



บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “กลุ่มผลประโยชน์ทางอุตสาหกรรมรถยนต์กับการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์” ต้องใช้แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษา 5 แนวคิดทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง โลกาภิวัตน์และบรรษัทข้ามชาติ อำนาจ และนโยบายสาธารณะ

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups)

กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีกิจกรรมและจุดมุ่งหมายร่วมกัน เพื่อเป็นตัวแทนผลประโยชน์ทางด้านสาขาอาชีพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการผลักดันผลประโยชน์ ปกป้องส่งเสริมเพิ่มพูนผลประโยชน์ของสมาชิก ซึ่งสามารถถูกเรียกได้ว่าเป็น sectional groups เพราะเป็นตัวแทนเฉพาะกลุ่มในบางส่วนของสังคม จึงมิได้มีบทบาททางการเมืองดังเช่นพรรคการเมือง ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ที่มีอยู่ในสังคม แต่เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการเรียกร้อง ต่อรองผลประโยชน์กับรัฐ เมื่อนั้นกลุ่มเหล่านี้จะถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลักดัน (pressure groups) ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่เรียกร้อง หรือผลักดันให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าโดยมีอำนาจอย่างเป็นทางการในการรองรับการจัดสรรนั้น¹

กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการในการสื่อสารเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจของรัฐได้หลากหลายรูปแบบตามแต่สถานการณ์ ดังนี้²

- วิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ในการสื่อสารไปยังผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
- การติดต่อสื่อสารโดยตรงกับผู้ทำการตัดสินใจ
- การติดต่อสื่อสารทางอ้อมผ่านประชาชน สื่อมวลชน และช่องทางอ้อมอื่นๆ
- การสร้างเครื่องมือทางสังคมและบุคคล เพื่อใช้ในการเสริมสร้างและดำรงรักษาการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

หรือจะสามารถแบ่งแยกออกเป็นวิธีการสื่อสารที่แบ่งตามเป้าหมาย (target)

¹ ม.ร.ว.พศุทธิสาด ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 198 – 199.

² Carol Schiro Greenwald, Group Power, (New York: Praeger Publishers, 1977), p. 69.

- การสื่อสารขึ้นไปยังเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงเฉพาะตำแหน่งสำคัญๆ ในการกำหนดนโยบาย (upward target)

- การสื่อสารไปยังเป้าหมายที่แผ่กระจายครอบคลุมตำแหน่งทั่วทุกระดับที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย (spread out target)

- การสื่อสารลงไปยังเป้าหมายในระดับล่าง คือ ประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นการกระตุ้นให้สร้างแรงกดดันย้อนไปสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบาย (downward target)

- การสื่อสารในแนวขวางเพื่อพัฒนาความร่วมมือกับกลุ่มอื่นๆ (lateral target)

กล่าวโดยสรุป การสื่อสารดังกล่าว คือ ยุทธวิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการ ดังนี้³

1. การลอบบี้โดยตรง (Direct Lobbying Techniques) คือ การใช้เทคนิคต่างๆ ของกลุ่ม เพื่อพยายามมีอิทธิพลต่อภาครัฐโดยตรงในการกำหนดนโยบาย หรือการออกกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม หรืออย่างน้อยต้องไม่ลดทอนผลประโยชน์ของกลุ่ม การกระทำการลอบบี้โดยตรงมีวิธีการต่างๆ เช่น การพบปะกันเป็นการส่วนตัว การจ่ายเงิน หรือให้ผลประโยชน์แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ และข้าราชการ เป็นต้น

2. การลอบบี้ทางอ้อม (Indirect Lobbying Techniques) คือ การใช้เทคนิคต่างๆ ของกลุ่ม เพื่อพยายามมีอิทธิพลต่อภาครัฐทางอ้อม ซึ่งมีวิธีการต่างๆ เช่น การระดมมวลชน การสร้างพันธมิตรหรือแนวร่วม เป็นต้น

การเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพของสมาชิกภายในกลุ่ม ความสามารถของผู้นำ ฯลฯ เหล่านี้รวมกันเป็นทรัพยากรของกลุ่ม (group resources) ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่นๆ⁴

ทรัพยากรหลักๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้มีดังนี้⁵

³ จุมพล นิมพานิช, *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2545), หน้า 74 - 80.

⁴ Carol Schiro Greenwald, *Group Power*, p. 55.

⁵ Barrie Axford, *Politics: An Introduction*, (London: Routledge, 2002), pp. 394 - 395.

สมาชิก : คุณภาพและจำนวนของสมาชิก และการผูกโยงสมาชิกกับกลุ่มเป็นสิ่งสำคัญต่อความน่าเชื่อถือ และความสำเร็จของกลุ่ม สมาชิกกลุ่มจะนำมาซึ่งเงินทุน และทักษะ ความชำนาญในการขับเคลื่อนกลุ่มให้บรรลุเป้าประสงค์

เงินทุน : เงินทุนจะช่วยให้กลุ่มสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยาวนาน และสามารถกลายเป็นองค์กรที่ถาวร และในด้านมิติที่เป็นจริง บางครั้งเงินสามารถซื้อนักการเมือง และข้าราชการผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้

ความเชี่ยวชาญ : กลุ่มที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านจะมีคุณค่า เพราะกลุ่ม อาจจะเป็นช่องทางแรกๆของรัฐบาลในการหาคำแนะนำเพื่อจัดทำนโยบาย

ทรัพยากรต่างๆอาจใช้ได้หรือไม่ นั่น ขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะที่แวดล้อมกลุ่ม ผลประโยชน์อยู่ในขณะนั้น

โดยรวมแล้ว ตัวแปรที่มีความสำคัญต่อประสิทธิผลในการดำเนินการของกลุ่มที่ควรพิจารณามีดังนี้⁶

ความชอบธรรมของกลุ่ม - กลุ่มบางกลุ่มอาจเป็นกลุ่มที่ผิดกฎหมาย หรือเป็นกลุ่มที่อยู่ชายขอบของคุณค่าทั้งทางสังคมและทางการเมือง

ระดับของกิจกรรมทางการเมือง - กลุ่มบางกลุ่มอาจอุทิศตนเอง เพื่อคืบหน้าที่จะมีอิทธิพลทางการเมือง ในขณะที่บางกลุ่มกระทำการดังกล่าวน้อยมาก

สมาชิกของกลุ่ม - กลุ่มบางกลุ่มอนุญาตให้ผู้ใดก็ได้เข้ามาเป็นสมาชิก โดยออกข้อตกลงร่วมกันในเป้าหมายของกลุ่มในระดับต่ำ ในขณะที่กลุ่มอื่นเข้มงวดในการรับสมาชิก ซึ่งก็หมายความว่า มีทั้งกลุ่มที่มีสมาชิกหลากหลายสาขาอาชีพ และกลุ่มที่มีสาขาอาชีพเฉพาะ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน เป็นต้น

การจัดองค์กรของกลุ่ม - กลุ่มบางกลุ่มมีรูปแบบองค์กรที่สลับซับซ้อน และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งจ้างมาปฏิบัติงานเต็มเวลา ในขณะที่กลุ่มอื่นไม่มีพนักงานประจำ และการปฏิบัติงานจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของสมาชิก ซึ่งรูปแบบการจัดองค์กรของกลุ่มสามารถนำมาร่วมพิจารณาการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่มได้

⁶ Alan R. Ball, *Pressure Politics in Industrial Societies*. (London: Macmillan, 1986), pp. 40 - 41.

ความยั่งยืนของกลุ่ม - กลุ่มที่มีความยั่งยืน กับกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราวแล้วล้ม
สลายไปเป็นข้อที่นำพิจารณาถึงขีดความสามารถของกลุ่มได้เป็นอย่างดี

เป้าประสงค์ของกลุ่ม - กลุ่มบางกลุ่มอาจมีความต้องการ หรือเป้าหมายที่
หลากหลาย ในขณะที่กลุ่มอื่นมีวัตถุประสงค์เดียว

ความสัมพันธ์ของกลุ่มกับรัฐบาล - กลุ่มบางกลุ่มมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้น
กับรัฐบาล ในขณะที่กลุ่มอื่นๆอาจไม่ได้เป็นเช่นนั้น

งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการศึกษากลุ่มธุรกิจ ดังนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ ข้อ
ได้เปรียบของกลุ่มธุรกิจที่มีในระบบการเมือง เพื่อที่จะได้ไม่เป็นการมองว่ากลุ่มธุรกิจมีอิทธิพลโดย
ตัวของมันเองแต่เพียงประการเดียว ซึ่งมีแง่มุมที่ต้องพิจารณา 4 ประการ ดังนี้⁷

1. สมาชิกในกลุ่มธุรกิจมีบทบาทที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่ารัฐจะมี
บทบาทโดยตรงในการกำกับทิศทางเศรษฐกิจ แต่กลุ่มธุรกิจเอกชนก็ยังเป็นแหล่งเป็นหลักที่สำคัญ
ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การผลิตและการตัดสินใจลงทุนยังคงเป็นผู้ประกอบการกลุ่มธุรกิจ
เอกชน ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะต้องทำภายใต้กรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ภาครัฐได้วาง
ไว้ก็ตาม แต่การตัดสินใจวางกรอบโครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐก็ต้องอิงอยู่กับสภาวะทาง
เศรษฐกิจ รวมถึงรายได้ภาครัฐยังขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีกลุ่มธุรกิจเอกชนเป็น
ตัวแสดงหลักอยู่ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กันแบบต่างตอบแทนอย่างใกล้ชิดระหว่าง
กลุ่มธุรกิจกับภาครัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากที่เกิดขึ้นกับกลุ่มอื่นๆ

2. สมาชิกของกลุ่มธุรกิจมีพื้นเพเบื้องหลังคล้ายคลึงกับผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิง
นโยบายในรัฐบาล เพราะส่วนใหญ่ ทั้งข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองมักจะมาจากชนชั้น
เดียวกันกับนักธุรกิจระดับสูง รวมทั้งกรณีนักธุรกิจอาจจะเข้ามาสู่อำนาจทางการเมือง ด้วยการ
เป็นนักการเมืองเสียเอง หรือการที่ข้าราชการระดับสูงผันตัวเองไปอยู่ในแวดวงธุรกิจ เป็นต้น

3. กลุ่มธุรกิจมักจะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

4. วัฒนธรรมหลักที่ครอบงำของประชาธิปไตยเสรี เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจ
สังคมมักให้ภาพลักษณ์ของนักธุรกิจว่า มีเกียรติ มีสถานภาพทางสังคมสูง อำนาจจะกระจุกตัวอยู่

⁷ Alan R. Ball, *Pressure Politics in Industrial Societies*, p. 66.

ที่ผู้ที่มีสถานะภาพทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจ ที่ได้ประโยชน์จากโครงสร้างที่เอื้อให้มัน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการกีดกันรัฐบาลระหว่างกลุ่มต่างๆ⁸

ภายใต้ความสัมพันธ์ในสถานะภาพทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า กลุ่มธุรกิจจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ 3 ประการ ดังนี้⁹

1. สถานะพิเศษ (privileged position) ของกลุ่มธุรกิจ เนื่องจากภายใต้ระบบตลาด หน้าที่สาธารณะในระบบตลาด เช่น การจ้างงาน การกำหนดราคาสินค้า การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การลงทุน เป็นต้น จะถูกดำเนินการและกำหนดโดยนักธุรกิจ ซึ่งเป็น “เจ้าหน้าที่สาธารณะในระบบตลาด” ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถนิ่งเฉยต่อผลประโยชน์ของธุรกิจได้ เพราะเรื่องราวทางเศรษฐกิจ เช่น การหดหรือขยายตัวทางเศรษฐกิจ จะมีผลต่อการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งจะส่งผลทั้งในด้านบวกหรือด้านลบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้อง “เอาใจ” นักธุรกิจเพื่อให้ดำเนินการทางเศรษฐกิจได้ด้วยดี เพื่อจะมีผลในด้านดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

2. กลุ่มธุรกิจมีความสามารถนำเอาทรัพยากรต่างๆที่ตนเองควบคุมใช้สอยอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่สาธารณะในระบบตลาด เอามาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มของตนได้ดีกว่ากลุ่มอื่นๆ เนื่องจากกลุ่มธุรกิจมีข้อได้เปรียบ 3 ประการ คือ (1) มีเงินทุนสนับสนุนในการดำเนินการมากกว่ากลุ่มอื่น (2) มีการจัดองค์กรที่เข้มแข็งและเป็นระบบอยู่แล้ว ซึ่งเป็นผลดีต่อการเรียกร้องผลประโยชน์ต่อรัฐบาล (3) มีช่องทางพิเศษในการเข้าหารัฐบาล

3. กลุ่มธุรกิจได้ครอบงำ และสร้างความเชื่อทำให้ประชาชนเห็นว่า เสรีภาพและผลประโยชน์โดยรวมของชาติเป็นสิ่งเดียวกันกับความมั่นคง และมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่กลุ่มธุรกิจดำเนินอยู่ จึงทำให้เกิดความชอบธรรมขึ้นในกลุ่มธุรกิจ และเป็นการอำพรางไม่ให้ประชาชนเห็นสถานะพิเศษที่รัฐบาลต้อง “เอาใจ” กลุ่มธุรกิจ เพื่อปกป้องความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมือง

จากปัจจัยดังกล่าว จึงทำให้พิจารณาได้ว่า ทำไมกลุ่มธุรกิจจึงแทบจะไม่จำเป็นต้องอาศัยการระดมมวลชนเพื่อที่จะสะท้อนความต้องการของกลุ่มตนไปสู่รัฐบาล

⁸ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางการรัฐและสังคม,” ใน การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549), หน้า 122.

⁹ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางการรัฐและสังคม,” ใน การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 123 - 124.

เนื่องจากกลุ่มธุรกิจส่วนใหญ่มักมีการติดต่อสื่อสารกับรัฐบาลอย่างใกล้ชิดและยังอยู่ในโครงสร้างที่ได้เปรียบอยู่แล้วนั่นเอง

ในงานศึกษานี้ จะทำการศึกษากลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมยานยนต์ในด้านวิธีการเข้าถึง และการนำเสนอสื่อสารความต้องการของกลุ่มต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นวิธีการลอบบี้โดยตรง โดยจะวิเคราะห์จากทรัพยากรของกลุ่ม และวิธีการของกลุ่มที่ใช้ในการสื่อสารความต้องการ ประกอบไปกับการพิจารณาการมีอำนาจ/อิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายภาษีสรรพสามิตรถยนต์

โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure)

โครงสร้างโอกาสทางการเมือง หมายถึง มิติต่างๆของสภาพแวดล้อมทางการเมืองหรือบริบททางการเมือง ที่รายล้อมอยู่รอบตัวของกลุ่มหรือปัจเจก ซึ่งโครงสร้างจะเป็นอุปสรรคหรือจะเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือปัจเจกใดๆ โดยที่กลุ่มหรือปัจเจกนั้นจะต้องประเมินสถานการณ์เพื่อเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมในการเข้าถึงช่องทางกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย¹⁰

โครงสร้างโอกาสทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้กลุ่มหรือปัจเจกเห็นสภาพของการเมือง ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มหรือปัจเจกได้เตรียมความพร้อมด้านทรัพยากร และแนวทางในการผลักดันความต้องการของตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย และสามารถตอบคำถามจากบุคคลภายนอกว่า “ทำไม / why?” กลุ่มต่างๆถึงเกิดขึ้นและผลักดันความต้องการของตน นอกจากการตอบคำถาม “อย่างไร / how?” กลุ่มต่างๆเกิดขึ้นได้อย่างไร และมีวิธีการอย่างไรในการผลักดันความต้องการของตน) โดยการอธิบายจากแนวคิดการระดมทรัพยากร (resource mobilization)

รัฐที่มีโครงสร้างต่างกันจะส่งผลกระทบต่อสังคมในรูปองค์กร ระเบียบกฎเกณฑ์ วิถีปฏิบัติวัฒนธรรมทางการเมือง ลักษณะการเกิดประเด็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น รัฐที่มีโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ กลุ่มต่างๆมักจะกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางอำนาจนั้น ในขณะที่รัฐประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐที่กระจายการปกครอง และอำนาจการตัดสินใจออกไปในระดับต่างๆอย่างกว้างขวาง มีโครงสร้างอำนาจรัฐค่อนข้างหลวม กลุ่มต่างๆก็มักจะกระจายกันออกไป¹¹

¹⁰ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 76 - 77.

¹¹ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และ เครือข่ายความสัมพันธ์* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ เดือนตุลา, 2542), หน้า 43.

บทบาทของรัฐเป็นสิ่งสำคัญในการแสดงถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมืองว่าเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีบทบาทมากขึ้นเพียงไร ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของรัฐตามบทบาทหน้าที่ได้ดังนี้¹²

รัฐในเชิงโครงสร้าง (Framework State) เป็นรูปแบบของรัฐที่จำกัดอำนาจของตนเอง และให้ความไว้วางใจในระบบตลาดว่าจะสามารถจัดการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง หรือควบคุม

รัฐสนับสนุนส่งเสริม (Promotional State) เป็นรูปแบบของรัฐที่ใช้อำนาจของตนเองไปเพื่อกระตุ้น ส่งเสริมเศรษฐกิจ เช่น การช่วยเหลือ ส่งเสริมธุรกิจบางประเภท การเป็นเจ้าของหุ้นวิสาหกิจ การเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน การคมนาคมขนส่งต่างๆ เป็นต้น

รัฐที่มีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด (Regulatory State) เป็นรูปแบบของรัฐที่ใช้อำนาจของตนเองไปเพื่อควบคุมตลาด สืบเนื่องมาจากรัฐประเภทนี้จะไม่เชื่อในความสามารถของระบบตลาดว่าจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงต้องเข้ามาวางกฎ กติกาเพื่อป้องกันการผูกขาดทางการค้า การค้าที่ไม่ยุติธรรม

รัฐที่เน้นการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม (Distributional State) เป็นรูปแบบของรัฐที่ไม่ใช้ระบบตลาด และระบบทุนนิยม แต่จะใช้รัฐบาลในฐานะที่เป็นชนชั้นกรรมาชีพ (มิใช่เป็นชนชั้นปกครอง) เป็นศูนย์กลางในการกระจายจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเท่าเทียม

อย่างไรก็ตาม รูปแบบประเภทของรัฐที่กล่าวมานั้น ไม่สามารถนำมาแยกวิเคราะห์ระบุว่ารัฐไทยเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน 4 แบบได้อย่างชัดเจน เนื่องจากความแตกต่างหลากหลายของประเด็นเรื่องราวที่รัฐไทยเกี่ยวข้อง ทำให้รัฐไทยมีบทบาทต่างๆ ตามประเด็นเรื่องราวหนึ่งรวมถึงในยุคสมัยหนึ่งๆ นั้น เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรมยานยนต์ในยุคเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2503 รัฐไทยใช้อำนาจของตนเองไปเพื่อกระตุ้น ส่งเสริมเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐมีบทบาทในเชิงสนับสนุนส่งเสริม (Promotional State) ให้มีการตั้งโรงงานผลิตรถยนต์ภายในประเทศ ต่อมาในปี พ.ศ. 2512 เมื่อจำนวนโรงงานผลิตรถยนต์มากพอแล้ว รัฐจึงใช้มาตรการคุ้มครองผู้ผลิตรถยนต์ภายในประเทศ โดยการเพิ่มภาษีนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์ และออกกฎที่เป็นอุปสรรคต่อการก่อตั้งโรงงานผลิตรถยนต์แห่งใหม่ ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐในเชิงกำกับดูแล

¹² Richard Lehne, *Industry and Politics : United States in Comparative Perspective* (New Jersey: Prentice – Hall, 1993), pp. 25 – 29.

อย่างเข้มงวด (Regulatory State) เป็นรูปแบบของรัฐที่ใช้อำนาจของตนเองไปเพื่อควบคุมตลาด
สืบเนื่องมาจากรัฐประเภทนี้จะไม่เชื่อในความสามารถของระบบตลาดว่าจะสามารถทำหน้าที่ได้
อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงต้องเข้ามาวางกฎ กติกา เป็นต้น

ดังนั้น จากความหลากหลายทางประเด็นเรื่องราวที่รัฐเกี่ยวข้อง ทำให้รัฐได้ใช้
บทบาทที่แตกต่างไปตามประเด็นเรื่องราวและยุคสมัย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิง
นโยบายในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายที่มีพลังอำนาจเหนือกว่าก็
สามารถที่จะผลักดันความต้องการของตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้

อย่างที่ Skocpol ได้กล่าวว่า “ความเป็นอิสระของรัฐมิได้เป็นคุณลักษณะเชิง
โครงสร้างที่ตายตัวของทุกๆสังคม มันสามารถเปลี่ยนแปลงได้(State autonomy is not a
fixed structural feature of any society. It can come and go.)” การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายหนึ่งไปสู่อีกนโยบายหนึ่ง ตัวอย่างกรณีของสหรัฐอเมริกา ซึ่ง
รัฐสามารถจัดการกับกลุ่มเกษตรกรได้ ขณะที่ล้มเหลวในการจัดการกับกลุ่มอุตสาหกรรม จาก
เหตุผลที่รัฐมีความสามารถที่แตกต่างเมื่ออยู่ในบริบทที่แตกต่าง คือ เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม
ในแวดวงเกษตรกรรม รัฐมีกลไก ข้อมูล และการติดต่อกับเกษตรกรอย่างพอเพียงที่จะทำให้รัฐ
พัฒนานโยบายเกษตรกรรมได้ ในส่วนของนโยบายอุตสาหกรรม รัฐอ่อนแอเกินไปที่จะแทรกแซง
และกระบวนการนโยบายถูกชักนำโดยผลประโยชน์ทางธุรกิจ¹³

รัฐมีความสามารถที่จะปฏิบัติอย่างอิสระในสถานการณ์เฉพาะ ระดับของความ
เป็นอิสระนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่รัฐมีอยู่ ณ ช่วงเวลานั้น และรูปแบบของความสัมพันธ์ที่ปรากฏ
ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์

รูปแบบของรัฐที่เหมาะสมในการนำมาอธิบายรัฐในการศึกษานี้ คือ รูปแบบรัฐพหุ
นิยม ในบทบาทของรัฐนายหน้า(The broker state model) เป็นรูปแบบของรัฐที่ไม่เป็นกลาง โดย
รัฐจะมีสถานะเป็นเหมือนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง ที่มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบาย
นโยบายที่ออกมาจึงเป็นผลพวงจากการต่อรองระหว่างกลุ่มต่างๆ (รวมถึงรัฐในฐานะที่เป็นกลุ่ม
ผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง) ทั้งภายในและภายนอกรัฐ¹⁴

¹³ Martin J. Smith, *Pressure, power and policy* (London: Harvester Wheatsheaf, 1993), pp. 54
- 55.

¹⁴ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, *รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบาย และ เครือข่าย
ความสัมพันธ์* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2542), หน้า 58.

รูปแบบดังกล่าวจึงสอดคล้องกับรัฐชาติแบบพหุนิยมใหม่ (Neo – pluralism) ที่แสดงให้เห็นว่า รัฐได้พัฒนาตัวเองให้มีบทบาทเป็นผู้เล่นหรือเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง นอกเหนือจากการเป็นกรรมการที่วางกฎ และตัดสินระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคม รัฐมีอำนาจถึงอิสระที่จะทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง เช่น การได้รับเลือกตั้งในสมัยหน้า เป็นต้น จากบทบาทดังกล่าว รัฐจะไม่สนองตอบทุกความต้องการของสังคม แต่จะเลือกตอบสนองต่อส่วนที่ให้ประโยชน์แก่รัฐ หรืออย่างน้อยก็ไม่ทำให้รัฐเสียประโยชน์¹⁵

เมื่อพิจารณาการใช้ทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์แล้ว การวิเคราะห์ถึงบริบท ซึ่งก็คือ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง และรูปแบบประเภทของรัฐ ที่แวดล้อมกลุ่มผลประโยชน์อยู่ จะทำให้ช่วยวิเคราะห์ได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์จะใช้วิธีการใดในการเข้าถึง หรือสื่อสารกับรัฐบาล และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มผลประโยชน์เป็นอย่างไร

โลกาภิวัตน์และบริษัทข้ามชาติ(Globalization and transnational corporations)

โลกาภิวัตน์ คือ การย่นย่อเข้าหากันของความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในที่ต่างๆของโลก ทำให้เรื่องราวที่เกิดขึ้น ณ ที่อื่นซึ่งห่างไกล สามารถส่งผ่านมาให้เรารับรู้ และมีผลต่อตัวเราได้อย่างรวดเร็ว¹⁶

โลกาภิวัตน์ได้ทำให้บทบาทของรัฐลดลง โดยพิจารณาจากแง่มุมต่างๆ ดังนี้¹⁷

แง่มุมด้านเศรษฐกิจ รัฐไม่สามารถควบคุมเศรษฐกิจภายในขอบเขตประเทศของตนเองได้อย่างสมบูรณ์อีกต่อไป เนื่องจากบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของบริษัทข้ามชาติ และสถาบันทางเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้การโอนเงินทุนระหว่างประเทศง่ายตายเพียงปลายนิ้วสัมผัส

แง่มุมทางด้านวัฒนธรรม อำนาจของรัฐในการครอบงำทางวัฒนธรรมได้ลดลง และถูกแทนที่ด้วย ขบวนการทางสังคม ชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ ที่เปิดเผยแสดงความเป็นเอกลักษณ์ หรือวัฒนธรรมรอง(sub – culture)ของตนเองออกมา โดยท้าทายวัฒนธรรมกระแสหลักที่สร้างขึ้นโดยรัฐ

¹⁵ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, “การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางรัฐและสังคม,” ใน *การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ* (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), หน้า 122.

¹⁶ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, *โลกาภิวัตน์ บริษัทข้ามชาติ บริษัทภิบาล ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 10 - 11.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 - 18.

แง่มุมทางการเมือง ถ้ามองเฉพาะด้านการเมืองอย่างเดียว รัฐยังคงสามารถดำรงรักษาอำนาจของตนเองเอาไว้ได้ เพราะประชาชนยังต้องมีสัญชาติไว้เพื่อระบุตัวตนของตนอยู่ แต่ยังเป็นที่น่าสงสัยว่า อำนาจทางการเมืองจะสามารถดำรงอยู่อย่างเดี่ยวๆ โดยมิได้อาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมได้อย่างไร เพราะในปัจจุบัน อำนาจทางเศรษฐกิจก็ดูเหมือนว่า จะไม่สามารถแยกออกจากอำนาจทางการเมืองได้อย่างชัดเจน เพราะความมั่นคงทางเศรษฐกิจจะนำมาสู่เสถียรภาพทางการเมือง

โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบหลักของพลังขับเคลื่อนกระแสโลกาภิวัตน์โดยรวม เพราะในปัจจุบันเรื่องทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ใกล้ตัวของเรามากที่สุด ผ่านทางการเข้ามามีบทบาทของบรรษัทข้ามชาติ การเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) และเรื่องเขตการค้าเสรี (FTA)¹⁸

บรรษัทข้ามชาติมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจในประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของบริษัทในสังกัด หรือในลักษณะของบริษัทพันธมิตรเชิงกลยุทธ์ เป็น “เครือข่ายการผลิตข้ามชาติ” เพราะการดำเนินการโดยเครือข่ายการผลิตข้ามชาติจะมีบรรษัทข้ามชาติเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ โดยกระจายอำนาจออกจากตัวบรรษัทข้ามชาติไปยังบริษัทลูกในสังกัด ซึ่งเป็นการกระจายภายใน และการกระจายอำนาจออกไปยังบรรษัทภายนอกแบบกึ่งอิสระ (Semi – autonomous) ดังนั้นบริษัทสาขาที่ได้รับการกระจายอำนาจของบริษัทในเครือข่ายการผลิตข้ามชาติจึงมีความสำคัญ เปรียบเหมือนฟันเฟืองหลายๆ ชิ้นส่วนที่ร่วมกันขับเคลื่อนเครือข่ายการผลิตข้ามชาติของบริษัทให้หมุนต่อไป¹⁹ เช่น ในอุตสาหกรรมยานยนต์ บริษัทรถยนต์ก็จะมีหุ้น หรือเป็นเจ้าของบริษัทผลิตชิ้นส่วนยานยนต์อีกด้วย เช่น การที่บริษัท Toyota Motors มีหุ้นอยู่ในบริษัท Nippon Denso ซึ่งเป็นบริษัทที่ผลิตอะไหล่ชิ้นส่วนรถยนต์ป้อนให้แก่ผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นหลากหลายยี่ห้อ เป็นต้น

เนื่องจากบรรษัทมีอำนาจเงินและทรัพยากรมากล้น ทำให้บรรษัทสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของตน เพราะบรรษัทมีสิทธิประโยชน์ว่าเป็นปัจเจกบุคคล แต่ในขณะเดียวกันก็ได้รับการยกเว้น หรือได้รับสิทธิพิเศษบางอย่างที่ปัจเจกบุคคลธรรมดาไม่มี²⁰

¹⁸ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, โลกาภิวัตน์ บรรษัทข้ามชาติ บรรษัทภิบาล ความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท, หน้า 25 - 26.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

เหตุที่บริษัทได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาล เนื่องจากผลการดำเนินการของบริษัท จะมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และจะมีผลกระทบต่อรัฐบาลในการที่ประชาชนจะตัดสินใจเลือกรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศอีกครั้ง ดังนั้นเสรีภาพของบริษัทในการดำเนินธุรกิจ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการอยู่รอดในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันสูง ถ้าการดำเนินการของบริษัท ถูกจำกัดหรือไปด้วยกฎระเบียบ จะทำให้บริษัทต้องออกจากประเทศนั้นไปสู่ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่เปิดเสรีมากกว่า และผลกระทบที่ตามมาหลังจากบริษัทใหญ่ๆ ได้ละทิ้งประเทศนั้นไป จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศนั้นเกิดสภาวะการชะงักงัน จากผลของการว่างงาน และการพังทลายของฐานภาษี รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเอื้ออำนวยให้บริษัทสามารถตั้งรากฐานในประเทศของตนให้ได้ โดยมีให้ละทิ้งการลงทุนในประเทศของตนไปลงทุนยังประเทศอื่น²¹

การขยายอำนาจของบริษัทข้ามชาติเกิดขึ้นมาจากข้อตกลงการค้าแบบพหุภาคี และแบบทวิภาคี รวมถึงการเปิดการค้าเสรีของประเทศ รวมกันแล้วก็คือ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ เหล่านี้ได้ทำให้บริษัทสามารถแผ่ขยายกิจการออกไปสู่ประเทศต่างๆ ที่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม และมีทรัพยากรที่บริษัทข้ามชาติต้องการ²²

นอกเหนือจากแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์แล้ว แนวคิดเรื่องบริษัทข้ามชาติ สามารถนำมาวิเคราะห์หรืออธิบายอิทธิพลของกลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ที่มีต่อรัฐบาลได้ เนื่องจากบริษัทรถยนต์ส่วนใหญ่จะเป็นการเข้ามาทำตลาดโดยบริษัทแม่จากต่างประเทศ ซึ่งเป็นบริษัทข้ามชาติอย่างหนึ่งที่พยายามแสวงหาประเทศที่มีเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม และมีทรัพยากรในแบบที่บริษัทนั้นๆ ต้องการ

แนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจก็สามารถนำมาอธิบายควบคู่ไปกับ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง เนื่องจากโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่มีข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ และการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศเป็นโครงร่าง หรือเป็นกรอบให้แก่ประเทศสมาชิก หรือประเทศคู่สัญญาจำเป็นต้องดำเนินนโยบายไปในแนวทางดังกล่าว เช่น เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) มีผลต่อการกำหนดนโยบายภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปที่ต้องลดให้เหลือ 0 – 5% และการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ได้ทำให้รัฐต้องลดกฎระเบียบ (deregulation) หรือมาตรการกีดกันทางการค้าลง และเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น เป็นต้น

²¹ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, โลกาภิวัตน์ บริษัทข้ามชาติ บริษัทภิบาล ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท, หน้า 126.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

อย่างไรก็ตาม โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจยังมีผลทางอ้อมแก่ภาษีศรพสามิต เนื่องจากการผ่อนคลายการกีดกันทางการค้า หรือการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้อัตราภาษีนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูปบางประเภทจากประเทศคู่สัญญานั้นลดลง เช่น การทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) กับประเทศออสเตรเลีย ส่งผลให้ราคารถนำเข้าจากออสเตรเลีย Chevrolet Lumina ลดลงเกือบล้านบาท ทำให้รัฐบาลต้องอาศัยกลไกมาตรการทางภาษีภายในประเทศ เช่น ภาษีศรพสามิตเป็นเครื่องมือคุ้มครองผู้ผลิตรถยนต์ภายในประเทศอย่างหนึ่ง เพราะรถยนต์ Chevrolet Lumina จะเสียภาษีในอัตราที่สูงถึง 50 % ของราคารถยนต์ เนื่องจากมีปริมาตรกระบอกสูบเกิน 3,000 ซีซี และจากการปรับโครงสร้างภาษีศรพสามิตรถยนต์ จะเห็นได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ประเภทของรถยนต์ที่ประกอบได้ภายในประเทศ และมีปริมาณการขายเป็นจำนวนมาก ทั้งรถกระบะที่มีปริมาตรกระบอกสูบไม่เกิน 3,250 ซีซี เสียภาษีในอัตราเท่าเดิมคือ 3 % และรถยนต์นั่งที่มีปริมาตรกระบอกสูบไม่เกิน 2,000 ซีซี เสียภาษีในอัตราใหม่ 30% ลดลงจากเดิมที่เสียภาษีในอัตรา 35% เพราะเป็นประเภทของรถยนต์ที่มีปริมาณการผลิตได้ในประเทศเป็นจำนวนมาก ในส่วนของรถกระบะก็จะส่งผลต่อการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) ในการเป็นฐานการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งรถกระบะยังเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ (Product Champion) ของบริษัทข้ามชาติในประเทศไทยที่ใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิตรถกระบะขนาด 1 ตันอีกด้วย

อำนาจ (Power)

Steven Lukes ได้ให้แง่มุมมองในการมองอำนาจออกเป็นสามด้าน ดังนี้²³

อำนาจในด้านการตัดสินใจ (decision making) เป็นการมองอำนาจในด้านที่ประจักษ์ชัดเจนนั่งสังเกตเห็นได้ โดยปัจเจกหรือกลุ่มพยายามที่จะนำเสนอผลประโยชน์ของตน และพยายามที่จะมีอำนาจต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ ถ้าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายตามกลุ่มหรือปัจเจกนั้นๆ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มหรือปัจเจกนั้นๆ มีอำนาจต่อรัฐบาล

อำนาจในด้านการไม่ตัดสินใจ (non - decision making) เป็นการมองอำนาจในอีกระดับขั้นหนึ่งซึ่งลึกลับ และสังเกตได้ยากกว่า โดยมองอำนาจในด้านการกีดกันประเด็นเรื่องราวบางประเด็นมิให้ถูกถกเถียงจนกลายเป็นประเด็นที่ต้องตัดสินใจทางนโยบาย จากมุมมองของอำนาจรูปแบบนี้ กลุ่มหรือปัจเจกจะบริหารจัดการอำนาจเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจ

²³ Steven Lukes, *Power: A Radical View* (Hong Kong: The Macmillan Press, 1980), pp. 15 -

ตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกทางนโยบายที่เป็นไปได้ หรือเป็นการจำกัดทางเลือกในการตัดสินใจให้น้อยที่สุด และอยู่ภายในขอบเขตที่กลุ่มหรือปัจเจกนั้นต้องการ

อำนาจในการสร้างความต้องการ (shaping desire) เป็นการมองอำนาจที่วิพากษ์การมองอำนาจสองแง่มุมที่ผ่านมา เนื่องจาก อำนาจในรูปแบบนี้จะมีใช้อำนาจแบบธรรมดาที่ A ใช้อำนาจเหนือ B ให้ B กระทำหรือไม่กระทำการอันใดก็ตาม อำนาจในการสร้างความต้องการจะมองว่า A ใช้การสร้างความต้องการหนึ่งๆขึ้นมาเพื่อให้ B กระทำตามที่ตนเองต้องการ อำนาจในการสร้างความต้องการจึงเป็นลักษณะของการใช้อำนาจที่แยบยล เพราะผู้อยู่ใต้อำนาจจะไม่รู้สึกเหมือนถูกสั่งให้ทำ แต่เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากความประสงค์ ความปรารถนาที่ถูกสร้างขึ้นมาจากภายนอก

นอกจากแนวคิดเรื่องสามมิติของอำนาจดังกล่าวมาแล้ว ยังมีแนวคิดเรื่องอำนาจของสำนักสังคมนิยมวิพากษ์ที่ได้วิเคราะห์อำนาจได้ชัดเจนยิ่งกว่า โดยแบ่งแยกเป็น การใช้อำนาจ (exercise of power) และการครอบครองอำนาจ (possession of power) การคิดเช่นนี้ ทำให้สามารถแยกวิเคราะห์การใช้อำนาจออกจากการครอบครองอำนาจ และได้ละเลยวิเคราะห์ผู้ที่มีอำนาจแต่ไม่ได้ใช้อำนาจนั้นๆที่ตนมีสำนักสังคมนิยมวิพากษ์ยังได้อธิบายคุณลักษณะของอำนาจว่ามีลักษณะที่เป็นทั้งแบบเหนี่ยวรั้ง/บังคับ (constraint/coercion) และเป็นแบบเกื้อหนุน (enabling)²⁴

สำนักสังคมนิยมวิพากษ์ ได้เชื่อมโยงแนวคิดเรื่องอำนาจกับแนวคิดเรื่องโครงสร้าง โดยสังคมนิยมวิพากษ์เห็นว่า อำนาจได้รับการถ่ายทอดมาจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม คนๆหนึ่งจะมีอำนาจเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางสังคมที่ตัวเองเข้าไปมีส่วนร่วมหรือรับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว เช่น การเป็นพ่อก็ต้องมีหน้าที่ดูแล อบรม สั่งสอนลูก เป็นต้น

คุณลักษณะของอำนาจในแบบที่เป็นการเหนี่ยวรั้งบังคับบุคคล ก็เนื่องมาจากตำแหน่งแห่งที่ในโครงสร้างของบุคคล มิได้เป็นตำแหน่งที่มีบทบาทความสำคัญ จึงทำให้บุคคลนั้นต้องตกอยู่ภายใต้กรอบของโครงสร้างที่เป็นเหมือนกฎ กติกาที่จำกัด เหนี่ยวรั้งบังคับพฤติกรรมของบุคคลนั้นๆไว้

²⁴ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "Power," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 277 -279.

ในอีกด้านหนึ่งที่อำนาจมีคุณลักษณะที่เกื้อหนุนบุคคล ก็เนื่องมาจากบทบาท ความสำคัญที่บุคคลนั้นมีในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ได้ทำให้โครงสร้างเปรียบเสมือน เป็นทรัพยากรที่ถูกใช้ไปเพื่อตอบสนองบุคคลนั้น²⁵

การพิจารณาเรื่องอำนาจจะนำมาช่วยในการวิเคราะห์การมีอิทธิพล/อำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านอุตสาหกรรมยานยนต์ ที่มีต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายภาษี สรรพสามิตรถยนต์

ถ้าวิเคราะห์อำนาจของกลุ่มในแง่มุมมิติที่หนึ่งของอำนาจ ทำให้เห็นได้ว่า กลุ่มจะมีอำนาจก็ต่อเมื่อรัฐยินยอมทำตามข้อเสนอที่กลุ่มเรียกร้อง

ถ้าวิเคราะห์อำนาจในเชิงความสัมพันธ์ทางโครงสร้างของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้เห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ทางด้านอุตสาหกรรมยานยนต์โดยส่วนใหญ่จะมีสถานภาพเป็น บริษัทข้ามชาติ ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมโลกาภิวัตน์ บริษัทเหล่านี้ได้ใช้โครงสร้างของโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (เช่น WTO และ AFTA) เป็นทรัพยากรในการ มีอำนาจ/อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

นโยบายสาธารณะ(Public policy)

นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจ หรือไม่ตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ในการเลือกแนวทางที่เหมาะสม นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีจุดประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา รวมทั้งให้เกิดสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ภายในสังคม²⁶

การพิจารณาอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจที่มีต่อนโยบายสาธารณะ สามารถพิจารณาตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนี้

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะประกอบไปด้วย²⁷

- ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ปัญหาในสังคมถูกนำเสนอสู่การรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่กลุ่มผลประโยชน์จะตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของกลุ่มตน และนำปัญหา หรือความต้องการของตนเสนอต่อรัฐบาล

²⁵ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "Power," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, หน้า 277 -279.

²⁶ อ้นยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ, (เชียงใหม่: คณิ่งนิการพิมพ์, 2546), หน้า 15.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 172.

- ขั้นตอนการเตรียมข้อเสนอของนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ปัญหาถูกนำเข้ามาสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย และมีการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหาที่มักเข้าสู่กระบวนการนโยบายในประเทศที่กำลังพัฒนาเศรษฐกิจ มักจะเป็นประเด็นปัญหาหรือข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรม เพราะกลุ่มเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายของรัฐบาล

- ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ตัดสินใจเลือกแนวทางที่วิเคราะห์มาแล้วว่าสามารถแก้ไข หรือป้องกันปัญหาได้ ในขั้นตอนนี้กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ในด้านการพยายามร่วมกำหนดนโยบายให้เป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ หรืออย่างน้อยก็ไม่บั่นทอนผลประโยชน์ของกลุ่มตน

- ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่นำการตัดสินใจเลือกแนวทางมาปฏิบัติประกาศใช้กับหน่วยราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากกว่าจะได้รับผลในทางบวกจากการดำเนินนโยบายของรัฐมากกว่ากลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่า

นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลที่เกิดจากการต่อสู้ดิ้นรนของกลุ่ม เพื่อให้รัฐโน้มเอียงกำหนด และดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับกลุ่มของตน กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่าจะสามารถดึงนโยบายให้เข้ามาใกล้เคียงกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้มากกว่า²⁸

ในส่วนของแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะจะนำมาวิเคราะห์การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) ภาชีสรรพสามิตรถยนต์ว่ามีที่มาอย่างไร และว่าในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) มีการผลักดัน และการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดข้อกำหนดเกี่ยวกับภาษีอย่างไร

โดยสรุปจากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว กรอบการวิเคราะห์จะใช้แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ กับแนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์และบริษัทข้ามชาติ ในการอธิบายบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับกลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์ โดยใช้แนวคิดเรื่องอำนาจกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นตัวชี้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่ากลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์มีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางของนโยบายการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์ตาม

²⁸ แก้วคำ โกรสรพงษ์, *หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่* (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 64.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 หรือไม่ และมีอิทธิพลอย่างไร โดยใช้แนวคิดเรื่องโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปิดให้กลุ่มนี้มีอำนาจ ซึ่งมีทั้งโครงสร้างโอกาสที่เกิดจากเหตุปัจจัยภายนอก โดยการทำสัญญาข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น AFTA หรือการเป็นสมาชิกของ WTO เป็นต้น และจากเหตุปัจจัยภายในที่รัฐเปิดรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มทุนใหญ่อยู่แล้ว

งานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

พัชรี สิริโรต²⁹ ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทรัฐไทยกับอุตสาหกรรมรถยนต์ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นของอุตสาหกรรมในช่วงปี พ.ศ. 2503 (ทศวรรษ 1960) จนถึงช่วงก่อนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 (ปลายทศวรรษ 1990)

การศึกษาได้วิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับกลุ่มธุรกิจผู้ประกอบการรถยนต์ และผู้ผลิตชิ้นส่วน ที่ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงจากลักษณะอำมาตยาธิปไตยในปี พ.ศ. 2503 มาเป็นกึ่งภาคีรัฐ – สังคม (corporatist) ในปี พ.ศ. 2533 (ช่วงต้นทศวรรษ 1990)

ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบของอุตสาหกรรมรถยนต์ไทย โดยเน้นประเด็นสำคัญในแต่ละช่วง ปัจจัยภายนอกที่มีบทบาทต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ ลักษณะการจัดตั้งองค์กรสมาคมธุรกิจ และหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทนำในแต่ละยุค ดังนี้

1. ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1960 ถึงกลางคริสต์ทศวรรษ 1980 เป็นช่วงเริ่มต้นของอุตสาหกรรมยานยนต์ รัฐมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายผ่านทางกระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สาระสำคัญทางนโยบาย คือ การบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ องค์กรธุรกิจมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ เพื่อที่จะขยายฐานการบังคับใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศ โดยมีปัจจัยภายนอก คือ บริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นที่มีนายทุนไทยเป็นเจ้าของพยายามใช้ยุทธวิธีแทรกแซงควบคุมตลาดรถไทย โดยการใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำทางการเมือง

2. ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 ถึง 1990 เป็นยุคที่เพิ่มการผลิตเพื่อให้ทันกับความต้องการของตลาดภายในประเทศ และเริ่มการส่งออกรถยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ ปัจจัยภายนอก คือ บริษัทญี่ปุ่นเพิ่มการลงทุนมากขึ้น มีความพยายามสร้างตลาดระดับภูมิภาค สมาคม

²⁹ พชรี สิริโรต, รัฐไทยกับธุรกิจในอุตสาหกรรมรถยนต์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 3.



ผู้ผลิตชิ้นส่วนอ่อนแอกว่าเดิม เพราะนโยบายการปกป้องคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ ทำให้ผู้ผลิตชิ้นส่วนไม่ทำการพัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยมีหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงอุตสาหกรรมและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นหน่วยงานหลักเช่นเดิม

3. ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เป็นช่วงแห่งการเพิ่มประสิทธิภาพสร้างมาตรฐานการผลิตที่เป็นสากล เพื่อรองรับกระแสการเปิดตลาดเสรีรถยนต์ ปัจจัยภายนอกที่มีบทบาทสำคัญ คือ ข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น AFTA, WTO การที่บริษัทญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิตเข้ามาในประเทศไทย ในส่วนของกลุ่มธุรกิจมีความสับสนและมีความคิดเห็นที่แตกแยกกันภายในสมาคม ในยุคนี้กระทรวงการคลังมีบทบาทมากขึ้นจากการกำหนดพิกัดอัตราภาษี ทำให้บริษัทรถยนต์ต้องเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับกระทรวงการคลังอย่างเป็นทางการมากขึ้นผ่านทางกลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์ และกลุ่มบริษัทเหล่านี้จะต้องทำการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อที่จะทำการเจรจาต่อรองโดยอาศัยข้อมูลทางวิชาการเป็นหลัก

จิตติมา คุปตานนท์³⁰ ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 – เมษายน 2535) โดยมีข้อสรุปว่า ความต้องการที่จะให้มีการแข่งขันเสรีในอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ภายในประเทศ โดยการผ่อนปรนการคุ้มครองผู้ประกอบการภายในประเทศ ทำให้รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภาษีที่เก็บจากรถยนต์ที่สำคัญๆ ทำให้เกิดผลกระทบดังนี้

กลุ่มผู้ผลิตรถยนต์นั่งในประเทศ โดยเฉพาะผู้ผลิตที่มีรถยนต์ค้างสต็อกจำนวนมาก รวมถึงผู้ผลิตที่สต็อกชิ้นส่วน CKD จะได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากภาษีที่ลดลงทำให้ผู้ประกอบการต้องตั้งราคารถยนต์ถูกลง ทั้งๆ ที่รถยนต์คันนั้นผลิตขณะที่ยังไม่ได้ปรับภาษีลง ผู้ประกอบการจึงต้องแบกรับภาระส่วนต่างนี้ไว้เอง

กลุ่มผู้ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ในประเทศ สมาคมผู้ผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ได้เรียกร้องให้รัฐลดภาษีวัตถุดิบ (raw material) ในการผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ เนื่องมาจากการไม่เกิดการประหยัดต่อขนาดของผู้ผลิตชิ้นส่วนในประเทศ จึงทำให้ผู้ผลิตรถยนต์หันไปใช้ชิ้นส่วนที่นำเข้ามาจากต่างประเทศแทน อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดขึ้นยังไม่รุนแรง เนื่องจากรัฐยังคงดำเนินนโยบายกำหนดสัดส่วนการใช้ชิ้นส่วนภายในประเทศอยู่ (local content)

³⁰ จิตติมา คุปตานนท์, "การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีรถยนต์ ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน(มีนาคม 2534 – เมษายน 2535)," ใน *ภาษีรถยนต์และอุตสาหกรรมรถยนต์*, รั้งสรรค์ อนุพรพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2536), หน้า 16 – 17.

กลุ่มผู้ค้ารถยนต์เก่า จะได้รับผลกระทบด้านลบ เนื่องจากราคารถยนต์ที่ลดลงอย่างมาก จะทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจซื้อรถใหม่มากกว่า และราคารถใหม่ที่ลดลงจะลงไปกดราคา รถเก่าให้ลดลงไปอีก ดังนั้นผู้ค้ารถเก่าที่มีต้นทุนการซื้อรถเข้ามาขายก่อนการปรับภาษีจะแบกรับภาระส่วนต่างนี้ไป

รัฐบาลจะสูญเสียรายได้กว่า 7,000 ล้านบาท จากการลดภาษี และยังไม่รวมถึง การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจากการนำเข้ารถยนต์จำนวนมากขึ้น

กลุ่มผู้บริโภค จะเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ เพราะจะสามารถซื้อรถได้ในราคาที่ถูกลง

ชัยศ จิรพฤษภิญโญ³¹ ศึกษาพบปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสามารถของอุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วน คือ การส่งออกต้องอาศัยนโยบายแผนการส่งออกของ บริษัทรถยนต์ข้ามชาติ ซึ่งบริษัทจะพิจารณาถึงตลาดภายในประเทศเป็นอันดับแรกว่ามีขนาดใหญ่มากพอหรือไม่ เนื่องจากจะเกิดผลตอบแทนต่อหน่วยที่ต่ำกว่าหากมีการผลิตเป็นจำนวนมาก (mass production) และจะตรงกับนโยบายของบริษัทรถยนต์ที่จะต้อง "ผลิตในที่มียอดขาย" เพื่อการประหยัดต่อขนาด (economies of scale)

จากงานศึกษาที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้ว งานวิจัยของ พัชรี สีโรส ได้ช่วยให้เห็นภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับอุตสาหกรรมรถยนต์ตั้งแต่แรกเริ่ม พ.ศ. 2503 จนถึง พ.ศ. 2539 งานวิจัยของ จิตติมา คุปตานนท์ ได้ช่วยให้เห็นภาพของการดำเนินนโยบายภาษีรถยนต์ในช่วง พ.ศ. 2534 – พ.ศ. 2535 โดยในช่วงเวลานั้นจะเน้นบทบาทของภาษีนำเข้ารถยนต์ และชิ้นส่วนรถยนต์ เป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมรถยนต์ และงานของ ชัยศ จิรพฤษภิญโญ ได้ช่วยในเรื่องของบทบาทของบริษัทข้ามชาติที่มีต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ของประเทศไทย

เมื่อนำงานศึกษาที่เกี่ยวข้องมาพิจารณารวมกันจะพบว่าสามารถต่อขยายการศึกษาออกไปได้ว่า งานวิจัยของ พัชรี สีโรส ศึกษาอุตสาหกรรมรถยนต์สิ้นสุดลงก่อนวิกฤติเศรษฐกิจ ผู้วิจัยจึงสามารถศึกษาอุตสาหกรรมรถยนต์ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจต่อขยายได้ งานวิจัยของ จิตติมา คุปตานนท์ ได้ศึกษาเรื่องภาษีนำเข้ารถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมรถยนต์ในช่วงเวลาดังกล่าว แต่ในปัจจุบันที่การค้าเสรี และกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญที่ทำให้ภาษีนำเข้าลดบทบาทลง และภาษีสรรพสามิตมีบทบาทสูงขึ้นในการ

³¹ ชัยศ จิรพฤษภิญโญ, "บทบาทและการปรับตัวของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชนไทยในอุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ ในทศวรรษ 1990," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

กำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมรถยนต์ จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาภาวะเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยและงานของ ชัยยศ จิรพฤษภิญโญ ที่นำเสนอบทบาทของบริษัทข้ามชาติในแนวทางของ เศรษฐศาสตร์ที่อธิบายเรื่องการตัดสินใจลงทุนตามแนวทางของการคิดแบบต้นทุนและผลตอบแทน ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะอธิบายการลงทุนของบริษัทข้ามชาติในแนวทางรัฐศาสตร์ที่มองในเรื่องของ อำนาจและอิทธิพล