

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance (JOPAG)

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

ประชาสังคม – การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น – นโยบายของรัฐ

(Civil Society – Local Administration and Local Government – Public Policy)

เจ้าของ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ความเป็นมา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในฐานะหน่วยงานทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ ผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ ตลอดจนนักวิจัยทั่วไป จึงเห็นสมควรจัดทำวารสารวิชาการชื่อ “วารสารการเมืองการปกครอง (Journal of Politics and Governance)” เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ ผลงานทางวิชาการ และให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกับระดับชาติ ระดับนานาชาติ หรือระดับสากล และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยฉบับแรกตีพิมพ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กันยายน 2553 – กุมภาพันธ์ 2554

- วัตถุประสงค์
1. เพื่อเสนอบทความทางวิชาการและบทความวิจัยที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถแสดงถึงประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎี (Theoretical Contribution) เพื่อให้ให้นักวิชาการและนักวิจัยสามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่และประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ (Managerial Contribution) ผู้สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
 2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคมในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้เชิงรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์แขนงต่างๆ รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ระหว่างคณาจารย์ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ทางรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์

กำหนดการออก ปีละ 2 ฉบับ

การเผยแพร่ เผยแพร่แก่สมาชิก ห้องสมุดสถาบันการศึกษา และวารสารออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์

บทความที่ส่งไปยังกองบรรณาธิการ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ส่งคืน

- * ทศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็นข้อคิดเห็นของผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
- * บทความในวารสารนี้มีผู้เชี่ยวชาญประเมินบทความ
- * บทความในวารสารฉบับนี้ สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย การจะนำไปเผยแพร่ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกองบรรณาธิการเท่านั้น

กองบรรณาธิการ (Editorial Board)

1. รองศาสตราจารย์ สีดดา สอนศรี (หัวหน้ากองบรรณาธิการ - Editor-in-Chief)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เชิงชาญ จงสมชัย (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
4. อาจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรถแสง (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
5. อาจารย์เฉลิมเกียรติ ภาระเวช (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
6. อาจารย์จิรศักดิ์ โพทาวิน (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
7. Mr. Matthew Forest Taylor (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรนันทน์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
9. Professor Dr. Belinda Aquino	University of Hawaii at Manoa
10. Professor Maria Faina Luceo-Diola	University of the Philippines
11. Professor Mahmud Mastura	Universiti Kebangsaan Malaysia
12. Dr. Ahmad Aldrie	Universiti Kebangsaan Malaysia
13. Professor Sumar Tono	Universitas Brawijaya Indonesia
14. ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
15. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
16. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน	ราชบัณฑิต
17. ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์	มหาวิทยาลัยรังสิต
18. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
20. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
21. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
23. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิรธนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
24. รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
25. รองศาสตราจารย์ ดร.โครีน เพื่องเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
26. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

27. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหิดล
28. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์	มหาวิทยาลัยรังสิต
29. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
30. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝือ	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
31. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
32. อาจารย์ ดร.สมพร คุณวิจิต	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
33. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
34. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
35. อาจารย์ ชปา จิตต์ประทุม	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำวารสาร (Advisory Board)

1. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต	บุญบงการ
2. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต	ธีรเวคิน
3. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.เอนก	เหล่าธรรมทัศน์
4. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลูลิม
5. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย	ภคภาสน์วิวัฒน์
6. รองศาสตราจารย์ ดร.วริยา	ชินวรรโณ
7. รองศาสตราจารย์ สีดดา	สอนศรี
8. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา	สุจิตธนารักษ์
9. รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์	สุขศรีงาม
10. รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์	พวงงาม
11. รองศาสตราจารย์ ยุพา	คลังสุวรรณ
12. รองศาสตราจารย์ กุลชน	ธนาพงศธร
13. รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย	วงศ์ชัยสุวรรณ
14. รองศาสตราจารย์ ดร.สุกสวัสด์	ัชชาลัย

เจ้าหน้าที่ประจำวารสาร

1. ว่าที่ร้อยตรีภวิณทร์ พิมจันนา เลขานุการกองบรรณาธิการ
2. นายสุริยา ชันแก้ว ผู้ช่วยเลขานุการฯ
3. นายศรัณญ์ บุตรโคตร ดูแลเว็บไซต์

สำนักงานกองบรรณาธิการ วารสารการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ถนนท่าขอนยาง-ขามเรียง ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

โทรศัพท์ 043-754321, 0-4375-4333 ต่อ 3708 โทรสาร : 043-754137, 043-754317

เว็บไซต์ : <http://www.copag.msu.ac.th/journal>

บทบรรณาธิการ

วารสารการเมืองการปกครอง (Journal of Politics and Governance) ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 ประจำเดือน กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558 ฉบับนี้ ครอบคลุมเรื่อง **ประชาสังคม การบริหารท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น และนโยบายของรัฐ** ซึ่งในแต่ละเรื่องเป็นประเด็นการศึกษาวิจัยของผู้เขียน โดยฉบับนี้ได้มอบหมายให้อาจารย์จรัสศักดิ์ โปกาวิน ผู้ช่วยบรรณาธิการเป็นผู้ช่วยดูแลเรื่องความถูกต้องในรูปแบบของบทความ บทความทั้งหมดมี Peer Reviewers ที่มีความเชี่ยวชาญแต่ละด้านเป็นผู้ประเมิน ทั้งนี้เพื่อความถูกต้องของเนื้อหาและรูปแบบ บทความทั้งหมดในวารสารฉบับนี้มี 3 กลุ่มด้วยกัน

กลุ่มที่ 1 เป็นเรื่องเกี่ยวกับประชาสังคมและการเมืองภาคประชาสังคม โดยบทความแรกเป็นบทความพิเศษรับเชิญโดย **Dr. Maria Faina L. Diola** ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ในบริบทของความเป็นประชาธิปไตย ในการนำไปใช้กับบริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศฟิลิปปินส์ ผู้เขียนได้เปรียบเทียบการนำเสนอบริการสาธารณะของรัฐต่อชุมชนท้องถิ่นของทั้ง 2 ประเทศ ว่าชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตอบสนองต่อบริการสาธารณะของรัฐอย่างไรบ้าง โดยผู้เขียนสรุปว่า พื้นที่สาธารณะในท้องถิ่นในเรื่องของการบริการของรัฐนั้นต้องประกอบไปด้วย รัฐบาลที่ตอบสนองต่อชุมชน ในขณะเดียวกันชุมชนต้องมีความตื่นตัว ที่จะแสดงความคิดเห็นต่อการบริการต่างๆที่ภาครัฐจัดหาให้ นอกจากนี้การบริการต่างๆของภาครัฐในพื้นที่สาธารณะชุมชนท้องถิ่นนั้น จะต้องประกอบไปด้วย บทบาทของภาคประชาสังคม บทบาทของภาครัฐและความเป็นประชาธิปไตยที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อการบริการของภาครัฐเพื่อให้ชุมชนได้รับการบริการที่สูงสุด ผลการวิจัยพบว่า ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของชุมชนต่อบริการสาธารณะในพื้นที่สาธารณะของท้องถิ่นของฟิลิปปินส์มีมากกว่าประเทศไทย **ธีรพัฒน์ อังศุขवाल** ได้สำรวจแนวคิดของประชาสังคมตั้งแต่ศตวรรษ ที่ 18 มาถึงศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้กล่าวว่าภาคประชาสังคมในศตวรรษที่ 21 นั้น เปลี่ยนไปโดยเน้นความสำคัญของภาคประชาสังคมในการจัดหาพื้นที่สาธารณะ (Public Space) ซึ่งเป็นพื้นที่รวมของผลประโยชน์และคุณค่าทางสังคมที่หลากหลาย ประชาสังคมในฐานะพื้นที่ที่ทับซ้อน มี 3 ภาคส่วนที่สำคัญคือ ภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคพลเมือง ซึ่งจะต้องรับผิดชอบร่วมกันและมีความสัมพันธ์กันในลักษณะประชาสังคมแบบ Civil Society Diamond ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Dr. Maria Faina L. Diola ที่ศึกษาพื้นที่สาธารณะ(Public Sphere) ในกรณีการนำเสนอบริการของภาครัฐคือ ทุกภาคส่วนต้องรับผิดชอบร่วมกันซึ่งแนวคิดนี้มีใช่เป็นของใหม่สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ นอกจากบทบาทของภาคประชาสังคม ในฐานะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการดังกล่าวแล้ว **ดร.ณิ หมั่นสมักร** ยังได้ศึกษาการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานไทยช่วงเหตุการณ์ทางการเมือง การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมอีกรูปแบบหนึ่ง ที่เข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองจนก่อให้เกิดพฤษภาทมิฬในปี 2549

กลุ่มที่ 2 เป็นกรณีศึกษาของการบริหารและการปกครองท้องถิ่นในหลายจังหวัดด้วยกัน โดย **จิรัฐ ชวนชม** และคณะ ได้ค้นหาแนวทางในการพัฒนาผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพในการบริหารชุมชนให้ดำเนินวิถีชีวิตเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งช่วยสอดส่องชุมชนในการรักษาความปลอดภัยด้านยาเสพติด ซึ่งทำให้ชุมชนแห่งนี้เป็นอย่างที่ดีของชุมชนอื่นด้วย **ประโยชน์ สังกลิณ** ได้ศึกษาเรื่องการจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่น บ่อนชะงอม อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าภาคีที่จัดการท่องเที่ยว 3 กลุ่ม คือ ภาคีในระดับชุมชน ภาคีในระดับอำเภอ/จังหวัด และภาคีในระดับชาติ ซึ่งร่วมมือกันจัดการท่องเที่ยว ทำให้เกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่สำคัญผลจากการท่องเที่ยวทำให้บ้านชะงอมมีรายได้มากขึ้นเป็นผลให้ชุมชนฟื้นฟูและอนุรักษ์ธรรมชาติเพื่อให้เป็นแหล่งนำท่องเที่ยว **เอกราช บุญเรือง** ได้ศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินจังหวัด โดยมีข้อเสนอแนะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอุบลราชธานีควรมีนโยบายเตรียมพร้อมในการจัดเก็บภาษีให้เป็นระบบและควรสอบถามทัศนคติของบุคคลในท้องถิ่นด้วย นอกจากงานวิจัยดังกล่าวแล้วยังมีงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับบุคลากรในท้องถิ่นอีก 2 เรื่อง เรื่องแรกงานของ **วิลารัตน์ แสนชัย** ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งพบว่าผู้บริหารควรสนับสนุนบุคลากรด้านต่างๆ เช่น การเลื่อนขั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การทำกิจกรรมร่วมกัน การให้รางวัล และการจัดบุคลากรให้ทำงานตรงกับสายงาน ส่วน **ยศวรธรรม ภาระเกตุ** ได้ศึกษาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสารสินธุ์” พบว่า ผู้บริหารได้ดูแลคุณภาพชีวิตของบุคลากรในจังหวัดร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ อย่างเพียงพอในด้านการศึกษาสุขภาพสำหรับปฏิบัติงาน ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ด้านลดภาระงาน ด้านเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และด้านวินัยและจริยธรรม ส่วนงานวิจัยที่เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นนั้น **คณอง พิลุน** ได้กล่าวถึงเครือข่ายอำนาจการเมืองในท้องถิ่นของจังหวัดจันทบุรี 3 กลุ่ม ด้วยกันคือ กลุ่มนักกฎหมายและสื่อสารมวลชน กลุ่มครูข้าราชการและพนักงานในองค์กร กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและนักธุรกิจ ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มต่างมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองด้วยกัน และระหว่างเครือข่ายของนักการเมือง (Political Dynasty) ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นปัญหาในการปกครองท้องถิ่นของไทย ทำให้เกิดการรวมพรรคพวก (Cronies) สร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม อันเป็นที่มาของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ซึ่งสอดคล้องกับ **ชูวงศ์ อุบลี** ที่ได้ศึกษาแนวทางในการจัดซื้อจัดจ้างของกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น ประเด็นที่นอกเหนือจากความขัดแย้งของบุคลากรของรัฐในท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว ยังมีความขัดแย้งของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ กรณีโครงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ โครงไฟฟ้าพลังน้ำ เขื่อนปากมูล จากการศึกษาของ **ภูมิใจ หุมพร** ที่ต้องใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ย ประณีประนอม และให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา นอกจากกรณีศึกษาต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นของไทยแล้ว **นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์** ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นของ

ประเทศจีน ที่แบ่งโครงสร้างตามระบบชั้น (Tier System) ตั้งแต่หน่วยปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล ระดับ Prefecture ระดับ County ระดับ Township และระดับ หมู่บ้าน มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลเมือง เขตบริหารพิเศษ รวมทั้งระบบการเลือกตั้งของจีนที่แตกต่างกับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง

กลุ่มที่ 3 เป็นเรื่องนโยบายของรัฐในระดับท้องถิ่นและระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ กัมปนาท พรพรมวินิจ ได้ศึกษานโยบายการพัฒนาชุมชนในแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของเทศบาลในภาคตะวันออกโดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการช่วยเหลือตนเอง รวมทั้งได้นำเอาแนวคิดของเทศบาลนี้ไปใช้กับเทศบาลอื่นๆด้วย กัลยากร ภูสมมา ได้ศึกษาปัญหาการดำเนินงานนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่า ส่วนราชการควรกำหนดขอบเขตระเบียบข้อบังคับของกองทุนสวัสดิการชุมชนให้ชัดเจน ส่วน ในนโยบายระดับชาติ คนางค์ กันธมธูรพจน์ ได้เสนอให้โรงเรียนได้นำเอาอาหารอินทรีย์ มาจัดอาหารกลางวันให้เด็ก โดยให้ผู้บริหารโรงเรียนทำสัญญากับเกษตรกรใกล้กรุงเทพมหานครในการจัดอาหารอินทรีย์ ซึ่งเป็นนโยบายระดับประเทศที่ควรส่งเสริม ส่วน แสงเทียน อยู่เถา ได้ศึกษาสถานภาพเกี่ยวกับการนโยบายพัฒนาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับจิตใจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสร้างคุณภาพการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญควบคู่ไปกับด้านวัตถุและจิตใจโดยได้ยกตัวอย่างมาเลเซียที่ได้บริหารแผนพัฒนาความเชื่อตรงแห่งชาติเป็นการเฉพาะ บทความสุดท้ายเป็นนโยบายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเนहरूกับนโยบายอาวูช นิวเคลียร์ของอินเดีย 1947 – 1964 โดย สุรัตน์ โหระชัยกุล ซึ่งได้อธิบายวิวัฒนาการนโยบายอาวูช นิวเคลียร์ของอินเดียผ่านการตัดสินใจของเนहरूในบริบทการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง

วารสารการเมืองการปกครองในฉบับต่อไปเป็นปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนมีนาคม – สิงหาคม 2558 ซึ่งจะเปิดรับบทความทางวิชาการ โดยมีการกำหนดสัดส่วนให้บทความจากภายนอกมากกว่าภายใน ทางกองบรรณาธิการจะรับบทความทาง Online และตีพิมพ์เป็นรูปเล่ม รวมทั้งเผยแพร่ทาง Online ในขณะเดียวกัน และจะรับบทความที่ดำเนินการตามกฎและระเบียบของวารสารที่ได้แจ้งในเว็บไซต์เท่านั้น โดยมี Peer Reviewers ประจำฉบับ ทั้งนี้เพื่อรักษาคุณภาพของวารสารการเมืองการปกครองไว้

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้เขียนทุกท่านที่ส่งบทความมาลงในฉบับนี้และหวังว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในทางวิชาการและการทำวิจัยต่อไป



รองศาสตราจารย์ สิดา สอนศรี

หัวหน้ากองบรรณาธิการ

(Editor – in – Chief)

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	ง
บทความพิเศษ	
■ Understanding Public Sphere and Attitudes towards Public Services: Perceptions from Selected Rural Philippine and Thai Residents <i>Maria Faina L. Diola</i> <i>Sida Sonsri</i>	1
บทความวิชาการและบทความวิจัย	
■ ‘ประชาสังคม’ (Civil Society) ในมุมมองใหม่: บทสำรวจหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคมในมุมมอง Civil Society Diamond (Understanding Civil Society through the new lens: Civil Society Diamond Approach) <i>ธีรพัฒน์ อังศุขवाल</i>	39
■ การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานไทยช่วงเหตุการณ์ทางการเมืองในภาวะวิกฤต (The Thai Labour Movement during the Political Crises) <i>ครุณี หมั่นสมัคร</i>	68
■ แนวทางการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชนในการสร้างความเข้มแข็งกรณีศึกษาชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี (The Development Guideline of Community leader role’s for Empowerment Case Study of Watyanasangvararam Community Banglamung District Chonburi Province) <i>จิรัฐ ขวนชม นงลักษณ์ โพธิ์ไพจิตร และ กฤษณพร ประสิทธิ์วิเศษ</i>	89
■ การจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่น: กรณีศึกษาการจัดการท่องเที่ยวบ้านชะจอม อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี (Local Tourism Management : A Case Study of Tourism Management in Ban Sasom, Khong Chiam District, Ubon Ratchathani Province) <i>ประโยชน์ ส่งกลิ่น</i>	105
■ ความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี (The Readiness in Land and Building Tax Collection of Local Government in Ubon Ratchathani Province) <i>เอกราช บุญเรือง</i>	118

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทความวิชาการและบทความวิจัย	
▪ ปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม (Factors Affecting Work Motivation of Personnel at Subdistrict Administrative Organizations in Chiang Yuen District, Mahasarakham Province) <i>วิลารัตน์ แสงชัย และ เชิงชาญ จงสมชัย</i> ▪ คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัด“ร้อยแก่นสารสินธุ์” (People’s Participation for Making Development Plan of Khoksawang Sub-district Administrative Organization, Phanomprai District, Roi Et Province) <i>ยศวรธรณ์ การะเกตุ ประโยชน์ สังกัด และ นงลักษณ์ แสงมหาชัย</i> ▪ นักการเมืองถิ่นจันทบุรี : เครือข่ายอำนาจการเมืองในท้องถิ่น (Local Politicians in Chanthaburi: Networks of Political Power) <i>กะนอง พิณ</i> ▪ การจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำในชุมชนท้องถิ่น:กรณีศึกษา เขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี (Conflict Management among Local Community Leaders: a Case Study in Ta Kien Thong Sub-district Khitchakoot District Chanthaburi Province) <i>ชวงค์ อุบลี</i> ▪ เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย: กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล (The Tools for Conflict Management of Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) : Case Study Mae Moh Power Plant and the Pak Moon Hydroelectric Dam) <i>ภูมิใจ ชุมพร และ ทวีดา กมลเวช</i> ▪ การปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบัน (Chinese Local Government and Structure in Nowadays) <i>นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์</i> ▪ ความเป็นไปได้ในการจัดอาหารอินทรีย์ให้นักเรียนประถมโรงเรียนเอกชน ในกรุงเทพมหานคร (Introducing Organic Food to Private Primary Schools in Bangkok) <i>Kanang Kantamaturapoj</i>	133 148 166 181 196 219 256

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- นโยบายการพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาล
ในภาคตะวันออก

(Community Development Policy Implementation Based of the Principle of Sufficiency
Economy Philosophy of the Municipalities in the Eastern Region of the Country)

กัมปนาท พรพรมวินิจ เกษมชาติ นเรศเสนีย์ และ บุญเรือง ศรีเหรียญ

268
- เนहरूกับนโยบายอาวุธนิวเคลียร์ของอินเดีย 1947–1964

(Nehru and India's Nuclear Weapons Policy, 1947–1964)

สุรัตน์ โหราชัยกุล

283
- การดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชน
ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ศึกษาในมิติสังคมและวัฒนธรรม
ประเด็นการพัฒนามนุษย์

(The Policy Implementation of Community Welfare Making Supportive of Community
Welfare Funds in Muang District Areas, Mahasarakham Province)

กัลยกร ภูสมมา และ เชิงชาญ จงสมชัย

308
- แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติในประเทศไทย

(National Spiritual Development Planning Concept in Thailand)

แสงเทียน อยู่เถา

324

วิจารณ์หนังสือ

- วิทยากร เชียงกุล : ขบวนการประชาชน: ปัญหาและทางออกของประเทศไทย

ปิยธิดา โศกโพธิ์

338

กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์ 346

การอ้างอิงและการบรรณานุกรม 347

ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร 352

ใบสมัครสมาชิก 354



Understanding Public Sphere and Attitudes towards Public Services: Perceptions from Selected Rural Philippine and Thai Residents*

Maria Faina L. Diola**
Sida Sonsri***

Abstract

This is an exploratory study that aims to contribute to the understanding of the public sphere in the context of democracy and active citizenship and to apply the concept in public administration and governance. The New Public Sphere model serves as theoretical guide for the community-centeredness ideal of public agencies and the concomitant significance of active citizenship. Habermas's theory of communicative action also serves to buttress the study's theoretical underpinning within the deliberative democracy continuum. The study points the enhancement of public services as its development goal, thereby exploring how the complex concept of public sphere and its novel application in public administration field may be examined further. Public sphere in this study is therefore initially regarded as a means to an end (i.e. how knowledge on the sphere may be used for the improvement of public services) and the psychological conditions on the part of the rural respondents in which it thrives are made to surface. The results and analysis are mostly descriptive, extracting from perceptions of respondents from rural geographical and political adjacent locations in Thailand and the Philippines.

Keywords: Public Sphere/ Public Services/ Democracy

Introduction

The relationship between democracy and public services implementation is a significant dimension when doing evaluation of government services. However, an understanding of the milieu in which decisions with regard to public services are contemplated and implemented by public officials and leaders, given the political, economic and social context, is extremely important.

Vital too is an understanding of the temporal dimension in which public services are implemented. Whether occurring in stable or unstable democracies under shifting regimes, public administration systems are pulled to different directions and are often in a quandary as to how to respond efficiently, effectively, economically, yet equitably.

Public administration systems globally have morphed with each wave of democracy. Scholars refer to the recent trends of major shifts to democracy as the "Third Wave". According to Huntington (1991), the First *Wave* was from 1828, during the American and French revolutions, with at least minimal democratic institutions, followed by a reverse wave

* A collaborative research between the College of Politics and Governance (COPAG), Maharakham University, Thailand and the National College of Public Administration and Governance (NCPAG), University of the Philippines, Diliman, Quezon City, Philippines.

** Assistant Professor and Director, Publications Office, National College of Public Administration and Governance (NCPAG), University of the Philippines, Diliman, Quezon City; Visiting Professor at COPAG-MSU, May-July 2013, with assistance of Mr. Bhen Aguihon, research assistant for the joint research, and data encoders Ms. Catherine Gigantone (MS Environmental Science student) and Mr. Michael Jayson Mozo (BS Chemical Engineering student), students from University of the Philippines at Los Baños (UPLB).

*** Professor and Dean, College of Politics and Governance, Maharakham University



and re-emergence of authoritarian rule. The *Second Wave* was from 1943 to 1962, when many of the countries were liberated at the end of World War II, followed again by a reverse wave in 1958-1975.

The collapse of totalitarian states during the “third wave” of democratization, especially in Europe in the 1980s saw an end to military regimes in Latin America and the dictatorships in Asia, including the Philippines. Perhaps we may also count within the “third wave” path the political unrest in Thailand of late, where. Non-state actors have acted as pressure groups, believed to have catapulted the ouster of top officials, figuring in the recent military coup d'état in the country.

In the more comprehensive frameworks for Comparative Public Administration by Pierre (1995, cited by Brans, 2003), the relationship between public administration and civil society in fact is considered one major set of variables, along with the intra-organizational dynamics of bureaucracy comprised of actors, structures and behavior; and politico-administrative relations (Brans, 2003).

Hence, the discourse on democracy and democratic transitions of states replete with arguments that the development of civil society forces is a factor for the transition to democracy. According to a scholar, Gill, civil society is “a society wherein there are autonomous groups which aggregate the views and activities of individuals and which act to promote and defend the interests of those people...” Gill adds that civil society could even act against the state when defending the interests of the people (Gill 2000). In such case, it is not that the role of government is diminished. What is brought to fore is the need to pursue public interest. The above definition says Gill, implies *public discussion* of issues, which necessitates among others that public policy is to be debated widely within the community rather than decided only by an elite few. Advocating for popular participation by different groups and the pressing of the interests of such groups are an important role that civil society and its institutions -- including voluntary groups -- play in democracy promotion. This role is significant to the functioning of an effective democracy.

Because the pressing of interests of the people is a major function of civil society as a vehicle for democracy promotion, in other words, civil society's role in activism is that significant, three other concepts come to the fore in the discourse regarding civil society: *vision of the good or ideal society; a life lived with some form of association, and a public sphere*. Civil society groups are usually guided by a vision that sets the direction of its activism and binds together its members' action, which is their *raison d'être* or reason for being¹. This vision may be the common aspiration for a better life for everyone, also presumed embodied in a country's official development goals. Pressing for the interest of the people further implies a life for civil society groups lived in communion with others, sharing time, material or financial resources, or skills. Lastly, playing the role of acting in behalf of the people connotes the upholding of a forum by which the members of the civil society are able to communicate with each other and act together.

This study takes the last concept, *public sphere*, deemed important in the functioning of civil society, as an important take-off point for a discourse on improving *public services delivery*, with citizens taking part or assuming responsibility in finding solutions to the problems they face with regard to public services. This implies acting as citizens or engaging in *active citizenship* in the pursuit of democracy.



In this study, the concept of a “common good” will also be used as an element of “public sphere” in trying to explore its meaning (See Annex 2 for the research instrument).

The importance of public spheres has been cited by Michael Edwards (2004):

1. A functioning public sphere is vital to associational life and the goals of a good society.
2. Public spheres allow potential solutions to good society problems to surface.
3. It is in public spheres where constituencies can be mobilized for social change.
4. Public spheres provide the spaces within which associations articulate their interests and objectives, enabling groups to sort through their differences and legitimize a consensus that is just and democratic (Edwards, 2004).

In the 1990s, the non-government organization sector was put to prominence globally, especially immediately preceding the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) held in Rio de Janeiro in 1992. Development organizations have considered the active involvement of nongovernment organization on international issues at the UNCED as, the cradle of birth of a global civil society. In public administration, from the idea that civil society is an “alternative delivery mechanism”, current discussion by governance scholars has shifted back to the concept of *public* in governance, cognizant of the need to engage ordinary citizens or the public, especially civil society, to complement mainstream government mechanisms for delivery of public goods and services. Examining the importance of public spheres above, we note that the coming together of the different parties to engage in discussions and debate and in solving common issues occupies space -- a conceptual public sphere where the other major actors in governance, i.e., government and the private sector are able to act together in a collaborative mode.

At the same time, assessments of the state of democracy have used *citizen satisfaction in government services* as a parameter for measuring democracy, especially the democracy studies conducted by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) worldwide (IDEA Local Democracy Assessment Guide, 2011)¹.

This paper takes off from Habermas’s (1984) theory of *communicative action*, which necessitates shared meanings as fundamental to action. The conduct of this study dwelt on *public* sphere, which the authors conceive to have a cognitive structurally constructed and discernible in communicative action. This research looks into meanings the respondents in the locale of the study attached to the proxy indicators used for public sphere. Public sphere as a concept and variable is treated in the study as nexus for democracy, public services, and citizenship.

In this exploratory collaborative research² towards finding possible commonalities and differences between selected Thai and Philippine rural residents’ perceptions on the “public sphere”, we assume that before joint action and meaningful active citizenship can take place, the different stakeholders enter into a joint “public sphere”, either conceptually or physically within a physical arena where public dialogues may take place.

¹ Dr. Diola was part of the research team that conducted a local democracy assessment of the State of Local Democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao (SoLD-ARMM) using the IDEA Democracy Assessment Guide, which included citizens’ assessment of the public officials’ performance.

² A Memorandum of Agreement was signed between COPAG and NCPAG in 2012 to conduct joint undertakings. This collaborative research is part of that Agreement.



Perceptions of rural residents in both Thailand and the Philippines in this study were analyzed and compared using a political-administrative lens, which combines the frameworks of democracy, active citizenship promotion, and improvement of public services. The chosen places of study had to have a similar nature, i.e., rural areas near a public university -- in the case of Thailand, very recent happening of a military take-over, i.e. martial law declared in the country, and in the Philippines, having returned to democracy years after the reign of a constitutional authoritarianism regime. Since this study is also anchored on the theory of communicative action, the academic setting near the rural areas is an important context when assuming that the academe is a source for ideas on what and how to communicate when advocating for change in the delivery of public services.

The study was conducted among 70 respondents. For Thailand, 30 respondents were purposively selected from the villages in Tambon (Subdistrict) Thakhonyang and Tambon (Subdistrict) Khamrieng in Kantaravichair Province which is adjacent to Mahasarakham University (See Annex 1 for the location of the study). In the same manner, for the Philippines, 40 respondents were selected purposively from Barangay (Village) Maitim in Bay, a town in Laguna Province, and from Barangay (Village) Daniw, from the town of Victoria, also in Laguna Province.

Research Problem, Goals, and Objectives

This collaborative research project explores the possibility of applying the concept of public sphere in public administration. The study aims to describe and analyze the general perceptions of selected rural citizens in Thailand and the Philippines on indications of a “public sphere”, deemed as a platform for active citizenship towards upholding and sustaining democracy. The enhancement of public services delivery is specifically used as context for demonstrating active citizenship.

The study also aims to understand the respondents’ perceptions on government performance in the delivery of public services and the former’s willingness to interact and assume joint responsibility with their local government within a public sphere. When there is co-sharing of responsibility in the delivery of public services and in problem solving to improve the quality of life in the community, we assume that “public sphere” is taking shape.

For this study, the working definition for public sphere is: a dimension, conceptually or physically constructed, where public administrators engage citizens and where both parties express their citizenship, consciously or unconsciously, in trying to solve common problems. In this study, the common problems being focused relate to public services. The public sphere assumes that there is access to public goods and services in the space where both public administrators and citizens engage themselves in a dialogue, debate, or in a simple discussion of issues. It may not necessarily entail a physical territory but can also include a psychological space where citizens have opportunities to engage in an enlightened debate or dialogue and negotiate with the government, nongovernment organizations, and the private sector.

The study attempts to answer: “Can a public sphere be discerned in the local communities studied? If so, how may a public sphere be co-created and co-managed such that the administration of public goods and services is aligned with democratic ideals and responsive to development aspirations as of a particular community? What are the principles and meanings that possibly shape the public sphere in the selected local communities?”



Corollary to this, the study also seeks to find out the following: (1) In what way can these two cases (from Philippines and Thailand) help to form the bases for assuming active citizenship towards improving public services in the local areas? (2) How can this understanding of the public sphere in the local areas inform better the relationships between democracy, active citizenship, and public administration?

To answer the above questions, it was deemed necessary to describe what the structures and processes would be like to co-create such a public sphere and to explore prospects for designing its co-management among different sectors of a local community, if not of society. At the same time, the study also attempts to assess rural citizens' perceptions of their well-being and how they think they can contribute to improve their socio-economic condition acting within a public space.

The specific objectives of the research in trying to make sense of what public sphere means for public administration are to:

1. Trace the existence of a public sphere in a specific public administration milieu by (a) documenting and analyzing the perceptions of rural residents in Thailand and the Philippines on the concept of a "common good" considered in the study as an element of a "public sphere".
2. Document and analyze perceptions of different sectors in a rural community on the benefits, principles, values of democracy and democratic institutions, mechanisms and processes in Thailand and Philippine political culture.
3. Document and analyze perceptions on the state of local democracy, the performance of local public officials, and the citizens' willingness to engage with their local governments.
4. Document and analyze perceptions on happiness and well-being of the community to have a sense of rural residents' vision of a 'good life'.
5. Document ideas by rural community residents on how to enable democracy to flourish and improve public services.
6. Define possible basic norms and organizational management structures of a co-created public sphere.

Significance of the Study

Findings of the study will hopefully serve as bases for defining shared meanings and forging a framework which outlines a set of principles that can serve as foundation for a "public sphere" within the context of democracy, active citizenship promotion, and improvement of public services. From the point of view of public administration, defining these shared meanings among the rural respondents will be useful in co-creating public spheres, possibly starting with dialogues on common issues and possibilities related to the promotion of democracy.

In the Philippines, a new Volunteer and Citizenship Program (VCP) was launched in 2012 by the Department of Interior and Local Government (DILG) through the Local Government Academy (LGA)³, where the concept of active citizenship will be a guiding tenet, and the VCP, a testing ground for its praxis. The concept of a public sphere will also prove significant as the local government units are expected carry on the task of promoting

³ Dr. Diola was engaged by the LGA-DILG through a technical assistance funded by the European Union to design the Volunteer and Citizenship Program in 2012. A memorandum circular (No. 2013-17) was issued by the LGA-DILG mandating LGUs to establish Volunteer and Citizenship Desks.



active citizenship and establishing partnerships, engaging in dialogues and joint activities with different sectors of society.

Results of this study are expected to contribute to the current discourse of a community-driven and citizen-oriented model of the New Public Service more popularly espoused by Denhardt and Denhardt (2007).

Review of Related Literature

Democracy and Citizenship, Public Sphere and Public Services: Theoretical Underpinnings

Since there are no empirical studies, if not only a handful of studies linking democracy, public sphere, citizenship and public services, the literature reviewed in this research are on conceptual and theoretical underpinnings and etymologies of the concepts, especially of *public sphere*, under study.

First, we review the link between democracy and public services. The strong relationship between democracy and public service has been prominently argued by Frederick Mosher in the 1970s in his book “Democracy and the Public Service” when it first came out in 1968. The simplicity of Mosher’s logic to the intrinsic link between democracy and public service is similarly pointed out by Perry (2006, p.5) as one of the premises of such argument, “Government decisions and behaviour are tremendously influential in our society” and the kinds of “decisions and behaviors are heavily influenced by non-elected administrative officials”. Still, Mosher is cited to have argued that, “the kinds of decisions and behaviors taken depend upon the officials’ capabilities, orientations, and values.”

Illustrating the intrinsic link between democracy and public services, public administration scholars now have shifted to a new paradigm, the New Public Service (Denhardt and Denhardt (2007), in contrast to the New Public Management model and the Old Public Administration paradigm which are conceived to have a dependence on and a commitment to models of rational choice, where the relationship between public executives and those who report to them are stressed. In the newer model, the concept of *citizenship* is given prominence.

This research uses heavily the New Public Service (NPS) model for its theoretical underpinnings, because of its integrative power linking democracy, citizenship, and public service. The NPS though does not include explicitly the concept of a *public sphere*, which this research attempts to probe as it believes that in order to improve its process of engaging citizens, public administration systems need to understand the scope, limits, and potential of that *space* of their engagement. The concept of a public sphere is central to this study. The concept is used extensively in communication and media studies, and is deemed implicit in the discourse argued by Denhardt and Denhardt in their 2007 book on the New Public Service. The possible application of the public sphere in public administration is explored in this research.

The concept of a “**public sphere**” offered in this study refers to a dimension, conceptually or physically, where public administrators engage citizens and where both parties express their citizenship, consciously or unconsciously, in trying to solve common problems. In this study, the common problems being focused are related to public services. The public sphere assumes that there is access to public goods and services also in the space where both public administrators and citizens engage themselves in a dialogue, debate, or in a



simple discussion of issues. It may not necessarily entail a physical territory but the public sphere can also include a psychological space where citizens have opportunities to engage in an enlightened debate or dialogue with the government, nongovernment organizations, and the private sector.

The New Public Service model of Denhardt and Denhardt (2007, p. 27) focuses on more contemporary precursors, such as: (1) theories of democratic citizenship, (2) models of community and civil society, (3) organizational humanism and the new public administration, and (4) postmodern public administration.

In number two above, the concept of citizenship is seen to be linked to the idea of community and its significance to public administrators. In its new role, espoused by the New Public Service model, the two Denhardt scholars point out that public administrators have a responsibility in building social capital and community -- the latter, as advocated by some scholars such as Nalbandian (1999)⁴. Other scholars argue that the new roles for local public managers is that of helping enhance social capital by encouraging citizen involvement in public decision making, which then "leads to understanding and enriches both government and the community" (Denhardt and Denhardt 2007, p. 35).

Public Service: an Extension of Citizenship

Second, the link between public service and citizenship is for the most part discussed by Denhardt and Denhardt (2007)'s New Public Service model. The model looks at the ethical dimension of citizenship and defines it as "citizenship concerned with the nature of one's membership in a political community, including such issues as the rights and responsibilities of citizens." The authors cite Aristotle's *Politics* as that which gives a classical account, an expression of an "ideal" view of citizenship⁵ (Pocock, 1995, p.42 cited by Denhardt and Denhardt, p. 46). As explained by the two authors mentioned above, following this view, citizens engage in the work of the *polis* because that is the means by which they can attain their fullest humanity.

Participation in democracy is conceived by Barber (1984) as moving towards the creation of active, interested communities of citizens "who are united less by homogeneous interests than by civic education and who are made capable of common purpose and mutual action by virtue of their civic attitudes and participatory institutions" (Barber, 1984, p. 117). With this, Barber further envisions a transformed citizenry, from being private individuals with self-interests to having a regard for the public good.

Mutual responsibility has also been recognized by Pranger as a direction to which citizen action can direct itself. Pranger (1968, p. 53)⁶, cite Denhardt and Denhardt (2007, p. 51) contends that the more virtuous conduct of citizens is when they veer away from the culture of power, rather, they act responsibly as an agent "for common participation based on independent points of view, eventually fostering that *mutual responsibility*, which alone enriches the commonwealth's life" (Denhardt and Denhardt, 2007, p. 51). The mutuality aspect of citizenship is also explored in this study, which is considered a key variable that may unlock gray areas in action-oriented and participatory types of public service programs.

⁴ Original citation: John Nalbandian. 1999. Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles of Local Government Managers." *Public Administration Review* 59(3): 187-98.

⁵ Denhardt and Denhardt cite Pocock for this view: Pocock, J.G.A. 1995 (p. 42). "The ideal of citizenship since classical times". In *Theorizing Citizenship*, ed. Ronald Beiner, 29-52. Albany: State University of New York.

⁶ Original source: Pranger, Robert J. (1968). *The eclipse of citizenship*. New York: Holt, Rinehart and Winston.



Based on Cooper's (1991, p. 139)⁷ *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Walzer notably describes the ethical identity of public administrators as "citizens in lieu of the rest of us; the common good is, so to speak, their specialty."

Reviewing Models of Public Sphere

The conceptual notion of a public sphere can be traced to the time of Aristotle, when political philosophers reflected on various configurations of relationships – i.e., between citizens, between citizens and the political society, and between citizens and the state. Aristotle was the first to distinguish between public and private, distinguishing "the *private* as spheres of a particular being such as individual, slave, woman and family, and the *public* as a sphere of citizens and polis, *without separating these completely*" (cited by Kocan, 2008). With that view, it was deemed that a medium would have to allow the means of access between the public and the private sphere, where the "public forum" became required by the polis. The public forum was also where a large variety of social experiences would be discussed and exchanged rationally towards critically examining the state's policies, an important first step into democratic governance.

However, Kocan (2008, p. 2) says that there is no fixed and hence absolute definition of public sphere. He explains, "What we have are rather broad and vague definitions of it, which theorists use in order to reflect upon different values and reveal basic elements of democratic societal association."

Kocan generally categorizes thoughts on public sphere as either *descriptive* or *normative*, the latter aimed at being an end in itself. What *descriptive* analyses of public spheres have in common according to Kocan is that they are intended to explain what the public sphere is and how public spheres have an effect on the social and political way of life of a people. With this type of public sphere, it can either be "fact-based", simply seeking to explore the main character of existing public space as a "principle that can contribute to development of democracies" (Kocan, 2008, p. 3); "explanatory", or that which attempts to explain the way the public is the way it is, sometimes simply explaining the structure of communicative communication; or public sphere analyses can be "descriptive", seeking to answer, "what effect does a public sphere have on democratic outcomes"

On the other hand *normative* studies on public spheres are evaluative, because these types of studies have to make a stand on the question whether active participation in the public sphere will be better than regulation.

This research is meant as an initial step towards lodging further *descriptive* studies on the public sphere, exploring if public spheres can be discerned and what the bounds and limits are of a typical public sphere that can be traced in local governing units. In the future, an understanding of the basic elements of a public sphere may lead to further studies on what their effects are on the social and political life of local communities.

Communicative Action and Democracy

From the above point of view, Habermas' (1987) theory of communicative action and reflections on democracy, and more fundamentally, on the essence of political life are essentially situated in an ethical perspective. The concepts of a deliberative democracy and of the public sphere entailed from such an "ethics of communication" linked with a theory of

⁷Original source: Cooper, Terry L. (1991). *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.



“universal pragmatics” and enlightened by the concept of “communicative action”, is what Gueye (2005, pp.120-121) puts forth as the essence of political activity.

This research argues that for governance, the three actors, government, civil society, and the private sector can all engage in communicative action in a *public sphere* towards mutual understanding. In a democracy, this is essential to bring about political change in a country or to address local community needs. In effecting political change, global experience has shown that civil society or civil society forces are major sources that would initiate public action or civic action. Nevertheless, the public sphere is considered important for any negotiated action and consensus to happen in a democracy.

Deliberative Democracy

Further extending his theory of communicative action and linking it to democracy, Habermas uses deliberative democracy as a concept. Deliberative democracy is connected to the “public political sphere”, defined by Habermas as the “quintessence of those conditions of communication by which a discursive formation of opinion and of the will of the public (the citizens) can be realized.” Habermas considers the concept of public political sphere as the “fundamental concept of a normative theory of democracy”. It is this “normative theory of democracy” which Gueye (2005, p.124) points as Habermas’s “deliberative democracy”.

The Principle of Co-Responsibility in Deliberative Democracy

The principle of *co-responsibility* implies that people accept for themselves and apply effectively in their daily political behaviour, rules which are able to keep political contradictions and conflict within limits, which at the same time do not threaten their freedom and security. The discussion on co-responsibility can happen among the three sectors, government, civil society, and the private sector. Co-responsibility is a requirement for deliberative democracy, without which according to Gueye, the latter could not work, as it requires a “shared feeling of common responsibility of the actors in building its necessary prerequisites” (Gueye, 2005, p. 127).

However, civil society alone may not be able to achieve the conditions needed to attain the principles of equality, diversity, independence, and a supportive context for citizen. The government will have to play a major role in helping achieve a *good society*, thereby producing good citizens. In other words, good government should be able to produce good citizens.

Government action is thus deemed vital if associational life and the public sphere are to generate both equal opportunities for private interest to be represented and a genuine sense of the public interest too. Otherwise only certain voices, interests and associations will be heard. Several studies worldwide have been conducted using citizen perception surveys linking democracy to both citizen satisfaction, trust and transparency in government institutions or public services and people’s involvement or participation in public activities (National Democratic Institute 2010; NCPAG-PCID 2013; Institute of Public Administration 2006; Hachhethu 2004; Diamond 2001; DeBartolo 2008; Moreno 2001).

This research takes the first step towards forging mutual understanding between and among different actors in society adopting the “communicative” approach of Habermas. This is to be done initially by searching for consensus points on what could be considered “common good”, acceptable by all actors in society, which hopefully could be a future bases for a free and fair discussion of democratic issues within the “public sphere”, in either the Philippines or in Thailand, as people begin to assume co-responsibility.



We begin this search for consensus points by simply gathering perceptions from different sectors (i.e., the respondents in this study) on what they consider as democratic values, principles, and actions, as bases for future discussions and debates on solutions to problems in public services in their locality and weave a pattern of perceptions from these responses.

Theoretical Framework

The figure below shows the possible application of public sphere in the field of public administration. The relationships between and among the concepts used to study the public sphere in this research is shown in **Fig. 3** below. The public sphere is conceived as a black box in the study, which is assumed to be a space where the different actors in development engage with each other through dialogue, joint activities and discussion. This space is where transformative activities are expected to happen when the actors engage in acts of citizenship, which may ultimately lead to multiple development goals, including improvement of public services. The size and shape of the public space is variable, and dependent on the “participation” of the different actors. The structure of public sphere is also assumed to be variable, which this study aims to trace. Guidry, Kennedy, and Zald (2000)⁸ as cited by Castells (2008, p.80) contend that the public sphere “exists within the political/institutional space that is not subject to any particular sovereign power but, instead, is shaped by the variable geometry of relationships between states and nonstate actors.”

The principle of co-responsibility or shared responsibility is derived from Habermas’ deliberative democracy and his idea of “universal pragmatics”. The latter’s aim is to discover the formal conditions of mutual understanding. Co-responsibility is also an important new dimension implied by Denhardt and Denhardt’s New Public Service. They cite Barber’s (1984, p. 117) emphasis on the aim of participation, which is to create communities of interested citizens made capable of forging a common purpose and mutual action, by virtue of their civic attitude and participatory institutions. Co-responsibility is explored in this study as one principle of democracy that is a required condition among citizens acting in a public sphere. **Fig. 3** below is the constructed tentative theoretical framework for this study.

⁸ Original source cited was: Guidry, John A., Michael D. Kennedy, and Mayer N. Zald. (2000). *Globalization and social movements: Culture, power, and the transnational public sphere*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

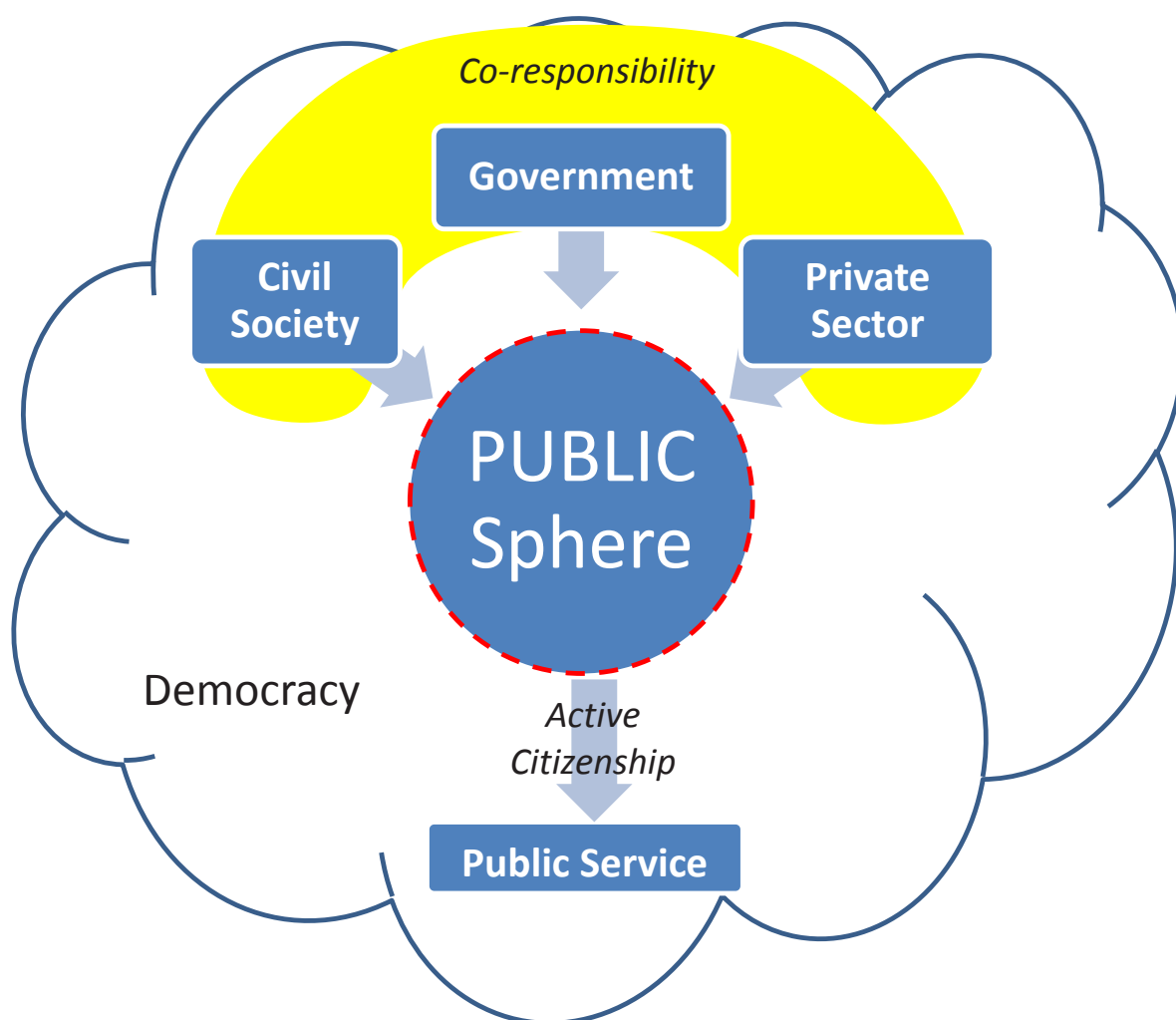


Figure1. Application of Public Sphere in Public Administration

Methodology

The study was conducted simultaneously among 70 respondents in selected villages in Thailand (30 respondents) and in the Philippines (40 respondents). In Thailand data collection was conducted in February to March, 2014, while in the Philippines it was conducted in April to May, 2014. The case study design was adopted, making use of surveys, key interviews, and focus group discussion in the case of the Philippines. The study made use of the following data.

Using purposive sampling in choosing the respondents, the research had to select respondents who had the capacity and were willing to respond to questions that were both philosophical in nature and politically inclined. In the case of Thailand, it was difficult to get respondents who would be able to spend more time in answering the questions in the



survey/research instrument. In the case of the Philippines, the time to conduct the interview was also limited; hence the field data collectors relied partly added the snowball type of sampling, wherein the last interviewee or respondent referred to the researchers the next possible respondents.

In describing the results of the research, descriptive statistics was used to show averages in percentages. The use of bar graphs was also employed to depict general trends comparing the results between Thailand and the Philippines.

The Respondents

Most of the respondents from the Philippines were employees, while the Thai respondents were mostly students, who were of course quite young, belonging mostly to the 22-30 bracket; with some in the 16-21 and 31-35 brackets. The Filipino respondents had a good age distribution.

Most of the Filipino respondents were members of organizations, whereas in Thailand, only less than a quarter belonged to organizations. There were mostly female respondents from the Philippine, while for Thailand, an almost equal number of male and female respondents were picked for the study.

Buddhism was the religion for all the Thai respondents while in the Philippines all respondents were Catholics, except for two who belonged to other Christian denominations. Most of the respondents from both nationalities were educated as already implied in the choice of respondents, either having some college education in Thailand or gaining vocational/technical education and college degrees in the Philippines. No political affiliations were indicated by the respondents.

As for their recent involvement in public activities, the respondents were mostly involved in voting and election activities. A few respondents from both Thailand and the Philippines were involved in signing a petition, in wearing a badge or a T-shirt, and in going to see an elected official regarding an issue. For Thai respondents, some public meeting was organized and about three respondents ran for elective office. In the Philippines putting up of posters was done, just as a respondent from Thailand also did.

Perceptions on Democracy and the Public Sphere

The Common Good and the Public Sphere

Initially, the interviews sought what citizens in a community generally consider as “common good”. At the same time, it also aimed to identify possible elements of a “public sphere” in a democracy. During the interview, it was explained that the “public sphere” refers to a space where there is free access to goods and services. It may not necessarily be a physical territory but can also include a psychological space where citizens have opportunities to engage in an enlightened debate or dialogue with the government, nongovernment organizations, and the private sector.

Common goods and services. This sub-section explores the awareness level or perception of the respondents of what common goods or services may be shared in a public domain. By having a sense of the respondents’ awareness, the starting point for discerning how a public sphere may take shape – i.e., what may possibly be shared in the public space and where it may be found, is hopefully unleashed. The results show that there seems to be a



similar higher preference by both the Philippine and Thai respondents for educational facilities to be in a common area, such as a library, high school and elementary education. This is probably to be expected as the respondents from the two countries reside near a major academic institution and therefore are accustomed to having educational facilities within the vicinity. This is also a good indication that physically, a public space, such as any of the educational facilities considered to be a common good or common service, can be considered for use as a common venue where the community residents can hold their discussion and perhaps also problem-solving sessions.

The Philippine residents consider places of worship and emergency and disaster centers as top common goods or services that should be in the public domain. For Thai respondents, places for community gardening and communication centers earned higher preferences compared with the Filipino respondents. The preferences for common goods and services by Thai residents are interesting and reveal that the Thai residents may value communication activities, which is along Habermas' concept of *communicative action* in a democracy. At the same time, the Thai respondents put value on community gardening as a public good or service, which may also be a starting point for any joint endeavor between the local government and the community residents. In addition, places for community assemblies and meetings are also given importance by the Philippine respondents, along with police and security and legal counsel desks, implying that there probably are more incidences of threats to security in the areas where the study was conducted. By recognizing the importance of places for community assemblies, the likes of what might be considered a physical public sphere may be discerned.

Co-responsibility. As discussed above in the Review of Literature, the principle of co-responsibility is important principle that this study wants to offer in the discourse on deliberative democracy and the public sphere that this study wants to explore among the respondents. Gueye (2005, p. 127) asserts that deliberative democracy "cannot work without a shared feeling of common responsibility of the actors in building its necessary prerequisites". In a related study, Diola (2009) in her grounded theory approach to the study of social capital found that aside from "mutually beneficial collective action" as an indicator of social capital, a collective sense of responsibility is also needed in the formation of social capital, a product of the convergence of different actors in the local area.

This sense of consensual agreement is based on Habermas' concept of deliberative democracy. Habermas assigns to "universal pragmatics" the task of identifying and reconstructing the universal condition of a possible mutual understanding (Habermas, 1985, cited by Gueye, 2005, p. 120)⁹. Habermas aims to define the norms of a communicative action as a human activity aimed at mutual understanding (Habermas, 1987, cited by Gueye, 2005, p. 121). This section investigates the respondents' sense of co-responsibility or mutual responsibility on activities to be undertaken in the community.

If local public administrators in Thailand and the Philippines wish to initiate co-creation of public spheres starting with what the local people think they can do together, the results of this study are indicative. Based on the list of responses, both Philippine and Thai respondents seem to have a common perception that environmental concerns, such as cleanup drives and garbage collection, and land-use planning concerns are joint responsibilities between and among different sectors of society. Planning for the beautification and other community development projects is also perceived by respondents from both countries as

⁹ Original source cited by Gueye: Habermas, *Questions and counterquestions*. (1985). In R.K. Bernstein (Ed). *Habermas, in Habermas and Modernity* (p. 196). Cambridge, MA: MIT Press).



joint responsibility to be undertaken by the different sectors of the community. But more interesting is the result that respondents from both Thailand and the Philippines

However, as shown in **Table 1**, Thai respondents have higher preference for choice of leaders (96.67%) and choice of beneficiaries (90.00%) as joint responsibilities with other sectors of society more than the Filipino respondents (65.00%) and (77.5%), respectively. The Thai respondents also prefer that income-generating projects (90.00%), fixing of broken fixtures and lights (76.67%), as well as peace and security (83.33%) be a joint responsibility by different actors in the community. For the Filipinos, planning for infrastructure projects (92.5%) is a perceived joint responsibility, but the fixing of fixtures and painting of walls and fences (52.5%) should be a responsibility by a special group and not necessarily a joint venture.

If one examines the activities which are considered as joint responsibilities by respondents of this study by both nationalities, we may say that such activities as land-use planning and environmental concerns are good starting points for assuming shared responsibilities in the community itself since planning for common natural resources management has been traditionally managed by the public administrators for the citizens. Involvement by ordinary citizens in such local planning processes may imply that local development councils have to reform their structures to allow the local citizens to also assume and share responsibility for land-use planning and involvement in environmental concerns.

Also, such types of discussion may be politically neutral at the onset and may be a strategic entry point for discussion among different sectors of the community. Dissipating tension at the start of engagement or any joint endeavour may open up and invite discussion from all sectors, which may then progress into more in-depth discussion and even debates, which are some of the signposts of discursive democracy at work. At the same time, the willingness of the respondents to be involved in planning for the community is also a positive sign towards the likelihood of getting support for community projects.

As for the Thai respondents, the perception that the choice of leaders (96.67%) as well as project beneficiaries (90.00%) should be a mutual responsibility shows possible topics that are political in nature and may therefore be negotiated and debated upon by different sectors in a community. This aspect of democracy, i.e., representative democracy, in particular, the choice of leaders through electoral processes, can be a possible subject of debate in a public sphere. In a democracy, such topics fall within what Habermas calls the “public political sphere” mentioned in the Review of Literature section, which he considers as the “quintessence of those conditions of communication by which a discursive formation of opinion and of the will of the public (citizens) can be realized” (cited by Gueye, 2005, p. 124). This is also what forms the foundation of deliberative democracy according to Habermas.

It is worth noting that the Filipino respondents prefer infrastructure projects as shared responsibility, while for them, the fixing of fixtures and painting of walls and fences are a responsibility of special groups. By wanting to assume mutual responsibility for infrastructure projects, the respondents are taking a positive direction towards democratizing processes such as planning, in an inclusive sphere -- instead of just of focusing on making technology available; this attitude makes the creation of a public sphere off to a good start towards realizing genuine democracy.

Nevertheless, respondents from both nationalities have chosen activities that they think should be joint responsibilities, which are worth noting when considering what can be called “public sphere”.

Table 1 below shows the respondents’ perception of the aspect in community life /society/country which they consider as areas of cooperation that must be conducted jointly by different sectors of society towards a public consequence or a public goal or end.



Table 1. Perceptions on Co-Responsibility

		PHILIPPINES		THAILAND		PH-TH, if -, PH < TH	
		1	2	1	2	1	2
1	Should be done jointly by different sectors in the community						
2	Should be done by a specific individual or group						
	Clean-up drive (river, public places)	70.00%	15.00%	83.33%	16.67%	-13.33%	-1.67%
	Planning for beautification and other community development projects	87.50%	10.00%	76.67%	20.00%	10.83%	-10.00%
	Garbage collection	80.00%	20.00%	80.00%	20.00%	0.00%	0.00%
	Fixing lights in dangerous places/street lighting	87.50%	5.00%	33.33%	63.33%	54.17%	-58.33%
	Emergency and disaster / evacuation activities	82.50%	7.50%	63.33%	43.33%	19.17%	-35.83%
	Repair of broken fixtures (chairs, tables, windows, etc.) in public places	42.50%	52.50%	76.67%	26.67%	-34.17%	25.83%
	Painting walls, fences	47.50%	50.00%	63.33%	40.00%	-15.83%	10.00%
	Income-generating projects	57.50%	37.50%	90.00%	13.33%	-32.50%	24.17%
	Identifying priority projects	80.00%	2.50%	63.33%	36.67%	16.67%	-34.17%
	Planning for infrastructure projects	92.50%	2.50%	56.67%	46.67%	35.83%	-44.17%
	Land-use planning (residential, agriculture, public place, etc.)	80.00%	12.50%	76.67%	26.67%	3.33%	-14.17%
	Local budgeting	67.50%	22.50%	60.00%	40.00%	7.50%	-17.50%
	Drafting local laws/policies	82.50%	7.50%	80.00%	23.33%	2.50%	-15.83%
	Choosing the local leaders	65.00%	27.50%	96.67%	23.33%	-31.67%	4.17%
	Choosing beneficiaries of projects	77.50%	12.50%	90.00%	10.00%	-12.50%	2.50%
	Peace and security	75.00%	15.00%	83.33%	20.00%	-8.33%	-5.00%
	Others						



Common agenda. The respondents also reveal their preferences for talking points or recurring issues of the community/country that they wish could be discussed openly or regularly with their local leaders to find solutions, with the rest of the members of the community, or with leaders of the country.

Table 2 below generally shows that the Thai respondents are more open to discussion of common agendas than their Filipino counterparts, with either their local leaders, other community members, or with their national leaders. However, as can be gleaned more closely from the same Table, trends show that in general both Thai and Philippine respondents have more agenda to discuss with either the other members of the community or their national leaders, than with their local leaders (except for problems on farming and unresponsive leaders for Thailand).

In particular, the Philippine respondents list more items that they prefer to discuss with other members of their community than with their community leaders or with leaders of the country as a whole. Also, worth noting is that the Filipino respondents had the least number of issues that they want to discuss only with their community leaders. For both Thai and Filipino respondents, a question that may be further probed is: could this reveal less trust by the respondents on their local leaders? As Denhardt and Denhardt (2007) argued, trust is an important ingredient for a public sphere to flourish. The study of Diola (2009) on social capital reveals that trust is an important factor in the formation of social capital for local governance towards peace building. It may be worth investigating further if trust is felt by the residents towards their community leaders and even with their national leaders before any program or activity to enlarge or develop the public sphere is to be conceived. The co-creation of a public sphere between citizens and local public administrators may need to begin with the building of trust between the two sectors in such case.

As for forging a common agenda with national leaders, this tendency is revealed more among the Thai respondents. Interestingly, the trend shows that these respondents perceive more of self-help and development programs or activities as common agenda that they can forge with other sectors of the community. These common agenda include farming and development projects to improve the life of the community. Health problems and issues of unresponsive leaders are also perceived by the Thai respondents as a shared agenda that they may discuss with other members of their community.

Issues related to education and communication are those that the Filipino respondents prefer to discuss with the national leaders of the country. It seems but fitting that these two main topics are chosen as preferred national agendas. Education and communication are two important and fundamental processes or themes relevant to the functioning of a society that need to be discussed in a “public sphere” in a country professing to have a democratic setting. The other two talking points that the Filipino respondents wish to discuss with their national leaders are related to social issues, such as corruption and bribery and problems that generally confront the youth, such as drug addiction, teenage pregnancy, etc.

Similarly, for the Thai respondents, education and communication, two important processes of a well-functioning society, are also topics that they prefer to discuss with national leaders. So are social issues such as corruption and bribery and drug addiction, teenage pregnancy, and others. Aside from the above, other agenda that the Thai respondents prefer to discuss with their national leaders are environmental-, infrastructure- and transportation-related concerns. We infer that such topics mentioned above are of national concern and are perceived by the respondents as more appropriately taken up with their national leaders.

Marketing or products promotion-related concerns as well as issues of corruption and bribery are topics the Thai respondents prefer to discuss with their community leaders. We note that such topics pertain to principles of equity and justice, which the concept of a public sphere could be a forum for their negotiation.

Table 2. Perceptions on Common Agenda to be Discussed between Community Leaders and Members of the Community

	PHILIPPINES				THAILAND				PH-TH, if -, PH < TH			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1 Discuss with local leaders												
2 Discuss with other community members												
3 Discuss with leaders of the country												
4 Discuss regularly												
Health problems	27.50%	30.00%	10.00%	7.50%	23.33%	36.67%	20.00%	16.67%	4.17%	-6.67%	-10.00%	-9.17%
School /education of children	10.00%	22.50%	35.00%	12.50%	23.33%	33.33%	36.67%	3.33%	-13.33%	-10.83%	-1.67%	9.17%
Farming and means of livelihoods (inputs)	12.50%	30.00%	25.00%	10.00%	23.33%	66.67%	16.67%	6.67%	-10.83%	-36.67%	8.33%	3.33%
Marketing or selling of products /promotion	15.00%	32.50%	15.00%	10.00%	40.00%	30.00%	26.67%	6.67%	-25.00%	2.50%	-11.67%	3.33%
Low or no income of community members	25.00%	25.00%	22.50%	10.00%	33.33%	33.33%	33.33%	3.33%	-8.33%	-8.33%	-10.83%	6.67%
Environmental issues (specify)	7.50%	35.00%	25.00%	10.00%	26.67%	20.00%	40.00%	0.00%	-19.17%	15.00%	-15.00%	10.00%
Infrastructure issues (specify)	5.00%	32.50%	27.50%	7.50%	30.00%	20.00%	53.33%	0.00%	-25.00%	12.50%	-25.83%	7.50%
Issues (specify)	0.00%	7.50%	2.50%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	7.50%	2.50%	0.00%
Transportation issues	17.50%	32.50%	25.00%	0.00%	3.33%	16.67%	80.00%	0.00%	14.17%	15.83%	-55.00%	0.00%
Communication issues	25.00%	22.50%	37.50%	0.00%	13.33%	13.33%	66.67%	3.33%	11.67%	9.17%	-29.17%	-3.33%
Unresponsive local leaders	20.00%	27.50%	25.00%	10.00%	40.00%	40.00%	13.33%	10.00%	-20.00%	-12.50%	11.67%	0.00%
Corruption, bribery	12.50%	20.00%	35.00%	0.00%	20.00%	30.00%	70.00%	0.00%	-7.50%	-10.00%	-35.00%	0.00%
Peace and security (crime,etc.)	22.50%	10.00%	37.50%	10.00%	13.33%	36.67%	46.67%	10.00%	9.17%	-26.67%	-9.17%	0.00%



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

Family problems	15.00%	27.50%	12.50%	20.00%	23.33%	33.33%	16.67%	26.67%	-8.33%	-5.83%	-4.17%	-6.67%
Development Projects to improve community life	25.00%	27.50%	20.00%	0.00%	26.67%	36.67%	30.00%	6.67%	-1.67%	-9.17%	-10.00%	-6.67%
Social problems (specify, such as drug addiction, internet addiction, other youth problems, drop-outs, teen-age pregnancy, etc)	20.00%	22.50%	32.50%	0.00%	26.67%	20.00%	53.33%	3.33%	-6.67%	2.50%	-20.83%	-3.33%
Other problems	0.00%	5.00%	5.00%	0.00%	0.00%	0.00%	3.33%	3.33%	0.00%	5.00%	1.67%	-3.33%



Democratic arrangements (norms). The next set of tables below show the responses only from Philippine respondents regarding their perceptions of ideal arrangements or principles to be followed, assuming that there is a regular consultation and dialogue (to be) conducted in their community.

Table 3a below appears to show that currently half of the listed **ideal preferred arrangements that must be adopted for engaging in a dialogue are somehow currently being followed** (those with more than 50% rate of response from the Philippine respondents in the particular item). These principles are:

1. Participants try to share all pertinent information, including their true intentions, interests, needs, and desires, as are relevant to the problem/issue discussed (62.50%).
2. Participants come together so they can discuss and find solutions to an issue or common problem or agenda that was set (60.00%)
3. Every participant is equally entitled to introduce and question any assertion (57.50%).
4. Respect for and implement decision(s) made during the meeting (52.50%).

For **ideal arrangements** in conducting dialogues but currently **not yet being adopted**, we take note of the responses which got at least one fourth (25%) of the total number of respondents. The responses reveal the following ideal arrangements, as listed in **Table 5-A** below:

1. Participants formulate their own agenda, rather than being influenced by money or power from outside (50.00%).
2. Participants respect each one's opinion and try to understand the argument from the other person's perspective (37.50%).
3. Discussion is based on reason and critical judgment by participants rather than from an imposed dogma or moral position (37.50%)

It is significant to note that such ideal arrangements, especially no. 1 above, which implies "ownership" of the agenda for dialogue, are recognized by some of the respondents, although such arrangements are not yet currently practiced. Perhaps more awareness-raising activities need to be done for the respondents so that their ideal arrangements for dialogue can be realized.



Table 3a. Results for Philippine Respondents' Perceptions on Ideal Democratic Arrangements in Dialogues

Y	X	Y	X
if currently being adopted in your community	if not yet adopted but which you consider an "ideal" democratic arrangement		
Participants respect each one's opinion and try to understand the argument from the other person's perspective.	Participants come together so they can discuss and find solutions to a common issue or agenda that was set.	15	37.50%
Every participant is equally entitled to introduce and question any assertion.	Participants discuss their cultural values in relation to the larger society.	13	32.50%
Participants formulate their own agenda, rather than being influenced by money or power from outside.	Discussion is based on reason and critical judgment by participants rather than from an imposed dogma or moral position.	12	30.00%
Respect for and implement decision(s) made during the meeting.	Participants try to share all pertinent information, including their true intentions, interests, needs, and desires, as are relevant to the problem/issue discussed.	9	22.50%
		20	50.00%
		15	37.50%
		11	27.50%
		10	25.00%
		21	52.50%
		25	62.50%



Rules for Dialogue. The study reveals a need to train more good facilitators to handle dialogues. The Philippine respondents indicated that generally speaking only two of the listed **ideal rules for democratic dialogue are currently being practiced**. **Table 3b** below shows that in general, these two rules (rating of more than 50.00%) that ideally should be adopted when conducting dialogues, but which are not yet done, are the following:

1. Wait for someone to finish speaking before asking questions or giving comments (62.50%) and
2. Facilitator should encourage everyone to speak up (52.50%)

On the other hand, **Table 3b** also shows that the more significant **ideal rule for conducting dialogue** which they say are **not yet being practiced** is that “only leaders should talk (62.50%): Although, in a democratic practice, both leader and members should be free to talk, the study showed that Philippine respondents had the tendency to prefer that only the leaders should do the talking. Somehow ideally, the facilitator should also be rotated for each meeting, and for some respondents, this is already being done as well in their area. In addition, the respondents also want to follow the majority-rule rule and to invite observers to the meeting, which is also already being practiced to some extent. Other details of the preferred rules for dialogue are shown in the **Table 5-B** below.



Table 3b. Rules for Democratic Consultation and Dialogue

Y	if currently being adopted in your community		
X	if not yet adopted but which you consider an “ideal” rule		
		X	Y
	Meeting should proceed whoever is there.	18	45.00%
	Fine/penalty for those who will violate rules (tardiness, frequent absences).	14	35.00%
	Always come on time.	17	42.50%
	Attend meetings regularly.	12	30.00%
	Facilitator should explain the meaning of each argument / issue presented.	16	40.00%
	Wait for someone to finish speaking before asking questions or giving comments.	11	27.50%
	Facilitator should encourage everyone to speak up.	16	40.00%
	Only leaders should talk.	27	67.50%
	Rotate facilitator for each meeting.	19	47.50%
	Majority rule.	16	40.00%
	Council members /leaders should always attend.	13	32.50%
	Invite observers to the meeting.	18	45.00%
		14	35.00%



Consensus and conflict. When asked if they think it is important to always reach a consensus in decision-making among the participants in a dialogue/consultation, the Philippine and Thai respondents answer in the affirmative. **Table 3c** below shows this trend.

If consensus is not reached, but majority voted in favor of some action or idea, how should the participants in the consultation/dialogue show agreement to the action or idea? **Table 3d** below shows a major difference between the views of respondents from both countries. Philippine respondents say they prefer to follow the majority rule show their agreement, followed by open balloting. The Thai respondents however would rather have a secret balloting to show agreement if consensus is not reached.

Table 3e below also shows an interesting way of resolving conflict from the point of view of the Thai and Philippine respondents. The Thai prefer that everybody tolerates the conflict, but the Philippine respondents prefer to settle the conflict amicably or allow a third-party to mediate. The latter also allow for the opposing parties to negotiate. Some Filipino respondents also interestingly indicate that to suppress the opposing party or parties would be one option to resolve the conflict.

Table 3c. Perceptions on Need for Consensus among Participants in a Dialogue

PHILIPPINES		THAILAND	
1-yes	2-no	1-yes	2-no
27	4	28	0

Table 3d. Perceptions on how to show agreement to an idea, if consensus is not reached

PHILIPPINES			THAILAND		
open balloting	secret balloting	majority	open balloting	secret balloting	majority
16	1	18	7	14	11



Table 3e. Perceptions on How Conflicts Should be Resolved

	PHILIPPINES		THAILAND		PH-TH, if -, PH < TH
Suppress the opposing party(ies).	12	30.00%	5	16.67%	13.33%
Everybody tolerates the conflict.	1	2.50%	13	43.33%	-40.83%
Let the majority decide whose party should be followed.	3	7.50%	5	16.67%	-9.17%
Conduct a contest through debate; losing party should concede.	7	17.50%	3	10.00%	7.50%
Authority decides / interprets what decision to take.	1	2.50%	1	3.33%	-0.83%
Allow negotiation until opposing or conflicting parties agree.	12	30.00%	6	20.00%	10.00%
Give chance to the minority (party with lesser votes) to implement their alternative when the next chance comes.	4	10.00%	2	6.67%	3.33%
Allow a third party to mediate.	14	35.00%	4	13.33%	21.67%
Settle conflict by amicable agreement.	18	45.00%	10	33.33%	11.67%



Recognizing people's voice. The respondents were also asked if they agreed that each one should have a voice or make his/her opinion heard *before* a public activity/project or program in the community is *designed*. Respondents from both countries generally replied “yes”, except for two respondents from the Philippines who did not think it is necessary to have each individual have his or her voice heard before the public activity or program is designed.

Table 4a. Should people's voice/opinion be heard before a public activity is designed?

PHILIPPINES		THAILAND	
YES	NO	YES	NO
36	2	30	0

Giving voice before a public activity/program/project is implemented. When asked if they agree that each one should have a voice or make his/her opinion heard *before* a public activity/project or program in the community is *implemented*, this time 100% of the respondents from both countries replied in the affirmative.

Table 4b. Should people's voice be heard before a project is implemented?

PHILIPPINES		THAILAND	
YES	NO	YES	NO
40	0	30	0

Ways to make people's opinion known. When asked how the people's opinion could be heard, there were more responses from the Thai respondents than from the Philippine respondents on the venues for publicizing this. **Figure 2** shows that except for writing in the community newspaper and posting in the social media, it should be noted that all the other forms of media garnered higher scores from the Thai participants compared with the respondents from the Philippines. Results obtained from the respondents' views are an indication of how public spheres may be designed and in what form. For instance, it is highly possible to co-create a public sphere for public administration activities through the social media, where the same purpose of debate, discussion and negotiation social media may serve. In this case public administration may extract a relevant body of knowledge from the communication field regarding social media as a form of public sphere. This can be dovetailed in the nascent discourse on e-governance.

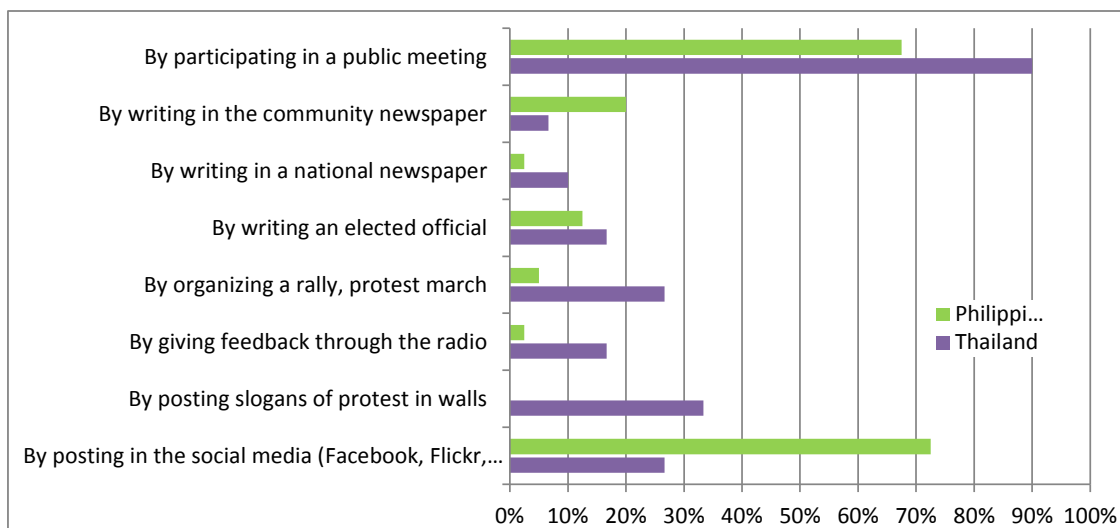


Figure 2. Perceptions on How to Make People's Opinion Publicly Known

Perceptions of the Meaning, Values, and Principles of Democracy

While traces of the scope and form of a public sphere could be discerned from the results, it was important to get a sense of how the respondents upheld democracy in general. Theoretically and philosophically, discussions on public spheres belong to the discursive or deliberative type of democracy, as espoused by Habermas. It is also important to keep in check whether the respondents' perceptions on principles identified with public sphere in this study are aligned with their perceptions on broader principles identified with democracy, especially that of *shared responsibility*.

Meaning of democracy. Based on preliminary and informal data collection in Thailand, it was gathered that Thai people were not too comfortable discussing the topic of democracy. Hence it was no surprise that for this section only the respondents from the Philippines gave their answers. Their responses can be gleaned in **Annex 2**. Most of the responses had to do with relating democracy to freedom of expression, election, equality and protection of human rights. Some of the responses also show the dilemmas the respondents think the current state of democracy in the country is faced with – i.e., knowing what is right or wrong.

Democracy values. The respondents from the Philippines felt more strongly than the respondents from Thailand on the values that should be present for democracy to happen. In terms of the **general democracy values**, the Philippine respondents gave higher premium for the values of an ideal democracy, compared with their Thai counterparts. "Responsiveness" got 100.00% rating for the Philippines respondents, followed by "fairness" (97.5%), "respect for norms" (97.5%), "openness" (95%), "shared responsibility" (92.5%), and "transparency" (87.5%). Surprisingly there were still some respondents from the Philippines who did not indicate that transparency was a prerequisite for democracy. Although the rates are lower for the perception on values as requirements for democracy to happen on the part of the Thai respondents, nevertheless they hold important those values to have democracy flourish. Both Thai and Filipino respondents put the lowest premium on **shared responsibility as a prerequisite for democracy**. This means that more educational efforts to augment a sense of



shared responsibility among the respondents be undertaken in the future, if public spheres have to be ideally co-created.

To recall, in the *Review of Literature* section in this study, **the principle or value of co-responsibility**, is being explored, making sense out of the respondents' perceptions regarding 'assuming a shared responsibility' with other sectors of the community or society. Since this value got the lowest scores among the principles, it is implicit that awareness-raising or education-related activities be initiated or augmented towards introducing and explaining such concept in order to realize the essence of democracy and the co-creation or even enlarging public spheres.

In terms of **specific democratic values**, assessed separately, for Thai respondents, either the full existence or traces of most values pertaining to democracy had higher rating than for the Filipino respondents, especially those values that relate to 'mutual respect', 'tolerance and acceptance', 'openness to other's religion and opinion', and 'respect for minorities'. On the other hand, the Philippines had higher perception rating for important democratic values than Thailand only as regards the 'pursuit of the common good', and had an equal rating with the Thais for 'self-reliance', 'shared or co-responsibility', 'cooperation' and 'honesty'.

Democracy principles. What fundamental truths, laws or doctrines, or practical action reflect the democracy values mentioned above? Both the Thai and Philippine respondents think that "accountability" is an important principle, but this is weakest in their country. Specifically, Philippine respondents consider the following top 5 principles as the weakest in the country: "accountability" as weakest (72.5%), "participatory government" (65.00%), "constitutional government" (62.5%), "right to be heard and to express grievance" (60.00%), and "good governance" (52.5%). The principles which the Philippine respondents consider as the strongest (with ratings of more than 50.00% of the responses) are "right to appeal" (65.00%) and "rule of law" (60.00%).

For the Thai respondents, the following principles are rated important but currently are weak in the country: "accountability" (66.67%), "good governance" (66.67%), and "transparency" (66.67%). It is important to strive to strengthen these principles as they are principles that generate trust. As already mentioned in the previous chapters, trust is important to promote dialogues and partnerships. On the other hand, the following principles were rated weaker by more Philippine respondents than by Thai respondents: "accountability", "constitutional government", "participatory government", "right to be heard", "equality for all."

Democracy benefits. For this portion of the study, the question asked was: "If people in your community had more involvement in the decision-making and implementation of public activities/programs/projects/services and the above values adopted, what do you think would be the benefits or results in the community? Do you think these benefits of democracy are present in your community?" The Philippine respondents were ambiguous about their responses, replying "somewhat" almost always in their responses. Except for some responses that tended to affirm that in democracy, the benefits are: "active citizens that are involved in public activities"; "lesser gap between the rich and poor"; and "equality in access to resources", all other benefits are perceived with uncertainty by the respondents from the Philippines. As a result, when compared with the responses of Thai respondents, higher rates were shown for both those who replied "yes" and those who said "no" to almost all the benefits listed.



Perceptions on State of Local Democracy, Performance of Local Public officials, and Citizens Willingness to Interact with their Local Government

This portion of the study aimed to analyze how citizens perceive the performance of their local officials and gauge citizens' willingness to interact with their local government in a face-to-face activity. For the perceptions about their local governments, the study reveals that both the Thai and Philippines respondents in general took the middle ground in rating their local officials and the citizens' willingness to engage with their government. Still, there were more respondents from Thailand who had positive ratings about their local officials than the respondents from the Philippines. Compared with their Thai counterparts, the Filipino respondents rated more negatively their perception that public services are better than the private sector; that public servants learn from their mistakes and always try to make their services better; that in general local officials have genuine concern and care for the local people; and that the local residents can be proud of their local government. On the other hand, the Filipino respondents appeared to slightly have a more positive outlook about the local people's willingness to cooperate with the local and vice- government and vice-versa, although this is counter intuitive to the earlier result which showed that Filipinos' had fewer common agendas to pursue with community leaders. In other words, there may be better chances to engage in joint discussion, joint activities and other joint engagements in the areas where the Filipino respondents resided; only, there may be fewer agendas to take up with the community leaders.

Promoting Active Citizenship in Public Activities

The objective of this section of the study was to find out what activities citizens are willing to get involved in public local development activities.

Willingness to participate in local development. As there was no data from the Thai respondents, only information from the Philippine respondents was collected. First, data shows the respondents' rating of the level of citizen involvement in public activities (activities outside the family, home), generally revealing only a fair level of involvement of citizens in local development, in general.

Hindrances and Facilitating / Success Factors for Active Citizenship. Next, we ask what will **facilitate** or **hinder** citizens' active involvement in public activities. Then we ask the respondents to give examples or comments if they agree with the specific *facilitating* and *hindering* factors below.

Most of the factors that foster or facilitate citizens' involvement in local development activities for the Philippine respondents have been due to personal factors and are attributable to positive emotions, while also recognizing their duty towards their community and also in their value for cooperation. The hindering factors could be overcome since these have to do with peace and order, distance of the meeting place, and no money and time. However a revealing hindering factor in the citizens' active involvement in local development activities is their perception that the same local government officials sit in their position over and over again.

Is there room for improvement of public services? The study also aimed to answer the following question: Do you think there is room for improvement in public services if the following democratic principles are maintained: Openness, Fairness, Transparency, Respect for norms/laws, Responsiveness, Shared Responsibility? All of the respondents from the



Philippines are notably optimistic (for all responses, they gave 100.00% or perfect ratings) that there is hope that public services can be improved if the values and principles are maintained. On the other hand, glaringly, the respondents from Thailand are pessimistic and perceive that public services have no chance of improving even if the democratic principles mentioned are maintained. This attitude could this be based on the recent political crisis or situation in the country.

Perceptions on Well-Being of the Community

This part of the study aimed to find out what people consider as an ideal community. The results are expected to serve as overall vision for a good society, to which discussions and deliberations in public sphere shall be directed. Questions on well-being were asked as follows: What do you consider as an ideal community? Is your community one?

Perceptions on level of well-being. We assume that where the respondents marked responses to particular indicators, this was an important indicator for well-being for them. For the Philippine respondents, more perceived their level of well-being in general is so-so (responses indicated as “fair”). Looking more closely, when compared with their Thai counterparts, there were more economic indicators that had ratings of more than 50% among the Philippine respondents compared with the Thai respondents. With regard to **social well-being indicators**, again the Philippine respondents gave higher ratings for their perceptions that their social well-being is “fair”. The Thai respondents however had the tendency to rate their social well-being as “good”, and such ratings are higher than their Philippine counterparts. For example, the Thai informants tended to perceive their neighbours as friendly (70.00%); their neighbourhood as peaceful (63.33%); and their participation in civic activities/celebrations/festivals (56.67%).

Environmental indicators have the lowest ratings (clean environment: 52.50%; regular garbage collection: 37.5%), when considering the mid-range (“fair”) responses for indicators of level of well-being used in the study for the Philippine respondents. In terms of **political factors**, among the responses indicated as “fair”, it was interesting to note that the Thai respondents gave higher ratings for “people are consulted in matters affecting their lives”. Could this mean that the respondents have a good perception of their political leaders? This might be a good start for engaging in a public sphere.

Level of well-being of the community compared with other areas in the Province. The next question that was asked was: Compared with other areas in the Province, is your community worse, the same, or better, using the same indicators? The Philippine respondents tended to rate as “fair” their well being in almost all aspects of their lives compared with other areas in the Province, except for the environmental indicator, garbage collection, and regular sources of income. However, the Thai respondents tended to rate as “good” their social well-being when compared with areas in the Province. These ratings are higher than their Philippine counterparts.

CONCLUSION

This is an exploratory study that aims to contribute to the understanding of the public sphere in the context of democracy and active citizenship. The goal is to improve public services, thereby exploring how the complex concept of public sphere and its novel application in public administration field may be examined further. The results and analysis are mostly descriptive. Hence, public sphere in this study is initially regarded as a means to an



end (i.e. how knowledge on the sphere may be used for the improvement of public services) and the conditions in which it thrives are examined.

The study sought to document and analyze perceptions of rural residents in Thailand and the Philippines on the concept of a “common good”; the benefits, principles, values of democracy and democratic institutions, mechanisms and processes in Thailand and Philippine political culture; the state of local democracy and the performance of local public officials; citizens’ willingness to engage with their local governments; perceptions on happiness and well-being of the community; and to document ideas by rural community residents on how to enable democracy to flourish and improve public services.

In terms of the common agenda and common activities to pursue, there are more similarities than differences between the two countries, although the results are generally indicative that the Thai respondents are more open to discussing common agendas with either their local leaders, other members of the community, or with their national leaders. The Thai respondents also perceive infrastructure projects to be a specialization, which implies that perhaps for them it is better left to experts. However, the tendency to perceive mutuality in showing respect among the members of the community seems to be more pronounced in Thailand.

For active citizenship, when asked about their perception on whether there is more involvement and participation of community members, the rates of perception are slightly higher on the part of the Philippine respondents. Hence we can infer that active citizenship level may be higher in the Philippines than in Thailand at the moment, although the willingness to enter into dialogues or discussion with other members of the community is higher among the Thai respondents. Also, there seems to be more optimism for improvement in public services in the Philippines if democratic principles are maintained than in Thailand.

The principle of co-responsibility or the willingness to assume mutual responsibility among the respondents from both nationalities is still low, implying the need for more education and awareness-raising on the philosophical significance of achieving a shared meaning to find possible solutions to challenges confronting each one in the community. The educative role towards this is a role that public administrators are to play, as espoused by Denhardt and Denhardt in their New Public Service.

The different country situations in both the Philippine and Thailand are simply used as context, to be able to examine similarities and differences of perceptions of the respondents, and in the process, though sinuously, to find a so-called universal and shared meaning of public sphere and its conditions. The brief descriptions are to be used as bases to identify basic formal conditions for attaining mutual understanding and social interaction in the political and economic milieu in which the interaction is expected to occur. Simply put, it is recommended that the purpose for future endeavors on co-creating a public sphere shall follow Habermas’s aim to simply define the norms of human activity directed towards mutual understanding to coordinate the action between members in a public sphere.

This pursuit towards defining what the respondents’ concept of a common good is and finding out their sense of co-responsibility are in line with Habermas’s discursive or deliberative democracy. Habermas argues that deliberative democracy occurs in a “public political sphere” or the conditions of communication where a discursive formation of opinion and the will of the public or citizens can be realized. The motivation to co-create public spheres may be more pronounced when common agendas regarding allocation of resources, such as management of local resources, land-use planning, and other concerns such as corruption of local issues, with concomitant issues of equity and justice are taken up.



Habermas believes that it is possible to achieve a justified agreement between concerned peoples. This condition is very important when applied to policymaking in public administration. Therefore the rules for entering into argumentation and discussion by all concerned in public activities should be given premium attention if consensus and mutual agreement is to be attained especially in planning and implementation of activities. The results of the study on how the respondents perceive the rules for dialogue can serve as bases, although the results need further probing and refinement.

Habermas emphasizes the institutionalization of judicial procedures insuring the realization of a communication process for equitable debate and argumentation. This entails that the actors must agree on rules and procedures for entering into such process of argumentation, communication or discussion. Again the results of this study can help serve as foundation for formulating such rules – with the aid of respondents from more respondents and in different settings.

Democratic governance relies on the opportunity and capacity of citizens (the public) to engage in enlightened argumentation. It is therefore important to identify in the future how information is actually deliberated in the public sphere and ultimately, how public sphere can have influence on society, such as the improvement of public services delivery.

Following the identification of such conditions and rules that may bound participants in a public sphere, future researches shall thus aim to identify variables and indicators to find out possible causal relationships between and among variables and indicators of public sphere in future studies in the field of public administration.

Lastly, adopting the New Public Service model to propel this attempt to use public sphere as an accounting unit for expressing citizenship, we recognize and advocate for public administrators to seriously encourage more citizen involvement in the policy process. Public administrators should increase citizens' trust by assuming virtuous attitudes of caring, service and involvement. In the case of the Philippine respondents, there was low willingness to forge common agendas with their national leaders and even with their local leaders than with their fellow community members.

This points to the importance of having public administrators that shall assume responsibility to help educate citizens, helping them broaden their interests, outside their comfort zones, and making them understand the challenges and complexities of governance processes.

With greater participation of citizens in the future through public activities, the process of public policymaking can also be improved, which can then aid implementation of projects and programs since the citizens shall be willing to put their stakes in the policymaking. By opening up discussions and inviting citizens to debates and discussions, the public administrators can help check whether their policies are unclear or have inherent contradictions. This helps improve trust and confidence in them by the citizens.

One of the lessons learned by a government project that have involved citizens in performance measurement, the Iowa Citizen-Initiated Performance Assessment (CIPA), as compiled by Denhardt and Denhardt (2007), is that the process of involving citizens along with the city elected and appointed officials has been very feasible, which has led to good working relationships and joint understanding about what constitutes quality service delivery.

This study has shown that we can start co-creating public spheres by deciphering common agendas that citizens can identify for engaging their local governments and other



sectors of the community. Second, the citizens and local governments alike should recognize that assuming co-responsibility for community development activities is an important principle of democracy. Third, citizens must believe that public services can still be improved with the co-assumption of the responsibility for such public service through active involvement in community development activities. This study also shows that at the moment, good facilitators for the communities covered in the study, are needed either to advocate for co-creating public spheres or to start facilitating dialogues between the local governments and citizens. Lastly, it is important that norms that govern the management of public spheres to maintain open communication among the different sectors be formulated, and participants in the public sphere should adhere to these norms.

In sum, public administrators are reminded in this study to play a facilitating role in entering into dialogues about what constitutes the public interest and in acting to realize values held important by citizens with regard to democracy. They shall, as in the words of Frederickson, “continually strive, with elected representatives and citizens, to find and articulate a general or common interest and to cause the government to pursue that interest” (Frederickson, 1991, 415-16).

References

- Barber, Benjamin. (1984). **Strong democracy: Participatory politics for a new age**. Berkeley: University of California Press.
- Barbalet, J.M. (1988). **Citizenship: Rights, struggle, and class inequality**. University Avenue Southeast, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Brans, M. (2007). *Comparative public administration: From general theory to general frameworks*. In Guy Peters B. & J. Pierre. (Eds.). **The handbook of public administration**. London: Sage Publications.
- Castells, Manuel. (2008). *The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance*. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science (AAPSS)**, 616(March), 78. Accessed at: <http://ann.sagepub.com/content/616/1/78> on July 2013.
- Co, Edna E.A., Fernan, Ramon III, Diola, Maria Faina, Rasul, Amina, et al. (2013). **State of local democracy in the autonomous region in Muslim Mindanao (ARMM)**. Quezon City: University of the Philippines -National College of Public Administration (UP-NCPAG), Philippine Council for Islamic Democracy (PCID), and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. (2007). **The new public service**. New York: M.E. Sharpe.
- Diola, M.F.L. (2009). *Social capital formation in selected conflict areas and local governance in Mindanao*. **Philippine Journal of Public Administration (PJPA)**, 53 (1-2,), 47-85. Quezon City: University of the Philippines-National College of Public Administration and Governance.
- Edwards, Michael. (2004). **Civil society**. Cambridge, Oxford, U.K. and Malden, U.S.A.: Polity Press and Blackwell Publishing.
- Frederickson, H. George. (1991). *Toward a theory of the public for public administration*. **Administration and Society**, 22(4), 395-417.
- Gill, Graeme. (2000). **The dynamics of democratization: Elites, civil society and the transition process**. Hampshire and London: Macmillan Press.



- Habermas, Jurgen. (1984). **The theory of communicative action. Reason and the rationalization of society (vol. one)**. Boston : Beacon Press). Retrieved December 2013, from:
<http://blogs.unpad.ac.id/teddykw/files/2012/07/Jurgen-Habermas-Theory-of-Communicative-Action-Volume-1.pdf>
- Gueye, Semou Pathe. (2005). *Public sphere and deliberative democracy: Rethinking politics*. In Antonio F. Perez, Semou Pathe Gueye and Fenggag Yang. Eds. **Civil society as democratic practice**. Washington, D.C., U.S.A.: Council for Research in Values and Philosophy.
- Huntington, Samuel P. (1991). *Democracy's Third Wave*. **Journal of Democracy**. 2, 2 (Spring). Accessed:
<http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Huntington.91.Demo.3rd.pdf> on October 2013.
- Kocan, Gurcan. (2008). *Models of public sphere in political philosophy*. **Eurosphere Working Paper Series**. Online Working Paper No. 02, 2008. Accessed at:
<http://eurosphere.uib.no/knowledgebase/workingpapers.htm>. January 2014.
- National Democratic Institute (NDI). (2010). *Democracy survey shows opportunities, ongoing challenges for political participation in El Salvador*. Accessed:
<https://www.ndi.org/node/16020>. July 2013
- Perry, James. (2006). **Democracy and the new public service**. Revised version of the Monroe-Paine Lecture delivered at the University of Missouri-Columbia, November 11, 2005 and the Dan and Carole Burack President's Distinguished Lecture delivered at the University of Vermont, April 3, 2006.
- Peters, B. Guy and Pierre, J. (2007). **The handbook of public administration**. London: Sage Publications.
- Pierre, J. (Ed.). (1995). **Bureaucracy in the modern state. An introduction to comparative public administration**. Aldershot: Edward Elgar.
- Roderick, Rick (1986). **Habermas and the Foundations of Critical Theory**. New York: St. Martin's Press,



Geographical Location of the Respondents for the Study

Maharakham, Thailand

Maharakham is one of the provinces (Changwat) of Thailand, located in the northeast (Isan) region. Neighboring provinces are Kalasin, RoiEt, Surin, Buririam and Khonkaen. The province's capital is the town of Maharakham. It is the home of Maharakham University, the largest University in the Northeast of Thailand in terms of students.

The province is mostly a plain covered with rice fields, only in the north and east are small hills. It is between 130 and 230 m above sea level. The main river in the province is the River Chi. The province is subdivided into 13 districts (Amphoe). The districts are further subdivided into 133 subdistricts (Tambon) and 1808 villages (Muban).

The areas of this study in Maharakham are Villages in Tambon Thakhonyang and Tambon Khamrieng which are located in Kantaravichai Province near the University. Most of the population here are working in their rice fields but there are some who are working as government officials in the villages and some doing their business, like condominiums, student dormitories and Sari-sari stores. The focus groups in this study are the leaders of the villages, the people who work in the rice fields and students who are living around the University.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558





Fig. 2 Map of the Study's Location in Thailand

Bay, Laguna, Philippines

Bay is a small second class municipality located 67 kilometres from Metro Manila, Philippines central region. It is a total of 4, 160.76 ha of land highly used for agricultural activities (68% is allotted for production). Due to its adjacency to advanced municipalities (Los Banos, Calamba and Calauan) and accessibility to provincial centers (Sta. Cruz and San Pablo), its inhabitants also took part on service and other form of industries, commercial and production, operating on these areas. This ironically left the municipality under developed on its commercial and business industries. Historically, it took the seat as the provincial capital in the colonial era, which translated to strong Filipino social culture of traditional politics and conservative Roman Catholicism up to these days. It also serves as a catchment of transients being pulled off by UP Los Banos and the International Rice Research Institute. Its population is accounted to 55, 698 as of 2010 Census of Population and Household. Total voters population is 30, 700. It is adjacent to UPLB, which is 6.7 kilometers away to the municipal center.

The study focuses on Barangay Maitim. It has a population of 4, 002. Total land area is 198.20 ha or 4.76% of total municipal land area. There is 1 public elementary school and a day care center.

Victoria, Laguna

Victoria is 90 kilometers away from Metro Manila, and 18.7 kilometers from UP Los Banos. It has a population, as of 2010 Census, of 34, 604, and classified a third class municipality. Voters population is 22, 443. It is well known for its duck industry, making livestock as secondary form of livelihood next to agriculture.

Daniw, Victoria is the least populated barangay with 1, 148 inhabitants

วารสารการเมืองการปกครอง
 ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
 นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558



Fig. 1. Map of the Philippines and Location of the Study Area in the Philippines



Annex 2 Meanings and Manifestations of Democracy From the Point of View of the Respondents

Meaning of democracy	Manifestation of democracy
1. <i>Malaya. Puede mong ilahad ang anong gusto mong sabihin. (Free. You can express what you want to say.)</i> 2. <i>Isang paniniwala na ang tao ay mabibili mo sa pera at ang demokrasya ay humaharap sa hamon ng kung alin ang dapat. (A kind of belief wherein the people can be bought; democracy is faced with the dilemma of what is right.)</i> 3. <i>Kalayan. (Freedom)</i> 4. <i>Nakakapagboto. (Freedom to vote)</i> 5. <i>Kalayaan ng mga mamayan na makapagpahayag, makamit ang karapatang panatao. (Freedom of citizens to express, achievement of human rights)</i> 6. <i>Isang malayang bansa. (A free country)</i> 7. <i>Pagkakaroon ng pantay-pantay na karapatan ang mga mamamayan. (Equality of rights of citizens)</i> 8. <i>Form of government kung saan ang mamamayan ang napili ng pinuno na karapatdapat mamahala (Form of government wherein an ordinary citizen who is fit to govern is appointed by the government.)</i> 9. <i>Giving or distributing political power in the hands of the public, thus giving the citizens to participate equally protected by the constitution.</i> 10. <i>Democracy means freedom of everyone.</i> 11. <i>Magtanong. Malaman ang kaban ng bayan. (Freedom to ask about the public money)</i>	1. <i>Kapag di ka pinagbabawalang magsabi ng opinion, kahit anu pang sabihin mo. (When saying one's opinion is not curtailed – no matter what one wants to say.)</i> 2. <i>Ang masigasig na pagtatanngol ng mga mamamayan sa demokrasya na nagging daan sa pagwawakas ng rehimeng awtoritaryan. (Persistence of people's defense of democracy paved the way to end authoritarian regime.)</i> 3. <i>Ramdam ang kalayaan. (Freedom if felt.)</i> 4. <i>Pagpupulong sa mga komunidad. Pagkakaroon ng pagkakataon magrehistro ng opinion. Pagkakaroon ng mga proyekto para sa mga mamamayan ng populasyon. (Freedom of community assembly; opportunity to have one's opinion registered; having projects for majority of the population)</i> 5. <i>Malayang pagpapahayag ng gusting sabihin. (There is freedom of speech.)</i> 6. <i>Pakinggan ang bawat isa. (People listening to each one)</i> 7. <i>Wala. Dahil sa pangigingabaw ng mga opisyal sa botohan. Hindi ang mga mamamayan ang nasusunod. (None. The incumbent officers prevail. Ordinary citizens are not the ones heard.)</i> 8. <i>Freedom of speech. Election. Due process.</i> 9. <i>Freedom of speech.</i> 10. <i>Magkaroon ng lugar talaan ng pondi ng bayan at gastos. (Transparency)</i>



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

‘ประชาสังคม’ (Civil Society) ในมุมมองใหม่: บทสำรวจหน้าตา และตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคมในมุมมอง Civil Society Diamond*

ธีรพัฒน์ อังศุवाल **

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ เป็นการศึกษาหรือสำรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับ “หน้าตา” และ “ตำแหน่งหน้าที่” ของประชาสังคม (Civil Society) ในฐานะเป็นพื้นที่ที่มีตัวแสดงอันหลากหลายมาปฏิสัมพันธ์กัน โดยผ่านการนำเสนอสองส่วน ได้แก่ ส่วนแรก การสำรวจหน้าตาและตำแหน่งหน้าที่ของประชาสังคมจากแนวคิดตะวันตกในศตวรรษที่ 18 และส่วนที่สอง การสำรวจหน้าตาและตำแหน่งหน้าที่ของประชาสังคม ผ่านการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบที่เรียกว่า ‘Civil Society Diamond’ (CSD) โดยอยู่บนแนวคิดว่าหน่วยงานประเภทที่สาม หรือ องค์กรพัฒนาเอกชนเป็น “พื้นที่” ทางการเมืองอันมีมิติความซับซ้อนโดยธรรมชาติ

คำสำคัญ: ประชาสังคม/ องค์กรพัฒนาเอกชน/ ภาคประชาชน/ ภาครัฐ

* เอาเข้าจริงแล้ว ผู้เขียนตระหนักดีว่าอาจเป็นการกล่าวเกินจริงไปนักว่าการประชาสังคมในบทความนี้เป็นเรื่องใหม่ เนื่องจากมุมมองที่ผู้เขียนนำมาอธิบายในบทความนี้เริ่มก่อตัวอย่างเป็นรูปร่างชัดเจนตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 21 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนคิดว่าก็ยังคงจะใหม่อยู่สำหรับสังคมไทยในความหมายของการศึกษาวิจัยประชาสังคมอย่างเป็นระบบ ดังนั้น หากมีความคิดพลาดประการใดเกิดขึ้น ผู้เขียนขออภัยรับสิ่งเหล่านั้น ไว้แต่เพียงผู้เดียวเนื่องจากความด้อยประสบการณ์

** รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2556 และกำลังศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาในภาควิชา นโยบายสังคม โดยเน้นที่ประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนและการบริหารองค์กรไม่แสวงหากำไร University of Kent ประเทศอังกฤษ



Understanding Civil Society through the new lens:

Civil Society Diamond Approach

Theerapat Ungsuchaval*

Abstract

This paper examines or surveys the primary status of the features and the roles of civil society as the interaction space for various actors. The paper consists of parts: firstly, the survey of the features and the roles of civil society based on the western theory in 18th Century and secondly, the survey based on the systematic analysis called 'Civil Society Diamond' (CSD), which the third sector or the NGO is the political space having a complex aspect in nature.

Keywords: Civil Society/ Civil Society Diamond

บทนำ

กระบวนการพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ซึ่งปรากฏขึ้นตามจุดต่างๆ ของโลก ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้ทำให้สิ่งที่เรียกว่า 'ประชาสังคม' (civil society) กลายมาเป็นแนวคิดสำคัญที่สังคมศาสตร์เริ่มให้ความสนใจนอกเหนือจาก 'รัฐ' (state) และ 'ตลาด' (market) อันเป็นโครงสร้างทางสังคมซึ่งถูกแบ่งไว้ก่อนหน้านี้และครอบครองความสนใจมาอย่างยาวนาน (Keane, 1998; Kaviraj and Khilnani, 2001; Anheier et al., 2001; Kaldor, 2003) ในหลายๆ ประเทศ ความสนใจเรื่องประชาสังคมที่เกิดขึ้นนี้จะมาพร้อมกับการศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) อันปรากฏขึ้นจากความสงสัย/ไม่เชื่อมั่นในศักยภาพของรัฐที่มีต่อการรับมือกับสภาพปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่างๆ (Deakin, 2001) โดยที่บทบาทขององค์กรในลักษณะนี้ถูกมองว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญที่อยู่ระหว่างกลางของโครงสร้างตลาดและรัฐ (โปรดดู Edwards and Gaventa, 2001)

ในด้านของการบริหารจัดการสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 21 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และแนวทางในการจัดการสาธารณะไปสู่สิ่งที่เรียกว่า 'การจัดการปกครอง/การบริหารปกครอง' (governance) (โปรดดู Rhodes, 1996; 1997; อัมพร ชำรงลักษณ์, 2553) พร้อมกับ

* University of Kent

แรงหนุนมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ที่พัดผ่านแต่ละพื้นที่บนโลกได้เจาะทะลุวงภาคส่วนรัฐให้เกิดสภาวะกลวงขึ้น (hollowing-out) ผ่านการจำกัดหรือลดบทบาทภาครัฐจากทั้งภายในและภายนอก (โปรดดู Evans, 2004) รวมถึงสร้างผลกระทบและความท้าทายใหม่ๆ ต่อหน้าที่ของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินนโยบายสาธารณะ เช่น การเพิ่มขึ้นทั้งในแง่ความถี่ (frequency) และขอบเขต (range) ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก องค์กร สังคม และวัฒนธรรม (Anheier, 2011) โดยการเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็ส่งผลต่อการปรากฏของตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state actors) ในกระบวนการนโยบายในจำนวนที่มากขึ้นเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาสาธารณะซึ่งนับวันทวีความซับซ้อนมากขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ (Drysek, 1990) เป็นต้น ผลกระทบและความท้าทายเหล่านี้ได้เพิ่มความซับซ้อนในความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบอย่างน่าสนใจ ทุกวันนี้จึงเป็นการยากที่เราจะสามารถระบุผู้รับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะต่างๆ ได้อย่างแน่ชัด

จากลักษณะของความซับซ้อนที่ค่อนข้างสูงในความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะภาครัฐกับตัวแสดงหน้าใหม่ เช่น ประชาสังคม ได้สร้างลักษณะของการปฏิสัมพันธ์สองทิศทางที่เป็นเหตุและผลต่อกันอีกด้วย กล่าวคือ ประชาสังคมจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมหากปราศจากความช่วยเหลือจากภาคส่วนรัฐ แต่ในทางกลับกัน ผู้ปกครอง/ชนชั้นนำ (elites) ก็อาจจะไม่กระทำในนามของผลประโยชน์ของทุกคนในสังคมหากปราศจากแรงกดดันจากกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมที่กว้างขวางและหลากหลาย (Walzer, 2004, pp.83) ที่สำคัญเมื่อย้อนมอดูในประเทศไทย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมจะมีลักษณะ ‘ทวิลักษณ์’ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งเป็นความร่วมมือสร้างพันธมิตรระหว่างกัน ขณะที่ในอีกมุมหนึ่งก็ส่งสัญญาณความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจกันและกัน (เชษฐา ทรัพย์เย็น, 2547, น.358) ภาพความสัมพันธ์ที่ดำเนินไปเฉกเช่นเหรียญสองด้านที่อยู่ในสังคมเดียวกันแต่หันมองกันคนละด้านนี้ จึงสร้างปมปัญหาให้แก่ผู้ที่สนใจเรื่อง ‘ประชาสังคม’ ตลอดมา

เพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมอันปฏิสัมพันธ์กับส่วนอื่นๆ ในสังคมที่ดำรงอยู่ เราจึงจำเป็นต้องกลับไปทบทวนคำนิยามของประชาสังคมตลอดจนข้อถกเถียงใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในเชิงแนวคิดทฤษฎีต่อการศึกษาสิ่งที่เรียกว่า ‘ประชาสังคม’ (civil society) อันเป็นประเด็นที่น่าสนใจอยู่เสมอในวงการรัฐศาสตร์ เนื่องจากความหมาย หน้าที่ ตลอดจนตำแหน่งแห่งที่ของสิ่งนี้แปรเปลี่ยน/เคลื่อนไหวไปตามการปรับตัวของสังคมที่นับวันขอบเขตของสถาบันต่างๆ เริ่มจะขาดความแน่นอน เส้นแบ่งกันของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไม่ได้ชัดเจนอย่างที่มักเข้าใจ แต่มันมีความเลื่อนไหลและพัวเลือนรวมถึงอาจเหลื่อมซ้อนกัน (fussy boundary) ดังนั้น การพยายามชี้ให้เห็นภาพและนิยามว่าสิ่งที่กล่าวนั้นมีอยู่จริงหรือไม่ และ ‘หน้าที่’ รวมถึง ‘ตำแหน่งแห่งที่’ ของสิ่งนี้



เป็นอย่างไร จึงเป็นปมปัญหาที่ผู้เขียนพยายามหาคำตอบว่าแท้จริงแล้วสิ่งที่เรียกกันแบบรวมๆ ว่า ‘ประชาสังคม’ ซึ่งแพร่หลายในปัจจุบัน ปรากฏอยู่โดยมีใครบ้างหรือองค์กรใดบ้างที่สามารถถูกเรียกได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ บทความขึ้นนี้เป็นการศึกษาหรือสำรวจสถานะเบื้องต้นเกี่ยวกับ ‘หน้าตา’ และ ‘ตำแหน่งแห่งที่’ ของประชาสังคม (civil society) ในฐานะเป็น ‘พื้นที่’ ที่ตัวแสดงอันหลากหลายมาปฏิสัมพันธ์กัน โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วนสำคัญ กล่าวคือ

ส่วนแรก จะเริ่มด้วยการฉายภาพการให้ความหมายเกี่ยวกับประชาสังคมในภาพกว้างและเลื่อนมาสู่การสร้างทำความเข้าใจต่อเรื่องดังกล่าวผ่านมุมมองที่ถูกนำเสนอบ่อยที่สุดซึ่งในทางหนึ่งนับเป็นการสำรวจถึงหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคมอันรับแนวคิดมาจากตะวันตกในฐานะผลผลิตทางปัญญาของศตวรรษที่ 18 (โดยเฉพาะอเมริกาและยุโรปตะวันออก)

จากนั้นใน ส่วนที่สอง จะเป็นการนำเสนอแนวมองต่อหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคมอีกมุมมองหนึ่งอันเริ่มก่อตัวอย่างเป็นระบบในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 และได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวการศึกษาประชาสังคมที่มีวิธีการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเรียกว่า ‘Civil Society Diamond’ (CSD) ซึ่งปฏิเสธการเหมารวมว่าหน่วยงานประเภทที่สาม (third sector) หรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) คือ ‘ประชาสังคม’ ในฐานะภาคส่วนหนึ่ง (sector) แต่เสนอว่าเป็น ‘พื้นที่’ ทางการเมืองรูปแบบหนึ่งอันมีมิติของความซับซ้อนโดยธรรมชาติ ผู้เขียนหวังว่าการสำรวจ/ทบทวนสถานะเบื้องต้นในงานชิ้นนี้จะช่วยให้เรามีมุมมองตลอดจนเครื่องมือในการเข้าถึงและทำความเข้าใจ ‘ประชาสังคม’ ในเชิงเปรียบเทียบมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่หนึ่ง การให้ความหมาย ‘ประชาสังคม’ ก่อนศตวรรษที่ 21

ก่อนอื่น เราต้องเข้าใจร่วมกันว่าคำว่า ‘ประชาสังคม’ (civil society) จะมีความหมายที่แปรเปลี่ยนและถูกใช้อย่างแตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัย เช่น ในยุคสมัยหนึ่งถูกใช้ในความหมายของสังคมที่มีอารยะอันเน้นการพาณิชย์และการผลิตมากกว่าการทำสงคราม (โปรดดู Ferguson, 1997) ต่อมาในช่วงประมาณปลายทศวรรษที่ 1980s ความหมายของประชาสังคมก็ถูกประกอบสร้างขึ้นใหม่และผูกโยงกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (democracy) ในฐานะที่เป็นสิ่งที่สร้างความมั่นคงต่อประชาธิปไตย (Kumar, 1993, pp.375) ที่น่าสนใจคือ ในความหมายนี้ ประชาสังคมได้กลายเป็นตัวแปรสำคัญต่อความอยู่รอดของประชาธิปไตยในฐานะเป็นภัยคุกคามต่อประชาธิปไตยหากสิ่งที่เรียกว่าประชาสังคมมีสภาพเสื่อมโทรมถดถอยลงด้วย (โปรดดู Putnam, 2000) ดังนั้น หากพิจารณาในเชิงแนวคิดแล้ว ประชาสังคมถือเป็นผลผลิตทางปัญญาของศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบยุโรปเมื่อพลเมือง (citizens) เริ่มแสวงหาจุดยืนของตนในสังคมรัฐ

คณาธิปไตย (aristocratic state) พร้อมกับการถดถอยของสถานะความแน่นอนในระเบียบทางสังคม (social order) อย่างไรก็ดี ในระหว่างศตวรรษที่ 20 ‘ประชาสังคม’ ได้ถูกจับโยงกับแนวคิดหรือคำอีกมากมาย อาทิ ความมีอารยะ (civility) (Elias, 1994; Shils, 1991) การมีส่วนร่วม (participation) และสำนึกพลเมือง (civic mindedness) (Verba et al., 1995) พื้นที่สาธารณะ (public sphere) (Habermas, 1996) ทุนทางสังคม (social capital) (Putnam, 2000) วัฒนธรรม (culture) (Gramsci, 1971) ชุมชน/ประชาคม (community) (Etzioni, 1971) เป็นต้น ซึ่งเป็นการมองประชาสังคมที่เน้นมิติและส่วนประกอบที่แตกต่างกันออกไป

จากที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่อง ‘ประชาสังคม’ ที่ใช้กันในปัจจุบันเป็นแนวคิดที่มีการถกเถียงในเชิงความหมายมากที่สุดเรื่องหนึ่ง และเป็นที่แน่นอนว่าย่อมไม่มีความเป็นเอกฉันท์ในความหมายที่แน่นอนตลอดจนแก่นความคิดและองค์ประกอบของประชาสังคม (โปรดดู Keane, 1998; Walzer, 1992; Kaldor, 2003) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับทัศนะ จุดยืน การมองเห็นปัญหาของสังคม การเมืองรอบๆ ตัว รวมถึงการเสนอแนวทาง/วิธีการแก้ปัญหาที่ล้วนแตกต่างกัน เช่น บางคำนิยามอาจมีจุดเน้นไปที่อำนาจรัฐ การเมือง อิสรภาพของปัจเจก การทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ดี คำอธิบายหนึ่งซึ่งอาจจะได้รับการยอมรับร่วมกันอยู่บ้าง คือ *ประชาสังคม* เป็น *การรวมกันของสถาบัน องค์กร และปัจเจกชนต่างๆ อย่างสมัครใจ (voluntary) เพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน (common interest) อันอยู่ระหว่างพื้นที่ของครอบครัว (family) รัฐ (state) และตลาด (market)* (Anheier, 2004, pp.20) ซึ่งแน่นอนว่าเป็นพื้นที่ของกิจกรรมสาธารณะที่พลเมืองกระทำร่วมกันเพื่อแสดงออกถึงผลประโยชน์/ความต้องการตลอดจนความคิดเห็นของตน โดยอาจเป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน การกระทำการบางอย่างเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน การตั้งข้อเรียกร้องต่อรัฐในด้านต่างๆ (โปรดดู Diamond, 1994; Cohen and Arato, 1997) เป็นต้น

การรวมกันของสถาบันและองค์กรต่างๆ ตามความหมายข้างต้นนั้น นับรวมทั้งกลุ่มทั้งที่เป็นทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) ด้วยตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่นไปจนถึงขบวนการทางสังคมระดับนานาชาติ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นจริงจากงานวิชาการจำนวนมาก โดยเฉพาะจากสายตะวันตกก็ปรากฏการนับรวมเพียงกลุ่มที่เป็นทางการเท่านั้น (Malena and Heinrich, 2007) อีกทั้งการให้คำนิยามต่อประชาสังคมก็นับว่ามีการเมืองอยู่ไม่น้อย เนื่องจากในบางลักษณะของการให้ความหมายปรากฏการกีดกันกลุ่มหรือสมาคมบางประเภทออกไปจากพื้นที่ประชาสังคม เช่น กลุ่มธุรกิจที่แสวงหากำไร องค์กรทางเศรษฐกิจ องค์กรวิชาชีพ (โปรดดู Foley and Edwards, 1996) เป็นต้น



ในปัจจุบัน การให้ความหมายอันเป็นที่แพร่หลายอย่างกว้างขวางซึ่งไม่ได้เป็นที่ยอมรับเฉพาะกับกลุ่มนักวิชาการเท่านั้น แต่สำหรับผู้ปฏิบัติ เช่น ผู้กำหนดนโยบายและรัฐบาลด้วย คือ การมองว่าประชาสังคมเป็นตัวเร่งให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (democratization) และเพิ่มประสิทธิภาพให้ระบอบประชาธิปไตยผ่านบทบาทสำคัญในการสร้างและทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็ง (Diamond, 1994, p.8) การยึดโยงความหมายในลักษณะนี้ ทำให้ประชาสังคมดำรงฐานะอย่างน้อยในสองความหมายที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในความหมายแรก เป็น ‘ตัวการ’ (agent) ที่เข้ามาใหม่จากนอกระบบการเมืองเดิมเพื่อเปลี่ยนผ่านการปกครองแบบอำนาจนิยมไปสู่แบบประชาธิปไตย (โปรดดู O'Donnell et al., 1986) และในความหมายต่อมา คือ เป็น ‘หัวใจ’ (heart) ของสังคมประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เนื่องจากประชาสังคมเปิดโอกาสให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนเกิดขึ้นในทิศทางแบบประชาธิปไตยซึ่งนับเป็นการสร้างชีวิตทางสังคมที่เข้มแข็งเพื่อเป็นฐานแก่สถาบันการเมืองต่างๆ ในวิถีประชาธิปไตย (Cohen and Arato, 1997) หากกล่าวให้ชัดเจนขึ้นไปอีก ชีวิตทางสังคมที่ตื่นตัว (active) และเข้มแข็งนี้เป็นเครื่องหมายบ่งชี้ถึงสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมอเมริกันสมัยหนึ่งที่คนธรรมดาทุกคนจะมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มสมาคมอยู่เสมอ และสังคมในยุคนั้นก็ได้พึ่งพิงการรวมกลุ่มในลักษณะนี้อย่างขาดเสียมิได้ (โปรดดู Tocqueville, 1988) และแบบแผนชีวิตเช่นนี้เองที่เกื้อหนุนความมีอารยะขึ้นในแบบของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ความเป็นพลเมืองที่แท้จริงไม่ใช่เพียงแค่การลงคะแนนเสียงหรือประพฤติตนตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกลุ่มทางสังคมที่กว้างใหญ่กว่าพื้นที่ครอบครัวอีกด้วย (Ferguson, 2012, pp.132-133) ซึ่งท้ายที่สุดจะนำมาสู่การปกครองกันเอง (self-organizing) ตลอดจนการจัดสวัสดิการ เช่น ให้การศึกษาแก่เด็กๆ การช่วยเหลือคนที่ไม่ได้รับความสนใจ การต่อสู้กับปัญหาอาชญากรรม การทำให้ถนนสะอาด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ทศนะการผูกโยงความหมายของประชาสังคมกับการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าวมานี้ได้ก็ว่ามีปัญหาเช่นกันซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการหลายประการ อาทิ การมองโลกในแง่ดีเกินไปที่มองว่าประชาสังคมเป็นบ่อเกิดของพลเมืองที่ดี การไม่คำนึงถึงผลกระทบเชิงลบของประชาสังคมต่อประชาธิปไตย หรือการแสดงออกของประชาสังคมแบบอนาถาธิปไตย (uncivil society) ซึ่งต่อต้านประชาธิปไตยหรืออาจสร้างความอันตรายแก่ประชาธิปไตยได้ (โปรดดู ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2554) เป็นต้น

ในวงวิชาการไทยเอง แนวคิดประชาสังคมก็นับว่าก่อตัวมาพอสมควร นับแต่ทศวรรษที่ 2520 นักคิดและนักวิชาการของไทยได้ให้คำนิยามประชาสังคมอย่างกว้างขวางและมีความแตกต่างกันไปตามสถานการณ์และบริบทของสังคม (ทิวากร แก้วมณี และ วัชรพล พุทธิรักษา, 2550, น.24) ยกตัวอย่างเช่น ในงานของ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545) ที่วิเคราะห์ขบวนการประชาสังคมกับ

การพัฒนาประชาธิปไตยได้อธิบายอย่างชัดเจนไว้ว่าขบวนการประชาสังคมแนวใหม่อันเป็นผลพวงของขบวนการเคลื่อนไหวต่อสู้ทางสังคมแบบใหม่ (new social movement) มีเป้าประสงค์ชัดเจนว่าไม่สนใจจะช่วงชิงอำนาจรัฐ แต่ปฏิเสธอำนาจรัฐ เพราะตระหนักดีว่าอำนาจรัฐกำลังใช้น้ำยาและเลื่อยถอยลงทุกวัน ดังนั้นจึงทำการเคลื่อนไหวบนพื้นฐานของสิทธิที่จะไม่เชื่อฟังรัฐ หรือ ‘อารยะขัดขืน’ (civil disobedience) โดยการตั้งคำถามกับกฎเกณฑ์เก่าที่ไม่เป็นธรรมรวมถึงต่อต้านกับระบบที่ดำรงอยู่ สิ่งที่น่าสนใจ คือ การเคลื่อนไหวของขบวนการลักษณะนี้ถูกวิเคราะห์ว่าเป็นความพยายามในการสร้างกฎเกณฑ์กติกาชุดใหม่ของการดำรงชีวิต โดยใช้วิธีช่วงชิงการสร้างระบบความหมายใหม่และวาทกรรมชุดใหม่ขึ้น อันเป็นการเปิดพื้นที่การต่อสู้ขององค์กรประชาชนที่เดิมถูกมองว่าต้องมาจากความขัดแย้งทางชนชั้นหรือความขัดแย้งทางการเมืองเท่านั้น ไปสู่ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่บนมิติอื่นๆ เช่น เพศสภาพ เชื้อชาติ สติวิ ศาสนา วัฒนธรรม เป็นต้น โดยขบวนการในลักษณะใหม่นี้ ไชยรัตน์เห็นว่าต่างจากการรวมกลุ่มแบบองค์กรอาสาสมัคร (civic groups and voluntary organizations) ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันประมาณทศวรรษ 1970 ซึ่งมองว่ารัฐเป็นกรรมการกลางที่ตอบสนองความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน อันมีแนวโน้มช่วยขยายอำนาจรัฐให้กว้างไกลออกไปอีก ในการนี้ เมื่อเรามองประชาสังคมแบบมุมมองความเคลื่อนไหวทางการเมืองของพลเมืองเช่นนี้ ประชาสังคมจึงเป็นภาคส่วนทางเลือกสายใหม่ของกลุ่ม องค์กรและปัจเจกชนที่มีได้สังกัดภาครัฐ ในทฤษฎีของไชยรัตน์ ขบวนการประชาสังคมแบบใหม่จึงไม่ใช่ขบวนการปลดปล่อย แบ่งดินแดน หรือปฏิวัติถอนรากถอนโคน ขณะเดียวกันก็ไม่ใช้พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ภาคธุรกิจเอกชน และมิได้หมายรวมถึงกลุ่ม องค์กรอาสาสมัครที่เน้นผลประโยชน์ของมวลสมาชิกและยอมต่ออำนาจรัฐ แต่เป็นขบวนการปฏิรูปสังคมการเมืองที่เข้มข้นหลากหลายจากประชาชนซึ่งเป็นคนธรรมดา เน้นความเป็นพลเมืองที่รู้ว่าเราเป็นใคร รู้จักที่จะเข้าใจตนเองและผู้อื่น มุ่งสร้างคุณธรรมของพลเมืองที่อดทนอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย เคารพและยอมรับที่จะอยู่กับความแตกต่างหลากหลาย หาวีธีการอยู่ร่วมกันกับความขัดแย้ง โดยไม่มองว่าความขัดแย้งเป็นศัตรู แต่แท้จริงคือหุ้นส่วนหรือคู่ปรับ ซึ่งแนวทางเหล่านี้ยังเป็นคำถามค้างคาในเชิงทฤษฎีแนวคิดว่าจะสร้างให้เกิดจริงได้อย่างไร ที่จะไม่เป็นเพียงความฝันเพียงของนักทฤษฎีประชาสังคมเท่านั้น (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2542, น.5)

ในทำนองคล้ายคลึงกัน อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2540) ก็ได้อธิบาย ‘ประชาสังคม’ ว่าหมายถึงเครือข่ายของ ‘กลุ่ม องค์กร’ ที่เชื่อมระหว่าง ‘รัฐ’ กับ ‘ปัจเจกชน’ ความต่างของความสัมพันธ์ของเครือข่ายประชาสังคมกับรัฐและรัฐกับตัวปัจเจกก็คือ ประชาสังคมต้องไม่ยอมให้รัฐครอบงำบงการ ถึงแม้ว่าจะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐและทำงานร่วมกับรัฐได้ แต่การทำงานก็ไม่ได้อุปถัมภ์ความขัดแย้ง หากแต่เป็นการประสานร่วมมือ และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นลัทธิ

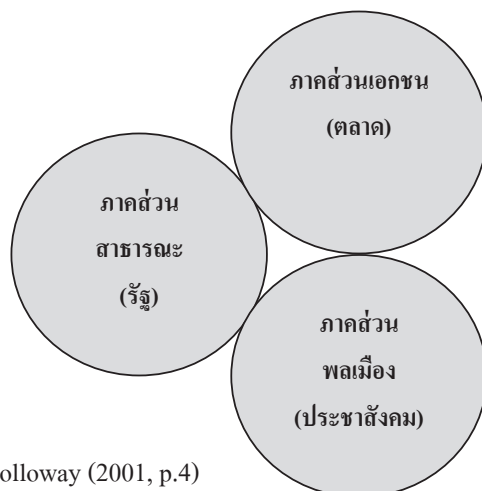


ปัจเจกนิยมสุดขีด ดังนั้นการเคลื่อนไหวของประชาสังคมต้องไม่เน้นการทำงานผ่านรัฐเพียงแค่ว่าเพื่อจำกัดขอบเขตของอำนาจรัฐหรือลดภาระหน้าที่ของรัฐทำให้รัฐเล็กลงอันจะนำมาซึ่งความกระฉับกระเฉงในการทำหน้าที่ที่สำคัญๆ ของรัฐเท่านั้น แต่ประชาสังคมต้องข้อย่างการดำเนินนโยบายจากรัฐและช่วงชิงผลประโยชน์มาสู่ส่วนรวมที่มีใช้รัฐให้มากขึ้น การรวมกลุ่มที่วุ่นวายนี้ต้องเป็นการรวมกลุ่มของคนแปลกหน้า มิใช่กลุ่มเฉพาะคนใกล้ชิด เป็นการรวมตัวอย่างสมัครใจไม่บังคับ สามารถเข้าออกจากการเป็นสมาชิกได้อย่างเสรี และต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันอย่างเท่าเทียม ความหมายโดยนัยของอนันต์เอง จึงรวมถึงองค์กรลักษณะอาสาสมัครทั้งที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายแต่ชอบธรรมเข้าเป็นขบวนการประชาสังคมทั้งหมด (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2542, น.4)

นอกเหนือจากนี้ ยังมีนักคิดและนักวิชาการตลอดจนนักปฏิบัติอีกจำนวนมากที่ได้ให้คำจำกัดความและรูปร่างหน้าตาของสิ่งที่เรียกว่า ‘ประชาสังคม’ ไว้ ซึ่งจุดเน้นของแต่ละคนจะแตกต่างกันไป บางคนอาจเน้นไปที่มิติชุมชน ในขณะที่บางคนสนใจที่บทบาทการต่อต้านรัฐหรือร่วมมือกับรัฐ หรือกระทั่งบางคนสนใจในมิติทางวัฒนธรรม ดังนั้น นิยามของคำนี้ตลอดจนคำที่ใช้เรียกแนวคิดดังกล่าวจึงปรากฏหลากหลายอย่างมาก อาทิ ประชาสังคม อารยะสังคม พลัทธิสามสังคมประชา และประชารัฐ เป็นต้น (โปรดดู เชษฐา ทรัพย์เย็น, 2547, น.331-334) และนั่นก็นับเป็นเสน่ห์อย่างหนึ่งของการศึกษาประชาสังคม

กระนั้นก็ตาม ถึงแม้ว่าหน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์ประชาสังคมที่กล่าวมาจะแตกต่างกัน แต่ที่มาของฐานความคิดรวมถึงความพยายามในการแสวงหาหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคม (พิจารณาจากงานของไฮร์ตันและเอนก) นับว่าน่าสนใจหากต้องการเริ่มต้นศึกษาสิ่งที่เรียกว่า ‘ประชาสังคม’ อย่างไรก็ดี แนวมองที่กล่าวมาทั้งหมดตั้งแต่ต้นได้ทำให้แนวคิดประชาสังคมถูกพิจารณาในฐานะเป็น ‘ภาคส่วน’ (sector) หนึ่งที่ปรากฏขึ้นมาระหว่างรัฐและตลาด เป็นรูปลักษณะของกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่รัฐอันมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐในรูปแบบต่างๆ โดยท้ายที่สุดก็มุ่งไปสู่วิธีการมองประชาสังคมในลักษณะเดียวกันคือเป็นชุดขององค์กร/กลุ่ม/ขบวนการ/สถาบันต่างๆ ที่เข้มแข็งเพียงพอในการก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลโครงสร้างอำนาจที่ปรากฏอยู่เดิมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐเข้ามาครอบงำส่วนต่างๆ ของสังคมที่ไม่ใช่รัฐ (Gellner, 1994, p.5)

ภาพที่ 1 แสดงมุมมองของ ‘ประชาสังคม’ ที่พบเห็นได้บ่อยในฐานะเป็นภาคส่วนหนึ่งของรัฐ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Holloway (2001, p.4)

ดังนั้น มุมมองซึ่งนักสังคมศาสตร์ส่วนมาก ตลอดจนนักการเมืองและนักพัฒนายึดถือกัน มา อันมองสังคมออกเป็น 3 ภาคส่วนสำคัญ ได้แก่ ภาคส่วนสาธารณะ (รัฐหรือรัฐบาล) ภาคส่วนเอกชน (ตลาดหรือธุรกิจ) และภาคประชาสังคม (ส่วนพลเมืองที่ไม่แสวงหากำไร) ดังปรากฏในภาพที่ 1 จึงอาจเป็นการให้ความหมายเกี่ยวกับ ‘ประชาสังคม’ ที่มีปัญหาในแง่ของการทำความเข้าใจเพื่อต่อ ยอดการศึกษาวิจัยประชาสังคมอย่างเป็นระบบ (Holloway, 2001, pp.4-5) (หรืออย่างน้อยก็ในทัศนะกลุ่มความคิดที่จะกล่าวในส่วนที่สอง)

ส่วนที่สอง แนวมองใหม่เพื่อทำความเข้าใจหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของ ‘ประชาสังคม’

จากที่กล่าวไปข้างต้น คำว่า ‘ประชาสังคม’ เข้ามาอยู่ในแวดวงการพัฒนาการเมืองสมัยใหม่ ในช่วงทศวรรษ 1980s ถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990s อย่างไรก็ดี คำนี้ก็ยังสร้างความสับสนให้แก่ผู้ที่สนใจ ตลอดจนนักปฏิบัติจำนวนมาก การให้ความหมายถึงหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของประชาสังคมที่ผ่านมาจะพิจารณาประชาสังคมในฐานะเป็น ‘ภาคส่วน’ ที่แยกตัวออกมาจากรัฐ รวมถึงเป็นความเข้าใจประชาสังคมในลักษณะที่เป็นเชิงปทัสถาน (normative) เสียส่วนใหญ่ และนำมาซึ่งปัญหาของของความไม่เชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีทางประชาสังคมกับความพยายามในทางปฏิบัติ (Malena and Heinrich, 2007, p.338) ในกรณีนี้ ความล้มเหลวในการพัฒนารอบการศึกษา (frameworks) ตลอดจนเครื่องมือ(tools)ที่เพียงพอสำหรับการสร้างกรอบความคิด (conceptualizing) ในเชิงปฏิบัติ ก็ได้นำไปสู่ปัญหาที่น่าหนักใจในการสนับสนุนประชาสังคมบนโลกแห่งความเป็น



จริงและการพัฒนาแนวคิดประชาสังคมให้เปิดกว้างยิ่งขึ้น ในทางกลับกันนักปฏิบัติจำนวนมากก็มักจะมองประชาสังคมว่าเท่ากับ ‘องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ/ไม่แสวงหากำไร’ (non-governmental/profit organization) จนทำให้ท้ายที่สุด ก่อให้เกิดปัญหาความขาดแคลนแนวคิดเชิงปฏิบัติการ (operational concept) รวมถึงมาตรวัดต่างๆ (measures) ถึงขนาดที่นักวิชาการบางคนกล่าวว่าจะนำมาสู่ความตายซากทางความรู้เชิงประจักษ์เกี่ยวกับประชาสังคม (Malena and Heinrich, 2007, p.339) แต่ทั้งนี้ ต้องตระหนักด้วยว่าไม่ใช่ว่าการให้ความหมายหรือแนวมองแบบเก่านั้นไม่ดี หรือไม่เป็นประโยชน์ทางวิชาการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการศึกษาประชาสังคมในฐานะที่เป็น ‘ความจริงเชิงประจักษ์’ (empirical reality) ก็ยังไม่ถูกพัฒนาอย่างจริงจัง แต่ก็ยังเป็นโอกาสอันดีที่ทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่ม/องค์กร/สมาคม นักวิชาการรวมถึงนักปฏิบัติในบางพื้นที่ ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวหาว่าชุมชนทางวิชาการเหล่านี้ ในความเป็นจริงแล้วรับรู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับพลกำลัง/ความแข็งแรง (strength) และรูปร่าง (shape) ของประชาสังคมที่ปรากฏขึ้นทั่วโลกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Anheier, 2004; Edwards, 2004) ความตระหนักนี้เองได้นำมาสู่ความพยายามใหม่เพื่อเข้าใจประชาสังคมอย่างเป็นระบบที่ต้องวางอยู่บนการศึกษาเชิงประจักษ์ด้วยความมุ่งหวังให้องค์ความรู้ด้านประชาสังคมเปิดกว้างยิ่งขึ้น ในที่นี้ ผู้เขียนขอเสนอรายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาประชาสังคมอย่างเป็นระบบที่สุดอันหนึ่งที่ปรากฏขึ้นในวงวิชาการและถูกนำไปปฏิบัติอย่างแพร่หลายทั่วโลกในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา คือ แนวการศึกษาที่เรียกว่า ‘เพชรประชาสังคม’ หรือ ‘Civil Society Diamond (CSD)’¹ ดังนี้

1. เพชรประชาสังคม (CSD) กับการให้ความหมายในเชิง ‘พื้นที่’

การให้คำนิยามแนวคิดประชาสมัมนับเป็นหนึ่งในสิ่งที่ CSD ให้ความสนใจเช่นกันในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนากรอบการวิเคราะห์ ซึ่ง CSD ตระหนักดีว่าแนวคิด

¹ แนวมองนี้เป็นผลผลิตจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจำนวนมากจากตัวแทนภาคประชาสังคม ผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการทั่วโลก ริเริ่มโดยองค์กร CIVICUS สหพันธ์โลกเพื่อการมีส่วนร่วมของพลเมือง (World Alliance for Citizen Participation) อันมีภารกิจในการสร้างความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นเกี่ยวกับประชาสังคมทั่วโลกตลอดจนช่วยสร้างฐานองค์ความรู้สำหรับผู้กำหนดนโยบาย นักวิจัยและนักปฏิบัติทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ โดยมีนักวิชาการที่สำคัญซึ่งเป็นผู้ที่พัฒนารอบแนวคิดนี้คือ Dr. Helmut K. Anheier [ผู้อำนวยการศูนย์ประชาสังคม (Centre for Civil Society—CCS) แห่งโรงเรียนเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์แห่งลอนดอน (London School of Economics and Political Science—LSE) ในขณะนั้น] ดังนั้น เพื่อเป็นการตอบสนองต่อที่มา แนวมองแบบ CSD จึงมุ่งสร้างความเข้าใจใหม่ต่อแนวคิดประชาสังคมเพื่อการประเมินแก่นของข้อเท็จจริง (core facts) รวมถึงผลกระทบและศักยภาพการทำงานของประชาสังคมอย่างเป็นระบบและจับต้องได้ ซึ่งที่เรียกว่า ‘เพชร’ (diamond) นั้น เนื่องมาจากวิธีการแสดงผลที่ท้ายที่สุดจะออกมาเป็นรูปคล้ายก้อนเพชรพลอยต่างๆ อย่างไรก็ตาม ในบทความชิ้นนี้จะไม่ได้กล่าวถึงผลของการศึกษาที่แสดงออกมาในรูปของเพชร เนื่องจากวัตถุประสงค์ของงานชิ้นนี้ต้องการเพียงฉายให้เห็นภาพและทำความเข้าใจในระดับมโนทัศน์เท่านั้น หากสนใจรายละเอียดวิธีศึกษาเพิ่มเติม โปรดดู Chapter 3.4, และ 5 ใน Anheier (2004).

เกี่ยวกับประชาสังคมนั้นเข้ามาเป็นส่วนสำคัญที่ดึงดูดความสนใจในวงการสังคมศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังปรากฏความไม่ชัดเจนและความขัดแย้งกันในบางครั้งเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการนำไปใช้ซึ่งไม่ค่อยถูกพูดถึงบ่อยนัก

ในการนี้ CSD จึงได้ให้ความหมายของ ‘ประชาสังคม’ ที่ต่างไปจากเดิมซึ่งจำกัดความอันใหม่นี้ถือเป็นนิยามเชิงปฏิบัติการ (*operational definition*) ด้วยความมุ่งหมายมิใช่เพื่อให้ครอบคลุมทุกมิติมุมมองของภาคประชาสังคมที่เคยถูกนิยามมา หากแต่ต้องการเปิดพื้นที่ใหม่ด้านความเข้าใจซึ่งจะนำไปสู่ความชัดเจนในการระบอบองค์ประกอบต่างๆ ที่นักวิชาการต่างๆ เคยพยายามแสวงหาในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญ (*essential*) ดังนี้

“ประชาสังคม คือ พื้นที่ของสถาบัน องค์กร และปัจเจกต่างๆ อันอยู่ระหว่าง
ครอบครัว รัฐ และตลาด ซึ่งคนต่างๆ นี้มารวมตัวกันอย่างสมัครใจเพื่อสร้างและ
พัฒนาผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน” (Anheier, 2004, p.22)

การให้ความหมายข้างต้น นับเป็นการมอง ‘ประชาสังคม’ ในอีกลักษณะหนึ่งซึ่งไม่ใช่ทั้งภาคส่วน/องค์กร (*sector/organization*) และขบวนการ (*movement*) แต่เป็นการมองประชาสังคมในฐานะที่เป็น ‘พื้นที่’ (*area/sphere*) อันเป็นการเน้นถึงความสำคัญของบทบาทประชาสังคมในการจัดหาพื้นที่สาธารณะ (*public space*) ซึ่งเป็นที่รวมกันของผลประโยชน์ (*interest*) คุณค่าทางสังคม (*societal value*) ที่หลากหลาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาสังคมในฐานะพื้นที่นี้ เป็นอาณาบริเวณที่คนต่างๆ จะมาสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือมารวมตัวกันทำกิจกรรมต่างๆ แก่สังคมในวงกว้าง (Malena and Heinrich, 2007, p.340) แนวมองเช่นนี้จึงทำให้ประชาสังคมได้รับการยอมรับเป็น ‘ปรากฏการณ์ทางการเมือง’ (*political phenomenon*) ในลักษณะหนึ่ง และสร้างความแตกต่างจากแนวมองอื่นๆ ที่ยอมรับประชาสังคมเป็นภาคส่วนที่ไม่แสวงหากำไรอันเป็นการพิจารณาบนพื้นฐานมิติทางเศรษฐกิจในรูปแบบกลุ่มย่อย (*subgroup*) ของตัวแสดงประชาสังคม (*civil society actor*) อีกทีหนึ่ง

ในแง่ของประโยชน์ทางการศึกษาวิเคราะห์นั้น การนิยามประชาสังคมลักษณะนี้เป็นการขยายกรอบการวิเคราะห์ด้านประชาสังคมตามสิ่งที่ปรากฏจริงซึ่งประชาสังคมไม่ได้ดำรงอยู่เป็นองค์ประกอบที่แยกขาดอย่างอิสระและเด่นชัด (*separate and identifiable element*) เช่น โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นกายภาพ (*physical infrastructure*) หรือลักษณะทางภูมิประเทศ (*geographic feature*) ประชาสังคมก็เป็นเช่นเดียวกันกับตลาดหรือรัฐซึ่งกิจกรรมต่างๆ เข้าไปมีส่วนพัวพันกับชีวิตมนุษย์

² แปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ คือ “Civil society is the sphere of institutions, organizations and individuals located between the family, the state and the market in which people associate voluntarily to advance common interests.” ใน Anheier (2004, p.22)



และพฤติกรรมองค์กรในมิติต่างๆ อยู่เสมอ ความเข้าใจประชาสังคมในฐานะพื้นที่เช่นนี้จึงแตกต่างจากแนวคิดประชาสังคมในฐานะเป็นภาคส่วน เนื่องจากประชาสังคมไม่ได้สร้างภาคส่วนที่แยกขาดออกมาอย่างเอกเทศเป็นของตนเองดังเช่นสิ่งที่เรียกว่า ‘ภาคส่วนที่ไม่แสวงหากำไร/อาสาสมัคร/ประเภทที่สาม’ (non-profit, voluntary/third sector)³ ในทางกลับกัน ภาคส่วนที่สามเหล่านี้ต่างหากที่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาสังคมในฐานะพื้นที่ แนวมองนี้จึงเป็นการมองประชาสังคมที่ก้าวข้ามฐานคิดแบบภาคส่วน (sector) อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง CSD เสนอว่าประชาสังคมนั้นวางพื้นที่อยู่บนส่วนประกอบที่แตกต่างของระบบเศรษฐกิจและสังคม ที่สำคัญคือประชาสังคมไม่ได้ปรากฏอยู่อย่างโดดเดี่ยวเพียงลำพัง (isolation) (Anheier, 2004, p.31)

อีกทั้งการมองประชาสังคมในฐานะพื้นที่ ยังเปิดมุมมองให้นักวิเคราะห์สามารถพิจารณาไม่เพียงแต่ตัวแสดง (actor) และกิจกรรม (activity) ที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่สามารถดูถึงคุณลักษณะต่างๆ (characteristics) ของพื้นที่ในฐานะเป็นตัวประชาสังคมเองอีกด้วย (โปรดดู Malena and Heinrich, 2007) แนวมองนี้จึงเป็นการสร้างความหมายใหม่ในการสำรวจประชาสังคมตั้งแต่สถานะเบื้องต้นจนถึงสุขภาพ (health) และมิติต่างๆ ของประชาสังคมในมุมมองแบบองค์รวม (holistic view) ที่จะทำให้เรามองประชาสังคมกว้างไปกว่าการวิเคราะห์แบบเน้นที่องค์กร (organization-focused)

ที่สำคัญที่สุดและอาจจะเป็นส่วนหนึ่งการศึกษาประชาสังคมในปัจจุบันควรทบทวนและให้ความหมายใหม่เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการพิจารณาประชาสังคมว่าเป็น ‘ชุดของกลุ่ม/องค์กร’ (set of institutions) อย่างงานวิชาการที่ผ่านมา (โปรดดู Chazan, 1992; Salamon, 1999) นอกเหนือที่กล่าวไปข้างแล้ว คือ การมองประชาสังคมในแนวคิดมีจุดอ่อนที่สำคัญอยู่อย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในขณะที่คนแต่ละคนมารวมตัวกันและกลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรประชาสังคม (civil-society organization) คนเหล่านั้นก็มักที่จะดำเนินการประท้วงหรือเดินขบวนตามท้องถนนอีกด้วยซึ่งจะมีลักษณะของความเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (informal group) การนิยามประชาสังคมที่มุ่งสนใจไปที่กลุ่มองค์กรจึงล้มเหลวหรือพลาดในการนับรวมรูปแบบการกระทำรวมหมู่ (collective action) ที่ไม่เป็นทางการและชั่วคราว (ephemeral)

ประการที่สอง ซึ่งสืบเนื่องมาจากการมองประชาสังคมในลักษณะข้างต้นได้สร้างแนวโน้มในการศึกษาและประเมินประชาสังคมตามจำนวน (number) และรูปแบบ (form) ขององค์กรที่ดำรง

³ ภาคส่วนที่ไม่แสวงหากำไร/อาสาสมัคร/ประเภทที่สาม’ (non-profit, voluntary/third sector) นั้น เป็นคำที่มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์และพลังภายในสังคม ซึ่งแต่ละคำนั้นก็สื่อถึงที่แตกต่างกัน โปรดดู Deakin (2001, pp.8-11); James (1997, pp.1-10); and Salamon and Anheier (1998, pp.213-248) อย่างไรก็ตาม ในภาพกว้าง เรามักจะหมายถึงกลุ่มก้อนขององค์กรประเภทที่ไม่ใช้รัฐและไม่ใช่ออกชน

อยู่ การมองเช่นนี้เป็นหลักที่ได้รับมาจากประเทศส่วนมากในตะวันตกที่ซึ่งมีองค์กรลักษณะเป็นทางการ (formal) หรือจดทะเบียน (registered) แพร่หลายเป็นการทั่วไปอันแตกต่างจากประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกซึ่งส่วนมากแล้วการรวมตัวในลักษณะประชาสังคมจะไม่เป็นทางการหรือไม่ได้เข้าจดทะเบียน (Malena and Heinrich, 2007, p.340) ทั้งนี้ แนวมองประชาสังคมที่ไม่ใช่เพียงองค์กรแต่เป็นพื้นที่ซึ่งมีหน่วยในการศึกษาที่ตระหนักถึง ‘พลเมือง/ปัจเจก’ รวมอยู่ด้วยในฐานะเป็นตัวแสดงหนึ่งอันเป็นชิ้นส่วนพื้นฐานที่สำคัญในการประกอบสร้างสิ่งที่เรียกว่า ‘ประชาสังคม’ ไม่ใช่มีหน่วยเป็น ‘องค์กร’ (organization) การให้ความหมายใหม่จึงให้ความสนใจที่รูปแบบการกระทำรวมหมู่ของพลเมืองทั้งหมดมากกว่าสนใจจำนวนขององค์กรหรือสมาชิกในองค์กรอาสาสมัคร

2. ส่วนประกอบของ ‘ประชาสังคม’

จากที่กล่าวมา การให้ความหมายแบบ CSD นี้ ไม่ได้เป็นความพยายามในการสถาปนาคำอธิบายที่ครอบคลุมประชาสังคมทุกมิติส่วนประกอบ ฉะนั้น การให้ความหมายประชาสังคมในเชิง ‘พื้นที่’ จะปรากฏจุดเน้นอยู่ที่ 3 ส่วนประกอบ (component) ได้แก่ สถาบัน (institutions) องค์กร (organizations) และปัจเจกชน (individuals) มาปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Anheier, 2004, pp.23-24) กล่าวคือ

สถาบัน – ในที่นี้ สถาบันคือแบบแผนเชิงโครงสร้าง (structural pattern) ที่ระบุและกำกับพื้นที่หรือภารกิจหน้าที่อันเฉพาะเจาะจงไว้ ยกตัวอย่าง ในระบบการปกครองที่เป็นแบบรัฐสภา (parliamentary) หรือประธานาธิบดี (presidential) สถาบันสำหรับการตัดสินใจทางการเมืองควรจะเป็นประชาธิปไตยถึงแม้ว่าจะมีวิธีการตัดสินใจที่หลากหลายรูปแบบวิธีการก็ตาม หรือในกรณีของระบบยุติธรรม สถาบันควรจะเป็นระบบกฎหมาย (legal system) หรือหลักนิติรัฐ (rule of law) เป็นต้น ในแนวมองแบบ CSD สถาบันต่างๆ ต้องมีความข้องเกี่ยวกับ CSD ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หากพิจารณาประชาธิปไตย CSD จะทำหน้าที่ในการตั้งคำถาม อาทิ ประชาสังคมจะแสดงออกถึงคุณค่าประชาธิปไตยได้อย่างไร มีระดับของความเป็นประชาธิปไตยในองค์กรประชาสังคมอย่างไร เป็นต้น

องค์กร – องค์กรประกอบด้านนี้ เป็นการพิจารณาว่าสมาคม/องค์กรอาสาสมัครต่างๆ หน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ องค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิ องค์กรการกุศล ขบวนการทางสังคม เครือข่ายต่างๆ ตลอดจนกลุ่มที่ไม่เป็นทางการมารวมกันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของประชาสังคม โดยที่องค์กรเหล่านี้เป็นตัวขับเคลื่อนหรือเป็นเวทีสำหรับการมีส่วนร่วมและแลกเปลี่ยนในด้านต่างๆ ของสังคม เช่น ความคิดเห็น คุณค่า การจัดหาบริการ เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรที่น่าสนใจเป็นพิเศษสำหรับ CSD คือ หน่วยที่เรียกว่า ‘องค์กรประชาสังคม’ (civil society organizations—

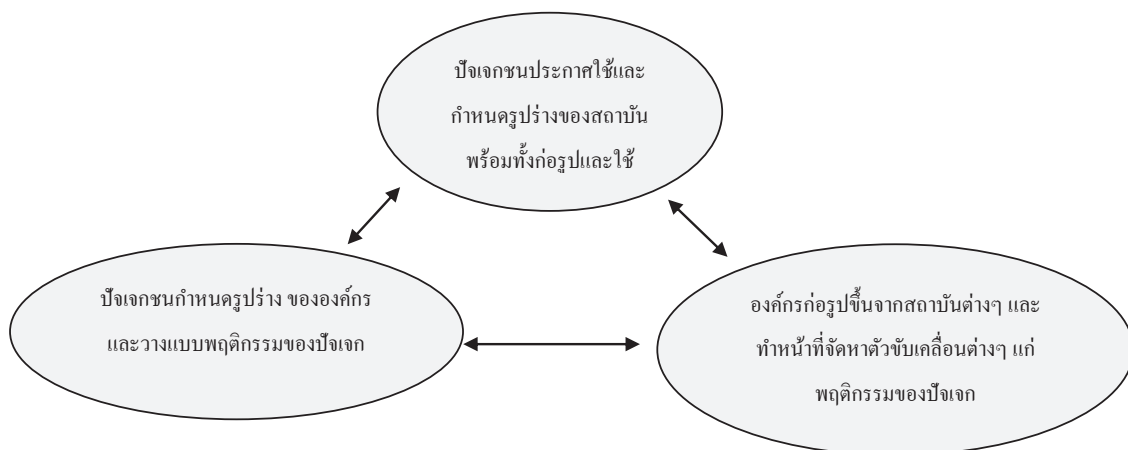


CSOs) โดยกลุ่มนี้จะมีลักษณะของการจัดการตนเอง (self-organized) อันแปรผันตามประเภทของการมีส่วนร่วม (สมัครใจหรือถูกบังคับ) ความเป็นอิสระในการในการจัดการเชิงสัมพัทธ์ (relative autonomy) จากภาคส่วนครอบครัว (พลเมือง) ตลาด (เอกชน) และรัฐ รวมถึงศักยภาพของการกระทำรวมหมู่เพื่อบรรลุผลประโยชน์ส่วนรวม (Anheier, 2004, p.23) ดังนั้น กลุ่มกิจกรรมทางสังคมต่างๆ และเครือข่ายที่มีลักษณะไม่เป็นทางการจะถูกรับรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคำนิยามแบบ CSD ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มต่างๆ ไม่มีความจำเป็นที่ต้องสร้างความเป็นทางการหรือจดทะเบียนกับผู้มีอำนาจหน้าที่ (รัฐ) เพื่อที่จะเป็นองค์กรประชาสังคม

ปัจเจกชน – ในส่วนประกอบนี้ จะประกอบด้วยพลเมือง (citizen) และผู้มีส่วนร่วม (participant) ในประชาสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะนับรวมกิจกรรมต่างๆ ของประชาชน เช่น สมาชิกภาพ (membership) การเป็นอาสาสมัคร (volunteering) เป็นต้น และคุณค่าต่างๆ ของประชาชน เช่น ทัศนคติ ความชอบ ความคาดหวัง รวมถึงเรื่องทักษะต่างๆ ในแง่การบริหารจัดการและความเป็นผู้นำ

ส่วนประกอบทั้งสามอันได้แก่ สถาบัน องค์กรและปัจเจกชนนี้ เป็นกลุ่มหมวดหมู่เชิงวิเคราะห์ (analytic categories) มากกว่าที่จะเป็นสิ่งที่ไม่สัมพันธ์กันและแยกออกมาอย่างอิสระ (separate and unrelated entities) กล่าวคือ สถาบันไม่สามารถดำรงอยู่อย่างอิสระจากการกระทำทางสังคม (social action) เนื่องจากสถาบันต่างๆ ต้องการองค์กรและปัจเจกชนในการกระทำตามกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ และความคาดหวังของสถาบันนั้นๆ ผ่านการก่อรูปและคงไว้ซึ่งสถาบันในฐานะเป็นแบบแผนระเบียบเชิงโครงสร้าง (regular structured pattern) ของสังคม ในทางเดียวกัน องค์กรในตัวเองก็ไม่สามารถที่จะทำการใดๆ ได้หากปราศจากคนที่มาบริหารจัดการ ทำงาน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรเพื่อสร้างให้องค์กรเป็นมากกว่าหน่วย/ โครงสร้าง หรือรูปแบบทางกฎหมายเท่านั้น สำหรับปัจเจกชนเองก็เช่นเดียวกัน คนเมื่อมารวมตัวกันก็จะทำการต่างๆ ภายในหรือผ่านทางองค์กรต่างๆ ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวก็ถูกกำหนดโดยบริบททางสถาบัน (institutional context) ที่กว้างขวางอีกทอดหนึ่ง (โปรดดูภาพที่ 2) ดังนั้น ในชีวิตสมัยใหม่ (modern life) จึงเป็นไปได้เลยที่คนๆ หนึ่งจะสามารถอยู่นอกองค์กรและโครงสร้างสถาบันต่างๆ ที่คนๆ นั้น ผีงตัว (embody) อยู่ (Perrow, 2001)

ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ของประชาสังคม



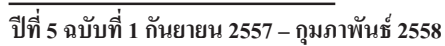
ที่มา: ดัดแปลงจาก Anheier (2004, p.24)

3. ประชาสังคมและสิ่งที่ไม่ใช่ประชาสังคม

ทุกการกำหนดความหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับแนวคิด ‘ประชาสังคม’ ที่แปรผันตามตัวแปรอันหลากหลายย่อมมีการเมืองของการนิยาม ในการนี้ CSD ได้ระบุถึงสิ่งที่นับรวม (included) และสิ่งที่ถูกกีดกัน (excluded) หลักๆ ในแนวคิดประชาสังคมไว้เช่นกัน ดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 1 แสดงชนิดของหน่วยที่ถูกนับรวมและถูกกีดกันในแนวคิดประชาสังคมแบบ CSD

	สถาบัน	องค์กร	ปัจเจก
สิ่งที่นับรวม	-อิสระ (freedom) ในการแสดงออก สื่อสาร จัดพิมพ์ คบค้าสมาคม ฯลฯ -นิติรัฐ (rule of law) -กระบวนการทางนิติบัญญัติ (legislative process) -สิทธิมนุษยชน (human right) -กระบวนการประชาธิปไตย	-องค์กรประชาสังคม (civil society organizations-CSOs) -องค์กรอาสาสมัคร (voluntary associations) -องค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations—NGOs) -ผู้จัดหาบริการที่ไม่แสวงหา	-นักเคลื่อนไหว (activists) -อาสาสมัคร (volunteers) -สมาชิก (members) -ผู้เข้าร่วม (participants) -ผู้นำ (leaders) -ผู้จัดการ (managers) -ลูกจ้าง (employees) -ผู้ใช้ (users)



54

จากตารางด้านบน สังเกตได้ว่าความพยายามในการนิยามของ CSD เพื่อระบุหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่ของสิ่งที่เรียกว่า 'ประชาสังคม' นอกจากจะสามารถฉายภาพขององค์ประกอบต่างๆ ภายในประชาสังคมได้แล้ว ยังเป็นการระบุไปในตัวด้วยว่าอะไรที่ 'ไม่ใช่' ประชาสังคม (อย่างน้อยที่สุดก็ในความหมายของ CSD อันจะนำไปสู่การประเมินและตีความสถานะของประชาสังคมในด้านต่างๆ) ฉะนั้น การทำความเข้าใจประชาสังคมแบบ CSD จึงสรุป ดังนี้

- ประชาสังคมไม่ได้มีความหมายเหมือนกับ 'สังคม' (society) ซึ่งเป็นคำที่ทั่วไปมากกว่า เนื่องจากสังคมจะประกอบด้วยเศรษฐกิจ ตลาด ครอบครัว และสถาบันอื่นๆ รวมถึงประชาสังคมด้วย ดังนั้น ประชาสังคมจึงเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ใหญ่กว่า

- ประชาสังคมไม่ได้เหมือนกับภาคส่วนที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit sector) หรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ (non-government) หรือหน่วยงานประเภทที่สาม (third sector) หรือ NGOs เนื่องจากภาคส่วนต่างๆ เหล่านี้ได้ซ้อนทับอยู่ในส่วนประกอบที่เรียกว่า 'องค์กร' ในประชาสังคม และที่สำคัญคือ สิ่งที่เราเรียกว่า 'ประชาสังคม' นั้นครอบคลุมส่วนที่ใหญ่ๆ ของภาคส่วนเหล่านี้ทั้งหมด ถึงแม้ว่าบางหน่วยงานจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานรัฐหรือบริษัทธุรกิจในการก่อตั้งและพฤติกรรมก็ตาม

- ประชาสังคมไม่นับรวมถึงบริษัทธุรกิจต่างๆ (market firms) ถึงแม้ว่าจะมีนักวิชาการก่อนหน้านี้จำนวนหนึ่งและนักคิดในสายเสรีนิยมใหม่ (neo-liberal) ที่มองว่าตลาดเศรษฐกิจและการจัดการด้วยตัวเองรวมถึงศักยภาพในการกำกับดูแลตัวเองของตลาดจะเป็นส่วนประกอบสำคัญของสังคมที่ไม่เน้นรัฐ (non-state society) แต่ CSD ก็เห็นว่าเป้าหมายที่การแสวงหากำไรไม่ใช่สิ่งที่จะนับรวมเป็นประชาสังคมได้ กระนั้น CSD ก็นับรวมองค์กรสื่อบางประเภทที่แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นองค์กรธุรกิจ (market organization) ก็ตามเป็นส่วนประกอบหนึ่งของประชาสังคมด้วย (Anheier, 2004, p.27)

- ประชาสังคมไม่นับรวมถึงหน่วยงานภาครัฐ (public/state agencies) ถึงแม้ว่าภาครัฐบางลักษณะ เช่น หน้าที่ทางนิติบัญญัติจะเป็นไปตามสถาบันนิติรัฐและควรมีระเบียบของสังคมที่ประชาสังคมนับรวมไว้ อย่างไรก็ตาม CSD เสนอว่ามิติหรือมุมมองบางประการของระบบกฎหมายและกฎหมายบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับองค์กรประชาสังคมจะสามารถนับรวมเป็นประชาสังคมได้อีกทั้ง ในความเป็นจริงบ่อยครั้งที่องค์กรประชาสังคมจะทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะในการจัดบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น การเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (public-private partnership) ก็สามารถถูกนับเป็นส่วนหนึ่งในแนวทาง CSD เช่นกัน (Anheier, 2004, p.27)



- ประชาสังคมไม่นับรวมครอบครัว (family) ในฐานะที่เป็นหน่วยองค์กร เช่น ครัวเรือน (households) ระบบครอบครัวขยาย (extended family system) และราชวงศ์ (dynasties) ถึงแม้ว่ารูปแบบครอบครัวจะมีนัยสำคัญถึงเส้นกำหนดเขตระหว่างพื้นที่สาธารณะกับพื้นที่ส่วนตัวก็ตาม

อย่างไรก็ดี การสร้างกฎหรือหลักการเพื่อที่จะบอกว่าสิ่งใดนับรวมอยู่ในประชาสังคมหรือไม่ก็นับรวมนั้นก็เปรียบเสมือนเป็น ‘พื้นที่สีเทา’ (grey area) ที่ต้องใช้การพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ใกล้เคียงประกอบกับการตัดสินเชิงคุณภาพ (qualitative judgment) เพราะการให้ความหมายประชาสังคมของ CSD นั้นเป็นการนิยามเชิงปฏิบัติการอย่างที่กำลังดำเนินไปข้างต้น การแบ่งแยกว่าสิ่งใดใช่หรือไม่ใช่ประชาสังคมตามแนวทางนี้จึงไม่ได้เป็นการสร้างมาตรฐานหลักสากล การจำแนกประเภทของ CSD จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ประเมินและตีความประชาสังคมในแต่ละบริบทพื้นที่เฉพาะเพื่อให้ตอบสนองต่อสภาพประชาสังคมที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ (โปรดดู Anheier, 2004, pp.107-135; ตัวอย่างกรณีศึกษาของแต่ละพื้นที่ เช่น Zagoumenov, 2001; Embuldeniya, 2001; Bezovan, 2001; Camay and Gordon, 2001 เป็นต้น)

ทั้งนี้ Richard Holloway (2001) ก็ได้เสนอเงื่อนไขที่จะทำให้เราทราบว่าใครเป็นใครในภาคประชาสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเขาพยายามระบุเงื่อนไขที่กำหนดส่วนประกอบของประชาสังคมโดยขึ้นอยู่กับสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ระบบคุณค่า (value system) และ ผลประโยชน์/ความสนใจ (interest) ที่กลุ่มองค์กรเหล่านั้นยึดถือ โดยที่ระบบคุณค่าดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานอีกต่อหนึ่ง การให้คุณค่าในเรื่องผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม/องค์กรที่แสดงออกแตกต่างกันไปและผลประโยชน์นี้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ดึงดูดให้สมาชิกของแต่ละกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะใดลักษณะหนึ่งซึ่งผลประโยชน์หรือแรงจูงใจดังกล่าวก็มีขอบเขตกว้างขวางตั้งแต่มุ่งประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก (private benefit) มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลัก (mutual benefit) ตลอดจนมุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก (public benefit)

ประเภทขององค์กรประชาสังคมอันมุ่งคุณค่าหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเหล่านี้ก็จะนำไปสู่รูปแบบองค์กรที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่าง องค์กรที่มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก (public benefit organizations) ก็จะเป็นองค์กรจำพวกมูลนิธิสาธารณกุศล องค์กรสาธารณประโยชน์ บริษัทที่ไม่แสวงกำไร สถาบันทางศาสนา เป็นต้น ในขณะที่องค์กรที่มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลัก (mutual benefit organizations) ก็จะมีลักษณะเป็นกลุ่มทางศาสนา องค์กรชุมชน พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน เป็นต้น รวมถึงในประเภทสุดท้ายซึ่งเป็นองค์กรที่มุ่งประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก (private benefit organizations/ pretenders) ก็จะเป็นองค์กรประเภทที่มุ่งตอบสนองเป้าหมายของรัฐหรือหน่วยงานเอกชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ตั้งโดยรัฐ (government-organized



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

- non-governmental organizations—GO-NGOs) องค์กรพัฒนาเอกชนของธุรกิจ (business-owned non-governmental organizations—BONGOs) เป็นต้น (โพรคดู Holloway, 2001, pp.13-30)

ตารางที่ 2 แสดงประเภทองค์กรประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ

ประเภทองค์กร	ตัวอย่าง
มุ่งประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก	-องค์กรสาธารณกุศล/ประโยชน์ (philanthropic organizations) -สถาบันทางศาสนา (faith-based organizations) -องค์กรพลเมือง (civic organizations) ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนหรือสนับสนุนนโยบายต่างๆ -องค์กรเพื่อการพัฒนาต่างๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สถาบันวิจัย (research and think-tanks)
มุ่งประโยชน์ของมวลสมาชิกเป็นหลัก	-กลุ่มทางศาสนา (faith-based groups) -องค์กรชุมชน/หมู่บ้าน (community-based organizations) -องค์กรทางชาติพันธุ์ (ethnic organizations) -พรรคการเมือง (political parties) -สมาคมแรงงาน/วิชาชีพ (employment-related associations) -สมาคมทางการค้า (cooperatives) -ขบวนการทางสังคม (social movements) -องค์กรนักเรียน/นักศึกษา (students organizations) -องค์กรทางวัฒนธรรมและนันทนาการ (recreational/cultural organizations)
มุ่งประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก	-องค์กรพัฒนาเอกชนที่ตั้งโดยรัฐ (GONGOs) -องค์กรพัฒนาเอกชนของธุรกิจ (BONGOs) -องค์กรพัฒนาเอกชนของหน่วยงานผู้ช่วยเหลือ (donor) (DONGOs)

ที่มา: คัดแปลงจาก Holloway (2001, pp.13-30)

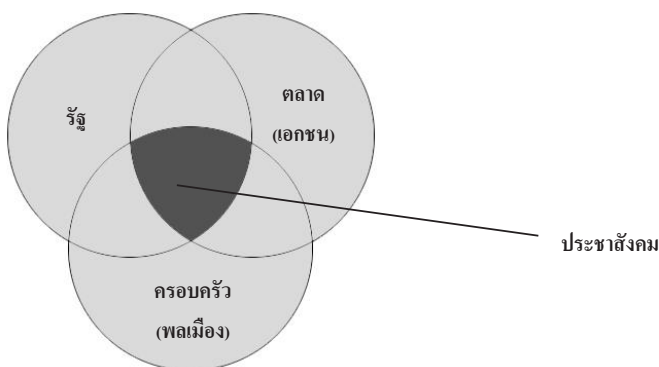
จากตารางข้างต้น องค์กรที่สามารถจัดว่าเป็นประชาสังคมได้ในแนวทางนี้จึงต้องยึดถือประโยชน์ที่มุ่งสาธารณะหรืออย่างน้อยก็เพื่อมวลสมาชิกเป็นหลัก (Holloway, 2001, p.13) เนื่องจากไม่ได้เป็นการหวังผลเพียงเพื่อตนเองเพียงคนเดียวโดยไม่ได้กระจายผลประโยชน์ให้แก่คนอื่นๆ ดังนั้น องค์กรประชาสังคมในความหมายนี้จึงต้องมีลักษณะของความเป็นอาสาสมัคร (voluntary orientation) กิจกรรมเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง (pursue for public good) ประกอบกับการ



ดำเนินการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ (accountability and transparency) รวมถึงเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (commit to openness) และที่สำคัญคือมีอิสระทั้งในทางความคิดและการทำกิจกรรมจากรัฐและกลุ่มทุน (autonomous) (อนุชาติ พวงสำลี และวีรบูรณ์ วิสารทสกุล, 2540) ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับคุณลักษณะขององค์กรประเภทที่ไม่แสวงหากำไร (NPOs) ที่ Salamon and Anheier (1992) ได้จำกัดความไว้ครั้งแรกในบทความ “In Search of the Non Profit Sector I: The Question of Definitions” อันได้แก่ ต้องมีลักษณะเป็นองค์กร (organized) หรือมีความเป็นสถาบันในระดับหนึ่ง เป็นเอกชน (private) ในความหมายที่แยกตัวจากรัฐ มีลักษณะจัดการตัวเอง (self-governing) ไม่แสวงหากำไร (non-profit-distributing) หรือไม่คืนกำไรสู่เจ้าของ และสุดท้ายคือ ความเป็นอาสาสมัคร (voluntary)

ดังนั้น การให้ความหมายเช่นนี้จึงสร้างข้อแตกต่างอย่างชัดเจนจากการมองว่าอะไรก็ตามที่เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐหรือไม่แสวงหากำไรคือประชาสังคม แนวมองนี้จึงเป็นการมอง 3 ภาคส่วน (sector) ซึ่งมักถูกพิจารณาว่าเป็นโครงสร้างอำนาจในสังคม ได้แก่ รัฐ เอกชน และพลเมือง อย่างไรก็ตาม แยกขาดจากกันอย่างสิ้นเชิง แต่ ‘ทับซ้อน’ (overlap) กันในบางลักษณะเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน อันเป็นฐานของแนวคิดประชาธิปไตยและการบริหารปกครองสาธารณะ (governance)

ภาพที่ 3 แสดงแนวมองประชาสังคมในฐานะ ‘พื้นที่’ ทับซ้อนของ 3 ภาคส่วนสำคัญในรัฐ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Holloway (2001, p.7)

พื้นที่ทับซ้อนดังภาพนี้สื่อความหมายในเชิงพื้นที่ซึ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐ (อำนาจทางบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ) ธุรกิจ และพลเมืองมาร่วมกันเพื่อสร้างพื้นที่ทางประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น ตลอดจนความรับผิดชอบทางสังคมและการร่วมกันปกป้องสินค้า

สาธารณะ (public goods) ประชาสังคมในแนวมองนี้จึงสื่อความหมายที่มีใช้ ‘ภาคส่วน’ แต่เป็น ‘ความสัมพันธ์’ ของสถาบัน องค์กร และปัจเจกในฐานะเป็นส่วนประกอบสำคัญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว (Salamon and Anheier, 1994) ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงประกอบไปด้วยสถาบันที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพต่างๆ (ดังภาพที่ 4) และได้รับการสนับสนุนจากทั้งภาครัฐ เอกชนและพลเมือง เพื่อสร้างสิ่งที่เรียกว่า ‘ประชาสังคม’ ขึ้น (Holloway, 2001)

ภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสามภาคส่วนหลักกับสถาบันต่างๆ



ที่มา: ดัดแปลงจาก Holloway (2001, p.9)

ในการให้ความหมายของ CSD จึงรวมหน่วยต่างๆ มากมายซึ่งแต่ละหน่วยก็จะมีขอบเขตของมิติ (dimension) และคุณลักษณะ (characteristic) เป็นของตนเองโดยการจะศึกษาแต่ละองค์ประกอบดังกล่าว CSD เสนอให้สนใจคุณลักษณะ โครงสร้างพื้นฐานตลอดจนคุณค่าต่างๆ ที่แต่ละหน่วยแสดงออกมา หรือจากกิจกรรมต่างๆ ที่แต่ละหน่วยกระทำ ยกตัวอย่างด้านสื่อ (media) จะมีสถาบัน อาทิ ความเป็นอิสระด้านข้อมูลข่าวสาร/การพิมพ์เผยแพร่ เป็นต้น ผ่านทางองค์กรเช่น สื่อสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต และปัจเจกชนก็จะเป็นนักข่าว เจ้าของ ผู้ใช้ ลูกค้า เป็นต้น (โปรดดู Anheier, 2004, pp.25-26)



4. การเข้าถึงประชาสังคมในฐานะ ‘พื้นที่’

การให้ความหมายประชาสังคมแบบ CSD ข้างต้นได้ทำให้สถานะของประชาสังคมปรากฏอยู่โดยมีส่วนประกอบต่างๆ (สถาบัน องค์กรและปัจเจก) และอยู่ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคม (รัฐ ตลาด/เอกชน และครอบครัว/พลเมือง) ในการนี้ เมื่อประชาสังคมดำรงฐานะเป็นพื้นที่หนึ่ง เราจึงสามารถเข้าถึงพื้นที่นั้นได้ผ่านการวัด/ประเมินประชาสังคมในมิติต่างๆ จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกคนจะยอมรับว่าประชาสังคมสามารถวัดได้ นักวิชาการบางคนพอใจกับแนวคิดประชาสังคมที่เน้นหนักอยู่ที่ทฤษฎี (theoretical) เป็นแนวคิดแบบปทัสถาน (normative) และเป็นนามธรรม (abstract idea) อันปราศจากความชัดเจนหรือการแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดเชิงประจักษ์อันจับต้องได้ (Tester, 1992) หรือบางคนอาจมองว่าไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะวัดหรือสำรวจประชาสังคมอันเป็นแนวคิดที่ขาดความชัดเจนให้เป็นเชิงประจักษ์ได้ ดังนั้น การจะเข้าถึงประชาสังคมได้จึงต้องมีการให้ความหมายใหม่เพื่อทบทวนสิ่งที่เรียกว่า ‘ประชาสังคม’ อย่างที่กล่าวไปในข้างต้น เนื่องจากหากประชาสังคมสามารถนำมาปรับใช้เปรียบเทียบและประเมินรวมถึงตีความอย่างเป็นระบบได้ ก็จะเป็นการพิสูจน์ว่าประชาสังคมที่เราเรารู้กันเป็นปรากฏการณ์ที่มีชีวิตในโลกแห่งความเป็นจริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงแค่แนวคิดเชิงนามธรรมเท่านั้น และหากประชาสังคมสามารถถูกทำความเข้าใจและประเมินได้แล้ว ก็จะนำไปสู่ความเข้าใจเชิงประจักษ์ที่มากขึ้นเกี่ยวกับสังคมมนุษย์เพราะในทางหนึ่ง ประชาสังคมเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องไปถึงมิติชีวิตทางสังคมของมนุษย์ที่สำคัญและเป็นเอกลักษณ์ การเข้าถึงประชาสังคมแบบนี้ได้จะเป็นการพิสูจน์ความเชื่อมโยงของสถาบันต่างๆ ทางสังคมที่มีต่อประชาสังคมอีกด้วย (Malena and Heinrich, 2007, p.339) ที่สำคัญ ประชาสังคมที่สามารถเข้าถึงได้ในเชิงประจักษ์นี้จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการสนับสนุนหรือเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมทั่วโลก (Edwards, 2000) เนื่องจากการประเมินประชาสังคมได้เท่ากับเราสามารถตรวจสอบสุขภาพ (health) และความแข็งแรง (strength) ของประชาสังคมนั้น ซึ่งจะทำให้เกิดการปรับปรุงจุดอ่อนและเพิ่มจุดแข็งต่อไปในอนาคต

ในการประเมินประชาสังคมด้วยมุมมองแบบพหุมิติ (multi-dimensional approach) ผ่านเครื่องมือแบบองค์รวม (holistic manner) เป็นธรรมดาที่จะไม่มีเพียงตัวชี้วัดเดียว (indicator) อันสามารถอธิบายธรรมชาติความซับซ้อนของประชาสังคมได้ (Uphoff and Krishna, 2004) ในการนี้ CSD จึงทำการพัฒนารอบการศึกษาผ่านการวิเคราะห์ทบทวนเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับประชาสังคม ประกอบกับองค์ความรู้ที่มาจากนักปฏิบัติทั่วโลกซึ่งกลายมาเป็นแนวมองเชิงพื้นที่ดังที่กล่าวไปพร้อมกับเสนอตัวชี้วัดซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินประชาสังคมในมิติต่างๆ จำแนกเป็น 4 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติด้านโครงสร้าง (structure) มิติด้านพื้นที่ (space) หรือสิ่งแวดล้อม (environment) มิติด้านคุณค่า (value) และมิติด้านผลกระทบ (impact)

ตารางที่ 3 แสดงตัวชี้วัดประชาสังคมในมิติต่างๆ

มิติ	รายละเอียด	ตัวอย่างตัวชี้วัดย่อย
ด้านโครงสร้าง	เป็นการวิเคราะห์ที่สนใจขนาด (size) แหล่งที่มา (source) ของการสนับสนุนต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นประชาสังคม ความสำคัญ และระดับ (level) ขององค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวชี้วัดด้านนี้เป็นความพยายามในการศึกษาตัวแสดงต่างๆ (actors) กิจกรรมที่เกิดขึ้น (activities) และทรัพยากรต่างๆ (resources)	ความครอบคลุมของการมีส่วนร่วม ความลึกและความถี่ของการมีส่วนร่วม ความหลากหลายของประชาสังคม ระดับขององค์กร ปฏิสัมพันธ์ ทรัพยากร
ด้านพื้นที่ หรือ สิ่งแวดล้อม	มุ่งพิจารณาสภาพแวดล้อมของประชาสังคม เช่น การเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ กฎหมาย เป็นต้น รวมถึงดูถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบและภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อประชาสังคมด้วย	บริบททางการเมือง สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บริบททางสังคมเศรษฐกิจ บริบททางสังคมวัฒนธรรม กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชนกับประชาสังคม
ด้านคุณค่า	เป็นการวิเคราะห์ถึงหลักการและคุณค่าที่ยึดติดอยู่กับประชาสังคม ซึ่งตัวแสดงต่างๆ ของประชาสังคมนำไปปฏิบัติและสนับสนุน โดยส่วนมาก คุณค่าที่ประชาสังคมมักได้รับการผูกโยงไว้คือคุณค่าแบบประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง/อารยะ	ประชาธิปไตย ความโปร่งใส การไม่ใช้ความรุนแรง ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ การลดความยากจน
ด้านผลกระทบ	ศึกษาถึงผลกระทบของตัวแสดงต่างๆ ในประชาสังคมที่มีความเป็นอยู่ของประชาชน และสังคมโดยรวม กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการวัดว่าประชาสังคมทำอะไรให้กับสังคมบ้าง เช่น ผลักดันนโยบายสาธารณะ เสริมหนุนความเข้มแข็งของประชาชน เป็นต้น	อิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ การตรวจสอบความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน การตอบสนองผลประโยชน์ส่วนรวม การเสริมสร้างพลเมือง

ที่มา: ดัดแปลงโดยประยุกต์จาก Anheier (2004) และ Malena and Heinrich (2007)



ทั้งนี้ ในแต่ละมิติก็มีระดับตลอดจนวิธีการวิเคราะห์ที่เจาะลึกแตกต่างกันเฉพาะตัวตามแต่บริบทของตัวชี้วัด (โปรดดู Anheier, 2004) และต่อมา CSD ก็ได้รับการพัฒนามาเรื่อยๆ สร้างตัวชี้วัดมิติย่อย (subdimensions) อันจะนำมาสู่ความสามารถในการอธิบายประชาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด (โปรดดู Malena and Heinrich, 2007) ดังนั้น ประชาสังคมในฐานะพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่เราสามารถเข้าถึงด้านผ่านมิติต่างๆ ที่กล่าวไปเพื่อเข้าใจถึงสถานะ (เบื้องต้น) ของประชาสังคมว่ามีหน้าตาและตำแหน่งแห่งที่อย่างไร

บทส่งท้าย

กล่าวให้ถึงที่สุด แนวนองประชาสังคมในเชิง ‘พื้นที่’ ที่กล่าวมาถือกำเนิดขึ้นจากการที่แนวมองประชาสังคมเชิงปทัสถานเดิมยังไม่สามารถอธิบายสถานะของประชาสังคมในปัจจุบันได้ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแบบ CSD ก็ยังมีปัญหาหลายๆ ประการในเชิงแนวคิดและถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นกัน เช่น การติดกรอบความคิดบางอย่างเช่นเดียวกันกับนักวิชาการจำนวนหนึ่งที่พอใจกับการมองว่าเพื่อที่จะเป็นประชาสังคมแล้ว ตัวแสดงต่างๆ ต้องมีความเป็นประชาธิปไตย (โปรดดู Diamond, 1994) และมุ่งไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะ (Knight and Hartnell, 2000) หรืออย่างน้อยที่สุดต้องยึดมั่นในวิธีการที่เป็นอารยะ (Shils, 1991) ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าแนวมองเชิงปทัสถานเดิมไม่ดี อันที่จริงแนวมองในกลุ่มนี้มีประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษาประชาสังคมในฐานะ ‘แนวคิด’ (idea) แต่อาจจะไม่เป็นประโยชน์มากนักในการสร้างความเข้าใจและประเมินสภาพความเป็นจริง (reality) เกี่ยวกับประชาสังคมทั่วโลก เพราะประชาสังคมในความเป็นจริงนั้นขอบข่ายของความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณสาธารณะตลอดจนวิธีการของตัวแสดงต่างๆ มีขอบข่ายกว้างขวางมากซึ่งมีทั้งความเป็นประชาธิปไตย/ความเป็นพลเมืองและการใช้ความรุนแรงหรือวิธีการที่ไม่เป็นอารยะ (uncivil) ดังนั้น นักวิเคราะห์หรือผู้ที่ศึกษาประชาสังคมหากสามารถพิจารณาประชาสังคมโดยแยกตัวออกจากความคาดหวังที่อยากให้ประชาสังคมมีหน้าตาที่ผูกติดความหมายกับชุดคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งได้ จะสามารถวิเคราะห์ประชาสังคมที่เป็นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ (โปรดดู Van Rooy, 1998)

อย่างไรก็ดี เป็นที่แน่ชัดว่าแนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน จำนวนมากแล้วมีรากฐานมาจากฐานคิดแบบตะวันตก ผลที่เกิดขึ้นคือความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้กับบริบทที่ไม่ใช่ตะวันตกจึงถูกตั้งคำถามอย่างมาก (โปรดดู Lewis, 2001; Kasfir, 1998; Blaney and Pasha, 1993) ดังนั้น การพัฒนาแนวคิดประชาสังคมทั้งในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติแบบ CSD อันกำลังอยู่ในช่วงของการพัฒนาและการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญจึงถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อที่จะเข้าใจประชาสังคมแบบที่ปรากฏอยู่จริงตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก (reality civil society) ไม่เฉพาะแค่เพียงใน

โลกตะวันตกเท่านั้น อย่างที่กล่าวไป แนวคิด ‘ประชาสังคม’ เป็นปมปัญหาที่นักวิชาการหรือผู้ที่สนใจพยายามหาคำตอบอยู่เสมอมา ผู้เขียนหวังว่าบทความชิ้นนี้จะช่วยให้เห็นถึงมุมมองต่อ ‘หน้าตา’ และ ‘ตำแหน่งแห่งที่’ ของสิ่งนี้ในด้านของการนิยามและการเข้าถึงที่ดำรงอยู่อีกแง่มุมหนึ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฤตยา อาชวนิจกุล, อนุชาติ พวงสำลี, วรณา จารุสมบุรณ์, และ อภรณ์ จันทรสมวงศ์. (2542).

“ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง.” ใน อนุชาติ พวงสำลี และ

กฤตยา อาชวนิจกุล (บก.) **ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง**. นครปฐม:

โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม.

เชษฐา ทรัพย์เย็น. (2547). ประชาสังคมไทย: บทสังเคราะห์แนวคิด, การก่อร่างสำนักคิดแบบไทย

และนัยเชิงนิติ-พฤตินัยต่อการเมืองไทย. **รัฐศาสตร์สาร**, 25(1), 328-380.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่** (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ: วิทยา.

ทิวากร แก้วมณี และวัชรพล พุทธิรักษา. (2550). **สถานะและความก้าวหน้าของวิชารัฐศาสตร์**

สาขาวิชาการปกครองในประเทศไทย ระหว่างปี 1990-2005. รายงานวิจัยเสนอต่อ

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2554). **ประชาสังคม ความรุนแรง และการล่มสลายของประชาธิปไตย:**

ความสำคัญของแนวคิดเรื่องความมีอารยะและการเมืองแบบอารยะของเอ็ดเวิร์ด ชิลส์.

เมืองไทยสองเสี่ยง?: สภาพปัญหา แนวโน้ม และทางออกวิกฤติการเมืองไทย. (น.57-95).

กรุงเทพฯ: หจก.ภาพพิมพ์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2540). **ส่วนรวมที่มีไว้รัฐ: ความหมายของประชาสังคม**. โครงการวิจัยและ

พัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

อนุชาติ พวงสำลี และวิบูลย์ วิจารณ์ วิสารทสกุล. (2540). **ประชาสังคม: คำ ความคิด และความหมาย.**

กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อัมพร ช้างลักษณ์ (บก.). (2553). **การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21.**

ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ภาษาอังกฤษ

- Anheier, H. K., Glasius, M. and Kaldor, M. (2001). *Introducing Global Civil Society*. In H. K. Anheier, M. Glasius and M. Kaldor (eds). **Global Civil Society 2001**. Oxford: Oxford University Press.
- Anheier, H. K. (2004). *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. London: Earthscan.
- _____. (2011). *Civility and Global Civil Society: The Missing Link*. In **Bottom-Up Politics: An Agency-Centred Approach to Globalization**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bezovan, G. (2001). *Croatian Civil Society: On the Path to Becoming a Legitimate Public Actor*. **CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series**, 1(4).
- Blaney, D. L. & Pasha, M. K. (1993). *Civil Society and Democracy in the Third World: Ambiguities and Historical Possibilities*. **Studies in Comparative International Development**, 28(1), 3-24.
- Camay, P. & Gordon, A. (2001). *Two Commas and a Full Stop*. **CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series**, Volume 1, Issue 9.
- Cohen, J. L. and Arato, A. (1997). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Deakin, N. (2001). *In Search of Civil Society*. Basingstoke: Palgrave.
- Diamond, L. (1994). Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation. *Journal of Democracy*, 5(3), 5-17.
- Drysek, J. S. (1990). *Discursive Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edwards, M. & Gaventa, J. (eds). (2001). *Global Citizen Action*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Edwards, M. (2004). *Civil Society*. London: Polity.
- _____. (2000). Enthusiasts, Tacticians and Skeptics: Civil Society and Social Capital. *Kettering Review*, 18(1), 39-51.
- Elias, N. (1994). *The Civilizing Process*. Oxford: Blackwell.
- Embuldeniya, D. K. (2001). *Exploring the Health, Strength, and Impact of Canada's Civil Society*. **CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series**, Volume 1, Issue 8.
- Etzioni, A. (1971). *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. London: Collier-Macmillan.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

- Evans, M. (2004). Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-Making. In *M. Evans (ed). Policy Transfer in Global Perspective*. UK: Ashgate.
- Ferguson, A. (1997). *An Essay on the History of Civil Society*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Ferguson, N. (2012). *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*. London: Allen Lane.
- Foley, M. W. & Edwards, B. (1996). The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy*, 7(3), 38-52.
- Gellner, E. (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London: Hamish-Hamilton.
- Gramsci, A. (1971). *State and Civil Society*. In Q. Hoare and G. N. Smith (eds and trans). *Selections of the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. London: Lawrence and Wishart.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. W. Rehg (Trans.). Cambridge: The MIT Press.
- Holloway, R. (2001) *Assessing the Health of Civil Society: A Handbook for using the CIVICUS Index on Civil Society as a Self-Assessment Tool*. Canada: CIVICUS.
- James, E. (1997). "Whither the Third Sector? Yesterday, Today and Tomorrow." In *Voluntas* 8(1), 1-10.
- Kaldor, M. (2003). *Global Civil Society*. London: Polity Press.
- Kasfir, N. (1998). The Conventional Notion of Civil Society: A Critique. *The Journal of Common Wealth and Comparative Politics*, 36(2), 1-20.
- Kaviraj, S. & Khilnani, S. (eds). (2001). *Civil Society: History and Possibilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keane, J. (1998). *Civil Society: Old Images, New visions*. Cambridge: Polity Press.
- Knight, B. & Hartnell, C. (2000). Civil Society: Is it Anything More Than a Metaphor for Hope for a Better World? *@lliance*, 5(9), 16-18.
- Kumar, K. (1993). Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of a Historical Term. In *British Journal of Sociology*, 44(3), 375-395.



- Lewis, D. (2001). *Civil Society in Non-Western Contexts: Reflections on the 'Usefulness' of a Concept*. **Civil Society Working Paper series 13**. London: Centre for Civil Society of Economics and Political Science.
- Malena, C. and Heinrich, V. F. (2007). Can We Measure Civil Society? A Proposed Methodology for International Comparative Research. *Development in Practice*, 17(3), 338-352.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (eds). (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Perrow, C. (2001). *Organisational Theory and the Non-Profit Form*. In H. K. Anheier(ed). *Organisational Theory and the Non-Profit Form*. Report No 2. London : Centre for Civil Society of Economics.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Survival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- _____. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Salamon, L. & Anheier, H. (1994). *The Emerging Sector: An Overview*. Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University.
- _____. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. In *Voluntas* 9(3), 213-248.
- _____. (1992). "In Search of the Non Profit Sector I: The Question of Definitions." In *Voluntas* 3(2), 125-151.
- Shils, E. (1991). The Virtue of Civil Society. *Government and Opposition*, 26(1), 3-20.
- Tester, K. (1992). *Civil Society*. London and New York: Routledge.
- Tocqueville, Alexis de. (1988). *Democracy in America*. J.P. Mayer (ed). G. Lawrence (trans). New York: HarperCollins.
- Uphoff, N. & Krishna, A. (2004). *Civil Society and Public Sector Institutions: More than a Zero-Sum Relationship*. *Public Administration and Development*, 24(4), 357-72.



- Van Rooy, A. (1998). *Civil Society as Idea: An Analytical Hatstand?* In A. Van Rooy (ed). ***Civil Society and the Aid Industry***. London: Earthscan.
- Verba, S., Schlozman, K. L. and Brady, H. (1995). ***Voice and Equality: Civil Voluntarism in American Politics***. Massachusetts: Harvard University Press.
- Walzer, A. (2004). ***Politics and Passion: Towards a More Egalitarian Liberalism***. New Haven: Yale University Press.
- Walzer, M. (1992). The Civil Society Argument. In C. Mouffe (ed). ***Demensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community***. London: Verso.
- Warren, M. E. (1996). *What Should We Expect from More Democracy?:* Radically Democratic Response to Politics. ***Political Theory***, 24(2), 241-270.
- Zagoumenov, Y. (2001). *Belarus Civil Society: In Need of a Dialogue*. **CIVICUS Index on Civil Society Occasional Paper Series**, 1(3).



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานไทยช่วงเหตุการณ์ทางการเมืองในภาวะวิกฤต

ดร.ณัฏฐ์ หมั่นสมัคร*

บทคัดย่อ

การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานไทยในช่วงเหตุการณ์ทางการเมืองในภาวะวิกฤต เป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบขบวนการแรงงานที่เคลื่อนไหวในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ทั้งการเคลื่อนไหวใน มิติแรงงานและการเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง ผลที่เกิดขึ้นมีความแตกต่างกันในจุดเริ่มต้นที่ ผลักดันให้ขบวนการแรงงานเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง กล่าวคือ เหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นผลจากการรัฐประหารได้เกิดการยุบสลายสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมาย เป็นปัจจัยผลักดันหนึ่งที่ทำให้เข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองจนเกิดเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ ในขณะที่เหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ขบวนการแรงงานได้เข้าร่วม เคลื่อนไหวก่อนและหลังเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร โดยมีปัจจัยผลักดันหลักคือมิติทางการเมือง มากกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้งานแรงงาน แต่สิ่งที่ยังปรากฏคือการแตกขบวนแรงงานยังคงดำรงอยู่

คำสำคัญ: ความเคลื่อนไหว/ ขบวนการแรงงานไทย/ การเมืองไทยในภาวะวิกฤต

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน : การวิเคราะห์เปรียบเทียบผ่านเหตุการณ์ รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 และเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549”. (2557). (หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ มหามบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์คือ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ปธานวนิช และกรรมการวิทยานิพนธ์ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ รองศาสตราจารย์ ถาวรา พัฒนศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร. นฤมล นิราทร เป็นประธานกรรมการ



The Thai Labour Movement during the Political Crises

Darunee Mansamak*

Abstract

The Thai labour movement in the political crisis is the comparison between the terms of the 1991 coup and the 2006 coup. The labour movements are both labour movement and political movement of which resulted differently from the to move in the political crisis. In other words, the 1991 coup was resulted in the dissolved state enterprise unions altogether that was the driving factor to join the political movement (Black May in 1992). Meanwhile, the Thai labour movement both before and after the 2006 coup joined the political conflicts and issues important for the labour movement more than. However, the Thai labour movements keep in the split within them.

Keywords: Movement / Political movement/ Social Movement/ Labour Movement/
Political Crises

บทบาทของขบวนการแรงงานกับการเคลื่อนไหวภายใต้สถานการณ์ทางการเมือง

การเคลื่อนไหวของแรงงานในบางลักษณะที่มีเอกภาพและสามารถผลักดันให้เข้าสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างกรณีที่เกิดขึ้นกับพรรคแรงงานในประเทศไทยยุค 90 ได้มีการสนับสนุนทรัพยากรให้กับพรรคจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานอย่างต่อเนื่อง หรือกรณีการเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของแรงงานที่ดีขึ้น หลังจากที่ได้ถูกปราบปรามด้วยความรุนแรงและถูกควบคุม จำกัด การรวมกลุ่มของแรงงานในหลากหลายวิธีโดยฝ่ายภาครัฐหรือนายจ้าง จนกระทั่งถึงจุดแห่งการระเบิดออกของอารมณ์ความรู้สึกของ

* This article is a part of thesis : "The Labour Movement : The Comparative Analysis of the 1991 Coup and 2006 Coup" (2014).
(M.A. Programme in Labour and Welfare Development, Faculty of Social Administration, Thammasat University. Advisor :
Professor Dr. Surapon Patanvanich, Member : Professor Dr. Nakharin Mektrairat and Associate Professor Pawana Pattanasri,
Chairman : Associate Professor Dr. Narumol Niratorn



แรงงานมาสู่การเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ที่มักเริ่มต้นจากพื้นที่หนึ่ง ๆ และขยายตัวไปสู่พื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับชาติและระดับอุตสาหกรรม ดังกรณีประเทศเกาหลีใต้ หลายครั้งได้นำไปสู่การถูกปราบปราม การใช้ความรุนแรงระหว่างกัน รวมถึงความพ่ายแพ้ของกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ออกมาเคลื่อนไหวและชัยชนะที่เกิดขึ้นจากการยอมรับข้อเรียกร้องหรือเจรจาต่อรอง

ดังปรากฏการณ์ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ในรูปของการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ทำให้เห็นทั้งภาพความขัดแย้ง การประนีประนอม และการสนับสนุนต่อรัฐบาลหรือการปะทะระหว่างกันในหลายยุคหลายสมัย สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กับการเคลื่อนไหวทางการเมืองคือกลุ่มของผู้ใช้แรงงานในนามของสหภาพ/สหพันธ์/สมาพันธ์/กลุ่มย่านแรงงานต่าง ๆ หรือในรูปแบบของขบวนการแรงงานที่ประกอบด้วยแรงงานอิสระและการเข้าร่วมโดยการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการแต่มีเป้าหมายร่วมกัน โดยเฉพาะบทบาทของผู้นำแรงงาน ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปแบบของขบวนการแรงงาน ในขณะที่ข้อเรียกร้องถูกแสดงในบริบทของสถานการณ์และมิติทางการเมืองมากกว่ามิติทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลกระทบต่อแรงงาน (ซึ่งได้รับการถูกสื่อสารร่วมกับกลุ่มอื่นในมิติทางการเมือง) ในขณะที่เดียวกันกลุ่มแรงงานยังคงมีรูปแบบการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิที่พึงได้รับความเป็นธรรมให้แก่ลูกจ้าง (เช่น การนัดหยุดงาน การชุมนุมหน้าสถานประกอบการ/ยึดโรงงาน การรวมตัวมายื่นข้อเรียกร้อง ณ หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น) ด้วยเหตุผลหลักที่เกิดขึ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งจากนายจ้างหรือจากนโยบายของรัฐบาลที่ไม่สนับสนุนการรวมกลุ่มของแรงงานหรือการจำกัดพื้นที่การแสดงออกของแรงงาน อย่างไรก็ตาม การร่วมมือบทบาทในเวทีสถานการณ์ทางการเมืองกลับทำให้ผู้นำแรงงานที่บทบาทโดดเด่น (เช่น ไพศาล ธวัชชัยนันท์ อารมณ์ พงศ์พงษ์ ทนง โพธิ์อ่าน สมศักดิ์ โกศัยสุข) หรือบางขบวนการแรงงานที่เคลื่อนไหวอยู่บ่อยครั้งทั้งในมิติการเมืองและแรงงาน (เช่น สหอาชีพกรรมกร ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งประเทศไทย สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย สหภาพแรงงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย กลุ่มย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่ ฯลฯ) ได้เป็นที่รู้จักไม่ว่าจะในมุมมองหรือการเคลื่อนไหวในเวทีอื่นใด และในยุคสมัยภายใต้บริบทที่ต่างกันในการมีบทบาทนำ

แรงงานกับการเมืองดูเหมือนเป็นคนละมิติที่จะเกี่ยวข้องกันโดยตรง แต่หลายเหตุการณ์มิได้ให้คำตอบเช่นนั้น การเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อกลุ่มแรงงานด้วยกันไม่ว่าจะเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ ความเป็นธรรม กับนายจ้างหรือภาครัฐ ต่างเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะในช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบทั้งทางบวกและลบกับแรงงานที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการผลิตหรือการลดต้นทุนการผลิต การเรียกร้องที่ไม่ได้รับการตอบสนองจากนายจ้างในระดับสถานประกอบการ ได้มุ่งไปสู่การ

เคลื่อนไหวที่ยกระดับเพื่อหาหน่วยงานที่กลุ่มผู้ใช้แรงงานต้องการ(คิดและเข้าใจว่า)ให้รัฐบาลเข้ามาเป็นตัวกลาง อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในบทบาทนี้อีกบางส่วนมีความสนใจและต้องการเข้าไปร่วมมีบทบาททางการเมืองอยู่แล้ว หรือความต้องการของคนในเมืองต่อกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่จะเข้ามาเป็นกลุ่มก้อนสนับสนุนทางการเมือง แต่กระนั้นในยุคสมัยต่าง ๆ นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ขบวนการแรงงานก็ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองในหลายรูปแบบและวิธีการ (โชคชัย สุทธาวศ, 2549, น. 8) โดยเฉพาะในเหตุการณ์สำคัญ ๆ ทางการเมือง

สิ่งที่มีมักถูกหลงลืมไปในเหตุการณ์ทางการเมืองในภาวะวิกฤตคือ พลังการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานที่ได้เข้าร่วมกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย/ตรงข้าม/ต่อต้านกับรัฐบาลอยู่เสมอมา อย่างที่หยิบยกมาศึกษานี้เพื่อเปรียบเทียบบทบาทการเคลื่อนไหวภายใต้ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและมีผลกระทบแตกต่างกันไป นั่นคือ เหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 หรือที่ได้รับการเรียกขานจากผลผลิตของการรัฐประหารดังกล่าวว่า “พฤษภาทมิฬ” (พ.ศ. 2535) มีขบวนการแรงงานได้เข้าร่วมต่อต้านการบริหารงานของรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งร่วมกับกลุ่มคนหลากหลายอาชีพ รวมไปถึงข้อกล่าวหาที่ขบวนการแรงงานส่วนใหญ่เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าเป็นสืบเนื่องจากการเคลื่อนไหวและออกมามีบทบาทได้กับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอยู่บ่อยครั้ง คือการสูญหายของผู้นำแรงงานอย่าง ทนง โพธิ์อ่าน (19 มิถุนายน พ.ศ. 2534)

การยอมรับการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานอย่างเป็นทางการในมิติของกฎหมาย ด้วยสถานการณ์ทางการเมืองส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกขบวนการแรงงานในรูปสหภาพแรงงานระหว่างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจออกจากกันอย่างชัดเจนในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ด้วยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 54 คือ รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 (สมศักดิ์ โกศัยสุข, 2536, น. 32) (ต่อมาได้ยกเลิกไปเป็นพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543) ทั้งนี้ ได้ส่งผลไปถึงแกนนำของขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจที่มีบทบาทนำกลุ่มผู้ใช้แรงงานเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองและการกดดันรัฐบาลหรือคณะผู้บริหารประเทศในภาวะวิกฤตอยู่หลายโอกาส ประกอบกับยุทธวิธี (เช่น การข่มขู่จะตัดน้ำ ตัดไฟ หยุดการขนส่ง) ที่ขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจได้ใช้เพื่อกดดันรัฐบาลหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเป็นคำอธิบายหนึ่งที่ส่งผลต่อความพยายามเพื่อแยกสลายขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจอย่างมีนัยสำคัญ

ความเป็นเอกภาพและการแตกขบวนของแรงงาน ดังที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งได้นำความคิดความเชื่อที่มีต่อการเมืองเข้ามาตัดสินใจในการเข้าร่วมสนับสนุนกลุ่มการเคลื่อนไหวหรือกลุ่มการเมืองใด ๆ ในขณะนั้นความคิดความเชื่อทางการเมืองที่



(จะ)ให้การสนับสนุน ในขณะที่มีมติการเรียกร้องเพื่อผู้ใช้แรงงานกลับไม่ได้รับการนำเสนอหรือถูกกลบฝัง/ปิดซ่อนเอาไว้ แม้ว่าจะยังมีการเรียกร้องในระดับสถานประกอบการ แต่การถูกสื่อออกมาให้เห็นนั้นเป็นเพียงส่วนน้อยกว่าการเคลื่อนไหวในระดับชาติที่ขบวนการแรงงานบางส่วนมีบทบาทในเวทีการเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง ยกเว้นในกรณีของผู้นำแรงงานที่มีบทบาทเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อรัฐบาลและคณะผู้บริหาร โดยตรงอย่างต่อเนื่อง จะได้รับการสื่อสารผ่านการจดจำตัวบุคคล การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ การเคลื่อนไหวที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน

การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน แม้ว่าจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับเหตุการณ์ทางการเมืองในภาวะวิกฤต แต่สิ่งที่ขบวนการแรงงานยังคงทำหน้าที่ของตนเอง คือการเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้แรงงาน ความพยายามเรียกร้องผ่านสื่อสารมวลชน เพื่อให้สื่อโดยตรงไปยังรัฐบาลและสาธารณชนก็ได้รับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้แรงงานควบคู่ไปกับวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แต่ปรากฏการณ์เหล่านี้ ได้รับการสื่อสารให้เห็น ณ ช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะการเรียกร้องในบริบทสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่ปกติ จึงเป็นข้อที่น่าชวนคิดได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับการเมืองในประเทศไทยกลับมิได้พัฒนาไปถึงขั้นที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าขบวนการแรงงานสามารถสร้างกลไกทางการเมืองและดำเนินงานได้อย่างมีพลัง การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนทำงานมิได้เกิดขึ้นจากผลผลิตของความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับการเมืองให้เห็นอย่างเด่นชัด (โชคชัย สุทธาเวศ, 2549, น. 8)

ขบวนการแรงงานในต่างประเทศ : กรณีประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเกาหลีใต้

ระบบทุนนิยมโดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย การแรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ในเชิงความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างนายจ้างและผู้ใช้แรงงาน โดยรัฐทำหน้าที่กำกับกติกาและอาจเข้ามาเป็นคนกลางในการจัดการความสัมพันธ์ หากฝ่ายลูกจ้างมีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็งและสามารถเชื่อมโยงการทำงานกับการเมืองแห่งชาติก็ย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานและการออกกฎหมายด้านแรงงานและอื่น ๆ ของประเทศ และต่อความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับรัฐและนายจ้างในอุตสาหกรรมและการทำงานของผู้ใช้แรงงาน (โชคชัย สุทธาเวศ, 2549, น. 16) ดังนั้น ด้วยบริบททั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละประเทศที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน ทั้งในรูปการเข้าไปสนับสนุนพรรคการเมืองและรวมถึงลงสมัครรับเลือกจนเป็นตัวแทนในสภาดังกรณีขบวนการแรงงานประเทศอังกฤษ หรือการยังดำรงอยู่ในสถานะและบทบาทที่ให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวผ่านมิติเศรษฐกิจดังกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการเข้าไปเคลื่อนไหวทั้งมิติการเมืองและแรงงานดัง

กรณีประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีคำอธิบายความโดยสรุปเกี่ยวกับตัวอย่างการขบวนการแรงงานในต่างประเทศ ดังนี้

ขบวนการแรงงานในประเทศอังกฤษ เริ่มแรกนับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ด้วยสถานการณ์การปฏิวัติอุตสาหกรรมได้เปิดโอกาสให้กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มมากขึ้น แต่คุณภาพชีวิตสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานกลับไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร ประกอบกับการไม่ได้รับการยอมรับเข้าร่วมสมาคมหรือสหภาพของแรงงานช่างฝีมือ ได้นำมาสู่ความรู้สึก “สมานฉันท์” (Solidarity) ภายในชนชั้นขึ้น (Pelling, 1992, p. 1. อ้างถึงใน สุรพล ปธานวนิช, 2544, น. 208) ควบคู่ไปกับกระแสสังคมนิยมซึ่งมีอิทธิพลต่อการรวมกลุ่มต่าง ๆ กำลังได้รับความนิยมในทวีปยุโรป

การรวมตัวกันของแรงงานต้องชะงักงันอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากกฎหมายที่ออกมาห้ามการชุมนุมของพลเมือง (Combination Act 1799 และฉบับแก้ไข ค.ศ. 1800) เพื่อสกัดการเคลื่อนไหวของผู้ใช้แรงงานและเป็นช่วงการทำสงครามกับฝรั่งเศส ราคาสินค้าต่าง ๆ สูงขึ้น (ชาคริต ชุ่มวัฒนะ, 2546, น. 177) ที่อาจนำไปสู่การประท้วงและป้องกันผลจากการปฏิวัติฝรั่งเศสเพื่อไม่ให้แนวคิดเข้ามาสู่อังกฤษ และในเวลาต่อมาเมื่อมีการออกกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมใน ค.ศ. 1825 ส่งผลให้เกิดกลุ่มแรงงานขึ้นมาใหม่ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นผลจากการยกเลิกกฎหมายห้ามการชุมนุม

ขบวนการแรงงานในรูปสหภาพแรงงานของอังกฤษถือเป็นกลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) ซึ่ง ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล (2544, น. 108) ได้ให้คำอธิบายว่า การรวมตัวของสหภาพแรงงานเป็นบ่อเกิดของพรรคแรงงาน และสหภาพแรงงานก็มีฐานะพิเศษในพรรคแรงงาน รวมทั้งให้เงินสนับสนุนและชี้นำนโยบายพรรคอยู่เป็นเวลานานสืบต่อมา แต่ได้ลดน้อยลงในปัจจุบัน ซึ่งกลุ่มผลักดันแตกต่างจากพรรคการเมืองตรงที่การเมืองไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุประสงค์หลักของกลุ่ม ดังที่ปรากฏในกรณีของสหภาพแรงงานที่มีจุดมุ่งหมายคือการเป็นตัวแทนของลูกจ้างในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง กลุ่มผลักดันจึงมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองแต่เพียงบางส่วน (2544, น. 198) แต่มีระดับความเป็นองค์กรต่ำเพราะมีจำนวนสมาชิกไม่แน่นอนมีความแปรผันอยู่ตลอดเวลา

ความสัมพันธ์ของขบวนการแรงงานกับพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ ในช่วงก่อน ค.ศ. 1918 (พ.ศ. 2461) ทั้งการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งในกลไกระดับท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ผู้ไร้แรงงานได้เข้าไปสู่เวทีการเมืองระดับประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านสหภาพแรงงานก็ได้ สหภาพแรงงานของอังกฤษสามารถจัดตั้ง “กองทุนทางการเมือง” (Political Fund) (สุรพล ปธานวนิช, 2544, น. 221) ขึ้นเพื่อสนับสนุนพรรคแรงงาน นอกจากนี้ ขบวนการแรงงานยังเป็นกระบอกเสียงให้พรรคการเมืองในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี แต่ในท้ายที่สุดการโดนโจมตีและกล่าวหาจากพรรคอนุรักษนิยมต่อการให้เงินสนับสนุนของสหภาพแรงงานก็เพื่อการ



มีตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารพรรค ส่งผลให้พรรคแรงงานจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการรับเงินสนับสนุนสหภาพแรงงานประกอบกับสหภาพแรงงานส่วนหนึ่งก็ไม่พอใจนโยบายของพรรค

ขบวนการแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกา ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดกระแสสังคมนิยมในทวีปยุโรป ได้มีอิทธิพลมาถึงการรวมกลุ่มของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากสภาพการทำงานที่เลวร้ายในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อปกป้องกลุ่มของแรงงานด้วยการรวมตัวเป็น “อัศวินแรงงาน” (The Knights of Labour) ใน ค.ศ. 1880 (พ.ศ. 2423) (สุรพล ปรधानิช, 2544, น. 225) แต่การเคลื่อนไหวในช่วงแรกเป็นการจำกัดอยู่ในประเด็นเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการทำงานเป็นสำคัญ โดยมีรูปแบบการเคลื่อนไหวในบางครั้งเป็นไปในลักษณะที่รุนแรงเพื่อเป็นการแสดงออกแต่ไม่ได้มีความขัดแย้งกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ในช่วง ค.ศ. 1943 (พ.ศ. 2486) การออกกฎหมาย ทาฟท์-ฮาร์ตลีย์ (The Taft-Hartley Act)¹ เป็นกฎหมายที่จำกัดบทบาทในการสไตรค์ การประท้วงและการหาสมาชิกของสหภาพถูกจำกัดลงอย่างมาก (สุรพล ปรधानิช, 2544, น. 228) จนนำไปสู่กระแสการต่อต้านของกลุ่มแรงงานสำคัญต่าง ๆ ประกอบกับช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เกิดกระแสการต่อต้านคอมมิวนิสต์ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาส่งผลให้สหพันธ์แรงงานแห่งสหรัฐอเมริกา (AFL) และสภาองค์กรอุตสาหกรรม (CIO) ได้รวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ (ICFTU) ขึ้นใน ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) เพื่อเป็นขบวนการแรงงานในระดับระหว่างประเทศ และไม่เห็นด้วยต่อนโยบายของรัฐที่ต่อต้านขบวนการแรงงาน และเป็นการเข้าสู่บทบาททางการเมืองที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเข้าสนับสนุนพรรคเดโมแครต

การเข้ามาสนับสนุนทางการเมืองของขบวนการแรงงานได้มีบทบาทมากที่สุดคือช่วงยุคนิวติลที่เริ่มก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แต่ต่อมาก็ลดบทบาทลงเรื่อย ๆ ในช่วง ค.ศ. 1975-1980 (พ.ศ. 2518-2523) แต่ยังคงให้การสนับสนุนพรรคเดโมแครตเป็นหลักและใช้วิธีการช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั้งจากเงินบริจาคค่าสมาชิก การเรียไร การทำกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ยังระดมสมาชิกให้มาขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด แม้ว่าจะไม่สามารถควบคุมการตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกตั้งได้ก็ตาม

ขบวนการแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มลดบทบาททางการเมืองลงไป แต่สิ่งที่ยังให้ความสำคัญคือ อุดมการณ์ของขบวนการในรูปสหภาพแรงงานธุรกิจที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสมาชิกเป็นหลัก (โชคชัย สุทธาเวศ, 2543, น. 48) ในขณะเดียวกัน นายจ้างเองก็

¹ กฎหมายทาฟท์-ฮาร์ตลีย์ เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงจากกฎหมายวากเนอร์ (The Wagner Act) ซึ่งเป็นกฎหมายที่แสดงเจตนารมณ์ของพรรครีพับลิกัน ใน ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) ต้องการควบคุมอิทธิพลทางการเมืองของสหภาพแรงงาน

ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเจรจาโดยมีสหภาพแรงงานเท่าใดนักที่จะเข้าร่วมตัดสินใจ จึงทำให้ต่างเน้นไปที่ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ขบวนการแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ กระบวนการเคลื่อนไหวของแรงงานในประเทศเกาหลีใต้ นับได้ว่าเป็นกรณีตัวอย่างที่ใกล้เคียงกับการศึกษาของประเทศไทย เนื่องด้วยความใกล้เคียงทั้งด้วยการมีพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน (ฮาเก็น กู (เขียน), 2552, น. 6) เช่นเดียวกับการเกิดขึ้นกับขบวนการแรงงานซึ่งไม่ได้สอดคล้องไปกับการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ได้รับการกล่าวอ้างถึงบ่อยครั้งในทวีปยุโรป

ขบวนการแรงงานเกาหลีใต้ถือกำเนิดในช่วงต้น ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) ที่เริ่มจากการขัดแย้งและปะทะโดยตรงกับนายจ้างชาวญี่ปุ่นและผู้บริหารอยู่บ่อยครั้ง (ฮาเก็น กู (เขียน), 2552, น.37) และมีการประท้วงหยุดงาน ต่อสู้อย่างยาวนานถึง 3 เดือน แต่นั่นไม่ใช่การต่อสู้ภายใต้ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในยุคอาณานิคม กลับเป็นขบวนการแรงงานที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการปลดปล่อยอิสระจากการเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่น เกิดการกวาดล้างของรัฐบาลจนหันไปสู่การเป็นขบวนการใต้ดิน ที่ติดต่อกับขบวนการคอมมิวนิสต์ และเป็นอิสระจากการตกเป็นอาณานิคมใน ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) สุดท้ายค่อย ๆ ถูกทำลายลงจากกองกำลังตำรวจ ขบวนการแรงงานฝ่ายขวาและทหารรัฐบาลสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ใช่จุดสิ้นสุด

ในปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) มีการนัดหยุดงานประท้วงของแรงงานการรถไฟในเดือนมกราคม เกิดการปะทะจนนองเลือดระหว่างแรงงานฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา เหตุการณ์ยุติลงด้วยการสังหารผู้นำแรงงานคอมมิวนิสต์จำนวนมากทั้งถูกฆ่าและประหารชีวิตรวมไปถึงถูกจับกุมอีกหลายพันคน และเมื่อถึงช่วงเวลาการสถาปนาเป็นสาธารณรัฐเกาหลีใต้ในช่วง ค.ศ. 1948-1960 (พ.ศ. 2491-2503) เป็นยุคที่ขบวนการแรงงานตกต่ำสุด แม้ว่าคณะรัฐประหารในสมัยประธานาธิบดีซิงมันรี มีการเสนอการแก้ไขกฎหมายแรงงาน ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) เป็นกฎหมายสหภาพแรงงานเกาหลีที่ค่อนข้างมีเสรีภาพและแนวทางพหุนิยมในการจัดองค์กร การเจรจาต่อรอง การชุมนุมทำกิจกรรม และแรงงานได้รับอนุญาตในการจัดตั้งสหภาพและเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองได้ แต่นั่นคือเจตนารมณ์ตามกฎหมายเท่านั้น

พอมถึงยุคที่มีการปราบปรามขบวนการแรงงานอย่างรุนแรง เมื่อเกิดการรัฐประหารโดยทหารของ ปัก จุงฮี ใน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ด้วยการจับกุมผู้นำแรงงานและห้ามการนัดหยุดงาน สำหรับแนวคิดการบริหารของ ปัก จุงฮี ได้หาช่องว่างในกฎหมายเพื่อจำกัดขบวนการแรงงานไม่ให้มีการระดมเงินทุนเข้าสหภาพแรงงานหรือใช้ค่าสมาชิกของสหภาพเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง และเงื่อนไขที่จำกัดพื้นที่การเคลื่อนไหวและรวมกลุ่มของขบวนการแรงงานอีกเป็น



จำนวนมาก ภายใต้แนวคิดนี้เพื่อปิดกั้นพื้นที่ทางการเมืองของฝ่ายตรงข้าม และนำมาเป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมแทน

บทบาทผู้นำแรงงานของเกาหลีใต้ที่ได้รับการยกย่องและเป็นแบบอย่างในการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานอย่าง ชุน แท อิล ผ่านการศึกษากฎหมายแรงงานด้วยตัวเอง และความพยายามที่จะเรียนรู้ เก็บรวบรวมข้อมูล จากคนงานในโรงงานต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปจากการถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง จนกระทั่งได้เสียชีวิตจากการเผาตัวเองเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2513 (Cho Young-rae (เขียน), 2552, น. 30) เพื่อประท้วงให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานที่ดีขึ้น ได้รับการเผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ และทำให้เกิดการรวมตัวของนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ เพื่อเคลื่อนไหวรวมตัวประท้วง รวมไปถึงในองค์กรทางศาสนา ซึ่งทำให้เห็นถึงความตื่นตัวและการประสานความร่วมมือระหว่างนักศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ และสถาบันศาสนา ได้กลายเป็นขบวนการต่อต้านเผด็จการปัก จุงฮี (Park Chung-hee) (อดีตเลขาธิการกองทัพอเกาหลี) ซึ่งได้ทำการรัฐประหารในวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) (กวอดล ทรงประเสริฐ, 2521, น. 250)

รูปแบบการเคลื่อนไหวที่เปลี่ยนแปลงไปของขบวนการแรงงานในเกาหลีใต้จากใน ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) การประท้วงของแรงงานเป็นผลมาจากความวุ่นวายทางการเมือง แรงงานไม่ได้สนใจในประเด็นเศรษฐกิจเท่าที่ควร เพียงแต่ต้องการระบายความโกรธแค้นต่อการกดขี่ในระบบเผด็จการทางการเมือง จึงเป็นการนัดหยุดงานประท้วงที่ไม่ได้มีเป้าหมายชัดเจนและการจัดระบบที่ดีพอ ในขณะที่การเคลื่อนไหวในเดือนมกราคม ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ในอีกสิบปีต่อมาการนัดหยุดงานทั่วประเทศในเกาหลีใต้ถือเป็นการเคลื่อนไหวซึ่งได้รับความสนใจอย่างมาก เพราะมีคนหลากหลายกลุ่มได้เข้าร่วมเคลื่อนไหว การนัดหยุดงานครั้งนี้เพื่อประท้วงรัฐบาลที่ผ่านกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ซึ่งมีรูปแบบการเพิ่มอำนาจให้กับนายจ้างในการปลดคนงานออก ให้สามารถจ้างแรงงานชั่วคราวและคนที่ไม่ได้หยุดงานมาประท้วงได้ ที่สำคัญคือ การไม่อนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงานแข่งขันในสถานประกอบการแห่งเดียวกันใน 2-3 ปีถัดมา และส่งผลไปถึงพัฒนาการและการจัดวางระบบการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานในเกาหลีใต้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

พัฒนาการการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานไทย

เหตุการณ์ที่ได้รับการอ้างอิงถึงบ่อยครั้งของขบวนการแรงงานไทยคือ การนัดหยุดงานของคนงานรถรางใน พ.ศ. 2465 เนื่องจาก 1) ความรู้สึกชาตินิยมของแรงงานไทยที่มีต่อนายตรวจชาวจีนซึ่งใช้อำนาจไม่เป็นธรรม 2) ความไม่พอใจของแรงงานต่อสภาพการจ้างงานของบริษัท ซึ่งมีชั่วโมงการทำงานยาวนาน ไม่มีเวลาพักที่แน่นอน ไม่มีค่าล่วงเวลา และ 3) ความรู้สึกชาตินิยมที่แรงงานไทยมีต่อผู้จัดการชาวเคนมาร์ก กับปัญหาการสื่อสารที่ไม่เข้าใจกันและวัฒนธรรมที่แตกต่าง

กัน (กรณชญา พูนพนิช และ สังคีต พิริยะรังสรรค์ (บก.), 2534, น. 114) แม้การหยุดงานครั้งนี้ไม่ใช่การหยุดงานครั้งแรกของไทย เนื่องด้วยการหยุดงานครั้งนี้ทำให้เกิดการรวมตัวของแรงงานเป็น “สมาคมคนงาน” ใน พ.ศ. 2475 ในเวลาต่อมา ถือเป็นองค์กรแรกของแรงงานที่มีการรวมตัวกันและจดทะเบียนเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2475 ชื่อว่า “สมาคมคนงานรณรางแห่งสยาม” รวมทั้งทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกันครั้งแรกระหว่างแรงงานและปัญญาชนนักหนังสือพิมพ์ที่มี ถวัติ ฤทธิเดช เป็นแกนนำ ได้ร่วมกับคณะของเขานำความรู้เกี่ยวกับการรวมตัวในต่างประเทศและการต่อสู้ของแรงงานในโลกตะวันตกมาเผยแพร่ให้กับคนงานรณราง ประกอบกับเงื่อนไขทางการเมืองที่เอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมขึ้นมาได้

ปรากฏการณ์ที่ตามมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยคือการขยายตัวของการเคลื่อนไหวในขบวนการแรงงานทั้งในรูปของการประท้วง นัดหยุดงาน ถวายฎีกา โดยมีหลากหลายกลุ่มอาชีพมากขึ้น เช่น คนงานรณราง คนขับรถแท็กซี่ ช่างตัดผม เป็นต้น รวมไปถึงคนว่างงานซึ่งเป็นผลจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2471 ที่ทำให้เกิดการปลดคนงาน ลดค่าจ้างหรือลดสวัสดิการบางอย่างลง ประกอบกับเสรีภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นจึงส่งผลให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว

การเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2489) จนถึง พ.ศ. 2500 เป็นช่วงเวลาที่การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานยังคงขยายวงกว้าง ขบวนการแรงงานได้ยกระดับรวมตัวกันเป็นองค์กรในระดับชาติภายใต้การนำของ “สหอาชีพกรรมกร” และ “กลุ่มกรรมกร 16 หน่วย” การเคลื่อนไหวมีลักษณะเป็นประเด็นทางการเมืองมากขึ้น แรงงานบางส่วนพยายามจัดตั้งพรรคการเมือง หรือเข้าเป็นแนวร่วมกับผู้นำทางการเมือง หรือสมัครเข้ารับการเลือกตั้งในนามแรงงาน ส่วนหนึ่งเป็นผลจากคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย และการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยมในต่างประเทศ ในขณะที่รัฐบาลมีแนวโน้มตอบโต้รุนแรงมากขึ้น ด้วยการจัดตั้งสมาคมกรรมกรไทยเพื่อแทรกแซงขบวนการแรงงาน และดึงแรงงานบางส่วนให้เป็นพวกโดยอาศัยอุดมการณ์ชาตินิยมปลุกเร้าให้แรงงานไทยรู้สึกถูกแย่งงานจากแรงงานจีน ในขณะเดียวกัน การจัดตั้งของแรงงานบางส่วนมีการเข้ามาแทรกแซงของนักการเมืองเพื่อใช้สร้างผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การตั้งสมาคมเสรีแรงงาน โดย พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานเกิดความแตกแยกสูงและขาดทิศทางต่อสู้เรียกร้อง

จุดเริ่มของสงครามเย็นเป็นไปอย่างชัดเจน เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับเข้ามาอำนาจอีกครั้ง ในการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และได้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาต่อต้านคอมมิวนิสต์ปราบปรามประชาชน แรงงาน ออกกฎหมายกดขี่หลายฉบับ คือ กฎหมายคอมมิวนิสต์ กฎหมายการกระทำที่ไม่เป็นไทย เป็นต้น (พิชิต จงสถิตยัวัฒนา, 2517, น. 94-95) ทางด้านขบวนการแรงงานนั้น



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

สิ่งแรกที่ จอมพล ป. ทำก็คือพยายามขจัดอิทธิพลของสหอาชีพกรรมกรโดยไม่ต่อทะเบียนอายุให้ ใน พ.ศ. 2492 และได้ตั้งองค์การแรงงานฝ่ายขวา คือ สมาคมกรรมกรไทย (Thai Labour Union) เมื่อ พ.ศ. 2491 มีนายทหารและตำรวจเข้าเป็นกรรมการ กระทรวงแรงงานของสหรัฐอเมริกากล่าวว่า สมาคมกรรมกรไทยได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากกว่าเพื่อวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงของขบวนการแรงงาน มีจุดประสงค์ที่จะทำการต่อต้านแรงงานจีนและสหอาชีพกรรมกร ซึ่งได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐบาลชุดเดิม (นิคม จันทรวิทุร, 2536, น. 66)

การเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของขบวนการแรงงานในรูปพรรคการเมืองของไทย ดังที่ปรากฏการจัดตั้งพรรคสหชีพภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ของปรีดี พนมยงค์ ซึ่งพรรคสหชีพ ใกล้ชิดกับผู้นำแรงงานในสหอาชีพกรรมกร แต่พรรคการเมืองนี้ขาดการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ พรรคโดยมวลสมาชิกสหภาพแรงงานและการกำกับกำกับการดำเนินงานของพรรคโดยองค์กรแรงงาน เนื่องจากการจัดตั้งเป็นเรื่องของบุคคลระดับผู้บริหารประเทศและปัญญาชนในหมู่ผู้ใช้แรงงาน หรือ การจัดตั้งพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในช่วง พ.ศ. 2489-2494 และในช่วง พ.ศ. 2498-2501 แต่ก็มิได้ มีความโดดเด่นในทางความคิด ขบวนการเคลื่อนไหว และบทบาททางการเมืองไทย (โชคชัย สุทธาเวศ, 2549, น. 41) ด้วยผลการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 ทำให้การจัดตั้งกลุ่มแรงงานต่าง ๆ ก็ต้อง ลื่นสุดลงไปในช่วงเวลาดังกล่าว

การเคลื่อนไหวให้เกิดการใช้อำนาจที่เป็นธรรมของสหอาชีพกรรมกรและกลุ่มกรรมกร 16 หน่วย เพื่อให้เกิดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างที่เป็น ไปตามหลักกฎหมาย และการต่อสู้ให้การรวมกลุ่มของแรงงานเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย จนกระทั่งได้เกิดการประกาศใช้ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ไม่นานนัก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหาร (20 ตุลาคม พ.ศ. 2501) และล้มเลิกกฎหมายแรงงานฉบับดังกล่าว ตลอดจนจับกุมผู้นำแรงงาน (กรรณชญา พูนพ นิช และ สังคีต พิริยะรังสรรค์ (บก.), 2534, น. 120) ห้ามการรวมตัวของขบวนการแรงงาน ส่งผลให้ การเคลื่อนไหวแรงงานเบาบางลง แต่ก็ยังมีการเคลื่อนไหวทั้งทางลับและโดยเปิดเผยในบางโอกาส จนทำให้มีผู้นำแรงงานหลายคนได้ถูกจับกุมคุมขัง ทั้งนี้รัฐบาลมีคำสั่งประหารชีวิตนายสุกชัย ศรีสติ อธิบดีกรมการสมาคมกรรมกรไทย เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2502 ในข้อหาทำการกระทำความ คอมมิวนิสต์และบ่อนทำลายประเทศชาติ (สุวิทย์ ระวังวงศ์, 2546, น. 61) บางส่วนที่ดำเนินการโดย ลับมีการติดต่อแนวร่วมทั้งในและต่างประเทศ

ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2508 มีนโยบายที่จะสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ และในเวทีระหว่างประเทศต้องการตัว แทนที่นอกเหนือจากรัฐบาล ทั้งในเวทีสหประชาชาติ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ส่งผลให้

ประเทศไทยเองต้องปรับเปลี่ยนนโยบายในการส่งตัวแทนเข้าร่วมเวทีระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน และได้มีการตั้งกรมแรงงานขึ้น (นายเทียน อัฐกุล เป็นอธิบดี และนายนิคม จันทรวีฑูร เป็นรองอธิบดี)

ก่อนเกิดเหตุการณ์ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ความพยายามของนักวิชาการและนักบริหารแรงงานเพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเกิดขึ้น ด้วยการนำสิทธิการก่อตั้งและการเจรจาต่อรองร่วมมาไว้ในร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2512 แต่เมื่อมีการยุบสภาจึงมาปรากฏในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (มีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ) ณ วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศเรื่องแรงงานสัมพันธ์ (นิคม จันทรวีฑูร, 2536, น. 70) ถือเป็นกฎหมายแรงงานฉบับที่สอง ประกาศดังกล่าวให้สิทธิลูกจ้างรวมตัวกันได้แต่ให้เรียกว่า “สมาคม” ต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีนักวิชาการและข้าราชการกรมแรงงานเข้าร่วมด้วย ได้ร่วมกับผู้ใช้แรงงานผลักดันพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 จนมีการประกาศใช้

การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานภายนอกเวทีกระบวนการในสภา ได้มีแรงงานกลุ่มเล็ก ๆ ที่ได้รับความสัมพันธ์ที่ดีกับขบวนการนักศึกษาก่อตั้ง “ศูนย์ประสานงานกรรมกรแห่งชาติ” เพื่อเป็นองค์กรกลางของแรงงาน มีแกนนำแรงงานกับนักศึกษาฝ่ายซ้าย ประกอบด้วย สมาคมลูกจ้างโรงแรมและหอพัก ภายใต้การนำของเทิดภูมิ ใจดี เป็นประธานศูนย์ฯ และแรงงานทอผ้าย่าน อ้อมน้อย อ้อมใหญ่ และพระประแดง ภายใต้การนำของประสิทธิ์ ไชโย เป็นรองประธานศูนย์ฯ ในขณะที่ขบวนการนักศึกษาคือ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล เป็นเลขานุการศูนย์ฯ ได้ใช้คำขวัญและบทกวีเกี่ยวกับจิตสำนึกทางชนชั้นกรรมาชีพซึ่งเงื่อนไขทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2517-2518 ก็เอื้อให้ยังคงดำเนินการเคลื่อนไหวต่อไปได้ แต่ก็เป็นกลุ่มที่ถูกปราบปรามในข้อหากระทำการเป็นคอมมิวนิสต์และได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519

การรวมกลุ่มของแรงงานที่มีบทบาทสำคัญอีกกลุ่มคือ “กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย” (เดิมคือ กลุ่มสมาคมลูกจ้างแห่งประเทศไทย) เป็นองค์กรกลางสำหรับขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน เดิมโตภายใต้การคุ้มครองของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงไม่ได้มีเป้าหมายมุ่งโจมตีสังคม และมุ่งปรับปรุงสภาพทางสังคมของผู้ใช้แรงงานและผลประโยชน์ทางด้านวัตถุภายในระบบ และในต้นปี พ.ศ. 2517 มีความพยายามในการจัดระเบียบกลุ่มใหม่ มติที่ประชุมได้เลือกนายบุญเที่ยง เจริญพิทักษ์ เป็นประธานกลุ่มคนแรก แต่ก็อยู่ตำแหน่งได้ไม่นานก็ถูกปลด และมีมติเลือกนายผัน วงศ์ดี ขึ้นเป็นประธานแต่ก็เกิดสถานการณ์เดียวกันไม่นานก็ถูกปลดเนื่องจากนำเรื่องภายในกลุ่มไปแจ้งกับนักข่าวหนังสือพิมพ์ ที่ประชุมจึงได้เลือกนายวิเชียร ศรีวิเชียร จากสมาคมลูกจ้างแรงงานคนขนส่งสินค้าทางเรือ และปลายปี พ.ศ. 2517 มีการจัดรูปแบบโครงสร้างกลุ่มใหม่ ได้มีมติเลือก นายไพศาล ธวัชชัยนันท์ นายกสมาคมลูกจ้างการไฟฟ้านครหลวง เป็นประธานคนแรก และนายวิเชียร ศรีวิเชียร เป็นรองประธาน แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ



แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กลุ่มสมาคมลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย” โดยมีกำลังหลักคือขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจ และนำมาซึ่งความแตกแยกภายในขบวนการแรงงานเองโดยเฉพาะการแย่งชิงบทบาทนำ และการเคลื่อนไหวในเชิงสนับสนุนและต่อต้านรัฐบาลที่ดำเนินคนละแนวทาง

เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลรักษาการของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พร้อมกับขบวนการอนุรักษนิยมที่เป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านแรงงาน ในกลาง พ.ศ. 2518 เกิดการฟื้นตัวของกลุ่มพันธมิตรนายทุน-ทหาร-ข้าราชการ เพชฌัญห่ากับกลุ่มพันธมิตรนักศึกษา-คนงาน-ชาวนา ด้วยเหตุนี้ผู้นำนักศึกษา ชาวนา และแรงงานหัวรุนแรงจำนวนหนึ่งได้ตกเป็นเป้าหมายของการถูกลอบสังหาร (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2434, น. 133) ในขณะที่ศูนย์ประสานงานฯ ก็ถูกปราบปรามโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 (โดยพลเรือเอก ชงัด ชลออยู่ เป็นผู้นำ การรัฐประหารต่อรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ส่งผลกระทบต่อขบวนการแรงงานที่ต้องชะงักงันลงอีกครั้ง ขบวนการแรงงานในรูปสหภาพแรงงานถูกจำกัดในการดำเนินงานและเกือบถูกยกเลิกในช่วงต้น แต่ด้วยผลจากการชี้แจงและยืนยันของผู้บริหารแรงงานในครั้งนั้น คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงยินยอมให้สหภาพแรงงานดำเนินงานต่อไปได้ แต่มีเงื่อนไขคือห้ามนัดหยุดงาน ซึ่งมีผลใช้ อยู่ 1 ปี (นิคม จันทรวิทุร, 2536, น. 70) หลังจากนั้นเมื่อเข้าสู่สภาวะปกติ ขบวนการแรงงานในรูป สหภาพแรงงานสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่อีกครั้ง

การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานไทยช่วงเหตุการณ์ทางการเมืองในภาวะวิกฤต : เปรียบเทียบ ช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549

ขบวนการแรงงานไทยเป็นกลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวและมีบทบาท ในช่วงเหตุการณ์รัฐประหารภายใต้บริบทที่แตกต่างกันไป โดยมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบซึ่งช่วย อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบและยุทธวิธีการเข้าร่วมเคลื่อนไหว ทั้งปัจจัยภายในของขบวนการแรงงาน ไทยและปัจจัยแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม สถานการณ์แวดล้อมทั้งภายในและ ต่างประเทศที่ส่งผลต่อการผลักดันการเคลื่อนไหวให้มีรูปแบบที่แตกต่างกันไป ยุคสมัยและ ช่วงเวลาจากทั้งสองเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่ใช้อธิบายเปรียบเทียบในครั้งนี้ คือ ช่วง เหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และเหตุการณ์ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จึงได้กำหนด ขอบเขตระยะเวลาในอธิบายความด้วยช่วงการบริหารของรัฐบาลทั้งก่อนและหลังการรัฐประหาร ในสองเหตุการณ์ทางการเมืองดังกล่าว

สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งสู่รัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะผู้ทำการยึดอำนาจในเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 กับการกลับคืนสู่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอีกครั้ง วนรอบที่เกิดขึ้นในแต่ละเหตุการณ์ในภาวะวิกฤตทางการเมืองไทย ได้นำมาซึ่งการชุมนุมประท้วงคัดค้านการคงอยู่ในตำแหน่งของผู้ทำการรัฐประหารดังกรณีเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ของพลเอก สุจินดา คราประยูร รองประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและผู้นำวิชาการทหารกับการรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2535 ส่งผลต่อการชุมนุมประท้วงและการใช้ความรุนแรงครั้งสำคัญในระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ในขณะที่เหตุการณ์การชุมนุมประท้วงทางการเมืองที่คาดว่าจะนำไปสู่การปะทะและใช้ความรุนแรงต่อกันได้เกิดขึ้นก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รวมถึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ไปสู่การรัฐประหาร และช่วงการบริหารของรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งก็เกิดการชุมนุมประท้วงที่ทำให้เห็นถึงความแตกแยกทางการเมืองของกลุ่มคนจำนวนมาก รวมไปถึงขบวนการแรงงานก็เป็นหนึ่งในผู้ร่วมในการเคลื่อนไหวทางการเมือง เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้ขบวนการแรงงานเคลื่อนไหวในช่วงเหตุการณ์รัฐประหารทั้ง 2 ช่วงเวลาในเชิงเปรียบเทียบ มีดังนี้

เหตุผลและผลจากการรัฐประหารต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน

เหตุผลและผลจากการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ส่งผลกระทบต่อขบวนการแรงงานโดยตรงมากกว่าเหตุผลและผลจากการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 แม้ว่าโดยเหตุผลที่ประกาศเพื่อกระทำการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) กับการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) มีเป้าหมายหลักที่ประเด็นทางการเมือง แต่เนื่องด้วยผลที่ตามมาหลังจากการยึดอำนาจ มีการประกาศกฎอัยการศึก การห้ามชุมนุมทางการเมือง และการแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ การออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 54 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 อันผลถึงการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงานและการจัดตั้งที่ปรึกษาของสหภาพแรงงานที่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียน ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานทำได้ยากยิ่งขึ้น ในขณะที่กระบวนการต่อมาคือการจัดทำร่างกฎหมายแรงงาน 2 ฉบับ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและนำสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และสามารถผ่าน 3 วาระรวดในวันเดียวกันคือ วันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2534 ผลที่ตามมาคือการยุบเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ



ทั้งหมดที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และให้รวบรวมสมาชิกขึ้นมาใหม่เพื่อจดทะเบียนในรูปของ “สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ” แทน

ในขณะที่เหตุผลและผลที่เกิดขึ้นกับขบวนการแรงงานช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน ยกเว้นความแตกแยกในการเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง และสามารถเคลื่อนไหวคัดค้านเรียกร้องต่อรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ในหลายโอกาส ทั้งการเรียกร้องเรื่องกฎหมายที่จะเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นฉบับของผู้ใช้แรงงาน แต่ในท้ายที่สุดก็ยังคงเป็นร่างกฎหมายที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่ขบวนการแรงงานยังสามารถเคลื่อนไหวได้ปกติ และไม่ได้มีการยุบเลิกแต่อย่างใด ยกเว้นการแตกขบวนการตนเองหรือยุบเลิกด้วยเงื่อนไขของคํ่าประกอบตามกฎหมาย

บทบาทของผู้นำแรงงาน

การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานในการตัดสินใจเข้าร่วมกับการชุมนุมประท้วงและการเรียกร้องต่อรัฐบาลในช่วงเหตุการณ์รัฐประหารทั้ง 2 เหตุการณ์ ขึ้นอยู่กับบทบาทผู้นำแรงงาน หากพิจารณาแยกออกในแต่ละเหตุการณ์ บทบาทของผู้นำแรงงานในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เคลื่อนไหวในระดับชาติทั้งทางการเมืองและแรงงานมากกว่าบทบาทของผู้นำแรงงานในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ผลสืบเนื่องหลังการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 มีผลกระทบต่อเนื่องในหลายกระบวนการที่ทำให้ผู้นำแรงงานต้องออกมาเคลื่อนไหวทั้งในเชิงสนับสนุนและต่อต้านหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง โดยมีผู้นำแรงงานเข้าร่วมในเวทีการเมืองผ่านการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 4 คน (นายอนุศักดิ์ บุญยะประณีต นายเอกชัย เอกหาญกมล นายพานิชย์ เจริญเผ่า และนายวิชัย โสสุวรรณจินดา) ในขณะที่ช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 มีตัวแทนผู้ใช้แรงงานเข้าร่วมเป็นสมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 1 คน (นายพนัส โกศล ประธานสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย)

บทบาทผู้นำแรงงานนอกเวทีการบริหารงานของรัฐบาลและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เช่น นายทนง โพธิ์อ่าน ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย (เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงถูกขอล่าว่าหาที่ว่าใกล้ชิดกับบ้านพิษณุโลก) เป็นผู้ออกมาโจมตีและตอบโต้กับผู้นำในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในกรณีการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ในหลาย

โอกาส จนนำไปสู่เหตุการณ์ที่ยังไม่อาจหาข้อสรุปได้คือ การหายตัวไปของนายทง โพธิ์อ่าน เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2534 ขบวนการแรงงานส่วนใหญ่เชื่อว่าเกิดจากการกล้าท้าทายอำนาจของ นายทงจึงเป็นสาเหตุหลักและอาจเสียชีวิตแล้วก็เป็นได้

บทบาทของผู้นำแรงงานที่ได้รับการลงมติเห็นชอบจากกลุ่มสมาคมนักวิชาชีพสัมพันธ์ เพื่อเป็นตัวแทนเข้าร่วมเป็นแกนนำในสมัชชาประชาชนปี 1985 เพื่อร่วมเคลื่อนไหวคัดค้านการเข้ามา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร คือ นายสมศักดิ์ โกศัยสุข นายกสมาคมนักงานรัฐวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย (ตำแหน่ง ณ ขณะนั้น) ได้ร่วมวางแผน ตัดสินใจ และมีบทบาทในการนำขบวนการแรงงานบางส่วนที่เห็นด้วยกับแนวทางการเคลื่อนไหวทางการเมือง ในขณะที่มีผู้นำแรงงาน (เช่น พงศักดิ์ เปล่งแสง) ได้ร่วมอดข้าวประท้วงกับ ร.ต.ฉลาด วรจักร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ร่วมขึ้นเวทีปราศรัย ร่วมชุมนุมและเคลื่อนขบวนไปกับกลุ่มผู้ชุมนุม

แม้ว่าสมศักดิ์ได้มีบทบาทในฐานะแกนนำพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยซึ่งร่วมชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงก่อนเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และการชุมนุมดังกล่าวเป็นเหตุผลหนึ่งในการทำ รัฐประหาร เนื่องด้วยผลกระทบโดยตรงกับผู้ไ้แรงงานที่ทำให้ผู้นำของสมัชชาแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) ตัดสินใจเข้าร่วมคือ ผลจากการดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ตามคำกล่าวอ้างจาแถลงการณ์ของ สรส.) แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่เป็นเหตุผลสนับสนุนเพียงพอต่อการเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองของขบวนการแรงงานว่าเกิดจากผลกระทบกับแรงงานเป็นปัจจัยหลัก และบทบาทของแกนนำว่าเป็นตัวแทนของผู้ไ้แรงงานหรือเป็นเพราะบทบาทที่เคลื่อนไหวก่อนหน้านั้นมากกว่ากัน

อย่างไรก็ดี ช่วงเวลาของการรัฐประหารทั้ง 2 เหตุการณ์ ยังคงปรากฏบทบาทของผู้นำแรงงานในระดับสถานประกอบการที่เรียกร้องเพื่อสิทธิประโยชน์ของผู้ไ้แรงงานในความรับผิดชอบของตน กับบทบาทของผู้นำแรงงานที่ขับเคลื่อนในประเด็นแรงงานอยู่เสมอ เพียงแต่เปลี่ยนตัวบทบาทการนำไปตามยุคสมัย ดังเช่น วิไลวรรณ แซ่เตีย ประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (ในปี พ.ศ. 2557 คือ ชาลี ลอยสูง เป็นประธาน) แม้ว่าได้แสดงออกทางการเมืองร่วมด้วย แต่ยังคงเคลื่อนไหวในประเด็นแรงงานเป็นหลัก โดยเคลื่อนไหวในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 มีบทบาทนำในการเรียกร้องค่าจ้าง ร่างกฎหมายฉบับผู้ไ้แรงงาน การติดตามตรวจสอบการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม การเรียกร้อง นำขบวนเคลื่อนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น ทำเนียบรัฐบาล กระทรวงแรงงาน)



บริบทแรงงานในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร

ขบวนการแรงงานที่ปรากฏการเคลื่อนไหวในช่วงทั้งก่อนและหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 23 และกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 มีทั้งความเป็นเอกภาพและความแตกแยกภายในขบวนการแรงงาน ภายใต้แนวคิด อุดมการณ์ เป้าหมาย และผลจากความคิดทางการเมืองต่อการเข้าร่วมเคลื่อนไหวของ ขบวนการแรงงาน ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในวันแรงงานสากล การคัดค้านการแยกรัฐวิสาหกิจ ออกจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และการเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง

ขบวนการแรงงานที่มีเป้าหมายในการเรียกร้องหรือเคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกัน ยังคงมีปรากฏให้เห็น เช่น การร่วมกันเคลื่อนไหวกรณีการแยกรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ การคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับเครือข่ายอื่นได้เคลื่อนไหวชุมนุมประท้วงไม่ เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่ยังคงเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอก การให้อำนาจ วุฒิสมาชิกเพิ่มซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ โดยเฉพาะในสายทหารที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 และใน ท้ายที่สุดนำมาสู่การเข้าร่วมเคลื่อนไหวขับไล่พลเอกสุจินดา คราประยูร ออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี

เหตุการณ์การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ภายในขบวนการแรงงานกลับพบความแตกแยกและแตกขบวนตามความคิด ทางการเมือง กลุ่มหนึ่งนั้นเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก่อน เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร เพื่อขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเคลื่อนไหวต่อต้านการรัฐประหาร และรวมกลุ่มกับกลุ่มทางการเมืองในนาม ของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ ความแตกแยกของขบวนการแรงงาน ปรากฏผ่านความคิดทางการเมือง ซึ่งแตกต่างไปจากการเคลื่อนไหวในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ความเป็นเอกภาพหลักของขบวนการแรงงานเริ่มต้นจากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ขยายไปสู่ขบวนการแรงงานภาคเอกชนที่ไม่เห็นด้วยกับ แนวคิดของรัฐบาลและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มาร่วมเคลื่อนไหวทางการเมือง แต่บทบาทหลักในการเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองยังคงเป็นขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจอย่าง มีนัยสำคัญ

ไม่ว่าบริบททางการเมืองจะเปลี่ยนไปอย่างไร การแตกขบวนการแรงงานในการจัด กิจกรรมในวันสำคัญของผู้ใช้แรงงานโดยตรงคือวันแรงงานสากล (1 พฤษภาคม ของทุกปี) มีการ แบ่งแยกขบวนกันอย่างชัดเจน มานับตั้งแต่หลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่มีรอยร้าว ภายในขบวนการแรงงานอยู่แล้วอันเป็นผลจากการชิงบทบาทนำและขบวนการแรงงานที่ได้รับการ

สนับสนุนจากรัฐบาลกับขบวนการแรงงานที่เคลื่อนไหวในเชิงชั่วคราวข้ามกับรัฐบาล นำมาสู่การแยกกันจัดเวทีวันแรงงานสากลนับแต่นั้นเป็นต้นมา เช่นเดียวกับเหตุการณ์วันแรงงานสากลประจำปี พ.ศ. 2534 ขบวนการแรงงานในรูปสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานเป็นกลุ่มหลักในการจัดงานร่วมกับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล แต่เนื่องด้วยผลของการรัฐประหารที่ทำให้เกิดการแยกสลายขบวนการแรงงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งนั้นเป็นสมาชิกอยู่ในสภาองค์กรลูกจ้างกลับไม่สามารถเข้าร่วมจัดกิจกรรมวันแรงงานด้วยได้ ภายในสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานทั้ง 6 แห่ง ก็แตกกัน โดยเฉพาะกลุ่มของนายทอง โพธิ์อ่าน ประธานสภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ขอแยกไม่จัดงานร่วมกับกลุ่มสภาองค์กรลูกจ้างที่ให้การสนับสนุนและไม่ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านต่อการกระทำของรัฐบาล และถือเป็นการแตกขบวนการแรงงานในหลายเวทีที่จัดกิจกรรมอย่างกระจัดกระจาย รวมไปถึงอดีตสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจก็เช่นเดียวกัน ประกอบกับการยังไม่ยกเลิกกฎอัยการศึก (ยกเลิกในวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2534) ส่งผลให้ขบวนการแรงงานเคลื่อนไหวในประเด็นการเมืองได้ไม่เต็มที่นัก แม้จะมีหลุดรอดในบางเวทีก็ตาม

การแตกขบวนในวันแรงงานสากลประจำปี พ.ศ. 2548-2549 ทั้งก่อนและหลังการรัฐประหาร ก็มีสภาพไม่แตกต่างกัน แต่ชัดเจนตรงที่แยกออกเป็น 2 เวที และจัดกิจกรรมในบริเวณใกล้เคียงกัน กลุ่มสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานยังคงเป็นกลุ่มหลักในการจัดกิจกรรมวันแรงงานสากลร่วมกับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ ในขณะที่อีกกลุ่มเป็นขบวนการแรงงานที่ส่วนใหญ่ล้วนเคลื่อนไหวทางการเมืองกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย อย่างสัมพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย กลุ่มย่าน และเครือข่ายแรงงานต่าง ๆ ขบวนการแรงงานเหล่านี้มีการเคลื่อนไหวในประเด็นแรงงานเนื่องจากผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ความไม่โปร่งใสในการบริหารกองทุนประกันสังคม การไม่สนใจในปัญหาข้อเรียกร้องของแรงงาน การไม่ให้ความสำคัญในการจัดตั้งสถาบันความปลอดภัยให้กับผู้ใช้แรงงาน รวมไปถึงการไม่คุ้มครองแรงงานทั้งกรณีแรงงานเหมาช่วง ค่าจ้างขั้นต่ำ การถูกเลิกจ้าง ทำให้ขบวนการแรงงานที่เคลื่อนไหวในประเด็นที่โจมตีและติดตามตรวจสอบรัฐบาล ผ่านการเคลื่อนไหวในหลายรูปแบบได้รวมกลุ่มกันจัดกิจกรรมในบริเวณใกล้เคียงกัน เพียงแต่เป้าหมายของกลุ่มนี้คือการไปปราศรัยที่หน้าทำเนียบรัฐบาล ในขณะที่ขบวนการแรงงานที่จัดกิจกรรมกับรัฐบาลมีเป้าหมายในการไปฟังปราศรัยของนายกรัฐมนตรีหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายที่ท้องสนามหลวงและเน้นการจัดกิจกรรมงานรื่นเริงให้กับผู้ใช้แรงงานที่เข้าร่วมงานเป็นหลัก



ยุทธวิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน

ยุทธวิธีที่ขบวนการแรงงานใช้ในการเคลื่อนไหวช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 มีรูปแบบทั้งเหมือนและแตกต่างกันกับการเคลื่อนไหวในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ทั้งการเข้าร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองและประเด็นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานโดยตรง ด้วยยุทธวิธีต่าง ๆ ประกอบด้วย การยื่นข้อเรียกร้อง แลกเปลี่ยน การนัดหยุดงาน ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นแรงงานหรือการเมือง การเคลื่อนไหวของผู้นำแรงงานต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและคณะรัฐประหาร การเข้าร่วมเคลื่อนไหวและยุทธวิธีการแสดงออกของกลุ่มผู้ใช้แรงงานกับกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองอื่น ๆ การติดตามทวงถามผ่านเหตุการณ์รำลึกหรือครบรอบเหตุการณ์สำคัญ และวันสำคัญต่าง ๆ ทั้งการเมืองและระดับสากล และติดตามทวงถามความคืบหน้าของข้อเรียกร้องเดิม การใช้มติที่ประชุมกลุ่มองค์กร สมาพันธ์ สหภาพ หรือเครือข่ายแรงงานต่าง ๆ เพื่อตัดสินใจในรูปแบบหรือวิธีการที่จะใช้ในการเคลื่อนไหว การนัดหยุดงาน การให้ข้อมูล ชี้แจง จัดทำเอกสารเผยแพร่ เกี่ยวกับเหตุผลในการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงาน การรวบรวมรายชื่อบุคคลหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ไม่เห็นด้วยหรือต้องการคัดค้านในประเด็นที่ตัวแทนขบวนการแรงงานต่าง ๆ การแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ที่สื่อถึงการเคลื่อนไหวเรียกร้อง การเคลื่อนไหวไปยังพื้นที่เป้าหมายและการปิดล้อม การขอเข้าไปมีส่วนร่วมหรือสังเกตการณ์ การรับฟังการพิจารณา แลกเปลี่ยนนโยบาย การประชุมของผู้บริหาร การจัดสัมมนา เสวนา ประชุม อภิปราย รมรงค์ รับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการใช้กระบวนการยุติธรรมของขบวนการแรงงานในการยื่นฟ้องหน่วยงานหรือบุคคลที่ทำให้เกิดความเสียหายหรือมีกระทำความผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานโดยตรง เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เกิดการฟ้องร้องในช่วงเหตุการณ์ทั้ง 2 เหตุการณ์ การบริหารกองทุนประกันสังคมที่ผิดวัตถุประสงค์ ฟ้องร้องโดยคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้น

ยุทธวิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานจากทั้งสองช่วงเหตุการณ์รัฐประหารที่แตกต่างกันด้วยปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อม สถานการณ์ทางการเมือง การติดต่อสื่อสารและการรับรู้ข้อมูลของประชาชน ที่มีช่องทางของการสื่อสารในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยเฉพาะการมีสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อออนไลน์ ที่วิภาวดี ขุมชน ซึ่งเป็นช่องทางเลือกในการสื่อสารมากกว่าสื่อสารผ่านหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ โทรศัพท์ ที่ไม่มีระบบออนไลน์ติดตั้งอยู่ในเครื่องในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานได้รับรู้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะขบวนการแรงงานเท่านั้น ยังรวมถึงประชาชนทั่วไป แม้ว่าจะรูปแบบการเคลื่อนไหวของขบวนการ

แรงงานในช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จะมีรูปแบบไม่ได้แตกต่างกันเท่าใดนัก แต่การรับรู้ของผู้ใช้แรงงานในระดับที่มีโชกเงนนำและคนกลุ่มอื่นมีการขยายวงแตกต่างกัน

สรุป

ดังนั้น ปัจจัยที่มีส่วนสนับสนุนรูปแบบและยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานในช่วงเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และช่วงเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งสะท้อนให้เห็นบทบาทของขบวนการแรงงานที่มองได้จากภายในและภายนอกขบวนการแรงงาน ไม่ว่าจะเป็น บทบาทของผู้นำแรงงาน ความเป็นเอกภาพและความแตกแยกภายในขบวนการแรงงาน โดยเฉพาะการแตกขบวนในวันแรงงานสากล ผลกระทบทางกฎหมาย โดยมีปัจจัยแวดล้อมที่สนับสนุนต่อการตัดสินใจ(เข้าร่วม)เคลื่อนไหวทั้งในมิติการเมืองและแรงงานในช่วงก่อนและหลังการรัฐประหาร ทั้งเหตุผลและผลของการรัฐประหารที่กระทบต่อขบวนการแรงงาน บรรยากาศทางการเมืองต่อการเปิดพื้นที่ในการแสดงบทบาทของขบวนการแรงงาน บริบททางสังคมทั้งการรับรู้และสื่อสารถึงผู้ใช้แรงงาน ประชาชนทั่วไป รัฐบาล และผู้บริหารทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศ บริบททางเศรษฐกิจที่ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเรียกร้องด้านแรงงานเป็นหลัก อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาที่ได้จากการเรียบเรียงและรวบรวมข้อมูลที่แสดงการปรากฏตัวของขบวนการแรงงาน (ผู้นำแรงงาน ผู้ใช้แรงงาน และนักวิชาการ) ในช่วงเหตุการณ์รัฐประหารทั้ง 2 เหตุการณ์ ยังคงรูปแบบและวิธีการเคลื่อนไหวที่ไม่ได้แตกต่างกันนัก แต่ด้วยบริบทและสภาพแวดล้อมในยุคสมัยเอื้อให้ขบวนการแรงงานได้ถูกสื่อและรับรู้ได้หลากหลายช่องทางมากยิ่งขึ้น แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ขบวนการแรงงานยังคงไม่หายไปไหนจากการเข้าไปมีส่วนร่วมเคลื่อนไหวทางการเมืองในเชิงการต่อต้านรัฐบาลมากกว่าการเข้าร่วมแสดงพลังในการสนับสนุนรัฐบาลหรือผู้ที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง

บรรณานุกรม

- กรรณชญา พูนพนิช และ สังคิต พิริยะรังสรรค์ (บก.). (2534). **เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักสหภาพแรงงาน**. กรุงเทพฯ : มูณินิพีริตริช เอแบรท.
- ฉลอง สุนทรวาณิชย์, สุวิมล รุ่งเจริญ, ศักดินา จัตรกุล ณ อยุธยา และ สมาน แจ่มบุรี (บก.). (2541). **ประวัติศาสตร์แรงงานไทย (ฉบับกึ่งศตวรรษกรรมกร)**. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ชาคริต ชุ่มวัฒนะ. (2546). **ชีวิตและสังคมชนชั้นแรงงานอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 19 (The English Working-Class in the Nineteenth Century: A Social Life)**. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภะ
การพิมพ์.

โชคชัย สุทธาเวศ. (2549). **แรงงานกับการเมือง และสังคมประชาธิปไตย : ทฤษฎีและพรรค**.
กรุงเทพฯ : มูลนิธิไพศาล ธวัชชัยนันท์.

_____. (2543). **โลกทัศน์แรงงาน: ขบวนการแรงงาน. นครปฐม : กองทุนรวมพันธุ์
สืวยะวิโรจน์,**

นิคม จันทร์วิฑูร. (2536). **แรงงานไทยจาก รสช. ถึง ชวน 2**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ ฟรีดริคเอบ์รท์.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2542). **ขบวนการสหภาพแรงงานไทย จาก รสช. ถึงยุค IMF**. กรุงเทพฯ
: มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์.

_____. (2550). **จับชีพจรการเคลื่อนไหวแรงงาน ปี 2549**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ
อารมณ พงศ์พจน์.

พฤทธิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว. (2544). **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ (British Parliamentary
Democracy)**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมศักดิ์ โกศัยสุข. (2536). **ขบวนการแรงงานกับพฤษภาทมิฬ**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริคเอบ์รท์.

สุรพล ปธานวนิช. (2544). **แนวคิดและปรากฏการณ์ด้านแรงงาน**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ ฟรีดริค เอเบิร์ต.

ฮาเก็น คู, เขียน. (2552). **แรงงานเกาหลี: วัฒนธรรมและการเมืองว่าด้วยการก่อตั้งทางชนชั้น**. แปล
โดย ธัญลักษณ์ เหลืองวิสุทธิ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิภาษา. (ต้นฉบับพิมพ์ปี 2001).

Cho Young-rae (เขียน). (2552). **ไม้ขีดแก้วเดียว เปลี่ยนสังคมเกาหลี : อดีตชีวิต ชู แท-อิล**. แปล
โดย จรรยา ยิ้มประเสริฐ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิประชาธิปไตยเกาหลี.

Asian Productivity Organization. (1996). **Labor-Management Cooperation: from Labor
Disputes to Cooperation**. Japan : Asian Productivity Organization.

Thorpe, Andrew. (1997). **A History of the British Labour Party**. London : Macmillan Press.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

แนวทางการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชนในการสร้างความเข้มแข็ง กรณีศึกษา ชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

จิรัฐ ขวนชม*

นงลักษณ์ โพธิ์ไพจิตร**

กฤษณพร ประสิทธิ์วิเศษ***

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชน วัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยเป็นการวิจัยแบบผสมผสานประกอบด้วยการวิจัย เชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลการวิจัยเชิงปริมาณ จำนวน 296 ราย การสุ่มตัวอย่าง โดยวิธีจับสลาก การเก็บข้อมูลใช้แบบสอบถาม สำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลประกอบไปด้วย ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการ ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการและผู้อำนวยการของกรมการพัฒนาชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการพระราชดำริโดยวิธีการแบบเจาะจง รวมทั้งสิ้นจำนวน 24 ราย การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก ผลการวิจัยพบว่าการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชน ในด้านความมั่นคง และความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สิน จัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัย ด้านยาเสพติดร่วมคิดและวางแผนเพื่อให้คนในชุมชนได้รู้ถึงภัยยาเสพติดและหลีกเลี่ยง ด้านเศรษฐกิจ หาศูนย์บริการที่เป็นแหล่งในการจำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์ให้กับเกษตรกรที่อยู่ในชุมชนและส่งเสริมให้คนในชุมชนได้มีการดำเนินวิถีชีวิตเศรษฐกิจพอเพียง

คำสำคัญ: บทบาทผู้นำชุมชน/ชุมชนวัดญาณสังวราราม/จังหวัดชลบุรี

* คร., ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

*** คร., คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต



The Development Guideline of Community Leader Role's for Empowerment Case Study of Watyanasangvararam Community Banglamung District Chonburi Province

Jirat Chuanchom *

Nongluck Popichit **

Gritsanaporn Prasitwisate ***

Abstract

The research objectives are to study the development guideline of community leader role's for empowerment Watyanasangvararam community Banglamung district Chonburi Province. This study conducted mixed method research, quantitative and qualitative researches. Through questionnaire, quantitative data are collected from 296 people. Convenience sampling is used to select them. Through in depth interview, qualitative data are collected from 24 people related to the royal project. Those 24 people are selected based on purposive sampling. The results found as follows. The development leaders should hold activities promoting local security such as friends warning, and voluntary police to seek for local participation the drugs development leaders may hold activities with local people to brainstorm and make plans so that local people can realize the danger of drugs. To be number one is an example. The economic development leaders should provide service center to distribute and sell some products to local agriculturists. Moreover, local leaders should promote sufficient economy

Keyword: Community Leader role's/ Watyanasangvararam Community/ Chonburi Province

บทนำ

ชุมชนเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มคนทั้งชนบทและเมือง หมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด ในอาชีพหนึ่งหรือในความสนใจร่วมกันของคนหลายอาชีพจากหลายแห่งหลายพื้นที่การรวมตัวกันทั้งที่เป็นมูลนิธิ เป็นสหกรณ์ สมาคม การเสริมสร้างให้ชุมชนมีการรวมตัวอย่าง

* Ph.D., Assistant Professor, Faculty of Management Science, Rajabhat Suan Dusit University

** Assistant Professor, Faculty of Management Science, Rajabhat Suan Dusit University

*** Ph.D., Faculty of Management Science, Rajabhat Suan Dusit University

เข้มแข็งมาร่วมคิดร่วมเรียนรู้สู่การปฏิบัติ มีกระบวนการเรียนรู้และการจัดการองค์ความรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตบนฐานทรัพยากร ภูมิปัญญา ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกระแสรับสั่งเมื่อ วันที่ 18 กรกฎาคม 2517 ที่ว่า

“การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือ ความพอมีพอกิน พอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่เบื้องต้นก่อนโดยใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เมื่อได้พัฒนาบนความมั่นคงพอสมควรและปฏิบัติได้แล้ว ค่อยสร้างความเจริญและฐานะเศรษฐกิจขั้นสูงในลำดับต่อไป”

เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2525 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินไปยังวัดญาณสังวราราม และพระราชทานพระราชดำริ ดังนี้ “ให้มีการพัฒนาที่ดินบริเวณติดต่อกับวัดญาณสังวราราม เพื่อเป็นแหล่งพัฒนาการเกษตร ชุมชน วัดญาณสังวราราม เป็นชุมชนหนึ่งที่ตั้งอยู่ที่ตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของคนในท้องถิ่น โดยมีคุณถนอม จุฑาผล (ผู้ใหญ่บ้านนาจอมเทิม ตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี) ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 กล่าวว่า

“ชุมชนวัดญาณสังวราราม ประสบปัญหาทางด้านของปัจจัยการผลิตและ แหล่งศัตรูพืชแต่ในส่วน of ชุมชนได้มีการดำเนินการเกษตรแบบยั่งยืนโดยปราศจากสารเคมี ในช่วงที่ผ่านในพื้นที่ของชุมชนวัดญาณสังวราราม ได้จัดงานมหกรรมเกษตรธรรมชาติ ซึ่งภายในงานได้จัดกิจกรรมนิทรรศการเทิดพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “การน้อมนำแนวพระราชดำริสู่การปฏิบัติ” เป็นการแสดงและจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรของกลุ่มเกษตรกรธรรมชาติ ที่ทำให้ชุมชนต้องพึ่งพาตนเอง และพาชุมชนของตนเองอยู่รอด ซึ่งอนาคตของชุมชนก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น (People’s participation)”

จากสภาพการณ์ที่กล่าวมา จึงเป็นสิ่งที่ทำให้คณะผู้วิจัยมีความสนใจและกำหนดประเด็นคำถามว่า ผู้นำชุมชนจะมีแนวทางการพัฒนาบทบาทตนเองอย่างไร ในการส่งเสริมและพัฒนาชุมชนของตนเอง ให้อยู่รอดภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นคนในชุมชนที่มีต่อบทบาทและศักยภาพของผู้นำชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคนในชุมชนที่มีต่อความพร้อมชุมชน วัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ในการพัฒนาเป็นชุมชนชนเข้มแข็ง

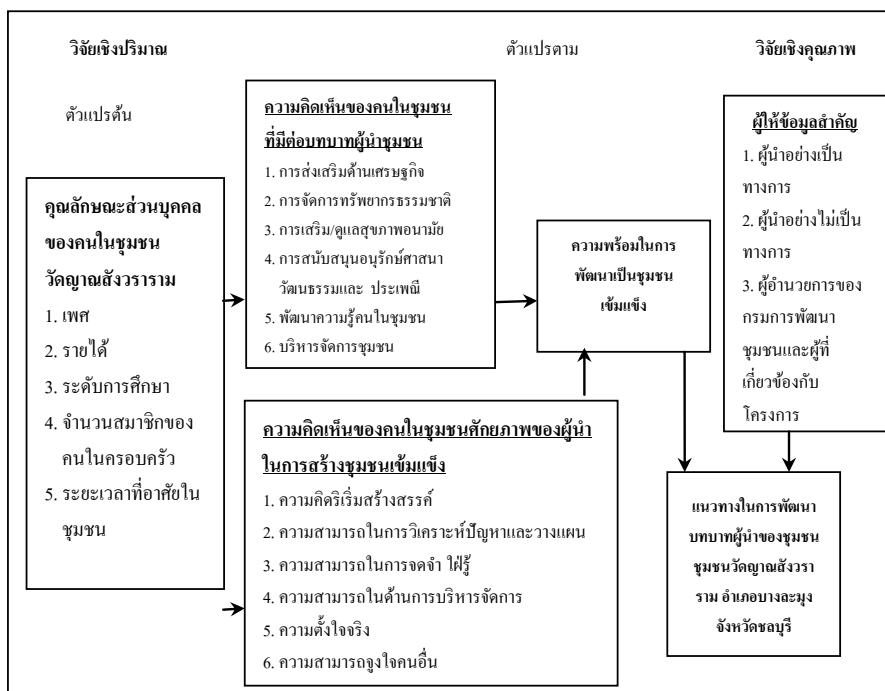


3. เพื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนที่แตกต่างกันที่มีความคิดเห็นต่อบทบาทผู้นำในชุมชนและศักยภาพของผู้นำในการสร้างชุมชน
4. เพื่อศึกษาบทบาทผู้นำในชุมชนที่มีต่อความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง และ ศักยภาพของผู้นำชุมชนที่มีต่อความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง
5. เพื่อหาแนวทางการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น

คำถามการวิจัย

1. ความคิดเห็นคนในชุมชนที่มีต่อบทบาทและศักยภาพของผู้นำชุมชน วัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรีเป็นอย่างไร
2. ความคิดเห็นของคนในชุมชนที่มีต่อความพร้อมชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ในการพัฒนาเป็นชุมชนเข้มแข็งเป็นอย่างไร
3. คุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อบทบาทผู้นำในชุมชนที่แตกต่างกันอย่างไร และคุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อศักยภาพของผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็งที่แตกต่างกันอย่างไร
4. บทบาทผู้นำในชุมชนที่มีต่อความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็งในทิศทางใด และ ศักยภาพของผู้นำชุมชนที่มีต่อความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็งในทิศทางใด
5. แนวทางการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้นมีลักษณะอย่างไร

กรอบแนวคิด



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยแบบผสมระหว่างเชิงปริมาณและคุณภาพ ดังนี้

1. ประชากรและตัวอย่าง

การวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากร คือ ผู้อาศัยอยู่ในชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี จำนวน 1,133 คน (อ้างถึง สำนักงานทะเบียน อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2555 จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง)

กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี สำหรับการสุ่มตัวอย่าง (Sampling) โดยวิธีจับสลาก (Lottery) เป็นการสุ่มตัวอย่างจากประชากรเนื่องจากประชากรมีจำนวนน้อย จำนวน 296 คน ใช้สูตรการคำนวณขนาดตัวอย่างจากสูตรคำนวณของ ทาโร ยามานะ (Taro Yamane, 1973, p. 125)



การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูล ประกอบไปด้วย ผู้นำชุมชนของวัดญาณที่เป็นทางการ ผู้นำชุมชนของวัดญาณที่ไม่เป็นทางการ และผู้อำนวยการของกรมการพัฒนาชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการพระราชดำริ รวมทั้งสิ้น 24 คน

2. การเก็บและรวบรวมข้อมูล

การวิจัยเชิงปริมาณ

เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม ซึ่งค่าความเชื่อมั่นภาพรวมเท่ากับ .9902 โดย แบ่งออกเป็น 4 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับคุณลักษณะส่วนบุคคล จำนวน 6 ข้อ ไม่คำนวณค่าความเชื่อมั่น

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับบทบาทผู้นำในชุมชน จำนวน 28 ข้อ ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .9778

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับศักยภาพและสมรรถนะของผู้นำ จำนวน 29 ข้อ ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .9862

ตอนที่ 4 แบบสอบถามเกี่ยวกับองค์ประกอบการพัฒนาเป็นชุมชนเข้มแข็ง จำนวน 11 ข้อ ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .9368

การวิจัยเชิงคุณภาพ

เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ โดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In – depth Interview)

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเชิงปริมาณ

สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

สถิติที่ใช้ในการทดสอบสมมติฐาน การทดสอบค่า t - test ใช้ทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยระหว่าง 2 กลุ่มเพื่อใช้ทดสอบสมมติฐาน สำหรับการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One way ANOVA) เปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่มากกว่า 2 กลุ่มขึ้นไป

การวิจัยเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการสรุปการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่าเพื่อศึกษาศึกษาความคิดเห็นคนในชุมชนที่มีต่อบทบาทของผู้นำชุมชน ศักยภาพของผู้นำชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นต่อบทบาทผู้นำชุมชนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ความคิดเห็นของคนในชุมชนที่มีต่อการอนุรักษ์ศาสนาวัฒนธรรมและประเพณีเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ การส่งเสริม/ดูแลสุขภาพ อนามัยและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มาเป็นอันดับสุดท้าย สำหรับ ศักยภาพของผู้นำชุมชน ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นต่อศักยภาพของผู้นำชุมชนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ความตั้งใจจริง เป็นอันดับแรก รองลงมา คือ การรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใหวพริบ ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา มาเป็นอันดับสุดท้าย ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 บทบาทและศักยภาพของผู้นำชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

บทบาทผู้นำชุมชน	$\bar{X}$	SD	ศักยภาพของผู้นำชุมชน	$\bar{X}$	SD
1. ด้านเศรษฐกิจ	3.51	.85	1. ความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ใหวพริบ	3.44	.80
2. การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ	3.55	.86	2. ความสามารถในการ การวิเคราะห์ปัญหา	3.44	.73
3. การส่งเสริม/ดูแล สุขภาพอนามัย	3.59	.78	3. ความสามารถในการ จดจำ ใฝ่รู้	3.45	.80
4. การอนุรักษ์ศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี	3.60	.76	4. ความสามารถในการ ด้านการบริหารจัดการ	3.51	.79
5. พัฒนาความรู้คนในชุมชน	3.46	.75	5. ความตั้งใจจริง	3.67	.84
6. บริหารจัดการชุมชน	3.50	.79	6. ความสามารถจูงใจผู้อื่น	3.46	.73
7. ความมั่นคงปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน	3.26	.91	7. การรับฟังความ คิดเห็นของผู้อื่น	3.54	.84
รวม	3.49	.69	รวม	3.50	.69



ความคิดเห็นของคนในชุมชนที่มีต่อความพร้อมชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอ บางละมุง จังหวัด ชลบุรี ในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง พบว่าคนในชุมชนมีอิสระในการเลือกผู้นำชุมชน และผู้แทนชุมชนด้วยตนเอง มาเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ คนในชุมชนมีเครือข่ายความร่วมมือ กับหมู่บ้าน/ชุมชน ท้องถิ่น หน่วยงาน และบุคคลต่างๆ และ คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการ แก้ไขปัญหาและการพัฒนาชุมชน คนในชุมชนมีการวางแผนในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งให้ สมาชิกทุกๆ คน ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาเป็นอันดับสุดท้าย ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความพร้อมชุมชนวัดญาณสังวราราม อำเภอ บางละมุง จังหวัดชลบุรี ในการพัฒนาชุมชน เป็นชุมชนเข้มแข็ง

องค์ประกอบการพัฒนาเป็นชุมชนเข้มแข็ง	$\bar{X}$	SD
1. คนในชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของ ตนเองได้	3.67	.79
2. คนในชุมชนมีความเอื้ออาทรต่อกันและรักในชุมชนของตนเอง	3.69	.84
3. คนในชุมชนมีอิสระในการเลือกผู้นำชุมชน และผู้แทนชุมชนด้วย ตนเอง	3.72	.89
4. คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและทำงานร่วมกันอย่าง ต่อเนื่อง โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน	3.60	.89
9. คนในชุมชนมีเครือข่ายความร่วมมือกับหมู่บ้าน/ชุมชน ท้องถิ่น หน่วยงานและบุคคลต่างๆ	3.56	.80
10. มีการใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด	3.57	.89
11. คนในชุมชนมีความรู้เรื่องการดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง	3.67	.93
รวม	3.62	.71

เพื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนที่แตกต่างกันที่มีความคิดเห็นต่อบทบาทผู้นำในชุมชนและศักยภาพของผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็ง จากการทดสอบสมมติฐานงานวิจัย คุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนจำแนกตาม เพศ รายได้ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทผู้นำในชุมชนที่ไม่แตกต่างกัน สำหรับคุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนจำแนกตาม จำนวนสมาชิกของคนในครอบครัวแตกต่างกันแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทผู้นำในชุมชนที่แตกต่างกัน



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

คุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนจำแนกตาม เพศ รายได้ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับศักยภาพของผู้นำที่ไม่แตกต่างกัน สำหรับคุณลักษณะส่วนบุคคลของคนในชุมชนจำแนกตาม จำนวนสมาชิกของคนในครอบครัวแตกต่างกันแตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับศักยภาพของผู้นำที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยนำมาทำการสรุปสมมติฐานดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การทดสอบสมมติฐานงานวิจัย

คุณลักษณะส่วนบุคคล	บทบาทผู้นำในชุมชน		ศักยภาพของผู้นำ	
	เป็นไปตามสมมติฐาน	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน	เป็นไปตามสมมติฐาน	ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน
เพศ	✓		✓	
รายได้	✓		✓	
ระดับการศึกษา	✓		✓	
จำนวนสมาชิกของคนในครอบครัว		✓		✓
ระยะเวลาที่อยู่ในชุมชน	✓		✓	

*ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05

เพื่อศึกษาบทบาทผู้นำในชุมชน และ ศักยภาพของผู้นำชุมชนที่มีต่อความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง ผลการวิเคราะห์สมมติฐาน พบว่า บทบาทผู้นำ และ ศักยภาพของผู้นำชุมชนในชุมชนมีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (r) มีค่าเท่ากับ .721 และ .740 ตามลำดับ กล่าวคือ บทบาทผู้นำ และ ศักยภาพของผู้นำชุมชนมีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็งในระดับสูง ดังตารางที่ 4



ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทผู้นำในชุมชนในภาพรวมกับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง

ตัวแปร	ความพร้อมในการพัฒนาชุมชน เป็นชุมชนเข้มแข็ง
บทบาทผู้นำในชุมชน	.721(**)
ศักยภาพของผู้นำชุมชน	.740(**)

เพื่อหาแนวทางการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชน วัดญาณสังวราราม อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ให้มีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น

จากการดำเนินการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำให้ได้แนวทางการพัฒนาบทบาทผู้นำชุมชน ดังนี้

1. ด้านความมั่นคงและความปลอดภัยชีวิตและทรัพย์สินเป็นบทบาทที่สำคัญที่ผู้นำชุมชนต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากคนในชุมชนมีความคิดเห็นในข้อนี้อยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้นต้องมีการเฝ้าระวังและมีการจัดระบบการสำรวจความปลอดภัยให้กับคนในชุมชนและมีการป้องกันภัยจากโจรผู้ร้ายที่จะเป็นภัยต่อคนในชุมชน ควรมีการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัย เช่น กิจกรรมเพื่อนบ้านเตือนภัย กิจกรรมอาสาสมัครตำรวจบ้านเพื่อแสวงหาความร่วมมือกับคนในชุมชน

2. ด้านยาเสพติด ชุมชน เป็นบทบาทที่สำคัญที่ผู้นำชุมชนต้องให้ความสำคัญเนื่องจากยาเสพติดเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขถ้ายาเสพติดมีอยู่ภายในชุมชนจะส่งผลให้เยาวชนหรือคนในชุมชนคิดยาเสพติด ดังนั้น ผู้นำชุมชนอาจจะจัดกิจกรรมร่วมกับคนชุมชนในการร่วมคิดและวางแผนจัดกิจกรรมที่สามารถจัดทำได้ คือ กิจกรรมทูปีนัมเบอร์วัน (To be Number one)

3. ด้านเศรษฐกิจ เป็นบทบาทที่สำคัญที่ผู้นำชุมชนต้องให้คนในชุมชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่ตนเองดูแลให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมให้คนในชุมชนผลิตสินค้าเกษตรปลอดสารพิษในชุมชนให้มีมาตรฐานและจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน นอกจากนี้ยังต้องหาศูนย์บริการที่เป็นแหล่งในการจำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์ให้กับเกษตรกรที่อยู่ในชุมชน อีกทั้งส่งเสริมให้คนในชุมชนได้มีการดำเนินวิถีชีวิตเศรษฐกิจพอเพียง

4. การพัฒนาทางด้านความรู้ของคนในชุมชน โดยการส่งเสริมให้คนในชุมชนมีความรู้ที่เพิ่มมากขึ้นโดยการส่งเสริมกระบวนการจัดการความรู้ของชุมชนโดยการส่งเสริมให้ชุมชนได้มีการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ของชุมชน

อภิปรายผล

จากข้อมูลเชิงปริมาณ บทบาทผู้นำชุมชนในด้านการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมาก อีกทั้ง ผลจากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า ผู้นำชุมชนได้กล่าวว่าคนในชุมชนมีการรวมกลุ่มเพื่อสร้างอาชีพเสริม โดยใช้ผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในชุมชนมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อจำหน่าย นอกจากนี้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการผลิต และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐในเรื่องของแนวทางการบริหารจัดการกองทุน เป็นไปในทิศทางเดียวกับบทความวิจัยของธนาวุฒิปิมพัก และ จันทนา ฤทธิ์สมบูรณ์ (2557, น.1) กล่าวว่า ข้อสำคัญชุมชนควรยึดโดยการผลิตผลิตภัณฑ์โดยใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ในท้องถิ่น เน้นการจ้างงานในชุมชน ความสามัคคีปรองดอง และช่วยเหลือเกื้อกูลกัน

จากข้อมูลเชิงปริมาณ บทบาทผู้นำชุมชนในด้านการส่งเสริมด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมาก อีกทั้ง ผลจากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า ผู้นำชุมชนมีการนำคนในชุมชนร่วมทำงานกับเจ้าหน้าที่ดูแลพื้นที่อนุรักษ์นอกจากจะมีการปลูกป่าเพิ่มพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ป่าสงวนคนในชุมชนยังช่วยกันดูแลไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนให้เกษตรกรทำการเกษตรโดยลดสารเคมีที่นำมาเพาะปลูกพืช อีกทั้ง เป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของกรมพัฒนาชุมชน (2551) ที่ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำชุมชนด้านการจัดการทรัพยากร ผู้นำชุมชนส่งเสริมให้คนในชุมชนมีการดูแลทรัพยากรธรรมชาติปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่และเตรียมระบบโครงสร้างพื้นฐานเพียงพอต่อความต้องการของคนในชุมชน

จากข้อมูลเชิงปริมาณ บทบาทผู้นำชุมชนในด้านการส่งเสริมด้านการส่งเสริม/ดูแลสุขภาพอนามัยอยู่ในระดับมาก อีกทั้ง ผลจากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า ผู้นำชุมชนมีการทำงานร่วมกับโรงพยาบาลที่อยู่ในพื้นที่ในการช่วยกันดูแลสุขภาพของคนในชุมชนได้รับการดูแลสุขภาพจากโรงพยาบาลวัดญาณฯ เป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของกรมพัฒนาชุมชน (2551) ที่ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำทางด้านสุขภาพอนามัยมีการป้องกันโรคที่จะเกิดขึ้นกับคนในชุมชนและการให้คนในชุมชนดูแลสุขภาพด้วยตนเอง

จากข้อมูลเชิงปริมาณ บทบาทผู้นำชุมชนในด้านการส่งเสริมด้านการอนุรักษ์ศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมาก อีกทั้งจากข้อมูล การสัมภาษณ์พบว่า คนในชุมชนจะให้ความสำคัญและร่วมจัดกิจกรรมและประเพณีทางศาสนาและเดินทางเข้าวัดมาบพิททองเพื่อประกอบกิจกรรมทางศาสนา เป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของกรมพัฒนาชุมชน (2551) ที่ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำชุมชนด้านศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี ผู้นำชุมชนส่งเสริมให้คนในชุมชนนับถือศาสนาที่ยึดเหนี่ยวจิตใจและสืบสานวัฒนธรรมประเพณีของชุมชน



จากข้อมูลเชิงปริมาณ บทบาทผู้นำชุมชนในด้านบริหารจัดการชุมชนความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมากอีกทั้งจากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า ผู้นำแต่ละชุมชนจะทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนชุมชนของตนเองและนำปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนมานำเสนอในเวทีประชาคม อีกทั้งเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของสนธยา พลศรี (2550, น. 100 -103) ที่ได้กล่าวถึงการที่ชุมชนจะพัฒนาได้ต้องยึดหลักหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนในการพัฒนาชุมชนในทุกขั้นตอน เพื่อเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชน

จากข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับบทบาทผู้นำชุมชนในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง อีกทั้งจากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า ผู้นำในชุมชนมีหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยของคนในชุมชนทางสถานีตำรวจใหญ่จะร่วมกับคนในชุมชนจัด “โครงการ โคบัง” เพื่อดูแลความปลอดภัยโดยทางตำรวจจากสถานีตำรวจใหญ่จะเป็นที่เลี้ยงและให้คำแนะนำและร่วมตรวจพื้นที่กับตำรวจอาสาสมัครท้องถิ่นกับแนวคิดที่ว่าผู้นำชุมชนต้องดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ผู้นำชุมชนส่งเสริมการป้องกันรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน อีกทั้ง เป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของกรมพัฒนาชุมชน (2551) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำชุมชนในการป้องกันรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชุมชนและการป้องกันภัยธรรมชาติ

จากข้อมูลเชิงปริมาณในด้านศักยภาพของผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็งในข้อความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไหวพริบ ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับแนวคิดของสุเทพ พงศ์ศรีรัตน์ (2544, น. 124-125) กล่าวถึง ศักยภาพผู้นำไว้ว่าศักยภาพในด้านมนโทัศน์ (Conceptual skill) ความคิดสร้างสรรค์ การจัดการองค์กร การจัดการปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ผลจากการข้อมูลเชิงปริมาณ ด้านศักยภาพของผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็งในข้อความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับแนวคิดของสมนึก ปัญญาสิงห์ (2532) ได้กล่าวว่า ผู้นำองค์กรหรือแกนนำที่มีศักยภาพและประสบความสำเร็จและมักจะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนส่วนใหญ่ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา และวางแผนแก้ไขทั้งในระยะสั้น ระยะยาวคิดรอบด้าน และบูรณาการสู่การปฏิบัติได้

จากข้อมูลเชิงปริมาณ ด้านศักยภาพของผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็ง ในข้อความสามารถจูงใจผู้อื่น ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับแนวคิดของบัญญัติ และคณะ (2537) ได้กล่าวว่าแรงจูงใจและยึดเหนี่ยวให้ชุมชนสามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเข้มแข็ง และเป็นจุดแข็งของชุมชน โดยมีพื้นฐานร่วมกันจากวัฒนธรรมชุมชนและร่วมกันแก้ไขปัญหา

จากข้อมูลเชิงปริมาณ ด้านศักยภาพของผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็งในข้อการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ความคิดเห็นของคนในชุมชนอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับแนวคิดของ จิตจำนงค์ กิติกริตติและ ชัยวัฒน์ สิทธิธราคร (2533, น. 110-111) ได้กล่าวว่าผู้นำชุมชนต้องมีค่านิยมที่เป็นแบบประชาธิปไตย รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยความตั้งใจ และปฏิบัติตามมติของประชาชน

จากข้อมูลเชิงปริมาณ ความคิดเห็นต่อความพร้อมในการพัฒนาเป็นชุมชนเข้มแข็งในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยคนในชุมชนมีความเห็นในเรื่อง คนในชุมชนมีอิสระในการเลือกผู้นำชุมชนและผู้แทนชุมชนด้วยตนเอง และคนในชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ มาเป็นอันดับต้นๆ ที่เห็นว่ามีผลสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเข้มแข็งเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของ ขนิษฐา กาญจนรังสีนนท์ (2542, น.5) ได้กล่าวถึงลักษณะชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ประกอบไปด้วย สมาชิกของชุมชนรักที่จะพึ่งตนเอง มีความเอื้ออาทร รักห่วงใยกัน และพร้อมที่จะจัดการกับปัญหาของตนเองและชุมชนร่วมกัน สมาชิกทุกคนมีการตัดสินใจและทำงานร่วมกันในชุมชนอย่างต่อเนื่องจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า บทบาทผู้นำในชุมชนมีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (r) มีค่าเท่ากับ .721 โดยมีความสัมพันธ์ในระดับสูง เป็นไปในทิศทางเดียวกับงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2543) จากผลการวิจัย พบว่าสามารถวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการวางแผนกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนจะทำให้เกิดความร่วมมือที่ดีอีกทั้งสอดคล้องกับบทความวิจัยของอรรณพ เรืองกลัปปวงค์ และคณะ (2557) กล่าวว่า แนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายเกษตรกรรมชาดิชุมชนวัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยการบูรณาการด้วยการเชื่อมโยงเครือข่ายเกษตรกรรมชาดิกับภาครัฐกิจ สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน

ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า ศักยภาพของผู้นำชุมชนมีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05 โดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (r) มีค่าเท่ากับ .740 โดยมีความสัมพันธ์ในระดับสูง เป็นไปในทิศทางเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) ผลการศึกษา พบว่า ชุมชนที่เข้มแข็งจะมีศักยภาพของคนในชุมชนสูงแม้จะมีการศึกษาไม่สูง ซึ่งถ้าได้รับโอกาสการเรียนรู้ การสนับสนุนแนะนำ จากภายนอกชุมชนอย่างต่อเนื่องแล้วก็จะสามารถดำเนินกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ของชุมชนได้เป็นอย่างดีก็จะพัฒนาชุมชนเป็นชุมชนเข้มแข็ง อีกทั้งยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปราโมทย์ คำเพชรดี (2547) ผลการศึกษาพบว่า ศักยภาพของผู้นำของผู้บริหาร ยุคปฏิรูปการศึกษาโรงเรียน



มัธยมศึกษาของรัฐ นในภาพรวมและรายด้านมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารของโรงเรียน มัธยมศึกษาของรัฐ จังหวัดหนองคาย ทางบวกทุกด้าน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

จากการศึกษาคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะงานวิจัย ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คนในชุมชนมีอิสระในการเลือกผู้นำชุมชนและผู้แทนชุมชนด้วยตนเองและสามารถออกความคิดเห็นในการพัฒนาชุมชน คณะผู้วิจัยพิจารณาว่าปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่ส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็ง ดังนั้นผู้นำชุมชนต้องมีการสนับสนุนให้คนในชุมชนได้แสดงความคิดเห็นของตนเองออกมาให้มากเพื่อที่จะได้เป็นแนวทางการพัฒนาชุมชนของตนเองอยู่ตลอดเวลา

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในข้อการป้องกัน/ดูแลแก้ไขปัญหาเสพติดภายในชุมชน และมีการจัดตำรวจบ้านเพื่อดูแลความปลอดภัยของชุมชน อยู่ในระดับปานกลาง คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า ในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชนควรให้ความสำคัญการกับความปลอดภัยและดูแลแก้ไขปัญหาเสพติดของคนในชุมชนที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อที่ชุมชนได้จะได้ปราศจากยาเสพติดเป็นชุมชนสีขาว

2. ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจ พบว่าในข้อการส่งเสริมสินค้าของชุมชนตามความเหมาะสม อยู่ในระดับปานกลาง คณะผู้วิจัยจึงเสนอผู้นำชุมชนควรจัดหาสถานที่ในการจำหน่ายสินค้าของชุมชนเพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชน

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาถึงบทบาทการทำงานและนโยบายของหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน

2. ศึกษาการถ่ายทอดความรู้ของคณะกรรมการชุมชนและคณะกรรมการหมู่บ้าน

บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2543). **การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม เรื่อง รูปแบบและวิธีการสร้าง
มาตรวัดชุมชนเข้มแข็ง**. กรุงเทพมหานคร. กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา.
- กระทรวงมหาดไทย สำนักส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน. (2551).
ตัวชี้วัด 6 คู่มือ 2. (ออนไลน์). สืบค้นวันที่ 24 เดือนสิงหาคม 2556
[online]<http://cddweb.cdd.go.th/conomilc/project/framework.html>.
- ชนินฐา กาญจนรังษินนท์. (2542). **การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ฉบับชุมชน**.
กรุงเทพมหานคร. บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- จิตจำนงค์ กิตติกริต และ ชัยวัฒน์ สิทธิธราดร. (2533). **การพัฒนาชุมชน : การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในงานพัฒนาชุมชน เพิ่มแนวข้อสอบและข้อสอบพร้อมเฉลยทุกตำแหน่ง**.
Imprint. พัฒนาหลักสูตร. กรุงเทพมหานคร.
- บัญญัติ แก้วสอง และคณะ. (2537). **การวางแผนงานสาธารณสุข**. ขอนแก่น: ภาควิชาบริหารงาน
สาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ปราโมทย์ คำเพชรดี. (2547). **ศักยภาพผู้นำของผู้บริหารยุคปฏิรูปการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา
ของรัฐ จังหวัดหนองคาย**. ปรินญาครุศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา.
มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.
- ธนาวุฒิ พิมพ์กิ และ จันทนา ฤทธิ์สมบูรณ์. (2557). **การประยุกต์ใช้แนวพระราชดำริเศรษฐกิจ
พอเพียงกับวิสาหกิจชุมชน ในจังหวัดชลบุรี**. วารสารวิจัย มสด. 10,1(มกราคม – เมษายน).
- อรอนพ เรืองกัลป์ปวงศ์ และคณะ. (2557). **การพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายเกษตรกรรมชาติ
ชุมชนวัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร จังหวัดชลบุรี**. วารสารวิจัย มสด. 10, 2 (พฤษภาคม
– สิงหาคม).
- สมนึก ปัญญาสิงห์. (2532). **การพัฒนาชุมชน (Community Development)**. ภาควิชาสังคมศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ขอนแก่น.
- สนธยา พลศรี. (2550). **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. โอเดียนสโตร์.
กรุงเทพมหานคร.
- สุเทพ พงศ์ศรีรัตน์. (2544). **ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและปฏิบัติ leadership: theory and Prattice**.
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย. เชียงราย.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.(2544). รายงานการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยทาง

เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่สนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็ง. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2543).

รายงานการวิจัยความเข้มแข็งของชุมชนและประชาคมสุขภาพ. โรงพิมพ์องค์การรับส่ง
สินค้าและพัสดุ (ร.ส.พ.). กรุงเทพมหานคร.

Yamane Taro. (1973). *Statistics: An Introductory (3rd ed)*. New York: Harper and Row
Publication.



การจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่น : กรณีศึกษาการจัดการท่องเที่ยว

บ้านชะจอม อ. โงะเจียม จ. อุบลราชธานี*

ประโยชน์ สังกสิน**

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “การจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่น : กรณีศึกษาการจัดการท่องเที่ยวบ้านชะจอม อ. โงะเจียม จ. อุบลราชธานี” ได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาจุดกำเนิด ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนของการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านชะจอม (2) เพื่อศึกษาบทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านชะจอม และ (3) เพื่อศึกษาผลของการจัดการท่องเที่ยวต่อชุมชนของหมู่บ้านชะจอม ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) และการสังเกต (Observation) จากวัตถุประสงค์ประการแรก ผลการศึกษาพบว่า จุดกำเนิดและความเป็นมาของการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านชะจอม มาจากความต้องการของชาวบ้านในการที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเอาไว้ และต้องการสร้างรายได้เสริม โดยในกระบวนการของการจัดการท่องเที่ยวประกอบด้วย 4 ขั้นตอนหลัก คือ (1) การจัดการด้านทรัพยากรท่องเที่ยว (2) การจัดการด้านโครงสร้างการบริหาร (3) การจัดการด้านที่พัก และ (4) การจัดการด้านกิจกรรมการท่องเที่ยว จากวัตถุประสงค์ประการที่สอง ผลการศึกษาพบว่า ภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชะจอม มีอยู่ 3 ระดับ คือ (1) ภาคีในระดับชุมชน (2) ภาคีในระดับอำเภอ/จังหวัด และ (3) ภาคีในระดับชาติ ซึ่งบทบาทที่สำคัญของภาคีเหล่านี้ก็คือ เป็นที่มาขององค์ความรู้ในการจัดการการท่องเที่ยว และเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่สนับสนุนและส่งเสริมการจัดการท่องเที่ยวของชุมชน จากวัตถุประสงค์ประการที่สาม ผลการศึกษาพบว่า ผลของการจัดการท่องเที่ยวต่อชุมชนสามารถแบ่งออกได้ 4 ด้าน คือ (1) ด้านเศรษฐกิจ (2) ด้านสังคม (3) ด้านวัฒนธรรม และ (4) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ : การจัดการ/ การท่องเที่ยว/ การจัดการการท่องเที่ยว/ การท่องเที่ยวท้องถิ่น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่น : กรณีศึกษาการจัดการท่องเที่ยวบ้านชะจอม อ. โงะเจียม จ. อุบลราชธานี” ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณปี พ.ศ. 2557

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Local Tourism Management : A Case Study of Tourism Management in Ban Sasom, Khong Chiam District, Ubon Ratchathani Province*

Prayote Songklin**

Abstract

This research, Local Tourism Management : A Case Study of Tourism Management in Ban Sasom, Khong Chiam District, Ubon Ratchathani Province, consists of three purposes of the study. They are : (1) to study the origin, background, processes and procedures of tourism management in Sasom village, (2) to study the roles of the involved parties relating to tourism management in Sasom village, and (3) to study the results of tourism management on the community in Sasom village. Methodology used in this study is qualitative research: documentary research, in-depth interview, and observation. For the first purpose, the study found that the origin and background of village's tourism management come from the demand in preserving community's natural resources and earning extra revenue of people in the village. The process of tourism management consists of four main procedures: (1) tourism resources management, (2) administrative structure management, (3) accommodation management, and (4) tourism activities management. For the second purpose, the study found that there are 3 levels of the involved parties relating to tourism management in the village. They are: (1) parties in the community level, (2) parties in the district and provincial level, and (3) parties in the national level. The key roles of these parties are: (1) provide the knowledge that the village's tourism management base on, and (2) serve as organizations or agencies supporting and promoting tourism management in the village. For the third purpose, the study found that the results of tourism management on the community can be divided into 4 aspects: (1) economic aspect, (2) social aspect, (3) cultural aspect, and (4) natural resources and environment aspect.

Keywords: Management/ Tourism/ Tourism Management/ Local Tourism

* This article is a part of the research, entitled "Local Tourism Management : A Case Study of Tourism Management in Ban Sasom, Khong Chiam District, Ubon Ratchathani Province," under the financial support of Collage of Politic and Governance, Mahasarakham University, fiscal year 2014.

** Assistant Professor, Dr., Lecturer at College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

บทนำ

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรมีการเน้นความสำคัญมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) โดยได้มีการวิเคราะห์กันว่าปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลและให้ความสำคัญกับเรื่องทรัพยากรให้มากขึ้น ซึ่งในการดูแลทรัพยากรธรรมชาตินั้นจำเป็นจะต้องอาศัยวิธีการประสานงานหรือความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน โดยคำว่า “รัฐ” นั้น หมายความว่าองค์กรของรัฐในทุกระดับ ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวภาครัฐได้มีการมอบหมายให้จังหวัด อำเภอ และตำบลเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้จังหวัดริเริ่มสร้างความตระหนัก ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในจังหวัดของตนอย่างทั่วถึงทั้งจังหวัด ให้หน่วยงานต่างๆ ช่วยกันพิจารณากำหนดแนวทางหลักของพื้นที่ พื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ ซึ่งจังหวัดและอำเภอจะมีบทบาทในการช่วยบริหารจัดการด้วย ตลอดจนริเริ่มหาแนวทางที่ชัดเจนว่าจะบริหารพื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดอย่างไร

ในปัจจุบันการบริหารและการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นไม่ใช่เรื่องที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (มาตรา 46) และ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของคนย่อมได้รับความคุ้มครอง...” (มาตรา 56 วรรคแรก) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดแนวทางในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจและติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมองค์กรชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน สำหรับในเรื่องของการท่องเที่ยวตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในส่วนกรอบแนวคิดของการพัฒนาการท่องเที่ยวได้มีการกำหนดเป้าหมายว่า “ให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการพัฒนาการ



ท่องเที่ยวทุกระดับ ทั้งด้านการวางแผน การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ และเกิดความสมดุลทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง” (มนัส สุวรรณ และคณะ, 2541, น.37-38)

ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีส่วนร่วมกัน กำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกัน และมีการประเมินความเป็นไปได้รอบด้าน ก่อนที่จะตัดสินใจเข้าสู่กระบวนการทำงาน โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมก่อนเปิดการท่องเที่ยว การประเมินผลหลังเสร็จกิจกรรม เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง สรุปบทเรียนและพัฒนาองค์ชุมชน โดยมองความเชื่อมโยงของการท่องเที่ยวกับการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นองค์รวม (พจนา สวนศรี, 2554, น.164) ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการเหล่านี้จะต้องตั้งอยู่บนหลักวิชาการที่ถูกต้องและการประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม การดำเนินการจึงจะประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง แต่เนื่องจากในปัจจุบันองค์ความรู้ทางด้านการจัดการท่องเที่ยวท้องถิ่นยังมีค่อนข้างจำกัด เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) เพิ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถบริหารจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่นอย่างจริงจังเมื่อประมาณ 10 กว่าปีมานี้เอง จึงทำให้โครงการส่วนใหญ่อยู่ในขั้นของการริเริ่ม ขั้นของการทดลอง ขั้นของการสะสมองค์ความรู้และอยู่ในขั้นของโครงการนำร่องเท่านั้น สมควรที่จะมีการศึกษาพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านนี้อย่างลึกซึ้ง จริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน เป็นตัวแบบและเป็นแนวทางปฏิบัติในการริเริ่มหรือการปรับปรุงแก้ไขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการจัดการท่องเที่ยวในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนต่อไป

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยวท้องถิ่น¹ เพื่อเป็นสร้างองค์ความรู้ทางด้านนี้ขึ้นมาในวงวิชาการ รวมทั้งเป็นการเสนอตัวแบบของกระบวนการและขั้นตอนของการจัดการการท่องเที่ยวซึ่งท้องถิ่นหรือชุมชนอื่นๆ ทั่วประเทศ สามารถนำไปประยุกต์ใช้หรือนำไปปรับปรุงแก้ไขการจัดการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตนได้ โดยผู้วิจัยได้เลือกศึกษาการจัดการท่องเที่ยวบ้านชะจอม ตำบลนาโพธิ์กลาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

¹ คำว่า “การท่องเที่ยวท้องถิ่น” (Local Tourism) ในงานวิจัยนี้เป็นคำที่ใช้เรียกประเภทของการท่องเที่ยวเพื่อสื่อความหมายถึงการท่องเที่ยวที่ให้ความสำคัญกับอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ภายใต้การดำเนินงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในแวดวงของการท่องเที่ยวเราอาจพบคำเรียกชื่ออื่นๆ อีกหลายชื่อที่สื่อความหมายในทำนองเดียวกัน เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Ecotourism) การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism) การท่องเที่ยวแบบธรรมชาติ (Natural Base Tourism) การท่องเที่ยวสีเขียว (Green Tourism) และการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Sustainable Tourism) เป็นต้น คำเรียกเหล่านี้อาจมีความหมายแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด แต่โดยสาระสำคัญแล้วมีความหมายเหมือน คือหมายถึงรูปแบบของการท่องเที่ยวที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่น สำหรับในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะขอใช้คำว่า “การท่องเที่ยวท้องถิ่น” เพื่อสื่อความหมาย โดยรวมของคำเรียกเหล่านี้ และถือว่าคำเรียกเหล่านี้สามารถใช้แทนกันได้

เนื่องจากหมู่บ้านดังกล่าวมีการจัดเป็นหมู่บ้านโฮมสเตย์ เป็นแหล่งท่องเที่ยวชุมชนเชิงอนุรักษ์ซึ่งได้รับการกล่าวขานมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ และเคยได้รับรางวัลแหล่งท่องเที่ยวประเภทเมืองและชุมชนอันดับ 2 ของประเทศอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยนี้ได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาจุดกำเนิด ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนของการจัดการการท่องเที่ยวของหมู่บ้านชะจอม
2. เพื่อศึกษาบทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการท่องเที่ยวของหมู่บ้าน ชะจอม
3. เพื่อศึกษาผลของการจัดการการท่องเที่ยวต่อชุมชนของหมู่บ้านชะจอม

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดของ “การบริหารจัดการทรัพยากรโดยท้องถิ่น” ซึ่งมีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) โดยสาระหลักของกรอบแนวคิดนี้ก็คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ตัดสินใจและติดตามประเมินผลในโครงการพัฒนาของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมองค์กรชุมชนและท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจของชุมชน โดยมีเป้าหมายหลักคือการให้ประชาชนทุกกลุ่มในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการท่องเที่ยวทุกระดับ ทั้งด้านการวางแผน การจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ และเกิดความสมดุลทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งประกอบด้วย (1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากหนังสือ บทความ และเอกสารวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชะจอม จำนวน 27



คน ประกอบด้วย หัวหน้าโครงการและคณะกรรมการดำเนินงาน จำนวน 5 คน ประชาชนในหมู่บ้าน จำนวน 10 คน นักท่องเที่ยว จำนวน 10 คน และเจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 2 คน โดยใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง และ (3) การสังเกต (Observation) โดยใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม

ผลการวิจัย

1. จุดกำเนิดและความเป็นมาของการจัดการท่องเที่ยว

จากการศึกษาพบว่าจุดกำเนิดและความเป็นมาของการจัดการการท่องเที่ยวของหมู่บ้านชะจอม เกิดจากความต้องการของชาวบ้านในการที่จะรักษาทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนเอาไว้ และความต้องการที่จะสร้างรายได้เสริมให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน นอกเหนือจากอาชีพเกษตรกรรมซึ่งถือเป็นอาชีพหลัก เมื่อได้รับการส่งเสริมสนับสนุนและได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้จากภาคีต่างๆ จึงเกิดแนวคิดที่จะจัดการการท่องเที่ยวในหมู่บ้านขึ้นมา

2. กระบวนการและขั้นตอนของการจัดการท่องเที่ยว

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการของการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชะจอมนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ (1) การจัดการด้านทรัพยากรท่องเที่ยว (2) การจัดการด้านโครงสร้างการบริหาร (3) การจัดการด้านที่พัก และ (4) การจัดการด้านกิจกรรมการท่องเที่ยว

3. บทบาทของภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยว

จากการศึกษาพบว่าภาคีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชะจอม มีอยู่ 3 ระดับ คือ

(1) **ภาคีในระดับชุมชน** ประกอบด้วย กลุ่มอาชีพในชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบล อุทยานแห่งชาติ วัดและโรงเรียน รีสอร์ทของภาคเอกชน และร้านค้าในชุมชน

(2) **ภาคีในระดับอำเภอ/จังหวัด** ประกอบด้วย กลุ่มเครือข่ายท่องเที่ยวโดยชุมชน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขต 2 องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการและนักวิจัย และผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยว

(3) **ภาคีในระดับชาติ** ประกอบด้วย กลุ่มเครือข่ายท่องเที่ยวโดยชุมชน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สื่อมวลชน สถาบันวิจัย และสถาบันการศึกษา

4. ผลของการจัดการท่องเที่ยวต่อชุมชน

จากการศึกษาพบว่าผลของการจัดการท่องเที่ยวต่อชุมชนในหมู่บ้านชะจอมสามารถแบ่งออกได้ 4 ด้าน คือ

(1) **ผลทางด้านเศรษฐกิจ** ได้แก่ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในชุมชน ก่อให้เกิดการสร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชน และก่อให้เกิดการกระจายรายได้

(2) **ผลทางด้านสังคม** ได้แก่ ก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในชุมชน ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างนักท่องเที่ยวกับคนในชุมชน และก่อให้เกิดความสามัคคีของคนในชุมชน

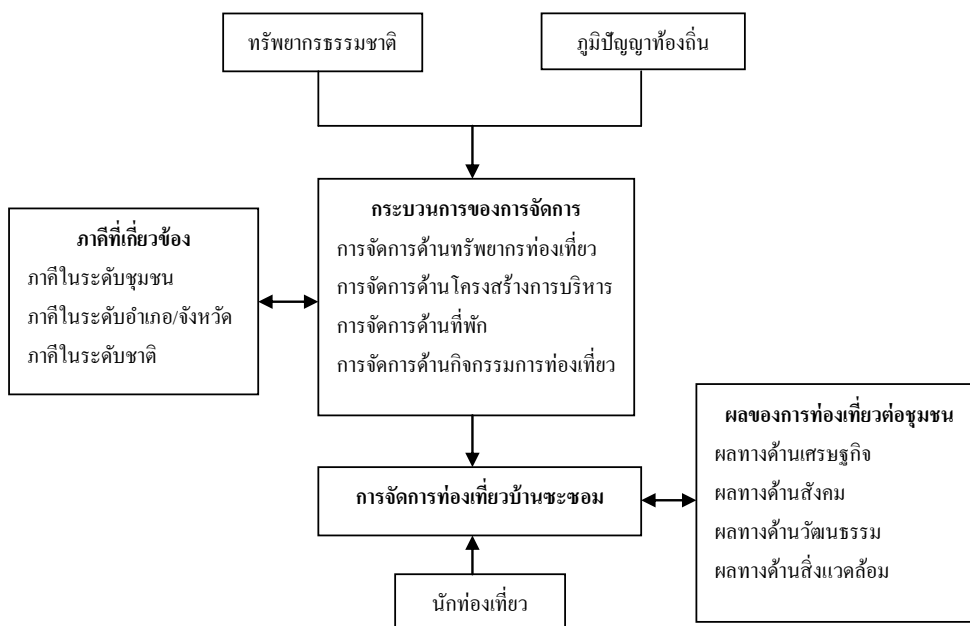
(3) **ผลทางด้านวัฒนธรรม** ได้แก่ ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางด้านวัฒนธรรมระหว่างนักท่องเที่ยวและชุมชน ก่อให้เกิดการฟื้นฟูและสืบทอดวัฒนธรรมของชุมชน และก่อให้เกิดการผลิตและจำหน่ายผลงานในเชิงศิลปวัฒนธรรม

(4) **ผลทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ ก่อให้เกิดการตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดการศึกษาค้นคว้าหาแนวทางรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

การวิเคราะห์ผลการวิจัย

1. การวิเคราะห์เกี่ยวกับตัวแบบของการจัดการท่องเที่ยว

จากผลการศึกษาสามารถนำมาสร้างเป็นตัวแบบของการจัดการการท่องเที่ยวบ้านชะจอมได้ดังต่อไปนี้



แผนภูมิแสดงตัวแบบของการจัดการการท่องเที่ยวบ้านชะจอม



2. การวิเคราะห์เกี่ยวกับทรัพยากรการท่องเที่ยว

การที่หมู่บ้านชะจอมสามารถจัดการท่องเที่ยวขึ้นมาได้นั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ “การมีทรัพยากรการท่องเที่ยว” ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นป่าชุมชนที่มีพื้นที่ประมาณ 6,000 ไร่ ประติมากรรมจากธรรมชาติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศาสนสถานที่ชาวบ้านได้ร่วมกันสร้างขึ้น และภูมิปัญญาท้องถิ่นต่างๆ ที่มีการสืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ถ้าชุมชนไม่มีทรัพยากรการท่องเที่ยวดังกล่าวย่อมเป็นการยากที่จะจัดการท่องเที่ยวให้ประสบความสำเร็จได้ เพราะทรัพยากรเหล่านี้เป็นเสมือนตัว “สินค้า” ที่จะดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามาซื้อหรือมาขอรับบริการ ดังนั้น ถ้าหมู่บ้านหรือชุมชนแห่งใดแห่งหนึ่งต้องการที่จะจัดให้มีการท่องเที่ยวของชุมชนขึ้นมา จำเป็นจะต้องมีการสำรวจและพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าในชุมชนของตนมีทรัพยากรการท่องเที่ยวอะไรบ้าง และทรัพยากรการท่องเที่ยวเหล่านั้น มีคุณค่าหรือมีความสำคัญมากพอที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาท่องเที่ยวได้หรือไม่ ถ้าสำรวจและพิจารณาแล้วพบว่าชุมชนมีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีคุณค่าหรือความสำคัญเพียงพอที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวได้ จึงตัดสินใจดำเนินการจัดการท่องเที่ยวในชุมชนต่อไป

3. การวิเคราะห์เกี่ยวกับภาคที่เกี่ยวข้อง

นอกจากชุมชนจะต้องมีทรัพยากรการท่องเที่ยวมีคุณค่าและมีความสำคัญพอที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวแล้ว ในการจัดการการท่องเที่ยวนั้นจะต้องมีปัจจัยที่สำคัญอีก 2 ประการ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ชุมชนสามารถจัดการท่องเที่ยวได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือจะต้องมี “องค์ความรู้” และ “การสนับสนุนและส่งเสริม” จากภาคีหรือหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ โดยคำว่า “องค์ความรู้” หมายถึง หลักวิชาการหรือความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยวที่ได้มีการศึกษาและเก็บรวบรวมไว้โดยหน่วยงานและสถาบันต่างๆ ซึ่งองค์ความรู้เหล่านี้จะเป็นแนวทางในการดำเนินงานโดยที่ชุมชนไม่ต้องลองผิดลองถูกด้วยตัวเองทั้งหมด แต่สามารถที่จะไปหยิบฉวยเอาความรู้ เทคนิคและวิธีการที่มีผู้เชี่ยวชาญไว้มานำประยุกต์ใช้ รวมทั้งเป็นการป้องกันความผิดพลาดอันอาจจะเกิดขึ้นโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้ ส่วนคำว่า “การสนับสนุนและส่งเสริม” หมายถึง ในการจัดการการท่องเที่ยวนั้น นอกจากจะต้องมีองค์ความรู้แล้วยังจะต้องอาศัยการสนับสนุนและส่งเสริมในด้านต่างๆ จากภาคีหรือหน่วยงานอื่นๆ อีกด้วย เช่น การสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่กำหนดโดยหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น ถ้าปราศจากองค์ความรู้และการสนับสนุนส่งเสริมจากภาคีหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ แล้ว การจัดการท่องเที่ยวของชุมชนให้ประสบความสำเร็จย่อมเป็นไปได้โดยยาก สำหรับในกรณีของบ้านชะจอมนั้น มีการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ที่ได้รับจากหน่วยงาน

ภายนอก การดูงานต่างพื้นที่และได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากภาคีต่างๆ เป็นอย่างดี จึงทำให้การจัดการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

4. การวิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการจัดการท่องเที่ยว

ถ้าหากชุมชนมี “ทรัพยากรการท่องเที่ยว” ที่มีคุณค่าและมีความสำคัญเพียงพอที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเยี่ยมชมได้แล้ว มี “องค์ความรู้” และได้รับการ “สนับสนุนและส่งเสริม” จากภาคส่วนหรือภาคีต่างๆ เป็นอย่างดีแล้ว แต่ไม่มีการบริหารจัดการที่เหมาะสม การท่องเที่ยวก็ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น สิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปก็คือ “การบริหารจัดการ” ซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องมีการดำเนินการอย่างน้อยที่สุดใน 3 ด้าน คือ (1) การบริหารจัดการด้านทรัพยากรการท่องเที่ยว ซึ่งหมายถึงการฟื้นฟูและการหามาตรการรักษา เพื่อให้ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีอยู่นั้นสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนและยาวนานที่สุด โดยไม่ถูกทำลายจากกระบวนการของการท่องเที่ยว (2) ต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานขึ้นมา ซึ่งหมายถึงการจัดองค์การ การกำหนดตำแหน่งหน้าที่และบุคคลที่จะเข้ามารับผิดชอบงานในด้านต่างๆ และ (3) การกำหนดรูปแบบของกิจกรรมการท่องเที่ยวขึ้นมา ซึ่งหมายถึงสิ่งที่นักท่องเที่ยวจะได้พบหรือได้รับบริการเมื่อเข้ามาท่องเที่ยว ซึ่งหมู่บ้านชะจอมก็ได้มีการบริหารจัดการทั้ง 3 ด้าน นี้ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีฐานขององค์ความรู้ที่ถูกต้อง มีการสนับสนุนจากภาคีต่างๆ ที่เหมาะสม และมีคณะกรรมการที่ร่วมกันทำงานอย่างทุ่มเท

5. การวิเคราะห์เกี่ยวกับผลของการท่องเที่ยวต่อชุมชน

เมื่อมีการจัดการท่องเที่ยวและมีนักท่องเที่ยวเข้าท่องเที่ยวในชุมชน สิ่งก็ตามมาก็คือ “ผลของการท่องเที่ยวต่อชุมชน” ซึ่งผลของการท่องเที่ยวในกรณีหมู่บ้านชะจอมสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน คือ (1) ด้านเศรษฐกิจ (2) ด้านสังคม (3) ด้านวัฒนธรรม และ (4) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผลของการท่องเที่ยวที่มีสำคัญมากที่สุดน่าจะได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากเป้าหมายหลักของการจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านชะจอมคือ การมีรายได้เสริมเพิ่มเติมจากอาชีพปกติที่เป็นการเกษตรกรรม ด้านที่มีความสำคัญรองลงมาจะได้แก่ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากประชาชนที่หมู่บ้านชะจอมเห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าชุมชนจำนวนประมาณ 6,000 ไร่ นั้น ถือเป็นแหล่งที่มาของปัจจัยสี่ หรือเป็นซัพพลายเออร์มาเกิดของชุมชน เมื่อมีการจัดการท่องเที่ยวย่อมเป็นการบังคับให้ต้องมีการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้โดยอัตโนมัติ ด้านที่มีความสำคัญรองลงมาอีกน่าจะได้แก่ ด้านวัฒนธรรม เนื่องจากประชาชนในหมู่บ้านต้องการที่จะฟื้นฟูและสืบทอดอาชีพวัฒนธรรม จารีตประเพณีให้ ยืนยาวต่อไป ซึ่งการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นทำให้อาชีพ วัฒนธรรมและ



ประเพณีหลายอย่างที่เคยเลือนหายไปได้รับการฟื้นฟูขึ้นมามีอีกครั้งหนึ่ง และด้านที่มีความสำคัญเป็นอันดับสุดท้ายน่าจะได้แก่ ด้านสังคม เนื่องจากการจัดการท่องเที่ยวในหมู่บ้านชะจอมก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในชุมชน ความเข้าใจอันดีระหว่างนักท่องเที่ยวและคนในชุมชน และก่อให้เกิดความรักความสามัคคีขึ้นในชุมชน

ข้อเสนอแนะ

1. **ชุมชนควรมีการจัดตั้งห้องสมุดและจัดทำฐานข้อมูลการท่องเที่ยว** เพื่อเป็นแหล่งศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่นักวิจัยและนักวิชาการภายนอกได้เข้ามาศึกษาเก็บข้อมูลในชุมชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ นักวิจัย นักวิชาการและผู้ที่สนใจรุ่นหลังสามารถเข้ามาศึกษาค้นคว้าได้โดยสะดวก ซึ่งจะนำไปสู่การ “ส่งมอบองค์ความรู้” และการ “ต่อยอดองค์ความรู้” ทางด้านนี้ให้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อันจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อชุมชน ต่อแวดวงวิชาการและต่อสังคมในวงกว้าง

2. **ชุมชนควรมีการจัดทำเว็บไซต์ของตนเองขึ้นมา** เพื่อเป็นช่องทางในเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการการท่องเที่ยว การโฆษณาประชาสัมพันธ์ผลงาน กิจกรรม โปรแกรมการท่องเที่ยว การจองบ้านพัก การตอบคำถาม และการพูดคุยสนทนากันระหว่างผู้จัดการท่องเที่ยวและผู้ที่สนใจจะเข้ามาท่องเที่ยว เป็นต้น ซึ่งจะทำให้การจัดการท่องเที่ยวของหมู่บ้านชะจอมเป็นที่รู้จักในวงกว้าง และมีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในชุมชนเพิ่มมากขึ้น

3. **ชุมชนควรมีการประสานความร่วมมือกับภาคีต่างๆ ให้มากขึ้น** ทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ เพื่อเป็นการพัฒนาองค์ความรู้และการได้มาซึ่งการช่วยเหลือสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดใกล้เคียง เนื่องจากสถาบันเหล่านี้เป็นที่รวมขององค์ความรู้ นักวิจัย นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา ที่สามารถจะเข้ามาศึกษาวิจัย ให้ความรู้ หรือแม้แต่การสนับสนุนเครื่องมือ อุปกรณ์ วิทยากร การฝึกอบรม ฯลฯ ให้แก่ชุมชนได้ และที่จริงแล้วสถาบันการศึกษาเหล่านี้ก็พร้อมอยู่แล้วที่จะให้การสนับสนุน เนื่องจากบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาคก็คือ การให้บริการวิชาการและช่วยเหลือพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ

4. **ชุมชนควรมีการเตรียมตัวเพื่อรองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)** เมื่อมีการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเป็นการเปิดตลาดการท่องเที่ยวไปสู่สากล นักท่องเที่ยวที่จะเข้ามาจะมีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรมมากขึ้น คำถามที่ชุมชนอาจจะต้องคิดและพยายามหาคำตอบก็คือ กิจกรรมการท่องเที่ยวที่เหมาะสมที่จะรองรับนักท่องเที่ยวจากประเทศต่างๆ ควรจะเป็นอย่างไร จะฝึกอบรมมัคคุเทศก์เพื่อให้ข้อมูลต่อชาวต่างชาติอย่างไร จะมีการฝึกฝน

อบรมภาษาต่างชาติให้แก่คนในชุมชนเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติอย่างไร หรือแม้แต่จะต้องมีการจัดทำเอกสาร โฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นภาษาต่างประเทศอย่างไร เป็นต้น ถึงแม้การเตรียมการเหล่านี้ อาจจะเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและต้องใช้ความพยายามอย่างมาก แต่ก็เป็นเรื่องที่คุ้มค่าในการที่จะลงทุน เนื่องจากการท่องเที่ยวในอนาคตจะเป็นการท่องเที่ยวในยุคโลกาภิวัตน์และการเปิดประเทศสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

บรรณานุกรม

- กนิษฐา อุ่ยถาวร. (2548). โครงการการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนบริเวณหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติทุ่งแสลงหลวงที่ ส.ล. 8 (หนองแม่นา) : ประสพการณ์การวิจัยจากพื้นที่ เล่มที่ 23. เพชรบูรณ์ : ม.ป.พ.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2553) (ร่าง) แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559. กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- กาญจนา ทองทั่ว. (2546). โครงการรูปแบบการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศบ้านวังอ้อตำบลหัวดอน อำเภอเมืองใน จังหวัดอุบลราชธานี: ประสพการณ์การวิจัยจากพื้นที่ เล่มที่ 3. อุบลราชธานี : ม.ป.พ.
- กุลดา เพ็ชรวรรณ. (2554). การท่องเที่ยวเชิงเทศกาล. รายงานการวิจัยภายใต้ชุดโครงการท่องเที่ยวไทย:จากนโยบายสู่รากหญ้า. เชียงใหม่:สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เจษฎ์ โทณะวณิก และบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์. (2554). กฎหมายและประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เทิดชาย ช่วยบำรุง. (2554). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: บนพื้นฐานแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- บุษบา สิทธิการ. (2548). โครงการการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศชุมชนบ้านแม่กลางหลวง ดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่ : ประสพการณ์การวิจัยจากพื้นที่ เล่มที่ 24.เชียงใหม่ : ม.ป.พ.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2549). การพัฒนาและการอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ: บ. เพรสแอนด์ดีไซน์ จำกัด.



ประเวศ หอมชื่น. (2551). การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนบ้านชะจอม หมู่ 7 ตำบลนาโพธิ์กลาง อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี. ภาคนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา เศรษฐศาสตร์การเมือง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

พจนา สวนศรี. (2554). “บทบาทของประชาชนในท้องถิ่นต่อการจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการนันทนาการและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช.

_____. (2546). คู่มือการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน. กรุงเทพฯ: จัดพิมพ์โดยโครงการท่องเที่ยว เพื่อชีวิตและธรรมชาติ.

มนัส สุวรรณ และคณะ. (2541). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาแนวทางการบริหารและจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบล (สต.). รายงานเสนอต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

มิ่งสรรพ ขาวสอาด. (2554). การท่องเที่ยวไทย: จากนโยบายสู่รากหญ้า. กรุงเทพฯ: ลีออนดีไซน์เวิร์ค.

_____. (2553). การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงบูรณาการที่ยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่ม

แม่น้ำโขง : พ.ศ. 2547-2553. เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ยศ สันติสมบัติ และคณะ. (2543). การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการจัดการทรัพยากร. โครงการพัฒนาความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย (BRT).

สายรุ้ง ดินโคกสูง. (2546). การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน : กรณีศึกษาหาดขบา ตำบลขบา

อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุนีย์ เลี้ยวเพ็ญงษ์. (2546). สรุปประสบการณ์การจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศภาคอีสาน. ใน วารสารศูนย์บริการวิชาการ. 11,1 (มกราคม-มีนาคม).

อนุชา เล็กสกุลดิถ. (2555). ความตระหนักและการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการและชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญของการท่องเที่ยวสีเขียว. ใน เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2555 ของ สศช. อนาคตของประเทศไทยบนเส้นทางสีเขียว เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2555 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี.

Gayle, Jennings. (2010). **Tourism Research**. 2nd Ed. Milton: John Wiley & Sons Australia, Ltd.,

Leksakundilok, Anucha. (2006). **Community Participation in Ecotourism Development in Thailand**. Sydney: University of Sydney.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

- Martin, Mowforth & Ian, Munt. (2003). **Tourism and Sustainability: Development and New Tourism in the Third World**. 2nd ed. London: Routledge.
- A, Seba Jaime. (2012). **Eco Tourism and Sustainable Tourism: New Perspectives and Studies**. New York: Apple Academic Press, Inc.
- Marianna, Sigala & David, Deslie. (2005). **International Cultural Tourism: Management, Implication and Cases**. Burlington: Elsevier Butterworth- Heinemann.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุบลราชธานี

เอกราช บุญเรือง*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1.ศึกษาระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี 2.เปรียบเทียบระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดอุบลราชธานี 3.ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อ ความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารที่ดูแลงานการคลังท้องถิ่น หัวหน้าส่วนงานคลัง และเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี จัดเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์

ผลการศึกษาพบว่าความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี อยู่ในระดับปานกลาง และพบว่าระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลกับเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลกับเทศบาลนคร มีระดับความพร้อมแตกต่างกัน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองกับเทศบาลนคร มีระดับความพร้อมไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังพบว่าระดับการศึกษาและอายุงาน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่วนการสนับสนุนของหน่วยงานมีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่น/ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง/ การจัดเก็บภาษี

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



The Readiness in Land and Building Tax Collection of Local Government in Ubon Ratchathani Province

Eakarat Boonreang*

Abstract

This research is designed : 1. to study readiness level in land and building tax collection of local government in Ubon Ratchathani Province, 2. to compare readiness level in collection of land and building tax of each type of local government in Ubon Ratchathani collection, and 3. to study factors which associate with readiness in land and building tax collection of local government in Ubon Ratchathani Province. The samples of this research consist of the executives who responsible for local finance, the heads of Finance Department and tax collection staffs. The data was collected by using questionnaires and interviews.

The results reveals that the readiness in land and building tax collection of local government in Ubon Ratchathani Province is in the moderate level. Besides, the readiness level in collection land and building tax of Sub-District Administrative Organization and Sub-District Municipality, Sub-District Municipality and town municipality, and Sub-District Municipality and City municipality are different. On the contrary, the readiness level in land and building tax collection of Sub-District Administrative Organization and Town Municipality, Sub-District Administrative Organization and City Municipality, and Town Municipality and City Municipality are not different. In addition, education levels and work experiences are not associated with the readiness in collection land and building tax. Meanwhile, organization supports were associated with the readiness in collection land and building tax.

Keywords: Local Government/Land and Building Tax

* Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดเก็บภาษีภายในท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ปัจจุบัน ภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ได้แก่ 1.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2.ภาษีบำรุงท้องที่ และ 3.ภาษีป้าย ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว โดยเฉพาะภาษีโรงเรือนและที่ดิน (พ.ศ.2475) และภาษีบำรุงท้องที่ (พ.ศ.2508) ได้ถูกบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้การคำนวณฐานภาษี การประเมินภาษี ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการมีความแตกต่างกัน ทั้งๆที่ การจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการจัดเก็บจากสิ่งที่เป็นทรัพย์สินเช่นเดียวกัน จึงทำให้การจัดเก็บภาษีไม่เหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน และเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษี

แนวความคิดที่จะทำการรวมกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกัน เรียกว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินในท้องถิ่น มีความเป็นระบบมากขึ้น เกิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียภาษี รวมทั้งจะเป็นการช่วยสร้างรายได้ที่มากขึ้นให้กับท้องถิ่นด้วย ถึงแม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้ถูกพิจารณาในรัฐบาลหลายสมัยตั้งแต่สมัยนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ.2537 จนถึงสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อปีพ.ศ.2551 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ถูกนำเข้าพิจารณาในขั้นตอนของรัฐสภา

การที่จะบังคับใช้กฎหมายใหม่ใดให้มีประสิทธิผลนั้น ย่อมต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ และความพร้อมของผู้ใช้กฎหมาย รวมทั้งระบบสนับสนุนต่างๆที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าปัจจุบันยังไม่ได้มีการบังคับใช้ แต่หากผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี มีความรู้ความเข้าใจและมีการเตรียมความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินต่างๆในท้องถิ่น ก็จะเป็นไปอย่างครอบคลุมและมีความเป็นธรรมมากขึ้น

จังหวัดอุบลราชธานีเป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบรวมทั้งหมด 239 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะนำไปจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ย่อมส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในอันที่ควรจะได้รับบริการสาธารณะที่ดี จากสภาพปัญหาดังกล่าว และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและเป็นการเตรียมความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการที่จะต้องมีการศึกษาถึงความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อที่จะได้นำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการจัดเตรียมความพร้อมและเป็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดอุบลราชธานี
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

สมมุติฐานการวิจัย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี มีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่ในระดับมาก
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดอุบลราชธานี มีระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่แตกต่างกัน
3. ระดับการศึกษา และอายุงาน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี
4. การสนับสนุนของหน่วยงาน มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี

แนวคิดที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นนั้น คือการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง และให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจในการดำเนินการได้เอง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การกำหนดงบประมาณ การมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานท้องถิ่นและตอบสนอง



ต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง แต่การกระจายอำนาจออกไปนั้น ก็อาจส่งผลให้เกิดการแข่งขันในท้องถิ่นอย่างรุนแรงและเกิดความแตกแยก รวมทั้งนำไปสู่การทุจริตในท้องถิ่นได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นเป็นเรื่องของการที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงบประมาณเองผ่านทางการจัดเก็บภาษี ซึ่งทำให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่น และนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น การจ่ายเป็นค่าจ้าง เงินเดือนให้กับบุคลากรของท้องถิ่น และการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในด้านต่างๆ การที่ท้องถิ่นมีอำนาจดังกล่าวทำให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องรอรับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว

การคลังท้องถิ่นนั้นถือได้ว่ามีความสำคัญต่อท้องถิ่นและประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากการคลังท้องถิ่นเป็นเรื่องของการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเพื่อนำไปใช้ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ท้องถิ่นจะมีความเจริญก้าวหน้าและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ย่อมต้องอาศัยรายได้ที่เพียงพอในการไปจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรายได้ดังกล่าวควรจะต้องมาจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองเป็นหลัก เพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว แต่ถ้ารายได้หลักของท้องถิ่นมาจากการอุดหนุนของรัฐบาล จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นต้องถูกควบคุมจากรัฐบาล การจัดทำบริการสาธารณะก็จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ดังนั้นแล้ว การคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการในการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่นด้วย

รายได้ของท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ รายได้จากภาษีอากร รายได้อื่น และเงินอุดหนุน ปัจจุบันรายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุน แต่รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเองกลับจัดเก็บได้น้อย ทำให้การนำรายได้ไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะไม่เกิดความคล่องตัวและใช้เวลานานในการจัดทำ เพราะยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การบริหารจัดการเก็บรายได้ของท้องถิ่นจึงควรต้องมีการจัดเก็บให้ได้รายได้มากขึ้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3. แนวคิดเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สินนั้น เป็นการจัดเก็บรายได้อย่างหนึ่งจากทรัพย์สินที่ครอบครองอยู่ ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง มรดกต่างๆ หากการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินมีความมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลและท้องถิ่น และสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้มากขึ้น ปัจจุบันภาษีทรัพย์สินของไทยที่เห็นได้ชัดคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บภาษิดังกล่าวถือได้ว่ายังจัดเก็บได้ไม่เต็มที่ ซึ่งมีสาเหตุมาจากทั้งความไม่ทันสมัยของกฎหมาย การขาดจิตสำนึกในการเสียภาษี และระบบการบริหารจัดการภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพ

4. แนวคิดเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ โดยรวมภาษีทั้ง 2 ชนิดเข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินในท้องถิ่นเป็นไปอย่างครอบคลุม มีความสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน อันจะเป็นการสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งหากได้มีการนำกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ จะทำให้เกิดประโยชน์ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2554) ดังนี้

1) ทำให้ระบบภาษีการถือครองทรัพย์สินดีขึ้น เนื่องจากปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็นภาษีการถือครองที่ดีเพราะมีข้อบกพร่องมากเกินไป แต่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งกำหนดโดยมีข้อบกพร่องน้อยที่สุดจะมีภาระภาษีที่เป็นตัวบีบให้เจ้าของต้องหาทางทำประโยชน์ในทรัพย์สินที่ถือครองอยู่อย่างน้อยเท่ากับค่าภาษีที่เสีย หรือถ้ามีทรัพย์สินมากเป็นภาระไม่คุ้มกับการถือไว้เพื่อรอเก็งกำไรก็ต้องจำหน่ายโอนออกไป จึงช่วยลดการกักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไร

2) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยประชาชนทุกคนเมื่อมีส่วนร่วมกันเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้วย่อมต้องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามความต้องการของตนเองหรือไม่ และการใช้จ่ายถูกต้องเพียงใด

3) ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีสูงกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีกำหนดได้ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยออกเป็นข้อบัญญัติแต่ไม่เกินอัตราเพดานที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

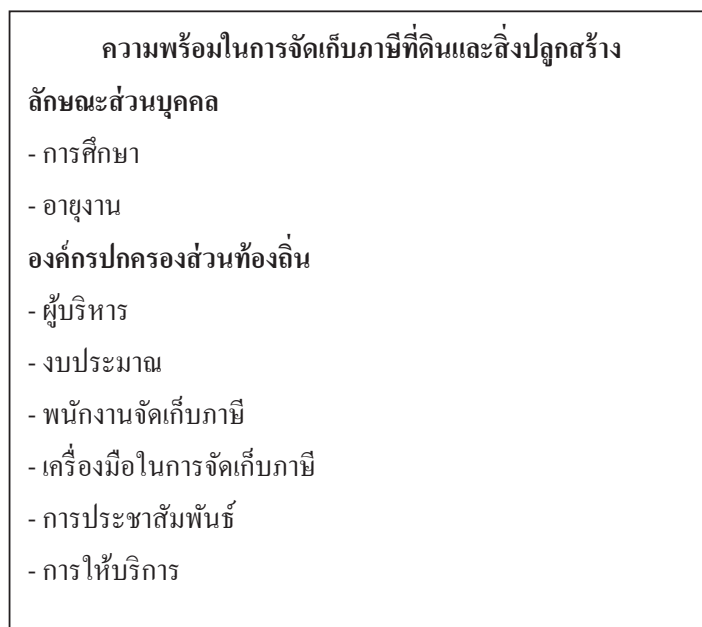
4) ฐานภาษีกว้างขึ้นเพราะกระจายภาระให้เจ้าของทรัพย์สินทุกคนต้องร่วมกันเสียภาษีบำรุงท้องที่ ทำให้ระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น ภาระภาษีที่ผลักไปยังผู้เช่าทรัพย์สินและผู้ซื้อสินค้าและบริการลดลงเนื่องจากเจ้าของบ้านเช่าและผู้ประกอบการมีภาระภาษีลดลง



5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น เพียงพอต่อการใช้จ่าย ในการจัดบริการ สาธารณะตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็ง ลด ภาระเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสามารถนำเงินงบประมาณ ไปใช้ในการพัฒนาด้านอื่น ได้มากขึ้น

ดังนั้น หากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ถูกบังคับใช้จริง จะทำเกิดประโยชน์ต่อการคลัง ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่น การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคน รวยกับคนจน และทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองมากขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถ จัดทำบริการสาธารณะได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5. กรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้



ภาพแสดง กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมในการจัดเก็บ ภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างนั้น จะประกอบไปด้วยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ อายุงาน และ การศึกษาของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลักษณะของแต่ละ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้แก่ ผู้บริหาร งบประมาณ พนักงานจัดเก็บภาษี เครื่องมือใน การจัดเก็บภาษี การประชาสัมพันธ์ และการให้บริการ

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้การวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ศึกษากลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่ดูแลงานการคลังท้องถิ่น หัวหน้าส่วนงานคลัง และเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมือง อำเภวารินชำราบ อำเภอพิบูลมังสาหาร และอำเภอเดชอุดม จังหวัดอุบลราชธานี รวมจำนวน 84 คน ด้วยการใช้แบบสอบถาม ตามข้อมูลดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจของผู้ตอบแบบสอบถามในเรื่องของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ตอนที่ 3 ระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ตอนที่ 4 ข้อคิดเห็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ทั้งนี้ แบบสอบถามก่อนถูกนำไปใช้จริงกับกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการทดลองใช้เพื่อเป็นการหาคุณภาพของแบบสอบถาม พบว่าได้ค่าความเชื่อมั่น Cronbach's Alpha เท่ากับ 0.96 และส่งแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความครบถ้วนของเนื้อหา ซึ่งได้ค่า IOC เท่ากับ 0.93

นอกจากนี้ ได้ใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง เน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในประเด็นที่เกี่ยวกับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยสัมภาษณ์บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 แห่ง ซึ่งมีทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อมูลที่รวบรวมได้ถูกวิเคราะห์ โดยการใช้ค่าความถี่ ร้อยละ และค่าเฉลี่ย สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดช่วงคะแนนเฉลี่ยและการแปลผลข้อมูลของระดับความพร้อมดังนี้

คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่	1.00 – 1.80	หมายถึง การมีระดับความพร้อมน้อยที่สุด
คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่	1.81 – 2.60	หมายถึง การมีระดับความพร้อมน้อย
คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่	2.61 – 3.40	หมายถึง การมีระดับความพร้อมปานกลาง
คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่	3.41 – 4.20	หมายถึง การมีระดับความพร้อมมาก
คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่	4.21 – 5.00	หมายถึง การมีระดับความพร้อมมากที่สุด

นอกจากนี้ ได้ใช้ค่า F-test สำหรับการเปรียบเทียบระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ และ



ได้ใช้ค่า Chi – Square สำหรับการวิเคราะห์ปัจจัยต่างที่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ผลการวิจัย พบว่า

1.ระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ด้านผู้บริหาร ($\bar{X} = 3.1$) ด้านงบประมาณ ($\bar{X} = 3.2$) ด้านพนักงานจัดเก็บภาษี ($\bar{X} = 3.1$) และด้านเครื่องมือในการจัดเก็บภาษี ($\bar{X} = 2.9$) มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการประชาสัมพันธ์ ($\bar{X} = 3.5$) และด้านการให้บริการ ($\bar{X} = 3.8$) มีความพร้อมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ ภาพรวมของความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีในทุกด้าน มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.3$)

2.การเปรียบเทียบระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ในส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบระดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทว่ามีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแตกต่างกันหรือไม่ ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลกับเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลกับเทศบาลนคร มีระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ในขณะที่ องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองกับเทศบาลนคร มีระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่แตกต่างกัน

ประเภท	เปรียบเทียบกับ	ระดับความพร้อม
องค์การบริหารส่วนตำบล	เทศบาลตำบล	แตกต่างกัน
	เทศบาลเมือง	ไม่แตกต่างกัน
	เทศบาลนคร	ไม่แตกต่างกัน
เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	แตกต่างกัน
	เทศบาลนคร	แตกต่างกัน
เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร	ไม่แตกต่างกัน

ตารางแสดง การเปรียบเทียบระดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท



1.6) ด้านการบริการ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีความพร้อมในการให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการนอกพื้นที่ การให้ชำระเงินผ่านบัญชีธนาคาร การจัดทำโครงการภาษีเคลื่อนที่

2) ปัจจัยอื่นๆ ภายในหน่วยงานที่ส่งผลต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ การจัดฝึกอบรมเรื่องกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับพนักงาน การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน การประชาสัมพันธ์เรื่องกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า การได้รับความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดิน

การอภิปรายผลการวิจัย มีดังนี้

1.ระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีโดยภาพรวม พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานข้อที่ 1 ผู้วิจัยอภิปรายว่าเนื่องจากกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังไม่ได้มีการบังคับใช้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ทราบถึงรายละเอียดของกฎหมายและทำให้ไม่ค่อยมีความชัดเจนในการจัดเก็บ ซึ่งมีความสอดคล้องกับการศึกษาของจิรินทร์ เทศวานิช และคณะ(2552) ที่ได้ศึกษาเรื่อง โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน พบว่ารัฐบาลควรเร่งรัดและสร้างความชัดเจนในการออกกฎหมาย และนำกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างออกบังคับใช้

2. การเปรียบเทียบระดับความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดอุบลราชธานีพบว่า

2.1 ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลกับเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลกับเทศบาลนคร มีความพร้อมแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานข้อที่ 2

2.2 ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลนคร และเทศบาลเมืองกับเทศบาลนคร มีความพร้อมไม่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานข้อที่ 2

ทั้งนี้ ผู้วิจัยอภิปรายว่าเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จะมีความพร้อมในการจัดเก็บภาษีแตกต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีความเป็นไปได้

ว่าจะมีความพร้อมมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีความเป็นไปได้ว่าจะมีความพร้อมมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ต่างก็มีความพร้อมเท่ากัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรที่จะมีการเตรียมความพร้อมอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นทางด้านบุคลากร สิ่งอำนวยความสะดวก และระบบการจัดเก็บ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีความสอดคล้องกับการศึกษาของจรินทร์ เทศวานิช และคณะ(2552) ที่ได้ศึกษาเรื่อง โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน พบว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม ถ้าได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จัดทำฐานข้อมูล แผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน

3.ระดับการศึกษา และระดับอายุงานไม่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานข้อที่ 3 ผู้วิจัยอภิปรายว่าเนื่องจาก กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังไม่ได้ถูกบังคับใช้และเป็นความรู้ใหม่ ดังนั้น ไม่ว่ากลุ่มตัวอย่างจะมีระดับการศึกษา หรืออายุงานต่างกัน ก็ต้องเริ่มศึกษาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเหมือนกัน จึงทำให้ระดับการศึกษา และอายุงานไม่มีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

4.การสนับสนุนของหน่วยงานมีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานข้อที่ 4 ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์เนื้อหาพบว่า การสนับสนุนของหน่วยงานโดยเฉพาะผู้บริหาร งบประมาณ อัตราค่าจ้าง และเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีมีความสัมพันธ์ต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผู้วิจัยอภิปรายว่าปัจจัยดังกล่าวมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความพร้อมในการจัดเก็บภาษี เพราะผู้บริหารจะต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการจัดเก็บภาษี งบประมาณและอัตราค่าจ้างต้องมีเพียงพอเพื่อการจัดเก็บภาษี และเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีต้องมีความทันสมัยสำหรับการจัดเก็บภาษีด้วย

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย มีดังนี้

1.ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารจัดการ

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีควรมีการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอยู่เสมอ ไม่ว่ากฎหมายดังกล่าวจะถูกประกาศใช้หรือไม่ก็ตาม เพราะการเตรียมความพร้อมจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น



1.2 ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพราะการสนับสนุนจากผู้บริหารจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ ด้านพนักงานจัดเก็บภาษี ด้านเครื่องมือในการจัดเก็บภาษี ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการให้บริการ

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัย

2.1 ควรศึกษาประเด็นความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอีกครั้งในช่วงที่กฎหมายได้ถูกประกาศใช้ ซึ่งจะทำได้ข้อมูลที่ครบถ้วน และทันสมัยมากยิ่งขึ้น

2.2 ควรศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระดับความรู้ความเข้าใจในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี

2.3 ควรศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของประชาชนในจังหวัดอุบลราชธานีที่มีต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

2.4 ควรศึกษาความพร้อมในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่นๆ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับจังหวัดอุบลราชธานี

บรรณานุกรม

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2546). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 8.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 7.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

จรัส สุวรรณมาลา. (2541). ปฏิรูประบบการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จรัส สุวรรณมาลาและคณะ. (2547). นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี 2547. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภา.

จรินทร์ เทศวานิช และคณะ. (2553). โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

รูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน. วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช, 23(1), 47-59.

ชนสวรรค์ เจริญเมือง. (2544). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. กรุงเทพฯ:

โครงการจัดพิมพ์คืบไฟ.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

- _____. (2551). **ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก).** กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นิธิวรรณ โทวรรณะ. (2549). **ความพร้อมในการนำ(ร่าง)พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาบังคับใช้ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สะเรียง.** การค้นคว้าแบบอิสระ ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **การปกครองส่วนท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ปกิต แพร่ชินวงศ์. (2552). **ปัญหาบางประการในการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาแทนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมาย ภาษี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรศรี ลำลี. (2553). **ศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ภาษีท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลลาดหลุมแก้ว อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี.** รายงานการศึกษาดูงานอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- เรณู สุวรรณ. (2553). **ศักยภาพในการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสรวง อำเภอหนองฉาง จังหวัดอุทัยธานี.** รายงานการศึกษาดูงานอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง การคลังท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- _____. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง ภารกิจหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). **การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติ สำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์.** กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2550). **คู่มือการเสริมสร้างคุณภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วัลลภ ลำพาย. (2551). **เทคนิควิจัยทางสังคมศาสตร์.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ศรีประไพ คำสุพรหม. (2552). **การเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครอุดรธานี.** รายงานการศึกษาดูงานอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. (2550). คำอธิบายภาษีท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2554). ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง: ภาษีเพื่อท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่

25 กันยายน 2554, จาก http://www.fpo.go.th/land_tax/home.html.

อุดม ทุมโมสิต. (2552). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพฯ: แชนท์ โฟร์ พรินติ้ง.

อมรลักษณ์ แดงเจริญ. (2554). การพัฒนาการจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล.

รายงาน การศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง

ท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



ปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม

วิลารัตน์ แสนชัย*

เชิงชาญ จงสมชัย**

บทคัดย่อ

บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญในการปฏิบัติงาน การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่มี คุณภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นการศึกษาค้นคว้านี้มีความ มุ่งหมายเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วน ตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคามและศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยที่เสริมสร้าง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัด มหาสารคาม ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล 171 คน และ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสัมภาษณ์จำนวน 14 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบ สัมภาษณ์และแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏดังนี้

1. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มี ความคิดเห็นว่าปัจจัยทั้ง 6 ด้านเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายด้าน ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านนโยบายและการ บริหาร ด้านความก้าวหน้า ด้านการได้รับการยอมรับ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านลักษณะ ของงานที่ปฏิบัติ และด้านผลประโยชน์ตอบแทน

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ประเด็นที่บุคลากรให้ ความสำคัญเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านความก้าวหน้า ผู้บริหารควรมีจิตใจเป็น กลางในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบการเลื่อน

* นิติระดับปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



ขึ้นเลื่อนตำแหน่งอย่างเท่าเทียมกัน ด้านนโยบายและการบริหาร การบริหารงานควรมีการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ควรมีกิจกรรมร่วมกันมากขึ้นในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทั้งผู้บริหารและบุคลากร ด้านผลประโยชน์ตอบแทน ควรให้รางวัลตอบแทนผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ควรจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานให้ตรงกับตำแหน่งที่บุคลากรมีความสามารถ และด้านการได้รับการยอมรับ ควรได้รับการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี และการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน

โดยสรุป บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญกับบุคลากรในหน่วยงาน และได้รับความไว้วางใจและร่วมมือที่ดีในการปฏิบัติงานจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้ อาจทำให้บุคลากรมีความคิดเห็นว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาค้นคว้าที่พบนี้จะประโยชน์ต่อผู้บริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

คำสำคัญ : แรงจูงใจ/บุคลากร/องค์การบริหารส่วนตำบล

Factors Affecting Work Motivation of Personnel at Subdistrict Administrative Organization in Chiang Yuen District, Mahasarakham Province.

Wilarat Saenchai^{*}

Cherngcharn Chongsomchai^{**}

Abstract

The personnel of Subdistrict Administrative Organization are resource the important to practice. The motivation for the performance personnel is important to contribute to the performance, quality and achieve the objectives of sub-district. The purposes of this study are to study the factors affecting work motivation and to explore the suggestions for the factors encouraging work motivation of the personnel of Subdistrict Administrative Organization in

^{*} M.P.A. Student (Public Policy), College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

^{**} Asst. Prof., Lecturer, College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor.



Chiang Yuen district, Mahasarakham province. The sample group of this study was 171 personnel who worked for Subdistrict Administrative Organization , and 14 personnel of those who are interviewed. The research instruments are the interview form and the rating-scale questionnaire. The data are analyzed and interpreted statistically in terms of frequency, percentage, mean and standard deviation.

The results of the study revealed as follows:

1. The personnel of Subdistrict Administrative Organization in Chiang Yuen district, Mahasarakham province found that all six factors affected work motivation in overall and all perspectives at the high level sorted in descending order of mean as: policy and administration, progress, acceptability, interpersonal relationship, job description, and bonus.

2. According to the suggestions for encouraging work motivation of personnel of Subdistrict Administrative Organization in Chiang Yuen district, Mahasarakham province, it was found that the executives should be impartial for the performance appraisal and determining the professional promotion equally; that the administration should abide by the policies; that the personnel should do the activities to build up the good friendship between the executives and the personnel; that the personnel with the good performance should be rewarded; that the Subdistrict Administrative Organization should put the right personnel on the right job description regarding the personnel's abilities; that the personnel should be given praise and congratulations, and recognized among the executives and colleagues.

To summarize, the personnel of Subdistrict Administrative Organization in Chiang Yuen district, Mahasarakham province found that those factors affected work motivation in overall at the high level. As a result, the executives placed importance on the personnel in the organizations. In addition, most of the personnel are trusted and well cooperated by the executives and colleagues. Thus, these factors are considered the crucial factors that affected work motivation. According to the results of this study, it was beneficial to the executives and related organizations as the guidelines for encouraging work motivation.

Keywords: Motivation / Personnel / Subdistrict Administrative Organization



บทนำ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 78 บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นตนเอง และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ยังได้บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา เมื่อพิจารณารายละเอียดต่างๆของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะพบว่าเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ค่อนข้างสมบูรณ์ตามหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในต่างประเทศ แนวคิดการกระจายอำนาจนั้น เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีมาจากต่างประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเอง รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระและปลอดการรบกวนจากรัฐบาล การกระจายอำนาจการปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้มีความอิสระในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, น.19-21)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ได้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่อให้ดำเนินกิจการในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์เฉลี่ยตามที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 44 โดยให้สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล นับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งเป็นต้นไป ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2545, น.59)

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญยิ่งในระบบการปกครองท้องถิ่นด้วยเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงระดับของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับบุคคลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด ขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีขีดความสามารถเพียงใด ทั้งนี้พิจารณาจากศักยภาพบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการ

ต่างๆ ได้โดยอิสระ ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ก็จำเป็นต้องมีระบบบริหารงานบุคคลที่ดีและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, น.1)

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญได้แก่ ปัญหาจากเงื่อนไขการจัดตั้ง คือ พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนหมู่บ้านน้อยหรือมากเกินไปส่งผลต่อจำนวนสมาชิกและรายได้ที่กำหนดไว้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำ ปัญหาอำนาจหน้าที่ คือ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้กว้างขวางไม่ชัดเจน มุ่งเน้นการจัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะการจัดทำกิจการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้ เนื่องจากข้อกฎหมายและระเบียบต่างๆ สมาชิกและคณะบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ ปัญหาการคลัง คือ ฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่กว้างพอที่จะหารายได้ให้เพียงพอต่อการกิจที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดเรื่องแหล่งรายได้ ปัญหาอำนาจอิทธิพล คือ การใช้อำนาจอิทธิพลเหนือการใช้ดุลพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร คือ ประธานและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ทั้งในเรื่อง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ การบริหารภายใต้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่มีมาก ยุ่งยากและซับซ้อน เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานเกิดความบกพร่อง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจทั้งโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนส่วนมากยังขาดการมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และให้ความคาดหวังกับองค์การบริหารส่วนตำบลสูงเกินไป จึงเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำกิจการต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีเท่าใด (โกวิทย์ พวงงาม, 2555, น.270-272)

ปัญหาสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ ระบบอุปถัมภ์ซึ่งแทรกซึมอยู่ในทุกกระบวนการตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้ง ตั้งแต่ตำแหน่งปลัดผู้อำนวยการกอง จนถึงนักการฯ มีทั้งการใช้เงินและการใช้เส้นสายผ่านข้าราชการระดับสูงตั้งแต่ระดับรัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯ ระบบอุปถัมภ์และการใช้อำนาจอิทธิพลส่งผลต่อคุณภาพบุคลากรท้องถิ่นอย่างมาก เพราะการคัดเลือกบุคคลมาทำงานเป็นเรื่องสำคัญ เป็นหัวใจขององค์กร เมื่อใดที่องค์กรเลือกคนที่ไม่มีความเหมาะสมเข้ามาอยู่ในระบบ แสดงความคิดเห็นไม่เป็น แก้ไขปัญหาที่ไม่เป็น ไม่ตั้งใจทำงานบริการรับใช้ประชาชน ไปทำงานรับใช้แต่ผู้มีอิทธิพลหรือระบบอุปถัมภ์จะก่อให้เกิดผลเสียแก่องค์กรอย่าง



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

มาก และจะมีผลกระทบต่อการทำงานอย่างแน่นอน (สถาบันพระปกเกล้า, 2550, น.24-25) ส่งผลให้บุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงานดีขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้ เห็นว่าการตัดสินใจในบางครั้งขาดความเป็นธรรมบุคลากรก็จะขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานนั้นขาดประสิทธิภาพ ความสำคัญของแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารควรให้ความสนใจผู้ปฏิบัติงาน และสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้เกิดขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาต้องการทราบว่าปัจจัยใดที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยที่เสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัจจัยที่เสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม

ความสำคัญของการศึกษา

ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ครั้งนี้ ผลของการศึกษาจะเป็นประโยชน์ ดังนี้ เป็นข้อมูลให้ผู้บริหารและพนักงานด้านบุคลากรได้พิจารณาแนวทางในการจูงใจให้บุคลากรมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น และเป็นข้อมูลเพื่อนำไปปรับใช้ในการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นโยบายและการบริหาร ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ผลประโยชน์ตอบแทน การได้รับการยอมรับนับถือ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ

ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม

ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลหลัก

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 298 คน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 171 คน โดยได้จากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร ทาโร ยามาเน่ (บุญชม ศรีสะอาด และคณะ, 2553, น.36) แล้วสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) และแบบตามสะดวก (Convenience Sampling) ผู้ให้ข้อมูลหลัก เป็นบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 14 คน โดยใช้การสุ่มแบบตามสะดวก (Convenience Sampling)

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ได้แก่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ตามกรอบแนวคิด 6 ด้าน คือ ด้านนโยบายและการบริหาร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านผลประโยชน์ตอบแทน ด้านการได้รับการยอมรับ ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ และด้านความก้าวหน้า ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล การดำเนินการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างเดือนเมษายน – เดือนพฤษภาคม 2557

กรอบแนวคิดของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ในครั้งนี้ใช้กรอบทฤษฎีสองปัจจัย ของ Frederick Herzberg ซึ่งได้คิดค้นทฤษฎีการจูงใจในการทำงาน Herzberg ได้พบสิ่งที่จูงใจในการทำงานว่า คนจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพถ้ามีตัวกระตุ้นให้พอใจในการทำงาน ซึ่งได้แก่ ผลสำเร็จในการทำงาน การยอมรับในผลงานที่สำเร็จหรือการได้รับการยกย่อง การทำงานด้วยตนเองอย่างอิสระ และงานมีลักษณะท้าทาย ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและความเจริญงอกงาม ถ้ามีสิ่งเหล่านี้แล้วจะเป็นตัวกระตุ้นที่ทำให้คนอยากทำงานอย่างมีความสุข ซึ่ง Herzberg เรียกองค์ประกอบเหล่านี้ว่า Motivator factors ส่วนองค์ประกอบที่ทำให้คนไม่พึงพอใจที่จะทำงาน ส่วนใหญ่มาจากสภาวะแวดล้อมโดยไม่เกี่ยวข้องกับส่วนประกอบของงานเลย อันได้แก่นโยบายและการบริหารของบริษัท การควบคุมดูแล ความสัมพันธ์ระหว่างคนงาน สภาพการทำงาน



เงินเดือน ตำแหน่งการงาน ความมั่นคงในการทำงาน โดยสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้คนงานไม่พอใจในการทำงาน และเนื่องจากสาเหตุเหล่านี้เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งสามารถที่จะป้องกันความไม่พึงพอใจได้ ซึ่งเปรียบเทียบกับได้กับยาป้องกันโรค Herzberg จึงได้เรียกเหตุเหล่านี้ว่า Hygiene factors ดังนั้นในกระบวนการที่ต้องการจะสร้างให้เกิดแรงจูงใจที่ดีจึงจำเป็นต้องมีการจัดและกำหนดปัจจัยต่างๆ ทั้งสองกลุ่ม คือ ปัจจัยที่ใช้บำรุงจิตใจ และปัจจัยที่ใช้จูงใจไปพร้อมๆ กัน (อ้างใน ริเอ็องรอง รัตนวิไลสกุล, 2540, น.186-189)

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ของคันสร แสงศรีจันทร์ (2550, น.73) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบลบ้านคู อำเภอมือง จังหวัด เชียงราย ผลการศึกษาพบว่า บุคลากร มีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งปัจจัยด้านแรงจูงใจและปัจจัยการบำรุงรักษา เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ในการทำงานมากที่สุด รองลงมาคือด้านการได้รับการยอมรับนับถือ ปัจจัยด้านความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านความเป็นอยู่ส่วนตัว ปัจจัยด้านความรับผิดชอบ ปัจจัยด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ และปัจจัยด้านการปกครองบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา และปัจจัยด้านความมั่นคงตามลำดับ และบุคลากร มีแรงจูงใจในระดับปานกลางในปัจจัยด้านนโยบายและการบริหารงาน ปัจจัยด้านสภาพการทำงาน ปัจจัยด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการ และปัจจัยด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และจากผลการศึกษาของ บุญทิพย์ ฐานวิเศษ (2551, น.55-73) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบล กรณีศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า บุคลากร มีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ด้านการได้รับการยอมรับนับถือ ด้านความเป็นอยู่ส่วนตัว ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ด้านความรับผิดชอบ ด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ด้านการปกครองบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการตามลำดับ

โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาปรับให้เข้ากับบริบทของการศึกษา แบ่งเป็น 6 ด้าน ดังนี้ นโยบายและการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ผลประโยชน์ตอบแทน การได้รับการยอมรับ ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ และความก้าวหน้า

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ใช้ทั้งระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 แบบ ดังนี้

แบบสอบถาม เป็นแบบสอบถามที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นตามกรอบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม แบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) ซึ่งประกอบด้วย รายได้ต่อเดือน ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ตอนที่ 2 การสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคามเป็นคำถามที่ใช้มาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) มี 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด โดย แบ่งเป็นออกเป็น 6 ด้าน จำนวนด้านละ 5 ข้อ ดังนี้ ด้านนโยบายและการบริหาร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านผลประโยชน์ตอบแทน ด้านการได้รับการยอมรับ ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ และด้านความก้าวหน้า ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป โดยการนำเสนอข้อมูลในรูปแบบตารางและการบรรยาย

แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง โดยการกำหนดแนวคำถามในการสัมภาษณ์มีโครงสร้างชัดเจน แต่สามารถยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นส่วนที่ใช้สำหรับบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อเรื่อง วัน เวลา และสถานที่ที่ให้สัมภาษณ์ ส่วนที่ 2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งประกอบด้วย รายได้ต่อเดือน ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ส่วนที่ 3 เป็นข้อเสนอแนะปัจจัยที่เสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดให้ครอบคลุมทั้ง 6 ด้าน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า

1. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยทั้ง 6 ด้านเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.76$) โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านนโยบายและการบริหาร ($\bar{X} = 3.98$) ด้านความก้าวหน้า ($\bar{X} = 3.83$) ด้านการได้รับการยอมรับ ($\bar{X} = 3.78$)



ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ($\bar{X} = 3.77$) ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ($\bar{X} = 3.63$) และด้านผลประโยชน์ตอบแทน ($\bar{X} = 3.59$) โดยส่วนมากระบุรายละเอียดในแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านนโยบายและการบริหาร บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านนโยบายและการบริหารเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.98$) และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ หน่วยงานมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน ($\bar{X} = 4.22$) นโยบายในการบริหารงานของหน่วยงานง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ($\bar{X} = 4.02$) บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานในหน่วยงาน ($\bar{X} = 3.95$)

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.77$) และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ เพื่อนร่วมงานในหน่วยงานมีความสามัคคี ไม่แบ่งพรรคพวก ($\bar{X} = 3.92$) พนักงานมีความเป็นมิตรและช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างดี ($\bar{X} = 3.84$) ผู้บังคับบัญชามีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและเอาใจใส่ต่อพนักงานทุกคน ($\bar{X} = 3.76$)

ด้านผลประโยชน์ตอบแทน บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านผลประโยชน์ตอบแทนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.59$) และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมาก 4 ข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ ได้รับสวัสดิการทั่วไปตามกฎหมายอย่างเพียงพอ ($\bar{X} = 3.76$) ได้รับรายได้เหมาะสมกับงานที่รับผิดชอบ ($\bar{X} = 3.66$) โบนัสในปีที่ผ่านมาเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติงานในปีต่อไป ($\bar{X} = 3.63$) การได้รับเงินค่าตอบแทนอื่นๆเป็นกรณีพิเศษ ($\bar{X} = 3.56$) ระดับปานกลาง 1 ข้อ ได้รับสิ่งของจากผู้บังคับบัญชาเนื่องในโอกาสพิเศษ ($\bar{X} = 3.35$)

ด้านการได้รับการยอมรับ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านการได้รับการยอมรับเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.78$) และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ งานที่ทำเป็นอาชีพที่มีเกียรติและได้รับการยอมรับในสังคม ($\bar{X} = 3.88$) ได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ($\bar{X} = 3.84$) ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานยอมรับในความรู้ความสามารถ ($\bar{X} = 3.77$)

ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.63$) และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ งานที่รับผิดชอบมีความเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ ($\bar{X} = 3.76$) การทำงานมีลักษณะท้าทาย ส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ($\bar{X} = 3.69$) งานที่ทำมีความหลากหลายไม่ซ้ำซากจนน่าเบื่อ ($\bar{X} = 3.60$)

ด้านความก้าวหน้า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยด้านความก้าวหน้าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.83$) และเมื่อจำแนกเป็นรายข้อพบว่าอยู่ในระดับมากทุกข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ หน่วยงานให้การสนับสนุนในเรื่องการศึกษาดูงาน เข้าร่วมประชุมสัมมนา หรือฝึกอบรม ($\bar{X} = 3.90$) การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นไปตามเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดไว้ ($\bar{X} = 3.89$) ได้รับโอกาสก้าวหน้า ในหน้าที่การงานอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ($\bar{X} = 3.88$)

2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งได้มาจากการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า ประเด็นที่บุคลากรให้ความสำคัญเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านความก้าวหน้า ผู้บริหารควรมีจิตใจเป็นกลางในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งอย่างเท่าเทียมกัน ด้านนโยบายและการบริหาร การบริหารงานควรมีการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ควรมีกิจกรรมร่วมกันมากขึ้นในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทั้งผู้บริหารและบุคลากร ด้านผลประโยชน์ตอบแทน ควรให้รางวัลตอบแทนผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดี ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ควรจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานให้ตรงกับตำแหน่งที่บุคลากรมีความสามารถ และด้านการได้รับการยอมรับ ควรได้รับการยกย่องชมเชย แสดงความยินดี และการยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน เมื่อสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมาย

อภิปรายผล

ผลจากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ที่ผลการศึกษา



เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า ถ้าหากผู้บริหารให้ความสำคัญกับบุคลากรในหน่วยงาน บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน งานที่ทำมีความหลากหลายไม่ซ้ำซากจนน่าเบื่อ และได้รับความไว้วางใจและร่วมมือที่ดีในการปฏิบัติงานจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานที่เหมาะสม มีโอกาสได้รับความก้าวหน้าอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้อาจทำให้บุคลากรมีความคิดเห็นว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านนโยบายและการบริหารมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด จากทฤษฎีของ Herzberg ปัจจัยด้านนโยบายและการบริหาร ถือเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาจิตใจ และมีผลในทางป้องกัน ถ้าหากเกิดปัญหาหรือข้อบกพร่องในด้านนโยบายและการบริหาร ผู้ปฏิบัติงานก็จะเกิดความไม่พึงพอใจ ผลการปฏิบัติงานจะต่ำลง หรือไม่ก็ทำให้เกิดการโยกย้ายงานสูง อีกทั้งยังสอดคล้องกับผลการศึกษาค้นคว้าของ คันสร แสงศรีจันทร์ (2550, น.73) ที่ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบลบ้านคู อำเภอมือง จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรเทศบาลตำบลบ้านคู อำเภอมือง จังหวัดเชียงราย มีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งปัจจัยด้านแรงจูงใจและปัจจัยการบำรุงรักษา และสอดคล้องกับผลการศึกษาค้นคว้าของลือชา ภักดีศรี (2551, น.64-65) ที่ได้ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานเทศบาลตำบลแวง อำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรในสำนักงานเทศบาลตำบลแวง โดยรวมและจำแนกตามประเภทบุคลากรมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยรวมและเป็นรายด้านทั้ง 5 ด้าน อยู่ในระดับมาก และจากการศึกษาเชิงคุณภาพ พบว่า ข้อเสนอแนะด้านที่มีความถี่มากที่สุดคือด้านความก้าวหน้าและด้านนโยบายและการบริหาร ด้านความก้าวหน้า ผู้บริหารควรมีจิตใจเป็นกลางในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งอย่างเท่าเทียมกัน ด้านนโยบายและการบริหาร การบริหารงานควรมีการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาค้นคว้าของดวงกมล อุบลศรี (2554, น.80-81) ที่ได้ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การส่งเสริมให้บุคลากรได้มีโอกาสก้าวหน้า การกำหนดนโยบายการทำงานอย่างชัดเจน

2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านนโยบายและการบริหารที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า หากหน่วยงานมีเป้าหมายและนโยบายการบริหารงานที่ชัดเจน มีการวางแผนในการปฏิบัติงานที่ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ในการบริการงานมีความยืดหยุ่น ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้าพบเพื่อให้คำแนะนำปรึกษาแก่บุคลากร ส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมใน

กิจกรรมของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาค้นคว้าของดวงกมล อุบลศรี (2554 , น.80-81) ที่ได้ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การส่งเสริมให้บุคลากรได้มีโอกาสก้าวหน้า การกำหนดนโยบายการทำงานอย่างชัดเจน การเข้ากับเพื่อนร่วมงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงยืน จังหวัดมหาสารคาม ด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด ได้แก่ ด้านผลประโยชน์ตอบแทน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า การปรับเพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และเงินเดือนที่ได้รับต้องเพียงพอที่จะช่วยให้มาตรฐานการดำรงชีวิตดีขึ้น เงินเดือน ค่าตอบแทนต้องเหมาะสม และเพียงพอกับสภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้มีค่าเฉลี่ยที่น้อยกว่าด้านอื่น ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ นิพนธ์ พรหมจารี(2550, น.89-90) ได้ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย เมื่อจำแนกเป็นรายด้านเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านความสำเร็จของงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านนโยบายและการบริหาร ด้านการยอมรับนับถือ ด้านลักษณะของงาน ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ และสุดท้ายด้านเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล

อีกทั้งยังสอดคล้องกับผลการศึกษาค้นคว้าของบุญทิพย์ ฐานวิเศษ (2551, น.55-73) ที่ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบล กรณีศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบล กรณีศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า บุคลากรของเทศบาลตำบล จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีความคิดเห็นว่าปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ด้านการได้รับการยอมรับนับถือ ด้านความเป็นอยู่ส่วนตัว ด้านลักษณะของงานที่ปฏิบัติ ด้านความรับผิดชอบ ด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ด้านการปกครองบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการตามลำดับ



ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะต่อการบริหารส่วนตำบล

ด้านนโยบายและการบริหาร หน่วยงานมีการกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน นโยบายในการบริหารงานของหน่วยงานง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ และบุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานในหน่วยงาน นอกจากนี้ในระยะยาวควรมีการจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและมีการถ่ายทอดนโยบายจากฝ่ายบริหารไปสู่บุคลากรเพื่อให้รับทราบและทำความเข้าใจเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และในการบริหารงานควรมีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสม ด้านความก้าวหน้า หน่วยงานให้การสนับสนุนในเรื่องการศึกษาดูงาน เข้าร่วมประชุมสัมมนา หรือฝึกอบรม การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นไปตามเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนดไว้ และได้รับโอกาสก้าวหน้า ในหน้าที่การงานอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ในระยะยาวหน่วยงานควรมีการส่งเสริมพัฒนาความรู้ทักษะบุคลากร ให้มีความรู้ความสามารถ โดยการสนับสนุนให้บุคลากรได้รับการศึกษาสูงขึ้น และมีการจัดงบประมาณไว้สำหรับการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน ด้านการได้รับการยอมรับ งานที่ทำเป็นอาชีพที่มีเกียรติและได้รับการยอมรับในสังคม ได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน และผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานยอมรับในความรู้ความสามารถ โดยผู้บังคับบัญชาควรมีการชื่นชมยินดีและให้กำลังใจกับผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ด้านนโยบายและการบริหารควรมีการกำหนดมาตรฐานสำหรับแนวทางนโยบายการบริหารงานของผู้บริหาร เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ ด้านความก้าวหน้า ควรมีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้นเพื่อให้บุคลากรได้มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น ด้านการได้รับการยอมรับ มีการยกย่องชมเชย ให้รางวัลแก่บุคลากรในหน่วยงานที่มีพฤติกรรมและผลการปฏิบัติงานดี เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากร

3. ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาครั้งต่อไป

ควรศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ควรมีการศึกษาแนวทางเกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานกับประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2555). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- คันสร แสงศรีจันทร์. (2550). ปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบลบ้านคู อำเภอมือง จังหวัดเชียงราย. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปร.ม. เชียงราย : มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- ดวงกมล อุบลศรี. (2554). แรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปร.ม. เชียงราย : มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- นิพนธ์ พรหมจารี. (2550). แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอโซ่พิสัย จังหวัดหนองคาย. วิทยานิพนธ์ ปร.ม. มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540). พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(2540). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- บุญชม ศรีสะอาดและคณะ. (2553). พื้นฐานการวิจัยการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กทม. : ประสานการพิมพ์.
- บุญทิพย์ ฐานวิเศษ. (2551). ปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาลตำบลกรณีศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปร.ม. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ริเรืองรอง รัตนวิไลสกุล. (2540). มนุษย์สัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : คณะศิลปศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี.
- ลือชา ภักดีศรี. (2551). แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานเทศบาลตำบลเวียงอำเภอโพนทอง จังหวัดร้อยเอ็ด. การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปร.ม. มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ส เจริญ การพิมพ์.
- _____. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 4 เรื่อง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส.



คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัด

“ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ยศวรรัตน์ การะเกตุ*

ประโยชน์ สังกลิณ**

นงลักษณ์ แสงมหาชัย***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ วุฒิการศึกษาสถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ประชากรที่ใช้ในการศึกษาจำนวน 448 คน การสุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีใช้สูตรคำนวณตามวิธีการของทาโรยามาเน่ (Taro Yamane) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 212 คน และผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 22 คน ได้มาจากจำนวนร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ร้อยละค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า Independent t-test และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว F – test (One – way ANOVA) และความถี่

ผลการศึกษาพบว่า 1.ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน ได้แก่ด้านวินัยและจรรยาบรรณและอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อยได้แก่ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงานด้านการลดภาระงานที่ตราครุฑด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพและด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ 2.ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มีอายุ สถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง

*นิสิตปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา

***ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มีเพศและวุฒิการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน

คำสำคัญ: คุณภาพชีวิตการทำงาน/ ข้าราชการราชทัณฑ์/ กลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสารสินธุ์”/
ความคิดเห็นเห็น

Quality of Work Life of the Correctional Officials in

“Roi-Kaen-Sarn-Sin Region”

Yotsawat Karakate^{*}

Prayote Songklin^{**}

Nongluk Sangmahachai^{***}

Abstract

The aims of this research are to study the opinions on the quality of work life of correctional officials in Roi-Kaen-Sarn-Sin Region, to compare on the quality of work life of correctional officials in Roi-Kaen-Sarn-Sin Region by gender, age, educational level, marital status, work duration, salary, rank, and correctional agency, and to suggest the ways in enhancing the quality of work life of correctional officials. The number of populations used in the study are 448. The number of samples are 212, random sampling based on Taro Yamane method. The number of interviewed are 22, that is 10 percents of sampling. Instruments used in the study are questionnaires and semi-structured interview. Statistical tools employed in the study are percentage, mean, standard deviation, t-test, F-test (One-way ANOVA), and frequency.

The results of the study are as follows: The correctional officials in Roi-Kaen-Sarn-Sin Region have the opinions on the quality of work life in overall at medium level. When consider in each aspect, there is one aspect at high level, that is discipline and code of conduct aspect. There are 5 aspects at medium level, arranged from high level to low level, : operational facilitation

^{*}M.P.A. Student (Master of Public Administration (Public Policy), Mahasarakham University

^{**}Asst. Prof. Dr., Lecturer at College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Adviser

^{***}Asst.Prof. Dr., Lecturer at Faculty of Accounting and Management, Mahasarakham University, Co- Adviser



aspect, ready healthcare for work aspect, reducing working burden aspect, living assistant aspect, and strengthening staff's morale aspect. The correctional officials in Roi-Kaen-San-Sin Region with different age, marital status, work duration, salary, position, and correctional agencies have the opinions on the quality of work life differently, statistically significant at 0.05 level. The correctional officials in the Roi-Kaen-Sarn-Sin Region with different gender and educational level have no difference in the opinion on the quality of work life.

Keywords: Quality of Work Life/ Correctional Officials/ Roi-Kaen-Sarn-Sin Region/ Opinion

บทนำ

กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง โดยมุ่งพัฒนาเพื่อเป็นองค์กรแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ (กรมราชทัณฑ์, 2555) ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 2) กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักาอาชีวศึกษา และหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์กรการสหประชาชาติ 3) ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง และ 4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้าราชการราชทัณฑ์ จึงมีลักษณะการปฏิบัติงานที่แตกต่างจากข้าราชการหน่วยงานอื่นเนื่องจากเป็นงานที่มีความเป็นเอกลักษณ์พิเศษ ซึ่งบุคคลทั่วไปคงไม่มีโอกาสเข้าไปสัมผัสโดยตรง หากมิใช่ผู้ต้องขัง หรือผู้ที่ต้องไปติดต่อ หรือญาติที่เข้าไปเยี่ยมผู้ต้องขัง ภาระในการดูแลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ เป็นงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมงอย่างต่อเนื่อง และต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สามารถปฏิเสธ หรือผ่อนผันการปฏิบัติได้ รวมถึงต้องมีความรู้ในเรื่องกฎหมายเป็นอย่างดี ปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบระมัดระวังอย่างถูกต้อง และละเอียดถี่ถ้วน เนื่องจากเป็นงานที่ต้องควบคุมดูแลผู้ต้องขังมิให้หลบหนี หากเกิดความผิดพลาดย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม อีกทั้งเป็นงานที่มีความยากสูง โดยเฉพาะงานด้านการแก้ไขผู้ต้องขังโดยการคืนคนดีสู่สังคม มิให้ผู้ต้องขังกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก (รัชฎา อีสานธิสกุล, สมพงษ์ ฝูงคน,



ศศิภา ปริบุญณะ, นุชรินทร์ สิริประภาวรรณ, และปิระกา มณีวรรณ, 2551, น.16) และงานราชทัณฑ์ ยังเป็นงานที่ต้องปฏิบัติในลักษณะของการใช้งานคนปฏิบัติต่อกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นงานที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานคลุกคลี หรือสัมผัสใกล้ชิดกับผู้ต้องขังตลอดเวลา (กรมราชทัณฑ์, 2552, น. 73) จากลักษณะการปฏิบัติงานดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความเครียดและความกดดันต่อข้าราชการราชทัณฑ์เป็นอย่างมาก โดยเริ่มจากการไม่มีเวลาให้กับครอบครัวอย่างเพียงพอ นำไปสู่ปัญหาครอบครัวและการดำรงชีพ เกิดความเบื่อหน่ายท้อแท้และขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ส่งผลเสียต่อคุณภาพชีวิตการทำงานและนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ กรมราชทัณฑ์จึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน ให้มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีเนื่องจากคุณภาพชีวิตของคน ถือเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญที่เป็นปัจจัยจุลครั้ง หรือสิ่งผลการปฏิบัติงานขององค์กร ให้เพิ่มพูนขึ้นหรือถดถอยลงได้ จึงได้กำหนดมาตรฐานเรือนจำด้านการดูแลคุณภาพชีวิตการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้านได้แก่ 1) ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน 2) ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ 3) ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน 4) ด้านการลดภาระงานที่ตรากตรำ 5) ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ และ 6) ด้านวินัยและจรรยาบรรณ (กรมราชทัณฑ์, 2555)

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นข้าราชการราชทัณฑ์ สังกัดเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม จึงต้องการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน ของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ และเสนอแนะแนวทางในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ทั้งนี้จากผลการวิจัย จะใช้เป็นแนวทางในการวางแผนแก้ไขปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ และนำไปสู่การพัฒนาการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์จำแนกตามเพศ อายุ วุฒิการศึกษา สถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์



3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานเรือนจำด้านการดูแลคุณภาพชีวิตการทำงานของเจ้าหน้าที่ เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน ดังนี้ (กรมราชทัณฑ์, 2555)

1. ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน
2. ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ
3. ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน
4. ด้านการลดภาระงานที่ตรากตรำ
5. ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่
6. ด้านวินัยและจรรยาบรรณ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเชิงปริมาณ

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำนวน 448 คน จากข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำนวน 7 แห่ง ดังนี้

1.1.1 สถานกักขังกลางจังหวัดร้อยเอ็ด	จำนวน 8 คน
1.1.2 เรือนจำจังหวัดร้อยเอ็ด	จำนวน 64 คน
1.1.3 เรือนจำกลางขอนแก่น	จำนวน 134 คน
1.1.4 เรือนจำอำเภอพล	จำนวน 52 คน
1.1.5 ทัณฑสถานบำบัดพิเศษขอนแก่น	จำนวน 55 คน
1.1.6 เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม	จำนวน 66 คน
1.1.7 เรือนจำจังหวัดกาฬสินธุ์	จำนวน 69 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำนวน 212 คน จากข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำนวน 7 แห่ง ได้มาโดยวิธีใช้สูตรคำนวณตามวิธีการของทาโรยามาเน่ (Taro Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95



2. เครื่องมือสำหรับการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม(Questionnaire) ที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นมาจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบเลือกตอบ (Check List) ประกอบด้วย เพศ อายุ วุฒิการศึกษา สถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานราชการ เป็นคำถามปลายปิด (Close – Ended)

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นมาตรวัดและให้คะแนน(Rating Scale) ของลิเคิร์ตเกี่ยวกับความคิดเห็นที่มีต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ซึ่งมีเกณฑ์การให้คะแนนคุณภาพชีวิตในการทำงาน ตามระดับความคิดเห็น ดังนี้ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด โดยพิจารณาให้คะแนน 5,4,3,2 และ 1 ตามลำดับ โดยข้อคำถามจะมีทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ด้านการลดภาระงานที่ตรงต่อหน้าที่ ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ และด้านวินัยและจรรยาบรรณ

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถามในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานให้แก่ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ซึ่งเป็นคำถามปลายเปิด (Open – Ended) โดยให้ผู้ตอบเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นที่กำหนดไว้

3. การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยตามลำดับดังนี้

3.1 ขอนหนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ของแต่ละแห่ง เพื่อขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูล

3.2 ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างคือ ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ โดยผู้วิจัยจะดำเนินการแจกแบบสอบถามด้วยตนเองและขอเก็บแบบสอบถามคืนทันที ซึ่งผู้วิจัยจะใช้เวลาในการแจกแบบสอบถาม และขอเก็บแบบสอบถามคืนครบทุกหน่วยงาน ประมาณ 1 สัปดาห์

3.3 หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว นำแบบสอบถามที่รวบรวมมาทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ของการตอบจนครบตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย แล้วนำไปวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่อไป

4. การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล



นำแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนครบทุกชุด มาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยแบ่งขั้นตอนการดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับขั้นตอนดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ วุฒิ การศึกษา สถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงาน ราชทัณฑ์ วิเคราะห์ข้อมูล โดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และการหาค่าร้อยละ (Percentage)

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการ ราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ กำหนดเกณฑ์การให้คะแนน 5 ระดับ หลังจากนั้น ดำเนินการหาค่าเฉลี่ยของคำตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการ ราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ นำมาหาค่าความถี่และวิเคราะห์ในเชิงบรรยาย/พรรณนา ความ

5. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 สถิติที่ใช้ในการตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม

5.1.1 การหาค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability Test) โดยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (Alpha Coefficient Method) ตามวิธีของครอนบาค

5.1.2 การหาค่าอำนาจการจำแนกรายข้อแต่ละด้าน ใช้เทคนิค Item – Total Correlation โดยหาสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์อย่างง่ายของ Pearson

5.2 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

5.2.1 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

5.2.2 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์กลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ผู้วิจัยจะใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation : S.D.)

5.2.3 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานข้าราชการราชทัณฑ์กลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตาม เพศและระดับตำแหน่ง คือ T - test

5.2.4 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์กลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตาม อายุ วุฒิ การศึกษา สถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์ คือ F - test (One – Way Anova) เมื่อพบว่า มีนัยสำคัญ กล่าวคือ ผลการทดสอบปรากฏว่ามีค่าเฉลี่ยอย่าง



น้อย 1 คู่ ที่แตกต่างกัน เพื่อให้ทราบค่าเฉลี่ยคู่ใดบ้างที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยจะทำการทดสอบโดยการเปรียบเทียบพหุคูณรายคู่ ด้วยวิธี LSD (Least Significant Difference)

5.2.5 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ได้แก่ การแจกแจงความถี่

วิจัยเชิงคุณภาพ

1. ผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำนวน 22 คน ได้มาจาก จำนวนร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำนวน 7 แห่ง ได้แก่ สถานีบังคับกลางจังหวัดร้อยเอ็ด เรือนจำจังหวัดร้อยเอ็ด ทณฑสถานบำบัดพิเศษขอนแก่น เรือนจำกลางขอนแก่น เรือนจำอำเภอฟล เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม และ เรือนจำจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นมาจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของการสัมภาษณ์ประกอบด้วย ชื่อ – สกุล ของผู้ให้สัมภาษณ์ วัน เดือน ปีที่สัมภาษณ์ และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์

ตอนที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง(Semi – Structured Interview)เกี่ยวกับการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานให้แก่ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ด้านการลดภาระงานที่ตรากตรำ ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ และด้านวินัยและจรรยาบรรณ

3. การสร้างและพัฒนาเครื่องมือ

การสร้างเครื่องมือในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi – Structured Interview) ผู้วิจัยได้ดำเนินการสร้างแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย จำนวน 6 ข้อ และด้านอื่นๆ อีก 1 ข้อ รวมเป็น 7 ข้อ ดังนี้

3.1 ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน

3.2 ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ

3.3 ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน

3.4 ด้านการลดภาระงานที่ตรากตรำ



3.5 ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่

3.6 ด้านวินัยและจรรยาบรรณ

3.7 ด้านอื่นๆ

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการดำเนินการสัมภาษณ์ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ด้วยตนเองจนครบทุกคนตามจำนวนที่กำหนด ภายใน 1 สัปดาห์

5. การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการนำผลการสัมภาษณ์มาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล จัดหมวดหมู่ของข้อมูล และนำเสนอผลการสัมภาษณ์ในเชิงบรรยาย/พรรณนาความ

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเครื่องไมโครคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูปผลการวิเคราะห์ข้อมูลนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

ตอนที่ 1 จำนวนและค่าร้อยละของข้อมูลทั่วไปในกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตาม เพศ อายุ วุฒิการศึกษา สถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย อายุ 31 – 40 ปี วุฒิการศึกษาปริญญาตรี สถานภาพสมรส อายุราชการ 11 – 20 ปี อัตราเงินเดือน 12,0001 – 20,000 บาท ระดับตำแหน่งประเภททั่วไป และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์เรือนจำกลางขอนแก่น

ตอนที่ 2 ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ตามตาราง 1



ตาราง 1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์โดยรวมและรายด้าน

คุณภาพชีวิตการทำงาน	$\bar{X}$	S.D	ระดับความคิดเห็น
ด้านการดูแลสภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน	2.85	1.59	ปานกลาง
ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ	2.74	0.67	ปานกลาง
ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน	3.06	0.92	ปานกลาง
ด้านการลดภาระงานที่ تراกตร้า	2.79	0.90	ปานกลาง
ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่	2.52	0.92	ปานกลาง
ด้านวินัยและจรรยาบรรณ	3.56	0.66	มาก
รวม	2.90	0.70	ปานกลาง

จากตาราง 1 พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X}=2.90$) และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน ได้แก่ ด้านวินัยและจรรยาบรรณ ($\bar{X}=3.56$) และอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อย ได้แก่ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ($\bar{X}=3.06$) ด้านการดูแลสภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน ($\bar{X}=2.85$) ด้านการลดภาระงานที่ تراกตร้า ($\bar{X}=2.79$) ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ ($\bar{X}=2.74$) และด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ ($\bar{X}=2.52$)

ตอนที่ 3 ผลการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตาม เพศ อายุ วุฒิการศึกษา สถานภาพ การสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์

3.1 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตามเพศ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่เป็นเพศหญิง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยรวมมากกว่าข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่เป็นเพศชาย และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด

3.2 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์จำแนกตามระดับตำแหน่ง พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่มีระดับตำแหน่งประเภทวิชาการ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับ



คุณภาพชีวิตการทำงาน โดยรวมมากกว่าข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มีระดับตำแหน่งประเภททั่วไป และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด

3.3 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตามอายุ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มี อายุ 18 – 30 ปี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยรวมมากที่สุด และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด

3.4 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตามวุฒิการศึกษา พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่มีวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยรวมมากที่สุด และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด

3.5 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตามสถานภาพการสมรส พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่มีสถานภาพโสด มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยรวมมากที่สุด และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด

3.6 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตามอายุราชการ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มีอายุราชการ 31 ปีขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยรวมมากที่สุด และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด

3.7 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตามอัตราเงินเดือน พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่มีอัตราเงินเดือนไม่เกิน 12,000 บาท มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยรวมมากที่สุด และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด

3.8 การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ จำแนกตามสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่สังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์สถานกักขังกลางจังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยรวมมากที่สุด และด้านวินัยและจรรยาบรรณมีค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นมากที่สุด



ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการ
ราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์

4.1 ข้อเสนอแนะในส่วนที่เป็นแบบสอบถาม พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่ม
จังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้ ด้านการดูแลสุขภาพให้
พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน ได้แก่ ควรมีการจัดสถานที่ออกกำลังกายที่เป็นสัดส่วน มีความเหมาะสม
และมีอุปกรณ์กีฬาเพียงพอ ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ ได้แก่ หน่วยงานควรจัดสวัสดิการ
เพิ่มเติมจากที่หน่วยงานมีให้ เช่น ส่งเสริมการมีรายได้เพิ่มขึ้นของครอบครัว และมีถุงยังชีพ
ประจำเดือนแจกจ่ายเพียงพอ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ได้แก่ หน่วยงานควร
นาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ เพื่อลดภาระงาน
ที่ตรากตรำของเจ้าหน้าที่ ด้านการลดภาระงานที่ตรากตรำ ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ควรมีการจัด
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมและเพียงพอ ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่
ได้แก่ ควรจัดให้มีการเพิ่มเงินค่าล่วงเวลา และเงินเพิ่มค่าเสี่ยงภัย (พ.ต.ร.) ให้มากกว่านี้ และด้าน
วินัยและจรรยาบรรณ ได้แก่ ควรจัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับ ระเบียบวินัยของข้าราชการและ
จรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตระหนักและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง
เหมาะสม

4.2 ข้อเสนอแนะในส่วนที่เป็นการสัมภาษณ์ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่ม
จังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ต้องการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการแบ่งเบาภาระการทำงานของ
ข้าราชการ เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมกับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มสูงขึ้น การปฏิบัติ
หน้าที่งานประจำต้องมีความเท่าเทียมกัน มองที่ปริมาณงานที่รับผิดชอบและมีการแบ่งงานให้เท่า
เทียมกันอย่างเสมอภาค มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกได้รับทราบ
ภารกิจในการทำงานของเรือนจำ นอกจากจะควบคุมผู้ต้องขังแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาและ
แก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง ให้กลับตนเป็นพลเมืองดี ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก รวมทั้งการ
สร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยการเพิ่มสวัสดิการค่าตอบแทนในรูปแบบ
ต่างๆ เป็นต้น

สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อย
แก่นสารสินธุ์ สามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

1. ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับ
คุณภาพชีวิตการทำงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ใน



ระดับมาก 1 ด้าน ได้แก่ ด้านวินัยและจรรยาบรรณ และอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาค่าเฉลี่ยน้อย ได้แก่ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน ด้านการลดภาระงานที่ตราครุฑ ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ และด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่

2. ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มี อายุ สถานภาพการสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มี เพศและวุฒิการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน

3. จากการศึกษา มีข้อเสนอแนะในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ โดยสรุป ดังนี้

3.1 จากแบบสอบถาม พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีข้อเสนอแนะที่สำคัญในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้ ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน ได้แก่ ควรมีการจัดสถานที่ออกกำลังกายที่เป็นสัดส่วนมีความเหมาะสม และมีอุปกรณ์กีฬาเพียงพอ ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ ได้แก่ หน่วยงานควรจัดสวัสดิการเพิ่มเติมจากที่หน่วยงานมีให้ เช่น ส่งเสริมการมีรายได้เพิ่มขึ้นของครอบครัว และมีถุงยังชีพประจำเดือนแจกจ่ายเพียงพอ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ได้แก่ หน่วยงานควรนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ เพื่อลดภาระงานที่ตราครุฑของเจ้าหน้าที่ ด้านการลดภาระงานที่ตราครุฑ ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ควรมีการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมและเพียงพอ ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ควรจัดให้มีการเพิ่มเงินค่าล่วงเวลา และเงินเพิ่มค่าเสี่ยงภัย (พ.ต.ร.) ให้มากกว่านี้ และด้านวินัยและจรรยาบรรณ ได้แก่ ควรจัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับระเบียบวินัยของข้าราชการและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตระหนักและปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

3.2 จากการสัมภาษณ์ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ต้องการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการแบ่งเบาภาระการทำงานของข้าราชการ เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมกับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มสูงขึ้น การปฏิบัติหน้าที่งานประจำต้องมีความเท่าเทียมกัน มองที่ปริมาณงานที่รับผิดชอบ และมีการแบ่งงานให้เท่าเทียมกันอย่างเสมอภาค มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและหน่วยงานภายนอกได้รับทราบภารกิจในการทำงานของเรือนจำ นอกจากจะควบคุมผู้ต้องขังแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังให้



กลับตนเป็นพลเมืองดีไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก รวมทั้งการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยการเพิ่มสวัสดิการค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

อภิปรายผล

จากผลการวิจัย สามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

1. ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติหน้าที่ตลอด 24 ชั่วโมง โดยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันปฏิบัติหน้าที่ทั้งกลางวันและกลางคืน ทำให้ไม่มีเวลาพักผ่อนที่เพียงพอ อีกทั้งอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ มีไม่เพียงพอ รวมถึงงานในความรับผิดชอบที่มีมากเกินไป เจ้าหน้าที่หนึ่งคนต้องทำงานในหลายหน้าที่ในคราวเดียวกัน นอกจากนี้ ข้าราชการราชทัณฑ์ ต้องมีการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตลอด 24 ชั่วโมง แม้ในเวลาพักผ่อน เมื่อมีเหตุการณ์สำคัญที่ต้องมีการเตรียมกำลังเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ทันที จึงมีผลทำให้คุณภาพชีวิตการทำงาน of ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง สอดคล้องกับ งานวิจัยของสุทัศน์ ปัญสุวรรณ (2551, น.52) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงาน of ข้าราชการราชทัณฑ์ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัย พบว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน of ข้าราชการราชทัณฑ์ในจังหวัดเชียงใหม่โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.30) และยัง สอดคล้องกับงานวิจัยของวงพักรู้พันธุ์ศรี (2552, น.158) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องคุณภาพชีวิตการทำงาน of ข้าราชการตำรวจนครบาล ผลการวิจัย พบว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน of ข้าราชการตำรวจนครบาลอยู่ในระดับปานกลาง

2. ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ที่มี เพศและวุฒิการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน of ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิง ก็มีลักษณะการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของ ข้าราชการราชทัณฑ์ทุกวุฒิการศึกษา จะปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นวุฒิการศึกษาในระดับใดก็ต้องปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน เนื่องจากอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถแบ่งแยกงานตามวุฒิการศึกษาได้ ทำให้ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่มี เพศและวุฒิการศึกษาต่างกัน มีคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของงาม



ใจทวิชนม (2550, น.90) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พบว่า ข้าราชการที่มีเพศระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ไม่แตกต่างกัน และงานวิจัยของสุริยาหนูช่วย (2549, น.79) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการเรือนจำกลางชลบุรี ผลการศึกษา เปรียบเทียบความแตกต่างของคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการเรือนจำกลางชลบุรี พบว่า ระดับการศึกษาที่แตกต่างกันจะมีคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของสาธิตินวษ์รวดี (2551, น.69-70) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่จังหวัดยะลา ผลการวิจัย พบว่า พนักงานส่วนตำบล ที่มีเพศ ระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน มีคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน ส่วนข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ที่มีอายุ สถานภาพ การสมรส อายุราชการ อัตราเงินเดือน ระดับตำแหน่ง และสังกัดหน่วยงานราชทัณฑ์ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สาเหตุที่มีระดับคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกัน อาจเกิดจากข้าราชการที่มีครอบครัว มีภาระที่ต้องรับผิดชอบทางครอบครัวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ความแตกต่างของข้าราชการที่มีสถานภาพโสดและสถานภาพสมรสมีความแตกต่างกัน อายุราชการและอัตราเงินเดือน มีผลทำให้เกิดความแตกต่าง อาจเป็นเพราะความต้องการของข้าราชการราชทัณฑ์ที่ต้องการสร้างฐานะทางครอบครัว เนื่องจากรับราชการมาเป็นระยะเวลานานทำให้เกิดการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงิน จนทำให้ค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ นอกจากนี้ หน่วยงานราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ในแต่ละหน่วยงาน มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกัน จึงอาจทำให้มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่แตกต่างกันได้เช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ งามใจ ทวิชนม (2550, น.90) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พบว่า ข้าราชการที่มีหน่วยงานที่สังกัดแตกต่างกัน มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของสาธิตินวษ์รวดี(2551, น.70)ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่ จังหวัดยะลา ผลการวิจัยพบว่า ตำแหน่งที่ต่างกันมีคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05



ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงาน พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน ด้านการดูแลสุขภาพให้พร้อมสำหรับปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีการจัดอุปกรณ์กีฬาเพียงพอต่อจำนวนเจ้าหน้าที่ มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพของเจ้าหน้าที่ โดยการจัดให้มีอุปกรณ์กีฬาอย่างเพียงพอ และการบำรุงรักษาอุปกรณ์กีฬาให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา

1.2 ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน ด้านการช่วยเหลือการดำรงชีพโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีการจัดตั้งหนึ่งกลุ่มแม่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OGOP) มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการจัดตั้งหนึ่งกลุ่มแม่บ้านหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OGOP) เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ครอบครัวของข้าราชการราชทัณฑ์มีรายได้ช่องทางหนึ่ง และเมื่อดำเนินการจัดตั้งกลุ่มดังกล่าวแล้ว ควรมีการตั้งคณะทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อติดตามและประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.3 ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีการจัดสถานที่สำหรับพักผ่อน และมุมเรียนรู้ในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการจัดสถานที่สำหรับพักผ่อนและมุมเรียนรู้ในการปฏิบัติงานให้กับเจ้าหน้าที่ และหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว อาจส่งผลเสียต่อคุณภาพชีวิตการทำงานและนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพได้

1.4 ด้านการลดภาระงานที่ตราครุฑ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงาน ด้านการลดภาระงานที่ตราครุฑโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมและเพียงพอในการปฏิบัติงาน มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมและเพียงพอในการปฏิบัติงานเนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น

1.5 ด้านการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานด้านการเสริมสร้าง



ขวัญและกำลังใจเจ้าหน้าที่โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี มีการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเสียได้ทักท้วง/ซักถาม เหตุผลเสียก่อนที่คำสั่งเลื่อนเงินเดือนจะออก มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี โดยการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเสียได้ ทักท้วง/ซักถามเหตุผลเสียก่อนที่คำสั่งเลื่อนเงินเดือนจะออก เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน โดยยึดหลักความรู้และความสามารถในการปฏิบัติงาน

1.6 ด้านวินัยและจรรยาบรรณ พบว่า ข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานด้านวินัยและจรรยาบรรณโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็น รายข้อ พบว่า การแต่งกายของเจ้าหน้าที่ที่มีความสง่างาม มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าข้ออื่นๆ ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับการแต่งกายของเจ้าหน้าที่ให้มีความสง่างาม โดยให้มีการจัดทำคู่มือการแต่งกายของเจ้าหน้าที่ โดยให้มีรูปแบบการปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากข้าราชการราชทัณฑ์ต้องสวมเครื่องแบบปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลา

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์กับข้าราชการหน่วยงานอื่นในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์

2.2 ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ เพื่อกำหนดแนวทางการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

2.3 การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ เท่านั้น ควรมีการศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในกลุ่มจังหวัดอื่น หรือ ข้าราชการราชทัณฑ์ทั้งหมดของกรมราชทัณฑ์

บรรณานุกรม

กรมราชทัณฑ์. (2555). อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรมราชทัณฑ์. ค้นเมื่อ 24 ตุลาคม 2555.

จาก <http://www.correct.go.th/lawcorrects/lawfile/11014.pdf>

_____. (2555). มาตรฐานเรือนจำด้านการดูแลคุณภาพชีวิตการทำงานของเจ้าหน้าที่. ค้นเมื่อ 24 ตุลาคม

2555. จาก <http://www.correct.go.th/correct2009/upload/files/personal/>

55/standard%20sheet.pdf



_____. (2552). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี 2552. กรุงเทพฯ: สำนักสังคมสงเคราะห์
กรมราชทัณฑ์.

งามใจ ทวีชนม์. (2550). การศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกรมราชทัณฑ์.

การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

รัชฎา อติสนธิสกุล, สมพงษ์ ผ่องคน, ศศิภา ปรีปณณะ, นุชรรัตน์ สิริประภาวรรณ, และปรีภา

มณีวรรณ. (2551) แบบอย่างปฏิบัติการบริหารคน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการพลเรือน.

วงพัทตร์ ภูพันธ์ศรี. (2552). คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจนครบาล. ดุษฎีนิพนธ์

ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สาธิตี วงษ์รวยดี. (2551). คุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหาร

ส่วนตำบลพื้นที่จังหวัดยะลา. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.

สุทัศน์ ปัญสุวรรณ. (2551). คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการราชทัณฑ์ในจังหวัดเชียงใหม่.

การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

สุริยา หนูช่วย. (2549). คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการเรือนจำกลางชลบุรี. ปัญหาพิเศษ

ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

นักการเมืองถิ่นจันทบุรี : เครือข่ายอำนาจการเมืองในท้องถิ่น*

คะนอง พิณ**

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลนักการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งในจังหวัดจันทบุรี เครือข่ายความสัมพันธ์ บทบาทของเครือข่ายและกลุ่มผลประโยชน์ในการสนับสนุนนักการเมือง กลยุทธ์และวิธีการหาเสียง และปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองของนักการเมืองถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่น โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์ในพื้นที่ของผู้วิจัย ข้อมูลที่ได้ถูกรวบรวมและจัดระบบ แล้วนำมา วิเคราะห์และนำเสนอโดยวิธีการเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า นักการเมืองถิ่นจันทบุรี จำแนกได้ 3 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มนักกฎหมายและนักสื่อสารมวลชน กลุ่มครูและพนักงานในองค์กร กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มนักธุรกิจ โดยกลุ่มอดีตข้าราชการได้รับเลือกเป็น ส.ส. มากที่สุด และปัจจัยที่เป็นเหตุผลให้ได้รับการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขศักยภาพของนักการเมืองและอิทธิพลของพรรคการเมืองที่สังกัด นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองชาย มีนักการเมืองหญิงเพียงคนเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งคือ นางคมคาย พลบุตรเครือข่ายสายสัมพันธ์ที่พบจะเป็นบิดา-บุตร 1 คู่ นอกนั้นจะเป็นเครือญาติและองค์กรต่างๆ และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม และที่สำคัญ พรรคการเมืองคือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่มีบทบาทอย่างมากต่อนักการเมืองถิ่นจันทบุรี โดยมีผลต่อการย้ายพรรคของนักการเมืองเพื่อหวังยึดกระแสของพรรคให้ตนเองชนะการเลือกตั้ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล วิธีการ และกลวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองถิ่นในจังหวัดจันทบุรีมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การใช้ความสามารถเฉพาะตัว การหาเสียงแบบเข้าถึงชาวบ้าน การลงพื้นที่พบปะประชาชน การร่วมงานพิธีต่างๆ เป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมาก ส่วนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ การปราศรัยและวิธีอื่นๆ เป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมตามลำดับ

คำสำคัญ : นักการเมืองถิ่น/ เครือข่ายความสัมพันธ์/บทบาทของเครือข่าย/ กลุ่มผลประโยชน์/
กลยุทธ์และวิธีการหาเสียง

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง นักการเมืองถิ่นจันทบุรี ได้รับการสนับสนุนการวิจัยจาก โครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองถิ่นในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ของสถาบันพระปกเกล้า

** อาจารย์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Local Politicians in Chanthaburi: Networks of Political Power ^{*}

Kanong Pilun ^{**}

Abstract

The objective of this article aims to understand the political interaction between local politicians and politicians who had been elected in Chanthaburi Province with references to their networks and the roles of interest groups, as well as their vote-gaining techniques. To the purposes of this project, related documents and literatures are examined. The data in the field are collected with in-depth interviewing and observation by the researcher. Then the obtained data are complied, systematized, and analysed. The research report are presented by means of analytical description.

This study found out that, Classified by background, the Chanthaburi politicians comprised of three categories: lawyers and mass media men, teachers or ex-government officials, local administrative organization officers or businessmen. The ex-government officials are mostly elected as the representatives. The influential factors for them to be elected are the conditions of their potentials, and the influence of the political parties they are affiliated. Most of Chanthaburi politicians are male. Mrs.Khomkay Ponlaboot was the only elected female politician.

By kinship network and relationship, there are a father-child pair, network of relatives and organizations, the local politicians' interest groups, social groups which has been connected, and the other interest groups are economic interest groups. Political Parties play the major roles to support the election winning in Chanthaburi province. Usually, the dominant ones are the government parties.

The politician in Chanthaburi has a variety of campaigning strategies such as using the outstanding ability, people directly campaign, local visiting to meet people, speech and use patronage of various forms and participation in any social activities in communities.

Keywords : Politicians Networks/ Interest Groups/ Voting Techniques

^{*} This Article Submitted in Research Project "Politicians of Chanthaburi Province", research fund Supported from King Prajadhipok's Institute

^{**} Lecturer, College of Politics and Governance



บทนำ

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ได้สร้างระบบการเมืองในรูปแบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับการเมืองระดับชาติที่ผ่านมา ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปทั้งทางตรงและทางอ้อมรวม 23 ครั้ง โดยมีเพียงการเลือกตั้งครั้งแรกที่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 หลังจากนั้นเป็นการเลือกตั้งทางตรงมาโดยตลอด จนกระทั่งการเลือกตั้งครั้งที่ 23 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ส่วนการเลือกตั้งวุฒิสภามีการเลือกตั้งทางอ้อมหนึ่งครั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2489 และเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2543 ขณะเดียวกันการเลือกตั้งตัวแทนระดับท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการมาหลายรูปแบบและพัฒนาขึ้นตามลำดับ(สมบัติ ชำรงชัญญะ, 2549, น.504-515).

อย่างไรก็ตามคงมีอาจปฏิเสธได้ว่า การศึกษาการเมืองการปกครองไทยที่ผ่านมายังคงมุ่งเน้นไปที่การเมืองระดับชาติเป็นส่วนใหญ่ สิ่งที่ขาดหายไปของภาคการเมืองที่ศึกษากันอยู่ก็คือสิ่งที่เรียกว่า “การเมืองถิ่น” ที่เป็นการศึกษาเรื่องราวของการเมืองที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณของท้องถิ่นจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เป็นภาพคู่ขนานไปกับการเมืองระดับชาติอีกระนาบหนึ่ง เพราะในขณะที่เวทีการเมือง ณ ศูนย์กลางของประเทศกำลังเข้มข้นไปด้วยการชิงไหวชิงพริบของนักการเมืองในสภาและพรรคการเมืองต่างๆ การเมืองอีกด้านหนึ่งในพื้นที่จังหวัด บรรดาสมัครพรรคพวกและผู้สนับสนุนทั้งหลายต่างกำลังดำเนินกิจกรรมเพื่อรักษารฐานเสียงในพื้นที่ด้วยเช่นกัน และทันทีที่ภารกิจในส่วนกลางสิ้นสุดลง การลงพื้นที่พบประชาชนตามสถานที่ต่างๆ และการร่วมงานบุญงานประเพณี เป็นสิ่งที่นักการเมืองผู้หวังชัยชนะในการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติให้ได้อย่างทั่วถึงมิให้ขาดตกบกพร่อง

ภาพต่างๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัด ได้สะท้อนให้เห็นถึงหลายสิ่งหลายอย่างของการเมืองไทยที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน ในแง่มุมที่อาจถูกมองข้ามไปในการศึกษาการเมืองระดับชาติ “การเมืองถิ่น” และ “นักการเมืองถิ่น”^{*} จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจทำการศึกษา เพื่อเติมเต็มองค์ความรู้ที่ขาดหายไป และสิ่งที่ได้ทำการศึกษาค้นพบน่าจะสามารถช่วยให้เข้าใจการเมืองไทยได้ชัดเจนมากขึ้น

^{*} การเมืองถิ่น หมายถึง ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในจังหวัดจันทบุรี

นักการเมืองถิ่น หมายถึง นักการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดจันทบุรี ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อทำความเข้าใจและศึกษาถึงภูมิหลังของนักการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดจันทบุรี ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อทราบถึงความเป็นมา บทบาท เครือข่ายของนักการเมืองในจังหวัดจันทบุรี และความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เช่น ครอบครัว วงศาคณาญาติ เครือข่ายอาชีพ เป็นต้น ที่มีส่วนสนับสนุนทางการเมืองแก่นักการเมือง รวมถึงความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับนักการเมือง ตลอดจนทั้งวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งของนักการเมืองในจังหวัดจันทบุรี
3. เพื่อเชื่อมโยงภาพการเมืองระดับชาติในจังหวัดจันทบุรีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

วิธีการศึกษา

มุ่งทำการศึกษาถึงเรื่องราวต่าง ๆ ของนักการเมืองของจังหวัดจันทบุรีที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอดีต ตั้งแต่มีการเลือกตั้งจนถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด คือ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ตาม ประเด็นต่อไปนี้ 1) ประวัติส่วนบุคคล รวมถึงภูมิหลัง 2) มุมเหตุสนใจในการสมัครรับเลือกตั้ง 3) เครือข่าย ความสัมพันธ์กับบุคคลในท้องถิ่นและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน 4) กลวิธีในการหาเสียง 5) บทบาท ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดจันทบุรี ทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ

การวิจัยนี้ใช้เทคนิควิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Non Structure Interview) และการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้อาศัยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้แก่ หนังสือ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ รวมทั้งการสัมภาษณ์นักการเมือง ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ญาติหรือบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลโยงใยไปถึงนักการเมืองคนต่างๆ ในพื้นที่ได้ในประเด็นที่ต้องการศึกษา โดยเฉพาะเจาะจงเฉพาะนักการเมืองถิ่นระดับชาติของจังหวัดจันทบุรี ซึ่งคัดเลือกบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญอย่างเจาะจงและตรวจสอบความถูกต้องด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้า (Methodological Triangulation) จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) และวิเคราะห์โดยการจัดจำแนกชนิดข้อมูล (Typological Analysis) ตามแนวคิดการจัดจำแนกของลอฟแลนด์ (Lofland)

**ผลการศึกษา****1. ภูมิหลังของนักการเมืองในจังหวัดจันทบุรี**

นักการเมืองในจังหวัดจันทบุรี โดยส่วนใหญ่มีเครือข่ายและความสัมพันธ์ที่กว้าง ขวางในพื้นที่ มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการได้รับเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งในสมัยต่อ ๆ ไป จากการศึกษาพบว่า ภูมิหลังก่อนการลงสมัครรับเลือกตั้งของนักการเมืองในจังหวัดจันทบุรี เป็นปัจจัยสนับสนุน และส่งเสริมต่อความเป็นเครือข่ายและความสัมพันธ์กับประชาชน โดยผู้วิจัยจำแนกนักการเมืองจันทบุรีออกได้ดังนี้

1) กลุ่มนักกฎหมายและสื่อสารมวลชน

นักการเมืองในกลุ่มนี้ได้แก่ นายอมร ผลประสิทธิ์ นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์ นายบุญเที่ยง สิทธิบุศย์ นายสมยศ ศิริพันธุ์ และนายประหยัด ธรรมสาคร

1.นายอมร ผลประสิทธิ์ เป็นอดีตนักกฎหมายชื่อดังของจันทบุรี และเป็นที่ชื่นชอบของประชาชน เพราะเป็นคนใจกว้าง อธิษาศัยดี ความรู้ความสามารถ และเป็นที่พึ่งของประชาชน

2.นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์ เกิดที่ตำบลบางกระจะ อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี อาชีพทนายความ มีสำนักงานทนายความอยู่ที่กรุงเทพมหานคร เป็นที่นับถือจากชาวจังหวัดจันทบุรี และมีผู้สนับสนุนในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก

3.นายบุญเที่ยง สิทธิบุศย์ จบการศึกษาระบบบริหารบัณฑิตมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ด้วยความกว้างขวางด้านอาชีพ เพราะเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองจันทบุรี ถึง 2 สมัย และเป็นทนายความ เป็นที่นับถือของชาวจังหวัดจันทบุรี

4.นายสมยศ ศิริพันธุ์ เกิดที่อำเภอท่าใหม่ ประกอบอาชีพทนายความที่กรุงเทพ ด้วยภาพที่มีความซื่อสัตย์ และบริสุทธิ์ โปร่งใส ประกอบกับกระแสของพรรคประชาธิปัตย์ในยุคนั้น ทำให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5.นายประหยัด ธรรมสาคร อดีตนักจัดรายการชื่อดังที่ใช้ชื่อ 2475 ซึ่งเป็น พ.ศ.เกิด จนมีแฟนรายการเป็นจำนวนมาก

2) กลุ่มครู ข้าราชการ และ พนักงานในองค์กร

นักการเมืองในกลุ่มนี้ได้แก่ หลวงนรินทร์ประสาทเวช (เจน สุนทโรทัย) พล.ท.กานต์ รัตนวราหะ นายวิจิต สุขวิริยะ นายละออ วรรณทอง นายอำนาจ เฟื่องจิตต์ พลตำรวจตรีพยุ่ง ตรงสวัสดิ์ นายก้านรงค์ พงษ์เจริญ นายขุศล ชนะวัฒน์ปัญญา

1.หลวงนรินทร์ประสาทเวช (เจน สุนทโรทัย) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนแรกของจังหวัดจันทบุรี อดีตสาธารณสุขจังหวัดจันทบุรี

2.พล.ท.กานต์ รัตนวราหะ เกิดที่กรุงเทพมหานคร เนื่องจากไม่ใช่คนจันทบุรี แต่เป็นทหารผ่านศึก อดีตเจ้ากรมเสมียนตรา สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม

3.นายวิจิต ศุขวิริยะ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดจันทบุรี อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี

4.นายละออ วรรณทอง อดีตข้าราชการครูที่ลาออกมามุ่งเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับเลือกตั้งในสมัยแรกและสมัยเดียว โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวของพรรคประชาเสรีในสภาผู้แทนราษฎร

5.นายอำนาจ เพ็งจิตต์ ข้าราชการครูอดีตผู้อำนวยการโรงเรียนวัดไผ่ล้อม อำเภอเมืองจังหวัดจันทบุรี

6.พลตำรวจตรี พยุง ตรงสวัสดิ์ ชาวชลบุรี รับราชการตำรวจและเติบโตในหน้าที่ จนเกษียณในตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจันทบุรี

7.นายก้านรงค์ พงษ์เจริญ อดีตนายอำเภอหลายอำเภอ และปัจจุบันเป็นนายอำเภอมะขาม จ.จันทบุรี น้องชายของ พล.ต.อ.พงศพั

8.นายยุคล ชนะวัฒน์ปัญญา อดีตผู้ช่วยหัวหน้าหน่วยอำเภอ ธาราการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จ.จันทบุรี

9.นางคมคาย พลบุตร ศ.ส.หญิงคนแรกและคนเดียวของจังหวัดจันทบุรี อดีตพยาบาลที่เป็นทายาททางการเมืองของ นายสนธิ เพื่อองประยูร

3) กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและนักธุรกิจ

นักการเมืองในกลุ่มนี้ได้แก่ นายวงศ์ วีระชาติพลี นายอรรถ ราชนานนท์ นายประภัทรพงศ์ เวชชาชีวะ นายจำเริญ ศรีสุวรรณ นายวโรทัย ภิญญสาสน์ นายธวัชชัย อนามพงษ์ นายสมชาย นิยมกิจ นายพงศ์เวช เวชชาชีวะ

1.นายวงศ์ วีระชาติพลี หรือนายวงศ์ เว้นชั่ว เกิดที่ อ.ท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี เดิมใช้นามสกุล เว้นชั่ว แต่มาเปลี่ยนนามสกุลเป็น วีระชาติพลี ในภายหลัง เป็นนักธุรกิจที่ทำธุรกิจหลายอย่าง เป็นผู้กว้างขวางในจังหวัดจันทบุรี พุดเก่งและมีวาทศิลป์ เป็นนักต่อสู้ นักมวลชน โดยเฉพาะการปราศรัยจะได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก

2.นายอรรถ ราชนานนท์ เกิดย่านตลาดจันทบุรี นักธุรกิจผู้กว้างขวาง มีความรู้ความสามารถ และมีกลุ่มเพื่อนที่ทำธุรกิจมากมายที่คอยให้การสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้ง

3.นายประภัทรพงศ์ เวชชาชีวะ อดีตผู้จัดการไร่ เอส อาร์ ต่อมาได้มีสวนผลไม้เป็นของตัวเอง ปลูกทุเรียนกระดุมทองเป็นเจ้าแรกของจันทบุรี จนได้ฉายา “เจ้าพ่อกระดุมทอง”



4.นายจำเริญ ศรีสุวรรณ นักการเมืองท้องถิ่น นักธุรกิจและเจ้าของกิจการหลายแห่งใน
จันทบุรี

5.นายวโรทัย ภิญญสาสน์ อดีตสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.)และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
(ส.ส.)หลายสมัย เจ้าของกิจการ วโรทัยมอเตอร์ ทำธุรกิจเกี่ยวกับรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้นของ
จันทบุรี และยังมีธุรกิจอีกหลายอย่าง

6.นายรัชชัย อนุพงษ์ นักการเมืองที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมากที่สุดในจันทบุรี
และได้รับเลือกตั้งมากที่สุดทั้งในสนามการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลอย ทั้ง
ยังเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ประธานสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)
หลายสมัย

7.นายสมชาย นิยมกิจ นักธุรกิจที่มีชื่อเสียงในจังหวัดจันทบุรี ผันตัวเองไปลง รับเลือกตั้ง
สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) จนชนะการเลือกตั้งในครั้งแรก

8.นายพงศ์เวช เวชชาชีวะ ทายาททางธุรกิจและทางการเมืองของนายประภัตรพงศ์ เวชชา-
ชีวะ ทำสวนผลไม้กับบิดา และลงรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.)

9.นายประวัฒน์ อุตตะโมต นักการเมืองที่มีความรู้ ความสามารถ จบปริญญาเอกจาก
สหรัฐอเมริกา ทำสวนและธุรกิจของครอบครัว

2. เครือข่ายความสัมพันธ์และเครือข่ายของนักการเมืองในจังหวัดจันทบุรี

นักการเมืองในจังหวัดจันทบุรีที่มีเครือข่ายสัมพันธ์และเครือข่าย ที่มีผลต่อการได้รับการ
เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของ ณรงค์ บุญสวยขวัญ
(2549, น. บทคัดย่อ) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง นักการเมืองในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ปฏิบัติการ
ทางการเมืองจะสัมพันธ์กันทั้งบริบทการเมืองระดับชาติและบริบทสังคมวิทยา ในส่วนของ
ภาพลักษณ์นักการเมืองจะมีการใช้พรรคพวก ญาติ เครือข่ายวิชาชีพครู เครือข่ายสถาบัน
การศึกษา หรือชมรมศิษย์เก่าของสถาบันการศึกษา เครือข่ายสตรี กลไกศาสนา เป็นต้นในการหา
เสียง และสอดคล้องกับงานวิจัยของนิรันดร์ กุลตานนท์ (2549, น. บทคัดย่อ) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง
นักการเมืองในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่าง
นักการเมืองจะเป็นความสัมพันธ์ผ่านความสัมพันธ์เชิงเครือญาติและผ่านกลุ่มผลประโยชน์ เช่น
หอการค้า สภาอุตสาหกรรม องค์กรผู้เกี่ยวข้อง ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับพรรคการเมือง
จะสัมพันธ์ผ่านมุ้งการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ทั้งนี้ในงานวิจัยเรื่องนักการเมืองในจันทบุรี ผู้วิจัยสรุป
เครือข่ายความสัมพันธ์และเครือข่ายของนักการเมือง ได้ดังนี้

นายพงศ์เวช เวชชาชีวะ มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตกับนายประภัตรพงศ์ เวชชาชีวะ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยนายประภัตรพงศ์ เวชชาชีวะ เป็นบิดาของนายพงศ์เวช เวชชาชีวะ และหากมองในสายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น พบว่า นายพงศ์เวช เวชชาชีวะ สมรสกับนางวิสสุตา กิจกาญจน์ น้องสาวนายชนพล กิจกาญจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีคนปัจจุบัน (2553) ซึ่งนับว่าเป็นเครือข่ายทางการเมืองที่เหนียวแน่นในจังหวัดจันทบุรี และเป็นปัจจัยสำคัญในการหนุนให้นายพงศ์เวช เวชชาชีวะ ชนะการเลือกตั้ง

นางกมลยา พลบุตร ส.ส.หญิงคนเดียวของจังหวัดจันทบุรี เป็นทายาทของนายสนธิ เพื่อ-ประยูร อดีตสมาชิกสภาจังหวัดจันทบุรี ที่มีเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านหนุนหลัง นางกมลยา พลบุตร สมรสกับนายอลงกรณ์ พลบุตร ส.ส.จังหวัดเพชรบุรี อดีตรัฐมนตรีหลายกระทรวง นับว่าเป็นครอบครัวทางการเมืองที่มีประสบการณ์ทางการเมืองสูง

นายประวัฒน์ อุดตะโมต นักการเมืองหนุ่มอีกคนที่เป็นทายาทของนายประคิด อุดตะโมต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี ตราด ชลบุรี และอีกหลายจังหวัด ทั้งยังเป็นอดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มืบารมีและเป็นที่เคารพในจังหวัดจันทบุรี ตระกูลอุดตะโมต เป็นตระกูลดังในเขตอำเภอท่าใหม่และใกล้เคียง นายประคิด อุดตะโมต เป็นผู้กว้างขวางและมีผู้เคารพนับถือมาก ซึ่งส่งผลกับคะแนนเสียงของนายประวัฒน์ อุดตะโมต ให้ชนะการเลือกตั้ง

3. บทบาทและความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่มีส่วนสำคัญอย่างมากที่มีผลต่อการได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะกับกลุ่มทางเศรษฐกิจ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นและท้องที่ กลุ่มทางสังคม ที่สนับสนุนและส่งเสริมให้ชนะการเลือกตั้ง สอดคล้องกับงานวิจัยของ ณรงค์ บุญสวยขวัญ (2549, น. บทคัดย่อ) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่พบว่า ปฏิบัติการทางการเมืองจะสัมพันธ์กันทั้งบริบทการเมืองระดับชาติและบริบทสังคมวิทยา ในส่วนของภาพลักษณ์นักการเมืองถิ่นจะมีการใช้พรรคพวก ญาติ เครือข่ายวิชาชีพครู เครือข่ายสถาบัน การศึกษา หรือชมรมศิษย์เก่าของสถาบันการศึกษา เครือข่ายสตรี กลไกศาสนา เป็นต้นในการหาเสียง และสอดคล้องกับงานวิจัยของนิรันดร์ กุลทอานันท์ (2549, น. บทคัดย่อ) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง นักการเมืองถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์ โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองจะเป็นความสัมพันธ์ผ่านการทำธุรกิจและการแบ่งปันผลประโยชน์ งบประมาณพัฒนาในพื้นที่เลือกตั้ง เช่น หอการค้า สภาอุตสาหกรรม องค์การผู้ภัย



ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับพรรคการเมืองจะสัมพันธ์ผ่านมุงการเมืองที่ตนสังกัดอยู่จากการศึกษาข้อมูลของนักการเมืองถิ่นจันทบุรีสามารถสรุปได้ดังนี้

กลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น บริษัท สภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้จะตั้งอยู่ในเขตที่มีชุมชนหนาแน่น นักการเมืองกลุ่มนี้ ได้แก่

นายวงศ์ วีระชาติพลี หรือนายวงศ์ เว้นชั่ว เป็นนักธุรกิจที่ทำธุรกิจหลายอย่าง เป็นผู้กว้างขวางในจังหวัดจันทบุรี พุดเต่งและมีวาทศิลป์ เป็นนักต่อสู้ นักมวลชน โดยเฉพาะการปราศรัย ทำให้ประชาชนรัก มีกลุ่มนักธุรกิจให้การสนับสนุน รวมทั้งประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองก็ให้การสนับสนุนด้วยเช่นกัน

นายอริย ราชนานนท์ นักธุรกิจผู้กว้างขวาง มีความรู้ ความสามารถ และมีกลุ่มเพื่อนที่ทำธุรกิจมากมายที่คอยให้การสนับสนุนในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะจันทบุรีเป็นเมืองค้าขาย เช่น ผลอย ผลไม้ เสื้อผ้า เพราะมีพรมแดนติดกับเขมร

นายประภัทรพงศ์ เวชชาชีวะ ผู้จัดการไร่ เอส อาร์ ที่มีลูกน้องมากมายและมีกลุ่มชาวสวนผลไม้ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของจันทบุรีสนับสนุน

นายจำเริญ ศรีสุวรรณ นักการเมืองท้องถิ่น นักธุรกิจและเจ้าของกิจการหลายแห่งในจังหวัดจันทบุรี โดยเฉพาะธุรกิจสถานบันเทิงที่ทำให้มีเพื่อนและประชาชนที่สนิทสนมเป็นจำนวนมาก

นายวโรทัย ภิญญุตสาสน์ เจ้าของกิจการ วโรทัยมอเตอร์ ทำธุรกิจเกี่ยวกับรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในขณะนั้น นำเข้ารถยนต์ รวมทั้งอะไหล่ต่างๆ และยังมีธุรกิจอีกหลายอย่าง เป็นประธานหอการค้าจังหวัด ทำให้เป็นที่รู้จัก โดยเฉพาะในวงการธุรกิจ และกลุ่มลูกค้า

นายธวัชชัย อนามพงษ์ นักการเมืองที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมากที่สุดในจันทบุรี และได้รับเลือกตั้งมากที่สุดทั้งในสนามการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลอย ทั้งยังเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ประธานสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หลายสมัย มีเพื่อนในวงการพลอยมากมาย และมีทุนในการทำงานการเมือง

นายสมชาย นิยมกิจ นักธุรกิจที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับอัญมณี มีเพื่อนในวงการมากมาย เช่นเดียวกับนายธวัชชัย อนามพงษ์ มีเครือข่ายทางธุรกิจหลายอย่าง เช่น พลอย ประมง ส่งออกพืชผลทางการเกษตร เป็นต้น ทั้งยังเคยเป็นประธานหอการค้าจันทบุรี 3 สมัย และประธานหอการค้าเขตซึ่งประกอบด้วย ระยอง จันทบุรี ตราด จึงทำให้เป็นที่รู้จัก และได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจและเครือข่ายธุรกิจในจังหวัด

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นและท้องที่ กลุ่มนี้มีบทบาทต่อนักการเมืองจังหวัดจันทบุรีสูงมาก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) เทศบาล และสมาชิกเทศบาล (ส.ท.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสมาชิกองค์การบริหารส่วน

ตำบล (ส.อบต.) และอีกส่วนหนึ่งคือกลุ่มการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐานชุมชน (อสม.) กลุ่มเหล่านี้ถือว่ามีความสำคัญที่สุดต่อการเลือกตั้งเพราะอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีเครือข่ายที่เป็นทางการครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด

นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเพราะกลุ่มนี้ ได้แก่ ได้แก่ นายบุญเที่ยง สีทริบุญย์ อดีตนายกเทศมนตรีเมืองจันทบุรี นายประภัทรพงษ์ เวชชาชีวะ อดีตสมาชิกสภาเทศบาลตำบลลพบุรี และอดีตสมาชิกสภาจังหวัดจันทบุรี นายวิจิต สุขะวิริยะ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี นายจำเริญ ศรีสุวรรณ อดีตสมาชิกสภาเทศบาลเมืองจันทบุรี นายวโรทัย ภิญโญสานต์ อดีตสมาชิกสภาจังหวัดจันทบุรี นายธวัชชัย อนามพงษ์ อดีตสมาชิกสภาจังหวัดจันทบุรี อดีตสมาชิกสภาจังหวัดตราด นายประวัฒน์ อุดตะโมต บุตรนายประกิจ อุดตะโมต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี นางคมคาย พลบุตร ลูกสาวนายสนธิ เพ็ญประยูร อดีตสมาชิกสภาจังหวัด จันทบุรี นายสมชาย นิยมกิจ อดีตสมาชิกสภาจังหวัดจันทบุรี และนายพงศ์เวช เวชชาชีวะ อดีตสมาชิกสภาจังหวัดจันทบุรี นายยุคลชนะวัฒน์ปัญญา อดีตพนักงานธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ชกส)

กลุ่มทางสังคม กลุ่มที่มีความสำคัญไม่ต่างจากกลุ่มอื่น เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อยู่คู่กับสังคม โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในต่างจังหวัด จะอาศัยกลุ่มต่างๆเหล่านี้เพื่อทำกิจกรรมทางสังคมร่วมกัน เช่น สโมสรโรตารี สโมสรไลออนส์ ชมรม มูลนิธิ สมาคม เป็นต้น นักการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนี้จนชนะการเลือกตั้ง ได้แก่ นายประภัทรพงษ์ เวชชาชีวะ ได้รับการสนับสนุนจากสมาคมชาวสวนจันทบุรี นายประหัด ธรรมสาคร ได้รับสนับสนุนจากสมาคมนักข่าวท้องถิ่นจันทบุรี นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์ นายบุญเที่ยง สีทริบุญย์ นายสมยศ ศิริพันธ์ ต่างก็ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายทนายความจังหวัดจันทบุรี

นายละอ อวรรณทอง และนายอำนาจ เพ่งจิตต์ อดีตข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งในหลายอำเภอ ทำให้เป็นที่รู้จักของประชาชน เพื่อนร่วมงาน และลูกศิษย์ลูกหามากมาย ได้รับการสนับสนุนจากสมาคมครูและเครือข่ายครูในจังหวัดจันทบุรี

พล.ท.กานต์ รัตนวราหะ ทหารผ่านศึก เคยไปรบสมัยเชียงตุง ได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายทหารผ่านศึก ซึ่งในยุคนั้นคนที่ผ่านสนามรบมาคือผู้เสียสละเพื่อชาติ ประชาชนจะให้ความศรัทธา และลงคะแนนให้จนชนะการเลือกตั้ง

4. บทบาทของพรรคการเมืองในการสนับสนุนสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นจันทบุรี

จากข้อมูลการพบว่า พรรคการเมืองที่เคยได้รับเลือกตั้งโดยนับจากจำนวน ส.ส.ที่ได้รับการเลือกตั้ง สรุปได้ดังนี้



- 1) พรรคเสรีมนังคศิลา
- 2) พรรคสหประชาไทย
- 3) พรรคไท
- 4) พรรคธรรมสังคม
- 5) พรรคประชาธิปัตย์
- 6) พรรคกิจสังคม
- 7) พรรคสยามประชาภิไธย
- 8) พรรคประชาเสรี
- 9) พรรคประชากรไทย
- 10) พรรคชาติพัฒนา
- 11) พรรคไทยรักไทย

พรรคที่ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ 10 ครั้ง รองลงมาได้แก่ พรรคประชากรไทย 8 ครั้ง พรรคชาติพัฒนา 7 ครั้ง พรรคไทยรักไทย 7 ครั้ง พรรคธรรมสังคม 2 ครั้ง นอกจากนั้น ได้รับเลือกตั้งเพียงพรรคละ 1 ครั้ง เท่านั้น

จากการศึกษาพบว่า กระแสของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีส่วนช่วยให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นอย่างมาก เช่น พ.ศ.2535 หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีกระแสพรรคเทพ พรรคมาร ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับยกย่องให้เป็นพรรคเทพ ทำให้นายสมชาย นิยมกิจ ชนะการเลือกตั้ง ทั้งๆ ที่ประชาชนยังไม่ค่อยรู้จักนายสมชาย พ.ศ. 2548 กระแสพรรคไทยรักไทย มีส่วนช่วยให้พรรคชนะการเลือกตั้งที่จันทบุรียกทีม เพราะการบริหารงานจนครบวาระของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร และนโยบายประชานิยม และ พ.ศ.2550 กระแสของพรรคประชาธิปัตย์หลังจากเหตุการณ์รัฐประหารในจังหวัดจันทบุรีมาแรงมาก จน ส.ส.หลายสมัยที่สอบตกเมื่อปี พ.ศ.2548 อย่างนายรัชชัย อนุามพงษ์ ต้องชวนทีม คือ นายพงษ์เวช เวชชาชีวะ และนายยุคล ชนะวัฒน์ปัญญา เข้าสังกัดพรรค และชนะเลือกตั้งยกทีม ซึ่งนั่นชี้ให้เห็นกระแสของพรรคการเมืองที่มีส่วนช่วยให้ชนะการเลือกตั้ง สอดคล้องกับงานวิจัยของพรชัย เทพปัญญา (2549, น.บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง นักการเมืองถิ่นจังหวัดปทุมธานี และพบว่า การหาเสียงของนักการเมืองถิ่นในจังหวัดปทุมธานีในปัจจุบันมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและนโยบายพรรคและสอดคล้องกับณรงค์ บุญสวขวัณ (2549, น.บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราชผลการศึกษาพบว่า นักการเมืองถิ่นจังหวัดเชียงราย จากพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคหลักที่ชนะการเลือกตั้งต่อเนื่องมาหลายสมัยเป็นที่นิยมของนักการเมือง

5. กลวิธีที่ใช้ในการหาเสียง

นักการเมืองถิ่นจันทบุรีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีเทคนิควิธีการหาเสียงที่เหมือนกันๆกัน เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) การปราศรัย เป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการจัดเวทีปราศรัยย่อย ปราศรัยใหญ่ โดยมีพรรคการเมืองต้นสังกัดจะลงมาช่วย มีแกนนำที่มีชื่อเสียง รวมทั้งดารา มาช่วย เรียกคนฟัง นักการเมืองจันทบุรีแทบทุกคนล้วนผ่านการขึ้นเวทีปราศรัยมาทุกคน

2) การช่วยเหลือประชาชน การตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนต่างๆ โดยไม่จำกัดเรื่อง ประชาชน มีเรื่องเดือดร้อนอะไรก็มาร้องเรียนกับสำนักงานของ ส.ส. หรือ ร้องเรียนที่บ้าน ซึ่งส.ส.ก็จะรับส่ง ทีมงาน ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเข้าไปเร่งแก้ปัญหาให้กับประชาชนอย่างทันท่วงที รวมถึงการวิ่งเต้นในทางราชการ และคดีความต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก

3) การร่วมงานกับประชาชนทั้งงานราษฎร์และงานหลวง ทั้งงานมงคล อวมงคล นักการเมืองในจันทบุรีทุกคนต่างรู้ดีว่า การเข้าร่วมงานกับประชาชนคือการแสดงออกถึงการร่วมทุกข์ ร่วมสุข กับประชาชน และต้องมีความสม่ำเสมอหากอยากได้รับเลือกตั้งอีกสมัย

4) การลงพื้นที่ เพื่อรับทราบปัญหา ทุกข์ สุข ของประชาชน เป็นวิธีที่ช่วยให้ประชาชนจดจำ และทราบซึ่งใจในการเข้าถึงประชาชนมากที่สุด ซึ่ง ส.ส.คนใดขยันลงพื้นที่ก็จะได้รับคำชื่นชมจากประชาชนและได้รับเลือกตั้งในที่สุด

5) การแจกสิ่งของ เช่น เสื้อ กระเป๋า เป็นต้น ที่มีชื่อผู้สมัคร และสัญลักษณ์ของพรรค หรือ แม้กระทั่งการแจกเงินซื้อเสียงก็ยังคงมีอยู่ ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย แต่ก็ไม่มีหลักฐานเอาผิดว่าใครเป็นผู้แจกซึ่งนับวันจะมีจำนวนมากขึ้น และวิธีการแยบยลมากขึ้น

6) การใช้สื่อแผ่นปลิว การติดป้ายประชาสัมพันธ์ การใช้รถประชาสัมพันธ์ ลงไปยังหมู่บ้านต่างๆ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ห่างไกล ประชาชนไม่รู้จักผู้สมัคร

7) การจัดหาพวกหรือในงานศพ การสนับสนุนเงินและรางวัลในงานกีฬา งานประจำปี ต่างๆ โดยการประสานผ่านหัวหน้าคณะที่อยู่นในพื้นที่

8) การสร้างอาคาร สถานที่ หรือ การบริจาคสิ่งของให้กับสาธารณะ เช่น เติ้นท์ เก้าอี้ ศาลา พักผู้โดยสาร เป็นต้น

9) การจัดเลี้ยง การจัดให้มีมหรสพ เพื่อตอบแทนหัวหน้าคณะในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

6. ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างนักการเมืองท้องถิ่น

กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญมากกับนักการเมืองในจังหวัดจันทบุรี เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ ในพื้นที่เดียวกันหรือทับซ้อนกันจะ



เกิดความสัมพันธ์กันและส่งผลต่อกันในลักษณะที่พยายามเอื้อประโยชน์กัน หรือไม่ก็เป็นปฏิปักษ์กัน การเมืองท้องถิ่นมักจะอิงอาศัย หรือขอการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และในการทำกิจกรรมบางอย่างนักการเมืองท้องถิ่นมักจะต้องไปขอการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น มีนักการเมืองส่วนหนึ่งพยายามอิงอาศัยกระแสพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยม เช่น การใช้ชื่อ การใช้เครื่องหมายพรรค เป็นต้น ความจริงการเลือกตั้งสองระดับนั้นใช้กฎกติกาต่างกัน และในการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกตั้ง ประชาชนก็คิดแยกจากกันระหว่างการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ ปัจจัยในการตัดสินใจว่าจะเลือกฝ่ายใดก็แตกต่างกันในหลายพื้นที่การเมืองระดับชาติได้รับชัยชนะ และในการเลือกตั้งระดับชาติ ก็มักจะใช้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานเสียงในการจัดหาคะแนน นอกจากนั้นแล้วก็จะมีความผูกพันกันด้วยผลประโยชน์ทางธุรกิจ เช่น งานรับเหมาก่อสร้าง การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นนั้น นักการเมืองระดับชาติ จะวางตัวเป็นกลาง ไม่ช่วยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือช่วยทุกฝ่ายเหมือนกัน เพราะในการเมืองท้องถิ่นอาจมีสองฝ่ายหรือมากกว่าสองฝ่าย แต่ละฝ่ายก็จะมีกองกำลังทางการเมืองที่สนับสนุนฝ่ายตนเองที่แน่นอน การที่จะสนับสนุนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และต้องเสียฝ่ายอื่น ๆ ไปนั้นไม่เป็นผลดีต่อการเมืองในระดับชาติที่ต้องการได้รับการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่าย ยิ่งถ้าเป็นกรณีที่ได้หนึ่งแต่เสียสองหรือมากกว่าสอง นักการเมืองระดับชาติจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง และรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของตนไว้ นักการเมืองท้องถิ่นที่หวังพึ่งนักการเมืองระดับชาติจะต้องระวังในข้อนี้ ถึงแม้จะมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นพิเศษ ก็ยังควรมีท่าทีและวิธีการจัดความสัมพันธ์ที่ดีและถูกต้อง เช่น ขอความช่วยเหลือด้านเงินทุนแบบลับๆ

ในกรณีที่แข่งขันกันสองฝ่ายในการเลือกตั้งท้องถิ่น และแต่ละฝ่ายก็มีนักการเมืองระดับชาติคนละฝ่ายสนับสนุน ก็จะเป็นการชิงพื้นที่กันของนักการเมืองทั้งสองระดับให้การเลือกตั้งครั้งเดียวนักการเมืองระดับชาติก็จะทุ่มเทให้การสนับสนุนอย่างเต็มกำลัง มีความชัดเจน ไม่แฉงก็เพราะอย่างไรก็ตาม การเป็นฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอำนาจและงบประมาณที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ประชาชนในพื้นที่ได้ ขณะที่นักการเมืองระดับชาตินั้นไม่มีงบประมาณโดยตรงของตนเองอยู่ในมือ นักการเมืองระดับชาติที่ดีจึงต้องเอาใจใส่ดูแลการเมืองท้องถิ่นอยู่เสมอ และใช้นโยบายที่แตกต่างกัน ตามสภาพการแข่งขันแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือทั้งนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ ต่างก็ดำเนินนโยบายถือประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้งนั่นเอง

สรุป

นักการเมืองท้องถิ่นจันทบุรี จำแนกได้ 3 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มนักกฎหมายและนักสื่อสารมวลชน กลุ่มครูและพนักงานในองค์กร กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มนักธุรกิจ เครือข่ายสายสัมพันธ์ที่พบจะเป็นบิดา-บุตร 1 คู่ คือ นายประภัทรพงษ์ เวชชาชีวะกับนายพงศ์เวช เวชชาชีวะ นอกนั้นจะเป็นการเชื่อมโยงเครือข่าย เครือญาติ กับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม และวัฒนธรรม พรรคการเมือง คือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง มีบทบาทสูงต่อนักการเมืองท้องถิ่นจันทบุรี นักการเมืองท้องถิ่นจันทบุรีมีการเปลี่ยนแปลงพรรคตามกระแสทางการเมือง โดยพรรคใดเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ นักการเมืองท้องถิ่นจันทบุรีก็สังกัดพรรคนั้น ส่วนวิธีการหาเสียงได้แก่ การปราศรัย การลงพื้นที่พบประชาชน การร่วมงานต่างๆ เป็นวิธีที่ได้รับความนิยมมากที่สุด การให้ความอุปถัมภ์ช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ การปราศรัยและวิธีอื่นๆเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมตามลำดับ ในแง่ของปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง มีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ และชั่วอำนาจ ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยโดยเฉพาะกับพรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

1. ควรนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ โดยนำเนื้อหาสาระที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ไปใช้ประกอบการเรียนการสอนในโรงเรียนหรือสถานศึกษาในจังหวัดจันทบุรี เพื่อให้นักเรียนนักศึกษา มีความรู้ และเข้าใจพัฒนาการทางการเมืองของจังหวัดจันทบุรี ซึ่งน่าจะนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและเข้าใจประชาธิปไตยในอนาคต

2. ควรศึกษาถึงความคิดเห็นของประชาชนชาวจังหวัดจันทบุรีที่มีต่อผู้แทนของตน ที่มีต่อการเลือกตั้ง และควรศึกษาถึงนักการเมืองที่พึงประสงค์ เพื่อสะท้อนให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับรู้ว่าประชาชนคิดอย่างไรกับผู้แทนและผู้แทนควรจะประพฤติ ปฏิบัติตนอย่างไร

บรรณานุกรม

กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ. (2531). การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล.

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กระมล ทองธรรมชาติ และเชวณะ ไตรมาส. (2545). วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจาก

อดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.

โคทม อาริยา และคณะ. (2535). การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : เขตโล่การพิมพ์.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2523). การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ดวงดีการพิมพ์.
- ณรงค์ บุญสวขวัญ. (2549). นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2550). ดุลิตฐานี: การทดลองจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). พลวัตของการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พรชัย เทพปัญญา. (2549). นักการเมืองถิ่นจังหวัดปทุมธานี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ลิขิต ชีรวะกิน. (2546). ประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาระบบการพิมพ์.
- _____. (2547). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 9, แก้ไขและเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2548). การเมืองการปกครองของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7, แก้ไขและเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: ด้านสุทธการพิมพ์.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2549). การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2532). ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2532. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



การจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำในชุมชนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาชะเมา จังหวัดจันทบุรี*

ชวรงค์ อุบลี**

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำในชุมชนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาชะเมา จังหวัดจันทบุรี” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องที่ในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาชะเมา จังหวัดจันทบุรี และ 2) เพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาชะเมา จังหวัดจันทบุรี

ระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แนวกรณีศึกษา (Case study approach) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key -Informants) ประกอบไปด้วย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ และประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาชะเมา จังหวัดจันทบุรี สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การนำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการตีความข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลกับแนวคิดทฤษฎี

ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องที่ พบว่า

ปัจจัยด้านโครงสร้างการทำงาน ถือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เนื่องจากการทำงานของผู้นำท้องถิ่นและท้องที่เป็นการทำงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่ต้องทำงานในพื้นที่และกลุ่มประชาชนเดียวกัน ในทางปฏิบัติพบว่า การกำหนดขอบเขต บทบาท หน้าที่การทำงานยังไม่มีชัดเจน รวมทั้งผู้นำบางกลุ่มยังไม่เข้าใจบทบาทที่ถูกคาดหวังให้มีการทำงานเกินหน้าที่ หรือบางครั้งก็เป็นการผลักภาระความรับผิดชอบต่างๆ ที่เป็นหน้าที่ของตน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการวิจัยชุมชน เรื่อง การสร้างความปรองดองในระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา เขตเทศบาลตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาชะเมา จังหวัดจันทบุรี โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ประจำปีงบประมาณ 2557

** อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดจันทบุรี



สำหรับปัจจัยที่ถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานของความขัดแย้งและสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ คือ ปัจจัยด้านค่านิยมของกลุ่มผู้นำและปัจจัยด้านผลประโยชน์ เนื่องจากการมีทัศนคติ ความเชื่อบางอย่างที่แตกต่างกัน หรือการแย่งชิงผลประโยชน์ต่างๆ มักก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ทั้งสิ้น

2. แนวทางการจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

2.1 แนวทางที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควรใช้การเจรจาพูดคุย เนื่องจากชุมชนตำบลตะเคียนทองเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติสูง ดังนั้นการจัดการความขัดแย้งด้วยการเจรจาพูดคุยจึงสามารถทำได้ โดยใช้การเชื่อมโยงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติเป็นตัวกลางในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

2.2 แนวทางในระยะยาว ควรใช้มาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมาย และการกดดันจากกลุ่ม เนื่องจากที่ผ่านมาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องที่ของชุมชนตำบลตะเคียนทองยังเป็นการขัดแย้งที่ไม่รุนแรงและยังใช้การเจรจาพูดคุยได้ อย่างไรก็ตามในระยะยาวแนวโน้มความรุนแรงจะเพิ่มขึ้น การจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้นำอาจจะต้องใช้กระบวนการทางกฎหมาย ขณะเดียวกันการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งก็เป็นสิ่งที่ต้องมีการดำเนินการควบคู่กัน โดยต้องสร้างการมีส่วนร่วมให้ชุมชนได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจ และกดดันให้เกิดข้อยุติ

2.3 แนวทางเฉพาะหน้า เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามบานปลาย คือ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง เพื่อให้ความขัดแย้งยุติลงเป็นการชั่วคราวก่อนที่จะหาวิธีการจัดการอื่นมาใช้จัดการความขัดแย้งต่อไป เนื่องจากการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งไม่สามารถทำให้ความขัดแย้งหมดไปได้ และพร้อมที่จะปะทุขึ้นมาได้ตลอดเวลา ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงควรเป็นมาตรการเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะนำมาใช้เป็นหลักในการจัดการความขัดแย้ง

คำสำคัญ: การจัดการความขัดแย้ง/ ผู้นำท้องถิ่น



การจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำในชุมชนท้องถิ่น : กรณีศึกษา เขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี* ชวงศ์ อุบลี**

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำในชุมชนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อ 1) ศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องที่ในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี และ 2) เพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี

ระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แนวกรณีศึกษา (Case study approach) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key -Informants) ประกอบไปด้วย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ และประชาชนทั่วไป ในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การนำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการตีความข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลกับแนวคิดทฤษฎี

ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องที่ พบว่า

ปัจจัยด้านโครงสร้างการทำงาน ถือเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เนื่องจากการทำงานของผู้นำท้องถิ่นและท้องที่เป็นการทำงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่ต้องทำงานในพื้นที่และกลุ่มประชาชนเดียวกัน ในทางปฏิบัติพบว่า การกำหนดขอบเขต บทบาทหน้าที่การทำงานยังไม่มีชัดเจน รวมทั้งผู้นำบางกลุ่มยังไม่เข้าใจบทบาทที่ถูกต้องทำให้มีการทำงานเกินหน้าที่ หรือบางครั้งก็เป็นการผลักภาระความรับผิดชอบต่างๆ ที่เป็นหน้าที่ของตน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยชุมชน เรื่อง การสร้างความปรองดองในระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา เขตเทศบาลตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ประจำปีงบประมาณ 2557

** อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จังหวัดจันทบุรี



สำหรับปัจจัยที่ถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานของความขัดแย้งและสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ คือ ปัจจัยด้านค่านิยมของกลุ่มผู้นำ และปัจจัยด้านผลประโยชน์ เนื่องจากการมีทัศนคติ ความเชื่อบางอย่างที่แตกต่างกัน หรือการแย่งชิงผลประโยชน์ต่างๆ มักก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ทั้งสิ้น

2. แนวทางการจัดการความขัดแย้งที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ที่สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

2.1 แนวทางที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ควรใช้การเจรจาพูดคุย เนื่องจากชุมชนตำบลตะเคียนทองเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติสูง ดังนั้นการจัดการความขัดแย้งด้วยการเจรจาพูดคุยยังสามารถทำได้ โดยใช้การเชื่อมโยงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติเป็นตัวกลางในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

2.2 แนวทางในระยะยาว ควรใช้มาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมาย และการกดดันจากกลุ่ม เนื่องจากที่ผ่านมาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องที่ของชุมชนตำบลตะเคียนทองยังเป็นความขัดแย้งที่ไม่รุนแรงและยังใช้การเจรจาพูดคุยได้ อย่างไรก็ตามในระยะยาวแนวโน้มความรุนแรงจะเพิ่มขึ้น การจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้นำอาจจะต้องใช้กระบวนการทางกฎหมาย ขณะเดียวกันการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งก็เป็นสิ่งที่ต้องมีการดำเนินการควบคู่กัน โดยต้องสร้างการมีส่วนร่วมให้ชุมชนได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจ และกดดันให้เกิดข้อยุติ

2.3 แนวทางเฉพาะหน้า เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามบานปลาย คือ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง เพื่อให้ความขัดแย้งยุติลงเป็นการชั่วคราวก่อนที่จะหาวิธีการจัดการอื่นมาใช้จัดการความขัดแย้งต่อไป เนื่องจากการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งไม่สามารถทำให้ความขัดแย้งหมดไปได้ และพร้อมที่จะปะทุขึ้นมาได้ตลอดเวลา ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงควรเป็นมาตรการเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะนำมาใช้เป็นหลักในการจัดการความขัดแย้ง

คำสำคัญ: การจัดการความขัดแย้ง/ ผู้นำท้องถิ่น



Conflict Management among Local Community Leaders: A Case Study in Ta Kien Thong Sub-district Khitchakoot District Chanthaburi Province

Chwong Ubali *

Abstract

The purposes of this research entitled “Conflict Management among Local Community Leaders: a Case Study in Ta Kien Thong Sub-district Khitchakoot District Chanthaburi Province” were 1) to study factors causing the conflict between civic leaders and local area leaders in Ta Kien Thong Sub- district Khitchakoot District Chanthaburi Province and 2) to search for solutions of the conflict management between the civic leaders and local area leaders in Ta Kien Thong Sub-district Khitchakoot District Chanthaburi Province.

The qualitative research methodology is used with the case study approach. The data are collected from key informants consisting of the civic leaders, local area leaders, informal community leaders, and common people in the area of Ta Kien Thong Sub-district Khitchakoot District Chanthaburi Province. The content analysis are used in data analysis process by interpreting from interviews, participatory observation, and then linking all of the collected data with related concepts and theory.

The research findings are as follows:

1. The factors and conditions which caused the civic leaders and local area leaders to have the conflict are found as that organization structure is the main factor causing the conflict. The problem is the job responsibility of the civic leaders and local area leaders are different, but they both work in the same area and they are responsible for taking care of the same group of people. Practically, their job description and responsibility are not obviously assigned. In addition, some leaders have no understanding of their job responsibility resulting in excessively working and job incidence.

* Lecturer, Faculty of Humanities and Social Science, Rambhai Barni Rajabhat University, Chanthaburi Province



The values of the leaders are also the common factor leading to the conflict as well as the factor of interest which is caused by different attitudes, beliefs, and usurpation of interest.

2. The methods to manage the conflict between the civic leaders and local area leaders in Ta Kien Thong Sub-district Khitchakoot District Chanthaburi Province are divided into 3 solutions.

2.1. The solution which is in conformity with current situations is to have a negotiation. This is because the community in Ta Kien Thong Sub-district is socially based on the kinship. Thus, the negotiation with the kinship network still works as the solution to the conflict around this area.

2.2. The long-term legal measures and pressures from the group should be made as one of the solutions because the problem in Ta Kien Thong Sub-district is still a non-violent conflict. However, the situation might be even worse in the long run. The legal measures should be used to solve the problem. In the same way, people participation must be done by informing people the factual information for their own decision making.

2.3. Avoiding the conflict should be acted as the urgent measures in order to stop the spread of conflict and temporarily reduce the conflict. However, all of the conflicts cannot be eliminated and still can be occurred at anytime. Thus, it should be used as only the urgent measures when facing the conflict.

Keywords: Conflict Management/ Local Leader

ความเป็นมาของปัญหา

จากสภาพปัญหาความขัดแย้ง รวมถึงเหตุการณ์ความไม่สงบและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคมไทยตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา นำมาซึ่งความบาดเจ็บและการสูญเสีย อีกทั้งยังเกิดความเสียหายทางวัตถุ ทรัพย์สินรวมถึงจิตใจที่ไม่อาจประเมินมูลค่าความเสียหายได้ ถึงแม้เหตุการณ์เหล่านั้นจะได้อยู่ดิ่งแล้วแต่สังคมไทยก็ยังคงอยู่ในยุคแห่งความหวาดกลัวและความหวาดระแวง ในเบื้องลึกความขัดแย้งยังคงมีอยู่ในความคิดของประชาชน มีการแบ่งแยกสังคมออกเป็นสองฝักสองฝ่ายอย่างชัดเจน (สรุปรายงานผลการดำเนินงานเวที“พุดจาหาทางออกประเทศไทย”. 2556, น.1)

ปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นกับพื้นที่ระดับชาติเท่านั้น ในระดับท้องถิ่นเองก็มีความขัดแย้งเหล่านี้อยู่เพียงแต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนเท่ากับความขัดแย้งในระดับชาติ สาเหตุหลักที่



ก่อให้เกิดความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มว่าเกิดขึ้นมาจากการที่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างการปกครอง เมื่อมีบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน กล่าวคือการแตกตัวทางสังคม (Social Differtiation) ขององค์กรทางด้านการเมืองการปกครองซึ่งแต่เดิมจะมีเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่น และได้มีการเปลี่ยนแปลงดังนี้ (หลักสูตรรัฐศาสตร์.คู่มือนักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตร์ 2555, น.24)

1) มีการขยายตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีอิสระในการดำเนินการโดยมีงบประมาณ บุคลากร ผู้บริหารของตนเอง (Autonomy) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบล ถึง 7,853 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2555)

2) มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ.2551 โดยเพิ่มบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น คือ ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งถึงอายุ 60 ปี และให้ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งกำนันแทนการเลือกตั้งกำนันโดยตรงจากประชาชน รวมถึงการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารจัดการร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อต้นปี พ.ศ.2552 ให้ขึ้นเงินเดือนผู้ใหญ่บ้าน 50% ในปี พ.ศ.2552 และเพิ่มเป็น 100% ในปี พ.ศ.2553 การบังคับใช้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว มีเจตนารมณ์สถานะภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นและมีผลให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจการเมืองในระดับหมู่บ้านมากขึ้น เช่น มีการลงทุนใช้เงินเพื่อการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน แต่ละครั้งเป็นเงินหลักแสนจนถึงหลักล้าน

นอกจากนี้จะมีปัจจัยเสริมอื่นที่มีผลต่อการแตกตัวทางสังคมในระดับตำบล เช่น มีพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ.2551 มีการกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลที่สามารถจัดตั้งงบประมาณจังหวัดของตัวเอง โดยไม่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง ทบวง กรม เช่นที่เคยเป็นมาในอดีต ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามกฤษฎีกานี้ กำหนดให้มีกระบวนการวางแผนจากล่างขึ้นบน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นสู่ระดับอำเภอและรวบรวมเป็นแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้นการวางแผนและจัดสรรทรัพยากรในระดับตำบลก็จะก่อให้เกิดการเมืองของการจัดทำงบประมาณขึ้นมา ปัจจัยเสริมอีกปัจจัยหนึ่งก็คือ การที่กระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ พยายามปรับตัวเพื่อทำงานในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การปรับตัวของกรมพัฒนาชุมชน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) องค์การมหาชน อาทิ กองทุนสร้างเสริมสุขภาพ หน่วยงานเหล่านี้ได้ใช้ตำบลเป็นหน่วยขับเคลื่อน พร้อมทั้งนำงบประมาณลงสู่ตำบล ซึ่งจะทำให้ตำบลเกิดกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด



กระบวนการแตกตัวทางสังคมในระดับตำบลได้ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาเรื้อรังที่ตามมาในระดับตำบล เช่น ความแตกแยกระหว่างผู้นำในตำบล การแบ่งพรรคแบ่งพวกระหว่างกลุ่มชาวบ้าน การขาดความร่วมมือของคนในชุมชนส่วนใหญ่เพื่อจัดงานสาธารณะต่างๆ เป็นต้น ปัญหาเชิงโครงสร้างและผลกระทบดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องมาจากกระบวนการแตกตัวทางสังคมยังไม่มีกลไกในเชิงสถาบันของตำบลที่จะเข้ามาบูรณาการสังคม (Social Integration) โครงสร้างกลไกทางสถาบันของตำบลที่มีอยู่เดิม คือ วัด และระบบเครือญาติก็ไม่สามารถทำหน้าที่ในการบูรณาการความแตกตัวในระดับตำบลได้ เนื่องจาก การขยายตัวของทุนนิยมในระดับตำบล เช่น วัดในปัจจุบันไม่ได้เป็นพื้นที่สาธารณะในการจัดกิจกรรมส่วนรวมของตำบลดังเช่นในอดีต ยกเว้น การทำกิจกรรมในเชิงพิธีกรรมทางศาสนา เป็นต้น

ความขัดแย้งในชุมชนได้ขยายวงกว้างมากขึ้นเรื่อยๆ หลังจากมีการสถาปนารูปแบบการปกครองที่ยังคงทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่หลังจากมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและสร้างรูปแบบการปกครองแบบท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นดังที่กล่าวมาแล้ว ขณะที่รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีการปกครองในส่วนหนึ่งของท้องที่ยังคงใช้พื้นที่ร่วมกันกับการปกครองแบบท้องถิ่น มีการจัดสรรงบประมาณการพัฒนาผ่านช่องทางท้องถิ่นและท้องที่ มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งผู้นำ หรือในบางครั้งงบประมาณการพัฒนาถูกส่งผ่านทางท้องถิ่นโดยให้ท้องที่เข้ามาบริหารจัดการจัดการชุมชน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้กลายเป็นประเด็นของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องที่ นำไปสู่ความขัดแย้งที่ขยายวงกว้างไปยังประชาชนในชุมชนที่จำเป็นต้องเลือกยืนข้างใดข้างหนึ่ง เนื่องจากยังคงมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน เช่น การเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูง การเป็นเครือญาติ เป็นต้น

จากสาเหตุดังกล่าวจึงสรุปได้ว่าปัญหาความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่นั้นมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง และข้อกฎหมาย อีกทั้งโครงสร้างทางสังคมที่มีอยู่เดิมไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งในชุมชนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระดับกลุ่มผู้นำทั้งท้องถิ่นและท้องที่ จากความขัดแย้งที่ไม่รุนแรงไปสู่ขัดแย้งที่รุนแรง จากที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนไม่มากก็กลายเป็นมีผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากลักษณะความสัมพันธ์เชิงสังคมของชุมชนระดับท้องถิ่นนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบเครือญาติ พวกพ้อง ดังนั้นหากพวกพ้องตนหรือญาติตนมีปัญหาขัดแย้งกับกลุ่มใด พวกพ้องก็มักจะมีความขัดแย้งตามไปด้วย จนท้ายที่สุดความขัดแย้งอาจลุกลามบานปลายเกินกว่าที่จะแก้ไขได้

มิผลการศึกษาวิจัยหลายชิ้นได้มีการศึกษาสำรวจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ไว้หลายแห่ง เช่น การศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอกอนสวรรค์ จังหวัด



ชัยภูมิพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่อนข้างน้อยทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกในท้องถิ่นและท้องถิ่นและการติดต่อสื่อสารขาดประสิทธิภาพการขาดผู้ประสานงาน ขาดข้อมูลที่จำเป็นต้องรับรู้ร่วมกันทำให้เกิดความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน (ศักดิ์ชาย บุญโนนแต่, 2554, น.บทคัดย่อ) หรือจากกรณีการศึกษาเรื่อง การจัดการความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่น เขตพื้นที่ตำบลฉวาง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา ที่พบว่าความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่นเกิดจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ (1) ความไม่ชัดเจนในระเบียบกฎหมาย โดยเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายคนละฉบับกันและแต่ละฉบับก็มีความซ้ำซ้อนกันอยู่ (2) เกิดจากปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นเนื่องจากต่างฝ่ายก็มาจากการเลือกตั้งเป็นคู่แข่งทางการเมืองจึงไม่ต้องการให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคะแนนเสียงมากกว่าและไม่ต้องการให้ฝ่ายตรงข้ามมีผลงานโดดเด่นกว่าตน (3) เกิดจากมารยาทในการทำงานการไม่ให้เกียรติซึ่งกันและกันและความขัดแย้งส่วนตัว (นพนนธ์ หวานชื่น และคณะ, 2556, น.บทคัดย่อ)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าปัจจุบันความขัดแย้งในชุมชนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่น่าจับตามอง เพราะหากปล่อยไว้ปัญหาอาจขยายความรุนแรงเกินกว่าที่จะเยียวยาแก้ไขและส่งผลกระทบในระดับประเทศ ดังนั้นการแสวงหาแนวทางการสร้างความปรองดองในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเด็นความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นที่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบเนื่องจากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นทั่วไปในตำบลต่างๆ ของประเทศ และมีแนวโน้มที่จะขยายวงกว้างและขยายความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ

พื้นที่ชุมชนตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี เป็นตำบลหนึ่งที่กำลังประสบปัญหาคล้ายคลึงกับหลายๆ พื้นที่ในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่น เนื่องจากแต่เดิมในอดีตนั้นชุมชนตำบลตะเคียนทองเป็นชุมชนที่อยู่กันอย่างเรียบง่าย และมีความสัมพันธ์ลักษณะเชิงเครือญาติ จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์พบว่าชุมชนตำบลตะเคียนทอง เป็นชุมชนที่มีชาวชองดั้งเดิมอาศัยอยู่ โดยมีการตั้งถิ่นฐานมาอย่างยาวนานกว่า 200 ปี ในอดีตจะอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มๆ หรือเป็นครอบครัว 20-30 ครอบครัว มีการปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ใกล้กัน สามารถตะโกนคุยกันได้ (สิริรัตน์ สีสัมบัติ, 2552, น.45) ลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนสภาพความเป็นอยู่และความสัมพันธ์แบบเครือญาติอย่างเห็นได้ชัดเจน จุดเปลี่ยนที่ทำให้วิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนตะเคียนทองต้องเปลี่ยนแปลงไปเกิดจากการที่หน่วยงานราชการของไทยได้มีแผนนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ผลที่ตามมาทำให้วิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนตำบลตะเคียนทองต้องเปลี่ยนแปลงไป มีคนต่างถิ่นเข้าไปสร้างที่อยู่



อาศัย มีการแต่งงานระหว่างคนนอกพื้นที่กับคนในชุมชนตำบลตะเคียนทองมากขึ้น ส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงเครือญาติแบบเดิมลดน้อยถอยลงไป แต่สิ่งที่เพิ่มขึ้นกับเป็นเรื่องของความขัดแย้งภายในชุมชน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแย่งชิงการใช้ทรัพยากร (นิมล คังคะวิสุทธิ. สัมภาษณ์เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2556)

จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น ส่งผลต่อการบริหารงาน รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวยังคงสะสมอย่างต่อเนื่องและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในพื้นที่อย่างกว้างขวาง ถึงการจัดการปัญหาแต่ก็ยังไม่มีการรวบรวมหรือหาข้อสรุปวิธีการในการหาทางออกเพื่อสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้น จากความขัดแย้งของผู้นำในระดับท้องถิ่นและท้องถิ่นในรายบุคคลเริ่มขยายตัวนำไปสู่การแบ่งพรรคแบ่งพวก นำไปสู่การแบ่งแยกประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างชัดเจนมากขึ้น

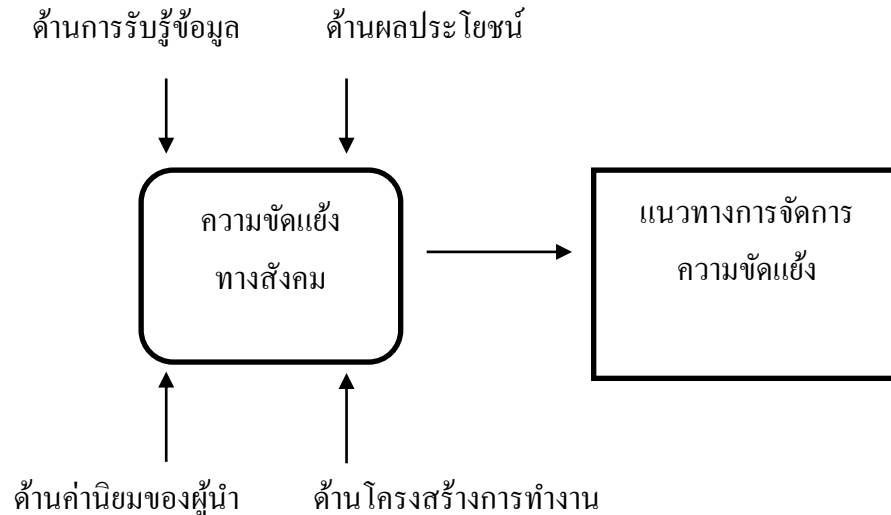
ดังนั้นจึงเป็นที่มาที่น่าสนใจว่าภายใต้การปกครองท้องถิ่นที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่นที่มีนายกเทศมนตรีและทีมบริหาร รวมถึงสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งต้องปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกัน และมีเป้าหมายเดียวกัน แต่กลับมีความไม่ลงรอยกัน ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ท้ายที่สุดได้ส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นทั้งปัจจุบันและในอนาคต จึงเป็นความท้าทายที่ว่าจะทำอย่างไรเพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้น รวมถึงการสร้างความปลอดภัย ความร่วมมือร่วมใจ อันจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี
- 2) เพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี



กรอบแนวคิดในการศึกษา



วิธีการวิจัย

1. การศึกษาในครั้งนี้จะใช้ระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แนวกรณีศึกษา (Case study approach) ซึ่งเป็นการเลือกพื้นที่ในระดับจุลภาค (Micro level) เพื่อสะท้อนภาพในระดับใหญ่ (Macro level) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key - Informants) ในเขตพื้นที่ชุมชนตะเคียนทอง ประกอบไปด้วย ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ หรือประชาชนทั่วไป ในพื้นที่เขตตำบลตะเคียนทอง อำเภอบางละมุง จังหวัดจันทบุรี

2. การวิเคราะห์ข้อมูลในที่นี้จะใช้นำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการตีความข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม เชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลกับแนวคิดทฤษฎีที่ได้ศึกษาโดยใช้ฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย 1) การจัดหมวดหมู่ของข้อมูลให้เป็นระบบ การจัดข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เช่น การจำแนกประเภทข้อมูล (Typological Analysis or Taxonomy Analysis) หรือการแบ่งช่วงทางประวัติศาสตร์ (Periodization) 2) การวิเคราะห์กระบวนการ (Processual Analysis) เป็นการจำแนกกิจกรรมที่ต่อเนื่องตามลำดับเวลา เช่น การวิเคราะห์ตารางลำดับเวลา (Time-Ordered Matrix) ในเชิงคุณภาพ เป็นต้น (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555, น.180)

ผลการศึกษา

1. ปัจจัยและเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องที่ในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี คือ

1.1 ปัจจัยด้านโครงสร้างการทำงาน เป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง เนื่องจากการทำงานของผู้นำท้องถิ่นและท้องที่เป็นการทำงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่ต้องทำงานในพื้นที่ และกลุ่มประชาชนกลุ่มเดียวกัน ในทางปฏิบัติจะพบว่ามีปัญหาในการกำหนดขอบเขต บทบาทหน้าที่การทำงานที่ไม่มีความชัดเจน ดังนั้น ผู้นำบางกลุ่มยังไม่เข้าใจบทบาทที่ต้องทำให้มีการทำงานเกินหน้าที่ หรือบางครั้งก็เป็นการผลักภาระความรับผิดชอบให้กับผู้อื่นต่างๆ ที่เป็นหน้าที่ของตน

1.2 ปัจจัยด้านการรับรู้ข้อมูล เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง รองจากปัจจัยด้านโครงสร้างการทำงาน คือ การรับรู้ข้อมูล เนื่องจากการรับรู้ข้อมูลของกลุ่มผู้นำมีความแตกต่างกันด้วยสาเหตุต่างๆ เช่น มีการบิดเบือนข้อมูลเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงข้าม การทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเข้าใจที่ผิดต่อกลุ่มผู้นำ สิ่งเหล่านี้นำไปสู่ความขัดแย้งของกลุ่มผู้นำทั้งสองฝ่าย และการรับรู้ข้อมูลมีผลเชื่อมโยงกับโครงสร้างการทำงานด้วย กล่าวคือ เนื่องจากมีการรับรู้และเกิดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องของกลุ่มผู้นำบางกลุ่ม

1.3 สำหรับปัจจัยด้านค่านิยมของกลุ่มผู้นำ และปัจจัยด้านผลประโยชน์ เป็นปัจจัยพื้นฐานทั่วไปของความขัดแย้งที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ ที่ถือเป็นเรื่องปกติ ไม่ถือเป็นต้นเหตุสำคัญของความขัดแย้ง เช่น ปัจจัยด้านค่านิยมที่ถือว่าเป็นเรื่องของการมองหรือยกยูด่านจึงเป็นการยากที่จะทำความเข้าใจ หรือปัจจัยเรื่องผลประโยชน์ที่มองว่าทุกพื้นที่มีปัญหา แต่หากมีการจัดสรรผลประโยชน์ได้อย่างลงตัวความขัดแย้งก็จะไม่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามปัญหาด้านค่านิยมและปัญหาด้านผลประโยชน์อาจเป็นปัญหาพื้นฐานในการที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ เช่น การมีทัศนคติ จิตสำนึก ความเชื่อบางอย่างที่แตกต่างกัน หรือการแย่งชิงผลประโยชน์ต่างๆ มักมีผลต่อความขัดแย้งทั้งสิ้น

2. แนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ในพื้นที่ชุมชนตำบลตะเคียนทอง สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

2.1 แนวทางที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน มาตรการการสร้างความปลอดภัยเพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ชุมชนตำบลตะเคียนทองในปัจจุบัน ควรใช้การ



เจรจาพูดคุยเนื่องจากชุมชนตำบลตะเคียนทองเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติสูง ดังนั้นการจัดการความขัดแย้งด้วยการเจรจาพูดคุยยังสามารถทำได้ โดยใช้การเชื่อมโยงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติเป็นตัวกลางในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง

2.2 แนวทางในระยะยาว การสร้างความปรองดองเพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ชุมชนตำบลตะเคียนทองในระยะยาว ควรใช้มาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมาย และการกดดันจากกลุ่ม เนื่องจากปัจจุบันความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ของชุมชนตำบลตะเคียนทองยังเป็นความขัดแย้งที่ไม่รุนแรง และยังใช้การเจรจาพูดคุยได้ อย่างไรก็ตามในระยะยาวเมื่อมีผลประโยชน์มากขึ้นความรุนแรงก็จะมากขึ้นตาม การจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้นำอาจจะต้องใช้กระบวนการทางกฎหมายเข้ามาตัดสิน ขณะเดียวกันการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการความขัดแย้งก็เป็นสิ่งที่ต้องมีการดำเนินการควบคู่กัน โดยต้องสร้างการมีส่วนร่วมให้ชุมชนได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในบางเรื่อง รวมถึงการกดดันให้เกิดข้อยุติในความขัดแย้ง

2.3 แนวทางเฉพาะหน้า สำหรับมาตรการเฉพาะหน้าที่เหมาะสมสำหรับการสร้างความปรองดองเพื่อจัดการปัญหาความขัดแย้งของพื้นที่ชุมชนตำบลตะเคียนทอง เพื่อป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งลุกลามบานปลาย คือ การหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเพื่อให้ความขัดแย้งยุติลงเป็นการชั่วคราว ก่อนที่จะหาวิธีการจัดการอื่นมาใช้จัดการความขัดแย้งต่อไป อย่างไรก็ตามการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งไม่สามารถทำให้ความขัดแย้งหมดไปได้ และพร้อมที่จะปะทุขึ้นมาได้ตลอดเวลา ดังนั้นมาตรการดังกล่าวจึงควรเป็นมาตรการเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะนำมาใช้เป็นหลักในการจัดการความขัดแย้ง

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1. ควรมีการสร้างระบบสื่อสารที่ดีระหว่างกลุ่มผู้นำ และประชาชนในพื้นที่ ระบบสื่อสารถือเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกัน หลายต่อหลายครั้งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักมาจากการระบบการติดต่อสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกัน มีการตีความบิดเบือนข้อมูล และนำไปสู่ความขัดแย้ง ดังนั้นการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งควรมีการสร้างระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีภายในชุมชน ด้วยวิธีการที่หลากหลาย และมีการสื่อสารอย่างสม่ำเสมอ ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

2. ควรปรับโครงสร้างการทำงานระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ให้เกิดความชัดเจน เนื่องจากการทำงานของผู้นำทั้งสองกลุ่มเป็นการทำงานในพื้นที่เดียวกันแต่บทบาทอำนาจหน้าที่ต่างกัน ดังนั้นหากไม่มีความชัดเจนในเรื่องของบทบาท อำนาจหน้าที่ รวมทั้งการประสาน สัม



การของหน่วยงานระดับนโยบายที่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน จะทำให้การทำงานของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ขาดประสิทธิภาพ รวมไปถึงอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมา

3. ควรใช้หลักการจัดการความขัดแย้งที่สอดคล้องกับบริบทชุมชน ในการจัดการความขัดแย้งของแต่ละชุมชนควรให้ความสำคัญกับบริบทของชุมชน และพยายามนำจุดแข็งของชุมชนมาประยุกต์ใช้ในการจัดการความขัดแย้ง เช่น กรณีชุมชนตำบลตะเคียนทองที่มีจุดแข็งในเรื่องของความสัมพันธ์เชิงเครือญาติ การจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการเจรจาพูดคุยจึงนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาในเชิงทฤษฎีจะพบว่า ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ข้อมีความสอดคล้องกับการสำรวจองค์ความรู้ที่ผ่านมาของเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534) ดังนี้

1) ผลการศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่น และผู้นำท้องที่ในพื้นที่ตำบลตะเคียนทอง อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างการทำงาน เนื่องจากการทำงานของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน แต่ต้องทำงานในพื้นที่เดียวกัน ในทางปฏิบัติจะพบว่ามีปัญหาในการกำหนดขอบเขต บทบาทหน้าที่ การทำงานไม่มีความชัดเจน นำไปสู่การทำงานเกินหน้าที่ หรือการผลักภาระความรับผิดชอบ ซึ่งหากพิจารณาจากนัยทางทฤษฎีของสาเหตุ ปัจจัยของความขัดแย้งจะพบว่า สอดคล้องกับการสำรวจองค์ความรู้ทางทฤษฎีของเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534, น.29) ในประเด็นที่ว่าความขัดแย้งมีสาเหตุจากโครงสร้าง (structural conflict) โดยเฉพาะ โครงสร้างของสังคมหรือขององค์การ ได้แก่ การแบ่งโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการก้าวก่ายหน้าที่หรืองานซ้ำซ้อนกัน หรือในกรณีที่การออกแบบโครงสร้างที่ทำให้ต้องเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายมีโอกาสเกิดความขัดแย้งจากการประสานงานได้ง่าย เพราะคนเราเมื่อเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือสังคมนั้นๆ แล้วจะมีเรื่องของการยึดถือความเป็นอัตลักษณ์และเรื่องของศักดิ์ศรีของตนเองและถ้ายังต้องทำงานในโครงสร้างที่ทำให้เกิดรู้สึกว่ามีความไม่ยุติธรรมขึ้นยังทำให้เกิดความขัดแย้งได้ง่ายขึ้น

2) ผลการศึกษาพบว่าแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ในพื้นที่ชุมชนตำบลตะเคียนทองที่ควรใช้การเจรจาพูดคุยเนื่องจากชุมชนตำบลตะเคียนทองเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติสูง ดังนั้นการจัดการความขัดแย้งด้วยการเจรจาพูดคุยจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด โดยใช้การเชื่อมโยงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมเชิงเครือญาติเป็นตัวกลางในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจองค์ความรู้ทางทฤษฎีของ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534, น.35) ในประเด็นของการจัดการความขัดแย้งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการเจรจา



ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาแก้ปัญหาแบบไม่เป็นทางการ การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่ม การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยมีคนกลาง เป็นต้น

ดังนั้นจากผลการศึกษาอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุของความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบันส่วนใหญ่เกิดมาจากการออกแบบโครงสร้างการทำงานในระดับนโยบายที่ไม่ได้คำนึงถึงแนวโน้มของปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมา ซึ่งงานวิจัย และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจน นอกจากนี้จะพบว่าในแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การเจรจาพูดคุยยังถือเป็นแนวทางที่สามารถนำไปปฏิบัติในหลายพื้นที่ และจากงานวิจัยชิ้นนี้ก็ยังยืนยันต่อแนวทางดังกล่าว ดังนั้นหากหน่วยงาน องค์กรอื่นที่มีความความขัดแย้ง น่าที่จะพิจารณานำแนวทางการเจรจาพูดคุยไปปรับใช้ ซึ่งอาจเป็นทางเลือกหนึ่งในการยุติความขัดแย้งได้

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- คะนอง พิณ. (ม.ป.ป.). การปกครองท้องถิ่นไทย. เอกสารประกอบการสอน.
- จอร์น แมคคอนเนล. (2549). ศาสตร์และศิลป์แห่งการระงับความขัดแย้ง. แปลโดย วิไลรัตน์ โสพสจินดา, สุภาพร พงศ์พุกภัย และอวยพร เชื้อนแก้ว. กรุงเทพฯ :มูลนิธิเด็ก.
- จิตติวิธ จันทราบุญ. (2548). ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำ บรรยากาศองค์การ ความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้งของหัวหน้าผู้ปฎิบัติตามการรับรู้ของพยาบาลวิชาชีพโรงพยาบาลชุมชน เขต 3. วิทยานิพนธ์ ปริญญาพยาบาลศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพยาบาล มหาวิทยาลัยนเรศวร.
- ฉันทนา บรรพศิริ โชติ. (2541). ความขัดแย้งในสังคมไทย : ช่องว่างของการรับรู้และความเข้าใจ. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชโลธร ฝาโคตร. (2522). การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517 – 2519. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2555). วิถีวิทยาการวิจัยทางสังคม. โครงการผลิตตำราและเอกสารประกอบการสอนสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. เซ็นเตอร์.



ดำรง วัฒนา และคณะ. (2544). รายงานการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการท้องถิ่น. สนับสนุนโดย
สำนักงานสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เทศบาลตำบลตะเคียนทอง. (2557). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา 2557-2561.

นพนนต์ หวานชื่น และคณะ. (2556). การจัดการความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของผู้นำท้องถิ่นกับ
ผู้นำท้องถิ่น เขตพื้นที่ตำบลฉวาง อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา. วารสารวไลย
อลงกรณ์ปริทัศน์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2556.

ปฐม มณีโรจน์. (2540). การบริหารราชการแผ่นดิน. เอกสารประกอบการสอนรายวิชาการเมืองการ
ปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน. หน่วยที่ 2 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี.

ปธาน สุวรรณมงคลและคณะ. (2537). การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่าง
ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย.

ปราโมทย์ รวิยะวงศ์. (2554). ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่น :
กรณีศึกษาอำเภอยางสุธีราช จังหวัดมหาสารคาม. เอกสารประกอบการนำเสนอ
ผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา มสธ. ครั้งที่ 1 .วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนก
วิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ปริญ นิทัศน์เอก. (2553). พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยในพระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2440-2552). ภาคนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการ
ปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพบุลย์ พรชีวะโชติ. (2553). ผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วน
ตำบลกับพนักงานส่วนตำบล. (รายงานการวิจัย). นครราชสีมา.มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มานิช สุขเหลือ. (2545). การบริหารความขัดแย้ง. (รายงานการวิจัย). ชลบุรี.มหาวิทยาลัยบูรพา.

รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2548). แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น เอกสารการสอนชุดวิชา
การบริหารท้องถิ่น. หน่วยที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). ความขัดแย้งหลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริ
ภักดิ์ออฟเซต.

วุฒิสาร ตันไชย. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

ศักดิ์ชาย บุญโนนแต่. (2554). การประสานงานเพื่อการพัฒนาระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับองค์กร



ศิริวรรณ วีระกุล. (2550). การศึกษาความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น กรณีศึกษา ตำบลปากโทก อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก. รายงานการศึกษานิเทศ. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ศูนย์ข้อมูลอำเภอ. (2557). www.Amphoe.com. เข้าถึงเมื่อ 13 มกราคม 2557.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2556). สรุปรายงานผลการดำเนินงานเวที“พูดจาหาทางออกประเทศไทย”.

สิริรัตน์ สีสัมบัติ. (2552). แหล่งการเรียนรู้ชุมชนกับการฟื้นฟูอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของชาวของ.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (วัฒนธรรมศึกษา).มหาวิทยาลัยมหิดล.

สุเทพ สันทรเกตุ. (2540). ทฤษฎีสังคมวิทยาร่วมสมัยพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีทางสังคมและวัฒนธรรม. พิมพ์ที่บริษัทสำนักพิมพ์ โกลบอลวิชั่น จำกัด อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่.

เสน่ห์ จัยโต. (2533). แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการส่วนภูมิภาค.หน่วยที่ 1.มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นนทบุรี.

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2534). ความขัดแย้งการบริหารเพื่อสร้างสรรค์.กรุงเทพฯ

หลักสูตรรัฐศาสตร์. (2555). คู่มือนักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตร์.

อรทัย กักพล. (ม.ป.ป.). การศึกษาวิจัยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม กรณีศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.

อุทัย หิรัญโต. (2523). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.โอเดียนสโตร์.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย:กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล

ภูมิใจ ชุมพร^{*}
ทวิดา กมลเวชช^{**}

บทคัดย่อ

การศึกษากครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของความขัดแย้งสถานการณ์ความขัดแย้งและสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาและแต่ละพื้นที่ เพื่อศึกษาเครื่องมือวิธีการ และเทคนิค ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ใช้ในการบริหารความขัดแย้ง โดยวิธีการศึกษาทำการศึกษาจากเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) ผนวกกับการสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่าง ตัวแทนประชาชน ตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ และนำข้อมูลมาสรุปผลวิเคราะห์ให้เห็นเชิงเปรียบเทียบประณนา ผลการศึกษา พบว่ากรณีของ โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง สถานการณ์ความขัดแย้ง เริ่มมีขึ้นใน ปี พ.ศ. 2535 จาก ปัญหามลภาวะทางอากาศ ที่เกิดจากการดำเนินการของโรงไฟฟ้าถ่านหิน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบจาก ปัญหามลภาวะ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ใน ปี พ.ศ. 2541 ปัญหามลภาวะทางอากาศกลับมาอีกครั้ง สืบเนื่องมาจากข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานของโรงไฟฟ้า ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบทางด้านมลภาวะอีกครั้งหนึ่ง เครื่องมือ วิธีการ และเทคนิค ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งใน ปี พ.ศ.2535 และ ปี พ.ศ.2541 คือ การใช้เทคนิคการเจรจาต่อรอง แบบประนีประนอม และการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ยุทธศาสตร์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นำมาใช้ คือ ยุทธศาสตร์ แบบ ชนะ-ชนะ(Win-Win) ซึ่งได้รับประโยชน์ทั้งฝ่ายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชน ทำให้ความขัดแย้งบรรเทาเบาบางลงอย่างเห็นได้ชัดในปัจจุบัน สำหรับกรณีของ โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี สถานการณ์ความขัดแย้งในพื้นที่ เกิดขึ้นตั้งแต่การก่อสร้างเขื่อนจนกระทั่งสร้างแล้วเสร็จ และความขัดแย้งยังคงมีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สาเหตุเกิดจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ปกปิดข้อมูลผลกระทบที่แท้จริงและประชาชนขาดความไว้วางใจเชื่อใจในการแก้ไขปัญหา ซึ่ง

^{*} นักศึกษาปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^{**} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษา



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

เครื่องมือ วิธีการ และเทคนิค ที่ทางไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) นำมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้ง ในช่วงแรก เป็นการใช้เทคนิคการเจรจาต่อรอง แบบประนีประนอม ต่อมาจึง เปลี่ยนเทคนิคการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ยุทธศาสตร์ที่ทางไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เลือกนำมาใช้ เป็นยุทธศาสตร์แบบชนะ-แพ้ ในช่วงแรก แต่ในช่วง ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้เทคนิคการเจรจาต่อรองแบบมีส่วนร่วม ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ วิธีการ โดยใช้ยุทธศาสตร์แบบ ชนะ-ชนะ ก็ได้รับผลตอบรับที่ดีขึ้น ประชาชนบางส่วนในพื้นที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีพึงพอใจต่อข้อเรียกร้อง และผลตอบรับที่ได้ จากรัฐและ กฟผ. แต่บางส่วนก็ยังไม่พึงพอใจ จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและมีการเรียกร้อง อยู่บ้างในพื้นที่ของเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี จนถึงปัจจุบันนี้

คำสำคัญ: การบริหารความขัดแย้ง/ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย/ ยุทธศาสตร์แบบชนะ-ชนะ

The Tools for Conflict Management of Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) : Case Study Mae Moh Power Plant and the Pak Moon Hydroelectric Dam

Poomjai chumporn^{*}

Tavida Kamolvej^{**}

Abstract

This research aims to study the origin of the dispute situation and causes of the dispute that takes place during different time and area and to study the tools, methods and techniques that the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) utilizes to manage the dispute. Mainly, this study is based on documentary research and interviews from a study group that includes representatives from public and authorities who relate to the project. Then, this information is

^{*} Doctoral Student in Public administration, Faculty of Political Science , Thammasat University

^{**} Assistant Prof. Dr., Faculty of Political Science , Thammasat University, Advisor



analyzed with a method of descriptive comparison. From the study, we found that the dispute of Mae Moh Coal Plant in Lampang started to take place in 1992 from air pollution caused by the operation of the plant. People and living things in the area were impacted. In 1998, air pollution issue was tensed again due to mistakes during the operation of the plant; therefore, locals were impacted once again. The tool, method and technique that the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) utilized to solve the dispute in 1992 and 1998 was the technique of negotiation through compromise and negotiation through public participation. The strategy employed by the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) was a win-win strategy which benefited both the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) and public. Therefore, the dispute was lessened quite explicitly in the present. For Pak Mun Hydro Power Plant in Ubonratchathani, the dispute took place from the beginning of the construction until the end of the construction and lived on until now. The tool, method and technique that the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) used to solve the dispute at first was negotiation through compromise then it was changed to negotiation through public participation. In the beginning, the strategy that the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) adopt was a win-lose strategy; however, from 2004 until present, the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) has been using the technique of negotiation through participation and changed the strategy to the win-win strategy instead which was better received. Part of the public cooperated and was pleased about the demand and result from the government and the Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT) while the other part remained unsatisfied. Hence, certain dispute and demand still exist in Pak Mun Dam area in Ubonratchathani up until now.

Keywords: Conflict Management/ Electricity Generating Authority of Thailand (EGAT)/
Win-Win Strategy

บทนำ

สังคมทุกสังคมมักปรากฏภาพของความขัดแย้งอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งภายในตนเอง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งมีที่มาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relation) ที่ไม่เท่าเทียมกัน และ ขาดการมีส่วนร่วมและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงยกตัวอย่างความขัดแย้ง ดังกล่าว เช่น ความ

ขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนกรณีวางท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย ความขัดแย้งกรณีโรงไฟฟ้าหินกรูด-บ่อนอก และความขัดแย้งกรณีเขื่อนปากมูล เป็นต้น ซึ่งเป็นตัวอย่างของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่ชัดเจนที่สุด

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) เป็นองค์กรรัฐองค์กรหนึ่งที่ได้ปรับตัวตามความต้องการที่เพิ่มขึ้นในการใช้กระแสไฟฟ้าหรือพลังงาน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีวิสัยทัศน์ที่สำคัญในการดำเนินงานคือ มีเป้าประสงค์ในการผลิตและส่งพลังไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคง เชื่อถือได้ และรักษาอัตราการเจริญเติบโตของธุรกิจผลิตไฟฟ้าไว้ในระดับที่เหมาะสม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) ได้พยายามขยายฐานการผลิตไฟฟ้าออกไป ทั้งในส่วนภูมิภาคและในเขตเมือง และหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นยุคของการพัฒนาอย่างแท้จริงทำให้ภาวะการผันผวนของไฟฟ้าในเขตเมืองและเขตภูมิภาคหมดไป และขยายฐานการผลิตไฟฟ้าออกไปในส่วนภูมิภาคเพิ่มเติมอีก เพื่อเป็นการพัฒนาและสนับสนุนคุณภาพชีวิตให้กับคนไทยทั่วประเทศ และรวมถึงการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) จึงต้องเพิ่มกำลังในการผลิตกระแสไฟฟ้า ทั้งการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นทั้งในส่วนภูมิภาคและเขตเมือง รวมทั้งการเพิ่มกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าในโรงไฟฟ้าที่มีอยู่เดิมด้วย ยกตัวอย่างเช่น โรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่ต้องเพิ่มกำลังการผลิตขึ้นจนเกิดผลกระทบในเรื่องสุขภาพของอากาศ และการสร้างเขื่อนพลังน้ำเขื่อนปากมูล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในด้านการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต การประกอบอาชีพ รวมทั้งที่ดินทำกิน การพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจ จึงนำมาซึ่งความขัดแย้งในทุกๆระดับ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนจึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษาเรื่อง เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.): กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล เน้นศึกษาบทบาทของ รัฐต่อการบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เรียนรู้วิธีการในการบริหารความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร การให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ประเด็นในการศึกษาเรื่องการบริหารความขัดแย้งจะสามารถเป็นตัวอย่างในการบริหารความขัดแย้งจากกรณีความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นจากโครงการและการพัฒนาของรัฐในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในอนาคตได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของความขัดแย้ง สถานการณ์ความขัดแย้ง และสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา และแต่ละพื้นที่



2. ศึกษาเครื่องมือที่ วิธีการ และเทคนิค ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ใช้ในการ
บริหารความขัดแย้ง

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษา
จากเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) ซึ่งได้จากการรวบรวม หนังสือ บทความ รายงาน
ผลการวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ผนวก
กับการสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่าง ตัวแทนประชาชน ตัวแทนเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ
โครงการ และนำข้อมูลมาสรุปผลวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบพรรณนา โดยมีขอบเขตในการศึกษา
สาเหตุของการเกิดขึ้นของความขัดแย้ง บทบาทของรัฐและประชาชนในกรณีความขัดแย้ง
ยุทธศาสตร์ รูปแบบ และวิธีการในการบริหารความขัดแย้งของตัวแสดงต่างๆที่เกิดขึ้น

แหล่งข้อมูลและการเก็บข้อมูลที่ทำการศึกษา

การศึกษครั้งนี้ได้กำหนดแหล่งข้อมูลและการเก็บข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
กรณีการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทั้งโรงไฟฟ้าแม่เมาะ
และเขื่อนปากมูล เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Method) แล้วนำมาแปลผล

2.แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากการรวบรวม หนังสือราชการ รายงานการ
ประชุม มติคณะรัฐมนตรี วารสาร รายงานผลการวิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความต่างๆทั้งภาษาไทย
และภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่ได้ผ่านเครือข่ายระบบอิเล็กทรอนิกส์ (Internet)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษครั้งนี้ได้กำหนดประชากรเป้าหมายเพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกโดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มชาวบ้านปากมูล ผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้า
2. กลุ่มชาวบ้าน อ.แม่เมาะ ผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้า
3. เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโรงไฟฟ้า
และแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
4. กลุ่มชาวบ้านที่สนับสนุนและยอมรับการเยียวยา การสร้างโรงไฟฟ้าทั้งสองแห่ง

เมื่อกำหนดกลุ่มประชากร ออกเป็น 4 กลุ่มแล้ว ในขั้นตอนต่อมาจึงกำหนดกลุ่มตัวอย่าง
กรณีศึกษา โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้
ได้กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้คือ

- ประชากรเป้าหมายที่เป็นแกนนำกลุ่มชาวบ้านปากมูลและกลุ่มชาวบ้าน อ.แม่เมาะที่
ได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้า ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างไว้กลุ่มละ 10 คน โดย
ต้องเป็นแกนนำหรือบุคคลที่ได้รับความเคารพ ให้คำปรึกษาและมีส่วนสำคัญในการ
เคลื่อนไหวต่อสู้จากพื้นที่ทั้งสอง
- ประชากรเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าผลิตและเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่มี
บทบาทสำคัญและมีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีปัญหาดังกล่าว จำนวน 10 คน และกลุ่ม
ชาวบ้านที่สนับสนุนโครงการของทั้งสองพื้นที่ จำนวน 10 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งเป็นการ
สัมภาษณ์ที่ไม่มีโครงสร้าง(Non-Structured Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม
โดยละเอียด โดยกำหนดแนวคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กลุ่มคำถามพื้นฐาน เพื่อใช้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม

1. สาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่แม่เมาะและเขื่อนปากมูล

- ประเด็นเรื่องสุขภาพ พื้นที่ทำกิน การสร้างโรงไฟฟ้า

- ประเด็นเรื่องความคิด ความเข้าใจต่อโครงการ แง่มุมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งสอง
ที่ต่างกัน

2. เมื่อความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนจากการสร้างโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
แห่งประเทศไทย (กฟผ.) เกิดขึ้นและดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน กลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 กลุ่ม ได้แก่ รัฐ กลุ่ม
ชาวบ้านจากทั้งสองพื้นที่ มีวิธีการในการบริหารความขัดแย้งอย่างไร

- บทบาทและการมีส่วนร่วมในการบริหารความขัดแย้งของกลุ่มตัวอย่างเป็นอย่างไร
- การบริหารความขัดแย้งที่ดำเนินการมานั้นประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร
- ถ้าประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จ เป็นเพราะสาเหตุใด



3. พบทางเลือกอื่นนอกเหนือจากที่เคยดำเนินการมาแล้วหรือไม่ ในอันที่จะทำให้ทุกฝ่ายสามารถตกลงและเจรจาบนฐานความคิด และความเข้าใจเดียวกัน และมีเหตุผลใดที่สามารถอธิบายได้ว่าแนวทางที่ได้นำเสนอไปจะสามารถจัดการความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลให้ยุติลงไปได้และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

ประเภทที่สอง กลุ่มคำถามเฉพาะ สำหรับใช้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างกลุ่มชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบกลุ่มชาวบ้านปากมูลและชาวบ้านอำเภอแม่เมาะ กำหนดแนวทางดังนี้

- พัฒนาการในการต่อสู้และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารความขัดแย้ง
- ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวบ้านทั้งสองกลุ่ม
- ทศนคติต่อรัฐในการบริหารความขัดแย้งและข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การบริหารความขัดแย้ง

2. เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารความขัดแย้ง กำหนดแนวคำถามดังนี้

- แนวคิด วิธีการ และพัฒนาการในการบริหารความขัดแย้ง
- วิธีการและการดำเนินการการบริหารความขัดแย้งที่ยังคงมีอยู่ในอนาคต

3. กลุ่มชาวบ้านที่สนับสนุนโครงการ และยอมรับในการเยียวยาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กำหนดแนวคำถามดังนี้

- การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารความขัดแย้งในฐานะผู้สนับสนุนโครงการ
- วิธีการและการดำเนินการ ในการบริหารความขัดแย้งและการเยียวยา ที่ได้รับการจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อค้นหาคำตอบของคำถามหลัก คือ สาเหตุของความขัดแย้ง การบริหารความขัดแย้ง และทางเลือกอื่นในการบริหารความขัดแย้งที่เกิดจากการสร้างโรงไฟฟ้าแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยพิจารณาจากสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทั้งสองแห่ง บริบทแวดล้อมอื่นที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของกลุ่ม เช่น วัฒนธรรมของกลุ่ม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การเข้าถึงทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเป็นมิติที่ทับซ้อนกันอยู่ รวมถึงวิธีการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆและการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ซึ่งส่งผลให้เกิดบทบาทและปฏิสัมพันธ์ของ



กลุ่มที่แตกต่างกัน จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงการบริหารความขัดแย้งของทั้งสองกรณี เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาเรื่อง เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.) กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล นั้นคือ การได้ทราบถึงสาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนแต่ละพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่นั้นย่อมมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านบริบททางสังคม ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และวิถีชีวิต ซึ่งความแตกต่างนี้อาจนำมาซึ่งสาเหตุและปัจจัยที่แตกต่างกันของการเกิดขึ้นของความขัดแย้ง นอกจากนี้ การศึกษายังนำมาซึ่งกระบวนการวิธีการในการบริหารความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการแก้ไขข้อพิพาทและลดความขัดแย้งในแต่ละพื้นที่ ได้ทราบถึงบทบาทของรัฐ ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและบริหารความขัดแย้งร่วมกัน อีกทั้งการศึกษายังจากกรณีศึกษาทั้งสองพื้นที่ยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการพัฒนาและการดำเนินนโยบายของรัฐในอนาคตได้อีกด้วย

กรอบแนวคิด

- ลักษณะปัญหาและความแตกต่างของทั้งสองกรณี
 - ลักษณะทางกายภาพ
 - ลักษณะของปัญหา ปัจจัย
- เทคนิค วิธีการและการแก้ไขปัญหาของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทั้งสองกรณี
 - เทคนิค วิธีการ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
- การมีส่วนร่วม, บทบาท ของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของทั้งสองกรณี
 - ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - ผลของการมีส่วนร่วม และความคลี่คลายของความขัดแย้ง

แนวทางในการบริหาร
ความขัดแย้ง



ผลการศึกษาแนวทางการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

จากการศึกษา เรื่อง เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปายมูล เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสาเหตุความเป็นมาของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแต่ละช่วงเวลา และแต่ละพื้นที่ และเพื่อศึกษาเครื่องมือ วิธีการและเทคนิค ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตใช้ในการบริหารความขัดแย้ง ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสารเป็นหลัก และข้อมูลส่วนหนึ่งเกิดจากการลงพื้นที่ เพื่อสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่าง ตัวแทนประชาชน ตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการ และนำข้อมูลมาสรุปผลวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา ซึ่งผู้วิจัยจะทำการนำเสนอแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ กรณีของโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปายมูลเพื่อให้เห็นภาพ เพราะทั้ง 2 กรณี มีความแตกต่างกันในเรื่องของสาเหตุและความเป็นมาของความขัดแย้ง ประกอบกับผู้วิจัยจะสอดแทรกแนวทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ช่วงเวลาก่อน พ.ศ.2535 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้ยุทธศาสตร์แบบ ชนะ-ชนะ โดยใช้เทคนิคในการเจรจา ประชาชนเห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ

ช่วง พ.ศ.2535-2540 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้ยุทธศาสตร์แบบ ชนะ-ชนะ โดยใช้การเจรจาต่อรอง และการมีส่วนร่วมเป็นเทคนิคสำคัญในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทำให้ได้รับผลตอบรับที่ดีจากประชาชน ประชาชนพึงพอใจในการแก้ไขปัญหาและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหานั้นๆ ด้วย

ช่วง พ.ศ.2541-ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้ยุทธศาสตร์แบบ ชนะ-ชนะ เทคนิคสำคัญในการแก้ปัญหความขัดแย้งคือการเจรจาต่อรองและการสร้างการมีส่วนร่วม ประชาชนพึงพอใจ เปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และมีความเชื่อมั่นในการแก้ปัญหาร่วมกัน

กรณีโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี

ช่วง พ.ศ.2532-2536 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไม่ได้ใช้ยุทธศาสตร์อะไรเป็นสำคัญ เน้นการประนีประนอมเป็นหลักเพื่อให้การดำเนินการสร้างเขื่อนดำเนินต่อไป ทำให้ประชาชนไม่เห็นด้วยและคัดค้านการดำเนินการทุกอย่างของ กฟผ.

ช่วง พ.ศ.2537-2546 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เริ่มใช้ยุทธศาสตร์ ชะนะ-แพ้ เพื่อมุ่งให้การสร้างเขื่อนดำเนินต่อไป โดยพยายามสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนมากขึ้น วิธีการดังกล่าว กฟผ. ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการสร้างเขื่อน แต่ประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมจากการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง และข้อสงสัยของประชาชนในเรื่องผลกระทบไม่ได้รับการเปิดเผย

ช่วง พ.ศ.2547-ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ปรับยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา เป็น ชะนะ-ชนะ โดยใช้หลักการเจรจาต่อรองและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในพื้นที่บางส่วนยอมรับกับการแก้ไขปัญหาจากผลกระทบที่เกิดขึ้น บางส่วนยังคงไม่ยอมรับและไม่เชื่อมั่นในวิธีการของ กฟผ. ในการแก้ไขปัญหาและยังคงมีการเรียกร้อง ชุมนุมอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

อภิปราย และสรุปผล

ผู้วิจัยจะทำการอภิปรายตามกรอบแนวคิด โดยอภิปรายถึงลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้น ว่ามีลักษณะปัญหาอย่างไร และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้เครื่องมือ วิธีการ และเทคนิค ในการบริหารความขัดแย้งอย่างไร รวมทั้งบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ต่อการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดังนี้

กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ลักษณะทางกายภาพ

โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง มีพื้นที่ครอบคลุม 5 หมู่บ้านใน 2 ตำบลของ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง ประกอบด้วย(ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2557) บ้านห้วยคิง หมู่ 6 ต.แม่เมาะ บ้านห้วยฝาย หมู่ 1 ต.บ้านดง บ้านสวนป่าแม่เมาะ หมู่ 7 ต.บ้านดง บ้านดง หมู่ 2 ต.บ้านดง และบ้านห้วยฝายห้วยทุ่ง หมู่ 8 ต.บ้านดง จำนวน 1,458 ครัวเรือน

โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นโรงไฟฟ้าพลังความร้อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้ถ่านหินลิกไนต์ซึ่งมีองค์ประกอบของสารกำมะถัน(ซัลเฟอร์) โดย



เฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 3 เป็นเชื้อเพลิง ส่งผลให้มีการระบายอากาศเสียที่มีการปนเปื้อนของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในระดับสูง จนกระทั่งในปี 2535 ปัญหามลพิษทางอากาศในพื้นที่แม่เมาะมีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อมีการระบายก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ปริมาณมากจากหน่วยการผลิต 1-11 ประกอบกับสภาพภูมิอากาศที่มีลักษณะปิดเนื่องจากเกิดภาวะอุณหภูมิผกผัน (Temperature Inversion) ส่งผลให้สารมลพิษ โดยเฉพาะก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์สะสมตัวอยู่ในระดับต่ำและกระจายไปยังพื้นที่ชุมชนใกล้เคียงบริเวณหมู่บ้านสบป่าด บ้านสบเตี๊ยะ และบ้านแม่จาง โดยพบก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เฉลี่ย 1 ชั่วโมง สูงสุดถึง 3,418 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร และค่าเฉลี่ย 24 ชั่วโมง สูงสุด 567 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร เหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้ประชาชน กว่า 1,000 คนเจ็บป่วย พืชและสัตว์เลี้ยงได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก และโรงไฟฟ้าแม่เมาะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ราษฎรในพื้นที่กว่า 9 ล้านบาท

ภายหลังจากที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการก่อสร้างติดตั้งระบบกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Flue Gas Desulphurization; FGD) โดยมีคณะกรรมการระดับชาติกำกับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และปัญหาได้บรรเทาลงจนสู่ภาวะปกติ แต่ในปี 2541 กลับเกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยขึ้นอีกครั้ง โดยพบก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ในบรรยากาศ เฉลี่ย 1 ชั่วโมง สูงกว่า 1,300 ไมโครกรัม/ลูกบาศก์เมตร ถึงแม้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจะไม่รุนแรงเท่ากับปี 2535 แต่กลับได้รับปฏิกิริยาตอบจากชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งครั้งนี้นักการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้จ่ายค่าชดเชยให้แก่ราษฎรกว่า 30 ล้านบาท

ลักษณะของปัญหาและปัจจัย

ปัญหาความขัดแย้งที่ชัดเจนในช่วง ปี พ.ศ.2535 และ พ.ศ.2541 โดยที่สาเหตุของความขัดแย้งเกิดจากทางปัญหามลภาวะทางอากาศนั้นเกิดจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ไม่มีระบบการป้องกันอย่างพร้อมสรรพทางด้านมลภาวะ ประจวบเหมาะับสภาพอากาศที่ไม่สามารถควบคุมได้และไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ทำให้การเตรียมระบบการป้องกันปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะไม่ได้ถูกสร้างขึ้นไว้อีกก่อน จึงทำให้ปัญหาในปี 2535 จึงปรากฏขึ้น ซึ่งให้เห็นถึงการเตรียมความพร้อม และระบบป้องกัน (Prevention) ที่ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของชาวบ้านที่อาศัยอยู่รอบๆ โรงไฟฟ้า

เทคนิค วิธีการและการแก้ไขปัญหามลภาวะ

จากผลการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้เลือกเทคนิควิธีการ เพื่อเข้ามา

บริหารความขัดแย้ง นั่นคือ เทคนิคแบบประนีประนอม เพื่อลดความรุนแรงและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

การประนีประนอม เป็นเทคนิควิธีการหนึ่ง เพื่อช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี ทั้งสองฝ่าย คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชนในพื้นที่เขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง โดยที่ทำการเจรจาต่อรอง เพื่อให้เกิดการบริหารความขัดแย้งที่สงบ และผลประโยชน์ที่ได้รับตกแก่ทั้งสองฝ่าย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นำร่องแนวทางนี้มาใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ใน ปี พ.ศ. 2535 ซึ่งถือว่าเป็นช่วงที่มีความขัดแย้งมากที่สุดของปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ต่อมา ใน ปี พ.ศ. 2541 เกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งขึ้นมาอีกครั้ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก็ได้เลือกใช้ เทคนิคการประนีประนอม เพราะจากปัญหาใน ปี พ.ศ. 2535 สามารถลดความขัดแย้งระหว่าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชนในพื้นที่ได้ จึงเลือกใช้ เทคนิควิธีการเดิม

จะเห็นได้ว่า เทคนิค วิธีการ ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เลือกใช้ในการบริหารความขัดแย้ง คือ การประนีประนอม เพราะเป็นแนวทางที่สามารถลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้จริงและสูญเสียทรัพยากรน้อยที่สุด และต่างตอบแทนผลประโยชน์ที่เกิดในอนาคตของทั้งสองฝ่าย คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบในเขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

แนวทางหนึ่งที่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เลือกที่จะนำมาใช้หลังจากกระบวนการประนีประนอมและการเจรจาต่อรองแล้ว คือ การนำแนวทางการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาและเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน

ผลของการมีส่วนร่วมและความคลี่คลายของความขัดแย้ง

สถานการณ์ความขัดแย้งในเขตพื้นที่โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง สถานการณ์ความขัดแย้งเริ่มมีความขัดแย้งกันน้อยลง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในหลายๆ กิจกรรมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก็เข้าไปมีบทบาทกับประชาชนในพื้นที่มากขึ้น การเข้าไปมีส่วนร่วม



เกิดจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม เช่น การแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือแม้กระทั่งการเปิดเวทีสาธารณะ เพื่อเสนอข้อเรียกร้องต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ของอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่ได้ผลกระทบจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือแม้กระทั่งการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการสานความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชนกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เช่น การร่วมสืบสานประเพณีสงกรานต์กับประชาชนในพื้นที่ ร่วมกันจัดกิจกรรมเพื่อเป็นการสร้างความสามัคคีระหว่าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กับประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

กรณี โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี **ลักษณะทางกายภาพ**

โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี เป็นเขื่อนหินถมแกนดินเหนียว สร้างกั้นแม่น้ำที่บ้านหัวเหว อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานี มีความสูง 17 เมตร ยาว 300 เมตร เขื่อนปากมูลอยู่ห่างจากตัวเมืองอุบลราชธานี ประมาณ 75 กิโลเมตร ห่างจากจุดบรรจบของแม่น้ำมูล และ อ.โขงเจียม ประมาณ 6 กิโลเมตร การก่อสร้างเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ได้ดำเนินการไปท่ามกลางการประท้วง การคัดค้านจากชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง การก่อสร้างสัน เขื่อนและทางระบายน้ำได้มีการทำการระเบิดแก่งอย่างน้อยสองแก่งเพื่อทำร่องระบายน้ำ และการกักเก็บน้ำที่ให้น้ำต้องท่วมแก่งต่างๆ ยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์สายน้ำโดยเฉพาะผลกระทบต่อพันธุ์ปลา และวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปในการทำมาหากินเลี้ยงชีพของชาวบ้านที่มีอาชีพหลักเป็นชาวประมง

ลักษณะของปัญหาและปัจจัย

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องด้วยการไม่ได้รับข้อมูลที่แท้จริงในการสร้างเขื่อน ไม่มีการให้ข้อมูลทั้งในแง่บวกและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ขาดการชี้แจงขั้นตอนการก่อสร้าง ทำให้ประชาชนไม่ได้เตรียมตัวตั้งรับกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น เช่น การก่อสร้างสัน เขื่อนและทางระบายน้ำได้มีการทำการระเบิดแก่งอย่างน้อยสองแก่งเพื่อทำร่องระบายน้ำ และการกักเก็บน้ำที่ให้น้ำต้องท่วมแก่งต่างๆ อีกกว่า 50 แก่ง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์สายน้ำเป็นอย่างมากโดยเฉพาะผลกระทบต่อพันธุ์ปลา เป็นต้น แต่การก่อสร้างเขื่อนก็ยังคงดำเนินต่อไปจนกระทั่งเขื่อนสร้างแล้วเสร็จ

เทคนิค วิธีการและการแก้ไขปัญหาคัดแย้ง

จากกรณีความขัดแย้ง ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นั้น ได้มีการใช้ เทคนิค วิธีการ ที่ให้ฝ่ายหนึ่งชนะ (Domination) การให้ฝ่ายการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือ ประชาชน มีชัยชนะเป็นวิธีที่ง่ายที่สุดในการเปลี่ยนจากการต่อสู้เป็นสันติภาพ การให้ฝ่ายการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือฝ่ายประชาชนชนะ เป็นผลมาจากการที่การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือฝ่ายประชาชนมีอำนาจเหนือกว่า และฝ่ายการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือฝ่ายประชาชน อ่อนแอกว่าจะต้องยอมรับความพ่ายแพ้ทั้งทางจิตวิทยาและทางพฤติกรรม ถ้าหากฝ่ายการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือฝ่ายประชาชน ที่อ่อนแอกว่าไม่ยอมรับความพ่ายแพ้ ก็อาจสร้างความขัดแย้งต่อไปใหม่ สืบเนื่องมาจาก ปัญหาคัดแย้งมีความทวีความรุนแรงมากขึ้น ฝ่ายการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือฝ่ายประชาชน ไม่ยอมซึ่งกันและกัน จนกระทั่งช่วงหลังการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้มีการนำแนวความคิดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการบริหารความความขัดแย้ง โดยที่เปิดโอกาสให้มีการตั้งเวทีสาธารณะ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการเปิดเวทีสาธารณะ การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พยายามที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ แต่การเปิดโอกาสดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสในการรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ไม่ได้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน เมื่อประชาชนในพื้นที่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทุกกระบวนการ ก็ย่อมเกิดปัญหาตามมาในเรื่องของความเข้าใจในประเด็นปัญหา การเข้าถึงประเด็นปัญหาที่แท้จริง ดังนั้นหากประชาชนมีบทบาทแค่เข้ามาแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ก็แทบจะไม่ได้หมายความว่าเข้ามามีส่วนร่วม เสมือนทำให้กระบวนการทำงานของการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ครอบกระบวนการเท่านั้นเอง จึงทำให้ประเด็นปัญหาที่ได้จากการตั้งเวทีสาธารณะ เป็นเพียงการรับฟังปัญหาเท่านั้น ไม่ได้เป็นการรับฟังเพื่อแก้ไขปัญหาเท่าที่ควร จึงประสบปัญหาคัดแย้งจนทุกวันนี้

ผลของการมีส่วนร่วม และความคลี่คลายของความขัดแย้ง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมเพียงเพื่อต้องการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม แต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการทำงาน ย่อม



ทำให้ประสบปัญหาความพึงพอใจในการทำงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทำให้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นยังคงประสบปัญหาอยู่ โดยประเด็นที่เป็นปัญหาความขัดแย้งยังคงเป็นความขัดแย้งระหว่างแนวคิดการพัฒนาของรัฐ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กับประสบการณ์ของคนในพื้นที่

สรุปผลการศึกษา

จะเห็นได้ว่า แนวทางการบริหารความขัดแย้งทั้ง 2 กรณี คือ กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และ โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปายมูล จังหวัดอุบลราชธานี มีแนวทางในการบริหารความขัดแย้งที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อม ณ สถานที่นั้นๆ ซึ่งการสรุปผลการศึกษาในเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

ลักษณะของสถานการณ์ความขัดแย้งและสาเหตุของความขัดแย้ง

ความเดือดร้อนของชาวบ้าน ที่ได้รับผลกระทบจากมลภาวะเป็นพิษ จากการผลิตกระแสไฟฟ้า ของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งที่ตั้งมีสภาพภูมิประเทศเป็นที่ราบในบริเวณหุบเขา มีภูเขาล้อมรอบเกือบทุกด้าน ลักษณะภูมิประเทศเช่นนี้ทำให้เกิดความกอดันอากาศค่อนข้างสูง และมักจะมีการเกิดภาวะอุณหภูมิผกผัน บางช่วงอากาศเคลื่อนตัวเข้ามา หรือมีการเคลื่อนตัวจากบนลงสู่เบื้องล่าง อันเป็นพื้นที่ตั้งกว้างใหญ่ ประมาณ 150 ตารางกิโลเมตร ของโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน

โรงไฟฟ้าแม่เมาะ นับเป็นโครงการขนาดใหญ่ ที่รัฐอ้างความเจริญและการพัฒนาประเทศชาติเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ แต่รัฐไม่มีการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งไม่มีมาตรการป้องกันหรือคาดการณ์กับปัญหาไว้ก่อน ดังนั้นความเดือดร้อนของชาวบ้านรอบๆ บริเวณก่อสร้างโรงไฟฟ้า ไม่ว่าจะเป็นมลภาวะทางอากาศจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่เกิดจากการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงงานไฟฟ้าแม่เมาะ ปัญหาเรื่องกลิ่นซึ่งเกิดจากการลุกติดไฟของถ่านหินได้สร้างความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นเป็นประจำ

ที่สำคัญปัญหาด้านสุขภาพ เนื่องจากชาวบ้านได้รับมลพิษจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ทำให้เกิดผลกระทบเฉียบพลัน ตั้งแต่เกิดอาการระคายเคืองเยื่อต่างๆ ไม่ว่า ตา จมูก คอ ทางเดินหายใจ ที่มีการแสกคันและตามมาด้วยการติดเชื้อหลังการระคายเคือง วิงเวียนศีรษะ เกิดอาการเรื้อรัง

แน่นอนปัญหาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ทั้งในเรื่องการทำมาหากินและการอยู่อาศัย ชุมชนที่อยู่รอบๆ โรงงานไฟฟ้าแม่เมาะ

จำนวน 5 ตำบล 23 หมู่บ้าน ต้องเผชิญกับปัญหานี้สิน ปัญหาการทำอาชีพเกษตรไม่คุ้มทุน ปัญหา ด้านสาธารณสุข ปัญหาการเจ็บป่วย ปัญหาด้านสาธารณสุขโรคและบริโรค ปัญหาการไร้ที่ทำ กินและที่อยู่อาศัย และปัญหาอื่นๆ ตามมาชาวบ้านจึงได้รวมตัวกันเรียกร้องต่อสู้กันมาอย่างต่อเนื่อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) พยายามเข้ามาไกล่เกลี่ย และมีการทำบันทึกข้อตกลง ร่วมกัน ระหว่างตัวแทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแม่เมาะ กับตัวแทนชาวบ้าน โดยมี หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นพยาน

เทคนิค วิธีการ และการแก้ไขของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้บริหาร ความขัดแย้ง

เครื่องมือ วิธีการ และเทคนิคการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้นำมาใช้ ได้นำ เครื่องมือ วิธีการ และเทคนิค ที่ทำให้เกิดความเข้าใจตรงกัน โดยการที่ให้ทั้งสองฝ่ายคือ การไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชน ขอมรับในปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยกัน ร่วมกันแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งแนวทางที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) นำมาใช้ คือ ประนีประนอม (Compromise) ซึ่งการประนีประนอมเป็นทางสายกลางซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องได้ และเสียในบางอย่าง ไม่ได้ครบตามที่ตนปรารถนาจัดเป็นวิธีการที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกัน ต่อไปได้อย่างสันติ วิธีการในการประนีประนอมอาจใช้เทคนิคการเจรจาต่อรองเข้ามาเกี่ยวข้องก็ เป็นไปได้ และการเจรจาต่อรอง ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้นำเครื่องมือ วิธีการ และเทคนิค ดังกล่าวมาใช้ในการประนีประนอม และการเจรจาต่อรอง ที่เห็นเด่นชัด คือ ใน ปี พ.ศ. 2535 และ ปี พ.ศ. 2541

กรณี โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี

ลักษณะของสถานการณ์ความขัดแย้งและสาเหตุของความขัดแย้ง

โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี เป็นโครงการที่มีการต่อต้านจาก ชาวบ้านในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้งก่อนและหลังการสร้างเขื่อนแล้วเสร็จ อีกทั้งก่อให้เกิดคำถาม จำนวนมากต่อการดำเนิน โครงการ ประเด็นที่มีการถกเถียงมาตลอดระยะเวลาดังกล่าว คือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ วิถีชีวิตของชาวบ้าน และทางเลือกในการใช้พลังงานสำหรับการ พัฒนาประเทศ อันนำไปสู่ข้อเสนอและข้อเรียกร้องให้มีการเปิดเขื่อนอย่างถาวร เพื่อมิให้มีการปิด กันลำน้ำมูลอีกต่อไป



เทคนิค วิธีการ และการแก้ไขของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้บริหารความขัดแย้ง

กรณีโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี เครื่องมือ วิธีการ และเทคนิคที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตนำมาใช้ในการบริหารความขัดแย้ง เป็นการนำเครื่องมือ วิธีการ และเทคนิค ที่ได้ประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้มีการคำนึงผลกระทบที่ตามมาของฝ่ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทั้งนี้ ปัญหาของโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องเพราะทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชนในพื้นที่ ไม่ได้มีการเจรจาหารือกัน หรือมองประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน จึงทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการ โดยที่ผลประโยชน์ตกอยู่ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

แนวทางการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)

กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

แนวทางการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ในมุมมองของผู้วิจัยมองว่า เริ่มมีสัญญาณที่ดีขึ้นต่อ การยอมรับของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา ยังคงควรจะใช้แนวทางทางแบบ ชนะ – ชนะ (Win – Win) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากประชาชนในรับความพอใจกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อประชาชนพอใจกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต คงจะไม่ปรากฏ โดยที่เทคนิควิธีการที่ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้นำมาใช้ในกรณีของโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ คือ การเจรจาต่อรอง การประนีประนอม และการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งเทคนิคหลัง คือการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมการพัฒนา ทางผู้วิจัยอยากให้เน้นย้ำเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากเทคนิควิธีการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เมื่อต่างฝ่ายต่างคิดว่าเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน ก็ย่อมทำให้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้อย่างสงบ หรือ อาจจะไม่เกิดปัญหาเลยก็เป็นไปได้

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ควรให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ไม่ว่าจะเป็น

1. การร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุปัญหา

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นถึงปัญหาหรือชี้แจงปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมร่วมกันหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาชนในพื้นที่ที่จะทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดีกว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดังนั้น ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาพูดคุยถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อจะได้ทราบปัญหาที่แท้จริงที่ประสบ

2. การร่วมวางแผนการทำงาน

เมื่อทราบข้อสรุปของสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น จากการร่วมมือกันวิเคราะห์ระหว่าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชนในพื้นที่แล้ว ก็ต้องมาถึงขั้นตอนต่อไปคือการวางแผนร่วมกันในแนวทางการบริหารงาน ซึ่งต้องไม่ส่งผลกระทบต่อทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชนในพื้นที่ การดำเนินการดังกล่าวต้องสอดคล้องควบคู่กันไป

3. การร่วมตัดสินใจ

การตัดสินใจถือว่าเป็นสิ่งสำคัญขั้นตอนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เดิมทีการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ซึ่งผลของการตัดสินใจจากผู้บริหารบางครั้งก็ประสบความสำเร็จ มีทั้งที่ถูกต้องผู้ที่เกี่ยวข้องและไม่ถูกต้องผู้ที่เกี่ยวข้องบ้าง หรือไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หากว่าตัดสินใจแล้วดีก็แก้ไขปัญหาได้ หากตัดสินใจแล้วไม่ดี ก็หาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตัดสินใจร่วมกัน เป็นการแสดงให้เห็นถึงจุดยืนที่จะไปด้วยกัน หากสำเร็จก็ชนะ – ชนะทั้งคู่ หาก ไม่สำเร็จก็หาแนวทางใหม่ เพื่อมาทดแทนสิ่งที่ผิดพลาด ซึ่งถือว่าเป็นการดีต้องทั้งสองฝ่าย

4. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

การลงมือปฏิบัติทั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และ ประชาชนในพื้นที่ ต้องร่วมแรงร่วมใจกันในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ไปพร้อม ๆ กัน และหากเผชิญปัญหาในระหว่างปฏิบัติ ก็เข้าใจในปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

5. การร่วมติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผล เป็นการยอมรับถึงผลของการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่เราตั้งไว้หรือไม่ และหากไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่เราตั้งไว้ เราควรจะทำอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการในครั้งต่อไปนั้นประสบความสำเร็จมากกว่านี้



การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และประชาชนในพื้นที่โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปางก็ต้องร่วมกันติดตามและประเมินผลของกิจกรรมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ได้มีการทำอย่างต่อเนื่องมาจนทุกวันนี้

แนวทางการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

กรณีโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี

แนวทางการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่ โรงไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ในมุมมองของผู้วิจัยมองว่า ความขัดแย้งดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก การสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ไม่ได้การยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่แรก ทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความไม่พอใจ ถึงแม้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะใช้ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแบบ ชนะ – ชนะ (Win – Win) และใช้เทคนิคการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมการพัฒนา แต่ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม บางขั้นตอนก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ประชาชนเกิดความไม่เข้าใจในการแก้ไขปัญหาของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอแนะว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ควรจะใช้ยุทธศาสตร์เดิมในการแก้ไขปัญหา คือ แบบ ชนะ – ชนะ (Win – Win) และใช้เทคนิคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ตามแนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (สร ปีนอักษรสกุล) ดังนี้

1. การให้ความรู้ความเข้าใจ

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ควรสร้างความเข้าใจในการสร้างเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประโยชน์ที่จะได้รับการสร้างเขื่อน และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน หากมีการสร้างเขื่อนแล้วต้อง ปิด – เปิด ประตุเขื่อน ต้องมีความชัดเจนมากกว่านี้ เมื่อความชัดเจนเกิดขึ้น ปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิด ไม่ใช่ว่าจะไม่เกิด แต่อาจจะเกิดในระดับความรุนแรงที่น้อยลง

2. การให้ข้อมูล ข่าวสาร

ตามหลัก พระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ถือว่าเป็นการสร้างเชื่อมั่นแก่ประชาชน ในการดำเนินกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงแก่ประชาชน เพราะว่าหากเกิดปัญหานั้นจะได้ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา

3. การประชาสัมพันธ์

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ควรมีการประชาสัมพันธ์กิจกรรม หรือเกร็ดความรู้เล็ก ๆ น้อยๆ เกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) หรือ การประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมมากขึ้น โดยที่รูปแบบการประชาสัมพันธ์ แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

1. การประชาสัมพันธ์ภายใน (Internal Public Relations) คือ การสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มบุคคลภายในสถาบันเอง อันได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ เสมียน พนักงาน ลูกจ้าง รวมตลอดจนถึงนักการภารโรง คนขับรถภายในองค์การสถาบันให้เกิดมีความรักใคร่กลมเกลียว สามัคคีกันในหมู่เพื่อนร่วมงาน รวมทั้งด้านการเสริมสร้างขวัญ และความรักใคร่ผูกพันจงรักภักดี (Loyalty) ต่อหน่วยงาน

การประชาสัมพันธ์ภายใน จึงมีความสำคัญมาก การประชาสัมพันธ์ภายนอกองค์การ สถาบันจะดีไปไม่ได้เลยหากการประชาสัมพันธ์ภายในองค์การสถาบันยังไร้ประสิทธิภาพ เพราะความสัมพันธ์อันดีภายในหน่วยงานจะมีผลสะท้อนไปกับการสร้างความสัมพันธ์ภายนอกด้วยและการสร้างความสัมพันธ์อันดีภายในหน่วยงานยังเอื้ออำนวยให้การบริการ และการดำเนินงานขององค์การสถาบันเป็นไปด้วยความราบรื่น คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการที่พนักงาน ลูกจ้างภายในสถาบันมีความเข้าใจในนโยบาย และการดำเนินงานของสถาบันเป็นอย่างดี ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพแก่การประชาสัมพันธ์ภายนอกด้วย สำหรับสื่อและเครื่องมือที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ภายในนั้น อาจใช้การติดต่อสื่อสารด้วยวาจา แบบซึ่งหน้า (Face of Face) หรืออาจใช้สิ่งพิมพ์ภายในองค์การ (House Journal) ช่วย เช่น หนังสือเวียน จดหมายของภายในวารสารภายใน เป็นต้น

2. การประชาสัมพันธ์ภายนอก (External Public Relations) คือ การสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนภายนอก กลุ่มต่าง ๆ อันได้แก่ประชาชนทั่วไป และประชาชนที่องค์การสถาบันเกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำความคิดเห็น ผู้นำในท้องถิ่น ลูกค้า ผู้บริโภค รวมทั้งชุมชนละแวกใกล้เคียง ฯลฯ เพื่อให้กลุ่มประชาชนเหล่านี้เกิดความรู้ ความเข้าใจในตัวสถาบัน และให้ความร่วมมือแก่สถาบันด้วยดี การทำการประชาสัมพันธ์ภายนอกต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนที่มีกลุ่มขนาดใหญ่ หรือจำนวนมาก จึงอาจใช้เครื่องมือ สื่อสารต่าง ๆ เข้ามาช่วยเผยแพร่กระจายข่าวสารมวลชนด้วย อันได้แก่ สื่อมวลชน (Mass Media) เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ ภาพยนตร์ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบัน องค์การ สถาบันต่าง ๆ ก็นิยมใช้เครื่องมือสื่อสารมวลชนเหล่านี้เข้าช่วยในการประชาสัมพันธ์



4. การปรึกษาหารือ

การร่วมกันปรึกษาหารือ ระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กับประชาชนในพื้นที่เขื่อนปากมูล ถือเป็นแนวทางร่วมกันที่ดี ในให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การหารือ อาจจะ เป็นไปแนวทางที่สร้างสรรค์ต่อชุมชนหรือ อาจจะเป็นการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการ พัฒนาชุมชนหรือพัฒนาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการนี้ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมแบบเต็มตัวของประชาชน ให้เข้าไปมีบทบาทใน แก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา การตัดสินใจร่วมกัน การดำเนินการ ร่วมกัน รวมทั้งการติดตามและประเมินผลร่วมกัน ซึ่งบทบาทการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ถือว่าเป็นส่วนสำคัญให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สามารถเข้าใจถึงปัญหาที่ เกิดขึ้น และยังมีตัวช่วยในการแก้ไขปัญหาอีกด้วย

6. การยอมรับของประชาชน

เมื่อประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมต่อกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย (กฟผ.) แล้ว การได้รับการยอมรับจากประชาชนก็จะมีมากขึ้น ยอมรับในการ การกิจ พันธะกิจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพราะถือว่า ประชาชนรับทราบ และเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

จะเห็นได้ว่า การศึกษาเรื่อง เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่าย ผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) กรณีศึกษา โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และโรงไฟฟ้า พลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี แต่ละกรณี มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ถึงสาเหตุของ ความขัดแย้ง ถึงแม้จะมีการนำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาบางส่วนที่เหมือนกันมาใช้ในการแก้ไข ปัญหา แต่เทคนิควิธีการที่ใช้ก็แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของสถานการณ์ ณ ตอนนั้น การศึกษาเรื่อง เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารความขัดแย้งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเชิงลึกอย่างแท้จริงถึงจะสามารถวิเคราะห์ถึงต้นตอของสาเหตุ และ เทคนิคของการบริหารความขัดแย้งนั้น ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาของพื้นที่หนึ่งกับการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้ อาจจะใช้กับอีกพื้นที่หนึ่งไม่ได้เสมอไป

บรรณานุกรม

กองพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน กรมการพัฒนาชุมชน. (2539). รายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วม
ของคณะกรรมการพัฒนาสตรีหมู่บ้าน(กพสม.)ในการป้องกันปัญหาหญิงค้าประเวณี;
ศึกษากรณีภาคเหนือ.

แก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2550). เครือข่ายนโยบาย ใน สิริพรรณ นกสวน ,เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา
(บรรณาธิการ),คำและ ความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย .กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แซม เอเกอร์. (2545). ธรรมชาติของการบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม,แปลและเรียบ
เรียงโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ(กรุงเทพมหานคร: น้ำฝน)

จิราวุฒิ เสนาคำ. (2540). จากปัจเจกสู่สาธารณะกระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง,
กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2542). การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด.

พัชรี ลิโรต, เครือข่ายนโยบาย.(2544). อภิปรายมองหนึ่งของการศึกษานโยบายสาธารณะ,ใน สุพิน
เกชาคุปต์, (บรรณาธิการ)รัฐศาสตร์-การบริหาร: รวมบทความวิชาการ, กรุงเทพฯ: คณะ
รัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วันชัย วัฒนศัพท์. (2549). ความขัดแย้ง ทางออกด้วยสันติวิธี. สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2546). การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง
“ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม.

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. (2534). ความขัดแย้ง: การบริหารเพื่อการสร้างสรรค์, พิมพ์ครั้งแรก,
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ตะเกียง.

DeLeon, Peter. (1990). *Participatory policy analysis : Prescriptions and precautions* . **Asian
journal of Public Administration** ,12(2) 1990.

Eubanks,V. (2008). **Participatory policy analysis.In encyclopedia of public administration
and public policy** . New York:Taylor&Francis.

Jon Pierre (London: Oxford University Press.

M., Hajer & H., Wagenaar (Eds). (2003). **Deliberative policy analysis : understanding
governance in the network society** . London: Cambridge University Press.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

Peters, B.Guy.(2000). **Governance and Comparative Politics,” in Debating Governance, ed.**

Simmel, Georg. (1955). **Conflict and the web of group affiliation**, (Illinois:Freepress) .

W., Gage R.,& P., Mandell M. (Eds.). (1990) **Strategies for managing intergovernmental
policy and networks**.New York : Praeger.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

การปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบัน

นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิช*

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้หัวข้อโครงสร้างและการปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบัน เป็นการกล่าวถึงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน ที่แบ่งตามโครงสร้างตามระบบชั้น Tier System ตั้งแต่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล (Provincial level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ Prefecture (Prefectural level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ County (County level) หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ Township (Township level) จนถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน (Village level) นอกจากนั้นยังอธิบายถึง โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีนที่แบ่งตามหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล (Province) มณฑลปกครองตนเอง (Autonomous region) เทศบาลนคร (Municipality) และเขตบริหารพิเศษ (Special administrative region) และอธิบายถึง ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาประชาชนท้องถิ่น (The local people's congress) ระบบการเลือกตั้งสภาประชาชนท้องถิ่นจีนโดยตรงและโดยอ้อม และอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น/ ประเทศจีน

Chinese Local Government and Structure in Nowadays

Nopparat Wongwitayapanich *

Abstract

This paper “Chinese Local Government and Structure in Nowadays” describes about Chinese local government structure which is divided as tier system, namely provincial level, prefectural level, county level, township level and village level. In addition it is also described about Chinese local government structure which is divided as the classification of provincial level, namely province, autonomous region, municipality and special administrative region.

* นักศึกษาปริญญาเอก คณะบริหารงานภาครัฐ มหาวิทยาลัยเจ้อเจียงประเทศจีน

* School of Public Affairs, Zhejiang University, People's Republic of China (PRC), <http://iczu.zju.edu.cn/english/default.html>.



Moreover, it course about origin of the Chinese local governors and the Chinese local people's congress, Chinese local election both direct vote and indirect vote and role and responsibility of Chinese local government.

Keywords: Local Government / China

บทนำ

ณ วันนี้ คงจะไม่มีใครไม่รู้จัก และปฏิเสธความยิ่งใหญ่ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China :PRC) หรือในชื่อจีนว่า 中华人民共和国 (จก๊วเอ๋เหรินหมินกั๋งเหอกว๊อ) ณ วันนี้ ปี ค.ศ.2014 ประเทศจีนเป็นประเทศที่สามารถมีเงินทุนสำรองระดับประเทศมากที่สุดของโลก¹ ในขณะที่เป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกถึง 1,307.56 พันล้านคน อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก คือ 9.6 ล้านตารางกิโลเมตร² โดยทุกสิ่งอย่างอยู่ภายใต้การปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ ที่มีพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Chinese Communist Party: CCP) เป็นผู้กุมบังเหียงอยู่เบื้องหลังทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ (The national people's congress: NPC) ที่เปรียบเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ และการกัศสร แต่งตั้ง โยกย้าย บุคลากรหน่วยงานในระดับประธานาธิบดี (Presidency) คณะมุขมนตรี (State Council) คณะกรรมาธิการทหาร (Central Military Commission) ที่เปรียบเสมือนเป็นฝ่ายบริหาร ไปจนถึง ศาลประชาชนสูงสุด (Supreme People's Court) และ อัยการประชาชนสูงสุด (Supreme People's Procuratorate) ที่เปรียบเสมือนเป็นฝ่ายตุลาการ นอกจากนั้นอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ยังได้แพร่กระจายไปยัง หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นทุกส่วน แม้กระทั่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด

¹ ทุนสำรองเงินปี56พุ่ง3.8ล้านล้านดอลลาร์, กรุงเทพธุรกิจ,

<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/finance/foreign/20140115/556195/%E0%B8%97%E0%B8%B8%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%88%E0%B8%B5%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%B556%E0%B8%9E%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%873.8%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%A5%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%AD%E0%B8%A5%E0%B8%A5%E0%B9%8C.html>

² ประเทศจีนมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก รองจาก รัสเซีย และแคนาดา, Liao HuaYing (廖华英), 中国文化概况=A Glimpse of Chinese Culture (Beijing: Foreign Language Teaching and Research Press, 2007) (พิมพ์ครั้งที่ 7, 2011), หน้า 4-5. (หนังสือนี้เป็นแบบเรียนในวิชาบังคับของนักศึกษาต่างชาติทุกคนในประเทศจีน).

หากแต่สิ่งที่คนในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์ไทยหรือแม้แต่คนทั่วไป ยังทราบกันน้อยมาก นั่นก็คือ ยังไม่รู้ว่ามีอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบันมันเป็นเช่นไร ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมันก็ไม่ได้ยากแล้วและลึกซึ้งอย่างที่เรารู้ ๆ คิด แต่มันก็ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบได้กับระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบคอมมิวนิสต์ในยุคเก่าตามความเข้าใจของคนไทยที่มีอยู่แต่เดิมได้ การมีอยู่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับการบริหารราชการในภาคส่วนต่าง ๆ นับเป็นเรื่องเฉพาะตัวอันเป็นเอกลักษณ์ของจีนที่ไม่เหมือนประเทศใด ดังนั้นการทำความเข้าใจจีนไม่ว่าจะในเรื่องใด ผู้อ่านควรลบความคิด ความรู้ ความเชื่อ ที่มีอยู่แต่เดิมให้หมดสิ้นไป และนับหนึ่งเริ่มต้นเรียนรู้ประเทศมหาอำนาจนี้กันใหม่

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ของบทความนี้มีจำนวนจำกัด หากจะกล่าวไล่เรียงถึงระบบการเมืองการปกครองของจีนทั้งหมด คงต้องเขียนหนังสือเป็นเล่ม ๆ กันเลยทีเดียว ดังนั้นในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเพียงการปกครองท้องถิ่นจีน ว่ามีโครงสร้าง รูปแบบการบริหารงานราชการที่มาของผู้บริหารอย่างไร และมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ซึ่งบทความนี้จะค่อย ๆ ไล่เรียงให้ผู้สนใจได้ทราบกัน ตามลำดับ

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน : แบ่งตามโครงสร้างตามระบบชั้น Tier System

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน และยากแก่การทำความเข้าใจเพราะจีนมีโครงสร้างที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของตัวเองและไม่สามารถที่หิบบอกเอาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศอื่น ๆ มาเปรียบเทียบ ด้วยเพราะระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของจีนมีมาอย่างยาวนาน สืบย้อนอย่างเป็นทางการตั้งแต่สมัยราชวงศ์หยวน (Yuan Dynasty) ค.ศ. 1279-1369³ และยังได้ปรับผสมปนเปรมเข้ากับการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการของพรรคคอมมิวนิสต์จีนอีกหลายครั้ง จนถึงปัจจุบันโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นจีนได้ปรับมาถึง 4

³ ซึ่งเป็นรัชสมัยของพระเจ้าหยวนชื่ออู่ (世祖 Shi Zu) หรือ กุไลข่าน (忽必烈 Hu Bilie) ได้เป็นพระมหากษัตริย์แล้ว ก็เปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและของเมืองต่าง ๆ โดยเริ่มแต่งตั้งเขตปกครองส่วนกลาง ถือว่าเป็นองค์การบริหารราชการแผ่นดินที่มีอำนาจสูงสุด จากนั้นยังตั้งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคจำนวน 10 เขต โดยให้องค์การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคมีอำนาจสูงสุด ในเขตนั่นซึ่งในสมัยนี้ดู ไป (ปัจจุบันคือทิเบต) ได้เป็นเขตปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศจีนอย่างเป็นทางการให้ส่วนกลางมีอำนาจสั่งการดูแล นอกจากนี้ทางราชสำนักยังได้ตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแลการดูแลและได้หัวและเกาะเผิงหู ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่เกาะได้หัวขึ้นขึ้นกับการปกครองของรัฐบาลส่วนกลางของจีน, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประวัติศาสตร์จีน, (ปักกิ่ง : วิทยาลัยภาษาจีนปักกิ่ง มหาวิทยาลัยครุหนานจิง, มหาวิทยาลัยครุอันซุย, สุขภาพใจ, 2550), น.138. นอกจากนี้ยังไม่รวมถึงหน่วยการปกครองระดับ 县(Xian: เสี่ยน) ที่มีมาแล้วตั้งแต่สมัยราชวงศ์ฉิน (Qin Dynasty) ในรัชสมัยของจีนชื่ออู่ (秦始皇 : Qin Shihuang) เมื่อ ก่อนค.ศ.221-ค.ศ.207, อ้างแล้ว, น.40 .



ครั้งด้วยกัน ผู้เขียนขอขมาเปรียบเพียงแค่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล 省 : เซิน)⁴ จะเห็นได้ว่า ครั้งที่ 1 ปี ค.ศ.1949 หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลจะมีถึง 30 หน่วย, ครั้งที่ 2 ปี ค.ศ.1954 การปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลถูกลดเหลือเพียง 26 หน่วย, ครั้งที่ 3 ปี ค.ศ.1964 เหลือเพียง 22 หน่วย และ ครั้งที่ 4 ปี ค.ศ.1978 มีการปกครองท้องถิ่นระดับมณฑลปรับขึ้นมาเป็น 23 หน่วย

โดยในปัจจุบันโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของจีนตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 30⁵ แบ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีนออกเป็น 3 ระดับ และยังมีระดับที่ไม่เป็นทางการ ที่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอีก 1 ระดับ ดังนี้

1.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 1: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางที่เรียกว่า Provincial level 省级行政区

1.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 2 : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑล ในระดับนี้แบ่งแยกออกได้อีก 2 ชั้น คือ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区

1.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 3: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นระดับ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ที่เรียกว่า Township level 乡级行政区

1.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 4: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับ Village level 村级行政 เป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เพราะไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เราสามารถกล่าวได้ว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของจีนเป็นแบบ 3 ชั้น Three – tier level System

1. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 1 : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า Provincial level 省级行政区 หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท อันได้แก่ การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล (Province 省) การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑลปกครองตัวเอง (Autonomous region 自治区) เทศบาลนคร

⁴ สำหรับการเรียกชื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นจีนถ้ามีคำแปลไหนที่คนไทยส่วนใหญ่เรียกใช้อยู่แล้วและเป็นคำที่เข้าใจกัน โดยทั่วไป ผู้เขียนจะขอใช้คำที่เรียกใช้อยู่แล้วนั้น แต่ถ้าคำไหน ยังไม่มีคำแปลตัวใดตรงกับความรู้สึก ผู้เขียนขอใช้คำแปลภาษาอังกฤษ และคำทับศัพท์ ภาษาจีน ไปก่อน เพื่อให้การทำความเข้าใจไม่เกิดความผิดพลาด.

⁵ ถ้าหากต้องการอ่านรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับภาษาไทย ให้ค้นหา รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย สาธารณรัฐประชาชนจีนฉบับภาษาไทย แปล โดย นายกิติ ปิณฑนดิลก.

Municipality (直辖市) และการปกครองท้องถิ่นแบบเขตบริหารพิเศษ (Special administrative region 特别行政区) ซึ่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับนี้ จะบริหารงานขึ้นโดยตรงกับรัฐบาลกลาง และสาเหตุที่มีการแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท นั้น เพราะแต่ละประเภทมีการใช้กฎหมายการบริหารงานของตนเองในลักษณะเฉพาะซึ่งผู้เขียนจะเขียนให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงความแตกต่างของโครงสร้างในแต่ละประเภทตามลำดับ ดังนี้

รูปภาพที่ 1 แผนที่การแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน⁶

Administrative Divisions of the People's Republic of China (PRC)



⁶ ภาพจากวิกิพีเดีย, http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_China.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 1 : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

ระดับที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง ที่เรียกว่า Provincial level 省级行政区

รัฐบาลกลาง



		รัฐบาลท้องถิ่น		
มณฑล Province 省 (23) รวมได้หวัน	มณฑลปกครอง ตัวเอง Autonomous region 自治区 (5) -ซีจ้าง หรือ ทิเบต, -ซินเจียงอุยกูร์ -กว่างซี -มองโกเลียใน -หนิงเซีย		เทศบาลนคร Municipality 直辖市 (4) -ปักกิ่ง -เซี่ยงไฮ้ -เทียนจิน -ฉงชิ่ง	เขตบริหารพิเศษ Special administrative region 特别行 政区 (2) -ฮ่องกง -มาเก๊า

(1) การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล Province 省) มี 23 หน่วย (จำนวนนี้รวมได้หวัน เป็นหนึ่งมณฑลของจีนด้วย⁷) แต่ละมณฑลขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางโดยตรง ในลักษณะทั่ว ๆ ไป ไม่ เป็นการพิเศษ อันประกอบได้ด้วย เหอเป่ย์ ซานซี เหลียวหนิง จี๋หลิน เฮยหลงเจียง เจียงซู เจ้อเจียง อันฮุย ฝูเจี้ยน เจียงซี ซานตง เหอหนาน หูเป่ย์ หูหนาน กวางตง ไห่หนาน ซื่อชวน กุ้ยโจว หยูนหนาน ซานซี กานซู ซิงไห่ ซึ่งในแต่ละเมืองจะมีเมืองเอกของตัวเอง เช่น กวางตง มีเมืองเอกคือ กวางโจว เป็นต้น

(2) การปกครองท้องถิ่นแบบมณฑลปกครองตัวเอง Autonomous region 自治区) มี 5 หน่วย คือ มณฑลปกครองตนเองซีจ้าง หรือ ทิเบต, มณฑลปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์, มณฑลปกครองตนเองกว่างซีจ้วง หรือ กวางสีจ้วง, มณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน, มณฑลปกครองตนเองหนิงเซี่ยหุ่ย ที่มีสถานะเทียบเท่ามณฑลการบริหารงานที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่

⁷ จีนได้รวมได้หวันเป็นมณฑลหนึ่งของจีน ภายใต้นโยบายรวมจีนเดียว นโยบายนี้ถูกเขียนไว้ในบทนำของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ว่า “ได้หวันเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนอันศักดิ์สิทธิ์ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน...” นอกจากนั้น ยังปรากฏในข้อตกลง The One-China Principle and the Taiwan Issue(2000) แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบัน จีนยังคงถือว่าได้หวันเป็นมณฑลหนึ่งของตน แต่ได้หวันเองก็ยังไม่ยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของจีน แม้ว่า ได้หวันเองก็ยังมีได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นรัฐเอกราชมาจนบัดนี้.

มณฑลพวกนี้จะประกอบไปด้วยกลุ่มชนเผ่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ใช่ชาวจีนเชื้อสายฮั่น (Han)⁸ โดยรัฐจะให้มณฑลเหล่านี้สามารถมีกฎหมายพิเศษของตัวเอง เช่น กฎหมายการใช้ที่ดินของชนเผ่า ภาษามลายู วัฒนธรรมชนเผ่า ประเพณีชนเผ่า มีคนสมาชิกชนเผ่ามาเป็นผู้บริหารเมืองได้ และในสถานที่ราชการ ป้าย สัญลักษณ์ตามถนนหนทางสามารถใช้ภาษาถิ่นชนเผ่า คู่กับภาษาจีนกลางทางการได้

แม้ว่าเงินจะให้ความเป็นอิสระกับชนเผ่าต่างๆ โดยตั้งมณฑลปกครองตัวเองให้ชนเผ่าเหล่านั้นสามารถปกครองตนเองได้แต่ผู้ว่าการมณฑลปกครองตนเอง ก็ยังต้องเป็นชาวจีนเชื้อสายฮั่น หรือไม่ก็ต้องเป็นบุคคลที่ศรัทธาในพรรคคอมมิวนิสต์อย่างมาก มันก็ยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกัน ความไม่เป็นอิสระของคนอยู่ดี ที่เราก็มักจะเห็นข่าวเรียกร้องการแบ่งแยกดินแดน จากกลุ่มชนเผ่าเหล่านี้กันอยู่เป็นประจำ ไม่ว่าจะเป็นการเผาตัวเองตาย ในทิเบต⁹ กลุ่มชาวอุยกูร์ออกมาประท้วงชาวจีนหน้าสถานีรถไฟคุนหมิง¹⁰ เรื่องเหล่านี้เป็นประเด็นละเอียดอ่อน ที่จะนำมาสนทนากันในแผ่นดินจีน ข้อความในโลกไซเบอร์ที่เกี่ยวกับการเรียกร้องแบ่งแยกดินแดน การรวมกลุ่มของฝูงชนในการประท้วง จะถูกเจ้าหน้าที่ของเว็บไซต์นั้น ๆ ลบออกไปในค่าน และค่านสองก็จะถูกแสดงลบจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐบาลโดยลบออกไปอย่างรวดเร็ว ภายในเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมง (ความเร็วอัตราการลบขึ้นอยู่กับความรุนแรงของข่าว)¹¹ และถูกออกหมายจับในข้อหาเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น มันก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ว่าทำไมเหตุใด กลุ่มชนเผ่าเหล่านี้จึงอยากมีอิสระในการมีดินแดนของตนเอง เขาไม่มีความสุขที่อยู่ในประเทศมหาอำนาจอย่างจีนหรือไร และทำไมในเมื่อกลุ่มชนเผ่าเหล่านี้ แทบจะไม่มีลักษณะของความเป็นจีนเหมือนจีนในแผ่นดินใหญ่เลยทั้งการใช้ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำไมจีนไม่แบ่งแยกดินแดนให้ แต่ทำได้เพียงเหมือนจะให้อิสระในการดำรงชีวิตแต่ก็ยังอยู่ภายใต้การจับตาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งถึงแม้ว่าภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการที่เข้มงวดจากส่วนกลางอาจพอที่จะอธิบายเรื่องราวต่าง ๆ พวก

⁸ ชาวจีนแผ่นดินใหญ่ที่สืบเชื้อสายชาวฮั่นมีจำนวนมากถึง 91.59% ต่อประชากรจีนทั้งหมด ปัจจุบัน จีนมี 56 ชนเผ่า ถ้าไม่รวมเผ่าฮั่น ก็จะมีเผ่าอื่น ๆ จำนวน 55 ชนเผ่า ที่กระจายไปตามภาคต่าง ๆ ของประเทศ, Liao HuaYing (廖华英), 中国文化概况=A Glimpse of Chinese Culture, น.13-15.

⁹ หญิงชาวทิเบตจุดไฟเผาตัวเองและเสียชีวิต เพื่อประท้วงการปกครองของจีนเหนือเขตปกครองตนเองชนชาติทิเบต รวมจำนวนชนชาติทิเบตที่เผาตัวเองตั้งแต่ปี 2002 รว 110 คน แล้ว, ผู้จัดการออนไลน์,

<http://www.manager.co.th/China/ViewNews.aspx?NewsID=9560000033694>.

¹⁰ จีนสั่งล่า "ผู้ก่อการร้าย" อุยกูร์ ไล่แทงคนตาย-เจ็บกว่าร้อย, ผู้จัดการออนไลน์,

<http://www.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9570000024135>.

¹¹ รัฐบาลจีนตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ถึงขนาดที่ว่า นอกจากสาขาวิชาเรียนด้านคอมพิวเตอร์แล้ว ภายใต้คณะบริหารงานภาครัฐแต่ละมหาวิทยาลัยต้องมีการเรียนการสอนในเรื่องการเซ็นเซอร์โดยตรงกันเลยทีเดียว ส่วนใหญ่จะอยู่ในสาขา Information Resources Management.



นี้ได้บ้าง แต่เรื่องเหล่านี้มันเป็นเรื่องละเอียดอ่อนทางประวัติศาสตร์ และยากที่จะอธิบายในบทความนี้ ผู้เขียนจะขอไล่เขียนถึงเหตุผลความจำเป็นของเรื่องราวต่าง ๆ เหล่านี้ ในบทความต่อไป

(3) การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนคร (Municipality 直辖市) มี 4 หน่วย คือ นครปักกิ่ง นครเซี่ยงไฮ้ นครเทียนจิน นครฉงชิ่ง อันเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกว่ามณฑล เพราะจากเดิมเคยเป็นส่วนหนึ่งของมณฑลมาก่อน แต่ในภายหลังถูกแยกออกมา ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางและปรับให้มีขนาดเทียบเท่ามณฑล (ซึ่งแต่ละเมืองมีขนาดพื้นที่ใหญ่และจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลนครของไทยมาก ดังนั้นจึงไม่สามารถนึกเปรียบเทียบกันได้) สาเหตุที่ยกให้แต่ละเมืองเป็นเทศบาลนครที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางก็เพราะ จะได้มีความคล่องตัวในการบริหารงานสูงกว่าหน่วยงานระดับมณฑลเนื่องด้วยแต่ละแห่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญของประเทศ เช่น ปักกิ่ง เป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางทางการเมือง การศึกษา การขนส่ง และวัฒนธรรมจิน, เทียนจิน เป็นเมืองการส่งออกอุตสาหกรรมหนักและเป็นเมืองท่าขนาดใหญ่ตามแผนเขตเปิดเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจทะเลป๋อไห่ (Bohai Sea Economic Zone 环渤海经济开放区) เซี่ยงไฮ้ เป็นเมืองท่าเรือน้ำลึกที่เก่าแก่ของจีน เป็นเมืองเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของจีน ได้รับการขนานนามว่าเป็น "นครปารีสแห่งตะวันออก" ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มมหานครไฮโซอันดับ 5 ของโลก รองจาก กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. นิวยอร์ก ลอนดอน และ ปารีส นอกจากนี้ยังเป็นเมืองหลักสำคัญตามแผนเขตเปิดเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำฉางเจียง (แม่น้ำแยงซีเกียง) (Yangtze River Delta Economic Zones 长江三角洲经济开放区) สุดท้ายคือ ฉงชิ่ง ถูกยกระดับในปี ค.ศ.1997 เป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจเพื่อรองรับความเจริญจากมณฑลตะวันออก ริมชายฝั่งอ่าวต๋องต๋านตะวันตกที่แห้งแล้งและยากจน ตามนโยบายกลยุทธ์พัฒนาภาคกลาง (Rise Strategy of Central China 中部崛起战略) และหนึ่งในโครงการที่สำคัญในการกระจายความอุดมสมบูรณ์สู่ภาคตะวันตก คือ ฉงชิ่งยังเป็นจุดรองรับผันน้ำสุดท้ายของเขื่อนสามผา หรือเขื่อนซานเสียด้าป้า (Three Gorges Dam 长江三峡大坝) เขื่อนที่ได้ชื่อว่ามีขนาดใหญ่ที่สุดของโลกอีกด้วย

(4) การปกครองท้องถิ่นแบบเขตบริหารพิเศษ (Special administrative region 特别行政区) เขตปกครองพิเศษ 2 หน่วย คือ ฮองกง และ มาเก๊า เป็นการปกครองที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางจีน ภายใต้นโยบาย 'หนึ่งประเทศ สองระบบ' และข้อกฎหมายต่าง ๆ ในการบริหารราชการก็คล้าย ๆ กับมณฑลปกครองตนเอง แต่พิเศษกว่า ตรงที่เมืองเหล่านี้ สามารถการปกครองตนเองอย่างอิสระ สามารถดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การเงิน การพาณิชย์ ฯลฯ ได้ตามระบบเสรี มีเงินตรา และมีตลาดหลักทรัพย์ของตัวเองได้ โดยฮองกงมีกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองและบริหารฮองกง ที่สภาประชาชนจีนได้อนุมัติและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 4

เมษายน ค.ศ.1990 ที่ระบุว่า รัฐบาลจีนได้กำหนดให้อ่องกงสามารถดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีต่อไปได้อีกเป็นเวลา 50 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1997 ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลจีนได้รับอ่องกงกลับคืนจากรัฐบาลสหราชอาณาจักร

2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 2 : โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑล ในระดับนี้แบ่งแยกออกได้อีก 2 ชั้น คือ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区

2.1 หน่วยงานท้องถิ่นภายใต้หน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑลประเภทชั้น Prefectural level 地级行政区 ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.2005 หน่วยงานท้องถิ่นชั้นนี้มีรวมทั้งสิ้น 333 หน่วย ประกอบไปด้วย หน่วยปกครองท้องถิ่น อยู่ 4 แบบ ประกอบไปด้วย

(1) Prefectural-level city 地级市 286 หน่วย ภายใต้หน่วยปกครองประเภทนี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง การจะยกฐานะให้เป็น Prefectural-level city 地级市 ได้หน่วยท้องถิ่นนั้นต้องมีประชากรที่ไม่เป็นเกษตรกรจำนวน 250,000 ขึ้นไปและประชากร 200,000 คนต้องมีที่อยู่อาศัยใกล้ที่ตั้งของที่ทำการของ Prefectural-level city 地级市 มีมูลค่าการผลิதாகอุตสาหกรรมแบบตติยภูมิ 2,000 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป มีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ร้อยละ 35 มีอัตราการรายได้จากภาษีท้องถิ่น 200 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป และยังเป็นเมืองศูนย์กลางให้เมืองอื่น ๆ ในบริเวณใกล้ ๆ กันได้ นอกจากนั้นรัฐบาลของเมืองสามารถออกระเบียบได้เอง ด้วยเหตุนี้จึงสร้างความยุ่งยากให้แก่คลังทุนโดยเฉพาะคลังทุนต่างชาติ เพราะถ้าต้องการจะลงทุนใน Prefectural-level city 地级市 นอกจากจะติดต่อกับหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑลมาแล้ว ก็ยังต้องทำการติดต่อกับหน่วยการปกครองนั้น ๆ เป็นราย ๆ ไปอีก นี่ก็อีกหนึ่งสาเหตุที่นักลงทุนต่างชาติเข้าไปลงทุนที่จีนได้ยาก เพราะจะต้องสร้างสายสัมพันธ์กับผู้บริหารหน่วยงานปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยงาน เห็นได้ชัดเจนจาก การที่ไทยส่งผักและผลไม้เข้ายังจีน แม้ว่าข้อตกลงการค้าเสรีจีน-อาเซียน จะระบุภาษีระหว่างกันร้อยละ 0 แต่ผู้ค้าชาวไทย ยังต้องจ่ายภาษีให้กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในระดับ Prefectural-level city 地级市 อีกด้วย กลับกันเมื่อจีนส่งสินค้ามายังไทย กลับได้ในอัตราภาษีร้อยละ 0 ที่แท้จริง ณ จุดนี้ นับเป็นเรื่องทำให้ไทยเสียเปรียบการค้ากับจีนเป็นอย่างมาก

(2) Autonomous prefecture 自治州 มี 30 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายใต้ภายใต้เขตการปกครองตนเอง autonomous regions 自治地方 หรือ เขต



ปกครองตนเองชนชาติ ethnic regional autonomy 民族自治地方 มีปรากฏอยู่ในมณฑลจีหลิน 1 หน่วย มณฑลหูเป่ย์ 1 หน่วย มณฑลหูหนาน 1 หน่วย มณฑลช้อฉวน 3 หน่วย มณฑลกุ้ยโจว 3 หน่วย มณฑลหยุนหนาน 8 หน่วย มณฑลกานซู 2 หน่วย มณฑลชิงไห่ 6 หน่วย และเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ 5 หน่วย เนื่องจากแต่ละหน่วยการปกครองเหล่านี้มีกลุ่มชนเผ่าอาศัยอยู่ แต่ยังมีประชากรชนเผ่ายังไม่มากพอที่จะตั้งเป็นยกระดับทั้งมณฑลเป็นมณฑลปกครองตนเอง แต่รัฐก็ให้ความสำคัญกับกลุ่มชนเผ่า ๆ ในการใช้ภาษา ประเพณี วัฒนธรรม ในระดับที่เหมือนกับมณฑลปกครองตนเอง

(3) *Prefecture* 地区 มี 14 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองที่มีมาแต่โบราณ ตั้งแต่ ค.ศ.618-ค.ศ. 907 ที่อนุรักษ์เอาไว้ มีปรากฏอยู่ในมณฑลเฮยหลงเจียง 1 หน่วย เขตปกครองตนเองซีจี้กั๋ว หรือ ทิเบต 6 หน่วย และเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ 7 หน่วย

(4) *Leagues* 盟 มี 3 หน่วย เป็นชื่อเรียกหน่วยปกครองท้องถิ่นเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน

เพื่อความเข้าใจได้ง่ายขึ้น อาจอนุโลมให้เรียกหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับนี้ทั้ง 4 แบบว่า “เมือง” ไปพลาง ๆ ก่อน ได้และขอยกตัวอย่างมณฑล เช่น มณฑลกวางตุ้ง มี 21 เมือง ได้แก่ เมืองเฉาโจว (潮州市) เมืองตงก่วน (东莞市) เมืองเหอหยวน (河源市) เมืองกว่างโจว (广州市) เมืองฮุยโจว (惠州市) เมืองเจียงเหมิน (江门市) เมืองเจียหยาง (揭阳市) เมืองฝูซาน (佛山市) เมืองเม่าหมิง (茂名市) เมืองเหมยโจว (梅州市) เมืองชิงหย่วน (清远市) เมืองซันโถว (汕头市) เมืองซันเหว่ย (汕尾市) เมืองเฉากวน (韶关市) เมืองเฉินเจิน (深圳市) เมืองหยางเจียง (阳江市) เมืองหยุนฝู (云浮市) เมืองจั้นเจียง (湛江市) เมืองเจ้าจิ้ง (肇庆市) เมืองจงซาน (中山市) เมืองจูไห่ (珠海市) เมืองในมณฑลกวางตุ้ง ทั้งหมดเป็นเมืองแบบ Prefectural-level city 地级市

มณฑลเจ้อเจียง มี 11 เมือง ได้แก่ เมืองหางโจว (杭州市) เมืองหนิงโป (宁波市) เมืองเวินโจว (温州市) เมืองหูโจว (湖州市) เมืองเจียซิง (嘉兴市) เมืองเส้าซิง (绍兴市) เมืองจินหัว (金华市) เมืองซูโจว (衢州市) เมืองไท่โจว (台州市) เมืองโจวซาน (舟山市) เมืองหลี่สุ่ย (丽水市)

ซึ่งทั้งหมดมณฑลกวางตง และมณฑลเจ้อเจียง เป็นมณฑลที่มีเมืองแบบ Prefectural-level city 地级市 ทั้งหมด ไม่มีแบบAutonomous prefecture 自治州 หรือ แบบ Prefecture 地区 หรือแบบ Leagues 盟 เลย

นอกจากนี้ยังมี 4 รูปแบบด้านบนแล้ว ยังมีการปกครองท้องถิ่นอีก 3 แบบ ที่เรียกว่า

(5) *Sub-provincial-level autonomous prefecture* 副省级自治州 อัน ได้แก่ เมืองปกครองตนเองคาซัค 伊犁哈萨克自治州 ในมณฑลปกครองตนเองซินเจียง อุยกูร์ โดยยกให้เป็นเมืองปกครองตนเองที่อยู่ในชั้นตรงกลางระหว่างชั้น Provincial level 省级行政区 และชั้น County level 县级行政区 และให้ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง

(6) เมืองที่เกิดจากนโยบายรัฐบาลกลางที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะ Cities specifically designated in the state plan 计划单列市 เพื่อความคล่องตัวในการพัฒนา เศรษฐกิจ เมืองเหล่านี้จะถูกวางแผนการพัฒนาและงบประมาณในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลกลาง ให้มีสถานะเทียบเท่าหน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑล และรัฐบาลท้องถิ่นมีความอิสระในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามเมืองก็ยังเป็นเมืองที่อยู่ในชั้นตรงกลางระหว่างชั้น Provincial level 省级行政区 และชั้น County level 县级行政区 เมืองเหล่านี้มีอยู่ด้วยกัน 5 เมือง ได้แก่ เมืองต้าเหลียน (มณฑลเหลียวหนิง) เมืองหนิงโป (มณฑลเจ้อเจียง) เมืองชิงเต่า (มณฑลซานตง) เมืองเซินเจิ้น(มณฑลกวางตง) เมืองเซี่ยเหมิน(มณฑลฝูเจี้ยน)

(7) *Sub-provincial-level city* 副省级城市¹² เมืองประเภทนี้ ถิ่นนับเป็นเมือง ก็ยังเป็นเมืองที่อยู่ในชั้นตรงกลางระหว่างชั้น Provincial level 省级行政区 และชั้น County level 县级行政区 เช่นกันแต่พิเศษกว่าตรงที่เป็นเมืองที่รัฐบาลกลางจัดให้เป็นเมืองที่มีความสามารถในการพัฒนายุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ โดยผู้ว่าการเมืองจะมีสถานะเทียบเท่ารองผู้ว่าการมณฑล มีทั้งหมด 15 หน่วย ได้แก่ เมืองฮาร์บิน (มณฑลเฮยหลงเจียง) เมืองฉางชุน(มณฑลจีหลิน) เมืองเลิ่นหยาง (มณฑลเหลียวหนิง) เมืองต้าเหลียน (มณฑลเหลียวหนิง) เมืองจี้หนาน (มณฑลซานตง) เมืองชิงเต่า (มณฑลซานตง) เมืองหนานจิง (มณฑลเจียงซู) เมืองหางโจว (มณฑลเจ้อเจียง)เมืองหนิงโป (มณฑลเจ้อเจียง) เมืองเซี่ยเหมิน(มณฑลฝูเจี้ยน) เมืองกวางโจว (มณฑลกวาง

¹² ผู้เขียนจะไม่ขอนับหน่วยการปกครองท้องถิ่นSub-provincial-level autonomous prefecture 副省级自治州 และ Sub-provincial-level city 副省级城市 เหล่านี้เป็นอีก 1 หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะมันจะไปซ้ำกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบPrefectural-level city 地级市 หากแต่แยกออกมาให้ผู้อ่านเห็นชัดเจน ถึงลักษณะพิเศษของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เท่านั้น.



ดงเมืองเซินเจิ้น (มณฑลกว่างตง)เมืองอู่ฮั่น (มณฑลหูเป่ย์) เมืองเฉิงตู (มณฑลซื่อชวน) เมืองซีอาน (มณฑลชานซี)

ดังนั้น จะเห็นว่าในมณฑลอาจมีหลายเมือง 地级市 และแต่ละมณฑลจะมีเมือง 地级市 เดียวที่เป็นเหมือนเมืองหลวงของมณฑลนั้น ๆ เช่น มณฑลกว่างตง ก็มีเมืองกวางโจว เป็นเมืองเอก แต่ก็ยังมีเมืองที่เราฟังชื่อก็คือคุนเคยเช่น เมืองเซินเจิ้น นั้นเพราะ ทั้งเมืองกวางโจวและ เมืองเซินเจิ้นเป็นเมืองตามโครงการนโยบายรัฐที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะเพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจ หรือมณฑลเจ้อเจียง มีเมืองหางโจวเป็นเมืองเอก และทั้งเมืองหางโจว และเมืองหนิงโป เป็นเมืองตามโครงการนโยบายรัฐที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วน มณฑลฝูเจี้ยน มีฝูโจว 福州 เป็นเมืองเอก แต่ความเจริญอาจตกไปอยู่ที่เมืองเซี่ยเหมิน 厦门 มากกว่า เพราะเซี่ยเหมินเป็นเมืองตามโครงการนโยบายรัฐที่ต้องการแยกเมืองเป็นกลุ่มเฉพาะเพื่อ การพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เมืองเอกอย่างเมืองฝูโจวกลับเจริญไม่เท่า หรือ ไม่ดีเท่าเรา จนเรา ๆ คิดกันว่า เซี่ยเหมินเป็นเมืองเอกของฝูเจี้ยนไปแล้ว

นอกจากนั้นการกำหนดให้เมืองใดเป็นเมืองหลักยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจของชาตินั้นก็มีที่มาที่ไป ตามหลักการแผนที่ยุทธศาสตร์ มิใช่ใช้ปากกาจิ้มๆ ไปว่าจะเอา เมืองนั้นเมืองนี้ แต่ละเมืองใน 15 ถูกเลือกขึ้นมาด้วยเหตุผลที่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจมาก ที่สุด เช่น เมืองเซี่ยเหมิน เป็นเมืองที่ใกล้กับ ไต้หวัน เมืองเซินเจิ้น ใกล้กับฮ่องกง เมืองจูไห่ ใกล้กับ มาเก๊า เมืองหนิงโป เป็นเมืองท่าเรือน้ำลึก เมืองหางโจว เป็นอ่าวสุดทางของเส้นทางคลองโบราณ ทางเศรษฐกิจที่ขุดด้วยมือมนุษย์มาแต่ยุค โบราณที่ทำให้เมืองจีนยุคโบราณมีการค้าขายเติบโตจาก เหนือสู่ใต้อย่างรวดเร็วจนถึงปัจจุบัน ที่เชื่อมระหว่างปักกิ่งถึงหางโจว เป็นต้น

2.2 หน่วยงานท้องถิ่นภายใต้หน่วยงานท้องถิ่นระดับมณฑลประเภทชั้น County level 县级行政区 ประกอบไปด้วย หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น 8 แบบ ประกอบไปด้วย

(1) District 市辖区 มี 872 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใต้การ บริหารงานในเขตเมืองของ Prefectural-level city 地级市 แยกออกมาเพื่อความคล่องตัวในการ บริหารงาน เป็นแขนเป็นขาให้กับ Prefectural-level city 地级市 แต่ยังขึ้นตรงกับ Prefectural-level city 地级市 อยู่ เช่น มณฑลเจ้อเจียง มี 11 เมือง หนึ่งในนั้นคือ เมืองหางโจว ในเมืองหาง โจว บริเวณศูนย์กลางเศรษฐกิจของเมืองก็จะมีเขต 区 แยกออกมาอีก 8 หน่วย (การบริหารงาน ท้องถิ่นในระดับนี้ผู้อ่านอาจจะนึกเปรียบกับ เขตของกรุงเทพมหานครได้ และสามารถแปล 区 ว่า “เขต” หรือเรียกเป็น “สาขาย่อยของ Prefectural-level city 地级市 ก็ย่อมได้)

(2) *County-level city* 县级市 368 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองในเขตเมืองที่ ยกระดับมาจาก County 县 แต่ก็ยังไม่สามารถพัฒนาเป็นหน่วยการปกครองระดับ Prefectural-level city 地级市 ได้ แต่มีความเจริญเติบโตมากกว่า หน่วยการปกครองระดับ County 县 (อาจ แปลได้ว่า “เมือง 市 ระดับ County” ซึ่งจะมีความเล็กกว่า “เมือง 市 ในระดับ Prefecture” ที่เรียก Prefectural-level city 地级市 ในหัวข้อที่ 1.2.1 (1) ด้านบน)

ซึ่งถ้า County-level city 县级市 อยู่ในเขตศาลากลางมณฑล หน่วยการ ปกครองนี้จะขึ้นตรงกับมณฑลโดยตรง ตามหลักการที่ว่ามณฑลบริหารงานเมืองระดับ County-level city 县级市 หรือที่เรียกว่า “省管市”¹³ และถ้าอยู่นอกเขตศาลากลางมณฑล หน่วยการปกครองนี้จะขึ้นตรงกับ คณะผู้ نامณฑล และถ้าอยู่ในเขต Prefectural-level city 地级市 ก็ขึ้นตรงกับ รัฐบาล Prefectural-level city 地级市

(3) *County* 县 มี 1,442 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองโบราณที่เก่าแก่ที่สุดของ จีนมีหลักฐานอย่างเป็นทางการปรากฏตั้งแต่ก่อนค.ศ.770-776 County 县 เป็นหน่วยการปกครองที่ อยู่ในพื้นที่ชนบทของจีน อยู่ภายใต้ การบริหารงานหน่วยการปกครองระดับ Prefectural-level city 地级市 ที่เรียกว่า “市管县”

(4) *Autonomous county* 自治县 มี 117 หน่วย ภายใต้เขตการปกครองตนเอง 自治地方 autonomous regions หรือ เขตปกครองตนเองชนชาติ 民族自治地方 ethnic regional autonomy เนื่องจากแต่ละหน่วยการปกครองเหล่านี้มีกลุ่มชนเผ่าอาศัยอยู่ใน County 县 แต่รัฐก็ให้ความสำคัญกับกลุ่มชนเผ่า ๆ ในการใช้ภาษา ประเพณี วัฒนธรรม ในระดับที่ เหมือนกับมณฑลปกครองตนเอง โดยเรียกเป็นอีกชื่อหนึ่งว่า Autonomous county 自治县 ซึ่งก็ คล้าย ๆ กับ Autonomous prefecture 自治州 ในหัวข้อที่ 1.2.1 (2) แต่ Autonomous prefecture 自治州 มีขนาดใหญ่ที่จัดในระดับชั้น Prefectural level 地级行政区 แต่ Autonomous county 自治县 อยู่ในระดับชั้นที่เล็กกว่า คือ County level 县级行政区

จากจุดนี้ผู้เขียนขอสรุป โดยยกตัวอย่างการปกครองของมณฑลเจ้อเจียงให้ผู้อ่าน ได้เข้าใจได้ง่ายขึ้น ดังนี้ จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า มณฑลเจ้อเจียง คือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ชั้นที่ 1 ภายในชั้นที่ 2 ก็มี 11 เมือง ได้แก่ เมืองหางโจว (杭州市) เมืองหนิงโป (宁波市)

¹³ มณฑลบริหารงานเมืองระดับ County-level city 县级市 หรือที่เรียกว่า “省管市” เป็นรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่น รูปแบบใหม่ที่จีน ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อยกระดับ County 县 ตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จะเห็นได้ว่ามี ตำรามากมายตีพิมพ์งานวิจัยเรื่องนี้หลายเรื่องเป็นการเฉพาะ นอกจากระบบแบบเดิมที่มีอยู่ คือ เมืองระดับ Prefectural-level city 地级市 บริหาร County 县 ที่เรียกว่า “市管县” ซึ่งผู้เขียนจำเป็นต้องศึกษาหลักการนี้กันต่อไป.



市) เมืองเวินโจว (温州市) เมืองหูโจว (湖州市) เมืองเจี๋ยจิ้ง (嘉兴市) เมืองเส้าซิง (绍兴市) เมืองจินหัว (金华市) เมืองชู่โจว (衢州市) เมืองไท่โจว (台州市) เมืองโจวซาน (舟山市) เมืองหลี่สุ่ย (丽水市) และในแต่ละเมืองก็มีเขต 区 และมี County-level city 县级市 และมี county 县 และสำหรับเมืองเมืองหลี่สุ่ย (丽水市) เป็นเมืองเดียวในมณฑลเจ้อเจียงที่มี Autonomous county 自治县 และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในชั้นที่ 3 คือ ทั้ง County-level city 县级市 และ county 县 และ Autonomous county 自治县 ยกเว้น เขต 区 จะมีหน่วยการปกครอง ที่เรียกว่า Subdistrict 街道 หรือ Town 镇 Township 乡 หรือ Ethnic township 民族乡

(5) **Banner 旗** มี 49 หน่วย เป็นชื่อเรียกเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน

(6) **Autonomous banner 自治旗** มี 3 หน่วย เป็นชื่อเรียกเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน

นอกจากนั้นยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบอื่นอีก (7) **Special district 特区** 1 หน่วย (8) **Forestry district 林区** 1 หน่วย (9) **Sub-prefectural-level city 副地级县**

3. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 3: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ขึ้นตรงกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นระดับ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ที่เรียกว่า Township level 乡级行政区 ประกอบด้วย

(1) **Subdistrict 街道** มี 6,686 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง

(2) **Town 镇** มี 19,322 หน่วย เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเมืองในพื้นที่ชนบทขนาดใหญ่

(3) **Township 乡** มี 13,479 เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นโบราณที่มีมาตั้งแต่ก่อน ค.ศ. 1066-771 และเป็นหน่วยการปกครองนอกเขตเมืองในพื้นที่ชนบทขนาดเล็ก

(4) **Ethnic township 民族乡** เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่ากับ Township 乡 แตกต่างคือ เป็นหน่วยการปกครองของกลุ่มชนเผ่า และมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995

นอกจากนั้นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในระดับ Township level 乡级行政区 ก็ยังมีหน่วยการปกครอง (5) **County-level district 县辖区** (6) **Sumu 苏木** เหมือน Township 乡 แต่เป็นชื่อเรียกหน่วยปกครองท้องถิ่นเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน (7) **Ethnic sumu 民族苏木** เหมือน Ethnic township 民族乡 แต่เป็นชื่อเรียกหน่วยปกครอง



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

ท้องถิ่นเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียในและ (8) Neighbourhood Committee 虚拟镇

1.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับที่ 4: โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับ Village level 村级行政 เป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ เพราะไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ และไม่อยู่ในสถานะหน่วยการเลือกตั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นของจีน และไม่มีที่ตั้งทำการราชการอยู่ มีสถานะเทียบเท่ากับชุมชน (Neighborhoods and Communities) แบบสหรัฐอเมริกา แต่มีเขตพื้นที่กำหนดชัดเจน ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้จะมีหน่วยการปกครองที่ประกอบไปด้วย

(1) Neighborhood / Community 社区 ในสังคมเมือง ทุก ๆ Subdistrict 街道 จะมี Neighborhood / Community 社区 มากมาย ซึ่งในแต่ละชุมชนนี้ จะมีการบริหารของตนเองแบบคณะกรรมการชุมชน ปัจจุบัน มี 80,717 คณะกรรมการ

(2) Village 村 ในสังคมชนบททุก ๆ Town 镇 Township 乡 และ Ethnic township 民族乡 จะมี Village 村 มากมาย จะมีการบริหารของตนเองแบบคณะกรรมการหมู่บ้านหรือกลุ่มหมู่บ้านปัจจุบันมี 623,669 คณะกรรมการ

(3) Gacha 嘎查 เป็นชื่อเรียกเฉพาะของมณฑลปกครองตนเองมองโกเลียใน



ปี 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ตารางที่ 1 : โครงสร้างการแบ่งบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน(Structural hierarchy of the administrative divisions of the People's Republic of China)*				
ชั้นที่ 1 Provincial level 省级行政区	ชั้นที่ 2 ระดับที่ 1 Prefectural level 地级行政区	ชั้นที่ 2 ระดับที่ 2 County level 县级行政区	ชั้นที่ 3 Township level 乡级行政区	ชั้นที่ 4 Village level (informal) 村级行政区
Autonomous region 自治区 (5)	Sub-provincial-level autonomous prefecture 副省级自治州 (5) **	District 市辖区 (78) County-level city 县级市 (43) County 县 (217) Autonomous county 自治县 (18) Banner 旗 (49) Autonomous banner 自治旗 (3)	Subdistrict 街道 (6,686) Town 镇 (1,932) Township 乡 (13,479) Ethnic township 民族乡 County-level district 县辖区 Sumu 苏木 Ethnic sumu 民族苏木 Neighbourhood Committee 虚拟镇	Neighborhood / Community 社区 (80,717) Village 村 Gacha 嘎查 (623,669)
	Prefectural-level city 地级市 (31)			
	Autonomous prefecture 自治州 (5) Prefecture 地区 (1) Leagues 盟 (3)			
Province 省 (23)	Sub-provincial-level city 副省级城市 (15)** Project Unit City 计划单列市 (5) **	District 市辖区 (732) Special district 特区 (1) County-level city 县级市 (325) County 县 (1,204) Autonomous county 自治县 (95)		
	Prefectural-level city 地级市 (255)			
	Autonomous prefecture 自治州 (25) Prefecture 地区 (13)			
	Sub-prefectural-level city 副地级			
	Forestry district 林区 (1)			



วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

Municipality 直辖市 (4)	District 市辖区 (62)		District 区 Parish 堂区 (informal)
	County 县 (21) , Autonomous county 自治县 (4)		
Special administrative region 特别行政区 (2) (Part of the One country, two systems)****	Region 地区 (informal)		
	Civic and Municipal Affairs Bureau 民政总署		
	Municipality 市 (informal)		

หมายเหตุ : *ข้อมูลจากแผนที่หน่วยงานท้องถิ่น จัดทำโดยรัฐบาลกลางจีน อัปเดตข้อมูลเมื่อ ธันวาคม 2013 **ผู้เขียน ไม่นับหน่วยการปกครองนี้เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดกับPrefectural-level city
地级市 ***ผู้เขียนยังไม่ได้สำรวจจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นของฮ่องกงและมาเก๊า และ ยังไม่รวมของไต้หวัน

**โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีน : แบ่งตามหน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับมณฑล**

เมื่อเราได้ทราบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจีนที่แบ่งตามโครงสร้างตามระบบชั้น Tier System ในหัวข้อที่ 2 ด้านบนไปแล้ว อาจทำให้ใครหลาย ๆ คนเริ่มสับสน ว่าทำไมชื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจีนมันมีชื่อเรียกมากมายเต็มไปหมดนั่นเพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความหลากหลาย โดยมีทั้งในแบบมณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร และเขตบริหารพิเศษ โดยภายใต้แต่ละแบบเหล่านี้ มีทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมา ความแตกต่างกันในเรื่องเผ่าพันธุ์ ความคล่องตัวตามการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้ชื่อเรียกที่อยู่ภายใต้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล มีความแตกต่างหลากหลาย บางชื่อก็เป็นชื่อเก่าที่เรียกมาแต่อดีตที่ต้องอนุรักษ์ไว้ บางชื่อก็เป็นไปเพื่อระบุความเป็นกลุ่มชนเผ่า บางชื่อก็ถูกตั้งขึ้นใหม่ ทำให้ชื่อเรียก หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับที่ 2 และ 3 ลงมาสร้างความสับสนให้กับผู้ที่สนใจเรื่องจีนศึกษาเป็นจำนวนมาก และเพื่อให้ไม่สับสนไปมากกว่านี้ ผู้เขียนขอเริ่มด้วยการอธิบายให้กระจ่าง ด้วยการเริ่มต้นจาก มณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร และเขตบริหารพิเศษ ตามลำดับ

1. มณฑล : การปกครองท้องถิ่นภายในมณฑลจะแบ่งออกได้เป็น 3 ชั้น Three-tier System แต่หากนับกันจริง ๆ อาจมี 4 ชั้น Four-tier System หากนับโครงสร้างที่ซ้อนในระดับที่ 2 อันได้แก่ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ออกเป็นอีก 2 ระดับ (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 2) สรุปคือ ในชั้นที่ 1 คือ มณฑล และในชั้นที่ 2 ในระดับชั้น Prefectural level 地级行政区 จะประกอบด้วย หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 3 แบบ คือ Prefectural-level city 地级市 / Autonomous prefecture 自治州 / Prefecture 地区 และ ในระดับชั้น County level 县级行政区 จะประกอบไปด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่น 6 แบบ คือ District 市辖区 Special district 特区 / County-level city 县级市 / County 县 / Autonomous county 自治县 / Forestry district 林区 และในระดับที่ 3 ประกอบไปด้วย Township level 乡级行政区 มี 2 แบบ คือ Neighborhood / Community 社区 และ Village 村



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบมณฑล

ชั้นที่ 1 Provincial level	มณฑล Province 省						
ชั้นที่ 2	↓						
-Prefectural level	Prefectural-level city 地级市	Autonomous prefecture 自治州	Prefecture 地区				
	↓						
-County level	District 市辖区	Special district 特区	County-level city 县级 市	County 县	Autonomous county 自治县	Forestry district 林区	
ชั้นที่ 3	↓						
Township level	Neighborhood / Community 社区	Village 村					

2. มณฑลปกครองตนเอง : การปกครองท้องถิ่นภายในมณฑลปกครองตนเองคล้ายกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมณฑล คือจะมี 3 ชั้น Three-tier System แต่หากนับกันจริงๆ อาจมี 4 ชั้น Four-tier System หากนับโครงสร้างที่ซ้อนในระดับที่ 2 อันได้แก่ Prefectural level 地级行政区 และ County level 县级行政区 ออกเป็นอีก 2 ระดับ (เพื่อความเข้าใจ กรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 3) สรุปคือ ในชั้นที่ 1 คือ มณฑลปกครองตนเอง และในชั้นที่ 2 ในระดับชั้น Prefectural level 地级行政区 จะประกอบด้วย หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แบบ คือ Prefectural-level city 地级市 / Autonomous prefecture 自治州 / Prefecture 地区 / Leagues 盟 และ ในชั้น County level 县级行政区 จะประกอบไปด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่น 6 แบบ คือ District 市辖区 / County-level city 县级市 / County 县 / Autonomous county 自治县 / Banner 旗 / Autonomous banner 自治旗 และในระดับที่ 3 ประกอบไปด้วย Township level 乡级行政区 มี 3 แบบ คือ Neighborhood / Community 社区 Village 村 และ Gacha 嘎查



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

แผนภาพที่ 3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบมณฑลปกครองตนเอง

ชั้นที่ 1 Provincial level	มณฑลปกครองตนเอง Autonomous region 自治区						
ชั้นที่ 2	↓						
-Prefectural level	Prefectural-level city 地级市	Autonomous prefecture 自治州	Prefecture 地区			Leagues 盟*	
	↓						
-County level	District 市辖区	County-level city 县级市	County 县	Autonomous county 自治县		Banner 旗*	Autonomous banner 自 治旗*
ชั้นที่ 3	↓						
Township level	Neighborhood / Community 社 区	Village 村				Gacha 嘎查*	
หมายเหตุ: *ชื่อเรียกหน่วยปกครองท้องถิ่นปรากฏเพียงแต่ในเขตปกครองตนเองมองโกเลียในเท่านั้น							

2.3 เทศบาลนคร : การปกครองท้องถิ่นภายในเทศบาลนคร จะมี 3 ชั้น Three-tier System นั่นคือ ในชั้นที่ 1 คือ เทศบาลนครในระดับมณฑล และในชั้นที่ 2 ประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 แบบ คือ District 市辖区, County 县 และ Autonomous county 自治县 (ซึ่งปรากฏเฉพาะในจงชิ่งเท่านั้นเพราะเป็นเมืองที่มีกลุ่มชนเผ่าอยู่) และในระดับที่ 3 ประกอบไปด้วย Township level 乡级行政区 มี 2 แบบ คือ Neighborhood / Community 社区 และ Village 村 (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 4)



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนคร

ชั้นที่ 1 Provincial level	เทศบาลนคร Municipality 直辖市		
	↓		
ชั้นที่ 2 -Prefectural level -County level	District 市辖区	County 县	Autonomous county 自治县
	↓		
ชั้นที่ 3 Township level	Neighborhood / Community 社区	Village 村	

2.4 เขตบริหารพิเศษ ฮองกง และมาเก๊า : การปกครองท้องถิ่นในเขตบริหารพิเศษ ฮองกง และมาเก๊า 3 ชั้น Three-tier System นั่นคือ ในชั้นที่ 1 คือ การปกครองท้องถิ่นในเขตบริหารพิเศษ ฮองกง หรือ มาเก๊า และในชั้นที่ 2 ประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 แบบ คือ Region 地区 (แบบไม่เป็นทางการ), Civic and Municipal Affairs Bureau 民政总署 (แบบเป็นทางการ) และ Municipality 市 (แบบไม่เป็นทางการ) และภายใต้หน่วยงานชั้นที่ 2 ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชั้นที่ 3 ประกอบไปด้วย District 区 และ Parish 堂区 (แบบไม่เป็นทางการ) (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ และแผนภาพที่ 5)

นอกจากนั้น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในชั้นที่ 2 Region 地区 (แบบไม่เป็นทางการ), Civic and Municipal Affairs Bureau 民政总署 (แบบเป็นทางการ) และ Municipality 市 (แบบไม่เป็นทางการ) จะอยู่ในระดับPrefectural level 地级行政区 ไม่ครอบคลุมถึงระดับ County level 县级行政区 ส่วนระดับที่ 3 ก็จะเริ่มตั้งแต่ระดับ County level 县级行政区 เป็นต้นไป ซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของจีนในแผ่นดินใหญ่ (เพื่อความเข้าใจกรุณาดูตารางที่ 1 ประกอบ)



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

แผนภาพที่ 5 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบเขตบริหารพิเศษ

ชั้นที่ 1 Provincial level	เขตบริหารพิเศษ Special administrative region 特别行政区		
	↓		
ชั้นที่ 2 Prefectural level	Region 地区 (แบบไม่เป็นทางการ)	Civic and Municipal Affairs Bureau 民政总署 (แบบเป็นทางการ)	Municipality 市 (แบบไม่เป็นทางการ)
	↓		
ชั้นที่ 3 -County level -Township level	District 区	Parish 堂区 (แบบไม่เป็น ทางการ)	



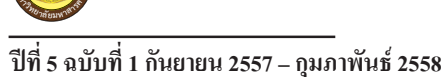
วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

ตารางที่ 2: หน่วยการปกครองท้องถิ่น (หน่วย)*

Provincial level 省级行政区	Prefectural level 地级行政区			County level 县级行政区							Township level 乡级行政区				Village level (informal) 村级行政区				
	地级市 Prefectural-level city	自治州 Autonomous	地区 Prefecture	盟 Leagues	市辖区 District	县级市 County-level city	县 County	自治县 Autonomous county	旗 Banner	自治旗 Autonomous banner	特区 Special	林区 Forestry district	Subdistrict 街道	Town 镇	Township 乡	民族乡 Ethnic township	Community 社区	Village 村	Gacha 嘎查
Hebei	11				37	22	107	6											
Shanxi	11				23	11	85												
Liaoning	14				56	17	19	8											
Jilin	8	1			20	21	16	3											
Heilongjiang	12		1		64	18	45	1											
Jiangsu	13				55	23	22												
Zhejiang	11				34	21	34	1											
Anhui	16				43	6	56												
Fujian	9				26	14	45												
Jiangxi	11				20	10	70												
Shandong	17				48	29	60												
Henan	17				50	21	88												
Hubei	12	1			38	24	38	2				1							
Hunan	13	1			35	16	64	7											
Guangdong	21				58	23	37	3											



วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

242

ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาประชาชนท้องถิ่น (The local people's congress)¹⁴

โครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่นของจีนนั้น รูปแบบมีทุกอย่างล้อตามกันมา เหมือนกับโครงสร้างการบริหารของส่วนกลาง อันได้แก่ การมีสาขาพรรคคอมมิวนิสต์โยงใยในระดับท้องถิ่นตั้งแต่หน่วยงานท้องถิ่นชั้น 1 ในระดับมณฑล จนถึงชั้นที่ 4 (แบบไม่เป็นทางการ) ในระดับหมู่บ้าน และมีสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น ที่ลือมาจาก สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ (National People's Congress: NPC) ที่เปรียบเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลประชาชนท้องถิ่นที่ลือมาจาก (People's governments) ที่เปรียบเสมือนฝ่ายบริหาร และมีศาลประชาชนท้องถิ่น และอัยการประชาชนท้องถิ่นที่ลือมาจากศาลประชาชนสูงสุด (Supreme People's Court) และ อัยการประชาชนสูงสุด (Supreme People's Procuratorate) ที่เปรียบเสมือนเป็นฝ่ายตุลาการ ดังนั้นผู้เขียนอธิบายได้เรียงกันตามลำดับ ดังนี้

1. สาขาพรรคคอมมิวนิสต์จีนในท้องถิ่น¹⁵**ก. การเข้าเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์**

ประชาชนทั่วไปที่อายุ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป สามารถสมัครใจเข้าเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ แต่ต้องได้รับการยินยอมจากสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ 2 คนขึ้นไป เช่น รับรอง ดังนั้นประชาชนที่ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จะต้องอุทิศตนทำงานให้เป็นประโยชน์ในชุมชน ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดีในสังคม ใส่ใจที่จะเข้าประชุมตามที่พรรคกำหนด และจำเป็นต้องผ่านการอบรมจากโรงเรียนพรรคคอมมิวนิสต์ ตามข้อบังคับของการเข้าสู่การเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ที่ดี และหากได้เป็นสมาชิกแล้ว ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม ก็สามารถถูกถอดถอนจากการเป็นสมาชิกพรรคโดยทันที ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายเลย ที่ประชาชนธรรมดาทั่วไปจะสามารถเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ได้ ซึ่งเห็นได้จากจำนวนประชากรจีนที่มีอยู่ประมาณ 1,307.56 พันล้านคน แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนอยู่เพียง 82.6 พันล้านคนเท่านั้น

ข. สภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับท้องถิ่น

เมื่อได้เป็นสมาชิกพรรคแล้ว ในวาระของการเลือกผู้แทนสภาพรรคคอมมิวนิสต์ท้องถิ่น (local party congress) ซึ่งกำหนดการเลือกตั้งทุก 5 ปี บุคคลนั้นจะมีสิทธิในการเลือกตั้ง ในระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็กที่สุดที่บุคคลคน ๆ นั้นสังกัดอยู่เช่น ถ้า นาย ก อาศัยอยู่ที่มณฑล

¹⁴ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 95ถึงมาตรา 112.

¹⁵ ผู้เขียนเขียนจากคำบอกเล่าของเพื่อนนักศึกษาชาวจีน และธรรมนูญของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย constitution of the communist party of china 中国共产党张正.



เจ้อเจียง เมืองหางโจว เขตซีหู เขาก็ทำการเลือกตั้งผู้แทนสภาพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับเขตซีหู เพราะเขตซีหูเป็นเขตที่ไม่มีการปกครองหน่วยเล็กลงไปกว่านี้อีกแล้ว (ไม่รวม หน่วยการปกครอง ในระดับชั้นที่ 3 และ 4 แต่ให้องตาม ระบบของคณะกรรมการธิการ 8 ระดับ) จากนั้น ก็จะ ได้ตัวแทน สภาพรรคท้องถิ่นในระดับเขตซีหู และตัวแทนสภาพรรคท้องถิ่นก็เลือกคณะกรรมการธิการเขตซีหูเข้า มาบริหารงานของพรรค ดังนั้นสมาชิกพรรคที่มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนสภา หรือคณะกรรมการธิการในเขตซีหู เลยก็ได้ แต่หากถ้าคน ๆ นั้น ได้รับเลือกเป็นผู้แทนสภาเขตซีหู เมื่อ ถึงระยะเวลาในการเลือกตั้งผู้แทนพรรคในระดับเมืองหางโจว เขาก็จะมีสิทธิที่จะเข้าไปเลือกตั้ง ผู้แทนพรรคในระดับเมืองหางโจว และในการเลือกตั้งผู้แทนพรรคเมืองหางโจว ก็จะมีผู้แทนเขต ต่าง ๆ ภายในเมืองหางโจว (เมืองหางโจวมีหน่วยการปกครองในแบบเขต District 市辖区 11 หน่วยแบบ County-level city 县级市 3 หน่วย และ county 县 2 หน่วย ซึ่ง ทั้ง 3 แบบนี้ เป็น หน่วยการปกครองในระดับการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคที่เล็กที่สุด) และผู้แทนเมืองหางโจวก็จะ เข้าไปเลือกคณะกรรมการธิการพรรคเมืองหางโจว

หลังจากนั้น ถ้านาย ก ได้เป็นผู้แทนสภาพรรคเมืองหางโจวเขาก็มีสิทธิเลือก ผู้แทนสภา พรรคในระดับมณฑล และตำแหน่งสูงสุดของในสภาพรรคในระดับมณฑลก็คือ ตำแหน่ง เลขธิการพรรคคอมมิวนิสต์มณฑล ซึ่งบุคคลนี้จะสามารถเข้าไปประชุมในระดับสมัชชาพรรค แห่งชาติ (National Party Congress) ต่อไป (ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเส้นทางของการเป็นเลขธิการพรรค คอมมิวนิสต์จีน ได้อย่างนาย สี จิ้น ผิง Xi Jinping เลขธิการพรรคคอมมิวนิสต์คนที่ 6 ของ มหาอำนาจจีนไม่ใช่เรื่องง่าย)

สภาพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับท้องถิ่น จะมีหน้าที่คล้ายคลึงสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ คือ รับผิดชอบตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการพรรคท้องถิ่นในระดับของตน ตรวจสอบวิจัย ถกเถียงและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นในระดับของตน เลือกตั้งคณะกรรมการพรรคท้องถิ่นใน ระดับของตน และตรวจสอบวินัยคณะกรรมการพรรคท้องถิ่นในระดับของตน

ค. คณะกรรมการธิการพรรคคอมมิวนิสต์จีน

จะมีคณะกรรมการพรรคอยู่ 8 ประเภท คือ 1) คณะกรรมการพรรคระดับมณฑล 2) คณะกรรมการพรรคระดับมณฑลปกครองตนเอง 3) คณะกรรมการพรรคระดับเทศบาลมหานคร 4) คณะกรรมการพรรคระดับเมือง Prefectural-level city 地级市 ที่มีการแบ่งออกเป็น District 市辖区 ได้อีก 5) คณะกรรมการพรรคระดับ 自治州 Autonomous prefecture 6) คณะกรรมการพรรคระดับ County-level city 县级市 และ County 县 7) คณะกรรมการ พรรคระดับ Autonomous county 自治县 8) คณะกรรมการพรรคระดับหน่วยงานปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถแบ่งออกเป็น District 市辖区 ได้อีกแล้ว ซึ่งเป็นการใช้หลักการ
บริหารแบบ หลักการนำรวมหมู่ 集体领导

นอกจากนั้นภายใต้แต่ละคณะกรรมการจะมี คณะกรรมการตรวจสอบวินัยพรรค
ท้องถิ่น และ องค์การจัดตั้งระดับพื้นฐานของพรรค ซึ่งในองค์การจัดตั้งระดับพื้นฐานของพรรคจะ
ประกอบไปด้วย 1) คณะกรรมการระดับพื้นฐานของพรรค (หน่วยงานที่มีสมาชิกพรรค 100 คน
ขึ้นไป หรือหน่วยงานที่มีสมาชิกพรรคต่ำกว่า 100 คน แต่เป็นองค์กรที่มีความสำคัญด้านการค้ำ
การศึกษา สามารถจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นฐานของพรรค เช่น รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่
บริษัทเอกชน มหาวิทยาลัย ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สาขาของพรรคคอมมิวนิสต์จีนจะแตกย้ายไปยัง
หน่วยงานต่าง ๆ ทุกสาขาอาชีพ และในทุกระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น)¹⁶ 2) สมัชชา
ระดับพื้นฐานของพรรค 3) คณะกรรมการประจำระดับพื้นฐานของพรรค 4) คณะกรรมการ
สาขาใหญ่ของพรรค 5) คณะกรรมการสาขาของพรรค 6) สาขาพรรคผสม และ 7) สาขาพรรค
เฉพาะกิจ

2. สถาผู้แทนประชาชนท้องถิ่น¹⁷

ก. ที่มา

ประชาชนทั่วไป (ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ก็ได้) ที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป มี
สิทธิเลือกตั้งสภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่ง การเลือกตั้งจะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

- การเลือกตั้งโดยตรง ทุก ๆ 5 ปี ประชาชนทั่วไปที่อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ
มณฑลประเภทขึ้น County level 县级行政区 แต่ละประเภท อันได้แก่ County-level city
县级市 / County 县 / District 市辖区 / Autonomous county 自治县/ Banner 旗
/Autonomous banner 自治旗 และในชั้น Township level 乡级行政区 ประกอบด้วย
Township 乡 / Ethnic township 民族乡 / Town 镇

ซึ่งแต่ละหน่วยการปกครองต้องเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดที่ไม่มีหน่วยการปกครอง
ระดับ เขต 区 อีกแล้ว (การเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่หน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับ Township level 乡

¹⁶ การวางรากฐานของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่กินลึกไปทุกองค์กร และทุกระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างพรรค
คอมมิวนิสต์จีนมีความแข็งแกร่งมาก จนเพื่อนชาวจีนของผู้เขียน กล่าวว่า “จีนไม่สามารถจะเปลี่ยนระบอบคอมมิวนิสต์ไปเป็นระบบ
การปกครองอื่นได้ ถ้าอย่างมากที่สุดอาจจะทำได้แค่เปลี่ยนชื่อ แต่ระบบโครงสร้างของพรรคเช่นนี้ มันได้ฝังลึกลงยังโครงสร้างทาง
สังคมของจีนมาอย่างช้านานแล้ว”.

¹⁷ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่มักเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ และมักจะชนะการเลือกตั้ง เนื่องจากมีฐานเสียงอยู่ในพื้นที่แล้ว
จากการเลือกตั้งสภาผู้แทนพรรค อีกทั้งยังเป็นคนที่ทำประโยชน์ให้กับสังคมอยู่เป็นประจำ ตามหน้าที่ของสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์
ที่ดี และหากศึกษาโครงสร้างการบริหารงานของพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งหมดจะทำให้สามารถทราบได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรค
คอมมิวนิสต์จีนกับ หน่วยงานทั้งหมดในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของจีน.



级行政区 ไม่นับรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในชั้นที่ 4) ผู้แทนประชาชนจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

- การเลือกตั้งโดยอ้อม เมื่อประชาชนได้เลือกตั้งโดยตรงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะได้ผู้แทนประชาชนท้องถิ่นในแต่ละหน่วยจากการเลือกตั้งโดยตรง และผู้แทนประชาชนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกเข้ามาก็จะทำการเลือก ผู้แทนประชาชนในหน่วยการปกครองที่ใหญ่กว่าขึ้นไป ในทุก ๆ 3 ปี อันได้แก่ มณฑล (Province 省/ มณฑลปกครองตัวเอง (Autonomous region 自治区) เทศบาลนคร Municipality (直辖市) / Prefectural-level city 地级市 และ Autonomous prefecture 自治州 ผู้แทนประชาชนจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

ตัวอย่างเช่นเดียวกันกับการเลือกผู้แทนสภาพรรคคอมมิวนิสต์ท้องถิ่น คือ ถ้า นาย ก อาศัยอยู่ที่มณฑลเจ้อเจียง เมืองหางโจว เขตซีหู เขาก็ทำการเลือกตั้งผู้แทนสภาโดยตรงในระดับเขตซีหู เพราะเขตซีหูเป็นเขตที่ไม่มีการปกครองหน่วยเล็กลงไปกว่านี้อีกแล้ว จากนั้น ก็จะได้ตัวแทนสภาท้องถิ่นในระดับเขตซีหู และหากนาย ก ได้รับเลือกเป็นผู้แทนสภาเขตซีหู เมื่อถึงระยะเวลาในการเลือกตั้งผู้แทนพรรคในระดับเมืองหางโจว เขาก็จะมีสิทธิที่จะเข้าไปเลือกตั้งผู้แทนพรรคโดยอ้อมในระดับเมืองหางโจว และในการเลือกตั้งผู้แทนสภาเมืองหางโจว ก็จะมีผู้แทนสภาเขต ต่าง ๆ ภายในเมืองหางโจว (เมืองหางโจวมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้น County level 县级行政区 อันได้แก่ ในแบบเขต District 市辖区 11 หน่วย แบบ County-level city 县级市 3 หน่วย และ county 县 2 หน่วย และในชั้น Township level 乡级行政区 อันได้แก่ Town 镇 คือ Qiandaohu Town 千岛湖镇 ภายใต้ Chunan County 淳安县 ซึ่ง ทั้ง 4 แบบนี้ เป็นหน่วยการปกครองในระดับการเลือกตั้งที่เล็กที่สุด) และผู้แทนสภาเมืองหางโจวก็จะเข้าไปเลือกผู้แทนสภามณฑลเจ้อเจียง เป็นต้น

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้แทนสภาได้จำนวน 1-3 คน และผู้เลือกตั้งสามารถใช้สิทธิของตนเองเลือกตั้งได้ และยังสามารถรับมอบฉันทะเลือกตั้งแทนคนอื่นที่ไม่ว่างและฝากลงคะแนนเลือกตั้งมาได้อีกไม่เกิน 3 คน ในเขตเมืองหน่วยเลือกตั้งจะจัดตามหน่วยงาน และในเขตชนบทจะเขตเลือกตั้งจะจัดตามที่อยู่อาศัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังมี เขตเลือกตั้งร่วม เขตเลือกตั้งผสม และเขตเลือกตั้งชนบท อีกด้วย

ในกฎหมายเลือกตั้ง ค.ศ.1995 ระบุว่า

- มณฑล/ มณฑลปกครองตนเอง มีผู้แทนได้ ต่ำสุด 350 คน และสามารถเพิ่มได้ 1 คน ต่อ ประชากร 150,000 คน แต่ต้องไม่เกิน 1,000 คน

- เทศบาลมหานคร มีผู้แทนได้ ต่ำสุด 350 คน และสามารถเพิ่มได้ 1 คน ต่อ ประชากร 25,000 คน แต่ต้องไม่เกิน 625-790 คน



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

- Prefectural-level city 地级市 และ Autonomous prefecture 自治州 มีผู้แทนได้
ต่ำสุด 240 คน และสามารถเพิ่มได้ 1 คน ต่อ ประชากร 25,000 คน แต่ต้องไม่เกิน 240-650 คน

- County 县/ Autonomous county 自治县 County-level city 县级市 มีผู้แทนได้
ต่ำสุด 120-450 คน

- Township 乡/ Ethnic township 民族乡/ Town 镇 มีผู้แทนสภาได้ มีได้ 40-130 คน
เมื่อเลือกตั้งเสร็จ ถ้าจำนวนบัตรเลือกตั้งได้ไม่ตรงกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเลือกตั้งใน
หน่วยเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะ

ผู้ได้รับเลือกตั้งจะถูกเรียงคะแนนจากมากไปน้อย แต่คนที่ได้ ต้องมีคนเลือกมากกว่า
ครึ่งหนึ่งของคนมาใช้สิทธิ ถึงจะได้เป็นผู้แทนประชาชน คนที่ได้เท่ากันในระดับสุดท้ายที่ต้องการ
เช่น อันดับ 40 มีคะแนนเท่ากัน 3 คน ๆ นั้น จะต้องทำการลงแข่งใหม่เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือก
อีกครั้งจนได้ผู้แทนประชาชนเพียงคนเดียว

หลังจากแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ผู้แทนประชาชนของแต่ละหน่วยมาแล้ว ก็
ทำการเลือกคณะกรรมการในแต่ละด้าน เพื่อทำหน้าที่เสนอข้อเรียกร้องของประชาชนในด้านต่าง
ๆ สู่ รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ 5 คณะกรรมการด้วยกัน อันได้แก่ คณะกรรมการวางแผน /
คณะกรรมการมั่นคง / คณะกรรมการกิจการพลและกีฬา / คณะกรรมการการวางแผน
ครอบครัว/ คณะกรรมการ เศรษฐกิจ การค้า และผู้แทนประชาชนยังทำหน้าที่เลือกผู้บริหาร
รัฐบาลท้องถิ่นในระดับหน่วยการปกครองของตนเองอีกด้วย เมื่อเลือกคณะผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่น
แล้ว จะส่งต่อไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเป็นผู้แต่งตั้ง

3. รัฐบาลประชาชนท้องถิ่น

ก. ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่น¹⁸

- รัฐบาลมณฑล ประกอบด้วย ผู้ว่ากรมณฑล 省长 รองผู้ว่ากรมณฑล 副省长
เลขาธิการ 秘书长 อธิบดีกรม 厅长 หัวหน้าสำนักงาน 局长 กรรมการ 委员会主任

- รัฐบาลมณฑลปกครองตนเอง ประกอบด้วย ประธานมณฑลปกครองตนเอง 主席 รอง
ประธานมณฑลปกครองตนเอง 副主席 เลขาธิการ 秘书长 อธิบดีกรม 厅长 หัวหน้า
สำนักงาน 局长 กรรมการ 委员会主任

¹⁸ จากการสอบถามเพื่อนคนจีน เขามักกล่าวว่า รองเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะได้รับเลือก
เป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เสมอ นี่คือธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมานานแล้ว.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

- รัฐบาลเทศบาลนคร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร 市长 รองนายกเทศมนตรีเทศบาลนคร 副市长 เลขธิการ 秘书长 อธิบดีกรม 厅长 หัวหน้าสำนักงาน 局长 กรรมการ 委员会主任

- รัฐบาล Prefectural-level city 地级市 ประกอบด้วย ผู้ว่าเมือง 市长 รองผู้ว่าเมือง 副市长 เลขธิการ ผู้อำนวยการกอง 厅长 กรรมการ 局长

- รัฐบาล Autonomous prefecture 自治州 ประกอบด้วย ผู้ว่าเมือง 州长 รองผู้ว่าเมือง 副州长 เลขธิการ ผู้อำนวยการกอง 厅长 กรรมการ 局长

- รัฐบาล County 县 และ Autonomous county 自治县 ประกอบด้วย ผู้ว่าเมือง County 县长 รองผู้ว่าเมือง County 副县长 เลขธิการ ปลัด สำนักงาน 办公室主任 หัวหน้ากอง 局长 กรรมการ

- รัฐบาล County-level city 县级市 ประกอบด้วย ผู้ว่าเมือง County-level city 县级市市长 รองผู้ว่าเมือง County-level city 县级市副市长 ผู้อำนวยการสำนักงาน 办公室主任 หัวหน้ากอง 局长 กรรมการ

- รัฐบาลเขต District 市辖区 ประกอบด้วย ผู้อำนวยการเขต 区长 รองผู้อำนวยการเขต 副区长 หัวหน้าสำนักงาน 办公室主任 หัวหน้ากอง 局长 กรรมการ

- รัฐบาล Township 乡 ประกอบด้วย ผู้ว่าเมือง Township 乡长 รองผู้ว่าเมือง Township 副乡长

- รัฐบาล Town 镇 ประกอบด้วย ผู้ว่าเมือง Town 镇长 รองผู้ว่าเมือง Town 副镇长
ข. การใช้อำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น

การใช้อำนาจในการกำกับดูแลและการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะถูกกำกับดูแลโดยสภาผู้แทนท้องถิ่นตามระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นสังกัด และยังคงถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าอีกด้วย เช่น รัฐบาลท้องถิ่นเมืองหางโจว จะถูกกำกับดูแลโดย สภาประชาชนเมืองหางโจว และรัฐบาลท้องถิ่นมณฑลเจ้อเจียง เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่นระดับ County level 县级行政区 ขึ้นไป สามารถแต่งตั้ง ถอน ประเมินบุคลากรของตนเองได้

รัฐบาลท้องถิ่นในระดับมณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร สามารถออกกฎหมาย และระเบียบของตนเอง แต่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี) ในราชการส่วนกลาง และแจ้งสภาผู้แทนมณฑลให้รับทราบ

ค. หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น

-หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น : แยกตามกลุ่มงานท้องถิ่น
ออกเป็น 5 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

1) กลุ่มงานสำคัญร่วม 中和部门 สำนักงานใหญ่ / คณะกรรมการวางแผน /
คณะกรรมการเศรษฐกิจ การค้า / กรมการค้า / กรมแรงงานและทรัพยากรมนุษย์

2) กลุ่มงาน กรรมการการเมือง และความคุ้มครองสังคม 政法社会保障部
门 คณะกรรมการมั่นคงสาธารณะ / กรมยุติธรรม / กรมกิจการพลเมือง 3) กลุ่มงานบริหาร
กิจการสังคมสาธารณะ 社会公共事业管理部门 กรมศึกษาธิการ / กรมวัฒนธรรม /
กรมสาธารณสุข / คณะกรรมการวางแผนครอบครัว / คณะกรรมการกิจการพลและกีฬา

4) กลุ่มงานบริหารวิชาชีพเศรษฐกิจ 专业经济管理部门 กรมอุตสาหกรรม
จักรกล / กรมคมนาคม / กรมการค้า / หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ มีป่าไม้อาจ
หน่วยงานในส่วนนี้เพิ่ม

5) กลุ่มงานยุติธรรมและตรวจสอบ 执法监督部门 กรมตรวจเงินแผ่นดิน / กรม
ตรวจสอบ / กรมบริหารกิจการการค้าและอุตสาหกรรม / กรมสรรพากร / กรมตรวจสอบคุณภาพ

- หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น : แยกตามโครงสร้าง

รัฐบาลท้องถิ่นจีนระดับCounty level 县级行政区 ขึ้นไปจะมีหน่วยงานที่ลือมา
เช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง เพื่อให้สะดวกแก่การรองรับนโยบายจากรัฐบาลกลางไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สาธารณสุข กีฬา ปกป้องสิ่งแวดล้อม และ ทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาเมืองและชนบท คลัง กิจการพลเรือน ความมั่นคงสาธารณะ กิจการ
ชนชาติ บริหารงานยุติธรรม ตรวจสอบ วางแผนครอบครัว ปกป้องทรัพย์สินของสาธารณะและ
บุคคล ปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา โดยมีโครงสร้างการบริหารดังนี้

(1) สำนักงานการบริหารงานทั่วไป (General Office) มีหน้าที่ ดังนี้

ช่วยผู้บริหารร่างและตรวจสอบเอกสารทางราชการในนามของรัฐบาลท้องถิ่นและสภา
ประชาชนท้องถิ่น จัดการซื้อเรียกเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การดูแล เสนอความ
คิดเห็นและนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นตรวจสอบและอนุมัติและประสานงานตามที่ได้รับมอบหมาย
จากหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดระเบียบและดำเนินการสำรวจในสายงานต่าง ๆ ของรัฐบาล
ท้องถิ่น และรายงานข้อมูลนั้นให้แก่และนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นและให้ข้อเสนอแนะ กำกับดูแลการ
ดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น และรัฐบาลประชาชนในระดับชั้น
ต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ จัดเตรียมการประชุม จัดกิจกรรมสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น จัดรวบรวมข้อ



เรียกร้องสาธารณะจากประชาชนเสนอต่อผู้บริหาร จัดการ แนะนำ ประสานงานและสร้างโครงข่าย
รัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ จัดและประสานงานกับการลักลอบขนสินค้า การปกป้องชายฝั่งและ
การบริหารท่าเรือ ดูแลต้อนรับผู้นำในองค์กรต่าง ๆ ที่มาเยี่ยมเยือน ทั้งการเข้ารับตำแหน่งและการ
เกษียณหมดวาระตำแหน่ง และดำเนินการงานอื่น ๆ ตามที่ผู้นำท้องถิ่นมอบหมาย

(2) **หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Organ)** หน่วยงานส่วนนี้ ล้อมมาจาก
กระทรวงของรัฐบาลกลาง มีหน่วยงานดังนี้ คณะกรรมการวางแผนและปฏิรูป Development and
Reform Commission คณะกรรมการ เศรษฐกิจ การค้า และสารสนเทศ Economy and Informati-
zation Commission

- กรมการศึกษา Department of Education กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี Department of
Science and Technology คณะกรรมการเชื้อชาติชนเผ่าและศาสนา Ethnic and Religious Affairs
Commission กรมความมั่นคงสาธารณะ Department of Public Security กรมการควบคุมดูแล
Department of Supervision กรมกิจการพลเรือน Department of Civil Affairs กรมยุติธรรม
Department of Justice กรมการคลัง Department of Finance กรมทรัพยากรมนุษย์ และความ
ปลอดภัยทางสังคม Department of Human Resources and Social Security กรมที่ดินและทรัพยากร
Department of Land and Resources กรมป้องกันสิ่งแวดล้อม Department of Environmental
Protection กรมพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองชนบท Department of Housing and Urban-rural
Development กรมการขนส่ง Department of Transport กรมทรัพยากรน้ำ Department of Water
Resources กรมเกษตร Department of Agriculture กรมป่าไม้ Department of Forestry กรมพาณิชย์
Department of Commerce กรมวัฒนธรรม Department of Culture กรมสาธารณสุข Department of Health
คณะกรรมการประชากร และการวางแผนครอบครัว Population and Family Planning
Commission

- กรมการตรวจสอบบัญชี Department of Audit สำนักงานกิจการต่างประเทศ Foreign
Affairs Office

นอกจากนั้น สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับมณฑล ที่ลือตามหน่วยงานของ
รัฐบาลเพื่อรองรับการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง ดังนี้

(3) **องค์กรบริหารพิเศษที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล (Special Organization
Directly Under Provincial Government)** คือ คณะกรรมการบริหารและติดตามดูแลทรัพย์สินที่
เป็นของรัฐ State-owned Assets Supervision and Administration Commission

(4) **องค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล Organizations Directly Under the
Provincial Government** อันได้แก่ สำนักงานภาษีท้องถิ่น Local Taxation Bureau หน่วยบริหาร



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ Industry and Commerce Administration สำนักงานตรวจสอบ
คุณภาพและเทคนิค Quality and Technical Supervision Bureau สำนักงานวิทยุ ภาพยนตร์ และ
โทรทัศน์ Radio, Film and Television Bureau สำนักงานสื่อมวลชนและเผยแพร่ Press and
Publication Bureau สำนักงานกีฬา Sports Bureau หน่วยบริหารความปลอดภัยในการทำงาน Work
Safety Administration สำนักงานสถิติ Statistics Bureau สำนักงานมหาสมุทร และการประมง
Bureau of Ocean and Fisheries สำนักงานการท่องเที่ยว Tourism Bureau สำนักงานเมล็ดพันธุ์พืช
Grain Bureau หน่วยบริหารสำนักงานรัฐบาล Government Offices Administration สำนักงาน
กิจการชาวจีนโพ้นทะเล Overseas Chinese Affairs Office สำนักงานงานนิติบัญญัติ Legislative
Affairs Office สำนักงานการป้องกันภัยทางอากาศ Civil Air Defense Office สำนักงานวิจัยนโยบาย
Policy Research Office

(5) องค์การฝ่ายบริหาร **Department Administration Organizations** อันได้แก่ สำนักงาน
ราคา Price Bureau สำนักงานอาหารและยา Food and Drug Administration สำนักงานมรดกทาง
วัฒนธรรม Bureau of Cultural Heritage สำนักงานบริหารเรือนจำ Bureau of Prison Administration
สำนักงานข้าราชการพลเรือน Bureau of Civil Service

อำนาจหน้าที่ การกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน

ด้วยพื้นที่เนื้อหาขอบเขตความที่มีอย่างจำกัด ผู้เขียนขออธิบายอำนาจหน้าที่ การกิจ
บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีนแต่เพียง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมณฑล มณฑล
ปกครองตนเอง เทศบาลนคร เท่านั้น (ยกเว้นเขตปกครองพิเศษ ฮองกงและมาเก๊า เพราะมีลักษณะ
กฎหมายในการดูแลเฉพาะของตนแตกต่างออกไปอีก) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่
การกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน ได้กระจ่างขึ้น หากแต่การบริหารราชการของประเทศจีน
ออกเป็น 2 ชั้น คือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น

งานบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางจีน ได้แก่ การทหาร ความมั่นคง ประกาศกฎอัยการ
ศึก เขตแดน การต่างประเทศเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเชิงการทูต และองค์การระหว่าง
ประเทศ การวางแผนนโยบายประเทศแบบมหภาค การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พัฒนา
สังคม งบประมาณประเทศ ซึ่งในแต่ละกระทรวงจะทำหน้าที่ดูแลเพียงด้านการวางแผน และกำหนด
นโยบายและส่งต่อไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับนโยบายและแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ



และดำเนินการติดตามและประเมินผลเท่านั้น¹⁹ การกิจต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากนี้ เป็นหน้าที่บริหารงานสาธารณะของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

งานบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารงานเศรษฐกิจ งานการศึกษา งานวิทยาศาสตร์ งานวัฒนธรรม งานอนามัย งานพลศึกษา งานพัฒนาเมืองและชนบทและงานคลังงานบริหารกิจการฝ่ายพลเรือน งานสันติบาล (ตำรวจ) งานชนชาติ งานบริหารศาลสถิตยุติธรรม งานตรวจตรา งานแผนการคุมกำเนิด งานปกครองต่าง ๆ ประกาศข้อกำหนดและคำสั่ง การแต่งตั้งและปลดเจ้าหน้าที่งานปกครองออกจากตำแหน่ง งานฝึกอบรม งานตรวจสอบปฐมนำหนึ่ง และงานลงโทษเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ

ศาลประชาชนท้องถิ่น

ศาลประชาชนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของจีนมี 3 ระดับคือ

- (1) ศาลประชาชนท้องถิ่นชั้นต้น 基层法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ County 县 Autonomous county 自治县 County-level city 县级市 District 市辖区
- (2) ศาลประชาชนท้องถิ่นชั้นกลาง 中级法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ Prefectural-level city 地级市 อันได้แก่ Prefectural-level city 地级市 Autonomous prefecture 自治州

(3) ศาลประชาชนท้องถิ่นชั้นสูง 高级法院 จะมีอยู่ในมณฑล มณฑลปกครองตนเอง และเทศบาลนคร

ศาลประชาชนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลงานพิจารณาตัดสินโดยศาลประชาชนสูง ของรัฐบาลกลาง

อัยการประชาชนท้องถิ่น

อัยการประชาชนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของจีนมี 3 ระดับคือ

- (1) อัยการประชาชนท้องถิ่นชั้นต้น 基层法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ County 县 Autonomous county 自治县 County-level city 县级市 District 市辖区

¹⁹ งานบริการสาธารณะของราชการบริหารส่วนกลางของจีนที่น่าสนใจอีกงานหนึ่งก็คือ “คุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันชอบด้วยเหตุผลของชาวจีนที่อยู่ต่างประเทศ คุ้มครองสิทธิประโยชน์อันชอบธรรมด้วยกฎหมายของชาวจีน ที่อยู่ต่างประเทศและญาติพี่น้องที่กลับคือประเทศ, มาตรา 89 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน.

(2) อัยการประชาชนท้องถิ่นชั้นกลาง 中级法院 อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับPrefectural-level city 地级市 อันได้แก่ Prefectural-level city 地级市 Autonomous prefecture 自治州

(3) อัยการประชาชนท้องถิ่นชั้นสูง 高级法院 จะมีอยู่ในมณฑล มณฑลปกครองตนเอง และเทศบาลนคร

อัยการประชาชนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลงานพิจารณาคดีโดยศาลประชาชนสูง ของรัฐบาลกลาง

สรุป

การบริหารส่วนท้องถิ่นจีน ในบทความนี้แม้ว่าจะหยิบยกมาแล้วเพียงแค่โครงสร้างรูปแบบการบริหารงานราชการ ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และสภาประชาชนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน ว่ามีที่มาที่ไปกันอย่างไรเท่านั้น เนื่องด้วยขนาดของการบริหารส่วนท้องถิ่นจีนมีขนาดค่อนข้างใหญ่โต และมีหลายระดับชั้นการบริหาร (Tier) และยังมีการบริหารที่แตกต่างกันในหลายรูปแบบ ที่จำเป็นต้องใช้เวลาในการหาข้อมูลและอธิบาย ผู้เขียนขอยอมรับว่าบทความนี้ยังอธิบายได้ไม่ละเอียดและครอบคลุมการบริหารส่วนท้องถิ่นจีนทั้งหมด เพราะอาจยังขาดการอธิบายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือยังขาดการอธิบายส่วนของภารกิจบริการสาธารณะของท้องถิ่นในแต่ละส่วนโดยละเอียด งานใดที่ท้องถิ่นใด ทำได้ และทำไม่ได้ งานนั้นถูกส่งต่อจากนโยบายของรัฐบาลกลางและนำไปปฏิบัติตามภารกิจอย่างไร และยังขาดการอธิบายให้เข้าใจถึง ระบบการบริหารงบประมาณท้องถิ่น ระบบการบริหารบุคคลท้องถิ่น และการติดตามตรวจสอบประเมินผลของท้องถิ่น เป็นอย่างไร ความร่วมมือในแต่ละภาคส่วนของท้องถิ่นเป็นอย่างไร เช่น ภาครัฐท้องถิ่น ภาควิสาหกิจ ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย มีความร่วมมือกันอย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะพยายามรวบรวมมาเล่าให้ฟังในโอกาสต่อไป

แต่อย่างก็ตามข้อมูลการบริหารท้องถิ่นจีนเพียงเท่าที่ผู้เขียนได้อธิบายหยิบยกมาในที่นี้ นั่นก็คงเพียงพอจะทำให้ผู้อ่านได้มองเห็นภาพของความตั้งใจที่พยายามจะปรับตัวของจีนที่จะพัฒนาประเทศให้ทันต่อการเติบโตของโลก ที่ประเทศไทยเราน่าจะหยิบยกไปปรับใช้ได้ และตัดประเด็นในเรื่องที่จีนเป็นประเทศคอมมิวนิสต์และไทยเป็นประเทศประชาธิปไตยออกไป และมาตั้งคำถามว่าความเป็นประชาธิปไตยคืออะไร และอยู่ ณ จุดไหน ในเมื่อท้องถิ่นจีนเองก็มีการเลือกตั้งทั้งจากโดยตรง และโดยอ้อม ไล่ระดับจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหน่วยที่เล็กที่สุดไล่เรียงกันขึ้นไป และให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ระดับชั้นใหญ่กว่ารับรอง แต่งตั้ง กันเป็นทอดๆ ไป ซึ่งอาจจะไม่ใช่การเลือกตั้งบริหารท้องถิ่นแบบที่ไทยเราใช้กัน หรือไม่ใช่การเลือกตั้งผู้นำประเทศที่



ประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิเลือกตั้งพร้อมกัน และจะผิอะไรที่ผู้นำทั้งในหน่วยงานท้องถิ่น และหน่วยงานราชการเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ ก็เพราะพรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด และมีสาขามากที่สุดในประเทศจีน ไม่ใช่ว่าผู้เขียนมาเรียนที่ประเทศจีนจนคลั่งไคล้ในลัทธิคอมมิวนิสต์จีนเข้าแล้ว แต่การเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์จีนไม่ใช่แค่มีเงินและลงเลือกตั้งแล้วได้เป็นผู้บริหาร แต่ต้องได้รับการคัดกรองมาเป็นอย่างดี และผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูงก็ต้องผ่านบริหารเมืองมาแล้วในหน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่ามณฑลมานับครั้งไม่ถ้วน ผ่านประสบการณ์การทำงานในสาขางานบริหารราชการมาอย่างยาวนาน

นอกจากนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจีนก็มีความอิสระในการดำเนินงานของตนเอง สามารถจัดเก็บภาษีได้เอง ไม่ว่าจะเป็นภาษีทรัพย์สินที่อยู่อาศัย House Property Tax ภาษีการใช้ที่ดินในเขตเมือง City and Township Land Tax ภาษีการครอบครองที่เพาะปลูก Farmland Occupation ภาษีโฉนด Deed Tax ภาษีที่ดิน Land Appreciation Tax ภาษียานพาหนะและเรือ Vehicle and Vessel ภาษียาสูบ Tobacco Tax ภาษีระเบียบการริเริ่มการลงทุนในสินทรัพย์ถาวร Fixed Assets Investment Orientation Regulation Tax²⁰ มีงบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อบริหารท้องถิ่นของตัวเองได้ โดยไม่ต้องนั่งรอนงบประมาณจากส่วนกลาง และสามารถนำเองประมาณนี้ไปสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ให้สวัสดิการสาธารณสุข จัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย และยังสามารถแบ่งให้ประชาชนผู้ไปทำการเกษตร การค้า การพาณิชย์และอุตสาหกรรม ผ่านธนาคารที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นเจ้าของ จนถึงสามารถส่งนักลงทุนในท้องถิ่นออกไปลงทุนยังต่างประเทศตามนโยบายกลยุทธ์เดินออกไป Go out strategy policy 走出去战略政策 ได้อีกด้วย ซึ่งเป็นปัจจัยให้ประเทศจีนสามารถพัฒนาและขึ้นมาเป็นมหาอำนาจได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว อีกทั้งท้องถิ่นจีนยังมีอำนาจในการบริหารงานตำรวจ ศาล และอัยการอีกด้วย

²⁰ นอกจากนั้นท้องถิ่นจีนจัดเก็บภาษีและแบ่งให้กับรัฐบาลกลาง (Sharing Taxes) อันได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม VAT โดย 75% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 25 % เป็นของท้องถิ่น / ภาษีธุรกิจ Business Tax และ ภาษี การสร้างและบำรุงเมือง City Maintenance and Construction Tax ในส่วนที่ได้รับจากกรรมรถไฟ และสำนักงานของธนาคารและบริษัทประกันภัย จะถูกแบ่งให้รัฐบาลกลาง 50% และรัฐบาลท้องถิ่น 50% / ภาษีกิจการ Enterprise Tax 60% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 40 % เป็นของท้องถิ่น / ภาษีเงินได้บุคคล Individual Income Tax 60% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 40 % เป็นของท้องถิ่น / ภาษีทรัพยากร Resource Tax ที่ได้รับจากบริษัทกิจการน้ำมันจะถูกแบ่งให้รัฐบาลกลาง 50% และรัฐบาลท้องถิ่น 50% / ภาษีแสตมป์ Stamp Tax 97% เป็นของรัฐบาลกลาง และ 3% เป็นของท้องถิ่น (ทิเบตได้รับการยกเว้นในการจัดเก็บภาษี Custom Duty ภาษีมูลค่าเพิ่ม VAT ภาษีการบริโภค Consumption Tax และ ภาษีนอกจากนี้จะถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลของมณฑลปกครองตนเองทิเบตและเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นทิเบตทั้งหมด) นอกจากนั้นยังมี ส่วนภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเองได้แก่ ภาษีศุลกากร Custom Duty ภาษีการบริโภค Consumption Tax ภาษียานพาหนะ Vehicle Tonnage Tax, Liu Zuo, Tax System of the People's Republic of China (中国税制) (北京: 中国税务出版社) , p 207-209.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

นอกจากนั้น การแยกประเภทของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นของจีนก็มีความน่าสนใจที่ไทยสามารถนำไปปรับใช้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการแยกท้องถิ่นที่มีชนกลุ่มเผ่า เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติในรูปแบบของหน่วยการปกครองตนเอง (Autonomous) สามารถใช้ได้ทั้ง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้หรือไม่ หรือรูปแบบของหน่วยการปกครองเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่ส่งเสริมให้เมืองนั้น มีความคล่องตัวในการบริหาร รองรับโครงสร้างพื้นฐานและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่ม มูลค่าการลงทุนในประเทศ ไทยจะพอมิทางที่จะพัฒนาหน่วยงานท้องถิ่นได้เช่นนี้หรือไม่ หรือเราจะยอมหยุดที่เดิม และรอให้มังกรตัวใหญ่ขยับตัวแต่เพียงฝ่ายเดียว

บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจ, <http://www.bangkokbiznews.com>

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับประวัติศาสตร์จีน. (2550). ปักกิ่ง: วิทยาลัยภาษาจีนปักกิ่ง มหาวิทยาลัยครุ

หนานจิง, มหาวิทยาลัยครุอันสุย, สุขภาพใจ,

ธรรมนูญของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน(constitution of the communist party of china 中国共产党张正)

ผู้จัดการออนไลน์, <http://www.manager.co.th/China/>

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน

วิกิพีเดีย, http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_China.

Chen Guoquan. (2010). *Academic Material in Modern Chinese Public Administration subject*. In James Sutherland, **The Ten-Year Century: Explaining the First Decade of the New Millenium.**

Chen Guoquan & Huang Zhenwei. *Local Government Innovation Reserch: Hot Topic and Prospects. Journal of Zhejiang University* (Humanities and Social Sciences).

Chen Guoquan & Huang Zhenwei. (2009). *shan zheng fa zhan de luo ji* (Logic of the Developing Good Governance), jing ji she hui ti zhi bi jiao (shuang yue kan). Comparative of Economic and Social organization. (Bimonthly Publication).

Liao HuaYing. (2007). 中国文化概况=A Glimpse of Chinese Culture. พิมพ์ครั้งที่ 7 (Beijing: Foreign Language Teaching and Research Press.

Liu Zuo, Tax System of the People's Republic of China (中国税制) (北京: 中国税务出版社)



ความเป็นไปได้ในการจัดอาหารอินทรีย์ให้นักเรียนประถม

โรงเรียนเอกชนในกรุงเทพมหานคร

คนางค์ คันธมธูรพจน์*

บทคัดย่อ

การผลิตและการบริโภคอาหารทั่วโลกเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีความยั่งยืนมากขึ้น ผู้บริโภคต้องการอาหารที่มีความปลอดภัยต่อสุขภาพ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การบริโภคอาหารกลางวันของโรงเรียนเอกชนชั้นประถมใน กรุงเทพมหานคร และเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำอาหารอินทรีย์จัดเป็นอาหารกลางวันในโรงเรียน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน ทำการวิจัยเชิงคุณภาพกับผู้บริหารโรงเรียนและวิจัยเชิงปริมาณกับผู้ปกครองนักเรียนชั้นประถม

ผลการวิจัยพบว่าทั้งโรงเรียนและผู้ปกครองนักเรียนชั้นประถม มีความเต็มใจปรับเปลี่ยนเอาอาหารอินทรีย์มาจัดอาหารกลางวันให้นักเรียนเพราะดีต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามโรงเรียนยังมีความกังวลว่าจะไม่สามารถจัดหาอาหารอินทรีย์ที่เพียงพอกับความต้องการทั้งเชิงปริมาณและชนิดของอาหาร สำหรับผู้ปกครองของเด็กประถมในโรงเรียนเอกชนนั้นกำลังซื้ออาหารอินทรีย์ที่มีราคาแพงและยอมจ่ายในราคาที่สูงขึ้น แต่ยังคงการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับอาหารอินทรีย์และราคาที่ต้องจ่ายเพิ่ม

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้ผู้บริหารโรงเรียนทำสัญญากับเกษตรกรใกล้กรุงเทพมหานคร เช่น ไร่ปลูกกรัก กลุ่มเกษตรกรสนามชัยเขตจังหวัดฉะเชิงเทรา และกลุ่มเกษตรกรวังน้ำเขียวจังหวัดนครราชสีมา เพื่อส่งอาหารอินทรีย์ให้กับโรงเรียน และให้จัดกิจกรรมการเยี่ยมชมฟาร์มกับผู้ปกครองและนักเรียน เพื่อให้นักเรียนเรียนรู้ถึงแหล่งที่มาของอาหาร ซึ่งมีหลายประเทศทำแล้วประสบความสำเร็จ

คำสำคัญ: อาหารอินทรีย์/ โรงเรียนเอกชน/ นักเรียนประถม

* อาจารย์ ดร., ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



Introducing Organic Food to Private Primary Schools in Bangkok *

Kanang Kantamaturapoj**

Abstract

The global food provision and consumption has been changed into more sustainable direction. The general patterns of change include an increasing consumer demand for safe and healthy food which is produced in an environmentally friendly way. The objectives of this study are to investigate current situation of primary school lunch and to evaluate feasibility in having organic lunch in school. Qualitative and quantitative research methodology was applied to study school and parents of primary school students.

The study found that both providers (schools) and consumers (parents) are willing to change to more sustainable food. For providers, the school executives believe that changing to organic food will bring about better consequences to health and the environment. However, they are concerned about lack of organic food in terms of variety and quantity. For consumers, the parents have purchasing power and likely to accept organic food for their children. However, the parents need to receive more information about organic food and price difference.

This study suggests two recommendations to introduce organic food to school. Firstly, the school must contract organic food suppliers near Bangkok to supply organic food to school once a week and use organic food to cook for student at least 2 days a week. Secondly, the school executives must set up farm visit activities with local supplier. Parents and students should visit the farm to learn about how foods are produced. Many counties worldwide supply local organic food to school and succeed in more sustainable food transition in school setting.

Keywords: Organic Food/ Private School/ Primary Student

* This research project is supported by Mahidol University. The author highly expresses gratitude to Dr. Suwit Wibulpolprasert for his consultation and valuable hints during the period of study

** Lecture, Ph.D., Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University



Introduction

In the past, human produced food around their houses and consumed food that gathered or produced around their area. Thus, they knew sources of food. However, mode of food production and consumption has been dramatically changed all around the world since last few decades (Oosterveer, 2005). The mode of food production is now separated from the mode of consumption (Giddens, 1990). Consequently, people no longer know the sources of food. They don't know how foods are produced and transported to them. In additions, foods nowadays are related health risks, such as pesticide residue, mad cow disease, bird flu, melamine contamination, etc. Unknown of sources of food and emergence of new food diseases make consumers feel uncertain about safety of their intakes. The consumers do not trust safety of food in the markets and they feel more worried when the scientists cannot explain about new food borne. This phenomenon is called "risk society" which explains that nowadays (food) risks are global, systemic, unpredictable and infinite (Beck & Willms, 2004). The consequences of food provisioning to health and environmental issues are in the contemporary discussion of global researches (O'Doherty et al., 2001; Oosterveer, 2005).

As a result of the above concerns, many consumers around the world seek for sustainable foods that are safe for human and the environment. Organic food is one option for consumers who need to avoid food risks since organic food is non-chemical. Therefore, it is safe for both farmers and consumers' health. It is also good for the environment due to no chemical contamination to the environment. In additions, organic farming needs intensive workforce to grow up and protect the products. As a result, the communities around the farm are indirectly benefited by employment.

In Bangkok, organic foods are available in some distribution channels like supermarkets, specialized shops, and restaurants. In order to increase level of sustainable food consumption, sustainable food must be provided in the distribution channels that fit urban consumers' lifestyle. The literature review shows that a profile of actual purchasers of organic produce include female, with children and having a higher level of income (Kantamaturapoj, 2012). FAO (2013) also found that families are often introduced to organic food with the arrival of a baby. The US supermarket sales of organic baby food increased nearly 2,200 percent between 1989 and 1995 - from \$1.1 million to \$25.1 million (Bocchi, Spigarolo, Sarti, & Nölting, 2009). In additions, Løes and Nölting (2009) noted that households with children under 18 are more likely to purchase organic produce.

Since the parents care about food that their kids eat, there is an attempt in many countries to introduce organic food in schools for the students. Italy has become a pioneer in Europe to use organic and local products in school meals (Vallianatos, Gottlieb, & Haase, 2004). In Italy, the municipalities design an organic school meal system (Gidlöf & Retta Belay, 2011). The municipalities (in particular in the Northern and Central part of Italy) frequently introduce organic products in their menus (Vallianatos et al., 2004). In Copenhagen partly organic food is delivered to all public schools and the goal is to reach a point where 75 percent of the products used are organic (Rittem, 2014). In Norway, organic food was introduced in the schools either by



fruit and milk schemes, or by the schools' own initiative (Vallianatos et al., 2004). In Germany, the cities of Munich and Nuremberg have launched initiatives for promoting organic school food in the context of becoming eco-cities model. The city-state of Berlin is frontrunner in organic school food at the regional level. At the national level, a programmer has been supporting the introduction or increased use of organic produce for kindergartens and school canteens since 2004 (กรมวิชาการเกษตร, 2553).

There is no evidence about organic food for students in Thailand. What is missing in the existing literature is detailed information about the ways in which Thai parents think about organic food provisioning in schools and how do they respond to the greater availability of more sustainable food in school. This study therefore investigates the pattern of sustainable food in the lunch for students and evaluates the possibilities to introduce organic food into schools in Bangkok. The result of this study can fill existing gaps in the literature on organic food provision in school setting in urban Thailand.

Theoretical Framework

An integrative theory of consumer behaviour, "Social Practice Approach" (SPA), is a conceptual framework in this study. To understand consumer behaviour, a multi-dimensional perspective that includes internal and external elements: motivations, attitudes and values, contextual or situational factors; social influences; personal capabilities and habits are needed (Stern, 2000). This argument supports the choice of integrative theories of consumer behaviour in providing the theoretical framework for this study. The assumption is that consumers are influenced by both sides; by psychological mechanisms (attitudes) and by changes in society (the social structure or system of provision). Thus, the social practice approach is used as the methodological basis of this study. The content of this social practice approach is elaborated below.

The social practice model was developed as a consumer oriented approach within environmental sociology. The model builds on the assumption that individual subjectivity is mediated through social interactions (Giddens, 1984). Social interactions are what give individuals access to language, inter-subjective interpretation, meaning and knowledge. Green products and services are embedded in socio-technical networks that embrace specific groups of producers, retailers, consumers and numerous other relevant actors in the food supply chain. To understand why, how, and to what extent people accept new products within their daily domestic routines, one has to study the ways in which these socio-technical devices are produced, made available, acquired and used by different groups in the chains of production and consumption (Spaargaren, 2003). Social structures are reproduced by knowledgeable and capable agents who are able to provide comments, reasons, and explanations for what they are doing and how they are doing it. The general principle of treating people as responsible human is also relevant for issues of 'green lifestyles' and sustainable consumption patterns. Using these concepts Giddens (1984) constructed a model of the interconnections between ordinary everyday routine actions and social institutions. Individual and collective agencies are the result of complex patterns of social interaction, social regulation, and social reproduction.

Giddens' social practice theory had been caught in the dualism between structure (objectivism) and agency (subjectivism) (**Figure1**). For social practice theory, the concentration on agency leads to a concept of the social as the sum of individual actions, and hence to the inability to define any limitations on action (voluntarism) and blindness to the ways in which social structures limit agents' capacities (subjectivism).

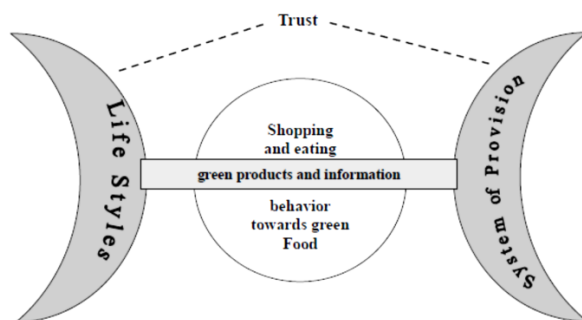


Figure 1 The Social Practice Approach

The social practice approach examines the opportunities for reducing the overall environmental impact of normal daily routines. The model analyses the process of reducing the environmental impact of consumption in distinct domains of social life through the intentional actions of knowledgeable and capable agents making use of the possibilities offered to them by a specific system of provision (Spaargaren, 2003).

To operationalize social practice approach for this study, both individual and structure are assessed. The private school structures are assessed in order to explore the possibility to introduce organic food lunch into the schools. The individual included the parents of primary school students in Bangkok. The parents' individual factors such as knowledge, awareness, and experience of sustainable food are investigated.

Study Area and Research Methodology

The study area of this research is restricted in urban part of Bangkok. At the moment, there is a gap between mode of food production and mode of food consumption. Most of foods are produced in the rural area and consumers (the primary students in private schools in this case) in the urban area only see ready-to-eat food in the school canteen. They do not see and do not know how foods are produced, transported, and cooked to them. Moreover, there are many food scandals which make the parents who have little children are more concerned about safety of food that their children eat when going outside home. This is especially true for the families that have high purchasing power. This study is therefore focused on selected private primary schools in Bangkok in order to investigate the possibility to introduce organic food lunch to the private primary school students whose parents are highly concerned about safety of food and have purchasing power to pay for higher cost of (more) safe and sustainable food. These target groups are likely to change their consumption practice into more sustainable direction.

This study uses a combination of qualitative and quantitative research methods. Different methods are carefully selected to address the different research questions. Qualitative methods such as observation and in-depth interview were used in the early stage of study to explore current situation of school lunch. These were followed by a questionnaire survey with 400 parents of private primary school students in Bangkok in order to find out the possibility to introduce sustainable food lunch to the private school.

Due to the previous study (Chouichom, Liao, & Yamao, 2013), the major distribution channels of organic food include supermarket (mainstream) and specialized shop (niche market). Therefore, urban area or inner Bangkok in this study refers to the administrative boundary that many supermarkets are located. The private schools in this area can easily access to organic food in the available markets. It is also expected that the parents of students have experienced in seeing sustainable food in the mainstream market. According to BMA data center (Bangkok Metropolitan Administration, 2005), large department stores are mostly located in Pathumwan, Bangrak, Ratchathewi, Klong Toey, and Wattana District. Therefore, the boundary of urban Bangkok in this study includes the area within these 5 districts. According to Office of the Private Education Commission (2009), there are 44 private schools in these 5 districts that provide study in elementary level. Total five of the largest school of each district were selected to study. The sample size was calculated according to Yamane (1967) equation. The sample size for more 8,092 population is 382 (5% precision levels where confidence level is 95% and $P = 0.05$). The questionnaire survey was conducted with 400¹ parents of five private primary school students (80 respondents x 5 schools; see **Table 1**) to examine the most preferably organic food program and their willingness to pay. The screening questions will be conducted after getting a result from observation and interview to test whether the parents really know about lunch of their children. Only the parents who pass the screening questions will be selected to respond the questionnaire.

Findings and Discussions

1. School Lunch in Private School in Bangkok

The private elementary schools set up similar lunch program for students. Normally, the school staffs cook for young students such as level 1, 2, and 3 while the upper level students can buy and select food at the canteen. Source of food of all schools are the same. Fresh foods such as vegetable and fruit are from nearby fresh market. Meat products are from large supplier such as CP. No organic food is currently supplied to any school. It is interesting to note that some schools have contracted food supply from the parents of the students to guarantee the availability of food. For food from the

¹ Yamane equation
$$n = \frac{N}{1+N(e)^2}$$

When n = number of samples

N = number of population

e = deviation



market, the school representatives are not sure about the origin of food but they believe that they clean vegetable/ meat well enough before cooking. Thus, they think it is safe for the students.

Table 1 Selected Schools in this Study

No.	School	District	Number of Students	Number of Samples
1	A	Klong Toey	1,216	80
2	B	Bang Rak	2,995	80
3	C	Pathumwan	866	80
4	D	Ratchathewi	1,517	80
5	E	Wattana	1,498	80
TOTAL			8,092	400

Table 2 perception of current lunch pattern and possibility to introduce organic food in school

School	A	B	C	D	E
Perception to current lunch pattern	+	+	+	-	+
Possibility to introduce organic food to school lunch	+	+	+	++	-

Remark: 1) Perception to current lunch pattern + refers to already satisfy/ - refers to need to improve

2) Possibility to introduce organic food to school lunch ++ refers to high possibility/ + refers to possible/ - refers to unlikely to occur

Regarding the food selection, nutrition and safety are the common priorities of five selected cases. Some school concerns about quality, calorie, and the student's preference. Cost of lunch of all selected cases is included in the school fee and ranged between 50 - 70 Baht per person per one lunch.

Most of schools strongly believe that they already provide the best food for the students. However, most schools agree that organic food is good for students' health and the school executives are eager to change for better quality of the students. If the supplies of organic food are guaranteed, they would be pleasure to cook organic food for students. Since they have more than thousand students, they need to shop large amount of food



every day, most of foods are bought from nearby markets which do not sell any organic food. Also, the cost of organic food is high so the school executives have to consider carefully before making decision. The perception of current lunch pattern and possibility to introduce organic food in school are shown in **Table 2**.

2. Parent's preference on food for students

In general, the awareness of parents toward school lunch included safety, nutrition, and freshness. Parents normally satisfied with current school lunch because it is clean and convenience. The survey found that most of the respondents satisfied with the current school lunch because it is clean and safe as well as convenience. Some respondents did not satisfy with the current school lunch. Most of the respondents would accept organic food provision in school if the price is not much different from then conventional lunch while some of them would like to change to organic food although they have to pay more. The respondents who are still not sure with organic food provision in school need more information about organic food and would like to know about the exact price that they have to pay for organic food. This study found that parents of private primary school students demand for more safe food and they are willing to pay for higher price of organic food due to high purchasing power. Most of the respondents are willing to pay 16 – 30 percent higher than conventional cost (**Figure 2**). It is likely to introduce organic food to school channel. However, the food providers (schools or suppliers) need to disseminate the information about benefit of organic food and the reason why parents need to pay more before the transition. **Figure 3** provides overall parents' acceptance of organic food.

Conclusion and Recommendation: from farm to school

The study found that both sides; providers (schools) and consumers (parents) are willing to change to more sustainable food. Regarding food provision, the private schools in Bangkok are autonomous in making decision on school lunch. The school executives believe that changing to organic food will bring about better consequences to health and the environment. However, they are concerned about lack of organic food variety and insufficient organic food supply. For consumer side, the parents of private primary school have purchasing power and likely to accept organic food for their children. However, the parents need to receive more information about organic food and price difference.

This study therefore suggests 2 recommendations to introduce organic food to school. Firstly, the school must contract organic food suppliers/ producers near Bangkok to supply organic food to school once a week and use organic food to cook for the student at least 2 days a week. There are some organic food suppliers near Bangkok who already provide deliver service such as “Rai Pluke Rak” in Ratchaburi Province, “Sanam Chai Ket Farmer Group” in Chachoengsao Province, and “Wang Nam Kiew Farmer Group” in Nakhonratchasima Province. Since the supply of organic food is still low in Thailand and most of organic suppliers already deliver organic food once a week to the customers in Bangkok, this study recommends the school to contract organic food



once a week and provide organic food to the students only 2 days a week in the beginning stage. In Piacenza, Italy the local farmers tender to supply local organic food to school. However, several factors hamper a broad utilization of organic school food even in Italy. The main constraints are economy; premium prices, lack of extra funding, pressure to reduce public costs, and logistics; lack of appropriate products, products not always available (Bocchi et al., 2009). In Los Angeles, USA there is an innovative program called “CSA in the Classroom.” A CSA, or Community Supported Agriculture program, has generally been characterized as an arrangement in which a local-area farmer sells subscriptions to urban residents who periodically receive a box of farm items based on what has been harvested that week. To participate, these subscribers are willing to pay six months or even a year in advance, a strategy that can provide a crucial source of revenue for the local farmer. The CSA in the Classroom program varies insofar as the “subscriber” is the school district and the box is delivered to different schools and classrooms each week. (Vallianatos et al., 2004).

Secondly, the school executives must set up farm visit activities with local supplier. Parents and students should visit the farm to learn about how foods are produced. Many counties worldwide supply local organic food to school and succeed in more sustainable food transition in school setting. The students in Widney High School in Los Angeles were ready to hear a class presentation in nutrition education. The students were presented with a box of fruits and vegetables that had been delivered that morning from a farm at the urban edge of the huge Southern California metropolitan region. The fruits and vegetables had been picked the previous day and dropped off at the classroom by the farmer. A lesson had been prepared by the teacher that included not only an understanding of where the food came from but also the value of farm-fresh food. Some students had never previously seen some of the greens that were provided. Teachers from some of the other participating schools also described that the class was much better than just talking about what healthy is (Vallianatos et al., 2004).

Figure 2 Percent of accepted price difference between organic and conventional lunch

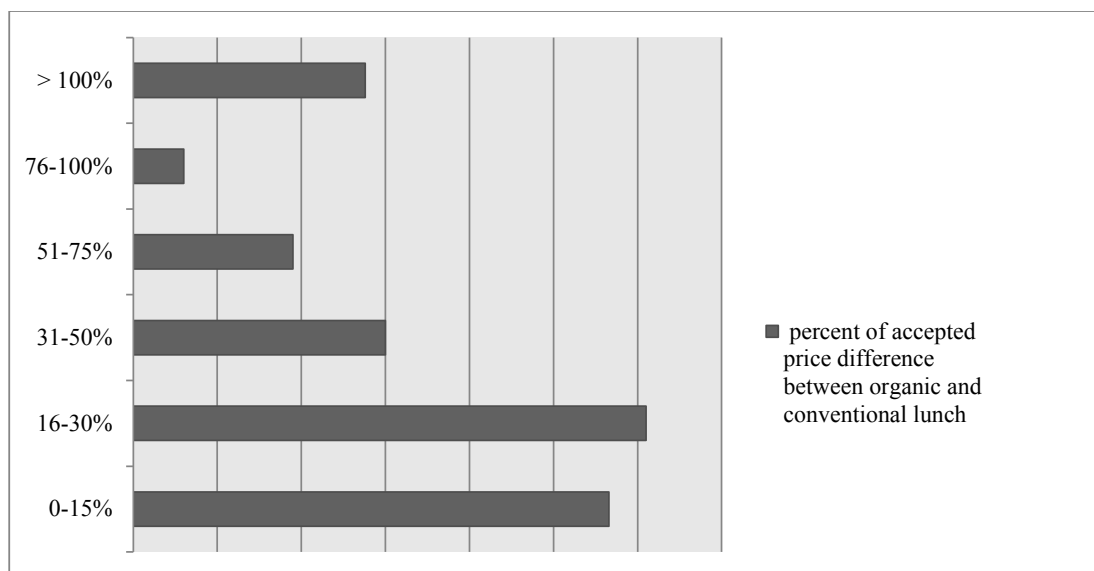
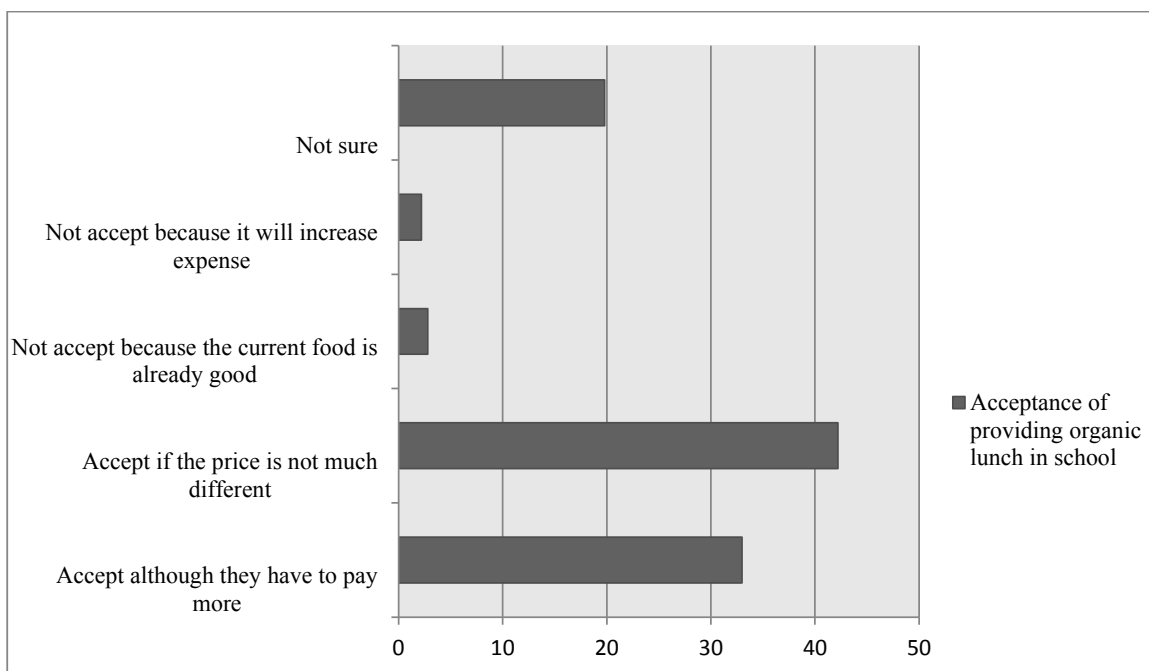


Figure 3 Parents' acceptance of organic food in school





Due to the findings of this study and literature reviews of the successful cases around the world, contracting local producers to supply organic food to schools and setting up farm visit activities would increase sustainable food consumption in Thailand as well.

References

- กรมวิชาการเกษตร(2553). การรับรองมาตรฐานการผลิตพืชอินทรีย์. Retrieved 1 กันยายน, 2557, from http://gmis.doa.go.th/~organic/form/report_3_no_session.php
- Bangkok Metropolitan Administration. (2005). Bangkok Administration Retrieved 19 June 2009 <http://203.155.220.118/info/success/answers.asp>.
- Beck, U., & Willms, J. (2004). *Conversations with Ulrich Beck*. Polity.
- Bocchi, S., Spigarolo, R., Sarti, V., & Nölting, B. (2009). *Organising supply chains of organic products for Italian school meals-The case of the province and of the city of Piacenza*. Paper presented at the Providing organic school food for youths in Europe. Proceedings of the iPOPYP seminar held at the BioFach February 20th.
- Chouichom, S., Liao, L. M., & Yamao, M. (2013). *General View Point, Perception and Acceptance of Organic Food Products Among Urban Consumers in the Thai Marketplace. Sustainable Food Security in the Era of Local and Global Environmental. Change* (pp. 187-201): Springer.
- FAO IFAD WFP. (2013). **The State of Food Insecurity in the World: the dimension of food security**. Rome: FAO.
- Giddens, A. (1984). **The constitution of society: Outline of the theory of structuration**: University of California press.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*: Polity Press.
- Gidlöf, L., & Retta Belay, H. (2011). **Habits related to television, computer games and eating among school children in a rural and an urban area of Thailand**. Uppsala University.
- Kantamaturapoj, K. (2012). **Sustainable food consumption in urban Thailand: an emerging market?** : Wageningen University.
- Løes, A.-K., & Nölting, B. (2009). *Organic school meal systems—towards a more sustainable nutrition. Agronomy Research*, 7(Special issue II), 647-653.
- O'Doherty, J., Larsen, K., Molgaard, H. N., Andersen, J., Tingstad, A., Marckmann, P., O. F. a. h. h. P. o. t. E. (2001). *Organic Foods and human health: Proceedings of the European Conference*. Paper presented at the Organic food and farming towards partnership and action in Europe, Copenhagen.
- Office of the Private Education Commission. (2009). Private School Statistic. Retrieved 2 October, 2012, from <http://www.opec.go.th/sthiti-rongreiyn-xekchn>
- Oosterveer, P. (2005). **Global food governance**: Wageningen Universiteit.
- Ritter, M. (2014). *Situation of Pesticide Contamination in the Environment*. Paper presented at the the 3rd Pesticide Alert Network Conference, Bangkok.



- Spaargaren, G. (2003). **Sustainable consumption: a theoretical and environmental policy perspective**. *Society & Natural Resources*, 16(8), 687-701.
- Stern, P. (2000). *New environmental theories: toward a coherent theory of environmentally significant behavior*. *Journal of social issues*, 56(3), 407-424.
- Vallianatos, M., Gottlieb, R., & Haase, M. A. (2004). *Farm-to-School strategies for urban health, combating sprawl, and establishing a community food systems approach*. *Journal of Planning Education and Research*, 23(4), 414-423.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก

กัมปนาท พรพรมวินิจ*

เกษมชาติ นเรศเสนีย์**

บุญเรือง ศรีเหรียญ***

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงไปปรับใช้กับเทศบาลในภาคตะวันออกของประเทศไทย โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง 30 คน จากเทศบาล 3 กลุ่มคือ กลุ่มนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี กลุ่มประธานหรือรองประธานสภา และกลุ่มปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาล ผลการศึกษาพบว่าเทศบาลในภาคตะวันออกได้นำแนวคิดของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาชุมชนโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการช่วยเหลือตัวเองได้ และได้พัฒนาแนวคิดนี้เพื่อใช้กับเทศบาลอื่นๆ ในระยะยาวต่อไป

คำสำคัญ: นโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง/ เทศบาลในภาคตะวันออก

* รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

** อาจารย์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

*** อาจารย์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์



Community Development Policy Implementation Based of the Principle of Sufficiency Economy Philosophy of the Municipalities in the Eastern Region of the Country

Kampanart Pornpromvinnij^{*}

Kasemchart Naresenie^{**}

Boonrueng Sriharun^{***}

Abstract

The objectives of this research are to study the policy of community development the Municipalities of the Eastern this research is the sampling groups to the 30 people 3 selected groups namely mayors or Deputy mayors, President or Vice President of the council and municipal clerks The results show that the 3 selected groups implemented the sufficiency Economy Policy by unitizing the rescues in the community in order to make people self-reliant and development the concept to be used in the municipalities in the long rum.

Keywords : Community-based Development Policy/ The Philosophy of Sufficiency Economy

บทนำ

การพัฒนาชุมชนเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้มีความเสมอภาคกัน ซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยปี พ.ศ. 2552 โดยให้กรมการพัฒนาชุมชนมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมของประชาชน สนับสนุนให้มีการจัดทำและใช้ประโยชน์ข้อมูลสารสนเทศ พัฒนาการศึกษา การวิเคราะห์ศึกษา จัดทำยุทธศาสตร์ชุมชนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนานุเคราะห์ที่เกี่ยวข้องในการ

^{*} Valaya Alongkorn Rajabhat University

^{**} Lecturer, Valaya Alongkorn Rajabhat University

^{***} Lecturer, Valaya Alongkorn Rajabhat University



พัฒนาชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนมีฐานรากที่มีความมั่นคง มีเสถียรภาพและมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน (กรมการพัฒนาชุมชน, 2555) ระบบการปกครองของประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาในภาครัฐบาลภายใต้ระบบโครงสร้างของ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่มีพันธกิจหลากหลายรูปแบบซึ่งเกิดขึ้นจากระเบียบ ข้อกำหนดทางราชการ การเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการผลิต การเคลื่อนย้ายข้อมูล ข่าวสาร เงินทุน สินค้า และทรัพยากรมนุษย์ ทำให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นมาของประชาชนในเขตชนบท (Anderson & Seymour, 1961; Warkov. French, Wendell & Cecil, 1978) โดยหลักการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคนั้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนในหลายๆ ด้าน โดยหลักการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อสนองหลักคิดในการพัฒนาชุมชนในเรื่องการปรับตัวในปัจจุบันในความเป็นจริงของชีวิตไม่ว่าเราจะเผชิญวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540) หรือไม่ก็ตาม เราต้องปรับตัวอยู่เสมอชีวิตจึงจะดำรงอยู่ได้ และดำรงอยู่อย่างมีความสุข สภาพสังคมโลกเปลี่ยนแปลงเร็ว เพราะความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สภาพสังคมไทยก็ปรับตัวและเปลี่ยนแปลงเร็วตามไปด้วย เราไม่ปรับตัวเองก็ไม่ได้แล้ว จะอยู่ลำบาก กับสภาพสังคมไทยในปัจจุบันเราจะปรับตัวเองกันอย่างไรบ้าง ในภาคการเมืองการปกครองซึ่งเป็นผู้นำสังคม ภาคราชการ องค์กรต่างๆ จะคิดเหมือนเดิมและจะทำอย่างเดิมต่อไปอีกไม่ได้ นอกจากต้องมีความเสมอภาคทั่วถึง และเท่าเทียม ในเรื่องของโอกาสแล้ว ต้องมีคุณภาพด้วย ระบบเศรษฐกิจ ควรเป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง บนรากฐานศักยภาพแต่ละชุมชน ผลิตเพื่อบริโภคเองเป็นหลัก เหลือจึงจำหน่ายแจก การศึกษา เน้นคุณภาพ คิดเป็น มีทักษะปฏิบัติได้จริง ทั้งทักษะอาชีพและทักษะชีวิต มีจิตวิญญาณของการเรียนรู้และพัฒนาตนเองตลอดชีวิต และมีความเสมอภาค มีความเท่าเทียมในโอกาส การขนส่ง ทุกชุมชนมีโอกาสเข้าถึงสะดวก รวดเร็ว ราคาถูก เพียงพอ เน้นระบบขนส่งมวลชน เพื่อลดความสูญเสียและฟุ่มเฟือยโดยใช่เหตุ การสื่อสาร ซึ่งไม่เพียงการสื่อสารส่วนบุคคลเท่านั้น การสื่อสารมวลชน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งหลาย ไม่เพียงเป็นแค่สื่อที่ทั่วถึง ควรให้ความสำคัญกับคุณธรรม จริยธรรมของสื่อ มุ่งยกระดับคุณภาพประชาชนด้วย การสาธารณสุข ที่เน้นการป้องกันและสร้างสุขภาพ นำการซ่อมสุขภาพ มีการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีคุณภาพ สวัสดิการสังคม มีการกระจายรูปแบบให้หลากหลายมากขึ้น ไม่ใช่เพียงเรื่องของการเจ็บป่วย เรื่องการประกันชีวิตการประกันภัย เรื่องการฌาปนกิจ หรืออื่นใดที่มีอยู่ในสังคมไทยขณะนี้เท่านั้น อาจมีรูปแบบใหม่ที่มุ่งใจให้คนประพฤติทำคุณ ประโยชน์ให้แก่สังคมและประเทศชาติ เป็นต้น

ซึ่งนโยบายสำคัญยิ่งประการหนึ่งของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้แก่ การสนับสนุนให้ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ที่ราชอาณาจักรได้พัฒนาเจริญก้าวหน้าไปตามแนวทางซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นและบังเกิดผลสนองนโยบายส่วนกลางในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นซึ่งยังล้าหลังในความเจริญเนื่องจากอยู่ในเขตทุรกันดารและห่างไกล รัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมเป็นพิเศษเพื่อให้สามารถเร่งรัดการพัฒนาได้โดยด่วนที่สุด ด้วยเหตุผลเพื่อการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ เข้าไปเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่ง ด้วยบทบาทของการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนี้ถือได้ว่าเป็นการเสริมโครงการพัฒนาจากส่วนกลาง โดยอาศัยกำลังสมทบจากท้องถิ่นทั้งในด้านกำลังคนและกำลังเงิน อย่างไรก็ตามภาระด้านการเงินส่วนใหญ่เป็นของส่วนกลางในรูปงบประมาณอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน นโยบายพัฒนาภาคตะวันออก มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ และมีลูกทางที่จะสามารถพัฒนาออกไปได้อย่างกว้างขวาง

ในปัจจุบันเทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญที่สุด นอกจากเทศบาลซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วแล้ว การที่ประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ในด้านจัดหาบริการสนองความต้องการของประชาชนในเมือง ผลของการพัฒนาประเทศย่อมเป็นการกระตุ้นให้เมืองต่างๆ ขยายตัวออกไปเป็นเงาตามตัว เป็นภาระของเทศบาลที่จะต้องจัดหาบริการและสาธารณูปการต่างๆ ให้เพียงพอ สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่ยังไม่ใหญ่พอที่จะจัดเป็นเมืองได้ ก็มีภาระหน้าที่ในการสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งอยู่ในระดับกิ่งชนบทกิ่งเมืองเช่นเดียวกัน สุดท้ายสิ่งที่มีความสำคัญและมีบทบาท คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องสร้างความเข้มแข็ง ต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลรวมถึงการมีผู้นำที่มีความคิดสร้างสรรค์ (creative leader) มีความสามารถในการบูรณาการเชื่อมโยงกิจกรรมเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศจนถึงระดับของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เข้ากับเศรษฐกิจโลก รวมทั้งจะต้องมีความสามารถในการส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งการปฏิบัติตามกฎระเบียบภายใต้กรอบของเขตการค้าเสรีอาเซียน ด้วยการยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนผ่านมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีผลลัพธ์เป็นรูปธรรมสอดคล้องกับข้อสรุปที่ว่า “ชุมชนท้องถิ่นคือฐานของประเทศ”

ดังนั้น การศึกษายานศึกษาได้ศึกษารูปแบบและลักษณะของการบริหารสาธารณะแนวใหม่ที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่ชุมชนท้องถิ่นที่ทำการศึกษา โดยจะต้องมีความสอดคล้องต่อการบริหารการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภารกิจบทบาทหน้าที่และสามารถน่านโยบายของท้องถิ่นนั้นๆ มาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดเพื่อที่จะสามารถนำ



นโยบายการพัฒนาชุมชนไปปฏิบัติได้จริงไปปฏิบัติตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงที่เป็นเป้าหมายของการศึกษาในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายการพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียง
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียง
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียง

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานโยบายการพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียง ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) กับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อให้ทราบถึงประเด็นของการศึกษาในรายละเอียดที่สำคัญ และมีความครอบคลุมในเนื้อหาสาระสำคัญที่ทำการศึกษาอย่างครบถ้วน จึงได้ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ได้รายละเอียดชัดเจน

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อยู่ในพื้นที่ จำนวน 10 แห่ง ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว ผู้ศึกษา ได้กำหนดตัวการศึกษาจะมีความถูกต้อง และน่าเชื่อถือเนื่องจากการกำหนดประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญต้องชัดเจน ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีสุ่มแบบเจาะจง หรือเรียกว่า “การสุ่มแบบใช้เกณฑ์ผู้ศึกษา” (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2548) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นตามกรอบแนวคิดการศึกษา เพื่อให้ได้ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่เป็นผู้กำกับดูแลและผู้บริหาร เป็นผู้ที่จะให้สัมภาษณ์เชิงลึก จำแนกแหล่งข้อมูล ได้ 3 กลุ่ม จำนวน 30 คน คือ กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ในเขตเทศบาล

นครและเทศบาลเมืองในพื้นที่จังหวัดของภาคตะวันออก จำนวน 10 แห่ง โดยการเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ในพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษานโยบายการพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว ผู้ศึกษาใช้การศึกษาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพควบคู่กัน โดยใช้เชิงปริมาณเป็นหลัก ดังนั้นเครื่องมือศึกษา ที่ผู้ศึกษาใช้ในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ จากตัวแปรที่ใช้ศึกษา ซึ่งมีผลกระทบต่อความสามารถในประสิทธิผลการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก ทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ นโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจพอเพียง และการพัฒนาชุมชน ถูกนำมาตั้งเป็นคำถามปลายเปิด (Open-ended Questionnaire) จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ร่วมคิดชอบโดยตรงในฐานะที่ท่านเหล่านั้นเป็นผู้สร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ นายกเทศมนตรี หรือ รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล และปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาล จำนวน 30 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการจัดเก็บข้อมูลจะดำเนินการโดยผู้ศึกษาจัดเก็บด้วยตัวเองและมีผู้ช่วยศึกษา ในการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ที่วัดผลของการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก ซึ่งผู้ศึกษามีขั้นตอนในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึก (In-Depth) ที่มีรายละเอียดชัดเจนสามารถนำมาวิเคราะห์เชิงตรรกะ (Analytic Induction) และสามารถขยายของค์ความรู้โดยอาศัยการวิเคราะห์ตรรกะ โดยผู้ศึกษาจะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่ได้ตั้งคำถามไว้ล่วงหน้า (The Interview Guide) แล้วนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละประเด็นที่ต้องการหาคำตอบและตามกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเก็บข้อมูลจากผู้บริหารเทศบาล และนักบริหารงานเทศบาล ในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในพื้นที่จังหวัดของภาคตะวันออก จำนวน 10 แห่ง ในพื้นที่ 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว



การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญของแบบสอบถามมาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูลเหล่านั้นอีกครั้งหนึ่ง และแบบสัมภาษณ์โดยวิเคราะห์ตีความ และเปรียบเทียบจากการฟังบันทึกเทปซ้ำ แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมารวบรวมจัดระบบให้เป็นหมวดหมู่ นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาสรุปหาใจความสำคัญโดยตีความหมาย และแยกแยะข้อมูลที่มีความหมายเดียวกันอยู่ในแนวเรื่องเดียวกัน การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

1. ผู้ศึกษามีวิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาที่ได้จากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร วารสาร และคำถามที่ได้จากปลายเปิดของแบบสอบถามโดยจะใช้ทั้งการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analysis Induction) ที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกตใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัยโดยตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์
2. ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา
3. การหาข้อสรุป การตีความ และการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการศึกษา (Conclusion Interpretation and Verification)

ผลการศึกษา

1. การนำนโยบายพัฒนาชุมชน ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก พบว่า

(1) การน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในกลุ่มเทศบาลพื้นที่ภาคตะวันออก ได้ยึดกรอบแนวทางของความพอประมาณ ความสมดุลสมผล การมีคุณธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตมาใช้ในการกระบวนการบริหารจัดการในทุก ๆ ด้าน ตามภารกิจงาน

(2) ผู้บริหารในกลุ่มประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพื้นที่ภาคตะวันออก โดยให้ผลการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ นั้น พบว่า มีนโยบายน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาขับเคลื่อนในหน่วยงาน โดยการน้อมนำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ประกาศเป็นนโยบายในการบริหารจัดการองค์กรมีการแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อรับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรขององค์กรด้วยการประชุมชี้แจงประจำเดือน และการจัดฝึกอบรม ทั้งนี้เพื่อสร้าง

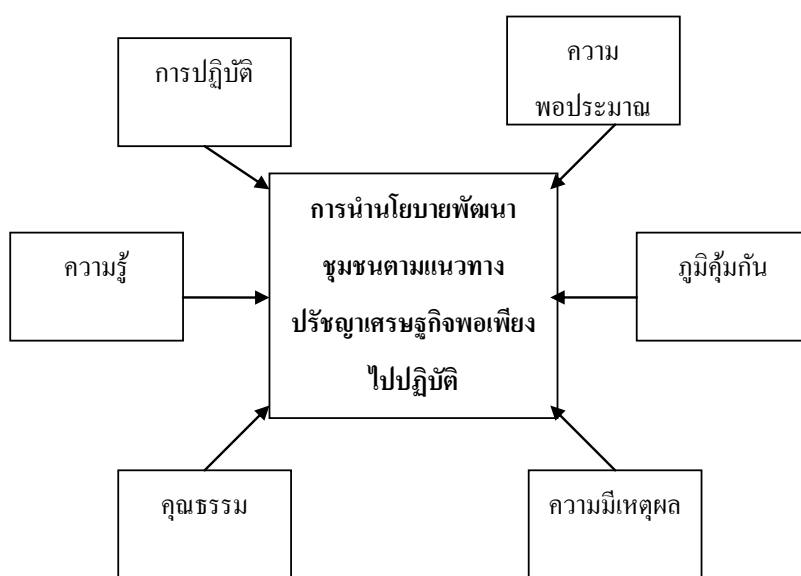
คำนึงทำให้เกิดขึ้นในองค์กร และเกิดการขับเคลื่อนนโยบายด้านจิตสำนึกร่วมกันของมวลสมาชิกทุกระดับ รวมถึงมีการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการในภารกิจหลักของหน่วยงาน

(3) ผู้บริหารในกลุ่มปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาลพื้นที่ภาคตะวันออก โดยให้ผลการนํานโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ นั้น พบว่า การบริหารงานบุคคลได้มีการจัดวางระบบการบริหารงานบุคคล โดยยึดหลักระบบคุณธรรมตั้งแต่กระบวนการสรรหา การพัฒนา การรักษาไว้ และการใช้ประโยชน์ของพนักงาน เพื่อสรรหาคณบดีมีความสามารถ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ ของพนักงานตามความเหมาะสม การสร้างความรู้สึ และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กร รวมถึง การใช้ประโยชน์จากพนักงานโดยยึดหลัก ความรู้ความสามารถตามความชำนาญและเชี่ยวชาญ การปฏิบัติงานที่ทดแทนกันได้เพื่อลดงบประมาณ ในการสรรหาคณะกรเพิ่มเติม ส่วนการส่งเสริม สนับสนุนผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินการกิจขององค์กร โดยประกอบด้วยภาคประชาชน หน่วยงานส่วนราชการองค์กร และพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้มีการบริหารจัดการระบบภาคร่วมพัฒนา การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การติดตามประเมินผลความสำเร็จในการนํานโยบายของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในภาพรวม เพื่อการสะท้อนกลับไปสู่การปรับปรุงนโยบายขององค์กร

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการนํานโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลภาคตะวันออกทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่าง ได้นำเอาปัจจัยที่มีผลต่อแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ เนื่องจากปัจจุบันมีการนำเอาทรัพยากรมาใช้จนหมด และไม่มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียน ทำให้ความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด ไม่รู้จักความพอเพียง ไม่รู้จักพึ่งตนเอง ไม่จัดสรรบริหารทรัพยากรที่ตนมีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นการนำเอาแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้จึงเป็นแนวคิดที่มีการจัดสรรทรัพยากรที่อยู่มา หมุนเวียนใช้ให้เกิดประโยชน์ ทำให้คนรู้จักพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจุบันประชาชนได้อพยพเข้าไปทำงานในเมืองกันมากขึ้น ละทิ้งการทำกรเกษตร ไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม แทน ทำให้ประชาชนขาดรายได้ที่จะเลี้ยงชีพและเกิดปัญหาชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ ดังนั้นจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างบางกลุ่มได้นำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต เพราะประชาชนจะได้มีชีวิตแบบพออยู่พอกินสมควรแก่สภาพในระดับที่ประหยัด ไม่อดอยาก และเลี้ยงตนเองได้ แม้จะอยู่ในฤดูกาลใดก็ตาม สามารถที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. แนวทางการปรับปรุงปัจจัยที่มีผลต่อการนํานโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกยึดเป็นภารกิจ สำคัญในการนํานโยบายหลัก

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชฯ มาปรับใช้กับการบริหารจัดการหน่วยงานเทศบาล โดยกำหนดให้มีแผนและมีวิธีการที่เป็นรูปธรรม มีช่วงระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน และให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีการ ติดตามผลและรายงานความก้าวหน้าเป็นระยะๆ ต่อ คณะรัฐมนตรี จะเป็นส่วนหนึ่งที่ น่าจะทำให้เกิด การบริหารจัดการประเทศในภาพรวมเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ โปร่งใส สุจริต และยึดหลักคุณธรรม ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อประชาชน สังคม และประเทศโดยรวมสรุปดังนี้



ภาพที่ 1 แนวทางการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก

1. แนวทางการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติในความพอประมาณมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีโดยการ รู้จักตนเอง ความสามารถ และศักยภาพ เช่น คว้าเรามีความสามารถอะไรบ้าง หรือเริ่มทำจากงานอดิเรกในการเพิ่มรายได้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก อาทิถ้าทำการเกษตรในการปลูกอ้อยได้ดี ก็ควรปลูกขายใกล้บ้านแบบเล็กๆ ก่อน หรือถ้ามีความรู้ในการเกษตรในการปลูกอ้อย อาจเป็นต้นแบบในการเรียนรู้ก็ได้ ส่วนการใช้จ่ายควรใช้จ่ายอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงความจำเป็น เป็นต้น

2. แนวทางการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติในความมีเหตุผลมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีควรมีการปฏิบัติต่อผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายอย่างมีเหตุผล เช่น การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และสม่ำเสมอให้แก่ทุกองค์กร การบริหารจัดการที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การปฏิบัติต่อผู้บริหารและข้าราชการ รวมทั้งประชาชนเสมือนคนในครอบครัว พร้อมทั้งช่วยพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

3. แนวทางการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติในภูมิคุ้มกันมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดี ควรยึดหลักธรรมาภิบาล มีการควบคุมภายในและการบริหารที่ดี เตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง และหาแนวทางแก้ไขอย่างเหมาะสม เชื่อมโยงการทำงานกับหน่วยงาน และองค์กรต่างๆ รวมถึงการจัดให้มีระบบที่ช่วยในการตรวจสอบการทำงานทั้งภายในและภายนอก เพื่อทำหน้าที่หาวิธีป้องกันการรั่วไหลที่เกิดจากการปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ในองค์กรและชุมชน พร้อมทั้งกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาล ซึ่งการบูรณาการกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันที่สามารถป้องกันองค์กรต่างๆ จากผลกระทบภายนอกในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม เป็นต้น

4. แนวทางการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติในความรู้มาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดี โดยมีการแผนการจัดการความรู้ที่ได้จากกระบวนการจัดการความรู้และการบริหารการเปลี่ยนแปลงคณะทำงานพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้ร่วมกันกำหนดกิจกรรมการจัดการความรู้ ระยะเวลา ตัวชี้วัด เป้าหมายของตัวชี้วัด กลุ่มเป้าหมาย และผู้รับผิดชอบ เพื่อให้การดำเนินงานการจัดการความรู้เป็นไปอย่างครบถ้วน และมีประสิทธิภาพโดยเทศบาลกำหนดกิจกรรมในแผนการจัดการความรู้ใน ปีถัดไปอย่างต่อเนื่อง

5. แนวทางการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติในคุณธรรมมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดี โดยการบริหารงานด้วยหลักธรรมาภิบาล การดำเนินตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้คุณธรรม และจริยธรรมขององค์กรและชุมชนโดยการเอาใจใส่ต่อผลกระทบที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดให้มีโครงการส่งเสริมให้องค์กรและชุมชนเป็นคนดี

6. แนวทางการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติในการปฏิบัติมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีทางเทศบาลตำบลได้เข้าไปศึกษาข้อมูลปัญหาและร่วมเรียนรู้กันชาวบ้านและชุมชน โดยได้วางเป้าหมายที่จะทำให้หมู่บ้านและชุมชนเป็นต้นแบบของแหล่งศึกษา หรือแหล่งเรียนรู้การพัฒนาชุมชนด้วยการประยุกต์ใช้ปรัชญา



เศรษฐกิจพอเพียงที่มีความสมดุลมั่นคงและยั่งยืน โดยได้ประสานความร่วมมือในการพัฒนาชุมชนร่วมกับทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืนนั่นเอง

อภิปรายผลการศึกษา

1. การนำนโยบายพัฒนาชุมชน ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออก พบว่า การน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรและการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในกลุ่มเทศบาลพื้นที่ภาคตะวันออก ได้ยึดกรอบแนวทางของความพอประมาณ ความสมดุลสมผล การมีคุณธรรม และความรู้ คุณธรรมมาใช้ในการกระบวนการบริหารจัดการในทุก ๆ ด้าน ตามภารกิจงาน ผู้บริหารในกลุ่มประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพื้นที่ภาคตะวันออก โดยให้ผลการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติดังนี้ พบว่า มีนโยบายน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาขับเคลื่อนในหน่วยงาน โดยการน้อมนำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ประกาศเป็นนโยบายในการบริหารจัดการองค์กรมีการแต่งตั้งคณะทำงาน สอดคล้องกับงานศึกษาของพิมพ์ แสนมะโน (2551) ได้ทำการศึกษาบทบาทของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผลจากการศึกษาสรุปได้ดังต่อไปนี้ 1) ในพื้นที่ของเทศบาลตำบลสันกำแพง องค์กรการบริหารส่วนตำบลร่องวัวแดงและองค์การบริหารส่วนตำบลแช่ช้าง พบว่า ในภาพรวมมีการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน ในรูปแบบที่เน้นหนักไปทางส่งเสริมการประกอบอาชีพและการส่งเสริมการทำบัญชีรวมทรัพย์ในครัวเรือน 2) บทบาทของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชนด้านผู้เอื้อกระบวนการ (Facilitator) มากที่สุด ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริมการปฏิบัติงานพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงคือ 1) งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ 3) การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสำหรับการปฏิบัติงานตามนโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายสร้างความรู้ความเข้าใจ ให้กับบุคลากรขององค์กรด้วยการประชุมชี้แจงประจำเดือน และการจัดฝึกอบรม ทั้งนี้เพื่อสร้างค่านิยมให้เกิดขึ้นในองค์กร และเกิดการขับเคลื่อนนโยบายด้านจิตสำนึกร่วมกันของมวลสมาชิกทุกระดับ รวมถึงมีการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการในการกิจหลักของหน่วยงาน ผู้บริหารในกลุ่มปลัดเทศบาล หรือ

รองปลัดเทศบาลพื้นที่ภาคตะวันออก โดยให้ผลการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัตินั้น พบว่า การบริหารงานบุคคลได้มีการจัดวางระบบการบริหารงานบุคคล โดยยึดหลักระบบคุณธรรมตั้งแต่กระบวนการสรรหา การพัฒนา การรักษาไว้ และการใช้ประโยชน์ของพนักงาน เพื่อสรรหาคนที่มีความสามารถ ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ ของพนักงานตามความเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรัก และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กร รวมถึง การใช้ประโยชน์จากพนักงานโดยยึดหลัก ความรู้ความสามารถตามความชำนาญและเชี่ยวชาญ การปฏิบัติงานที่ทดแทนกันได้เพื่อลดงบประมาณ ในการสรรหาบุคลากรเพิ่มเติม ส่วนการส่งเสริมสนับสนุนผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจขององค์กร โดยประกอบด้วยภาคประชาชน หน่วยงานส่วนราชการองค์กร และพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้มีการบริหารจัดการระบบภาคีร่วมพัฒนา การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมมีการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการน้อมนำของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในภาพรวม เพื่อการสะท้อนกลับไปสู่การปรับปรุงนโยบายขององค์กร

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติผลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลภาคตะวันออกทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มตัวอย่างได้นำเอาปัจจัยที่มีผลต่อแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ เนื่องจากปัจจุบันมีการนำเอาทรัพยากรมาใช้จนหมด และไม่มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียน ทำให้ความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด ไม่รู้จักความพอเพียง ไม่รู้จักพึ่งตนเอง ไม่จัดสรรบริหารทรัพยากรที่ตนมีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด สอดคล้องดังงานศึกษาของชมลดา จันทรสาขาและคณะ (2546) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติกรณีศึกษา: หมู่บ้านที่ได้รับมาตรฐานการบริหารจัดการกองทุนระดับที่ 1 (AAA) อำเภอพรหมบุรี จังหวัดสิงห์บุรี” กาหนดกรอบแนวคิดเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย ฐานะทางการเงิน การประกอบอาชีพ ภาระหนี้ ความรู้ในการประกอบอาชีพ วิจารณ์ญาณในการใช้เงิน การมีส่วนร่วมของสมาชิก และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกองทุน 2) ปัจจัยภายนอกผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยภายในมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติไม่แตกต่างกันใน 13 หมู่บ้านที่ศึกษา ส่วนปัจจัยภายนอกมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 13 หมู่บ้าน แตกต่างกัน ไปบ้าง โดยเฉพาะปัจจัยคณะกรรมการกองทุน ในแต่ละหมู่บ้านมีศักยภาพแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจุบันประชาชนได้อพยพเข้าไปทำงานในเมืองกันมากขึ้น ละทิ้งการทำเกษตร ไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมแทน ทำให้ประชาชนขาดรายได้ที่จะเลี้ยงชีพและเกิดปัญหาชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ ดังนั้นจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กลุ่มตัวอย่างบางกลุ่มได้นำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต เพราะประชาชนจะได้มีชีวิตแบบพออยู่พอกินสมควรแก่สภาพใน



ระดับที่ประหยัด ไม่ค่อยอยากและเลี้ยงตนเองได้ แม้จะอยู่ในฤดูกาลใดก็ตาม สามารถที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. แนวทางการปรับปรุงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายพัฒนาชุมชนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงใต้เป็นการกิจ สำคัญในการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชฯ มาปรับใช้กับการบริหารจัดการหน่วยงานเทศบาล โดยกำหนดให้มีแผนและมีวิธีการที่เป็นรูปธรรม มีช่วงระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน สอดคล้องกับงานศึกษาของนัฐพงษ์ พรพัฒน์ เวทย์ (2547) ศึกษาเรื่อง การประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงกับภาคธุรกิจค้าปลีก เป็นการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดของกลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกที่มีการใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินธุรกิจ และกลุ่มตัวอย่างบุคคลทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาถึงความแตกต่างกันทางแนวความคิดของกลุ่มตัวอย่างทั้งสอง ในการให้ความสำคัญต่อบ้างปัจจัยที่มีผลต่อธุรกิจค้าปลีกด้วยตัวแบบ Analytic Hierarchy Process: AHP เพื่อการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและดำเนินนโยบายเพื่อความเข้าใจในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงแก่ผู้ประกอบการ ทั้งในภาคธุรกิจค้าปลีกและภาคธุรกิจอื่น ผู้ศึกษาได้ทำการสร้างปัจจัยอันมีผลต่อเป้าหมายหลักคือ การเป็นธุรกิจค้าปลีกที่มีการเจริญเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน โดยปัจจัยทั้งห้าปัจจัย ได้แก่ ผลตอบแทนจากการประกอบการที่สูง ความเสี่ยงจากการประกอบการที่ต่ำ ยอดขายสินค้าจากธุรกิจที่สูง การโฆษณาประชาสัมพันธ์ธุรกิจให้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง และเงินทุนในการประกอบการที่สูง รวมถึงแนวคิดในการดำเนินธุรกิจอันประกอบด้วยแนวคิดทุนนิยมและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกที่มีการใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นให้น้ำหนักความสำคัญกับปัจจัยยอดขายสินค้าสูงเป็นอันดับแรก และมีความเห็นว่าการจะทำให้ธุรกิจของตนมียอดขายสินค้าสูงนั้น สามารถบรรลุได้ด้วยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมากกว่าแนวคิดทุนนิยม ส่วนกลุ่มตัวอย่างบุคคลทั่วไปให้น้ำหนักความสำคัญกับปัจจัยอัตราผลตอบแทนสูงเป็นอันดับแรก และมีความเห็นว่าการจะได้มาซึ่งอัตราผลตอบแทนสูงจะสามารถบรรลุได้ด้วยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมากกว่าแนวคิดทุนนิยมและให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีการ ติดตามผลและรายงานความก้าวหน้าเป็นระยะๆ ต่อ คณะรัฐมนตรี จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เกิด การบริหารจัดการประเทศในภาพรวมเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ โปร่งใส สุจริต และยึดหลักคุณธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน สังคม และประเทศ สอดคล้องกับนัฐพงษ์ ทองภักดี (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารการพัฒนา: บูรณาการตามกรอบปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สรุปประเด็นการประยุกต์เพื่อบริหารการพัฒนา ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปในประเด็น”เน้นคนให้พอเพียง” ดังนี้การบริหารการพัฒนาสมัยใหม่ เน้นที่การพัฒนาคน หลักของ

ปรัชญาสามารถเป็นแนวทางการชี้นำพฤติกรรมของคนที่เหมาะสมได้ ดังนั้นจุดสำคัญของการประยุกต์ไม่ว่าเป็นการบริหารระดับใด คือ ทำให้คนมีความพอเพียง โดยใช้หลักของปรัชญาเป็นแนวทางลักษณะสำคัญ คือ 1) พอประมาณ: รายจ่ายสมดุลกับรายรับ ซึ่งควรพิจารณาทั้งด้านรายรับและรายจ่ายโดยทั่วไปจะพบว่า การดูแลด้านรายจ่ายจะสามารถควบคุมได้ง่ายกว่าการเพิ่มรายรับ รวมถึงมีความเสี่ยงน้อยกว่าเพราะสามารถจะพิจารณาด้วยตนเองได้ว่ารายจ่ายใดสามารถลดได้โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น 2) มีเหตุผล: มีความรอบคอบในการใช้จ่าย ไม่ใช้จ่ายเกินศักยภาพ ใช้จ่ายของคุ้มค่า ไม่เป็นผู้บริโภคนิยม 3) ภูมิคุ้มกัน: การมีเงินออม มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เพราะจะทำให้มีผู้ช่วยเหลือยามยาก รวมทั้งการดูแลสุขภาพเพื่อลดความเสี่ยงจากโรคภัยไข้เจ็บ 4) ความรู้คู่คุณธรรม: มีความรอบรู้ในการใช้ชีวิตและการงาน ประกอบอาชีพที่สุจริตด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ใช้สติปัญญาในการตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นมีข้อเสนอแนะดังนี้คือ

1. เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือควรมีมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจให้ผู้นำชุมชนและประชาชนให้ความสำคัญ และสนับสนุนการปฏิบัติตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การตั้งหน่วยงานหรือองค์กรกลางประจำชุมชน หรือหมู่บ้าน เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
2. เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือควรมีการสร้างเครือข่ายชุมชน และผู้นำ ชุมชน เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์จากการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปฏิบัติแล้ว เพื่อหาจุดเด่นจุดด้อย ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ไข โดยการรวมเป็นองค์ความรู้ (KM) ให้เครือข่ายและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาค้นคว้า
3. เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือควรมีการส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง โดยการประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน การจัดทำโครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน
4. ควรจัดการอบรมหรือการประชุมให้ความรู้ และการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชน
5. ควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง รวมทั้งวิเคราะห์หาจุดอ่อน และจุดแข็งของผลการดำเนินงานเพื่อนำมาปรับปรุง หรือเพิ่มเติมในส่วนที่ยังเป็นข้อบกพร่อง เช่น งบประมาณในการดำเนินงาน วิทยากรที่ช่วยแนะนำ เป็นต้น



6. ควรจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความรู้ และพัฒนาแนวคิดตามเศรษฐกิจพอเพียง ให้แก่ชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม และนำไปปฏิบัติได้จริงในการดำเนินชีวิต โดยการส่งเสริมการรวมกลุ่มอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้ชุมชน ให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้

บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2555). การขับเคลื่อนการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่ชุมชนท้องถิ่น. กลุ่มงานส่งเสริมการบริหารจัดการชุมชน.
- ชลดา จันทรสาขา และคณะ. (2546). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ กรณีศึกษา :หมู่บ้านที่ได้รับมาตรฐานการบริหารจัดการกองทุนระดับที่ 1 (AAA) อำเภอพรหมบุรี จังหวัดสิงห์บุรี. ภาคนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเงินการคลัง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ณัฐพงษ์ ทองภักดี. (2542). เศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ = Economics of public policy. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ) : โครงการส่งเสริมและพัฒนาเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ณัฐพงษ์ พรวัฒนเวทย์. (2547). การประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงกับภาครัฐกิจค้าปลีก. ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิมพ์ แสนมะโน. (2551). บทบาทของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการส่งเสริมเศรษฐกิจ พอเพียงในพื้นที่อำเภอสันกำแพงจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม. (2538). ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.
- Anderson, T. & Seymour, W. (1961). **Organizational Size and Functional Complexity: A Study of Administration in Hospitals.** (n.d.)
- Warkov, French, Wendell & Cecil, (1978). **Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement.**



เนहरूกับนโยบายอาวุธนิวเคลียร์ของอินเดีย ค.ศ. 1947-1964

สุรัตน์ โหระชัยกุล*

บทคัดย่อ

ในวันที่ 15 กันยายน ปี 2013 รัฐบาลอินเดียได้ประกาศให้โลกทราบถึงความสำเร็จในการทดสอบ ‘อัคนี 5’ (Agni 5) ครั้งที่ 2 ระเบิดคือแรงจูงใจเบื้องหลัง ‘อัคนี 5’ ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดขีปนาวุธบรรทุกหัวรบนิวเคลียร์ที่ล้ำสมัยสุดของอินเดียนับตั้งแต่การทดลอง ‘ปฤถวี’ (Prithvi) ครั้งแรกในปี 1988 แม้คำแถลงการณ์การทดลองขององค์การวิจัยและพัฒนาการป้องกันประเทศ (Defence Research and Development Organisation) ของอินเดียไม่ได้ระบุชื่อประเทศจีนแม้แต่ครั้งเดียว แต่นักวิเคราะห์ก็สรุปอย่างทันควันว่า ‘อัคนี 5’ เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของกองทัพอินเดียให้ทัดเทียมจีนตามหลักทฤษฎีการป้องปราม (Deterrence Theory) ข้อสรุปเช่นนี้ไม่ถูกต้องทั้งหมด แท้จริงแล้ว อินเดียมีเจตนาพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ก่อนจีนจะปฏิวัติในปี 1949 หรือก่อนสงครามจีน-อินเดีย ในปี 1962 ปัจจัยหลักที่ทำให้อินเดียคิดเรื่องนิวเคลียร์คือความปรารถนาที่จะเป็นมหาอำนาจ ผู้นำอินเดียมองว่า นิวเคลียร์ทั้งในแง่พลังงานและสรรพาวุธจะพินาศศักดิ์ศรีของอินเดียในเวทีโลกที่ถูกทำลายล้างจากการตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษเป็นเวลาเกือบสองศตวรรษได้ ดังนั้น ปัจจัยจีนจึงเป็นเพียง ‘ความชอบธรรม’ เสริมให้อินเดียครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ บทความนี้อธิบายพัฒนาการนโยบายอาวุธนิวเคลียร์นับตั้งแต่ปี 1947 เมื่ออินเดียได้รับเอกราชและขวาทะลาเลนเนห์รู (Jawaharlal Nehru) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรกของอินเดีย จนถึงปี 1964 ที่เนहरूถึงแก่อสัญกรรม แม้ว่าในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษดังกล่าว อินเดียยังไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ครอบครองและมีความกำกวมเกี่ยวกับนโยบายอาวุธนิวเคลียร์ แต่พัฒนาการยุคดังกล่าวสำคัญยิ่งต่อการเข้าใจจุดกำเนิดของนโยบายอาวุธนิวเคลียร์อินเดีย และพฤติกรรมนิวเคลียร์อินเดียในภายภาคหน้า บทความนี้เน้นอธิบายวิวัฒนาการนโยบายอาวุธนิวเคลียร์อินเดียผ่านการตัดสินใจของเนहरूในบริบทการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ

คำสำคัญ : การต่างประเทศอินเดีย/ การเมืองภายในอินเดีย/ นโยบายอาวุธนิวเคลียร์ของอินเดีย/
เนहरू/ สงครามเย็น

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ และผู้อำนวยการศูนย์อินเดียศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Nehru and India's Nuclear Weapons Policy, 1947–1964

Surat Horachaikul*

Abstract

On September 15, 2013, the Indian government announced that it successfully tested 'Agni 5' for a second time. What are the motives behind 'Agni 5,' India's most advanced nuclear-capable missile since India first tested 'Prithvi' in 1988? Though the official statement of India's Defence Research and Development Organisation does not mention China even once, analysts hastily concluded that 'Agni 5' was needed to match India's military capability to that of China in line with the deterrence theory. This conclusion is not entirely correct. India has been intent on developing nuclear weapons even before the Chinese revolution in 1949 or the China–India war in 1962. The principal factor underlying India's nuclear policy is its aspiration to be a great power. Indian leaders saw nuclear technology as a source of both energy and armaments that would rebuild India's dignity on the world stage after the damage done by British colonialism for nearly two centuries. Therefore, the China factor serves only as additional 'legitimacy' for India to possess nuclear weapons. This article explains the development of nuclear weapons policy from 1947 when India gained independence and Jawaharlal Nehru became the first Prime Minister until 1964 when Nehru died. During these nearly two decades, India had no nuclear weapons and its nuclear weapons policy remained obscure, yet the period is vital for comprehending not only the birth of India's nuclear weapons policy but also its nuclear behavior in the future. This article situates Nehru's policy decisions on this issue within the context of domestic and international politics during the period.

Keywords: India's Foreign Relations/ Indian Domestic Politics/ India's Nuclear Weapons Policy/ Nehru / The Cold War

* Assistant Professor, Department of International Relations, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University and Director, Indian Studies Center of Chulalongkorn University

อินเดียอิสระที่มีทรัพยากรอันล้นเหลือจักเป็นคุณประโยชน์ใหญ่หลวงแก่โลกและมนุษยชาติ
อินเดียจะสร้างความแตกต่างให้แก่โลกได้อยู่เสมอ ด้วยว่าชะตาชีวิตให้เราทำแต่เรื่องใหญ่ๆ ...

(Jawaharlal Nehru, 1939 in S. Gordon, 1995, p. 1)

ทราบใดที่โลกยังคงประกอบขึ้นด้วยโครงสร้างคั้งที่เป็นอยู่ ทุกประเทศจำเป็นต้องประดิษฐ์และใช้ประดิษฐ์
กรรมทางวิทยาศาสตร์ล่าสุดเพื่อปกป้องตนเอง ข้าพเจ้าไม่สงสัยเลยว่าอินเดียจะพัฒนาการวิจัยทาง
วิทยาศาสตร์ และหวังว่านักวิทยาศาสตร์อินเดียจะใช้พลังปรมาณูเพื่อประโยชน์เชิงเสริมสร้าง ทว่าหากถูก
ข่มขู่ อินเดียย่อมต้องพยายามปกป้องตนเองด้วยทุกวิถีทางที่มีอยู่ ข้าพเจ้าหวังว่าอินเดียจะหลีกเลี่ยงการใช้
ระเบิดปรมาณูเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ

(Jawaharlal Nehru, 1946 in Perkovich, 2001, p. 14)

ก. เกริ่นนำ

ในวันที่ 15 กันยายน ปี 2013 อินเดียได้ประกาศให้โลกทราบถึงความสำเร็จในการทดสอบ
‘อัคนี 5’ (Agni 5) ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดขีปนาวุธบรรทุกหัวรบนิวเคลียร์ที่มีแสนยานุภาพล้ำ
สมัยที่สุดของอินเดียนับตั้งแต่การทดลอง ‘ปฤถวี’ (Prithvi) ครั้งแรกในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ปี 1988
อะไรคือแรงจูงใจเบื้องหลัง ‘อัคนี 5’ ที่มีพิสัยไกลถึง 5,000 กิโลเมตร และบรรทุกน้ำหนักได้
1,360.78 กิโลกรัม แม้ค่าแถลงการณ์การทดลองขององค์การวิจัยและพัฒนาการป้องกันประเทศ
(Defence Research and Development Organisation, DRDO) ไม่ได้ระบุชื่อประเทศจีนแต่ครั้ง
เดียว (DRDO, 2013) แต่สื่อมวลชนและนักวิเคราะห์จำนวนมากไม่น้อยก็รีบสรุปอย่างทันควันว่า ‘อัคนี
5’ เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของกองทัพอินเดียให้ทัดเทียมจีนตามหลักทฤษฎีการป้อง
ปราม (Deterrence Theory) (ดูตัวอย่าง เช่น Dash, 2013) การคิดเช่นนี้คงไม่ถูกต้องทั้งหมด แท้จริง
แล้ว อินเดียคิดเรื่องอาวุธนิวเคลียร์ก่อนจีนจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี 1949 ซึ่งเป็นจีน
เดียวกันกับที่ทำสงครามกับอินเดียในปี 1962 ปัจจัยที่ทำให้อินเดียคิดเรื่องนิวเคลียร์คือความ
ปรารถนาที่จะเป็นมหาอำนาจ ผู้นำอินเดียมองว่า นิวเคลียร์ทั้งในแง่พลังงานและสรรพาวุธจะฟื้นคืน
ศักดิ์ศรีของอินเดียที่ถูกทำลายล้างจากการตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษเป็นเวลาเกือบสองศตวรรษได้
ดังนั้น ไม่ว่าปัจจัยจีน หรือปัจจัยอื่นใด ล้วนเป็นเพียงส่วนที่ช่วยเสริม ‘ความชอบธรรม’ ให้อินเดีย
ครอบครองนิวเคลียร์เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร บทความนี้ต้องการอธิบายพัฒนาการอาวุธ
นิวเคลียร์นับตั้งแต่ปี 1947 เมื่ออินเดียได้รับเอกราช และขวาทะลาไล เนห์รู (Jawaharlal Nehru)
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนแรกของอินเดีย จนถึง



ปี 1964 ที่เนห์รูถึงแก่อสัญกรรม แม้ว่าในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษดังกล่าว อินเดียยังไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ไว้ครอบครองและมีความกำกวมบางประการเกี่ยวกับนโยบายอาวุธนิวเคลียร์ แต่พัฒนาการยุคดังกล่าวสำคัญยิ่งต่อการเข้าใจจุดกำเนิดและพฤติกรรมนิวเคลียร์อินเดียในภายภาคหน้า บทความนี้เน้นอธิบายวิวัฒนาการอาวุธนิวเคลียร์อินเดียระหว่างปี 1947–1964 ผ่านการตัดสินใจของเนห์รูในบริบทการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ

ข. เนห์รู-บาบากับอาวุธนิวเคลียร์อินเดียในบริบทต่างประเทศแบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

แม้อินเดียจะได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี 1947 แต่ผู้นำอินเดียเริ่มคิดเรื่องนิวเคลียร์ครั้งแรกในทศวรรษ 1930 บรรดาภาส ณ ขณะนั้นทำให้คนเหล่านี้เริ่มมองเห็นแล้วว่า การปกครองของอังกฤษกำลังจะจบลงไม่ช้า และ ‘อินเดียอิสระ’ ที่จะกำหนดชะตากรรมด้วยตนเองก็ใกล้จะเป็นจริงแล้ว (Kapur, 2003: p. 19; Mathai, 2013, p. 6) แต่การแปลงความคิดไปสู่การปฏิบัติไม่เกิดขึ้นจนกระทั่ง โฮมิ เบฮงจีร์ บาบา (Homi Jehangir Bhabha) นักวิทยาศาสตร์ฟิสิกส์นิวเคลียร์ชาวอินเดีย ผู้ซึ่งเคยศึกษากับนักวิทยาศาสตร์ชื่อดังหลายคน ณ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (University of Cambridge) เดินทางจากอังกฤษกลับอินเดีย ระหว่างที่บาบาศึกษาอยู่ที่เคมบริดจ์ บาบาได้รับแรงบันดาลใจเรื่องฟิสิกส์นิวเคลียร์จากห้องปฏิบัติการวิจัยคาเวนดิช (Cavendish Laboratory) แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่ง ณ ขณะนั้นถือเป็นศูนย์ศึกษาฟิสิกส์นิวเคลียร์ที่ดีที่สุดในโลก บาบาจบการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิตด้านฟิสิกส์จากเคมบริดจ์ในปี 1935 แต่ใช้เวลาเกือบ 4 ปีเต็มเยือนสถาบันและห้องปฏิบัติการวิจัยที่มีชื่อเสียงในยุโรปก่อนจะกลับอินเดีย ในช่วง 4 ปีนี้ บาบามีโอกาสพบปะนักวิทยาศาสตร์ฟิสิกส์นิวเคลียร์ชื่อดังหลายคนโดยเฉพาะ นีลส์ โบห์ (Niels Bohr) เจมส์ แฟรงก์ (James Franck) และ เอนริโก เฟอร์มี (Enrico Fermi) ซึ่งไม่นานหลังจากนั้นทั้งสามคนก็จะมีส่วนร่วมสำคัญในการสร้างระเบิดปรมาณูของสหรัฐอเมริกาในโครงการแมนฮัตตัน (Manhattan Project) เมื่อกลับถึงอินเดียในปี 1939 บาบาได้รับตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิทยาศาสตร์อินเดีย (Indian Institute of Science) ในเมืองบังกาลอร์ (Bangalore) (ปัจจุบันเรียกว่า เบงกาลูรู (Bengaluru)) ก่อนจะเลื่อนตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์ในปี 1941 อีกสามปีต่อมา บาบาก็เริ่มดำเนินตามความฝันของตนที่จะเป็นนักวิทยาศาสตร์คนแรกของอินเดียที่ผลิตนิวเคลียร์เพื่อพลังงานและยุทธโธปกรณ์ (Abraham, 1998, pp. 34–43; Perkovich, 2001, p. 16) บาบาชักชวนให้ครอบครัวทาทา (Tata) ซึ่งนอกจากจะเกี่ยวข้องกับการครอบครัวบาบาแล้ว ยังประสบความสำเร็จด้านธุรกิจและมีความมั่งคั่งเป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ อุทิศทุนทรัพย์สร้างศูนย์วิจัยเพื่อศึกษาฟิสิกส์นิวเคลียร์ ตระกูลทาทาตอบสนองความประสงค์ของบาบาโดยใช้เงินกองทุน เซอร์ โดโรที ทาทา

(Sir Dorab Tata Trust) จัดตั้งสถาบันวิจัยทาตาเพื่อการวิจัยรากฐาน (Tata Institute for Fundamental Research) ในวันที่ 1 มิถุนายน 1945 ณ กรุงบอมเบย์ (Ganguly, 2000, p. 39)¹

หลังจากอินเดียได้รับเอกราชในปี 1947 บาบาก็หันไปหาเนห์รู นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนแรกของอินเดีย บาบาน้อมน้าวให้เนห์รูเห็นความสำคัญของการวิจัยนิวเคลียร์ นั่นคือ อย่างน้อยที่สุด พลังงานนิวเคลียร์จะทำให้การสร้างฐานอุตสาหกรรมเป็นไปได้ และในที่สุดก็จะช่วยแก้ไขปัญหาคาขาดแคลนที่แพร่กระจายทั่วอินเดียได้ นอกจากนี้เนห์รูจะชอบวิทยาศาสตร์เป็นการส่วนตัวดังที่ตนได้เลือกศึกษาวิทยาศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์แล้ว เนห์รูยังประทับใจความคิดของบาบาว่าด้วยการสร้างฐานอุตสาหกรรม (Ganguly, 2000, p. 39; Mathai, 2013, p. 6) เพราะตรงกับความตั้งใจของตน เนห์รูเชื่อด้วยว่า นิวเคลียร์จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศให้มีความรู้ด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ที่รวดเร็วและยั่งยืน (Mishra, 2011, p. 95) เนห์รูเห็นพ้องกับตรรกะของบาบาว่า ความชำนาญด้านนิวเคลียร์จะสำแดงให้โลกเห็น “ความองอาจทางปัญญา ความยิ่งใหญ่ และความทันสมัยของอินเดีย” ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด เนห์รูยังเห็นด้วยกับบาบาในโอกาสที่จะพัฒนานิวเคลียร์เพื่อเหตุผลทางการทหารด้วย (Perkovich, 2004, p. 183)

ในเดือนสิงหาคม ปี 1948 ความคิดของบุคคลทั้งสองก็แปรเป็นคณะกรรมการพลังงานปรมาณูอินเดีย (Indian Atomic Energy Commission) บาบาในฐานะประธานร่วมก่อตั้งคณะกรรมการฯ จึงผนวกงานที่ตนได้ริเริ่ม ณ สถาบันวิจัยทาตาเพื่อการวิจัยรากฐานเข้าไว้กับงานที่เนห์รูมอบหมาย (Perkovich, 2004, p.183; Ogden, 2011, p.290) ในวันที่ 3 มกราคม 1954 คณะกรรมการพลังงานปรมาณูอินเดียได้จัดตั้งสถานที่ทำการพลังงานปรมาณูตรอมเบย์ (Atomic Energy Establishment, Trombay ซึ่งหลังจากบาบาถึงแก่กรรมในปี 1966 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น ศูนย์วิจัยปรมาณูบาบา หรือ Bhabha Atomic Research Center) และในวันที่ 3 สิงหาคม ปี 1954 รัฐบาลได้สถาปนากรมพลังงานปรมาณู (Department of Atomic Energy) โดยมีบาบาคำรงตำแหน่งเลขาธิการ (Ray, 2013, p. 67) กรมดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อวิจัยและพัฒนาปรมาณูอย่างแข็งขัน ในฐานะนายกรัฐมนตรี เนห์รูคือตัวแสดงสำคัญด้านการเมืองเกี่ยวกับนโยบายและงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่บาบารับผิดชอบเรื่องราวเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ด้านการพัฒนานิวเคลียร์ บทบาทของบุคคลทั้งสองจึงสำคัญยิ่ง เพราะนอกจากทั้งสองจะเป็นผู้ริเริ่มโครงการนิวเคลียร์อย่างเต็มที่ที่เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์อินเดียแล้ว ทักษะของบุคคลทั้งสองยังจะหล่อ

¹ บอมเบย์ (Bombay) เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น มุมไบ (Mumbai) และสถาบันวิจัยทาตาเพื่อการวิจัยรากฐานในปัจจุบันอยู่ในกำกับของรัฐบาลอินเดีย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ <http://www.tifr.res.in/index.php/en/> สำหรับประวัติและรายละเอียดเกี่ยวกับบาบา ดูเพิ่มเติมใน G. Venkataraman, 1994; และ Chowdhury, I. and Dasguta, A., 2010



หลอมพฤติกรรมนิวเคลียร์ของอินเดียในภายภาคหน้าด้วย ไม่น่าแปลกใจเลยว่า เหตุใดโคโศก กาปุร (Ashok Kapur) นักรัฐศาสตร์เชี่ยวชาญวิวัฒนาการนิวเคลียร์อินเดียคนสำคัญ จึงเรียกช่วงเวลานี้ว่า “ยุคสมัยเนห์รู-บาบา” (Kapur, 2003, pp. 44–54)

โครงสร้างองค์กรเพื่อพัฒนานิวเคลียร์ของอินเดียในช่วงเริ่มแรกมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ (1) แทบจะไม่มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการตัดสินใจเลย นั่นคือ การพัฒนานิวเคลียร์เป็นวาระลับของนายกรัฐมนตรี (เนห์รู) เลขาธิการ (บาบา) และผู้รับมอบหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และ (2) ไม่มีอิทธิพลของทหารเข้ามาเกี่ยวข้องเลย (Perkovich, 2001, p. 10) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Abraham, 1998; Koshy, 2001) สำหรับลักษณะโครงสร้างองค์กรประการแรก นักการเมืองร่วมสมัยของเนห์รูบางคนรู้สึกเคลือบแคลงใจอย่างยิ่ง นั่นคือ หากโครงการของเนห์รู-บาบาเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางพลังงานจริง เหตุใดเนห์รูจึงต้องยืงกรานให้เป็นเรื่องลับด้วย ในช่วงการอภิปรายเพื่อรัฐบัญญัติพลังงานปรมาณูปี 1948 (Atomic Energy Act, 1948) ซึ่งอิงกับแบบของสหราชอาณาจักร เนห์รูให้เหตุผลว่า เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศที่พัฒนาแล้วนำวัสดุและความรู้ความชำนาญของอินเดียไปใช้อย่างที่เขย่งกัน ในอาณานิคม พร้อมกับเพื่อสร้างความมั่นใจให้ประเทศสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรว่าอินเดียจะไม่เปิดเผยความลับหากทั้งสองประเทศร่วมมือกับอินเดียในโครงการนิวเคลียร์ (*Constituent Assembly of India*, 1948 in Perkovich, 2001, p. 18) กระนั้นก็ตาม นักการเมืองบางคนก็ไม่เชื่อเหตุผลของเนห์รู สมาชิกสภา บี. ปัททาบิ สิตารามัยยะ (B. Pattabhi Sitaramayya) อภิปรายเป็นเวลานานก่อนจะสรุปว่า ท้ายที่สุดการผูกขาดและการปกปิดเช่นนี้ คงคิดเป็นอื่นไม่ได้ เว้นแต่ “การเตรียมการเพื่อสงครามมากกว่าสันติภาพ” (Abraham 1995 in Perkovich, 2001, p.18) เอส. วี. กฤษณมูรตี ราว (S. V. Krishnamurthy Rao) ก็เช่นกัน ราวกล่าวว่า สหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรซึ่งผลิตอาวุธนิวเคลียร์อย่างชัดเจนกลับไม่ปกปิดเรื่องนี้ แต่อินเดียที่คิดเพียงจะผลิตพลังงานกลับปกปิดอย่างมิดชิด ราวยังเปรียบเทียบด้วยว่า ในสหราชอาณาจักร การกำหนดวาระลับอยู่ในขอบเขต “วัตถุประสงค์ทางการทหารเท่านั้น” เนห์รูตอบกลับในตอนหนึ่งว่า “ผมไม่ทราบว่ามันแยกแยะทั้งสองเรื่องออกได้อย่างไร” หลังจากสมาชิกสภาอีกคนอภิปรายจบ เนห์รูก็แสดงความเห็นโดยตอกย้ำความสำคัญของปรมาณูในแง่ความก้าวหน้าของมนุษยชาติ ก่อนจะเน้นว่า “อินเดียจะใช้ปรมาณูเพื่อวัตถุประสงค์ทางสันติภาพ ...[แต่]หากอินเดีย ...จำเป็นต้องใช้[ปรมาณู]เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ...ความรู้สึกอันแรงกล้าของเราถึงจะไม่อาจยับยั้งให้อินเดียดำเนินตามวัตถุประสงค์อื่นได้” (*Constituent Assembly of India*, 1948 in Perkovich 2001, pp.18–20)

สำหรับลักษณะโครงสร้างองค์กรประการที่สอง ที่เนห์รูไม่นำการทหารเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการนิวเคลียร์นั้น อาจจะทำให้หลายคนเข้าใจว่า เนห์รูตัดทางเลือกนิวเคลียร์ที่มีวัตถุประสงค์ทางการทหารอย่างสิ้นเชิง แท้จริงแล้ว เนห์รูไม่ต้องการให้ทหารมีอำนาจบริหารจัดการเรื่อง

นิวเคลียร์ เนห์รูเปิดโอกาสให้بابาพัฒนาระเบิดนิวเคลียร์ซึ่งเป็นเหตุผลทางการเมือง แต่การบริหารจัดการทั้งหมดต้องเป็นหน้าที่ของนักวิทยาศาสตร์ในกำกับของبابาโดยมีเนห์รูเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุด เหตุที่ทำให้เนห์รูคิดเช่นนี้คือ เนห์รูไม่ต้องการให้ทหารมีอำนาจมาก ด้วยเกรงว่า หากมีอำนาจมาก ทหารก็จะขู่เชิญให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณจำนวนมากให้แก่กองทัพ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาประเทศแบบเนห์รูที่ประสงค์จะหลีกเลี่ยงการใช้งบประมาณกลาโหมจำนวนมากไม่อาจเป็นไปได้ (Ganguly and Hagerty, 2005, p. 26; Perkovich, 2004, p.183) ลักษณะเช่นนี้ยังสอดคล้องกับการออกแบบการเมืองการปกครองของอินเดียที่เลียนแบบอังกฤษโดยแยกทหารออกจากการเมืองอย่างชัดเจน ผู้ก่อตั้งประเทศรวมถึงตัวเนห์รูเองก็หวาดระแวงบทบาทของทหารต่อการเมือง เนื่องจาก ณ ขณะนั้น ปรากฏการณ์รัฐประหารเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วหน้าในประเทศกำลังพัฒนา จึงไม่แปลกที่เนห์รูจะไม่ให้ทหารมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงโครงการนิวเคลียร์ที่กำลังจะเกิดขึ้นด้วย (ดูบทบาททางการเมืองอันจำกัดของทหารอินเดียได้ใน Cohen, 2001)

จึงกล่าวได้ว่า ลักษณะสำคัญ 2 ประการของโครงสร้างองค์กรดังกล่าวบ่งชี้ว่า โครงการนิวเคลียร์ของอินเดียที่กำลังจะเกิดขึ้นอย่างเต็มที่เป็นไปเพื่อพลังงานอย่างแนบแน่น แต่ก็เปิดทางให้นักวิทยาศาสตร์ในกำกับของبابาพัฒนาทางเลือกระเบิดนิวเคลียร์อย่างลับๆ ด้วย พฤติกรรมนิวเคลียร์อินเดียยังชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่بابาค่อนข้างมุ่งมั่นที่จะบรรลุเป้าหมายนิวเคลียร์ทั้งสองทางของอินเดีย (นั่นคือ นิวเคลียร์เพื่อพลังงานในช่วงเริ่มแรก และระเบิดในอนาคด้วย) อย่างต่อเนื่อง (Lavoy, 1993, p. 202) แต่เนห์รูในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดกลับลังเลกับนิวเคลียร์ทางที่สอง ทั้งๆ ที่ตนเป็นผู้เปิดทางให้بابาพัฒนาระเบิดนิวเคลียร์ ที่เป็นเช่นนี้เพราะเนห์รูตระหนักเสมอว่าอาวุธนิวเคลียร์ขัดแย้งกับจริยธรรมระหว่างประเทศที่โลกไม่ควรมุ่งไปสู่การครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ แต่เนห์รูก็ทราบอย่างแจ่มแจ้งด้วยว่า หลักจริยธรรมระหว่างประเทศที่ตนยึดมั่นพร้อมกับความประสงค์ที่จะให้ผู้อื่นเห็นความสำคัญของอินเดียจุดหนึ่งในมหาอำนาจอาจจะสั่นไหวได้ในวันหนึ่งเพราะการเมืองตามภาวะความเป็นจริง (*Realpolitik*) ดังนั้น การที่เนห์รูเน้นว่า “...อินเดียย่อมต้องปกป้องตนเองด้วยทุกวิถีทางที่มีอยู่” หรือ “...จำต้องใช้[ปริมาณ]เพื่อวัตถุประสงค์อื่น” นอกจากจะสะท้อนวิถีคิดของเนห์รูอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ยังลงรอยกับการที่เนห์รูนำการตัดสินใจนิวเคลียร์ทั้งหมดมาอยู่ในกำกับตนด้วย นั่นคือ วันใดจำเป็นต้องประกาศให้โลกทราบว่า อินเดียได้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์แล้ว เนห์รูเท่านั้นที่รู้ดีและจะเป็นผู้กระทำเอง แต่หากไม่มีความจำเป็น ก็คือเนห์รูอีกเช่นกันที่จะปกปิดเรื่องนี้ต่อไปตราบนานเท่าที่ตนยังมีอำนาจอยู่

ถึงแม้คำตอบของเนห์รูต่อรัฐสภาในปี 1948 ดังที่ระบุไว้ข้างต้นจะสอดคล้องกับคำที่เนห์รูเคยเตือนไว้ในปี 1946 ว่า ทำยที่สุดแล้ว “ทุกประเทศจำต้องประดิษฐ์และใช้ประติฐกรรมทาง



วิทยาศาสตร์ล่าสุดเพื่อปกป้องตนเอง” กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติอินเดียไม่ได้ผลิกระเบิดนิวเคลียร์ในช่วงเริ่มแรก ทั้งนี้ก็เพราะอินเดียยังไม่มีศักยภาพพอที่จะทำได้ แต่เนห์รูและคนอื่นหลายคนก็ทราบดีว่า “ความชำนาญในเรื่องเทคโนโลยีนิวเคลียร์อย่างถ่องแท้จะนำมาซึ่งสมรรถนะด้านอาวุธนิวเคลียร์เอง” (Jones, 2006) เนห์รูเริ่มเห็นด้วยว่า หากวันหนึ่งอินเดียจำเป็นต้องมีระเบิดนิวเคลียร์จริง คงต้องเผชิญกับการคัดค้านอย่างแน่นนอน นอกจากการเมืองภายในประเทศ ดังเช่นการคัดค้านของสมาชิกรัฐสภาที่เนห์รูประสบในช่วงอภิปรายรัฐบัญญัติพลังงานปรมาณูแล้ว คงมีแรงกดดันจากต่างประเทศอีกเป็นแน่ ดังนั้น เพื่อไม่ให้แผนการนิวเคลียร์สองทางล้มเหลว เนห์รูจึงเน้นที่จะกล่าวถึงนิวเคลียร์ทางแรกแต่อย่างเดียว ทั้งนี้ ต้องเข้าใจด้วยว่า หากเนห์รูไม่เน้นให้ชัดเจนว่าอินเดียคิดจะใช้นิวเคลียร์เพียงเพื่อเหตุผลทางพลเรือน ความคาดหวังที่จะให้ประเทศมหาอำนาจนิวเคลียร์ช่วยเหลือทางเทคนิคแก่โครงการนิวเคลียร์อินเดียผ่านบาบาคงล้มเหลวอย่างแน่นอน ทั้งหมดที่กล่าวมาจึงสอดคล้องกับความพยายามของเนห์รูในการทำให้เรื่องนิวเคลียร์อินเดียเพื่อเหตุผลทางทหารเป็นเรื่องลับ โดยมีรัฐบัญญัติพลังงานปรมาณูปี 1948 ที่รัฐสภาเห็นชอบเป็นฐานรองรับ

เป็นเรื่องจริงด้วยว่า เนห์รูนั้นศรัทธาพลังงานนิวเคลียร์อย่างยิ่งवाद เนห์รูเชื่อว่า วิทยาศาสตร์นิวเคลียร์นอกจากจะช่วยพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคทางเทคโนโลยี อันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจแบบเนห์รูที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยรัฐเป็นผู้ควบคุมส่วนใหญ่แล้ว (ดูการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเนห์รูเพิ่มเติมใน Bhagwati and Panagariya, 2012, pp.253–257) ศาสตร์ดังกล่าวยังจะช่วยตอบสนองการที่ ‘ชะตาลิขิตให้เราทำแต่เรื่องใหญ่ๆ’ หรือความมุ่งมั่งปรารถนาเป็นมหาอำนาจของอินเดียด้วย ซึ่งโดยปริยายจะช่วยเก็บเกี่ยวพื้นที่ศักดิ์ศรีของอินเดียในเวทีระหว่างประเทศ (ดู Marwah, 1997; Thomas and Gupta, 2000; Cohen, 2001; Ganguly 2003) ที่ถูกล้างผลาญอย่างย่อยยับจากการตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษเป็นเวลาร่วม 190 ปี (นับตั้งแต่สงครามพลาสซี (Plassey) ปี 1757 ถึงการได้รับเอกราชจากอังกฤษปี 1947) หากขยายความเพิ่มเติม คงกล่าวได้ว่า การพัฒนานิวเคลียร์สะท้อนให้เห็นภาวะอารมณ์ ‘อินเดียอิสระ’ ที่แม้จะยากจนแต่ก็ทะนงในศักดิ์ศรีและในอารยธรรมของตนที่ตื่นจากการหลับใหลอันยาวนานภายใต้อาณานิคม การพัฒนานิวเคลียร์ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศจึงถือเป็นวาระสำคัญแห่งชาติ การปฏิบัติตามความเชื่อนี้ดำเนินต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง นับตั้งแต่ปี 1954 กรมพลังงานปรมาณูก็เทงบประมาณสนับสนุนโครงการเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ระหว่างปี 1954–1956 งบประมาณสำหรับพลังงานปรมาณูเพิ่มขึ้นเป็น 12 เท่า ในปี 1958 กรมพลังงานปรมาณูใช้เงินหนึ่งในสามของงบประมาณวิจัยทั้งหมดของประเทศ (Ray, 2013, p.67) ท่ามกลางบรรยากาศเช่นนี้ โดยเฉพาะหลังปลายปี 1955 เป็นต้นมา เนห์รูและบาบาก็เริ่มพูดคุยในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับศักยภาพและเจตจำนงในการสร้างระเบิดนิวเคลียร์ (Perkovich 2001, p.34)

ในขณะที่นักวิทยาศาสตร์อินเดียมุ่งมั่นใช้ทักษะของตนพัฒนานิวเคลียร์อย่างแข็งขัน อินเดียก็เล็งเห็นความจำเป็นในการมีจุดยืนเรื่องนิวเคลียร์ที่สอดคล้องหรือเชื่อมโยงกับการต่างประเทศที่มีจริยธรรมของตน ครั้งหนึ่งเนห์รูเคยแสดงจุดมุ่งหมายนโยบายการต่างประเทศของอินเดียไว้ในวันที่ 17 ตุลาคม ปี 1949 ณ มหาวิทยาลัยโคลัมเบียแห่งสหรัฐฯ ว่า

“อินเดียเป็นประเทศเก่าแก่มากและมีอดีตอันยิ่งใหญ่ แต่ก็ประเทศใหม่ที่มีแรงกระตุ้นและแรงปรารถนาใหม่ๆ เช่นกัน อินเดียหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องพิจารณา นโยบายต่างประเทศของตนเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวที่รู้แจ้ง แต่ขณะเดียวกันก็นำกลืนอายุอุดมคตินิยมของตนเข้ามาด้วย ฉะนั้น อินเดียจึงพยายามผสมผสานอุดมคตินิยมกับผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์หลักของนโยบายนั้นคือ การแสวงหาสันติภาพโดยมิใช่จากการถือหางมหาอำนาจหรือกลุ่มอำนาจใด แต่โดยวิธีอิสระต่อแต่ละประเด็นที่ถกเถียงหรือขัดแย้งกันอยู่ โดยการปลดแอกประชาชนให้อำนาจ โดยการรักษาอิสรภาพทั้งในระดับชาติและระดับปัจเจก และโดยการจัดการความต้องการ ไร้คร่ำครวญ และความเพิกเฉย ที่ทำให้ประชากรโลกส่วนใหญ่เดือดร้อน” (Nehru in Barnds, 1972, pp. 47–48)

ในบริบทของจุดมุ่งหมายดังกล่าว เนห์รูจึงประกาศให้โลกทราบว่า การพัฒนานิวเคลียร์ของอินเดียสัมพันธ์กับ (1) การส่งเสริมการปลดอาวุธนิวเคลียร์ทั่วหน้าของอินเดียเพื่อ “แสวงหาสันติภาพ” และ (2) ไม่ “ถือหางมหาอำนาจหรือกลุ่มอำนาจใด” หรือการไม่ประสงค์จะฝักใฝ่สหรัฐฯ หรือสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นมหาอำนาจ 2 ขั้วการเมืองของสงครามเย็น ดังที่อินเดียมีสถานะภาพเป็นตัวแสดงสำคัญร่วมจัดตั้งขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement)² จูดิธ เอ็ม. บราวน์ (Judith M. Brown) ผู้เชี่ยวชาญเรื่องเนห์รูอย่างถ่องแท้ อธิบายจุดยืนของเนห์รูในประเด็นไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดโดยชี้ให้เห็นวิสัยทัศน์ของเนห์รูต่อโลกว่า “อินเดีย... จะยึดหลักจุดยืนทางศีลธรรม ซึ่งจะรับใช้และสมานประเทศในเอเชียและแอฟริกาหลายประเทศ ที่ใฝ่หาอิสรภาพทางนโยบายอย่างแท้จริง และจะดำเนินงานเพื่อสันติภาพโดยป้องกันมิให้ก่อเกิดกลุ่มอำนาจอันเป็นปฏิปักษ์กันขึ้น” (Brown, 2003, p. 257) ในทำนองเดียวกัน ผู้เชี่ยวชาญวิวัฒนาการนิวเคลียร์อินเดียชื่อดัง จอร์จ เพอร์โควิช (George Perkovich) อธิบายว่า “เนห์รูหมายจะวางอินเดียให้เป็นตัวอย่างทางศีลธรรม เป็นรัฐที่นำการเปลี่ยน โฉมของระบบระหว่างประเทศออกจากการเมืองที่ใช้อำนาจทางการเมืองทหารมากเกินไป เข้าสู่ระเบียบโลกที่เป็นธรรมมากขึ้นได้...” (Perkovich, 2002, pp. 26–27)

² (1) โยซีป บรอส ตีโต (Josip Broz Tito) แห่งยูโกสลาเวีย (2) ซูการ์โน (Sukarno) แห่งอินโดนีเซีย (3) กามาล อับเดล นัสเซอร์ (Gamal Abdel Nasser) แห่งอียิปต์ (4) ความ เนครูมาห์ (Kwame Nkrumah) แห่งกานา และ (5) เนห์รูเป็นผู้แทนประเทศกำลังพัฒนาที่ร่วมจัดตั้งขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด เนห์รูเป็นผู้ประคองคำว่า ‘ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด’ (non-aligned) ครั้งแรกในสุนทรพจน์ที่กล่าวในปี 1954 ณ กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา การประชุมในเมืองบันดุง (Bandung) ประเทศอินโดนีเซียในปี 1955 เป็นจุดกำเนิดของขบวนการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด



ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ถึงแม้เนहरूจะพยายามมุ่งมั่นไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แต่ในช่วงเริ่มแรกก็โน้มเอียงไปทางสหรัฐฯ เช่นกัน เพราะเนहरूเล็งเห็นว่า ทั้งสหรัฐฯ และอินเดียมีภาษาอังกฤษและการปกครองแบบประชาธิปไตยร่วมกัน เนहरूยังคาดหวังด้วยว่า สหรัฐฯ จะช่วยเหลืออินเดียได้ในด้านต่างๆ รวมถึงอาหาร และการลงทุนในการพัฒนาประเทศ (Brown, 2003, p. 257) ทั้งนี้ ต้องตระหนักด้วยว่าความอดสาหัสของเนहरूในการสถาปนาความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับโซเวียตก็ได้เป็นไปตามความคาดหวัง โจเซฟ สตาลิน (Joseph Stalin) มองว่า อินเดียซึ่งเคยตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษคงมิใช่อะไรอื่น นอกจากแขนขาของจักรวรรดินิยมตะวันตก สตาลินไม่เห็นวาทะโซเวียตจะได้ประโยชน์อะไรจากอินเดีย หรือแม้กระทั่งจากพรรคคอมมิวนิสต์อินเดีย (Communist Party of India) ซึ่งนอกจากจะมีอิทธิพลทางการเมืองน้อยนิดและกระจัดกระจายเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยแล้วยังมีอุดมการณ์ที่รวนเร แก่งซ้ายแก่งขวาไม่เชื่อมโยงเป็นเนื้อเดียวกันอีก สำหรับสตาลินผู้ซึ่งฝังใจกับความบริสุทธิ์ทางอุดมการณ์โดยมีลัทธิมาร์กซิสต์-เลนินิสต์ (Marxist-Leninist) เป็นแนวทาง จินกายได้การนำของเหมา เจ๋อตง (Mao Zedong) ต่างหากที่ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของการปฏิบัติ (Hilger, 2009) ดังนั้น ความปรารถนาของเนहरूจึงเป็นสิ่งที่ยังไม่อาจบรรลุได้ อินเดีย ณ บัดนี้ก็เริ่มมองออกแล้วว่า ทรายใดที่สตาลินยังมีชีวิตอยู่ มิตรภาพระหว่างอินเดียบกับโซเวียตคงไม่ก้าวไกลไปมากกว่าที่เป็นอยู่ (Mastny, 2010, p. 52)

จุดยืนของเนहरूที่ส่งเสริมการปลดอาวุธนิวเคลียร์ทั่วหน้าและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดสอดคล้องกับการเน้นพัฒนาประเทศที่ยึดรูปแบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมที่ไม่ประสงค์จะอุทิศงบประมาณจำนวนมากให้กับการทหาร และในเวลาเดียวกันก็ไม่ขัดกับหลัก ‘อหิงสา’ (ahimsa) และ ‘สัตยาเคราะห์’ (satyagraha) ที่บิดาแห่งชาติอินเดีย มหาตมะคานธี (Mahatma Gandhi) ใช้ในการต่อสู้กับอังกฤษเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราช หลักการของคานธีเปรียบเสมือนอัตลักษณ์ประการสำคัญของความเป็นชาติอินเดีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาว่าคานธีเพิ่งเสียชีวิตในปี 1948 ในแง่ของการต่างประเทศและความมั่นคงก็เช่นกัน เนहरूมองว่า โลกที่ปราศจากอาวุธนิวเคลียร์ย่อมเป็นผลดีต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลก ปกป้องภูมิภาคเอเชียใต้ให้รอดจากอิทธิพลหรือแรงกดดันภายนอก และขณะเดียวกันย่อมทำให้อินเดียมีความมั่นคงอย่างสมบูรณ์แบบมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การดำรงอธิปไตยของอินเดียไว้จึงเน้นความคิดและจุดยืนเหล่านี้โดย “ขอปฏิเสธการควบคุมหรือการยับยั้งจากภายนอกใดๆ ที่สถาปนาขึ้นมาในลักษณะเลือกปฏิบัติ” (Ram, 1999, p. 48) อินเดียจึงย้ำแล้วย้ำอีกว่า การพัฒนานิวเคลียร์ของตนนั้น มิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร หากแต่เป็นไปโดยสันติ และตนส่งเสริมการปลดอาวุธนิวเคลียร์ทั่วหน้า ในเดือนเมษายน ปี 1954 เนहरूได้ตอกย้ำจุดยืนของอินเดียในเรื่องอาวุธนิวเคลียร์อีกครั้ง เมื่อเขาประกาศผ่านรัฐสภาอินเดียเรียกร้องให้ห้ามและกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ รวมถึงยุติการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ทั้งหมด (Ogden, 2011, p.

291; Mathai, 2013, p. 6) การเรียกร้องดังกล่าวสัมพันธ์กับการทดลองระเบิดนิวเคลียร์บนดินซึ่งหลายประเทศ ณ ขณะนั้นนิยมกระทำกัน นับได้ว่าการเรียกร้องดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่สนธิสัญญาห้ามการทดลองบางส่วน (Partial Test Ban Treaty) ในปี 1963 ซึ่งห้ามการทดลองในชั้นบรรยากาศ ในอวกาศ และใต้น้ำ และในที่สุดก็กำหนดให้การทดลองใต้ดินเป็นการปฏิบัติที่หัวหน้าแม้ฝรั่งเศสยังดำเนินการทดลองบนดินจนกระทั่งปี 1974 และจีนยังทำเช่นนั้นจนกระทั่งปี 1980 (Ogden, 2011, p. 291) อินเดียได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาห้ามการทดลองบางส่วน “ด้วยความหวังว่าสนธิสัญญาดังกล่าวจะนำไปสู่การปลดอาวุธนิวเคลียร์ทั่วหน้าต่อไป” (Paul, 2002, p. 91)

โดยรวมแล้ว ถึงแม้เนห์รูจะเคยเปรยเรื่องอาวุธนิวเคลียร์ และเปิดทางให้บาบาเตรียมการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์อย่างอิสระ แต่อีกด้านหนึ่ง เนห์รูก็ประกาศให้โลกรับทราบ ว่า โครงการพัฒนา นิวเคลียร์ของอินเดียมิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านสรรพาวุธ หากแต่เป็นการมุ่งมั่นแสวงหาเทคโนโลยีในด้านพลังงานเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ความชัดเจนในการรับรู้เรื่องนี้คงเป็นแรงจูงใจสำคัญว่า นับตั้งแต่ปี 1955 เป็นต้นมา รัฐบาลสหราชอาณาจักร แคนาดา และสหรัฐฯ ได้ตกลงร่วมมือในโครงการนิวเคลียร์กับรัฐบาลอินเดีย กล่าวอย่างละเอียดคือ ในปี 1955 รัฐบาลอังกฤษได้ช่วยเหลืออินเดียในการสร้างเตาปฏิกรณ์วิจัยน้ำมวลเบา ‘อัปสรา’ (Apsara) ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน หลังจากการเจรจานานกว่า 1 ปี รัฐบาลแคนาดาตกลงสร้างเตาปฏิกรณ์วิจัยกำลังสูงให้แก่อินเดีย ซึ่งมีชื่อว่า เตาปฏิกรณ์แคนาดา-อินเดีย (Canada-India Reactor หรือ CIR) สหรัฐฯ ก็เช่นกัน “ภายใต้โครงการ ‘ปรมาณูเพื่อสันติภาพ’ (Atoms for Peace) ของประธานาธิบดีดไวท์ ดี. ไอเซนฮาวร์ (Dwight David Eisenhower) ตกลงจัดหา น้ำมวลหนักปริมาณ 21 ตันเพื่อใช้กับเตาปฏิกรณ์ดังกล่าว ซึ่งในเวลาต่อมารู้จักกันในนาม ‘ซีรัส’ (CIRUS หรือ Canada-India Reactor, US)” (Ray, 2013, p.67) แต่สุดท้ายว่า เนห์รูพอใจที่มหาอำนาจตะวันตกสนับสนุนโครงการปรมาณูเพื่อพลังงานของอินเดีย ในวันที่ 24 กรกฎาคม ปี 1957 เนห์รูจึงยื่นกรณเรื่องปรมาณูเพื่อพลังงานต่อโลกสภา (Lok Sabha) หรือสภาล่างว่า “เราได้ประกาศไว้ชัดเจนว่าเราไม่สนใจจะทำระเบิดปรมาณู แม้ว่าเราจะมีความสามารถทำได้ และว่าเราจะไม่ใช้พลังงานนิวเคลียร์ไปในทางทำลายล้างไม่ว่ากรณีใดๆ ...ผมหวังว่า นั่นจะเป็นนโยบายของทุกรัฐบาลในภายภาคหน้า” (Nehru in Bidwai and Vanaik, 2002, p.64) ในวันที่ 11 ตุลาคมปีเดียวกัน เนห์รูได้แสดงจุดยืนด้านจริยธรรมของตนอีกครั้ง เมื่อเนห์รูกล่าวต่อประชาชนในเมืองฮิโรชิมา (Hiroshima) ในฐานะเหยื่อระเบิดปรมาณูสหรัฐฯ ว่า “เราต้องฝ่าฟันไปสู่จุดมุ่งหมายแห่งการขจัดอุปสรรคนิวเคลียร์และการปลดอาวุธนิวเคลียร์ และสู่ความเชื่อมั่นกันและกัน เราต้องตระหนักถึงความเป็นโลกใบเดียวกัน (One World)” (The Hindu, undated)



ก. ปัจจัยจีน การเมืองระหว่างประเทศ และการเมืองภายในประเทศ

เช่นเดียวกับนิวเคลียร์ นโยบายของเนห์รูต่อจีนมีความสลับซับซ้อนอยู่พอสมควร ในแง่หนึ่ง เห็นได้ชัดว่าเนห์รูค่อนข้างมุ่งมั่นที่จะผูกมิตรกับจีนอย่างเหนียวแน่น ความประสงค์ดังกล่าวต่อประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกันยาวกว่า 4,000 กิโลเมตร มีความพยายามสร้างภราดรภาพแห่งเอเชียของเนห์รูเป็นแรงบันดาลใจสำคัญ เนห์รูเชื่อว่า ทั้งอินเดียและจีนซึ่งเป็นสองอารยธรรมอันยิ่งใหญ่ของเอเชีย “มีปัญหาหนานาประการร่วมกัน สามารถเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และร่วมกันสร้างอัตลักษณ์เอเชีย พร้อมกับมีบทบาทในโลกที่กำลังเปลี่ยนไป” (Brown, 2003, p.267) เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว เนห์รูจึงยอมออกนอกกลุ่มนอกทางศีลธรรมจรรยาของตนเพื่อเอาใจรัฐบาลใหม่ของจีนหลังปี 1949 ซึ่งเป็นรัฐบาลที่นอกจากอินเดียจะ “ไม่สันทัด” แล้ว ยัง “เดาใจได้ยาก” อีก (Schoettli, 2013, p.59) ว่าด้วยสมาชิกภาพของจีนในสหประชาชาติ ซึ่งมีทางเลือกระหว่าง (1) สาธารณรัฐจีน (Republic of China) ที่รัฐบาล(จีน)ได้หันอ้างว่าตนเป็นสมาชิกนับตั้งแต่ปี 1945 กับ (2) สาธารณรัฐประชาชนจีน (People’s Republic of China) โดยรัฐบาลเหมา นับตั้งแต่ปี 1949 เนห์รูเลือกสนับสนุนจีนแบบหลังอย่างแข็งขัน (Pant, 2011, p. 234; Schoettli, 2013, p.59) ในประเด็นทิเบตก็เช่นกัน เนห์รูก็กล่าวถึง “ภูมิภาคทิเบตแห่งจีน” (Tibet Region of China) แม้แต่ภาวะการณ์อันตึงเครียดเนื่องจากจีนนำกองทัพปลดแอกประชาชนเข้าไปในทิเบตในปี 1950 ก็ไม่ทำให้เนห์รูปรึปากประณามจีน (Schoettli, 2013, p. 59) ว่าด้วยประเด็นปัญหาทิเบตในระดับสหประชาชาติ เนห์รูก็ไม่เคยสนับสนุนทิเบตอย่างเป็นทางการ ในช่วงสงครามเกาหลีก็เช่นกัน นอกจากเนห์รูจะให้ความเชื่อมโยงของตนกับปักกิ่งเพื่อใกล้เคียงการหยุดยั้งชั่วคราว ซึ่งถูกศาลาตัดสินชัดเจนในที่สุดแล้ว (Mastny, 2010, p.52) เนห์รูยังต่อต้านความพยายามใดๆ ที่จะประณามบทบาทของจีนในเกาหลีด้วย (Pant, 2011, p. 234) ความสัมพันธ์อันดีระหว่างทั้งสองนำมาซึ่งข้อตกลงปัญจศีลา (Panchasheela Agreement) ในปี 1954³ คำขวัญอันโด่งดังที่ว่า ‘Chini-Hindi bhai bhai’ (‘จีน อินเดีย เราทั้งผองพี่น้องกัน’) (Ali, 1991, p. 99) น่าจะเป็นตัวอย่างสะท้อนมิตรภาพอันใกล้ชิดระหว่างทั้งสองชาติได้เป็นอย่างดี

ในอีกด้านหนึ่ง เนห์รูก็ได้สนับสนุนอย่างจำกัดต่อกลุ่มที่จีนเรียกว่า ‘ผู้ก่อการกบฏ’ ในทิเบต เพราะอินเดียมีผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ และมี “ความผูกพันทางจิตวิญญาณ” (spiritual bonds) กับทิเบต (Guruswamy and Singh, 2009, p. 38) นอกจากนี้ เนห์รูก็ยอมจีนในเรื่องข้อพิพาทพรมแดนทั้งหมดไม่ได้เช่นกัน ประเด็นพิพาทมี 2 พื้นที่สำคัญเกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) ผังตะวันออกซึ่งมี

³ ข้อตกลงปัญจศีลารวมถึงหลักการ 5 ประการ ได้แก่ (1) การเคารพบูรณภาพแห่งดินแดนและอธิปไตยของแต่ละฝ่าย (2) การไม่รุกรานซึ่งกันและกัน (3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของแต่ละฝ่าย (4) การให้ความเสมอภาคและผลประโยชน์อันเท่าเทียมกัน และกัน และ (5) การอยู่ร่วมกันโดยสันติ

พื้นที่ทั้งหมดประมาณ 145,000 ตารางกิโลเมตร อินเดียเรียกพื้นที่ดังกล่าวว่าหน่วยแนวเขตแดนฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือ (North East Frontier Agency, NEFA) แต่จีนมองว่าพื้นที่ดังกล่าวคือทิเบตใต้ (South Tibet) และ (2) ฝั่งตะวันตกซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 33,700 ตารางกิโลเมตร รวมถึงที่ราบสูงอักไซ ชิน (Aksai Chin) อันมีพรมแดนติดกับแคชเมียร์ (Kashmir) ซินเจียง (Xinjiang) และทิเบต ในประเด็นพรมแดนนี้ หากขยายความเพิ่มเติมก็คือ ตั้งแต่ปี 1950 นักการทูตอินเดียได้เริ่มเผชิญกับแผนที่ของจีน ที่แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ที่อินเดียถือว่าเป็นของตนนั้นอยู่ในบริเวณอาณาเขตของจีน เนहरूปฏิเสธที่จะพูดคุยเรื่องพรมแดนกับจีนในช่วงเริ่มแรก เนहरूเชื่อว่า พรมแดนที่อินเดียได้รับตกทอดจากจักรวรรดิอังกฤษเป็นสิ่งที่ “ถูกต้องตามกฎหมาย และย่อมละเมิดมิได้” (Ganguly, 2004, p.105) หลังจากการกดดันของราชการอินเดีย เนहरूตัดสินใจคุยเรื่องนี้กับนายกรัฐมนตรีจีน โจว เอินไหล (Zhou Enlai) เมื่อเนहरूเยือนปักกิ่งในปี 1954 โจวตอบกลับเนहरूว่า แผนที่ที่เนहरूกล่าวถึงนั้น เป็นเอกสารเก่าของระบอบเดิม จีนใหม่ยังไม่มีโอกาสทบทวนตรวจสอบแก้ไข เนहरूจึงตัดสินใจไม่พูดเรื่องนี้อีกต่อไป นักวิชาการด้านการต่างประเทศอินเดียชื่อดัง สุมิต กังคูลี (Sumit Ganguly) วิพากษ์เนहरूว่า “ความไม่สนใจของเขา [เนहरू] ที่จะแสวงหาคำตอบที่ชัดเจนในเรื่องนี้ นำมาสู่ปัญหาร้ายแรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างจีน-อินเดียในเวลาต่อมา” กังคูลีเน้นให้เห็นด้วยว่า ในขณะที่เนहरूไม่จริงจังกับประเด็นข้อพิพาทพรมแดนระหว่างจีนกับอินเดีย แต่ฝ่ายผู้นำปฏิวัติจีนคิดเรื่องพรมแดนอย่างจริงจัง เพราะหลังจากอังกฤษออกไปจากอนุทวีปแล้ว สิ่งหนึ่งที่จีนต้องการทำอย่างชัดเจนคือ “ทางกั้นอาณาเขตที่ ‘สูญเสีย’ แก่นักล่าอาณานิคมตะวันตกทั้งหลาย” (Ganguly, 2004, pp. 111-112)

การกระทบกระทั่งกัน ณ พรมแดนระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของจีนและอินเดียในปี 1958 เริ่มจุดชนวนปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศไปสู่จุดเลวร้าย และในที่สุดความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอินเดียก็ผกผันอย่างทันตาเห็นในปี 1959 เมื่อจีนบุกทิเบตและรับทราบ ว่า ‘ผู้ก่อการกบฏ’ ได้รับการฝึกอบรมและสนับสนุนทางการเงินโดยสำนักข่าวกรองกลาง (Central Intelligence Agency, CIA) แห่งสหรัฐฯ และตัวแทนของเจียง ไค-เช็ค (Chiang Kai-Shek) ณ ที่พักร้อนบนเนินเขา Kalimpong (Kalimpong Hill Station) ในรัฐเบงกอลตะวันตก (West Bengal) ของอินเดีย จีนขอร้องให้อินเดียปราบปรามกิจกรรมทั้งหมดในพื้นที่ซึ่งจีนถือเป็นปฏิปักษ์ต่อตน แต่เนहरूก็ปฏิบัติตามอย่างไม่จริงจัง (Malone, 2011, p.133) อินเดียมองเห็นแล้วว่า จีนกำลังขยายอาณาบริเวณของตน และนี่ย่อมเป็นสิ่งที่อินเดียรับไม่ได้ ดังที่ชาวอินเดียผู้เชี่ยวชาญความขัดแย้งระหว่างอินเดีย-จีนคนสำคัญเปรียบการกระทำของจีนว่า เป็นมหาอำนาจที่ต้องการขยายดินแดน ซึ่งตั้งมั่นอยู่ในทิเบต และ “ถือป็นพทบรรจกระสุนเต็มอัตรา เล็งข้าหัวใจของอินเดียอยู่” (Chakravarti, 1961 in Malone, 2011, p.133) “การรุกราน” ทิเบต ในปี 1959 ยังส่งผลให้ทะไลลามะ (Dalai Lama) องค์



ที่ 14 พร้อมกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลทิเบตบางคน และประชาชนชาวทิเบตมากกว่า 80,000 คน ขอลี้ภัย
พึ่งโบปญในอินเดีย เนปาล และภูฏาน (Central Tibetan Administration, undated) และในที่สุด
จัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น ณ ธรรมศาลา (Dharamshala) แห่งประเทศอินเดียในปี 1960

ในด้านการเมืองภายในประเทศ สมาชิกรัฐสภาของอินเดียก็เริ่มไม่ไว้วางใจเนहरूมากขึ้น
เรื่อยๆ พวกเขากังวลกับการกระทบกระทั่งกันในพื้นที่พรมแดนระหว่างจีนกับอินเดีย คนเหล่านี้ไม่
พอใจด้วยว่าประเด็นปัญหาสำคัญเช่นนี้โดยเฉพาะแผนการสร้างถนนของจีนในพื้นที่ทิพาทถูก
ปกปิดเป็นความลับต่อพวกเขาโดยตลอด พวกเขาจึงตัดสินใจจำกัดอำนาจของเนहरूโดยถือจุดยืน
ที่จะไม่ยอมอ่อนข้อต่อจีน เนहरूพยายามไม่ให้ความขัดแย้งบานปลายไปมากกว่านี้ จึงเชิญโจวมา
เจรจาที่อินเดียในปี 1960 แต่การเจรจาก็ล้มเหลว “เพราะรัฐมนตรีและเพื่อนร่วมงานของเนहरूไม่
แสดงทีท่าที่จะโน้มเอียงไปสู่การประนีประนอม” (Ganguly and Hagerty, 2005, p.27) เพื่อจะขึ้น
กรานต่อว่าอาณาเขตดังกล่าวเป็นของตน อินเดียจึงตัดสินใจดำเนิน ‘นโยบายมุ่งหน้า’ (Forward
Policy) ในปี 1961 โดยส่งทหารเพียงจำนวนไม่กี่นายพร้อมกับอาวุธยุทธโปกรณ์ ที่ไม่มี “เชื้อเพลิง”
(Ganguly and Hagerty, 2005, p.27) ไปประจำการในพื้นที่ที่จีนอ้างว่าเป็นของตน จีนโกรธ
อาภักปฏิกิริยาของอินเดีย แต่ก็ไม่ได้ตอบโต้ในเบื้องต้นเพราะจีนยัง “โซเซ” จากอาการหายนะของ
โครงการ ‘ก้าวกระโดดใหญ่’ (Great Leap Forward) และการเผชิญภัยคุกคามจากไต้หวัน และจาก
การเกี่ยวข้องของสหรัฐฯ ในความขัดแย้งผ่านประเทศลาว (Malone, 2011, p.134)

อิสรภาพในเรื่องนิวเคลียร์ของอินเดียที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์พลเรือนโดยตรงก็เริ่ม
เปลี่ยนไป สถานการณ์ดังกล่าวเริ่มนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกใหม่ในกลุ่มผู้นำอินเดีย บุคคลเหล่านี้
เล็งเห็นว่า อินเดียอาจจำเป็นต้องพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เพื่อเสริมศักยภาพของตนให้เหมาะสมหาก
ต้องเผชิญภัยคุกคามจากจีน (Hagerty, 1998, p.72) ทั้งๆ ที่จีนยังไม่มีระเบิดนิวเคลียร์ไว้ครอบครอง
(จีนทดลองระเบิดนิวเคลียร์ครั้งแรกในวันที่ 16 ตุลาคม ปี 1964) การรับรู้เรื่องภัยคุกคามจากจีนหรือ
ปัจจัยอื่นในที่สุดทั้งเร่งเร้าและสนับสนุนให้อินเดียนำการทหารเข้ามาผนวกกับการพัฒนานิวเคลียร์
ที่เพิ่งจะริเริ่มขึ้นได้ไม่นาน การคิดเช่นนี้ในแง่ปฏิบัติคงเป็นเรื่องง่าย แต่ค่อนข้างน่าหนักใจในเชิง
ปทัสถาน เพราะศีลธรรมแบบ ‘อหิงสา’ และ ‘สัจยาเคราะห์’ ที่มหาตมะคานธีได้วางไว้เป็นรากฐาน
ในการต่อสู้เพื่อเอกราชและมีนัยสำคัญต่อทิศทางการปกครองประเทศหลังได้รับเอกราช ย่อมไม่
เปิดทางให้อินเดียครอบครองอาวุธนิวเคลียร์อย่างแน่นอน ตัวมหาตมะคานธีเองก็เคยแสดงความ
ชิงชังต่อระเบิดปรมาณูอย่างเปิดเผยว่า “ระเบิดปรมาณูจะนำความวิบัติทางศีลธรรมมาสู่ผู้พัฒนาและ
ผู้ใช้ระเบิด” (Cotright and Mattoo, 1996, p.6) ในแง่ของจุดยืนในการเรียกร้องให้ปลดอาวุธ
นิวเคลียร์ทั่วหน้าก็เช่นกัน การมีอาวุธนิวเคลียร์ของอินเดียอาจจะหมายถึงการกระทำเยี่ยงมือถือสา
ปากถือศีล เพราะในขณะที่ตนเรียกร้องให้โลกปลดอาวุธนิวเคลียร์ แต่ตนกำลังจะกลับกลายเป็นผู้

ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์เสียเอง ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ ผู้คนเหล่านี้เกรงว่า อินเดียจะไม่สามารถป้องปรามผู้อื่น โดยเฉพาะจีนที่อาจจะคิดโจมตีอินเดียได้ และตนก็จะไม่สามารถทะยานขึ้นมาเป็นมหาอำนาจได้ เพราะอินเดียจะไม่มีอะไรต่อรองกับมหาอำนาจ

ในปี 1960 นอกจากสหรัฐฯ ซึ่งเคยใช้ระเบิดปรมาณูในฮิโรชิมาและนางาซากิ (Nagasaki) ในปี 1945 แล้ว ยังมีอีก 3 ประเทศที่พิสูจน์ให้โลกเห็นว่าตนมีสมรรถนะทางอาวุธนิวเคลียร์ ประเทศแรกคือโซเวียต ซึ่งทดลองระเบิดนิวเคลียร์ครั้งแรกในปี 1949 ประเทศที่สองคือสหราชอาณาจักร ซึ่งทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในปี 1952 และประเทศที่สามคือฝรั่งเศส ซึ่งทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในปี 1960 นอกจากนี้ ทั้ง 4 ประเทศยังเป็นสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติด้วย (United Nations Security Council, UNSC) บริบทดังกล่าวเริ่มสื่อให้อินเดียเห็นแล้วว่า การมีอาวุธนิวเคลียร์คือคุณสมบัติของการเป็นมหาอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับความปรารถนาของตน เนห์รูเริ่มเล็งเห็นความเป็นไปได้ที่จะมีระเบิดนิวเคลียร์ ดังที่เนห์รูถามบาบาในปี 1960 ว่า “คุณสามารถพัฒนาระเบิดปรมาณูได้หรือไม่” บาบาตอบกลับว่า น่าจะเสร็จภายในเวลา 1 ปี แต่เนห์รูก็แสดงอาการลังเล เมื่อเขากล่าวตอบบาบาว่า “อย่าสร้าง[ระเบิดปรมาณู]จนกว่าผมจะบอกคุณ” (Nichols, 1987, p.352 in Perkovich, 2001, p.36)

ปัจจัยจีนกระเพื่อมแรงขึ้นทันตาเห็น เมื่ออินเดียพ่ายแพ้จีนอย่างยับเยินในสงครามปี 1962 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับวิกฤตการณ์ขีปนาวุธ(รัสเซีย)ในคิวบา (Cuban Missile Crisis) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หลังจากจีนเสร็จธุระจากประเด็นปัญหาอื่น จีนก็เริ่มทำสงครามกับอินเดียดังที่จีนได้เตือนอินเดียซ้ำแล้วซ้ำอีกว่า ยุทธศาสตร์ของอินเดียในนามนโยบายมุ่งหน้านั้นสำแดงถึงความเป็นปรปักษ์ต่อจีน (Ganguly and Hagerty, 2005, p.7) กล่าวอีกอย่างคือ แรงจูงใจที่ทำให้จีนทำสงครามชายแดนครั้งนี้คงเป็นเรื่องพรมแดนอย่างแน่นอน แต่ประเด็นที่เบ็ดเตล็ดเป็นเหตุสำคัญอีกประการแห่งสงครามดังกล่าวด้วย เพราะรัฐบาลพลัดถิ่นทิเบตในธรรมศาลาเป็นประเด็นท้าทายการปกครองของจีนในทิเบตอย่างต่อเนื่อง (Pant, 2011, p.234) ปฏิเสธไม่ได้ว่าสงครามปี 1962 มีผลอย่างมหันต์ต่ออินเดียและโดยเฉพาะต่อตัวเนห์รู นับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม ปี 1962 ซึ่งเป็นวันที่จีนบุกอินเดีย เนห์รูได้พยายามต่อสู้กับจีนโดยไม่ขอความช่วยเหลือจากประเทศอื่น แต่ประมาณ 1 เดือนต่อมาสถานการณ์ก็ชัดเจนแล้วว่า อินเดียกำลังเผชิญกับความพ่ายแพ้ที่น่าอดสู การโจมตีของจีนแทรกซึมไปถึงอุตตรประเทศ (Uttar Pradesh) ซึ่งเป็นรัฐที่มีพรมแดนติดกับเดลี (Delhi) เมืองหลวงของอินเดีย สถานการณ์ดังกล่าวบ่งชี้ด้วยว่า ทหารอินเดียไม่พร้อมรับมือกับภัยคุกคามจากต่างประเทศเลย (Brown, 2003, p.323) เนห์รูตื่นตระหนกจนถึงกับขอความช่วยเหลือจากมหาอำนาจ ซึ่งอาจจะหมายถึงการเชื้อเชิญสงครามเย็นมาสู่ภูมิภาค และในเวลาเดียวกันก็จะทำให้ไม่อาจปกป้องหลักการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดไว้ได้อีกต่อไป ถึงแม้หลังสงครามถึงแก่กรรมแล้ว และความสัมพันธ์



ระหว่างอินเดียกับโซเวียตที่นำโดย นิกิตา ครุสชอฟ (Nikita Khrushchev) จะเริ่มแน่นแฟ้นขึ้นตามลำดับ แต่โซเวียตในขั้นต้นถอยห่างจากการเข้าไปช่วยอินเดีย โซเวียตมองว่า หากคนเข้าไปช่วยอินเดีย จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตนกับจีนที่เปราะบางอยู่แล้วนั้นแตกหักอย่างสิ้นเชิง ความสัมพันธ์เช่นนั้นย่อมทำลายภาพลักษณ์โลกคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อโซเวียตในการต่อกรกับสหรัฐฯ ในวิกฤตการณ์คิวบา กล่าวอย่างเรียบง่ายคือ ณ ขณะนั้นโซเวียตเห็นภาพใหญ่ของสงครามเย็นที่สัมพันธ์กับวิกฤตการณ์คิวบาสัญคัญกว่าประเด็นอินเดีย

ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ปี 1962 เนห์รู ไม่เหลือทางเลือกอื่น ยกเว้นขอความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ โดย “ร้องขออย่างเร่งด่วนและเปิดเผย” ให้สหรัฐฯ โจมตีกองทัพอากาศ รวมถึงคำขออื่นๆ ด้วย (ดูรายละเอียดใน Calvin, 1984) สหรัฐฯ ภายใต้รัฐบาล จอห์น เอฟ. เคนเนดี (John F. Kennedy) ได้แสดง “การสนับสนุนและความเห็นใจ” (Kux, 1992, p.204) ในวันที่ 20 พฤศจิกายน ปี 1962 เคนเนดีได้ส่งเรือบรรทุกเครื่องบิน ยู. เอส. เอส. เอนเตอร์ไพรส์ (USS Enterprise) เข้าไปในอ่าวเบงกอล (Bay of Bengal) แต่เพิกถอนคำสั่งในวันถัดมาเพราะจีนประกาศหยุดยิง (Malone, 2011, pp. 157–158) ตัวเนห์รูเองรู้สึกประหลาดใจ ไม่สามารถหาคำอธิบายการประกาศหยุดยิงของจีนได้ เช่นเดียวกับที่ตนรู้สึกต่อการบุกของจีน (Brown, 2003, p.324) เป็นไปได้ว่าจีนเกรงสงครามจะบานปลายหากมีมหาอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง นั่นคือ นอกจากสหรัฐฯ แล้ว โซเวียตหลังเสร็จสิ้นภารกิจวิกฤตการณ์คิวบาก็คงพร้อมเสนอตัวเป็นทางเลือกยื่นมือเข้าช่วยอินเดีย เพราะความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับโซเวียตดังที่ได้กล่าวไว้ เริ่มแตกกว้างเกินจะเยียวยาได้ ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับโซเวียตตั้งแต่ปี 1953 แน่นแฟ้นขึ้นอย่างต่อเนื่อง และ/หรือเป็นไปได้ว่า ภูมิอากาศของสมรภูมิที่หนาวจัดไม่อำนวยให้การสู้รบยืดเยื้อต่อไป และ/หรือเป็นเพราะการเลิกสงครามในช่วงเวลาที่ว่า นอกจากจะทำให้จีนเป็นผู้ชนะสงครามแล้ว จีนยังประสบความสำเร็จในการครอบครองอาณาเขตในพื้นที่ที่อ็อกไซ ชิน ในลาดาค (Ladakh) ซึ่งอินเดียถือว่าเป็นพื้นที่ของตนในรัฐจัมมูและแคชเมียร์ (Jammu and Kashmir) แต่จีนก็ยืนยันกรานว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นของตน ดังปรากฏในบทสนทนาต่อมาระหว่างโจว เอินไหล กับ เฮนรีเอ.คิสซิงเจอร์ (Henry A. Kissinger) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ⁴

สงครามดังกล่าวซึ่งจบลงในระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้นมีผลทางจิตวิทยาอันรุนแรงต่อความมั่นใจและบุคลิกภาพของเนห์รู ในแง่ของความมั่นใจ ที่ครั้งหนึ่งเนห์รูเคยคิดว่า จริยธรรมระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญ พร้อมกับยึดมั่นว่า ทั้งอินเดียและจีนซึ่งเป็นสองอารยธรรมอันยิ่งใหญ่ของ

⁴ อ้างจากบันทึกบทสนทนาระหว่าง โจว เอินไหล กับ เฮนรี เอ. คิสซิงเจอร์ ในวันที่ 10 กรกฎาคม ปี 1971 เมื่อครั้งคิสซิงเจอร์เยือนจีนเป็นการลับ เอกสารดังกล่าวถูกเปิดเผยในภายหลัง หาอ่านได้จาก http://china.usc.edu/App_Images/19710812-lord-kissinger-3.pdf, undated

เอเชียจะร่วมสร้างอัตลักษณ์และภาพลักษณ์แห่งเอเชียได้นั้น มาบัดนี้ การเมืองตามภาวะความเป็นจริงได้อุบัติแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับจีนที่เลวลงจนเกิดสงครามทำให้เนห์รูต้องกลับลำอย่างทันควันและยอมรับว่า อินเดีย “ไม่อยู่ในโลกแห่งความเป็นจริง” หากแต่อินเดีย “อยู่ในบรรยากาศจอมปลอมที่พวกเราสร้างกันขึ้นมาเอง” (Nehru in Kux, 1992, p. 204) เหตุการณ์ที่ส่งผลโดยตรงต่อรัฐบาลเนห์รูที่ตามมาอีกคือ การลาออกจากตำแหน่งของ กฤษณะ เมนอน (Krishna Menon) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งสะท้อนความตึงเครียดและความคิดเรื่องโลกจอมปลอมของเนห์รู เหตุผลในการลาออกของเมนอนก็มีอะไรอื่น เว้นแต่อินเดียขาดความพร้อมทางการทหาร

เดนิส กุซ (Dennis Kux) ในหนังสือชื่อ *India and the United States: Estranged Democracies* (อินเดียกับสหรัฐอเมริกา: ประชาธิปไตยที่ผิดเพี้ยนมองใจ) ได้อธิบายให้เห็นบุคลิกภาพของเนห์รูที่ถูกสงครามในปี 1962 ทำลายอย่างราบคาบว่า

“ผู้นำอินเดียไม่เคยฟื้นตัวจากความกระทบกระเทือนทางจิตใจอันรุนแรง จนกระทั่งกลางเดือนตุลาคมปี 1962 เนห์รูที่แม้จะเริ่มซบเซา ยังเป็นบุคคลสำคัญในระดับระหว่างประเทศที่ยืนหยัดอยู่... เพียงเดือนเดียวหลังจากนั้น เนห์รูกลับกลายเป็นชายชราผู้บอบช้ำ ประเทศของเขาจะพึ่งพาอยู่กับความช่วยเหลือทางการทหารจากสหรัฐฯ นโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของเขาถูกขบขัน” (Kux, 1992, p. 208)

เป็นจริงดังที่กุซได้กล่าวไว้ถึงแม้เนห์รูจะมีชีวิตจนถึงปี 1964 แต่จิตวิญญาณผู้นำของเนห์รูที่สั่งสมด้วยประสบการณ์อันยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาชั้นเลิศจากโรงเรียนฮาร์โรว์ (Harrow) และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ หรือการต่อสู้เคียงข้างกับมหาตมะคานธีอย่างไม่ย่อท้อเพื่อได้มาซึ่งเอกราชจะต้องติดคุกเป็นเวลา 9 ปีเศษ หรือการทำสงครามกับปากีสถานหลังจากการแบ่งแยกของทั้งสองประเทศ หรือการสร้างชาติโดยประชาธิปไตยแบบฆราวาส (Secular Democracy) เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกภาพของชาติท่ามกลางความหลากหลายทางชนชั้นวรรณะ ศาสนา และชาติพันธุ์ หรือการประคับประคองอินเดียในสงครามเย็นโดยดำรงไว้ซึ่งจุดยืนด้านศีลธรรม หรือความไว้วางใจเชื่อใจทางการเมืองที่พลเมืองอินเดียมีต่อเขาเกือบ 20 ปีในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถูกทำลายอย่างสิ้นซากโดยสงครามปี 1962

ความพ่ายแพ้ต่อจีนทำให้นักวิชาการหลายคนตีตราว่า นโยบายการต่างประเทศของอินเดียภายใต้รัฐบาลเนห์รูไม่เพียงแต่ “นำกลิ่นอายอุดมคตินิยม” หรือ “พยายามผสมผสานอุดมคตินิยมกับผลประโยชน์แห่งชาติ” ดังที่เนห์รูเคยประกาศไว้ในปี 1949 หากแต่เป็นการปฏิบัติ “ที่เป็นแนวอุดมคตินิยมอย่างชัดเจน” เป็นการกระทำที่ “ค่อนข้างจงใจที่จะเพิกเฉยต่อข้อจำกัดเชิงระบบ” ซึ่งทำให้



“อินเดียไม่พร้อมอย่างเต็มที่ที่จะรับมือกับภัยคุกคามอันน่ากลัวจากจีน” (Ganguly and Pardesi, 2009, p. 4) และจบลงที่สงครามในปี 1962 ซึ่งในอนาคตจะเป็นปัจจัยช่วยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับปากีสถานด้วย แต่ ณ ขณะนี้ ผลกระทบโดยตรงที่อินเดียต้องเผชิญคือ นอกจากอินเดียต้องพิจารณานโยบายด้านกลาโหมใหม่แล้ว อินเดียยังต้องไต่ตรองเรื่องสหรัฐฯ อย่างละเอียดถี่ถ้วน ผู้นำอินเดียมองว่า ที่เคนเนดีตัดสินใจช่วยเหลืออินเดียนั้นย่อมเป็นเรื่องดี แต่แรงจูงใจในการช่วยเหลือของสหรัฐฯ ก็เป็นไปได้เพื่อป้องปรามภัยคุกคามจีนมากกว่าจะช่วยเหลืออินเดียอย่างแท้จริง หลังจากสงครามปี 1962 ทั้งสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรก็เริ่มกดดันให้อินเดียยอมให้ปากีสถานในประเด็นแคชเมียร์ อินเดียมองว่า หากจะกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ อินเดียจะต้องยอมเรื่องแคชเมียร์อย่างแน่นอน บริบททั้งหมดทำให้อินเดียมองว่า การหันไปหาโซเวียตน่าจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีประโยชน์มากกว่า อย่างน้อยที่สุดก็อาจจะปลดแอกกดดันในเรื่องแคชเมียร์ ในฝั่งสหรัฐฯ เองก็เช่นกัน ปฏิเสธไม่ได้ด้วยว่า สหรัฐฯ ก็ไ้จะต้องการยกระดับความสัมพันธ์กับอินเดียมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากสหรัฐฯ “ยังคงหาตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ระดับโลกที่จะสนองความทะนงตนและความทะเยอทะยานของชาติอินเดียไม่ได้” (Shah, 1983, p.175) กล่าวอีกอย่างคือ จุดมุ่งหมายระดับโลกของสหรัฐฯ ในฐานะผู้นำหนึ่งในสองขั้วสงครามเย็นมิได้ออกแบบมาให้รองรับ “ความทะนงตนและความทะเยอทะยานของชาติอินเดีย” ที่สัมพันธ์กับการเป็นผู้นำของอินเดียในด้านศีลธรรมและอุดมการณ์แบบไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ทั้งหมดนี้ย่อมหมายความว่า ที่อินเดียหวังให้สหรัฐฯ ยอมรับความสำคัญของอินเดียในเวทีระหว่างประเทศ แม้ทั้งสองประเทศจะไม่มีจุดหมายร่วมกัน คงเป็นไปได้ยาก

นอกจากประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว สงครามปี 1962 ยังส่งผลต่อประเด็นนิวเคลียร์ภายในประเทศโดยตรงอีก มีเสียงเรียกร้องให้อินเดียอำลาจากการเมืองแบบอุดมคตินิยม และหันมามองการเมืองระหว่างประเทศตามภาวะแห่งความเป็นจริง ฝ่ายค้าน พรรคชนสังฆ์ (Jana Sangh Party) ซึ่งเป็นพรรคฮินดูฝ่ายขวา และเป็นกลุ่มต้นเค้าของพรรคภารตียะ ชนดา (Bharatiya Janata Party) ที่จะปรากฏตัวในอนาคต ได้เรียกร้องให้อินเดียพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ (Cohen, 2000, p. 18) นั่นคือ ในเดือนธันวาคม ปี 1962 พรรคชนสังฆ์ได้แสดงการเรียกร้องอย่างเป็นทางการครั้งแรกในรัฐสภาให้เนห์รูยกเลิกนโยบายนิวเคลียร์ที่ตนประกาศไว้เพื่อสันติภาพ สื่อมวลชนก็ถามเนห์รูถึงความเป็นไปได้ที่จะมีอาวุธนิวเคลียร์เพื่อเหตุผลของการป้องปราม เนห์รูก็ยืนยันเช่นเดิม แต่กล่าวอย่างมีนัยสำคัญเรื่องระเบิดนิวเคลียร์ด้วยว่า “เพื่อปฏิบัติได้จริง” เราจำเป็นต้องมี “การยับยั้งอย่างแข็งแกร่ง การมีสิ่งที่จะดาไม่ใช่ว่าเรื่องดี ...มันจะไม่มีผลต่ออินเดียดังที่เป็นอยู่แม้แต่น้อย หากพวกเขา [จีน] ทดลองระเบิดฟຸ່งนี้ ...เราก็จะยังไม่สร้างระเบิดอยู่ดี” เนห์รูกล่าวด้วยว่า “วิทยาศาสตร์นิวเคลียร์ของเราก้าวหน้ากว่าจีน” (Nehru in Mirchandani, 1968, p. 22 quoted in Perkovich, 2001,

p. 46) ในปีถัดมา รามจันทรา บาเด (Ramachandra Bade) ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งพรรคชนสังคมเรียกร้องให้อินเดียมีอาวุธนิวเคลียร์โดยมีเนื้อหาที่แรงกว่าเดิมและสะท้อนความคิดชาตินิยมแบบสุดโต่งว่า “มีแต่คนที่อยากเห็นอินเดียเป็นจักรวรรดิเซียหรือจีนเท่านั้นจึงคัดค้านการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์” (Bhatia, 1979, pp. 108–109 in Perkovich, 20001, p. 46) เนห์รูเกรงว่าอินเดียจะถูกวิจารณ์ว่ามีนโยบายมือถือสาปากลือศีล จึงเน้นเพียงว่า “ในทางหนึ่ง เรากำลังขอร้องให้มหาอำนาจนิวเคลียร์เลิกทดลอง[ระเบิดนิวเคลียร์]... เราจะเข้าไปและมุ่งกระทำสิ่งเดียวกับที่เราขอมหาอำนาจอื่นซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่ให้กระทำได้อย่างไร” (Nehru in Mirchandani, p.23 quoted in Perkovich, 2001, p.46)

ที่บาบาเคยตอบเนห์รูในปี 1960 ว่าจะสามารถผลิตระเบิดได้ภายในเวลาหนึ่งปี และที่เนห์รูบอกกับสื่อมวลชนว่า อินเดียไม่มีพัฒนาการปรมาณูก้าวหน้ากว่าจีน แท้จริงแล้ว เป็นเท็จทั้งสิ้น ในปี 1962 ซึ่งเป็นปีเดียวที่อินเดียพ่ายแพ้สงครามต่อจีน นักวิทยาศาสตร์อินเดียภายใต้การนำของบาบาได้เริ่มแสวงหาน้ำมวลหนักใช้เองได้เป็นครั้งแรก (Kapur, 2003, p. 51) นี่ย่อมหมายความว่าอินเดียยังอยู่ห่างไกลจากความฝันระเบิดนิวเคลียร์ หลักฐานบ่งบอกด้วยว่า อินเดียไม่มีงบประมาณอย่างเพียงพอในการพัฒนาปรมาณูเพื่อการทหาร (Perkovich, 2001: p. 47) ดังนั้น ที่เนห์รูเปรยว่า “การมีสิ่งเตอะดา” จึงตีความเป็นอื่นมิได้ เว้นแต่อินเดียยังไม่มีอะไรที่ถือได้ว่าเป็นศักยภาพนิวเคลียร์ทางทหารที่น่าเกรงขาม

ในแง่บทบาททางการเมือง กลุ่มฮินดูฝ่ายขวา หรือ พรรคภารตียะ ชนดา นี้สำคัญยิ่ง ในอนาคต นายกรัฐมนตรี อตล บิหารี วะชปาयी (Atal Bihari Vajpayee) แห่งพรรคภารตียะ ชนดา ก็จะสร้างความประหลาดใจให้กับโลก เมื่อเขาอนุมัติให้นักวิทยาศาสตร์อินเดียทดลองระเบิดนิวเคลียร์ครั้งที่ 2 หรือ ‘โปคราน 2’ (Pokhran 2) ในวันที่ 11 พฤษภาคม ปี 1998 แม้แต่นักชาตินิยมแนวฆราวาสนิยมบางคน เช่นที่ได้รับแรงบันดาลใจจาก สุภาส จันทร โบส (Subhas Chandra Bose) และราม มโนหาร โลหียา (Ram Manohar Lohia) ก็ยังเข้าข้างอาวุธนิวเคลียร์ พวกเขาอภิปรายว่า อาวุธนิวเคลียร์ “จะสร้างความเหนือชั้นทางอารยธรรมของอินเดีย โดยการได้มาซึ่งอำนาจการทหารที่ทรงมหิทธิานุภาพและก้าวหน้าที่สุดที่มนุษยชาติรู้จัก” ผู้นำกลุ่มเหล่านี้โน้มน้าวผู้สนับสนุนของตนโดยให้ความมั่นใจด้วยว่า การมีอาวุธนิวเคลียร์ของอินเดียจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติ และการป้องกันประเทศเท่านั้น (Cohen, 2000, p.18) เป็นเรื่องจริงด้วยว่า มีผู้คัดค้านการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เช่นกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โมราจี เดไซ (Moraji Desai) สะท้อนความคิดของมหาตมะกานธีเมื่อเขาแสดงออกอย่างเปิดเผยถึงความเกลียดชังต่ออาวุธนิวเคลียร์ (Perkovich, 2001, p.39) แต่สิ่งที่เริ่มประจักษ์ชัดแจ้ง ณ ขณะนี้คือ การเมืองภายในของอินเดียกำลังขับขับเคลื่อนไปสู่การสร้างฉันทานุมัติสนับสนุนอินเดียให้ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์



ถึงแม้เงินไม่ได้ใช้อาวุธนิวเคลียร์โจมตีอินเดีย แต่ปัจจัยเงินกลับทำให้ชนชั้นนำอินเดียเห็นทางเลือกอาวุธนิวเคลียร์โดดเด่นมากขึ้น และนี่ย่อมหมายถึงการมุ่งวิจัยของอินเดียเพื่อพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง เช่น จีปนาวิธ ระเบิด และอุปกรณ์จู่โจมจนงบประมาณที่เกี่ยวข้องก็ปรับเปลี่ยนขึ้นอย่างมากมาย นั่นคือ งบประมาณกลาโหมปี 1962–1963 คิดได้เป็นสัดส่วนของงบประมาณทั้งหมดประมาณร้อยละ 15–17 ในปีงบประมาณ 1963–1963 ตัวเลขดังกล่าวพุ่งสูงถึงร้อยละ 28 (Hoffmann, 1990, p.223 in Perkovich, 2001, p.46) อินเดียเริ่มมองเห็นอย่างแจ่มแจ้งแล้วว่า การครอบครองอาวุธนิวเคลียร์มีความชอบธรรมด้านความมั่นคงในภาพรวม นั่นคือ ไม่ใช่ นิวเคลียร์พลังงาน หากแต่อาวุธนิวเคลียร์เท่านั้นที่จะทำให้ ‘อินเดียอิสระ’ ได้อย่างแท้จริง เพราะตนไม่ต้องรอรับประกันความมั่นคงจากมหาอำนาจนิวเคลียร์ใดๆ ดังที่ตนเคยขอสหรัฐฯ ให้ช่วยในช่วงสงครามปี 1962 อย่างไรก็ตาม อินเดียก็ยังตะปัดเส้นทางเลือกอาวุธนิวเคลียร์อย่างระมัดระวัง โดยชี้ให้เห็นว่าตนอาจมีความจำเป็นต้องใช้อาวุธนิวเคลียร์ในภายภาคหน้า หากตนเผชิญภัยคุกคามโดยตรงจากรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์เท่านั้น (Noorani, 1967, pp.490–502)

หลังสงครามปี 1962 แม้นเห์รูจะอายุ 72 ปี และร่างกายอ่อนเพลียอันเป็นผลจากอาการป่วยนับตั้งแต่ต้นปี 1962 แต่เนห์รูก็ไม่ยอมรับสภาพความเป็นจริง เนห์รูไม่ยอมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือแม้แต่มอบหมายภารกิจบางส่วนให้ผู้อื่นปฏิบัติแทนเพื่อลดภาระของตน สภาพร่างกายอันย่ำแย่ผนวกกับการสูญเสียความมั่นใจจากการพ่ายแพ้สงครามต่อจีนยังถูกกระหน่ำซ้ำเติมโดยภาวะเงินเฟ้อและการขาดแคลนอาหารภายในประเทศอีก ประชาชนเริ่มมองเห็นว่ายุคสมัยของเนห์รูกำลังจะจบลงแล้ว แต่ก็มีไม่กี่คนที่กล้าแสดงความเห็นเช่นนั้นต่อหน้าเนห์รู หนึ่งในนั้นคือ เอ็น. วี. กาทกิล (N. V. Gadgil) ผู้นำฝ่ายค้านซ้ายจัดซึ่งเขียนจดหมายถึงเนห์รูอย่างตรงไปตรงมาใจความตอนหนึ่งระบุว่า “ข้าพเจ้าขอกล่าวอย่างไม่อ้อมค้อมว่า ความลี้เลียวและความไร้สมรรถภาพของท่าน [เนห์รู]” คือสิ่งกีดขวางการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ นักธุรกิจก็ไม่พอใจกับมาตรการขึ้นภาษีของเนห์รูที่มุ่งไปยังผู้มั่งคั่งและเน้นเก็บภาษีจากกำไรเพื่อนำไปเป็นงบประมาณด้านการทหารที่ต้องปฏิรูปใหม่หลังจากพ่ายแพ้ต่อจีน (Brown, 2003, p.331)

ในเดือนสิงหาคม ปี 1963 เนห์รูต้องเผชิญกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจอีก ถึงแม้นเห์รูจะได้รับความไว้วางใจจากสภา 346 ต่อ 61 เสียง เพราะสมาชิกพรรคคองเกรส (Congress Party) นำโดยเนห์รูมีเสียงข้างมาก แต่ความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลและตัวเนห์รูเสื่อมลงเป็นลำดับหลังการพ่ายแพ้สงครามปี 1962 และภาวะเศรษฐกิจที่น่าหนักใจ ประชาชนต้องการผู้นำที่แกร่งและกล้าตัดสินใจเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งคุณลักษณะทั้งสองจะสวนทางกับความเป็นผู้นำของเนห์รูทั้งทางกายภาพและจิตใจ กระนั้นก็ตาม เนห์รูก็ยังพยายามยึดมั่นในตำแหน่งของตน โดยเริ่มจัดนักการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับตนออกไป และให้เหตุผลว่าเป็นไปเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้

โครงสร้างของพรรค ฐานเสียงสำคัญของพรรคองเกรสที่มาจากรัฐต่างๆ ก็เริ่มไม่พอใจตัวเนห์รู ส่งผลให้เกิดความคลางแคลงใจต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่นำโดยเนห์รู แต่เนห์รูก็ยังยืนกรานที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างมุ่งมั่น แม้ว่าอาการป่วยของเนห์รูจะหนักขึ้นในปี 1964 ก็ไม่สามารถทำให้เนห์รูคิดจะลาออกจากตำแหน่งได้ ในเช้าวันที่ 27 พฤษภาคม ปี 1964 อาการป่วยของเนห์รูก็กำเริบหนักกว่าเดิม แพทย์ประจำตัวของเนห์รูทราบแล้วว่า เนห์รูประสบปัญหาหลอดเลือดแดงใหญ่เอออร์ตาแตก (ruptured aorta) เขาจึงฉีดยาแก้ปวดเพื่อให้เนห์รูพักผ่อน ในช่วงบ่ายของวันนั้นเองเนห์รูก็ถึงแก่กรรม (Brown, 2003, pp. 331–335)

บราวน์ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องสาเหตุกรรมของเนห์รูได้อย่างน่าสนใจว่า อาการโรคภัยไข้เจ็บของเนห์รูก่อนเสียชีวิตบ่งบอกว่าเนห์รูประสบปัญหาความดันโลหิตสูง แพทย์ที่รักษาเนห์รูก็ทราบดี และแนะนำให้เนห์รูพักผ่อน เพราะในช่วงเวลานั้น การใช้ยาโดยเฉพาะจำพวกกลุ่มปิดกั้นเบต้า (beta blockers) เพื่อรักษาความดันโลหิตสูงยังอยู่ในช่วงทดลอง แต่การพักผ่อนเพื่อรักษาสุขภาพเป็นสิ่งที่เนห์รูมีอาจยอมรับได้ บราวน์จึงสรุปว่า “ในแง่หนึ่ง กล่าวได้ว่า เนห์รูกระทำอัตวินิบาตกรรม เพราะเนห์รูไม่ยอมละวางอาชีพและชีวิตการทำงานของเขา” (Brown, 2003, p. 335)

ทุกอย่างที่เกิดขึ้นกับอินเดียและตัวเนห์รูดังที่ได้กล่าวมา ลูกสาวคนเดียวของเนห์รูที่มีชื่อว่า อินทรา คานธี (Indira Gandhi) ประสบเห็นด้วยตนเองทั้งหมด อินทรา คานธีใกล้ชิดสนิทสนมกับบิดาของเธอ ใฝ่ดูแลบิดาในยามป่วยไข้มาโดยตลอด อีกไม่นานเธอก็จะป็นฝ่ายขึ้นไต่ทางการเมืองขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่สามของอินเดีย (1966–1977) ประสบการณ์เหล่านี้ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศและต่างประเทศทั้งก่อนและระหว่างการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของเธอล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เธอตัดสินใจทดลองระบิदनิวเคลียร์ลูกแรกของอินเดียในวันที่ 18 พฤษภาคม ปี 1974 ซึ่งเรียกกันว่า ‘โปคราน 1’ (Pokhran 1)

ง. สรุป

หลังจากการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ครั้งที่สอง (โปคราน 2) ในปี 1998 ก็เป็นที่ประจักษ์ทั่วกันว่า อินเดียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ที่มาของการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์เริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อเนห์รูกับบาบาคกลงกันอย่างลับๆ เนห์รูเล็งเห็นว่า นิวเคลียร์จะเป็นแหล่งพลังงานสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมประเทศ ตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเนห์รู ซึ่งนอกจากจะช่วยขจัดความยากจนในอินเดียแล้ว ยังจะช่วยกอบกู้ศักดิ์ศรีของอินเดียที่ได้ตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษมาเกือบ 190 ปีด้วย ความคิดดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นด้วยว่า วิธีคิดของเนห์รูสอดคล้องกับความปรารถนาที่จะเห็นอินเดียเป็นมหาอำนาจ ที่สำคัญ เนห์รูได้อนุญาตให้บา



บาพัฒนานิวเคลียร์เพื่อเหตุผลทางการทหารด้วย แต่เนहरूไม่ประกาศเรื่องนี้ต่อสาธารณะ เพราะหลักศีลธรรมรวมถึง ‘อหิงสา’ และ ‘สัตยาเคราะห์’ ของมหาตมะคานธีที่มีอิทธิพลต่อการเมืองภายใน จะนำไปสู่การคัดค้านอย่างแน่นนอน ตัวเนहरूเองซึ่งยึดมั่นในหลักศีลธรรม ก็เชื่อว่าอาวุธนิวเคลียร์เป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ และต้องการเห็นการยกเลิกโครงการอาวุธนิวเคลียร์ทั่วหน้า ในขณะเดียวกัน เนहरूก็ทราบดีว่า การเมืองตามภาวะความเป็นจริงอาจทำให้ความหวังในการปลดอาวุธนิวเคลียร์ทั่วหน้าไม่อาจเป็นไปได้ ดังนั้น เนहरूจึงให้บาลาออบพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์โดยใช้รัฐบัญญัติพลังงานปรมาณูปี 1948 เป็นเครื่องมือปกป้องพฤติกรรมลับดังกล่าว พร้อมกันนี้ เนहरूก็ตระหนักด้วยว่า หากไม่ปกปิดเรื่องดังกล่าว ประเทศตะวันตกก็จะไม่ช่วยอินเดียพัฒนานิวเคลียร์เพื่อพลังงานอย่างแน่นนอน ฉะนั้น เนहरूจึงจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่า หากอินเดียสามารถครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ได้ เนहरूเท่านั้นที่อาจประกาศให้โลกทราบได้ตามความเหมาะสม

จากข้อความข้างต้น จึงสรุปได้ว่า “ปัจฉัยจิน” โดยเฉพาะหลังจินทำสงครามกับอินเดียในปี 1962 เป็นเพียง ‘ความชอบธรรม’ เสริม ที่จะทำให้อินเดียครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ อนึ่ง จำต้องตระหนักด้วยว่า ในปี 1962 จีนยังไม่มีอาวุธนิวเคลียร์เสียด้วยซ้ำ วิธีการของเนहरूเพื่อครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และพร้อมที่จะประกาศให้โลกทราบหากประเทศอื่นไม่คิดปลดอาวุธของตนนั้น ถือได้ว่าเป็นวิถีทางที่เป็นลัทธิชาตินิยมในอินเดียโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 1974 เป็นต้นมา นโยบายอาวุธนิวเคลียร์ของอินเดีย ซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะ อาจช่วยให้ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะตระหนักถึงความจำเป็นในการเข้าใจความสลับซับซ้อนและความกำกวมที่เกิดขึ้นโดยเจตนาด้วย

บรรณานุกรม

- Abraham, I. (1998). **The Making of the Indian Atomic Bomb: Science, Secrecy and the Postcolonial State**. London: Zed Books.
- Ali, T. (1991, first published, 1985). **The Nehrus and the Gandhis: An Indian Dynasty**. London: Pan Books.
- Barnds, W. (1972). **India, Pakistan and the Great Powers**. New York: Praeger.
- Bhagwati, J. & Panagariya, A. (2012). **India's Tryst with Destiny: Debunking Myths that Undermine Progress and Addressing New Challenges**. Noida: Collins Business.
- Bidwai, P. and Vanaik, A. (2002, first published, 2001). **South Asia on a Short Fuse: Nuclear Politics and the Future of Global Disarmament**. New Delhi: Oxford University Press.
- Brown, J. (2003). **Nehru: A Political Life**. New Delhi: Oxford University Press.



- Calvin, J. (1984). **The China–India Border War**. Quantico: Marine Corps Command and Staff College.
- Central Tibetan Administration. (undated). **About CTA**. Available from <http://tibet.net/about-cta/>
- Chowdhury, I. and Dasgupta, A. (2010). **A Masterful Spirit: Homi J. Bhabha, 1909–1966**. New Delhi: Penguin Books.
- Cohen, S. (2000). *Why Did India “Go Nuclear?”*, In R., Thomas & A., Gupta (eds.). **India’s Nuclear Security**. New Delhi: Vistaar Publications.
- Cohen, S. (2001, first published, 1990). **The Indian Army: Its Contribution to the Development of a Nation**. New Delhi: Oxford University Press.
- Cohen, S. (2001). **India: Emerging Power**. Washington: Brookings Institution.
- Cotright D. & Mattoo, A. (eds.) (1996). **India and the Bomb: Public Opinion and Nuclear Options**. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Dash, J. (2013). **India Tests Agni-V Missile with Range as Far as Beijing** [online], 15 September. Available from <http://in.reuters.com/article/2013/09/15/india-missile-agniv-china-drdo-idINDEE98E02K20130915>
- DRDO, (2013). **India’s Long Range Ballistic Missile Program Achieves Another Milestone with Repeat Launch of Agni 5** [online], 15 September. Available from http://drdo.gov.in/drdo/English/dpi/press_release/agni5_2.pdf
- Ganguly, S. (2000). *Explaining the Indian Nuclear Tests of 1998*. In R., Thomas, & A., Gupta (eds.). **India’s Nuclear Security**. New Delhi: Vistaar Publications.
- Ganguly, S. (ed.) (2003). **India as an Emerging Power**. London: Frank Cass.
- Ganguly, S. (2004). *India and China: Border Issues, Domestic Integration, and International Security*. In F., Frankel & H., Harding, (eds.). **The Indo–China Relationship: Rivalry and Engagement**. New Delhi: Oxford University Press.
- Ganguly, S. & Hagerty, D. (2005). **Fearful Symmetry: India–Pakistan Crises in the Shadow of Nuclear Weapons**. Seattle: University of Washington Press.
- Ganguly, S. & Pardesi, M. (2009). *Explaining Sixty Years of India’s Foreign Policy*. **India Review**, 8 (1), 4–19.



- Gordon, S. (1995). **India's Rise to Power in the Twentieth Century and Beyond**. New York: St. Martin's Press.
- Guruswamy, M. & Sing, Z. (2009). **India and China Relations: The Border Issue and Beyond**. New Delhi: Viva Books.
- Hagerty, D. (1998). **The Consequences of Nuclear Proliferation: Lessons from South Asia**. Cambridge: MIT Press.
- Hilger, A. (2009). *The Soviet Union and India: The Years of Late Stalinism*. In A. Hilger et al, (eds.), **Indo-Soviet Relations: New Russian and German Evidence**. Parallel History Project on Cooperative Studies. Available from http://php.isn.ethz.ch/collections/coll_india/intro_stalin.cfm?navinfo=56154
- The Hindu. (undated). **Nehru's Visit to Hiroshima**. Available from <http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-miscellaneous/dated-october-11-1957-nehru-visit-to-hiroshima/article1927692.ece>
- Jones, R. (2006). **India's Strategic Culture**. Available from <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/india.pdf>
- Kapur, A. (2003, first published, 2001). **Pokhran and Beyond: India's Nuclear Behaviour**. New Delhi: Oxford University Press.
- Koshy, N. (2001). *Nuclear Weapons and India's Foreign Policy*. In R., Harshe & K., Seethi (eds.). **Engaging with the World: Critical Reflections on Indian Foreign Policy**. Hyderabad: Orient Longman.
- Kux, D. (1992). **India and the United States: Estranged Democracies, 1947–1991**. Washington: National Defense University Press.
- Lavoy, P. (1993). *Nuclear Myths and the Causes of Nuclear Proliferation*. **Security Studies**, 2(3–4), 192–212.
- Malone, D. (2011). **Does the Elephant Dance?: Contemporary Indian Foreign Policy**. New Delhi: Oxford University Press.
- Marwah, O. (1997). *Indian Nuclear and Space Programs: Intent and Policy*. **International Security**, 2 (2), 96–121.
- Mastny, V. (2010). *The Soviet Union's Partnership with India*. **Journal of Cold War Studies**, 12(3), 50–90.



- Mathai, M. (2013). **Nuclear Power, Economic Development Discourse and the Environment: The Case of India**. Oxon: Routledge.
- Mishra, B. (2011). *The China Factor in South Asian Nuclear Politics*. In Chakma, B. (ed.). **The Politics of Nuclear Weapons in South Asia**. Surrey: Ashgate.
- Noorani, A. (1967). *India's Quest for a Nuclear Guarantee*. **Asian Survey**, 7(7), 490–502.
- Ogden, C. (2011). *India and Nuclear Weapons*. In D., Scott (ed.), **Handbook of India's International Relations**. London: Routledge.
- Pant, H. (2011). *India's Relations with China*. In D., Scott (ed.), **Handbook of India's International Relations**. London: Routledge.
- Paul, T. (2002). *India, International System, and Nuclear Weapons*. In D., SarDesai & R., Thomas (eds.), **Nuclear India in the Twenty First Century**. New York: Palgrave-Macmillan.
- Perkovich, G. (2001, first published, 1999). **India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation**. Berkeley: University of California Press.
- Perkovich, G. (2002). *What Makes the Indian Bomb Tick*. In D., SarDesai & R., Thomas (eds.), **Nuclear India in the Twenty First Century**. New York: Palgrave-Macmillan.
- Perkovich, G. (2004). *The Nuclear Security Balance*. In F., Frankel & H. , Harding (eds.), **The Indo-China Relationship: Rivalry and Engagement**. New Delhi: Oxford University Press.
- Ram, N. (1999). **Riding the Nuclear Tiger**. New Delhi: LeftWord Books.
- Ray, A. (2013). **The Soldier and the State in India: Nuclear Weapons, Counterinsurgency, and the Transformation of Indian Civil-Military Relations**. New Delhi: Sage.
- Shah, M. (1983). **India and the Superpowers: India's Political Relations with the Superpowers in the 1970s**. Dhaka: University Press.
- Schoettli, J. (2013). *Nehru and His Legacy*. In A., Kohli & P., Singh (eds.), **Routledge Handbook of Indian Politics**. Oxon: Routledge.
- Thomas, R. and Gupta, A. (eds.). (2001). **India Nuclear Security**. New Delhi: Vistaar Publications.
- Venkataraman, G. (1994). **Bhabha and His Magnificent Obsessions**. Hyderabad: Universities Press.



ปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของ กองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

กัลยกร ภูสมมา*

เชิงชาญ จงสมชัย**

บทคัดย่อ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนและอนุมัติงบประมาณสนับสนุนให้กองทุนสวัสดิการชุมชน ต่อเนื่อง 3 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2553 - 2555 หัวใจของการจัดสวัสดิการชุมชน คือ การพึ่งตนเองและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ของคนในชุมชน การศึกษาครั้งนี้ มีความมุ่งหมาย เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานและข้อเสนอแนะการแก้ไข ปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน ของกองทุนสวัสดิการชุมชน ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษา คือคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 14 กองทุน รวม 195 คน ซึ่งได้จากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร ทาโร ยามาเน่ แล้วสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) และแบบตามสะดวก (Convenience Sampling) ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) จำนวน 7 คน ซึ่งได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม (Questionnaires) และแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เสนอผลการศึกษาโดยวิธีพรรณนาวิเคราะห์

ผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน ของคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานโดยรวมและเป็นรายด้าน ทั้ง 5 ด้าน ปัญหาการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากปัญหามากไปหาปัญหาน้อย คือ ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ด้านบุคลากร และด้านโครงสร้าง พบประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้ กองทุนไม่สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่นได้ ขาดงบประมาณในการก่อสร้างอาคารสำนักงาน ขาดระบบสารสนเทศที่ทันสมัย

* นิสิตปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา

เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน
ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อ
สนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน

2. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนในเขต
พื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบประเด็นข้อเสนอแนะที่สำคัญ ส่วนราชการหรือเจ้าภาพ
หลัก จึงควรกำหนดขอบเขต ระเบียบข้อบังคับของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ชัดเจน เพื่อเป็น
แนวทางเดียวกันในการดำเนินงาน ควรพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน เช่น
อบรมการจัดทำบัญชีกองทุนที่ถูกต้องตามหลักการบัญชี การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจน
การศึกษาดูงานเพื่อนำองค์ความรู้มาปรับใช้กับกองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์
รัฐบาลควรให้การสนับสนุนงบประมาณตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนต่อไป
จนกว่ากองทุนจะสามารถพึ่งตนเองได้ และสนับสนุนงบประมาณในการก่อสร้างอาคารสำนักงาน
ควรจัดอบรมให้ความรู้ด้านการใช้คอมพิวเตอร์และระบบสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อนำมาปรับใช้ใน
การดำเนินงานของกองทุนและได้รับทราบข่าวสารทันเวลา

โดยสรุป การดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนในพื้นที่
อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนมีความคิดเห็น
เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงาน โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งนโยบายสนับสนุน
การจัดสวัสดิการชุมชน เป็นนโยบายที่ดีและเกิดประโยชน์กับสมาชิกในชุมชน บนความต้องการ
ของประชาชนอย่างแท้จริง และข้อเสนอแนะที่ได้ี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นข้อมูลใน
การปรับปรุงการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน ให้มีคุณภาพและ
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

คำสำคัญ : นโยบาย/ สวัสดิการชุมชน/ กองทุนสวัสดิการชุมชน



The Problems of The Policy Implementation of Community Welfare Making Supportive of Community Welfare Funds in Muang District Areas, Mahasarakham Province

Kanyakorn Phusomma^{*}

Cherngcharn Chongsomchai^{**}

Abstract

The government gives precedence to setting up the policy of the community welfare making supportive, and allocates the budget to the community welfare funds constantly 3 years since 2010 to 2012. The principles of the community welfare organization are to rely on one-self and to assist other people in the community. The purpose of this study is to study the opinions about the problems and suggestions for problem-solving in the policy implementation of the community welfare making supportive of the community welfare funds in Muang district areas, Mahasarakham province. The sample group of this study are the Committee of the Community Welfare Funds in Muang district areas, Mahasarakham province, consisting of 14 funds with 195 people who are defined by Taro Yamane's formula, quota sampling, and convenience sampling respectively, and 7 key informants who were purposively selected are the research instruments. The questionnaire and the semi-structured interview form. The data were analyzed and interpreted statistically in terms of frequency, percentage, mean, and standard deviation.

The results of the study revealed as follows:

1. The opinions about the problems in the policy implementation of the community welfare making supportive of the community welfare fund committee in Muang district areas, Mahasarakham province in overall and 5 perspectives the problems were at the moderate level sorted in descending order as: budget, location, equipment and utensils, personnel, and structure. The main problems were found that the funds couldn't be granted from other sources of budget; that the funds lacked for the budget to construct the building; that the funds lacked for the updated information system to support the operation of community welfare funds; that the committee of

^{*} M.P.A. Student (Public Policy), College of Politics and Governance, Mahasarakham University

^{**} Asst. Prof., College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor

the community welfare funds lacked of motivation; and that the local government organization didn't appoint the officials for supporting the fund operation.

2. The suggestions for the policy implementation of the community welfare making supportive of the community welfare fund committee and key informants in Muang district areas, Mahasarakham province revealed that the related government agencies or organizations should define the scopes or guidelines for stipulating the distinct regulations of the community welfare funds as the operating guidelines; that the committee of the community welfare funds should be developed their potential, for examples being trained on the accurate accountancy regarding the accounting principles, defining the strategic plan, and making a tour of investigation in order to apply knowledge body to the community welfare funds efficiently; that the government should allocate the budget as the policy of the community welfare funds until the funds became autonomous; that the government should allocate the budget to the community welfare funds for constructing the office buildings since most of the funds lacked of their own offices; and that the fund should be trained on the computer applications and the updated information system and communication in order to apply knowledge to the fund operation, and to acquire timely information.

In conclusion, the policy implementation of the community welfare making supportive in Muang district areas, Mahasarakham province found that committee of the community welfare funds expressed the opinions about the operating problems in overall and each perspective at the moderate level. The policy of the community welfare making supportive was considered the satisfactory policy that benefited the fund members on basis of the community's needs. According to the obtained information, it was practical for the committee of the community welfare funds as the information to develop the operation of the community welfare funds more qualitatively and effectively.

Keywords: Policy Implementation/ Community Welfare / Community Welfare funds



บทนำ

ในกระแสการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันภาคส่วนต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนางานสวัสดิการสังคม ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเรื่องสิทธิของพลเมืองที่จะต้องได้รับการดูแลด้านสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐ แนวคิดในการจัดสวัสดิการแบบพหุลักษณะที่ทุกฝ่ายต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม นโยบายของรัฐบาล การปฏิรูปประเทศ ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 -2559) และนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เห็นชอบในหลักการนโยบายดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในการสร้างสังคมไทยเป็นสังคมสวัสดิการ กำหนดเป้าหมายประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี 2560 ให้ความสำคัญกับการลงทุนโดยรัฐ และการลงทุนเพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในงานสวัสดิการสังคม (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2555, น.4-5)

ในปี 2550 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม) ได้จัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นระดับชาติคณะอนุกรรมการสวัสดิการชุมชนท้องถิ่นระดับจังหวัดทุกจังหวัด และรัฐบาลจัดงบประมาณสนับสนุนการขับเคลื่อนขยายการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบล และสมทบงบประมาณในการจัดสวัสดิการชุมชน ตามแผนปฏิบัติงานพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมไทยเพื่อชีวิตมั่นคง ตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี สร้างสวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่ 1 พ.ศ.2550 – 2554 ทำให้เกิดกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลขึ้น 3,138 ตำบล จากข้อมูลกองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลที่ได้รับงบประมาณสมทบแล้ว 2,917 แห่ง มีสมาชิก 895,597 ราย เงินกองทุนรวม 450.87 ล้านบาท การดำเนินการของกองทุนมีการจัดสวัสดิการสำหรับสมาชิกและผู้ยากลำบากในชุมชน ครอบคลุมตั้งแต่การเกิด แก่ เจ็บ ตาย เช่น รับขวัญเด็กเกิดใหม่ ทุนการศึกษา ค่าใช้จ่ายยามเจ็บป่วย พัฒนาอาชีพ บำนาญ ฌาปนกิจ และสวัสดิการด้านต่างๆ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันและความพร้อมของแต่ละกองทุน คุณค่าสำคัญที่ได้จากการจัดสวัสดิการโดยชุมชนคือการทำให้เกิดความรัก ความสามัคคี การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน พื้นฟูระบบคุณค่าเดิมของสังคมไทย การทำงานร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น เกิดเป็นเครือข่ายสวัสดิการชุมชนในระดับจังหวัดและระดับชาติที่มีบทบาทสำคัญในการขยายการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่ใหม่และการพัฒนาคุณภาพกองทุนสวัสดิการชุมชนในพื้นที่เดิม ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญและยืนยันนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน โดยจะพิจารณางบประมาณสนับสนุนในปี 2553 ในหลักการสมทบ 1:1:1 (ชุมชน : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : รัฐบาล) โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนต่อเนื่อง 3 ปี และมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน ภายใต้คณะกรรมการเสริมสร้างความ

เข้มแข็งของชุมชนแห่งชาติขึ้นมาเพื่อจัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาลในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนต่อไป (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2552, น.20-21)

ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 15 แห่ง ประชากรทั้งสิ้น จำนวน 99,898 คน (ประกาศสำนักทะเบียนกลาง. เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร, ลงวันที่ 11 มีนาคม 2556, น.2) มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน จำนวน 14 กองทุน สมาชิกที่ได้รับผลประโยชน์จากกองทุนจำนวน 21,865 คน คิดเป็นร้อยละ 21.88 ของประชากรในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนเกือบเต็มพื้นที่แล้วก็ตาม แต่เมื่อเทียบจำนวนสมาชิกต่อจำนวนประชากรแล้ว ยังอยู่ในอัตราส่วนที่น้อย การที่จะก้าวไปสู่เป้าหมายประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี 2560 นั้น อาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจาก สภาพปัญหาการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่ พบว่า คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนยังไม่เข้าใจในรูปแบบการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ชัดเจน ดังนั้น จะมีแนวทางในการพัฒนา คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนในเรื่องการบริหารจัดการอย่างไร ที่จะก้าวไปสู่การพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน (คณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนจังหวัดมหาสารคาม, 2556, น.2-3) ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา และข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชน เพื่อนำผลการศึกษาไปเผยแพร่ และประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม



ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตพื้นที่การศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ทำการศึกษาเฉพาะกรณี กองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

2. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษา ปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม กำหนดขอบเขตการศึกษา ปัญหาการดำเนินงาน 5 ด้าน คือ ด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ และด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

3. ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลหลัก

ประชากร (Population) ที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 14 กองทุน รวม 378 คน กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการศึกษา คือ คณะกรรมการของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 195 คน ซึ่งได้จากการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตรทาโร ยามานะ (ยูทง ไทยวรรณ และกุสุมา ผลาพรหม, 2553 , น.122 ; อ้างอิงมาจาก Yamane. 1973 , p.125) แล้วสุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) และแบบตามสะดวก (Convenience Sampling) ส่วนผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) จำนวน 7 คน ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

4. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 2 ตัวแปร คือ ตัวแปรข้อมูลทั่วไป ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน และตัวแปรด้านปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 5 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ และด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าได้ใช้แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตามทัศนะของ วรเดช จันทรศร (2548, น.141) ซึ่งแบ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้าง หมายถึง คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ ในการดำเนินงาน กำหนดอำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน
2. ด้านบุคลากร หมายถึง บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ ที่ให้บริการ องค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการ ความชำนาญในการปฏิบัติงาน ความเข้าใจกระบวนการดำเนินงานขององค์กร
3. ด้านงบประมาณ หมายถึง การสมทบงบประมาณ การบริหารงบประมาณ ระเบียบการดำเนินงานด้านการเงินการคลังขององค์กร
4. ด้านสถานที่ หมายถึง ความเหมาะสมของสถานที่ในการปฏิบัติงานขององค์กร
5. ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ หมายถึง วัสดุอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานขององค์กร ความเพียงพอ และเหมาะสม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ถัดจากวรรณ (2552, น. 80) ได้ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา พบว่า ปัญหา ด้านการสื่อความหมาย ได้แก่ ขาดการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ขาดการอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการ ขาดความชัดเจนในรูปแบบและการเข้ามามีส่วนร่วม ด้านทรัพยากร ได้แก่ ผลตอบแทนของผู้ปฏิบัติงาน และการจัดสรรพื้นที่ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ด้านเจตคติ ได้แก่ คณะกรรมการขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเนื่องจากไม่มีค่าตอบแทน และด้านโครงสร้างระบบราชการ ได้แก่ ขาดการประสานเชื่อมโยงระบบบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนกับองค์กรอื่น

กนกธร ละระกีย์ (2553, น.120) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนออมวันละ 1 บาท กรณีศึกษา องค์กรบริหารส่วนตำบลสาขนาวัง อำเภอนาหว้า จังหวัด ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายการจัดตั้งกองทุนควรมีความชัดเจน และกำหนดนโยบายให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของคนในชุมชน ความต่อเนื่องของการออมเงินของสมาชิก กองทุนมีข้อจำกัดเรื่องอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ต่างๆที่ไม่เหมาะสม ในการดำเนินงาน การจัดระบบฐานข้อมูลสมาชิก การเงิน และการจัดสวัสดิการไม่เป็นระบบ ด้านงบประมาณในการสนับสนุนไม่มีความแน่นอน การให้ความช่วยเหลือยังจำกัดอยู่เฉพาะสมาชิก การประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานกองทุนยังไม่มีพอ ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ที่ต้องการเข้าถึงสวัสดิการมีน้อย

ไพฑูรย์ ศรีละหว้า (2553 , น. 54) ได้ศึกษากองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนออมวันละ 1 บาท กรณีศึกษาดำบลบ้านกง อำเภอนองเรือ จังหวัดขอนแก่น โดยศึกษาการดำเนินงานการจัดการกองทุนและปัญหาอุปสรรค แนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพ ในการจัดการกองทุน ผลการ



ศึกษาพบว่า สภาพปัญหาที่พบคือ ความล่าช้าในการบริหารจัดการของบุคลากร ขาดการจัดระบบ การดำเนินงานที่เหมาะสม ความจำกัดของงบประมาณตามนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการ ซึ่งแนวทางในการแก้ไข ต้องจัดทำให้เป็นระบบการบริหารจัดการบุคลากรให้มีความ โปร่งใส และ สนับสนุนงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากร ตลอดจนการศึกษาดูงานเพื่อนำมาพัฒนากองทุนต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงบูรณาการโดยใช้ทั้งระเบียบวิธี วิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research Methodology) และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) ผู้ศึกษาใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 แบบ ดังนี้

1. แบบสอบถาม (Questionnaires) ที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นแบบสอบถามที่ผู้ ศึกษาสร้างขึ้นตามแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถาม ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ตอนที่ 2 เป็น แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการ ชุมชน เป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด สอบถามครอบคลุมทั้ง 5 ด้าน ด้านละ 6 ข้อ คือ ด้านโครงสร้าง ด้าน บุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ และด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ และตอนที่ 3 เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน เป็น แบบสอบถามแบบปลายเปิด (Open end) โดยกำหนดให้ครอบคลุมทั้ง 5 ด้าน

2. แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) โดยการกำหนดแนว คำถามในการสัมภาษณ์มีโครงสร้างชัดเจน แต่สามารถยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ ใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Guideline) โดยแบ่ง ออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ และตอนที่ 2 เป็นความคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน แบ่ง ออกเป็น 5 ด้าน ประกอบด้วย ด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ และด้าน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดย ขอนหนังสือจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ถึงประธานคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำไปขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูล ตามกลุ่มตัวอย่างที่กำหนด และนัดหมายวัน เวลาที่ผู้ศึกษาจะลงพื้นที่ไปแจกแบบสอบถาม ส่วนในขั้นตอนการดำเนินงาน ผู้ศึกษาแต่งตั้งผู้ช่วยอีก 2 คน โดยชี้แจงรายละเอียดก่อนลงแจกแบบสอบถาม แล้วนำแบบสอบถามไปแจกให้กลุ่มตัวอย่างตามวัน เวลาที่นัดหมาย และรอรับคืนทันทีเมื่อกลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถามเสร็จ หลังจากนั้น ผู้ศึกษานำแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาตรวจสอบความครบถ้วน ความสมบูรณ์ของแบบสอบถามทั้งหมด และวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ศึกษาเตรียมการสัมภาษณ์โดยติดต่อนัดหมายกับผู้ถูกสัมภาษณ์ล่วงหน้าเป็นการส่วนตัวรายบุคคล ให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เลือกสถานที่ที่สะดวกทั้งผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์แล้วแต่กรณี ซึ่งสัมภาษณ์โดยการจดบันทึกและบันทึกเสียง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป โดยดำเนินการ ดังนี้

1. ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของแบบสอบถามแต่ละฉบับ พบว่ามีความสมบูรณ์ทุกฉบับ นำมาทำการลงรหัสตามแบบการลงรหัส (Coding Form)
2. นำแบบสอบถามตอนที่ 1 มาหาค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) ของการสอบถามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม
3. นำแบบสอบถามตอนที่ 2 มาตรวจสอบและให้คะแนนตามเกณฑ์ (บุญชม ศรีสะอาด, 2545, น. 99-100) ดังนี้

ระดับปัญหาการดำเนินงานมากที่สุด	กำหนดให้	5	คะแนน
ระดับปัญหาการดำเนินงานมาก	กำหนดให้	4	คะแนน
ระดับปัญหาการดำเนินงานปานกลาง	กำหนดให้	3	คะแนน
ระดับปัญหาการดำเนินงานน้อย	กำหนดให้	2	คะแนน
ระดับปัญหาการดำเนินงานน้อยที่สุด	กำหนดให้	1	คะแนน

4. นำคะแนนที่ได้จากข้อ 3 มาวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) โดยรวม เป็นรายด้าน และรายข้อ แล้วนำค่าเฉลี่ยมาแปลผล ตามเกณฑ์ที่กำหนด ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด, 2545, น. 166)



ค่าเฉลี่ย 4.51 – 5.00 หมายถึง	ปัญหาการดำเนินงานอยู่ในระดับมากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.51 – 4.50 หมายถึง	ปัญหาการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก
ค่าเฉลี่ย 2.51 – 3.50 หมายถึง	ปัญหาการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.51 – 2.50 หมายถึง	ปัญหาการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.50 หมายถึง	ปัญหาการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อยที่สุด

5. นำข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มาวิเคราะห์เนื้อหาที่มีลักษณะสอดคล้องและเรียงลำดับความถี่ในแต่ละประเด็น แล้วนำเสนอในเชิงพรรณนา

6. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยการจดบันทึก และบันทึกเสียง มาสรุป วิเคราะห์ สังเคราะห์ จัดหมวดหมู่ และนำเสนอในเชิงบรรยาย สถิติที่ใช้ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency)

ผลการศึกษา

ปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา ดังนี้

1. คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยรวมและรายด้านทั้ง 5 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับปัญหาจากมากไปน้อย คือ ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ด้านบุคลากร และด้านโครงสร้าง รายละเอียด ดังนี้

1.1 ด้านงบประมาณ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด ที่สำคัญได้แก่ กองทุนไม่สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลให้การสนับสนุนไม่เพียงพอ และให้ความเห็นว่า รัฐบาลควรให้การสนับสนุนต่อไป เพื่อให้กองทุนมีเงินเพียงพอในการจัดสวัสดิการ และสามารถพึ่งตนเองได้ก่อนจึงสิ้นสุดนโยบาย

1.2 ด้านสถานที่ พบว่า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ที่สำคัญได้แก่ ขาดงบประมาณในการก่อสร้างอาคารสำนักงาน แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันกองทุนสวัสดิการชุมชนยังไม่มีมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างอาคารสำนักงาน เพราะจะเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สูงมาก อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิกได้

1.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ พบว่า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง ที่สำคัญได้แก่ ขาดระบบสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อ

สนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน และเสนอให้กองทุนสวัสดิการชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และกองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการงบประมาณและจัดสรรเงินกองทุนมาใช้จ่ายในการบริหารจัดการภายในกองทุนได้

1.4 ด้านบุคลากร พบว่า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับน้อย ที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน สาเหตุที่คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีค่าตอบแทนสำหรับคณะกรรมการที่เป็นจิตอาสาปฏิบัติงาน เมื่อเปรียบเทียบกับอาสาสมัครประเภทอื่นๆ แล้วส่วนมากมีค่าตอบแทน และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการที่ปฏิบัติงานเกิดความเหนื่อยล้า และหมดกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน

1.5 ด้านโครงสร้าง พบว่า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับ น้อยที่สุด ที่สำคัญ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุน ซึ่งในระยะเริ่มแรก หน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าภาพหลักระดับประเทศ ไม่ได้กำหนดระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด และคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนระดับตำบล ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานในช่วงแรกมีความล่าช้า และไม่เข้าใจในทิศทางเดียวกัน

2.ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ด้านโครงสร้าง ได้แก่ ส่วนราชการที่รับผิดชอบ ควรมีการกำหนดขอบเขตหรือแนวทางการจัดทำระเบียบข้อบังคับของกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ชัดเจน และเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้ถูกต้อง ควรมีการประชุมชี้แจงในเรื่อง กฎ ระเบียบ และการปรับปรุงระเบียบให้สมาชิกกองทุนทราบอยู่เสมอ

2.2 ด้านบุคลากร ได้แก่ ควรมีการอบรมพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน เนื่องจากยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน ควรจัดอบรมการจัดทำบัญชีของทุนที่ถูกต้องตามหลักการบัญชี และการบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพึ่งตนเอง

2.3 ด้านงบประมาณ ได้แก่ รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน ต่อไปเรื่อยๆ จนกว่ากองทุนจะสามารถพึ่งตนเองได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนงบประมาณโดยกำหนดเป็นนโยบาย



2.4 ด้านสถานที่ ได้แก่ รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณให้กองทุนสวัสดิการชุมชนในการก่อสร้างอาคารสำนักงาน ซึ่งกองทุนส่วนมากยังไม่มีสำนักงานเป็นของตัวเอง

2.5 ด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ได้แก่ ควรจัดอบรมการใช้คอมพิวเตอร์และการสื่อสารระบบสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อนำไปปรับใช้ในการดำเนินงานของกองทุนและได้รับทราบข่าวสารทันเวลา

อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้อภิปรายผล ดังนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชน ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้านทั้ง 5 ด้าน ความคิดเห็นโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านงบประมาณ ซึ่งหมายความว่า กองทุนสวัสดิการชุมชน มีแหล่งที่มาของงบประมาณหลักจาก 3 แหล่ง คือ จากการระดมทุนของสมาชิก จากการอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากการสนับสนุนของรัฐบาล สาเหตุที่กองทุนสวัสดิการชุมชนมีปัญหาในด้านงบประมาณ เป็นเพราะระยะเวลาในการสนับสนุนงบประมาณตามนโยบายของรัฐบาลมีห้วงระยะเวลาการสนับสนุนจำกัดเพียง 3 ปี (2553-2555) บางกองทุนเพิ่งจัดตั้งใหม่ในช่วงเวลาที่มันโยบาย ทำให้มีสมาชิกจำนวนน้อย ส่งผลต่อการระดมเงินออม และรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณให้ตามจำนวนสมาชิกที่มีอีกประการหนึ่ง กองทุนไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ เนื่องจากไม่มีความรู้ในการเขียนโครงการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของไพฑูรย์ ศรีละหวั (2553, น.54) พบว่า สภาพปัญหาที่พบในการดำเนินงานการบริหารจัดการกองทุน คือ ความจำกัดของงบประมาณตามนโยบายรัฐบาลกับความต้องการของกองทุนไม่ตรงกัน และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กนกธร ละราตี (2553, น.120) พบว่า การดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนออมวันละ 1 บาท องค์การบริหารส่วนตำบลสายนาวัง อำเภอนาคู จังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาด้านงบประมาณในการสนับสนุนไม่มีความแน่นอน

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านโครงสร้าง ซึ่งประกอบด้วย คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน การกำหนดบทบาทหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับกองทุน ตลอดจนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน สาเหตุที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน มีปัญหาอยู่ในระดับน้อยที่สุด เนื่องจากคณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด ได้กำหนดเป็นแนวทางในการพิจารณาการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งกองทุนที่เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล จะต้องมีการระบุข้อบังคับของกองทุน มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ และหากมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนใหม่ในพื้นที่ จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด เข้าร่วมประชุมแนะนำการการจัดทำระเบียบข้อบังคับกองทุน โดยใช้มติที่ประชุมให้ความเห็นชอบ ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาการดำเนินงานด้านโครงสร้าง ในระดับกองทุน

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนของกองทุนสวัสดิการชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบประเด็นปัญหาด้านบุคลากร ที่น่าสนใจ คือ คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยสูงสุดในด้านนี้ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะ ไม่มีค่าตอบแทนสำหรับคณะกรรมการที่ปฏิบัติงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นจิตอาสา เมื่อเปรียบเทียบกับอาสาสมัครประเภทอื่นๆ แล้วส่วนมากมีค่าตอบแทน และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการที่ปฏิบัติงานเกิดความเหนื่อยล้า และหมดกำลังใจที่จะปฏิบัติงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ลัดดา ลาวรรณ (2552 ,น.80) พบว่า คณะกรรมการขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเนื่องจากไม่มีค่าตอบแทน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานสำหรับรัฐบาล

1.1 รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณตามนโยบายสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนต่อไปเรื่อยๆ จนกว่ากองทุนสวัสดิการชุมชนจะสามารถพึ่งตนเองได้ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนงบประมาณโดยกำหนดเป็นนโยบาย

2. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

2.1 ผลักดันให้กองทุนสวัสดิการชุมชนที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการชุมชน พ.ศ. 2546 (แก้ไข พ.ศ.2550) เสนอ



ขอรับการจดทะเบียนเป็นองค์กรสวัสดิการชุมชน เพื่อให้กองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่นเพิ่มเติมได้

2.2 ควรฝึกอบรมให้ความรู้และทักษะการเขียนโครงการให้กับคณะกรรมการกองทุน เพื่อเสนอต่อองค์กรที่มีงบประมาณสนับสนุนในรูปแบบโครงการ

2.3 สร้างความเข้าใจและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อุดหนุนงบประมาณให้กับกองทุนสวัสดิการชุมชนทุกปี โดยผลักดันให้เป็นนโยบายระดับท้องถิ่น

3. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ควรให้การสนับสนุนการทำงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน หรือภาคีเครือข่ายอื่นในระดับพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้กองทุนลดภาระด้านค่าใช้จ่าย เช่น ด้านอาคารสถานที่ ด้านวัสดุเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ และเกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม

3.2 ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน

4. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานสำหรับคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนและคณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด ได้แก่

4.1 คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชน ควรกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการกองทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานต่างๆตามความต้องการ เช่นหมวดค่าตอบแทนคณะกรรมการเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ

4.2 คณะกรรมการสนับสนุนการขับเคลื่อนสวัสดิการชุมชนระดับจังหวัด ควรมีการฝึกอบรมให้ความรู้กับคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชุมชนอย่างต่อเนื่อง เช่น การบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชน การจัดทำบัญชีกองทุนตามหลักการบัญชี การใช้ระบบสารสนเทศที่เหมาะสมกับการดำเนินงานของกองทุน เพื่อให้กองทุนสามารถพึ่งตนเองได้

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1.1 ควรทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชน เพื่อค้นหารูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่

1.2 ควรทำการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชน

บรรณานุกรม

- กนกธร ละราที. (2553). การประเมินผลการดำเนินงานกองทุนสวัสดิการชุมชนออมวันละ 1 บาท: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลสายนาวัง อำเภอนาหว้า จังหวัดกาฬสินธุ์. วิทยานิพนธ์ รม. สกนค. : มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.
- กรมการปกครอง. (2556). ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2555.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2555). แผนยุทธศาสตร์กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2555-2559. กรุงเทพฯ.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). การวิจัยเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.
- ไพฑูรย์ ศรีละหวั. (2553). การศึกษากองทุนสวัสดิการชุมชน กองทุนสัจจะออมวันละ 1 บาท: กรณีศึกษาตำบลบ้านกง อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น. การศึกษาอิสระ รม. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ยุทธ ไถยวรรณ และ กุสุมา ผลาพรหม. (2553). พื้นฐานการวิจัย. กรุงเทพฯ : ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ.
- ลัดดา ลาวรรณ. (2552). สภาพปัญหาการบริหารจัดการกองทุนสวัสดิการชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด. การศึกษาค้นคว้าอิสระ รม. มหาสารคาม : มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- วรเดช จันทรศร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สหยาบสื่อและกราฟิก จำกัด.
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). (2552). คู่มือการดำเนินงานโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แอปป้าพรีนติ้งกรุ๊ป.
- สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดมหาสารคาม. (2556). รายงานผลการดำเนินงานโครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการชุมชนจังหวัดมหาสารคาม ปี 2555-2556. มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.



แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติในประเทศไทย

แสงเทียน อยู่เถา*

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาสถานภาพเกี่ยวกับการพัฒนาทางด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติในประเทศไทย โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนที่สำคัญทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางด้านจิตใจ

ผลวิจัยพบว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มุ่งเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาแนวคิดทางประชาธิปไตยเป็นหลัก แผนการศึกษาแห่งชาติ มีส่วนของการพัฒนาด้านจิตใจชัดเจนมากกว่าแผนอื่น มุ่งให้เกิดพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต แต่ก็ต้องให้เกิดดุลยภาพหลายด้านทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติกลับมุ่งเน้นเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขันในโลกยุคใหม่ จึงยังมีการพัฒนาทางด้านจิตใจน้อยมาก ส่วนแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ แผนพัฒนานันทนาการแห่งชาติ และแผนพัฒนากีฬาแห่งชาติ แม้จะมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องการพัฒนาจิตใจ เพื่อให้เกิดสังคมที่ดี เสริมสร้างคนให้เป็นคนดีมีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต รู้รักสามัคคี มีน้ำใจนักกีฬา แต่เมื่อมีการนำแผนเข้าสู่การปฏิบัติ โครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ก็จะเน้นการพัฒนาการทางร่างกาย กีฬา และการแข่งขันเป็นส่วนใหญ่ และแม้จะมีการพยายามดำเนินการในการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนา คุณธรรมความซื่อตรงของชาติขึ้นมา แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวคิดที่จะต้องอาศัยกลไกการดำเนินการจากระบบการเมืองและภาคส่วนต่างๆต่อไป และจากแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติของมาเลเซียที่ผู้นำประเทศมีการผลักดัน โดยมีวิสัยทัศน์ เป้าหมาย มุ่งเน้นให้นำไปสู่การปฏิบัติในทุกภาคส่วน รวมถึงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาความซื่อตรงแห่งมาเลเซียเพื่อส่งเสริมและประสานงานในการบริหารแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดี

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่า ควรมีการพัฒนาแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านจิตใจขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาของชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คร., ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

ทางด้านสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ให้มีความคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และควรมีการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ความคู่ไปกับการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสร้างคุณภาพการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญควบคู่กันทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจ

คำสำคัญ : แผนพัฒนาจิตใจ/ แผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติ/ แผนในประเทศไทย

National Spiritual Development Planning Concept in Thailand

Sangtien Youthao *

Abstract

The study of national spiritual development planning concept in Thailand is aimed to explore social development regarding spiritual matters in the National Economic and Social Development Plan as well as other plans. The study methodology included literature review of spiritual development documents in Thailand and other countries.

The study found that the National Economic and Social Development Plans were mainly focused on economic, environment, and democracy development. The National Education Plan was mostly related to spiritual development and focused on body, mind, intellect, knowledge, virtue, ethic, and living culture. The plans were also focus on balance of economics, social, politics, culture, environment, sciences and technologies. However, the practices of these plans mainly focus on sciences and technologies and competition in modern world. The spiritual development was limited in practice. The content of National Health Plan, National Aesthetic Plan, and Sport Development Plan included spiritual development for good society and virtue. However, the real practices were mainly focused on body development and competition. Although the spiritual development has been integrated into National Virtue Plan, the political mechanism is needed to push into practice. For example, the establishment of the Integrity

* Assist. Prof., Dr., Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanites, Mahidol University.



Institute of Malaysia has been pushed by Malaysian leaders and focused on the cooperation and practices of all sectors which is a role model of good integration plan.

This study suggests developing spiritual development plan in order to balance the national economics and society and practicing in parallel of the National Economic and Social Development Plan. In additions, the guideline of the first National spiritual Development Plan should be explored in order to balance the country development between objects and minds.

Keywords: Spiritual Development Planning/ National Spiritual Development Planning/
Planning in Thailand

บทนำ

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดทำและนำมาใช้จำนวน 11 ฉบับแล้วในช่วงที่ผ่านมาซึ่งแผนฉบับล่าสุดคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ซึ่งจะใช้เป็นแผนของชาติในปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2559 โดยมีเป้าหมายหลัก 6 ประการโดยในประการแรกนั้นคือ สังคมไทยมีความสุข อย่างมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น แต่ในยุทธศาสตร์การพัฒนา ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (3) ยุทธศาสตร์การสร้างสมดุลและมั่นคงของอาหารและพลังงาน (4) ยุทธศาสตร์การสร้างเศรษฐกิจฐานความรู้และการสร้างปัจจัยแวดล้อม (5) ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาค และ (6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มียุทธศาสตร์ใดที่จะให้ความสำคัญของการพัฒนาจิตใจอย่างเป็นรูปธรรมเลย ดังนั้นในการที่จะมุ่งไปยังเป้าหมายหลักที่จะให้สังคมไทยมีความสุขนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาจิตใจของคนในชาติ

นอกเหนือจากการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และในแผนฯดังกล่าวก็เป็นการตั้งเป้าหมายหลักอยู่ที่สังคมไทยมีความสุข อย่างมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นเท่านั้น ซึ่งทั้งหมดในแผนทั้ง 11 ฉบับที่ผ่านมาก็เน้นในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก มีการเน้นคนเป็นศูนย์กลางก็เริ่มมีในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 9 เป็นต้นมาแต่ก็ยังไม่ได้เป็นรูปธรรมมากนักที่จะเป็นการพัฒนาสังคมอย่างจริงจัง เพราะมีแนวความคิดที่จะต้องนำพาประเทศไปให้ทันประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจและเทคโนโลยีต่าง ๆ ทำให้การหลงไหลเข้ามาของวัฒนธรรมต่างชาติอย่างมากมาย โดยประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ๆ เหล่านั้นกลับมีปัญหาทางด้านจิตใจ

ของคนในชาติมากมาย มีการก่อการร้ายอย่างไรมนุษยธรรมมีขึ้นมากมาย แม้ในประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าพัฒนาแล้วและเจริญรุ่งเรืองเป็นแบบอย่างของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในบางส่วนของประเทศไทยในขณะนี้

การย้อนกลับมาพิจารณาถึงความเจริญทางจิตใจของสังคมไทยที่เป็นทุนเดิมอยู่นั้น ได้ถูกทดแทนด้วยความเจริญทางวัตถุ ความเจริญทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน เทคโนโลยี สารสนเทศ และด้านอื่น ๆ อีกมากมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมไทยต้องมีการวางแผนการพัฒนาคิดใจของคนในสังคมไทย ให้มีความเจริญทางด้านจิตใจควบคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งจะต้องมีศึกษาตามแนวคิดที่จะให้เกิดแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ขึ้นในประเทศไทย ควบคู่กันไปด้วยไม่ให้เป็นการพัฒนาประเทศด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อความเจริญมั่นคงของชาติ และพัฒนาก้าวหน้าไปทุกด้านอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์

โดยการดำเนินการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

- 1) เพื่อศึกษาสภาพเกี่ยวกับการพัฒนาทางด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อศึกษาแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติในประเทศไทย

วิธีการศึกษา

เก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำแผนของชาติต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เกี่ยวกับการพัฒนาทางด้านสังคมของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำการวิเคราะห์เนื้อหา และทำการสรุปเป็นแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติในประเทศไทย

ข้อค้นพบ และอภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 นั้น จากวิสัยทัศน์นั้นจะ มุ่งพัฒนาสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมี



พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” ซึ่งมีส่วนวิสัยทัศน์ที่เกี่ยวกับจิตใจในเรื่องของการที่จะทำให้คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ มีสังคมที่สันติสุข มีความเป็นธรรม และให้ประเทศมีธรรมาภิบาล มีพันธกิจของแผนที่จะมุ่งสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยกำหนดพันธกิจของการพัฒนาประเทศที่เกี่ยวกับจิตใจได้แก่ พัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรมนำความรอบรู้อย่างเท่าทัน และข้อที่จะพัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาล วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจคือ เพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้คุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่องที่ขับเคลื่อนด้วยการเชื่อมโยงบทบาทครอบครัว สถาบันศาสนาและสถาบันการศึกษา ส่วนเป้าหมายในการพัฒนาคนที่เกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจคือ ให้คนไทยได้รับการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข รวมถึงการสร้างธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วน และกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้ เกิดภูมิคุ้มกัน และมุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างยั่งยืน

ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 นั้น มีวิสัยทัศน์ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” มีพันธกิจที่สร้างสังคมคุณธรรม มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข สังคมมีธรรมาภิบาล และอยู่อย่างเป็นสุข เป้าหมายหลักที่เกี่ยวกับจิตใจคือ เป้าหมายให้สังคมไทยมีความสุข สงบสุข อย่างมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เกี่ยวข้องกับจิตใจคงเหลือเพียงในข้อแรกที่มีเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมในสังคม โดยกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคมเท่านั้น

แผนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ โดยมีแนวคิดจากการจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ โดยความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา กับศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม (ศูนย์คุณธรรม) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกรมศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และ คลังสมอง วปอ.เพื่อสังคม ได้ศึกษาแนวคิดของประเทศต่างๆ พบว่า ประเทศมาเลเซียประสบวิกฤตการณ์ในสังคมคล้ายคลึงกับวิกฤตการณ์ที่สังคมไทยกำลังประสบอยู่ กล่าวคือ มีปัญหาเรื่องคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่งานดูแลอำนาจ และการทุจริตประพฤติมิชอบในวิชาชีพต่างๆ ซึ่งพบว่า วิกฤตการณ์ต่างๆ นั้น เกิดขึ้นจากความเสื่อมโทรมทางจริยธรรม จึงมุ่งที่จะแก้ไขปรับปรุงในสิ่งนั้นอย่างจริงจัง จึงได้จัดทำ “แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ” ด้วยการวางระบบการปลูกฝังค่านิยม “ความซื่อตรง” ให้เกิดเป็นคุณลักษณะนิสัยของคนมาเลเซีย โดยได้

ดำเนินการให้เกิดความตื่นตัวขึ้นในภาครัฐก่อน และขับเคลื่อนไปสู่ภาคการเมือง ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม กลุ่มศาสนา เด็กและเยาวชน เป็นหลัก โดยมีการวิเคราะห์หาสาเหตุและแนวทางการแก้ปัญหาตามหลักวิชาการ และใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของคนทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดการยอมรับในประเด็นปัญหาความบกพร่องในเรื่องความซื่อตรงของคนในชาติและกำหนดกลยุทธ์เพื่อนำไปรณรงค์แก้ปัญหาให้เกิดผลอย่างจริงจัง

จากแนวทางดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภา โดยคณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล จึงมีแนวคิดที่จะจุดประกายความคิดให้กับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมด้วยการริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติของประเทศไทย เพื่อปลูกจิตสำนึกความซื่อตรงให้เป็นคุณธรรมอันพึงประสงค์ของคนไทย และมีเชื่อมั่นแนวคิดหนึ่งว่า ความซื่อตรงเป็นหลักความดีงามที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาความดีงามอื่นๆ ทั้งปวง เพราะความคิด และการกระทำทุกอย่างล้วนเริ่มจากใจ ถ้าใจตรง ใจถูกต้อง ความคิด และการกระทำก็ย่อมตรงและถูกต้อง โดยทุกคนควรตั้งมั่นอยู่บนรากฐานการปฏิบัติตนตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืน

ดังนั้น สิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักถึง คือ การออกแบบกระบวนการที่จะนำไปสู่เป้าหมายในการจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เสนอความคิดเห็นและมีส่วนร่วมตามบทบาทหน้าที่ของตนอย่างเป็นรูปธรรมและมีการใช้เครื่องมือที่หลากหลาย เพื่อให้การขึ้นรูปของแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ มีทิศทางที่ถูกต้อง ประสานสอดคล้องกัน และเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วนในสังคมสามารถเห็นขบวนการให้เกิดการปรับเปลี่ยนและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากกรณีศึกษาของประเทศมาเลเซีย ทำให้คณะกรรมการฯ ได้ขับเคลื่อนงานในส่วนแรกเพื่อเป็นฐานข้อมูลความรู้เชิงวิชาการ โดยการจัดทำโครงการวิจัย “การศึกษาเพื่อเสริมสร้างคุณธรรมความซื่อตรงในสังคมไทย” เพื่อศึกษาสถานการณ์ความซื่อตรงของสังคมไทย จัดทำตัวชี้วัดความซื่อตรง รวมถึงการศึกษาระบบการพัฒนาคุณธรรมความซื่อตรงของประเทศมาเลเซีย และวิเคราะห์หาแนวทางเสริมสร้างความซื่อตรงให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยมอบให้สำนักงานวิจัย สถาบันพระปกเกล้าเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งงานวิจัยนี้จะเป็ฐานความรู้และฐานคิดในการจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรงของสังคมไทย

ในปีงบประมาณ 2553 ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม(ศูนย์คุณธรรม) ภายใต้สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้(องค์การมหาชน) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดประเด็นหลักในการขับเคลื่อนงานสมัชชาคุณธรรม คือ “ข้อสัต์ย์ รับผิดชอบ พอเพียง” ภายใต้แนวคิดหลักของกระบวนการสมัชชาคุณธรรม ที่ต้องการให้เกิดกระบวนการพัฒนานโยบาย



สาธารณะเพื่อเสริมสร้างคุณธรรมอย่างมีส่วนร่วมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในสังคมไทย มุ่งหวังให้องค์กรต่างๆ และประชาชนเกิดความเข้มแข็งทางด้านคุณธรรมเพื่อเสริมสร้างบทบาท และหน้าที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการสมัชชาคุณธรรมจะประสบผลสำเร็จมาก น้อยเพียงใด ต้องอาศัยองค์ประกอบจากหลายส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อน ภายใต้อำนาจและการเปิดโอกาสของภาครัฐและการเมืองที่เห็นคุณค่าของการสร้างคุณธรรมของ ชาติ โดยกระบวนการในครั้งนี้ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการขับเคลื่อนกระบวนการสมัชชา คุณธรรมในครั้งนี้เป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชุมชน กลุ่มศาสนา กลุ่มการศึกษา กลุ่มธุรกิจ กลุ่มสื่อ กลุ่มข้าราชการและกลุ่มการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มสถาบันทางสังคมที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อ ความคิด พฤติกรรมของทุกปัจเจกชนในสังคม และจะเป็นตัวแทนของกระบวนการกล่อมเกลாதง สังคม(Socialization)ที่มีประสิทธิภาพต่อไป การขับเคลื่อนของกระบวนการนั้นยังคงยึดหลัก พื้นฐานที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม โดยศูนย์คุณธรรมทำหน้าที่ในการสนับสนุนและประสานความ ร่วมมือกับเครือข่ายและองค์กรภาคีต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระดมความ คิดเห็น เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนคุณธรรมในกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม

จากแนวคิดในการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาคุณธรรมความซื่อตรงกับกระบวนการ สมัชชาคุณธรรม จะเห็นได้ว่า เส้นทางของกระบวนการสมัชชาคุณธรรมสามารถเป็นกลไก สนับสนุนการเริ่มต้นเคลื่อนขบวนที่ก่อให้เกิดทิศทางร่วมในการนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาความ ซื่อตรงแห่งชาติ เพื่อก้าวต่อไปที่มีความชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากขึ้นได้ รวมถึงมีการเชื่อมโยงให้เกิดพลังในการผลักดันไปสู่ช่องทางการขับเคลื่อนที่ต่อเนื่อง คณะกรรมการฯ จึงได้ประสานขอความร่วมมือจากศูนย์คุณธรรม เพื่อขับเคลื่อนงานส่วนที่สอง ในกลุ่มข้าราชการของรัฐและนักการเมือง โดยอาศัยกระบวนการสมัชชาคุณธรรมที่จะจัดขึ้น เป็น เครื่องมือในการทำงานร่วมกันของบุคคล กลุ่มองค์กรภาคี แบบมีส่วนร่วมทางความคิดและการ ปฏิบัติ เพราะเป็นเวทีสาธารณะที่เปิดโอกาสให้ทุกๆ ฝ่ายในสังคมได้มาพบปะ แลกเปลี่ยน ประสบการณ์ ความรู้ และค้นหาทางออกร่วมกัน เกิดทิศทางร่วมในการผลักดันเพื่อเสริมสร้าง คุณธรรมความซื่อตรงของชาติทั้งในเชิงปฏิบัติและเชิงนโยบาย ตามกระบวนการที่ศูนย์คุณธรรมใช้ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนคุณธรรมในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องและสามารถขยายเครือข่าย คุณธรรมให้แผ่กว้างเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการประสานพลังกันได้อย่างลงตัวและเหมาะสมทั้งใน ด้านเนื้อหาและกระบวนการสร้างคุณธรรมความซื่อตรงในกลุ่มข้าราชการของรัฐและนักการเมือง วุฒิสภา โดยคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางระบบการ พัฒนาคุณภาพงานและบุคลากรภาครัฐ จึงร่วมมือกับศูนย์คุณธรรมและสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาระบบราชการ ขับเคลื่อนงานสมัชชาคุณธรรมในปีงบประมาณ 2553 ในประเด็นย่อย “ความซื่อตรงของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมือง” โดยจัดเวทีสัมมนาให้กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องได้มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทำความเข้าใจ เพื่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาและความบกพร่องในเรื่องความซื่อตรงที่เกิดขึ้นในภาครัฐก่อน อันจะนำมาซึ่งข้อเสนอร่วมกัน และความร่วมมือกันในการสร้างและปรับเปลี่ยนค่านิยมความซื่อตรงให้บังเกิดขึ้นในระบบข้าราชการของรัฐและการเมืองไทย เพื่อเป็นแบบอย่างในสังคมและเป็นกลไกเชื่อมโยงการพัฒนาความซื่อตรงไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ ต่อไป

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าโครงการนี้จะไม่สามารถบังเกิดผลในระยะเวลาอันสั้น แต่ก็มุ่งหวังให้กระบวนการดังกล่าวนี้กระตุ้นให้เกิดกระแสคุณธรรมความซื่อตรงในสังคม อันจะเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่มีแนวโน้มไปในทางที่ดีในอนาคต และจะสามารถนำพาประเทศไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและความแข็งแกร่งให้กับกลไกการบริหารจัดการประเทศบนหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทยได้อย่างแท้จริงเพื่อให้ประเทศชาติของเราดำรงยืนยงอยู่ด้วยความร่มเย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน (วุฒิสภา, 2553)

ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 -2559) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559) ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ให้กระทรวงศึกษาธิการรับความเห็นและข้อสังเกตของ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงแรงงาน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการด้วย (มติคณะรัฐมนตรี, 2553) การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 -2559) ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงยึดทางสายกลางอยู่บนพื้นฐานของความสมดุล พอดี รู้จักพอประมาณ อย่างมีเหตุผล มีความรอบรู้เท่าทันโลก เพื่อบ่มเพาะให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย เกิดการบูรณาการแบบองค์รวมที่ยึด “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมี “ดุลยภาพ” ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม เป็นแผนที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬาการศึกษาทุกระดับ รวมทั้งเชื่อมโยงการพัฒนาการศึกษากับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เป็นต้น โดยคำนึงถึงการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยมีเจตนารมณ์ของแผนเพื่อบ่มเพาะพัฒนาชีวิตให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” และพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งและมีดุลยภาพใน 3 ด้าน คือ เป็นสังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน วัตถุประสงค์ของแผนที่เกี่ยวกับทางด้านจิตใจคือ เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรม ในการ



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปลูกฝังและเสริมสร้างให้ผู้เรียนมีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม มีจิตสำนึกและมีความภูมิใจในความเป็นไทย มีระเบียบวินัย มีจิตสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงการผลิตและพัฒนาครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานมีคุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ในแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้จัดทำขึ้นโดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์สังเคราะห์ปัญหาและแนวโน้มของระบบสุขภาพไทยที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อม ที่เป็นทุนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ทั้งในบริบทภายในประเทศและภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและรอบด้าน ทิศทางของการพัฒนาในแผนฉบับนี้ ยังคงมีทิศทางหลักที่สานต่อจากแผนที่ผ่านมา แต่ให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ สร้างจินตนาการสุขภาพใหม่และมุ่งสู่จุดหมายที่เป็นเอกภาพในการสร้างระบบสุขภาพไทยที่พึงประสงค์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อการพัฒนาสุขภาพที่เป็นองค์รวม ทั้งทางกาย ทางใจ ทางสังคมและทางจิตวิญญาณ โดยมีแนวคิดที่ให้มีหลักการสำคัญคือการมีคุณธรรมและจริยธรรม โดยระบบสุขภาพพอเพียงมีภาพลักษณ์และคุณสมบัติที่พึงประสงค์ข้อสำคัญข้อหนึ่งคือ มีคุณธรรม จริยธรรมคือซื่อตรง ไม่โลภมาก และรู้จักพอ แนวคิดหลักอีกประการหนึ่งคือ สุขภาพดีเป็นผลจากสังคมดี หรือสังคมแห่งสุขภาพะ เป็นสังคมที่เป็นธรรมเอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน ไม่กดขี่หรือเอารัดเอาเปรียบกัน เคารพในคุณค่าความเป็นมนุษย์เสมอกัน ไม่เบียดเบียนตนเอง ผู้อื่น และไม่เบียดเบียนธรรมชาติ

ในแผนพัฒนานันทนาการแห่งชาติ ในการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็ง โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคน ครอบครัว ชุมชน และสังคม ให้เป็นแกนหลักของสังคมไทย นันทนาการมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพคน และกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เสริมสร้างคนให้เป็นคนดีมีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และรู้จักสามัคคี มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรม เสริมสร้างเครือข่ายชุมชนให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาชนบทและเมือง ให้เกิดความน่าอยู่ อีกทั้งนันทนาการสามารถนำมาใช้กับการเสริมสร้างเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศสามารถพัฒนาไปได้ยั่งยืน แผนพัฒนานันทนาการแห่งชาติ มุ่งหวังให้หน่วยงานปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้นำแผนฯ ไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แผนพัฒนานันทนาการแห่งชาติ ฉบับนี้ ได้กำหนดขึ้นจากการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของตัวแปรที่มีผลกระทบจากข้อจำกัด ผลคุกคาม และโอกาสต่างๆ และได้้นำแนวทางการพัฒนาประเทศจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาวิเคราะห์ รวมทั้งประมวลข้อคิดเห็น จากผู้มีส่วนร่วมดำเนินการประชาพิจารณ์ จากประชาชนทั่วไปมากกว่า 800 คน ตลอดจนการทบทวนข้อมูลทุกมิติ จากการทวจวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนันทนาการทั่วประเทศ

ในแผนพัฒนากีฬาแห่งชาติ ใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาการกีฬาของประเทศไทย บรรลุเป้าหมายทั้งด้านการพัฒนาการกีฬาขั้นพื้นฐาน การกีฬาเพื่อมวลชน การกีฬาเพื่อความเป็นเลิศ โดยใช้หลักทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการกีฬา เสริมสร้างศักยภาพในการเล่นกีฬาและออกกำลังกาย และใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการกีฬาแบบบูรณาการทุกภาคส่วน เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มทุกระดับมีโอกาสได้เล่นกีฬาและออกกำลังกายเพื่อพัฒนาทักษะด้านการกีฬาขั้นพื้นฐานอย่างถูกต้อง และเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างสุขภาพและสมรรถภาพที่ดี มุ่งเน้นการปลูกฝังการมีน้ำใจนักกีฬาให้เป็นค่านิยม เกิดความสมานฉันท์ของคนในชาติ สนับสนุนการพัฒนาการกีฬาทุกระดับจากการกีฬาขั้นพื้นฐานและการกีฬาเพื่อมวลชน เพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศและอาชีพในระดับสากล เพื่อวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของแผนให้บรรลุตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาการกีฬาของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์ สอดคล้องกับสถานการณ์ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาการกีฬาของประเทศไทยได้นโยบาย “กีฬาสร้างคน คนสร้างชาติ” และแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2555-2559) ต่อไป (สถาบันการพลศึกษา, 2554)

จากการวิเคราะห์แผนอื่นๆ จากต่างประเทศ ได้แก่ แผนพัฒนาความเชื่อตรงแห่งชาติ มาเลเซีย โดยมีแนวคิดจากอดีตนายกรัฐมนตรี Badawi ที่มีแนวคิดในการพัฒนาของประเทศไทย มาเลเซียว่า มาเลเซียประสบผลสำเร็จในการพัฒนาประเทศและกำลังก้าวไปสู่ประเทศพัฒนา ด้วยการกำหนดรูปแบบในการพัฒนาของตนเอง และบริหารจัดการเพื่อแก้จุดอ่อนและข้อบกพร่องต่างๆ ซึ่งความท้าทายหลัก คือ ต้องพยายามสร้างความเข้มแข็งในเรื่องจริยธรรมและความเชื่อตรง (Ethics and Integrity) แนวคิดการสร้าง “ความเชื่อตรง” ของมาเลเซียนี้ เกิดจากการสังสมประสบการณ์ในการพัฒนาประเทศ ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาประเทศเป็นแผน 5 ปี ซึ่งเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1951 จนถึงปัจจุบันมีรวม 11 แผน ซึ่งในระยะแรกไม่ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน จนกระทั่งในปี ค.ศ.1971 ได้กำหนดนโยบายระยะยาวเป็น กรอบในการพัฒนารวม 3 ช่วง คือ นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (The New Economics Policy 1971-1990) นโยบายพัฒนาชาติ (The National Development Policy 1991-2000) และนโยบายวิสัยทัศน์การพัฒนา (The Vision Development Policy 2001-2010) ในปี ค.ศ.1991 ได้นำแนวคิดการวางแผนแบบ “วิสัยทัศน์-ยุทธศาสตร์” และการบริหารเชิงกลยุทธ์ มาใช้ โดยประเมินจุดอ่อนของประเทศในเรื่องความหลากหลายชาติพันธุ์ และการให้สิทธิกลุ่มผู้นับถือศาสนาอิสลามมากเกินไป ทำให้มีการเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลให้ประเทศขาดพลังความสามัคคีในการสร้างชาติร่วมกัน จึงได้กำหนด “วิสัยทัศน์ 2020” และยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมา ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลมาเลเซียพบว่า ปัญหาและจุดอ่อนต่างๆ ในการพัฒนาประเทศที่แท้จริง คือ การคอร์รัปชั่น การถือราษฎร์บังหลวง การใช้



อำนาจโดยมิชอบ การไร้ประสิทธิภาพในการบริหาร ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการพัฒนา “คน” จึงได้ปรับ “วิสัยทัศน์ 2020” ใหม่ ด้วยการมุ่งเน้น “ความซื่อตรงในการบริหารจัดการ” (The Integrity of the Management) โดยกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาให้มาเลเซียเป็น “สังคมแห่งศีลธรรมจรรยา” (Moral and Ethical Society) และได้กำหนด “ค่านิยมหลัก” ของประเทศเพื่อพัฒนาลักษณะนิสัยของคนในชาติ 6 ประการ ได้แก่ “ความซื่อสัตย์ (Honesty), ความน่าไว้วางใจ (Trustworthiness), ความสุขุม (Wisdom), ความเป็นธรรม (Fairness), ความโปร่งใส (Transparency) และความกตัญญู (Gratitude)” แผนพัฒนา “คน” 5 ปีแรก (1998-2003) มุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรในภาครัฐ ทั้งข้าราชการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจก่อน ด้วยการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารแผนพัฒนาความซื่อตรง” (Integrity Management Committee) ในทุกส่วนราชการ โดยยังไม่มี การเชื่อมโยงไปยังภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม กลุ่มศาสนา สื่อมวลชน กลุ่มสตรี เยาวชน และนักเรียน ต่อมาในปี ค.ศ.2004 ได้จัดทำแผนพัฒนา “คน” ฉบับที่ สอง โดยเปลี่ยนเป็นจัดทำ “แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ” (National Integrity Plan) ฉบับที่ 1 (2004-2008) เพื่อเป็นแผนหลักในการชี้แนะให้ทุกภาคส่วนก้าวไปสู่เป้าหมายของชาติร่วมกัน คือ ความซื่อตรงของคนมาเลเซีย ในลักษณะบูรณาการและประสานงานการขับเคลื่อนการสร้าง ความซื่อตรงของคนทั้งชาติ โดยเริ่มจากการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องและตรงกันในทุกภาคส่วน ทั่วประเทศเป้าหมายสำคัญของแผนฉบับดังกล่าว มี 5 ประการ เรียงตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

- 1) การลดการทุจริต การประพฤติมิชอบ และการฉ้อราษฎร์บังหลวง อย่างได้ผล
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพของการบริการภาครัฐ และลดการทำงานที่ยุ่งยากยืดเยื้อ (Red Tape)
- 3) สร้างประมวถจริยธรรมในภาครัฐและภาคเอกชน
- 4) เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว
- 5) พัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

ส่วนการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแผน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมและประสานงานในการบริหารแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ มีชื่อว่า “สถาบันพัฒนาความซื่อตรงแห่งมาเลเซีย” (The Integrity Institute of Malaysia-IIM.)แล้ว (วีรวิทย์ คงศักดิ์, 2552)

บทสรุป

แผนของชาติตั้งแต่แผนหลักคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้มีส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม มุ่งให้มีความสงบสุขเกิดขึ้นในสังคมโดยรวม แต่ เป็นเพียงส่วนประกอบที่กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนเท่านั้น การดำเนินการพัฒนายังมุ่งเน้นไป

ที่การพัฒนาเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาแนวคิดทางประชาธิปไตยเป็นส่วนแกนหลักในการดำเนินการอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาโดยตลอด แผนระดับชาติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในส่วนของแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนที่กำหนดไว้ในส่วนของการพัฒนาด้านจิตใจไว้อย่างชัดเจนมากกว่าแผนอื่นๆ เพราะเป็นแผนที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต แต่ก็ต้องให้เกิดดุลยภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติ แผนการศึกษาชาติก็ต้องจัดดำเนินการในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย โดยเฉพาะการศึกษาในประเทศที่เน้นในเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาโดยรวมเพื่อการแข่งขันในโลกยุคใหม่ เนื้อหาการศึกษามีการแตกแขนงออกไปมากมาย ส่วนที่จะต้องพัฒนาให้เกิดการพัฒนาอย่างจริงจังในทางด้านจิตใจจากแผนก็ลดน้อยถอยลงไปอย่างมาก ส่วนแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ แผนพัฒนานันทนาการแห่งชาติ และแผนพัฒนากีฬาแห่งชาติ แม้จะมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องการพัฒนาจิตใจ เพื่อให้เกิดสังคมที่ดี สังคมที่เป็นธรรม เอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน ไม่กดขี่หรือเอารัดเอาเปรียบกัน เคารพในคุณค่าความเป็นมนุษย์เสมอกัน ไม่เบียดเบียนตนเอง ผู้อื่น และไม่เบียดเบียนธรรมชาติ เสริมสร้างคนให้เป็นคนดีมีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต รู้รักสามัคคี รวมถึงการมีน้ำใจนักกีฬา แต่เมื่อมีการนำแผนเข้าสู่การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ โครงการต่างๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ก็จะเน้นการพัฒนาการทางร่างกาย กีฬา รวมถึงการแข่งขันเสียเป็นส่วนใหญ่ และแม้จะมีการพยายามดำเนินการในส่วนของแนวคิดในการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนา คุณธรรมความซื่อตรงกับกระบวนการสมาชิกคุณธรรม แต่การให้เกิดการพัฒนาจิตใจจากแนวคิดนี้ อย่างเป็นรูปธรรมในสังคมก็ยังคงอาศัยกลไกการดำเนินการจากระบบการเมือง แต่ระบบการเมืองในประเทศยังคงหวังพึ่งให้ขับเคลื่อนแผนทางด้านนี้ได้อย่างยากลำบาก คุณธรรม จริยธรรม ในทางการเมืองของประเทศยังคงต้องพัฒนาอีกมาก แต่ก็เริ่มมีการดำเนินการจากภาคส่วนต่างๆ อยู่บ้างในการผลักดันให้สังคมเริ่มตระหนักถึงการพัฒนาทางด้านจิตใจด้วย และจากการศึกษากรณีของ ประเทศมาเลเซียที่มีการดำเนินการในส่วนของแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติที่ผู้นำประเทศมีการผลักดัน โดยมีวิสัยทัศน์ เป้าหมาย มุ่งเน้นให้นำไปสู่การปฏิบัติในทุกภาคส่วน รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมและประสานงานในการบริหารแผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติ มีชื่อว่า สถาบันพัฒนาความซื่อตรงแห่งมาเลเซีย ขึ้นมาเป็นการเฉพาะในการผลักดันให้เป็นรูปธรรม นับเป็นรูปแบบที่ดีในการผลักดันเรื่องของการพัฒนาทางด้านจิตใจที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ



ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจิตใจออกมาเป็นแผนในระดับชาติ จึงสมควรที่จะต้องมีพัฒนาแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านจิตใจขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาของชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านสังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยการพัฒนาการส่วนใหญ่ในปัจจุบันเป็นการมุ่งเน้นในเรื่องเทคโนโลยี อุตสาหกรรม เพื่อต้องการให้เศรษฐกิจของชาติพัฒนาอันจะยังผลต่อการแข่งขันกับนานาชาติ แต่การพัฒนาสังคมนั้นยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างจริงจัง ปัญหาสังคมจึงเพิ่มทวีมากขึ้น สลับซับซ้อนมากขึ้น จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข การพัฒนา แนวคิดในการพัฒนาแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติ ให้มีความคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นแนวคิดที่ต้องมีการผลักดันให้มีการดำเนินการพัฒนาให้เป็นรูปธรรมต่อไป และควรมีการศึกษาวิจัยแนวทางการพัฒนาแผนพัฒนาจิตใจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ควบคู่ไปกับการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อสร้างดุลยภาพการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญควบคู่กันทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจ

บรรณานุกรม

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. (2545). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2545 – 2559*

ฉบับสรุป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักนโยบาย และ และมาตรฐานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ : 44 หน้า.

คณะกรรมการอำนวยการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ. (2550). *แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ*

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10. คณะกรรมการอำนวยการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554. นนทบุรี : กระทรวงสาธารณสุข.

บริษัทอินโฟเควสท์. (2554). *ข่าวเศรษฐกิจหัวข้อ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ประชุมคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (นายกรัฐมนตรี) วันที่ 26 ตุลาคม 2553, ข่าวออนไลน์อาร์วายทีไนน์* วันพุธที่ 27 ตุลาคม 2553 14:10:15 น. <http://www.ryt9.com/s/cabt/1014271>, Retrieved on 10 Dec 2010.

มติคณะรัฐมนตรี. (2553). *แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ.2552 – 2559).* เอกสารออนไลน์. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (นายกรัฐมนตรี) วันที่ 5 มกราคม 2553. <http://www.ryt9.com/s/cabt/774644>. Retrieved on 22 August 2011.



วารสารการเมืองการปกครอง

ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

- วีรวิท คงศักดิ์. (2552). แผนพัฒนาความซื่อตรงแห่งชาติมาเลเซีย. เอกสารออนไลน์. เขียนให้โพสต์
ทูเดย์ เมื่อ 19 ตุลาคม 2552. [http://www.senate.go.th/committee2551/committee/
files/committee20/f53102205.pdf](http://www.senate.go.th/committee2551/committee/files/committee20/f53102205.pdf). Retrieved on 29 August 2011.
- วุฒิสภา. (2553). เอกสารการประชุม การจัดทำแผนพัฒนาคุณธรรมความซื่อตรงกับกระบวนการ
สมาชิกคุณธรรม ครั้งที่ 2 วันศุกร์ที่ 9 กรกฎาคม 2553 ณ ห้องประชุม 306-308 อาคาร
รัฐสภา 2 เรื่อง โครงการสัมมนาระดมความคิดเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาความซื่อตรง
แห่งชาติ. คณะกรรมาธิการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล
วุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร. www.senate.go.th/committee. Retrieved on 11 April 2011.
- สถาบันการพลศึกษา. (2554). กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ. สถาบันการ
พลศึกษา. กรุงเทพฯ : กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ. (2551). แผนพัฒนานันทนาการแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.
2550-2554). สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ. กรุงเทพฯ : กระทรวงท่องเที่ยว
และกีฬา.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557 – กุมภาพันธ์ 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

วิจารณ์หนังสือ

วิทยากร เชียงกุล : ขบวนการประชาชน: ปัญหาและทางออกของประเทศไทย : โรงพิมพ์เดือน

ตุลาคม. 2557. 99 หน้า

ปิยธิดา โศกโพธิ์*

เนื้อหาของหนังสือเป็นการนำเสนอหาปรากฏการณ์ที่แสดงความคิดเห็นต่อขบวนการภาคประชาสังคมไทย โดย วิทยากร เชียงกุล ซึ่งนำเอาวิวัฒนาการของขบวนการภาคประชาสังคมไทยตั้งแต่เหตุการณ์การรวมกลุ่มกันของนิสิตนักศึกษาประชาชนต่อต้านการปกครองเผด็จการทหารในเดือนตุลาคม 2516 จนถึงพฤษภาคม 2557

เนื้อหาในหนังสือแบ่งออกเป็น 7 หัวข้อ คือ

1. ขบวนการ 14 ตุลาคม 2516 และผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมไทย
2. การปรับตัวของชนชั้นนำและระบบทุนนิยม
3. ปัญหาของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน
4. ปัญหาของระบอบทักษิณและฝ่ายต่อต้านทักษิณ
5. เราเรียนรู้อะไรจากการชุมนุมเรียกร้องของขบวนการประชาชน
6. ประชาธิปไตยที่แท้จริงมีความหมายกว้างกว่าแค่สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทน
7. แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยเพื่ออนาคตที่ดีกว่าของประชาชนไทย

จากหัวข้อทั้ง 7 หัวข้อ จะเป็นการไล่เรียงให้เห็นภาพการต่อสู้ของภาคประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมต่ออำนาจเผด็จการ โดยเริ่มจาก หัวข้อขบวนการ 14 ตุลาคม 2516 และผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมไทยเป็นหัวข้อแรกและผู้เขียนสรุปแบบการรวมตัวของประชาชนจนเกิดเป็นขบวนการประชาชนและพลังของขบวนการประชาชนที่รวมตัวกันจนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2516 (น.13) แม้ต่อมา จะเกิดเหตุการณ์สังหารหมู่ ประชาชนใน วันที่ 6 ตุลาคมปี พ.ศ.2519 ทั้งนี้ ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการต่อสู้ของขบวนการประชาชนในปี 2516-2519 ที่มีทั้งข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และการเมืองของไทยในขณะนั้น บทสรุป

* อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ท้ายที่สุดของขบวนการคนหนุ่มสาว ซึ่งผู้วิจารณ์ขอยกข้อความในหนังสือขึ้นเป็นข้อความสำคัญที่มีข้อจำกัดว่า “ขบวนการคนหนุ่มสาวยุค 14 ตุลาคม ยังอ่อนประสบการณ์และไม่สามารถเรียนรู้และจัดตั้งได้ทันกับเหตุการณ์ ที่พวกชนชั้นผู้ปกครองผู้มีอำนาจและเล่ห์เหลี่ยมสูงเร่งปราบปรามนักศึกษาประชาชนฝ่ายก้าวหน้า จนนำไปสู่กรณีสังหารหมู่ประชาชนในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ” (น.14)

จากอุดมการณ์ของคนหนุ่มสาวในยุคนั้น เพื่อการแสวงหา ” สังคมที่ดีกว่า ” (น.14) ก็ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองของไทยไปอย่างมากและส่งผลมาจนถึงในยุคปัจจุบัน ผู้เขียนได้ลำดับความต่อเนื่องของการเปลี่ยนแปลง ตั้งแต่ชนชั้นนำ ระบบการปกครองที่อิงกับระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แม้หลายครั้งคณะทหารจะทำการปฏิวัติยึดอำนาจแต่ท้ายที่สุดก็จะจบลงด้วยการจัดตั้งรัฐบาล นายกฯ ทหารผสมพลเรือน หรือรัฐบาลพลเรือน แล้วร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จัดการเลือกตั้งใหม่ในปีถัดไปเสมอ(น.15) เป็นภาพเดิมๆอย่างนี้เรื่อยมา

ในแง่ของประวัติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้เขียนให้ความเห็นว่า จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม แม้จะเป็นการทำลายการผูกขาดของอำนาจทหารได้ระดับหนึ่งแต่กลับกลายเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิด การเติบโตของทุนนิยมอุตสาหกรรม นักธุรกิจและ คนชั้นกลางที่มีการศึกษาเข้ามามีส่วนในการบริหารทรัพยากรของประเทศมากขึ้น เป็นการเปิดทางให้ชนชั้นนำอื่นๆเข้ามาฉกฉวยผลประโยชน์แบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” แทนที่ระบบเศรษฐกิจเดิมที่เป็นทุนนิยมขุนนางขุนนางแบบรัฐบาลเผด็จการทหารเคยเรียกเก็บส่วนแบ่ง (น.15) สังคมไทยเปลี่ยนแปลง มาสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีเติบโตขึ้นอย่างมาก

ชนชั้นนำใหม่ที่เข้ามาใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นเครื่องมือ สร้างกลไกในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกัน พัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมข้ามชาติ กลุ่มแนวคิดจารีตนิยม อำนาจนิยม (ขวาจัด) ขัดขวางไม่ให้ขบวนการ 14 ตุลาคม สามารถพัฒนาไปถึงการพัฒนาสังคมที่เสมอภาคและเป็นธรรม เหตุการณ์ต่อเนื่องมาสู่การสังหารหมู่ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นการทำลายโอกาสที่ประเทศไทยจะปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ให้เป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมขึ้น (น.16)

จากนั้นผู้เขียนได้กล่าวถึงความพยายามต่อสู้เพื่อสังคมนิยมในช่วงปี 2519-2524 ที่ขบวนการต่อสู้ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวอีกครั้ง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ประชาชน



ได้รับการศึกษามากขึ้น แต่เศรษฐกิจไทยในรอบ 41 ปี หลัง 14 ตุลาคม 2516 จนถึงปัจจุบัน ก็ยังเป็นการพึ่งพาการลงทุนจากต่างชาติ การค้ากับต่างประเทศ เศรษฐกิจเป็นแบบทุนนิยมผูกขาดแม้เศรษฐกิจจะเติบโตขึ้นอย่างมากแต่ก็มาจากการทุจริตทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานเถื่อนกรณงาน คนส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้ต่ำและยังยากจน สังคมมีความเหลื่อมล้ำสูงทางทรัพย์สินรายได้ การศึกษา ฐานะทางสังคม เป็นต้น อำนาจอธิปไตยก็ยังอยู่ในมือชนชั้นนำที่ไร้คุณภาพ

สำหรับการปรับตัวของชนชั้นนำและระบบทุนนิยม ผู้เขียนเชื่อมโยงเนื้อหาจากปี 2524-2525 ขบวนการสังคมนิยมไทยนั้นพ่ายแพ้แก่กลุ่มผู้นำ อันได้แก่ เจ้าที่ดินใหญ่ นายทุน นักธุรกิจ นายทหาร ข้าราชการชั้นสูง นักการเมือง ฯลฯ ซึ่งส่วนมากเป็นพวกจารีตนิยมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ส่งผลให้ประเทศไทยวนเวียนอยู่กับการแย่งชิงอำนาจ นับตั้งแต่การเลือกตั้งและรัฐประหาร การเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ การสรรหา แต่งตั้งผสมเลือกตั้ง ในขณะที่เดียวกัน เศรษฐกิจระบบทุนนิยมสามารถช่วงชิงความได้เปรียบและปรับตัวให้สามารถเข้ากับการพัฒนาของประเทศ ที่ผู้เขียนใช้คำว่า **ทุนนิยมบริวารบริษัทข้ามชาติ** ที่เศรษฐกิจโดยรวมของไทยนั้นแท้จริงแล้วเติบโตขึ้นจากการทุจริตทรัพยากรและแรงงาน ในขณะที่ประชาชนส่วนมากถูกรบงการทางอุดมการณ์ให้เชื่อ คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การรับการศึกษาและข้อมูลข่าวสารที่คุณภาพต่ำ ทำให้ไม่มีโอกาสในการคิดวิเคราะห์เอง ตลอดจนการถูกแบ่งแยกให้สนับสนุนคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การถูกจัดตั้งให้เป็นบริวารภายในระบบอุปถัมภ์สูง ไม่มีการรวมตัวเป็นกลุ่มสมาคมอาชีพ สหภาพแรงงาน ในส่วนของปัญญาชนและนักวิชาการเองก็มีแนวคิดเสรีนิยมมากขึ้น เลือการทำงานเพื่อตัวเองและเข้าข้างกลุ่มชนนำกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากขึ้น แทนที่การเข้าไปช่วยเหลือองค์กรภาคประชาชน(น.20-22)

นอกจากนี้แล้วผู้เขียนยังเชื่อมโยงเหตุการณ์ความรุนแรงในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาการที่ประชาชนเกิดการทะเลาะกันจนถึงขั้นเสียชีวิต พิกการบาดเจ็บ ก็เนื่องมาจากการที่ชนชั้นนำต่างกลุ่มต่อสู้ขัดแย้งกัน แต่ชนชนนั้นนั้นสามารถประนีประนอมและแบ่งปันผลประโยชน์กันแบบลับๆได้ แต่ประชาชนกลับไม่มีกลุ่มใดได้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแบบรัฐสภาที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการเปลี่ยนกลุ่มผู้นำแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจการเมืองให้เป็นธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งโยงไปถึงปัญหาประเทศไทยในยุคปัจจุบัน ที่พึ่งพาตัวเองได้น้อยลงต้องพึ่งพาทุนขนาดใหญ่ และในแง่

ของสังคมการกระจายรายได้ในกลุ่มประชาชนเองมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น กว่าเมื่อ 41 ปีที่แล้วในทุกด้าน โดยผู้เขียนได้นำสถิติ ทางประชากร และมูลค่า GDP การกระจายรายได้ มาเปรียบเทียบให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาที่ประเทศไทย กำลังเผชิญ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการครอบงำของระบบการศึกษา สื่อมวลชน วัฒนธรรมที่มีแนวคิด จารีตนิยม อุดมการณ์ที่ชนชั้นนำสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนเชื่อในแนวทางการพัฒนาแบบไม่สมดุล ไม่ยั่งยืน สร้างความขัดแย้ง มากกว่า ที่จะเชื่อในกลุ่มของตน นักวิชาการ หรือ ปัญญาชนฝ่ายก้าวหน้า ที่พยายามต่อสู้เพื่อสังคมที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นธรรมอย่างแท้จริง ผู้เขียนได้วิเคราะห์ ปัญหาของประเทศไทยว่า มี 2 ชั้น คือ ปัญหาในเชิงโครงสร้างและแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ แบบทุนนิยมที่เป็นบริวารอย่างด้อยพัฒนาและ ปัญหาชั้นที่ 2 ปัญหาชั้นที่ครอบงำทางสังคมและวัฒนธรรมที่ทำให้คนเชื่อและฝากความหวังไว้กับผู้นำ โดยปัญหาชั้นที่ 2 นี้ เป็นทั้งสาเหตุและปัญหาให้ ประเทศด้อยพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (น.27) ซึ่งผู้เขียนได้เชื่อมโยงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ในช่วง 41 ปี ที่ผ่านมา อย่างต่อเนื่องกันทั้งเศรษฐกิจ การเมืองและชนชั้นนำ

ปัญหาของระบอบทักษิณและฝ่ายต่อต้านทักษิณ ที่เป็นการรวบอำนาจ ทุจริตและฉ้อฉล โดยการหว่านโครงการประชานิยมให้ประชาชน ข้าราชการวิสาหกิจของชาติและการ แสวงหา ผลประโยชน์ทับซ้อนในโครงการของรัฐบาล จนนำมาสู่การชุมนุมคัดค้านรัฐบาลทักษิณในปี 2548-2549 และเกิดรัฐประหารถึง 2 ครั้ง คือ พ.ศ. 2549 และ พ.ศ.2557 ซึ่งในปี 2549 นั้นมีผลเพียง ยุติรัฐบาลทักษิณได้ชั่วคราว เพราะรัฐบาลทหารและรัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์เองก็ไม่ได้ มีนโยบายการบริหารที่แตกต่างไปจากระบอบทักษิณ และไม่สามารถถอนรากถอนโคนระบอบ ทักษิณได้ โดยเมื่อเลือกตั้งใหม่ ตัวแทนของระบบทักษิณก็ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเช่นเดิม ตลอดจนการบริหารงานที่ฉ้อฉล รวบอำนาจเล่นพรรคเล่นพวก หาผลประโยชน์ทับซ้อนเพิ่มมา กขึ้นจนชนชั้นกลางลุกขึ้นมาประท้วงและยึดเชื้อตั้งแต่ปี พ.ศ.2556-2557 และเกิดรัฐประหารในเดือน พฤษภาคม 2557 โดยใช้ข้ออ้างเพื่อจะเข้ามาแก้ปัญหาความขัดแย้งแบบสุดขั้ว 2 ฝ่าย ที่เกิดขึ้น แก่ปัญหาการทุจริต พยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และปฏิรูปประเทศไทย แต่ข้อจำกัดที่พบ คือ คณะ ทหารของไทยนั้นมีความรู้ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ค่อนข้างจำกัด และมีวัฒนธรรมการทำงาน แบบจารีตนิยม อำนาจนิยม ดังนั้นแนวทางการแก้ปัญหาจะยังคงแก้ปัญหาแบบใช้กำลัง ใช้คำสั่งได้



บางเรื่อง ดังนั้นจึงยังไม่เป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมือง แบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง (น.31-34)

ในเรื่องที่เกี่ยวกับว่า เราเรียนรู้อะไรจากการชุมนุมเรียกร้องของขบวนการประชาชน นั้น ผู้เขียน กล่าวถึงขบวนการ 14 ตุลาคม และขบวนการต่อต้านระบอบทักษิณ ในปี พ.ศ.2556-2557 ของ กปปส. ที่มีความคล้ายคลึงกันในแง่ของการปลุกระดมประชาชนให้เข้าร่วมต่อต้านรัฐบาล ในขณะนั้น ด้วยเหตุผลของการบริหารบ้านเมืองอย่างไม่โปร่งใส แต่กลับเป็นเปิดช่องให้ทหารเข้ามายึดอำนาจ ซึ่งผู้เขียนได้ยกตัวอย่างการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในยุคหลัง เช่น พฤษภาคม 2535 พันมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และ กปปส. ที่การเรียกร้องชุมนุมเอง การรวมตัวกันเป็นเพียงการรวมตัวกันเฉพาะกิจ ยังไม่มีความเป็นเอกภาพและไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงประเทศในระยะยาว แม้ประชาชนที่ออกมาชุมนุมจะเป็นผู้มีการศึกษาและตื่นตัวทางการเมือง ก็ตามแต่ประชาชนก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการในการปฏิรูปประเทศอย่างแท้จริง (น.35)

นอกจากนี้แล้วผู้เขียนยังได้กล่าวถึง ความล้มเหลวของขบวนการ 14 ตุลาคม และขบวนการสังคมนิยม ที่เกิดจากหลายปัจจัย ทั้งทางสภาพสังคมไทยเองและสังคมโลกที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของขบวนการและปัญญาชนผู้เป็นแกนนำก็ไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็ง เป็นการจัดตั้งแบบบนลงล่างซึ่งเป็นการใช้ทฤษฎีการจัดตั้งจากต่างประเทศและการศึกษาค้นคว้าทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่ทุนนิยมก็ค่อนข้างน้อย (น.36) ผู้เขียนยังชี้ไปถึงความล้มเหลวของระบบสังคมนิยมแบบวางแผนจากส่วนกลางในขณะที่ระบบทุนนิยมเองทำให้เศรษฐกิจเติบโตและมีการกระจายรายได้ทรัพย์สิน การศึกษา ฯลฯ แต่ความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นก็ยังคงอยู่ทั้งในระดับโลกและประเทศไทย ประชาชนยังได้รับความเหลื่อมล้ำทั้งทางข้อมูลข่าวสารที่คุณภาพและเรื่องอื่นๆเช่นเดิม กรอบการมองปัญหาของประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังมีการเลือกข้างแบบ 2 ขั้วสุดโต่ง โดยเฉพาะการเลือกเข้าข้างชนชั้นนำกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การแตกแยกกันเองแทนที่ประชาชนจะรวมตัวกันเพื่อต่อสู้กับชนชั้นนำ คิดวิเคราะห์ปัญหาด้วยตัวเองอย่างเป็นระบบ มีการแยกประเด็นปัญหาให้เป็น ต้องคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล และมองปัญหาให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาที่แท้จริงว่ามีปัญหาจากโครงสร้าง เศรษฐกิจ การเมือง จนนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างบรรษัทข้ามชาตินายทุน เจ้าของที่ดินกับประชาชน และที่สำคัญต้องข้ามพ้นระบอบทักษิณ ไม่ถูกครอบงำแนวคิด

การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีเพียงระบบทุนนิยมอุตสาหกรรมและหาทางเลือกใหม่ให้กับระบบเศรษฐกิจ เพื่อเป็นทางเลือกใหม่ของประเทศเพื่อสร้างศักยภาพที่จะสร้างความเข้มแข็ง เป็นธรรม และมีความยั่งยืนให้ภาคประชาชน โดยผู้เขียนยกตัวอย่างประเทศที่พัฒนาเศรษฐกิจแบบผสม การพยายามปฏิรูปเศรษฐกิจในแนวทางนี้และ การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย เพื่อการหาทางออกจากปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ของประเทศไทยได้ถูกทางมากขึ้น(น.36-40)

ในส่วนของประชาธิปไตยที่แท้จริงมีความหมายกว้างกว่าแค่สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทน ผู้เขียนได้กล่าวว่า นอกจากสิทธิในการเลือกตั้งแล้วประชาชนไทยยังมีความเข้าใจในเรื่องสิทธิของตนน้อยไม่มีความตื่นตัวในการรับรู้ถึงสิทธิที่ตนเองมี ในขณะที่ขบวนการออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่แท้จริงก็ไม่มีความจริงจังกจากผู้ที่มิอำนาจ ผู้เขียนได้กล่าวว่า นอกจากสิทธิทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแล้วประชาชนเองต้องมีสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย แต่ด้วยปัจจุบันประชาชนไทยส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน การศึกษาและข้อมูลที่ได้รับยังไม่ดีคุณภาพ จึงทำให้ขาดเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคม จนเป็นสาเหตุให้นักการเมืองและชนชั้นนำใช้ เงิน อำนาจ การโฆษณาชวนเชื่อทางการเมือง ตลอดจนพรรคพวก ระบบอุปถัมภ์ ฯลฯ เพื่อให้กลุ่มพรรคการเมืองขนาดใหญ่ผลักดันเอาชนะการเลือกตั้งเข้ามาได้และจัดตั้งระบบลัทธิเสียงข้างมาก (Majoritism) เข้ามาฉกฉวยผลประโยชน์แก่พรรคพวกตนได้ ชนชั้นนำยังมีอำนาจมากกว่าประชาชนและหาช่องทางให้พวกตนได้เปรียบต่อไป ซึ่งเป็นสาเหตุให้การเมืองด้อยพัฒนา ประชาชนไม่ใช่ผู้ที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

การแก้ปัญหาดังกล่าวผู้เขียนได้ให้ความสำคัญที่ประชาชนและปัญญาชนที่จะต้องตื่นตัวในการมองปัญหาในภาพใหญ่ของเศรษฐกิจ สังคมการเมือง การปฏิรูปเชิงโครงสร้างทั้งระบบเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษาและสื่อ ผู้เขียนใช้คำว่า “ผ่าตัดแบบถึงรากถึงโคน” การปฏิรูปต้องมีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประชาชน มีฐานะ รายได้ การศึกษา การมีงานทำ ที่เป็นธรรม ฉลาดและมีจิตสำนึก เพื่อส่วนรวมมากขึ้น ปัญญาชนเองต้องทำให้ประชาชนเข้าใจคำว่า สิทธิ ที่ประชาชนมีอยู่แล้ว และตระหนักรู้ในหน้าที่ในฐานะพลเมืองผู้เสียภาษีและเจ้าของทรัพยากร งบประมาณประจำปี มาจากภาษีของประชาชน ไม่ใช่ของชนชั้นนำกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณ สิ่งที่ต้องทำควบคู่กันคือสิ่งที่ต้องช่วยกันปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการถูกชนชั้นนำครอบงำทางความคิดความรู้ การได้รับการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพ ไม่มีโอกาสสร้างทรัพย์สินและรายได้ที่เป็น



ธรรม ประชาชนควรต่อสู้เรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิทางเศรษฐกิจอื่นๆ ด้านสังคม สิทธิในเรื่องที่ทำกิน และการใช้ทรัพยากรร่วมกันของชุมชน สิทธิการได้รับการรักษาพยาบาลที่เหมาะสม สิทธิเด็ก สิทธิผู้หญิง สิทธิผู้บริโภค ฯลฯ หากประชาชนสามารถเรียกร้องสิทธิเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอันจะนำมาซึ่งความไว้วางใจ การร่วมมือกัน และสามัคคีการ หรือความปรองดองให้เกิดขึ้นได้ และจะเป็นการสร้างความร่วมมือในการแข่งขันของประเทศเพิ่มมากขึ้น พัฒนาระบบบริหารประเทศให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เพื่อส่วนรวมที่เป็นธรรมและยั่งยืน ได้มากขึ้นและนำมาสู่การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม เพิ่มมากขึ้น (น.40-50)

หัวข้อสุดท้าย แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยเพื่ออนาคตที่ดีกว่าของประชาชน ผู้เขียนกล่าวถึงปัญหาปัจจุบันที่ประเทศกำลังเผชิญ ทั้งปัญหาทางด้านประชากร ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ประเทศต้องแข่งขัน (ร่วมมือ) กับต่างประเทศ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นประเทศต้องพัฒนาประชากรพลเมืองให้มีความรู้ มีระบบการจัดการเศรษฐกิจและการเมืองที่มีประสิทธิภาพ แบ่งปัน และกระจายทรัพยากร อย่างเป็นธรรม ลดการทำลายสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบเศรษฐกิจทางเลือกใหม่ คือ ระบบผสม ระหว่างทุนนิยมกับรัฐ ระบบสังคมนิยมประชาธิปไตย ระบบเศรษฐกิจแนวพึ่งตนเอง กระจายอำนาจการบริหารสู่การจัดการระดับชุมชนเพิ่มมากขึ้น และระบบเศรษฐกิจแนวอนุรักษ์ฟื้นฟูระบบนิเวศ พร้อมยกตัวอย่างประเทศที่น่าศึกษา ตลอดจนแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญทางเศรษฐกิจสังคมและการปฏิรูปการเมือง ที่ต้องมีการกระจายอำนาจทั้งงบประมาณและอำนาจการบริหารจัดการและตรวจสอบการใช้อำนาจไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนให้มากขึ้น ในส่วนของการสร้างเศรษฐกิจทางเลือกใหม่ที่ไมพึ่งนายทุน หรือเฉพาะแต่ด้านทุนนิยมนั้น มีเป้าหมายในการเปลี่ยนเศรษฐกิจการเมือง เพื่อ 1.ความยุติธรรม 2.การอนุรักษ์ฟื้นฟูธรรมชาติ 3. ธรรมแห่งความถูกต้องดีงาม โดยการที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายทั้ง 3 ประการนั้น ประชาชนทั้งประเทศจะต้องช่วยกันอย่างจริงจัง ต้องมีความรู้ที่เท่าเทียมกัน มีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนอย่างกว้างขวางและเข้มแข็งสามารถก่อให้เกิดอำนาจในการต่อรอง ตลอดจนผลักดันข้อเรียกร้องกับชนชั้นนำได้ มีการกระตุ้นประชาชนให้เกิดการตื่นตัวตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยขณะนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่ไม่สมดุล ไม่เป็นธรรม ตลอดจนการทุจริต เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการอยู่ร่วมกันและความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศมากขึ้น ประชาชน

เองในแง่ของแต่ละบุคคลต้องมีการพัฒนาตนเอง เปลี่ยนความคิดให้มีการพึ่งพาตัวเองมากขึ้น คิดเป็นเหตุผลเชิงระบบมากขึ้น และช่วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์เพื่อช่วยแก้ไขวิกฤติปัญหาที่เกิดขึ้น ช่วยเหลือกันในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชน เป็นกลุ่มสมาคมต่างๆ ช่วยกันเผยแพร่แนวความคิดและจัดตั้งกลุ่มองค์กร เพื่อผลักดันการปฏิรูปในระดับกว้าง โดยการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อการปฏิรูปการบริหารจัดการประเทศให้มีความโปร่งใสเป็นธรรม มีประสิทธิภาพเพื่อส่วนรวม ลดการทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีเสรีภาพ เสมอภาค ภราดรภาพ สงบสันติมีคุณภาพชีวิตและสุขภาวะที่ดีทั้งกายและใจ (น.51-59)

สำหรับในทัศนะของผู้วิจารณ์แล้ว ขบวนการประชาชน: ปัญหาและทางออกของประเทศไทย โดย วิทยากร เชิงกูร เป็นการนำเสนอถึงรากเหง้าของปัญหาที่สะสมอย่างต่อเนื่องในประเทศไทยได้ครบ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในรอบ 41 ปี นับจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516-2557 ซึ่งทำให้ผู้อ่านเห็นถึงความเชื่อมโยงของปัญหาที่เกิดขึ้นว่า มีความต่อเนื่องของปัญหาที่แผ่วงกระทบต่อความเป็นอยู่ แนวคิด วิถีชีวิตของคนไทยจนกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่ต้องการจัดการแก้ไขทั้งระบบ และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหายั่งยืน ซึ่งมีทั้งการยกตัวอย่างให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ปัญหาที่ต่างประเทศนำมาใช้เพื่อพัฒนาประเทศในระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการมองไปถึงอนาคตที่การพัฒนาประเทศ จะต้องให้เกิดจากความตื่นตัวของประชาชนและการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปที่ผู้เขียนได้นำเสนอ การให้ประชาชนตระหนักในความเป็นพลเมืองที่จะต้องทราบถึงสิทธิที่ตนพึงมีและการรับผิดชอบต่อน้ำที่พลเมืองถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะพัฒนาประเทศให้มีความเข้มแข็ง และแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างเข้มแข็งได้ในอนาคต ที่สำคัญเมื่อเกิดขบวนการประชาชนแล้ว ขบวนการนั้นจะต้องมีความเข้มแข็ง เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมและทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง ขบวนการประชาชนนั้นจึงจะมีผลในการกำหนดนโยบายของรัฐ แต่ที่สำคัญที่สุดถ้าประเทศไทยเลือกการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการปกครองแล้วประชาชนจะต้องตระหนักให้ต้องเห็นว่าประชาธิปไตยที่แท้จริงคืออะไร และประชาชนจะมีส่วนร่วมในการสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงได้อย่างไร เพื่อนำมาซึ่งการพัฒนาประเทศอย่างมั่นคงและยั่งยืนอย่างแท้จริง

กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์ในการส่งบทความลงตีพิมพ์ในวารสารการเมืองการปกครอง
ข้อกำหนดบทความวิชาการหรือบทความวิจัย

1. เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษในสาขารัฐศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. บทความคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ
3. มีความยาวไม่เกิน 15 หน้ากระดาษ A4
4. หัวข้อบทความใช้ตัวอักษร Angsana New 20
(ดูตัวอย่างทางเว็บไซต์ <http://www.copag.msu.ac.th/journal/>)
5. ลำดับรูปแบบบทความวิจัยประกอบด้วยชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ บรรณานุกรม
6. ลำดับรูปแบบบทความวิชาการประกอบด้วย ชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ บทนำ เนื้อหา บทสรุป บรรณานุกรม
7. การอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้ตามรูปแบบของ APA (ดูตัวอย่าง)
8. การส่งต้นฉบับ ผู้เขียนส่งต้นฉบับพร้อมข้อมูล ชื่อ-สกุล ตำแหน่งทางวิชาการ สถานที่ทำงาน สถานที่ติดต่อ เบอร์โทรศัพท์ อีเมล พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูลมายังกองบรรณาธิการตามรูปแบบที่กำหนด
9. รูปแบบการอ้างอิง (citation) และบรรณานุกรม (reference)



ตัวอย่างการอ้างอิงและบรรณานุกรม (citation) และการลงรายการบรรณานุกรม แบบ APA
ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 7

1. การอ้างอิงจากหนังสือ

- กรณีผู้แต่ง 1 คน

อ้างอิง

(สิดา สอนศรี, 2547, น.20)

บรรณานุกรม

สิดา สอนศรี. (2547). *ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Michael, 1996, p.45)

บรรณานุกรม

Michael, J.G. (1996). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York : Routledge.

- กรณีผู้แต่ง 2 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทั้ง 2 คนโดยภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้เครื่องหมาย & คั่นชื่อผู้แต่งคนสุดท้าย และหน้า

อ้างอิง

(โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2544, น.150)

บรรณานุกรม

โคริน เฟื่องเกษม และชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2544). *การเมืองระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Parnwell & Evana, 2001, pp.30-40)

บรรณานุกรม

Parnwell, M.G., & Michael, J.G. (1966). *Environmental Change in Southeast Asia*. New York : Routledge.



- กรณีผู้แต่ง 3-5 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทุกคน ภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้จุลภาค(เครื่องหมาย ,) คั่น
ระหว่างชื่อและใช้เครื่องหมาย & วางหน้าชื่อคนสุดท้าย

อ้างอิงครั้งแรก

(ลีดา สอนศรี, วิทยา สุจริตชนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง ,
2552, น.18)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(ลีดา สอนศรี, และคนอื่นๆ , 2552, น.18)

บรรณานุกรม

ลีดา สอนศรี, วิทยา สุจริตชนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง,
(2552). การจัดการสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อ้างอิงครั้งแรก

(Monroe, Evana, Smith & Hensly , 2003 , p.5)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(Monroe, et al., 2003 , p.5)

บรรณานุกรม

Monroe, R.L., Evona ,D.J., Smith, C.T. , & Hensly , Brown. (2003). **Co-Management of
Natural Resource in Asia : A Comparative Perspective**. Nias Press.

- กรณีผู้แต่งมีบรรดาศักดิ์

อ้างอิง

(Robinson, Ken, Sir, 2009 , p. 265)

บรรณานุกรม

Robinson, Ken, Sir. (2009). **The Elements**. New York : Penguin Group.



วารสารการเมืองการปกครอง
 ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
 นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

- บรรณาธิการ ผู้รวบรวม ผู้เรียบเรียง

อ้างอิง

(อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์, 2548, น. 352)

บรรณานุกรม

อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์ (บก.). (2548). **เอเชียรายปี 2548**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อ้างอิง

(Smith, 1983, Chap. 5)

บรรณานุกรม

Smith, A.D. (Ed.). (1983). **Psychology : Principle and Practice**. New York : Thieme.

2. การอ้างอิงจากบทความในหนังสือ

อ้างอิง

(ชัยโชค จุลศิริวงศ์, 2548, น.293-420)

บรรณานุกรม

ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2548). **ผู้นำมาเลเซีย**. ใน สิดา สอนศรี (หัวหน้าโครงการ) **ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย**. (น.293-420). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อ้างอิง

(McLennan, 2001, p.49)

บรรณานุกรม

McLennan, G. (2001). *Maintaining Marx*. In **G. Ritzer and B.Smart (Eds.). Handbook of Social Theory**. (pp. 43-53). London : Sage.



3. การอ้างอิงจากรายงานการวิจัย

อ้างอิง

(ฉันทนา บรรณ, ศิริ โชติ หวันแก้ว, 2535, น.75)

บรรณานุกรม

ฉันทนา บรรณ, ศิริ โชติ หวันแก้ว. (2535). การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและ
เยาวชนผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

4. การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

อ้างอิง

(สรรรพษ์ จันทเลิศ, 2546, น.59)

บรรณานุกรม

สรรรพษ์ จันทเลิศ. (2546). การสร้างเว็บไซต์ท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ไม่ได้รับการตีพิมพ์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อ้างอิง

(Kirwan, 2004)

บรรณานุกรม

Kirwan, B. E. (2004). **The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental Rates**. Unpublished Master's Thesis, Massachusetts Institute of Technology United States of America.

5. การอ้างอิงจากวารสารที่ตีพิมพ์

อ้างอิง

(ประมุท สัจจิต, 2541, น. 50)

บรรณานุกรม

ประมุท สัจจิต. (2541). ปัญหาและแนวทางแก้ไขเศรษฐกิจไทย. สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 19(2),
30-39.



วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-
นโยบายของรัฐ

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558

อ้างอิง

(Opasa, 1998, pp. 11-20)

บรรณานุกรม

Oposa, Antonio. (1998). *Environmental Conflict and Judicial Resolution in the Philippines*.
Asian Journal of Environmental Management, 6(1), 11-20.

6. การอ้างอิงจากวารสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีฉบับตีพิมพ์ (Internet-only Journal)

อ้างอิง

(สันติ ธรรมบำรุง, 2543)

บรรณานุกรม

สันติ ธรรมบำรุง. (2543 , มกราคม-มิถุนายน). กลไกที่สำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.
(2548, สิงหาคม). วารสารสาระสนเทศ, 1. ค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2549, จาก
http://arcbs.bsru.ac.th/docu_files/informationl_1-3doc

อ้างอิง

(Bernstein, 2002)

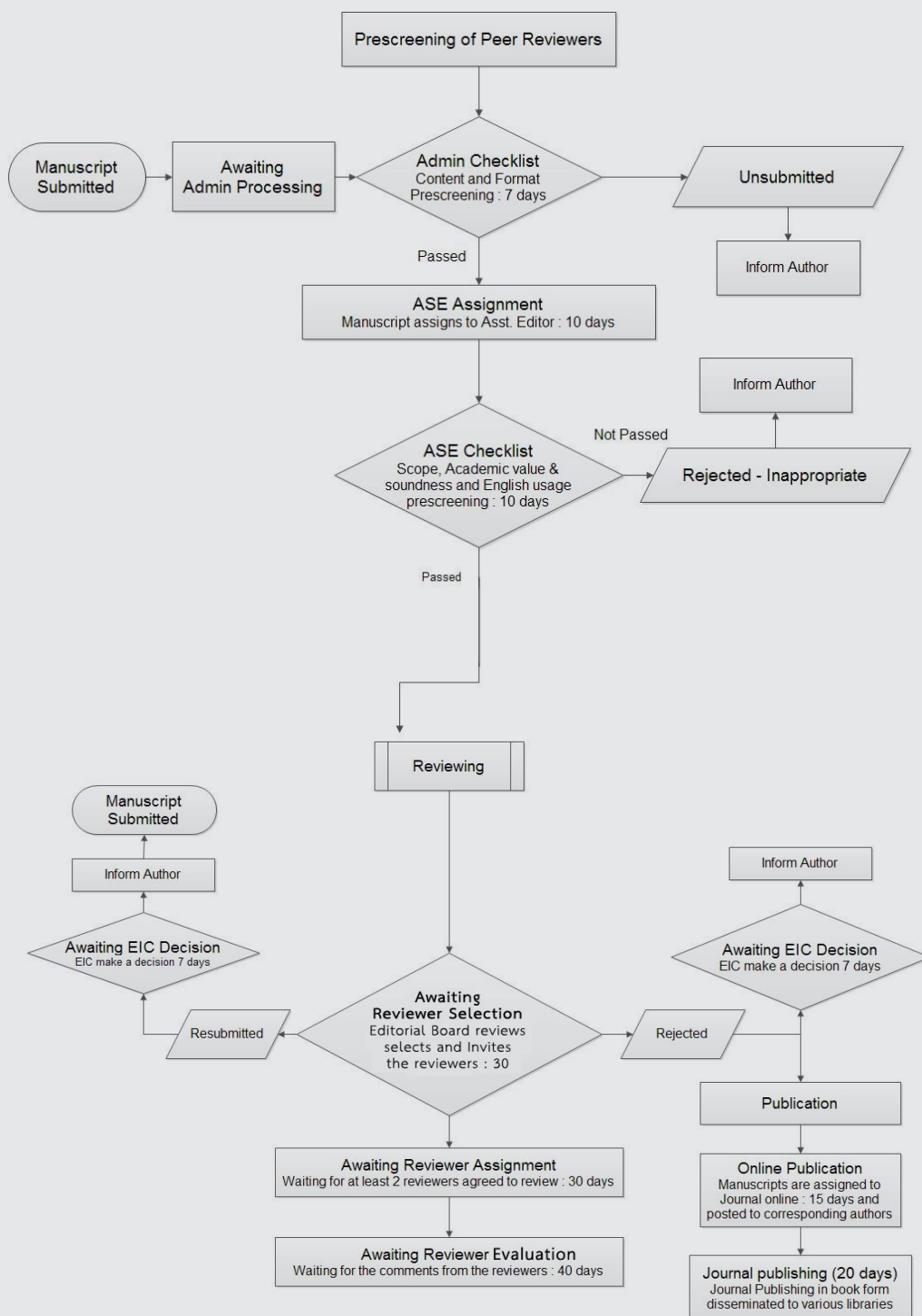
บรรณานุกรม

Bernstein, M. (2002). 10 Tips on writing the living web. A list Apart : **For People Who Make Websites**, (149). Retrieved May 2, 2006, from
<http://www.alistaoart.com/aticles/writeliving>



ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร (Peer Reviews)

1. Professor Dr. Belinda Aquino	University of Hawaii at Manoa
2. Professor Maria Faina Luceo-Diola	University of the Philippines
3. ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ชีรเวคิน	ราชบัณฑิต
6. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และพัฒนวิจัย
9. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
10. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหรือ	มหาวิทยาลัยมหิดล
11. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
12. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เฟื่องเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
13. รองศาสตราจารย์ สิดา สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
14. รองศาสตราจารย์ ดร.ไชนันต์ ไชยพร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
15. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรนันทน์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหิดล
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์	มหาวิทยาลัยรังสิต
19. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาภิรมย์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
20. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เจริญชาญ จงสมชัย	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
23. อาจารย์ เฉลิมเกียรติ ภาระเวช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
24. อาจารย์ จีรศักดิ์ โพกาวัน	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
25. Mr. Matthew Forest Taylor	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
26. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
27. อาจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรถแสง	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
28. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ใบสมัครสมาชิก
วารสารการเมืองการปกครอง
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

สมัครส่วนบุคคล

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่.....หมู่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ).....โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภทบุคคลทั่วไป

(ปีละ 2 ฉบับ ค่าสมาชิกปีละ 300 บาท รวมค่าส่ง)

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภทนิสิต-นักศึกษา

(ทั้งนี้ได้แนบสำเนาบัตรประจำตัวนิสิต-นักศึกษามาด้วยแล้ว)

(ปีละ 2 ฉบับ ค่าสมาชิกปีละ 100 บาท รวมค่าส่ง)

พร้อมกันนี้ข้าพเจ้าได้แนบตัวแลกเงินไปรษณีย์/ธนาณัติ จำนวน.....บาท

(.....)

ส่งจ่าย นายเกียรติคุณ เรืองสุวรรณ ฝ่ายการเงิน วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ต.ขามเรียง อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม 44150

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

