขึ้นเป็นสภาที่อยู่อาศัยไทย.....	112
4.3.7 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์.....	118
5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	125
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	126

บทที่	ญ หน้า
5.1.1	สรุปบทวิเคราะห์การจัดองค์กร โครงสร้างการตัดสินใจ
	รูปแบบการผลักดันก่อนที่จะเป็นสภาพที่อยู่อาศัยไทย (บทที่ 3)..... 126
5.1.2	สรุปบทวิเคราะห์ว่าด้วยโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (บทที่ 4)..... 128
5.1.3	สรุปบทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ (สมาคมธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์) กับรัฐ (บทที่ 3 และบทที่ 4)..... 130
5.2	อภิปรายผล..... 133
5.3	ข้อเสนอแนะ..... 135
5.3.1	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย..... 135
5.3.2	ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย..... 135
รายการอ้างอิง 137
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก.	ความเปลี่ยนแปลงกับการเผชิญภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ2540 ในธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์..... 148
ภาคผนวก ข.	ธรรมนูญสภาพที่อยู่อาศัยไทยพ.ศ.2548..... 169
ภาคผนวก ค.	ข้อบังคับของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย..... 175
ภาคผนวก ง.	ข้อบังคับสมาคมอาคารชุดไทย..... 182
ภาคผนวก จ.	ข้อบังคับสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร..... 195
ภาคผนวก ฉ.	จดหมายเปิดผนึกเรื่องการขอให้รัฐบาลพิจารณาให้ความช่วยเหลือ อุตสาหกรรมบ้านจัดสรร..... 199
ภาคผนวก ช.	ตระกูลนักการเมืองที่มาจากธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง..... 203
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ 207

สารบัญตาราง

๑

ตาราง	หน้า
3-1 การเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของรูปแบบในการจัดตั้งองค์กร.....	40
3-2 รายชื่อคณะกรรมการของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย.....	59
3-3 งบดุลและงบการเงินของสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย.....	63
3-4 รายชื่อคณะกรรมการสมาคมธุรกิจบ้านจัดสรรประจำปี 2548-2550.....	67
3-5 รายชื่อคณะกรรมการสมาคมอาคารชุดไทย.....	71
4-1 โครงสร้างสาธารณูปโภค	100
4-2 ความหวังในนโยบายอสังหาริมทรัพย์ของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน.....	105

สารบัญแผนภาพ

๑

ภาพที่

หน้า

3-1 โครงสร้างองค์กรของสภาที่อยู่อาศัยไทย.....50