

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance (JOPAG)

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม – สิงหาคม 2558 (Vol.5, No. 2, March – August 2015)

การจัดการบ้านเมืองที่ดี / นโยบาย (Good Governance / Policy)

- เจ้าของ** วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- ความเป็นมา** วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในฐานะหน่วยงานทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ ผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ตลอดจนนักวิจัยทั่วไป 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) เพื่อให้ นักวิชาการ และนักวิจัยสามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่และประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ (Managerial Contribution) ผู้สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคมในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้เชิงรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์แขนงต่างๆ รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ระหว่างคณาจารย์ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ทางรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
- กำหนดการออก** ปีละ 2 ฉบับ โดย ฉบับที่ 1 ออกประจำในเดือนกันยายน – กุมภาพันธ์ และ ฉบับที่ 2 ออกประจำในเดือนมีนาคม – สิงหาคม ของทุกปี
- การเผยแพร่** เผยแพร่แก่สมาชิก ห้องสมุดสถาบันการศึกษา และวารสารออนไลน์ผ่านทางเว็บไซต์
- บทความที่ส่งไปยังกองบรรณาธิการ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ส่งคืน
- * ทศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็น ข้อคิดเห็นของผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
- * บทความในวารสารนี้มีผู้เชี่ยวชาญประเมินบทความ
- * บทความในวารสารฉบับนี้ สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย การจะนำไปเผยแพร่ต้องได้รับ อนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกองบรรณาธิการเท่านั้น

กองบรรณาธิการ (Editorial Board)

1. รองศาสตราจารย์ สีดดา สอนศรี (หัวหน้ากองบรรณาธิการ - Editor-in-Chief)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เชิงชาญ จงสมชัย (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
4. อาจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
5. อาจารย์เฉลิมเกียรติ ภาระเวช (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
6. อาจารย์จรัสศักดิ์ โพกาวัน (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
7. Mr. Matthew Forest Taylor (ผู้ช่วยบรรณาธิการ)	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรชนนันท	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ สังกสิน	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 ชีระเวทิน	ราชบัณฑิต
17. ศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์	มหาวิทยาลัยรังสิต
18. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
20. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
21. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
23. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เพื่องเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
24. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
25. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
26. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวีดา กมลเวช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

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 คุณวิชิต	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	มะลูลิ้ม
5. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์	ไชยพร
6. Professor Dr. Belinda	Aquino
7. Professor Dr. Alex B.	Brillantes
8. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย	ภกภาสน์วิวัฒน์
9. รองศาสตราจารย์ ดร.วริยา	ชินวรณ์
10. รองศาสตราจารย์ สิดา	สอนศรี
11. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา	สุจิตธนารักษ์
12. รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์	สุขศรีงาม
13. รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท	พวงงาม
14. รองศาสตราจารย์ ยุกา	คลังสุวรรณ
15. รองศาสตราจารย์ กุลชน	ธนาพงศธร
16. รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย	วงศ์ชัยสุวรรณ
17. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสัสดิ	��ชาวลัย

เจ้าหน้าที่ประจำวารสาร

1. ว่าที่ร้อยตรีกวินทร์ พิมจันนา	เลขานุการกองบรรณาธิการ
2. นายสุริยา ขันแก้ว	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 ที่ 5 ฉบับที่ 2 ประจำเดือน มีนาคม – สิงหาคม 2558 เป็นเรื่องของการจัดการบ้านเมืองที่ดี และนโยบายทั้งภาครัฐและเอกชน

บทความแรกเป็นบทความพิเศษของ ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อการพัฒนาคน สังคม และสันติภาพ โดยท่านได้กล่าวว่า การศึกษาเป็นอาวุธสำหรับคนในสังคมในการได้มาซึ่งความรู้และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างบุคคลต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งช่วยคนในชาติสามารถสร้างชาติขึ้นมาได้ และท่านยังได้เปรียบเทียบระหว่างการศึกษาของตะวันตกและตะวันออก โดยการศึกษาของตะวันตกสอนให้คนคิดสังเคราะห์และวิเคราะห์ ส่วนการศึกษาของตะวันออกสอนให้คนจำ และยังกล่าวว่าการศึกษาที่ดีจะทำให้คนในสังคมสามารถคิดวิเคราะห์ในการสร้างสันติภาพ ในเรื่องพัฒนาทางการเมืองนั้น **อดิศักดิ์ พรหมพันธุ์ใจ** ได้กล่าวถึงการพัฒนาการเมืองการเมืองไทยที่มุ่งหวังให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้น แต่เป็นเรื่องยากมาก เนื่องจากความขัดแย้งในสังคมไทยเกิดขึ้นในหลายระดับ และสรุปว่าการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องให้ประชาชนมีพัฒนาการของการเป็นพลเมืองของรัฐ ด้วยการให้ประชาชนรู้เรื่องสิทธิและหน้าที่รวมทั้งปรับเปลี่ยนทัศนคติในการอยู่ร่วมกันด้วย

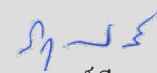
นอกจากเรื่องสังคมโลกและสังคมไทยในระดับกว้างดังกล่าวแล้ว ในระดับเข้มแข็งของชุมชนก็เป็นเรื่องน่าสนใจในสังคมไทย **ดร.เทพรัตน์ พิมลเสถียร** ได้วิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนในการขับเคลื่อนรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และความเข้มแข็งของสวัสดิการชุมชนบนอัตลักษณ์ความเป็นจีนของชุมชนโป๊ไบ้โดย **แสน กิรินวนันท์** ซึ่งน่าสนใจยิ่งว่าชุมชนนี้ใช้วิธีการอย่างไรจึงสร้างชุมชนที่เข้มแข็งได้ ส่วน **ดร.รัฐศิริรินทร์ วังกานนท์** นั้นได้วิเคราะห์ถึงชุมชนประชาธิปไตยว่าสามารถสร้างความเข้มแข็งประชาธิปไตยได้อย่างไร และ **สังกมา สารวัตร** ได้กล่าวถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่ที่สามารถสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายภาครัฐภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อขับเคลื่อนความสำเร็จของการช่วยเหลือผู้ติดเชื้อเอชไอวี นอกจากนี้ **ธีรยุทธ ลีโคตร** ได้วิเคราะห์ถึงเครือข่ายชุมชนในการสามารถป้องกันและแก้ไขอุบัติเหตุบนถนนของตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยชุมชนได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่เกิดขึ้นอุบัติเหตุและหาทางป้องกันโดยสร้างค่านิยมและเฝ้าระวังกันเอง ทำให้อุบัติเหตุลดลง **สิริyaratนช่วย** ได้ศึกษาถึงแหล่งเงินทุนในการจัดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในตำบลชะวอด จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยการสร้างเครือข่ายแหล่งเงิน การจัดการแหล่งเงินทุนรวมทั้งข้อเสนอแนะในการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ในเรื่องนโยบาย **วิรัชพัชร ประเสริฐศักดิ์** ได้กล่าวถึงความมั่นคงทางอาหาร โดยการสำรวจแนวคิดความมั่นคงทางอาหาร แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและนโยบายของยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหารของไทย

ส่วนการจัดการบ้านเมืองของต่างประเทศนั้น **Panyasack Sengonkeo** ได้วิเคราะห์การพัฒนาและการจัดการของกระทรวงภายในของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาไว้ด้วย นอกจากนี้ **Kaysone**

Volapheth ได้ศึกษาสถานะภาพ ปัญหาและนโยบายการบริหารจัดการ การให้บริการในการ อนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนานนท์ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่า เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ บทความที่สำคัญเกี่ยวกับประเทศอาเซียนโดยรวมในวารสาร ฉบับนี้คือ การคลังภาครัฐโดยคุณโยบยาและแนวโน้มของอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งเป็นการวิ เภาะห์ของ **Jocelyn C. Cuaresma** ทำให้ผู้อ่านได้เห็นภาพรวมทั้ง 10 ประเทศว่าอยู่ในทิศทางใด การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะประเทศฟิลิปปินส์ โดย **Rose Gay E. Gonzales** ซึ่งเป็น บทเรียนให้กับประเทศอื่นๆในอาเซียนได้ การคอร์รัปชันโดย **Mohammad Nuh** ซึ่งเปรียบเทียบ ประเทศที่มีคอร์รัปชันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้อย่างน่าสนใจ บทความที่น่าสนใจ อีกบทความ หนึ่งคือ ความมั่นคงทางอาหารและสิทธิในที่ดินโดยศึกษาในบริบทของพื้นที่ประชาธิปไตยในการ ให้บริการสาธารณะของอาเซียนซึ่งเขียนโดย **Maria Faina L. Diola** นอกจากนี้การจัดการของ องค์กรภาคเอกชน ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางอากาศในอาเซียน โดย **Maria Fe Villamejor- Mendoza** ก็ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุต่างๆในการเปลี่ยนแปลงทางอากาศรวมทั้งข้อเสนอแนะในการ ป้องกันเพื่อให้มีการจัดการที่ดีของปัญหานี้ ส่วน **Ebinezer R. Florano** ได้วิเคราะห์ปัญหาหมอก ควันทางอากาศของประเทศในกลุ่มอาเซียนไว้อย่างน่าสนใจ นอกจากปัญหาหมอกควันในอาเซียน แล้ว ปัญหาการค้ำมนุษย์ก็มีส่วนสำคัญที่อาเซียนต้องแก้ปัญหาร่วมกัน ซึ่งในบทความนี้ได้ศึกษา กรณียุติฟิลิปปินส์เพื่อเป็นข้อคิดให้กับประเทศอื่นๆ โดย **Lizan E. Perante-Calina** ความเชื่อมโยงที่ ขาดเสียมิได้ทางด้านการศึกษาในปัจจุบันคือ ภูมิปัญญาท้องถิ่นของอาเซียนทุกประเทศที่ควร ตระหนักและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมเพื่อการค้นคว้าและการวิเคราะห์ ซึ่งนำเสนอ โดย **Salvacion Manuel-Arlante** บทความสุดท้ายคือเรื่องภาษีบาป (Sin Tax) โดย **Abigail A. Modino** ซึ่งเกี่ยวกับ เหล้าบุหรี่ ที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ขึ้นภาษีบาปเพื่อป้องกันและรักษาสุขภาพของชาวฟิลิปปินส์ โดย ได้ออกกฎหมายภาษีควบคู่ไปกับกฎหมายสุขภาพซึ่งเป็นประสบการณ์ของอาเซียนได้ ส่วนการ วิจารณ์หนังสือสั้น **สุริยานนท์ พลสมิ** ได้วิจารณ์หนังสือเรื่อง การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตาม กระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งเขียนโดย ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และคณะ ซึ่งทำให้ผู้อ่านได้ทราบถึงความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยตามแนวคิดการบริหารกิจการ สาธารณะแนวใหม่

บทความในวารสารฉบับนี้มีผู้วิจารณ์บทความ(Blind Reviewers)ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะแก่ ผู้เขียนเพื่อปรับปรุงงานเขียนให้ดีขึ้น ผู้อ่านสามารถค้นหาบทความทางเว็บไซต์ของวิทยาลัย การเมืองการปกครองในรูปแบบฉบับเต็ม

ท้ายสุดกองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้วิจารณ์ทุกท่านที่เสียสละเวลาให้ความเห็นและ ข้อเสนอแนะข้อคิดเห็นต่างๆอันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนและต่อวารสารโดยส่วนรวม


รองศาสตราจารย์ สีดา สอนศรี

หัวหน้ากองบรรณาธิการ (Editor – in – Chief)

สารบัญ

หน้า

บทบรรณาธิการ

บทความพิเศษ

- Education for Human and Societal Progress and Peace 1

Likhit Dhiravegin

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- ความปรองดองในสังคมพหุลักษณะของไทย 16
(Harmony in Thai Pluralistic Society)

อดิศักดิ์ พรหมพันธุ์ใจ

- กลไกการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ : กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์จังหวัดนครปฐม 34

(Participatory mechanism to promote Geographical Indication: Nakorn Pathom Province)

เทพรัตน์ พิมลเสถียร

- ความเข้มแข็งของสวัสดิการชุมชนบนอัตลักษณ์ความเป็นจีนกรณีศึกษาชุมชนโป้แป๊ะ 57
(The Strength of Community Welfare on Chinese Identity in Case of Bobae)

แสน กิรีดินวนันท์ และ วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์

- From Democratic Community to Strong Democracy: Experiences from three 72
Communities in Thailand

Ratthasirin Wangkanond

- ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่: ศึกษากรณีเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ 83
(New Social Movement: A Case Study of Thai Network of People Living with HIV/AIDS)

สังกมา สารวัตร

- บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน 112
กรณีศึกษา บ้านแพ่ง ตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

(The Role of Community in Prevention and Problem Solving Road Accidents:

A Case Study of Tambonpang District Kosumphisai Mahasarakham, Province)

ธีรยุทธ ลีโคตร

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- ความเป็นธรรมในการเข้าถึงและการรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนในชุมชนของ
ผู้ด้อยโอกาสเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต กรณีศึกษาอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช 130
(Fairness in Accessing Community Funds of the Disadvantaged groups for Quality of Life:
A Study in Cha-uat District, Nakhon Si Thammarat Province)
สิริยา รัตนช่วย
- ความมั่นคงทางอาหาร: จากพัฒนาการเกษตรสู่เศรษฐกิจพอเพียง 144
(Food Security: from Agricultural Development to Sufficiency Economy)
วิรัชพัชร ประเสริฐศักดิ์
- การพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 161
(The Civil Service Development of the Ministry of Home Affairs of Lao People's
Democratic Republic)
Panyasack Sengonkeo
- การบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ 175
(Management for Permission to Build a House of Sisattanak District, Vientiane Capital)
Kaysone Volapheth
- Public Finance in the ASEAN: Trend and Patterns 188
Jocelyn C. Cuaresma
- What Connectivity Matters in Enhancing Thai Local Governance? Empirical Evaluation of 213
Thai Local Government Survey in 2006
Fumio Nagai and Kazuhiro Kagoya
- Decentralized Local Governance in Asian Region: Good Practices of Mandaluyong 235
City, Philippines
Rose Gay E. Gonzales- Castaneda
- Anti-Corruption and Governance Challenges in Southeast ASIA: Toward the ASEAN 248
Political-Security Community Agenda
Mohammad Nuh and Nopparathapol Sriboonark

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- ASEAN, Food Security, and Land Rights: Enlarging a Democratic Space for Public Services in the ASEAN 260
Maria Faina L. Diola
- Private Sector Engagement in Climate Change Mitigation and Adaptation: Implications in Regional Governance 285
Maria Fe Villamejor-Mendoza
- Compliance with, and Effective Implementation of Multilateral Environmental Agreements: Looking Back at the Transboundary Haze Pollution Problem in the ASEAN Region 306
Ebinezer R. Florano
- Philippine Response to Curb Human Trafficking of Migrant Workers 330
Lizan E. Perante-Calina
- Local Heritage Networking for ASEAN Connectivity 341
Salvacion Manuel-Arlante
- Financing Universal Healthcare and the ASEAN: Focus on the Philippine Sin Tax Law 351
Abigail A. Modino

วิจารณ์หนังสือ

- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ และคณะ: การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ
การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการ
(Local Government Reform under the New Public Affairs Management) 364
สุรียานนท์ พลสิน
- กตติกาและรูปแบบการตีพิมพ์ 374
- การอ้างอิงและการบรรณานุกรม 375
- ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวารสาร 380
- ไบสมักรสมาชิก 382



Education for Human and Societal Progress and Peace*

Likhit Dhiravegin**

Introduction:

People working as a team would have to be able to communicate with the same language and concepts. The event related in the Bible is the Tower of Babel. God created men but men were trying to build the Tower of Babel to reach heaven. They spoke the same language and hence could get organized to achieve a common goal, to challenge God. God then scattered them around and made them speak different languages resulting in the inability to communicate with ease. They could not have what is known as connectivity. To have connectivity denotes the capacity to communicate to have common understanding in order to pursue common goals. Connectivity connotes speaking the same language and having common understanding on concrete matters such as a house, a building, a car, a cat, a dog, etc. More important, there must be a common understanding on abstract matters such as concepts about equality, fairness, justice, democracy, good, bad, right, wrong, etc. The abstract part or the concepts usually are the sources of conflict and hence destroy positive connectivity. Conflicts in concepts can take place even among people speak the same language. In the case of the Tower of Babel, the people afterwards could not communicate but soon through interactions they were able to communicate again because they learned each other's language. Today, English is a common language where people can use of medium of communication and yet conflicts still arise as a common phenomenon due to the different interpretation of the abstract part of the language or the concepts which are devoid of common understanding and agreement upon the terms.

Education is a tool for people to acquire knowledge of one's society and the subject matter common to all such as proven scientific theories. But in terms of social sciences and other subjects which can be value-oriented such as ideology, religious faith, standard of right and wrong, cultural practices, etc., common understanding may not come about due to the difference in culture, belief and system of learning. However, admittedly differences will always remain even among people of the same society. Education can elicit a better common understanding once there is common knowledge on certain areas of learning even among people of different societies. Education is thus instrumental in bringing about commonalities while differences are acknowledged and taken with tolerance. There is a possibility of convergence in certain areas of learning most notably in natural sciences. It is therefore an important tool for connectivity. Educational cooperation in the form of joint research projects, scholars exchange, cultural exchange could be instrumental for a close and useful connectivity in the field of knowledge seeking but with significant implications about human relations, and international relations. Scholarships awarded to students to come to study at a particular country will enhance a close relationship between those who studied in that particular country in the academic field as well as human relation and a special feeling toward

**Presented at the Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and Future Prospects towards ASEAN Community, at Mahasarakham University, November 17, 2014. Keynote Speech.*

*** Prof. Dr., Fellow of the Royal Institute*



that country. This type of connectivity, broadly defined as interactions and undertaking common activities, is thus useful for cooperation for development and, for that matter, for peace.

As AES is coming to become a reality in fewer than two years' time, interactions and cooperation in the various areas will take place hopefully in an accelerating manner.¹ Education is a factor which will foster a close relationship among the ten members. Students exchange program, scholarly exchange through visiting fellowship, joint research projects, seminars, and "cross-national studies" where students of one ASEAN nation can study in another ASEAN country for a certain semesters will enhance exchange of knowledge, data, ideas, concepts, etc. Connectivity through education is thus a most important factor which deserves serious attention. But of most importance is to come up with a common understanding of the term "education," its significance and its objective. This will be discussed momentarily.

Keywords: Education for Societal Progress/ Education for Peace

The significance of education

Education is a factor of utmost importance in personality formation and for social development. Indeed, since the time of ancient Greece, there were talks about the significance of education as a prime factor for a good Polis. Plato believed that education was the means to prepare the people to be fit for the society. For the Chinese, education has always been emphasized as an important element in the society. The Chinese would talk about *ren ch'ai* or human caliber or human resource as the key to the country's progress and development.²

John Dewey, (1858-1952) a famous American philosopher and educationist who advocated educational reform for the American society linked education not only with personality building but also democracy.

John Dewey, the eminent thinker of the progressive movement, the dominant figure in American education advocated three points for a good education.

First, the schools would be freely available to all from kindergarten to college.

Second, the children would themselves carry on the educational process, aided and guided by the teacher.

Third, they would be trained to behave cooperatively, sharing with caring for one another.

Dewey concluded that if the above are fulfilled," then all these creative, well-adjusted equalitarians would make over American society in their own image."

¹Likhit Dhiravegin, "AEC and Thailand's Positioning," In *The Journal of the Royal Institute of Thailand* Vol. V (5 December 2013) : 1-17; Likhit Dhiravegin, *Globalization: the new world order and the new power configuration*. Presented at 7th Congress of the World Federation of Hainanese Associations, at BITEC, Bangkok, Thailand, November 23-24, 2001; Likhit Dhiravegin, *Karn Prub Tua Nai Yuk Lokapiwat Lae Karn Triam Tua Khao Pen Samachik Prachakom Setakit ASEAN Kong Prathes Thai [Adjustment in the era of globalization and preparation to become a member of the AEC of Thailand]* in Chatthip Nartsupha, ed. *Duayrak: Thai Kab Nana Chart*, No. 6 (Bangkok: Sangsunt Press, Ltd., B.E. 2556 [2013]).

²The Chinese has as its core principle about quality of a human being is how to be a good man. A person who lives up to the standard of being a good person by performing his duties expected of him is referred to as "He knows how to be a man."



The above was John Dewey's visualization of education and democracy for the American society. His idea gained acceptance widely.³

The first item, education to be available to all is of interest for purpose here. How can it be possible for the people of the learning age to have access to education with the aid of the state combining with self-support through an educational loan program would be the topic of concern for discussion. The following discussion will take the care of Thailand as an example. Taking cognizance of the fact that education is a *sine qua non* for human as well as society's progress and development, in Thailand, ways and means have been devised for decades to provide educational opportunity for the poor and the needy. There are scholarships programs of all sorts, of the both from the government and the private organizations. There is also educational financial aid given by foreign organizations such the Fulbright scholarship, the Ford Foundation scholarship, to name only a few. But that is still far from being sufficient.

That education is recognized as an important factor is not just confined to the utilitarian aspect but also as part of a fundamental right of a citizen and a guarantee of social justice. Starting with the 1977 constitution, to be repeated in the 2007 constitution a 12 years free education for the people was stipulated in the charter.⁴ It was deemed as the stepping stone for educational opportunity for the people. This is the level of high school which would allow the graduates to continue on at a college level in regular universities both state and private. There are also open enrollment universities for the objective. The *rai son d'tre* was that in this age of economic development and democracy, the people are entitled to have access to education for personal advancement and for the development of the society as a whole. For this reason, the "Loan for Education Program" known in the Thai acronym as *kohyohsoh* was launched. The program was successful to an impressive degree but admittedly there have been some problems in its *modus operandi* most notably the payment default of the loan. This would lead to a debate on the ethical and moral issues, the pros and cons of the program and whether the program should be terminated or to be continued.

To start with, if education is taken as a form of investment for the building of human resource for the country, it can be argued that the existence of workforce with good caliber brought about by education would serve the objective. Through education, the quality of the people would be a concomitant result. The better qualified people who have the caliber to work in either the government agencies or the private firms, or self-employed, would help develop the society, the regrettable shortcomings in ethic and morality on the part of those who defaulted in the payment of the loan notwithstanding. But it must be pointed out here that this does not mean that the ethical and the moral issues are to be ignored or to be glossed over. That is an area which has to be rectified eventually

As education has been recognized as the *sine qua non* of nation-building and social development, it is thus a prime factor which a good government has to pay serious attention. In philosophical terms, access to education for the people is an inherent right of a citizen. In the national development aspect, it is almost the master factor in national

³John Dewey was a great American scholar. He published many books on the subject of education. See John Dewey, *How We Think*, (D.C.: Heath & Company, 1910); John Dewey, *Democracy and Education*, (New York: Macmillan, 1926); John Dewey, *Logic: The Theory of Inquiry*, (New York: Henry Holtana Company, 1938); John Dewey, *The Child and the Curriculum*, (New York: University of Chicago Press, 1956).

⁴There is a strong possibility that similar provisions will be put in the new constitution which will come out in due course.



growth and national power, to be discussed subsequently. Education contributes significantly toward the development of the society in the various aspects. A discussion of the subject is given momentarily.

In the first place, it can be argued that there is a twin evil of an under-developed society, ignorance and poverty. The twin evil, ignorance and poverty, forms the vicious circle which would retard the progress and development of a society. Ignorance stemmed from a lack of a proper education and training which would deprive a person of profound ideas save the ones learned from the basic socialization process in the family and limited years of schooling. This would result in the lack of the ability to have a decent job for economic well-being. The person would thus be poor and could not afford to have a decent education and most notably for the offspring. The lack of education and training would result in being ignorant and hence being poor. The process will thus be complete. To break the vicious circle, it is not to give a hand-out as is usually practiced by politicians for political popularity. This is because the person would remain poor as the old Chinese saying goes, in effect, that if you give a fish to a poor man, that person may live for one day, but if you teach the person how to catch fish, the person would live forever. The key factor is thus to provide a proper education to eradicate ignorance and hence poverty. Indeed, for the poor, what they may want to say but may be too timid to say it. That is, help me to need no help from men, so I can help the men in need.

The second point to take into consideration about the significance of education is related to a good political system. It would serve no positive purpose to be engaged in a debate on the issue of comparison between a democracy and a dictatorship as was the case in the Cold War period. The contentious issue would lead us nowhere. The question to be asked is what constitutes a good political system for the governing of the realm. The answer is as follows.

A good political system is one in which the person in the bottom economic echelon or the poorest, so to speak, can live “a life with human dignity” with the following requisites.⁵

First, the person must have the four basic needs--enough food or three square meals a day, enough clothing to keep warm, medicine or medical treatment for ailment and a decent shelter or having a roof over his or her head. These are the concrete political demands to which a good system must be able to accommodate.

Second, the person's fundamental rights including rights and freedom, equality, justice most notably social justice, human rights, and human dignity must be guaranteed by the constitution and the related laws and their enforcement. Without enforcement, laws will become just empty words written on papers. This part is the abstract political demands to which a good political system must accommodate.

Third, the person and most especially the offspring of the person must have a chance to have social mobility, by rising through the social echelon from a lower social stratum to a higher stratum, say from the child of a peasant to become a judge or a medical doctor. This can be realized by having access to a proper education and equal employment opportunity. Thus, education must be available to all as John Dewey said, through state subsidy and/or self-support. In case the person is too poor to pay for the

⁵Likhit Dhiravegin, (Karnmuang Thai Lae Prachathipratat). [Thai Politics and Democracy] Bangkok: Misterkopy (Thailand) Co., Ltd., 2009.



expenses for an education, state assistance through a program of loan for education can be an answer.

It can thus be seen that education constitutes a significant factor in bringing about a good political system as discussed above.

The third point to be given attention is related to national development of a country. A. F. K. Organski of the University of Michigan posited a theory that national growth is related to national power. In other words, the power and the international standing of a nation in the international community will follow a sequence of national growth (development) and national power (political, economic and social power) *vis-à-vis* other member nations. There are five factors for national growth and hence national power as follows:⁶

- First, political development,
- Second, economic development,
- Third, social mobility,
- Fourth, psychological modernity, and
- Fifth, population.

For the modern era, we may add another factor, technology most notably information technology.

Political development means having a political system which the people are politically conscious and take part in the system. The system must be able to mobilize the people to be part of the governing system most notably in the process of decision-making and formulation of public policies for problem-solving and for national development. Political development can only occur in a society in which the people are politically conscious and have a sense of social responsibility and civic obligation. This can only come about when the people have received a good education. Education thus arguably plays a significant role in political development and political participation. But it should be pointed out that participation in politics must be voluntary and political consciousness must not be one that is generated by indoctrination and hence political mobilization, instead of voluntary participation, as is the case of a socialist country in the Korean peninsula.

Economic development invariably will need technological know-how, skilled labor, research and development program, etc. All the above would require education and training for the populace. Any society in which the illiteracy rate is high and the people are untrained or under-trained leading to a pool of un-skilled labor, the chance for a successful industrialization will be slim and hence economic development will lag behind. A good education is the key to this second factor of national growth,

Social mobility will correspond to what we have discussed above regarding the third requisite of a good political system, to have social mobility for a change of one's social status. Without education, the great bulk of the population will lie idle in the rural areas and the future of the country will remain in the hands of a few. The absence of manpower to help in the process of national growth will hinder the chance to have national power. But social mobility can only happen when the people are educated. Here the importance of education can be readily recognized.

Psychological modernity or thinking rationally with logical and scientific reasoning can only be possible when the people are free from superstitious belief. A good education will allow the people to have self-confidence because they would be

⁶ Lectures given at the Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Mass., USA., 1968.



liberated from ignorance and from fear of the unknown. Thanks to the scientific revolution taken place in the West, the superstitious belief in natural power imposed upon by certain elements in the society has been eroded. The social myth which imprisoned the people in blind faith is losing its sanctity and credibility once the people are better educated. Education will lead to an analytical mind and scientific and logical thinking. Psychological modernity is necessary for a modern age and for living in a modern society. It is most important for national growth and national power.⁷

Population is a factor which helps generate national development and national power. Organski pointed out that of all the Western powers in the nineteenth century, England, France, Germany, Spain, for example, had at least thirty million people. These countries had big enough domestic market which helped with the initial stage of industrial development. The American automotive industry became successful because of the huge domestic market which sold cars in great volume making the economy of scale possible. A big enough population will also provide manpower for fighting wars. But for the large number of population to have positive contribution for national development, the population must be an asset, not a liability. That is, they must have purchasing power and must possess technical skill for contribution for economic development. They must also have psychological modernity. The age structure must be supportive, i.e., ages from 16-60 preferably should large while below 16 and above 60 preferably should be kept manageably small. This would call for a good policy of family planning. But what is obvious is that education is an integral part in turning the population into an asset rather than a liability for national growth and national power.

The significant role of technology most notably information technology, to which we add to Organski's five factors is obvious. Indeed, the modern technology has changed the planet Earth by turning the world to become flat. Technology lag is a most dreadful factor for the nations to lag behind. Indeed, as an analogy, societies that are ignorant of the modern technological gadgets may be reduced to the Stone Age. And technology can only happen through education in the various subjects of modern science and technology, social studies and humanities.

In sum, education is very important from the various standpoints that we have discussed. It is arguably the Key factor for human and societal progress, the achievement of which can contribute toward peaceful co-existence among nations.

The educational system of the East and the West: A comparative perspective⁸

The significance of education is recognized and taken as an important key factor for development and for peace. But one important issue is the system of teaching and learning. There is a commonly accepted observation that in the West, students are taught to think, to be critical, to analyze and to voice their opinions, whereas in the East most notably Asia, students are taught to memorize or to learn by rote or by heart. This issue is to be taken for discussion momentarily.

⁷Cf. Alvin Toffler. *The Third Wave*. (New York: William Morrow, 1980).

⁸Cf. Likhit Dhiravegin, Key Note Address at the ASAIHL-Thailand in cooperation with Siam University, Conference "Cultures, Ideas and Educational Systems: A Comparison between the East and the West" The 32nd Inter-University Conference The Association of Southeast Asian Institutions of Higher Learning-Thailand Chapter at Siam University on 31st March 2014 at Siam Auditorium, 19th floor, Royal Jubilee Building.



A comparison between the East and the West is a ten million \$US topic. It is very broad and it will take a lot of generalizations, if not over, to discuss such a broad topic. Indeed, the various factors involved will make it difficult, if not impossible, to telescope them into a coherent argument. Be that as it may, the salient features of the cultures, ideas and educational systems between the East and the West, will be discussed. In so doing, it is necessary to narrow down the scope of the discussion so that it will be more manageable.

It will be remembered that the most oft-quoted saying regarding the difference between the East and the West reads thus, “East is East, West is west and never the twain shall meet.” This saying means the two worlds shall forever be apart. But this saying is probably no longer valid. The world in the globalization era has shrunk into what is said metaphorically a “global village.” There exists also now the convergence theory, a synthesis of the good elements of different systems and different parts of the world. Indeed, it is common for a Thai to have a Western breakfast which consists of bread and butter and jam, sunny side up, cereal, milk and what have you. For lunch it may be Chinese noodle and for dinner Italian cuisine and red-wine. Even in language, many Thai speak with a number of “borrowed” words from English, Chinese and Japanese.

The difference in culture, idea and educational systems does not come out of a vacuum but a difference in historical development and the social system which have an effect on the thinking system and the concomitant results on other aspects of the society. On the outset, the East and West may not be that different. Under a dictatorial political system such as the Roman Empire, more importantly the four decades of the Dark Ages following the fall of the Roman Empire, the West was dominated by a system of forced belief through indoctrination and enforcement of Draconian laws. The people were supposed to believe what the rulers wanted them to believe. This had something to do also with the power and the authority of the power wielders. Galileo who tried to speak the truth through his discovery with the existence of telescope that the Milky Way was just a congregation of stars in defiance of the power of the priests was harshly persecuted by the clergy. Galileo paid dearly for his truth by being tortured until he became blind and put away to die in prison. His predecessor was even burnt alive for advocating something which defied the orthodox tenet of the faith. In those years, culture, idea and educational system in the West were controlled by the clergy and the social system. This was not dissimilar to the East. But the West had a struggle process which brought about changes including the Renaissance, Reformation, Magna Carta, Scientific Revolution, and eventually the Industrial Revolution after the coming of the steam engine.

The question is how come the above process of changes did not take place in the East. No one could come up with a cogent answer save it was a difference in the geographic location, the climate and eventually the most convincing argument is the difference in historical development or social evolution.

The West has been the cradle of democracy while the other parts of the world most notably in the East, it was marked by despotism. This gave rise to the differences in culture, idea and educational systems. More importantly was the process of learning and truth seeking. This was a broad generalization but for argument’s sake, the picture was simplified, if not over-simplified. This line of reasoning could also be easily accused of reductionism. But as food for thought and to cater to the need to address the



broad topic, it could be said that the concept of education and the teaching method and the process of truth seeking played a most important part in the differences in the outputs and outcomes of the cultures, ideas and educational systems of the two sides of the world.

The West believed that education was for teaching and learning through discussions and arguments. The students were entitled and indeed encouraged to be critical and analytical. The East most especially in Asia the students were to take education as supreme knowledge as given. The students were to learn while the books and the teachers were the authorities.

The teaching method in the East was for the students to learn by rote as if to memorize a religious tenet. In the West, the students were to think and to ponder the points made in the textbooks and the points made by the teacher to come up with their own arguments. Reasoning and logic and data would form the basis of validity of theory rather than taking the authority by faith.

The East held that the truth had already been established while the West was in constant seeking for the truth along the dialectic method of thesis, anti-thesis and synthesis and then thesis and the process would continue.

All the above would lead to a difference in culture, idea and educational systems.

But at the same times, there were commonalities between the East and the West in the fundamental values germane to the society and the system. First was to have social harmony and the ability to co-exist. But to arrive at that end, different cultures, ideas and educational systems would ensue depending the era and the imperatives of different societies. Second, there was a need to have a viable and sustainable society and other systems. For that end, the people would be prepared by education to fit in the environment and hence different societies would come up with different cultures, ideas and educational systems to cater to the specific needs of the societies which varied.

But as there was a change in technology leading to a change of cultures, ideas and a shift in era, the educational systems would be affected. Hence whether the East or the West, the differences would be narrowed down. This was especially true of theories in the field of science. The quantum theory has no boundary. Regardless of where you learn, the theory would hold true because it can extrapolate in time and space. It is a subject of value free and universally valid. But this is not the case in social science; even in that field there is a tendency to converge, thanks to the commonalities of the various social aspects.

One example of a difference of acquisition of knowledge which impacts upon the economy and indeed has political implications would be the subject of “creative economy.” John Hawkins, in his book, *The Creative Economy*,⁹ argued that all human beings regardless of where they were had creative ideas or creativity. But creativity would have to be supported by an atmosphere of freedom. Without freedom such as a closed political system which did not allow for freedom of expressions or unconventional ideas, creative thinking would be stifled or even killed. With creativity supported by freedom, there needed to be the third element, the market. For business, the market outlets for the merchandise have to be provided and for the academia the arena for academicians to have their works published, etc., have to exist. Hence, the creative economy would materialize when creativity was supported by an atmosphere

⁹John Hawkins, *The Creative Economy*, (U.S.: Penguin Books, Ltd., 2013).



of freedom and a market was available. Creativity which is the innate nature of all human beings must have room for development and the society must have a system where freedom is allowed to have free thinking while the economy or the business operation or the educational institutions can benefit from a market in operation. In the case of the economy, it must be a market economy while in education it must be a system where freedom to seek the truth is encouraged and supported by society. Here there will be no difference whether it is the East or the West.

The East or the West, in the final analysis, there would not be major differences in the basic cultures, ideas and educational systems. They all share something in common, the thirst for knowledge and for freedom in pursuance of truth and answers in life. After all, the East or the West, they are all human beings. East or West, are in the final analysis all the same, pure and simple.

The common goal of education

A comparison between the East and the West, already discussed, has brought up an issue which serves as food for thought for scholars and policy makers. In the first place, there exists a concept about the difference between the Western culture and the Eastern culture in many aspects including the world view, education, way of life, religious belief etc. Indeed, the well-known saying often found in reading, as mentioned previously, is "East is East and West is West, and never the twain shall meet." That saying needless to say is an over generalization.

While it is true that differences do exist between the two cultures, broadly speaking, there does exist commonalities which people regardless of where they are will share. Take for example, every nation, be it England, France Germany, Japan, China, India, Malaysia, Thailand, etc., will inevitably have create an educational system which will have the salient features in common including teaching the children to learn how to speak, to read and to write the native language, to know his or her national identity, to learn the basic knowledge for getting along with other members in society, etc. All these aspects will be similar in all human communities. To be sure, the commonalities notwithstanding, there are different aspects of educational teaching methods and emphasis. The most quoted example, as already touched upon, is in the West students are usually taught to think, to analyze, to argue, to ask questions and to express their own ideas whereas in the East, students are taught to memorize from textbooks and are trained to learn by rote. Whatever they memorize is of supreme importance because it is taken as the truth. The teacher is viewed as an authority rather than a thought provoker so that the learning and teaching process will be dynamic and a two-way communication which will reinforce critical and analytic thinking. In many cases, teachers just repeat what is written in the textbook. This is a style of teaching which can be called "Kara-oke" teaching or teacher while the students are memorizing in the manner of learning how to pray mantra correctly in a temple. Ramifications and implications of the difference in the thinking and learning process including development of creative ideas between the two systems are far-reaching imaginable.

The difference in the method and emphasis of teaching and learning is not only confined to the issue of what type of knowledge one can learn but of more importance is the thinking system of the individual. It is undeniable that a person who works hard can master mathematics and solve different questions, or an engineer may excel



in producing machine through good training. He or she can learn the skill to come up with a nice product. But there is a world of difference between learning how to come up with a machine through imitation and inventing one by oneself. To be able to make a machine by oneself, the person must have his or her own ideas through an independent thinking process not by imitation or by a process of copycat. An educational system which requires the students to learn the subject by heart is indeed no education. It is at best training or as the Chinese say, in effect, that it is a "learning dead knowledge" meaning fixed and without life or cannot grow in intellect.

The above observation is now commonly acknowledged and many nations which suffer from the drawback attempt to rectify the problem. But it is easier said than done. There is a problem of culture here. There is also the problem of the political system. Creativity needs to be supported by a atmosphere of free expression and ideas. Freedom is a *sine qua non* for a liberal education. The reward for creative thinking plays a role here. If coming up with one's own analytical idea is frowned upon and scored low in examination, one would soon lose the zeal of coming up with something new. The alternative of learning by heart and stick to the text books will be more rewarding. In a worse case, initiative may be viewed as a defiance of authority and a display of disrespect for the senior person such as the teacher. Such a culture may even be extended to the officialdom. People who toe the line of the organization would be awarded with promotion and praise while those who showed too much initiative may be viewed as maverick. The ramifications of such an atmosphere on the educational system is self-explanatory.¹⁰

Be that as it may, the nations that have adopted such an educational system have registered growth in many aspects most notably economics and physical buildings. Many countries fared even better than the nations which claimed to have a better educational system in regards to its teaching and learning and evaluation methods. Admittedly, this may be the case. But it has to be pointed out that many of the countries that have made impressive progress in national development have many of their key figures educated in the nations which have an educational system which puts a great emphasis on critical and analytic thinking as opposed to learning by heart.

The above observation is a topic which can be discussed for a lengthy period of time. The topic is challenging for educationists and policy-makers alike. In the final analysis, regardless of what kind of historical and cultural environment one society has, the educational objectives for most countries have in common will be as follows.

First, the basic education through the socialization process of the family is to have a healthy social being. Once a baby born, he or she as *a biological being*, has to be nurtured to have a good health. But of importance is to be socialized to be *a social being* to be able to live in a society. He or she has to learn the language, to learn how to behave and interact with other people, etc. This process will continue in educational institution and in the society at large.

Second, the next educational imperative for a person is to be trained or educated to become *a professional being*. He or she has to learn some profession in order to earn a living by technical training by being a medical doctor, an engineer, a lawyer, an accountant, a businessman, etc.

Third, the person who lives in a society has to learn to be *an organizational being*. He or she has to work in a government institution, or a business firm or any other

¹⁰Cf. Likhit Dhiravegin, "The patron-client system and its impacts," in www.dhiravegin.com



social organization. But most importantly he or she is a citizen of a country. He or she has known something about politics and government. After all, no one can escape living under the organization of a state. He or she must understand the concept of rights and freedom and responsibility. This is to have political education to be **a political being**.

Fourth, but a person who has all the above aspects will have to fulfill the attribute of the noble creature of having ethic and morality. He or she has thus to be socialized to be **a spiritual being**. Without morality, a human being may not be any different from the brute animals fighting for food and mating.

Fifth, men do not live by bread alone. He or she has to be cultured, having aesthetic values, appreciating art and beauty. He or she has to take in some culture to be **a cultured being**.

Sixth, of all of the “beings,” one important item cannot be overlooked. Thai is “**individual being**.” “Individual being” means a person must have selfhood and personhood. He has to have a free spirit. He must have freedom of thoughts and expressions as long as they are not against morality and law. Despite all the “beings” above a person has become, without this last item the person would not have what comprises a “man.” And such a society would be in essence an oppressed one automatically. A “man” worthy of the term must have a free spirit. He must be ready to fight for rights and freedom, equality, justice and human dignity.

Regardless of the geographic areas where a nation is situated, east or west, north or south on the planet globe, the above aims of educational system would be the shared commonalities.

The above is the common features of an educational system which can be generalized to be a common aim of education. As to the objectives of education per se, it can be summarized as follows.

First, to give **data** to the students. (data)

Second, to know how to **analyze** and synthesize. (analysis and synthesis)

Third, to learn how to conduct **research**. (research)

Fourth, to come up with **theory**. (theory)

Fifth, to acquire **values**. (values)

Sixth, to be able to **apply** knowledge for use. (application)

These six objectives of education have to be elaborated. But this has to start with the difference between education and training.

Training is a process of teaching to someone is able to do something such as making a table. That person may become an expert in table making to the extent that it was very popular and orders for it kept pouring in. But he could only make a table. Education, on the other hand, is to educate the person to know the various kinds of wood and the quality of each which would be good for particular product. The person would also be taught to know how to make curves and angles on the pieces of wood. Then he would be taught to read blue prints for furniture making which ranges from table, chair, desk to bed and dressing desk, etc. Then he would be assigned to make various kinds of furniture by reading the blue prints and to come up with the products. After a period of time he might come up with his own designs and blue prints. This is an example of education as opposed to training for skill in doing some specific things.

The first objective of education is to let the students or the learners to have basic data of certain things. Basic data such as the number of population of a country, a city, the percentage of the various occupations of a certain country, etc. These basic sets of



data have to be known by the students. The objective is to be familiar with the environment. The focus is not on memorizing data but to use it as a background upon which other uses can be employed. For further data in detail, the students or the learners have to know how to dig up for it in statistic documents printed or by some other devices. In other words, education is not evaluated on the basis of the ability to know more facts and memorize facts or data but some other more important elements. This is the reason why learning by rote is a normal practice in certain societies and the criterion for a "learned" man is to be evaluated by how much facts or data he or she knows or remembers the significance of the basic data notwithstanding. The process of education, indeed a wrong word or a misnomer, is the three R's, read, remember and repeat. Read means knowing from reading or listening or watching and then try to remember or memorize what has been read to be used for answering examination questions by repeating what has been memorized. There is no process of critical thinking and analytic thinking with no ideas of one's own whatsoever. The process is a static one with no chance for new knowledge or ideas to come forth.

The second objective of education is to teach students or the learners to have critical thinking and analytic thinking with the ability to synthesize. For this purpose, the person must have an analytical mind. That is the tendency to ask "why" and try to come up with answers by searching for reasons or factors which have led to a certain thing or phenomenon. This answer is fine but it is tautology. The question is how to have an analytical mind. The answer may be as follows.

First, every human being since childhood has an inquisitive mind and analytic thinking. Young children would ask the mother how come that object is different from another object; how come he is different from his sister in some parts of the body; why dogs are different from cats, etc. The mother, if educated and is in a culture where the children are viewed as human beings, not as toys or innocent beings which cannot be reasoned with, would try to answer these questions in a serious manner and with tolerance and regard for the right of the children. But in a certain society, the questions asked by the children might be shunned and dismissed as nonsensical words from a child and would just kept silent or even reprimanded the children for causing a nuisance. Inquisitiveness would turn into something taken as a nuisance by the mother or the parents. The process if continues would discourage the children from asking further questions and would learn that if he or she just follows what the parents said or did would be more rewarding than having initiatives or creative thinking. This process would be reinforced by an educational system in which there is an emphasis on learning by rote and evaluation is corresponding done by the ability to repeat what is taught. The two processes, socialization in the family and the learning method and culture in school will kill the critical and analytic thinking of the children. The saying, in effect, the more one learns, the more stupid one becomes, is not further from the truth.

The second part is the culture of the society. In interactions, in mass media and in some other circumstances especially in religious beliefs which forbid the learning of different ideas or voicing of different opinions, the people would be instilled values and ideas which are taken as the truth and hence no questions would be raised, either in the mind or in conversations. What exists in the society to a great extent is taken for granted as the *summum bonum* and it is a taboo to question the "self-evident" truth." Under such a social atmosphere, the people are used to adhere to the conventional belief and norms because all things are taken for granted as said.



The above situation will never lead to the development of an analytical mind, let alone the ability to analyze and then to synthesize. Learning is done through a process of memorizing and slavishly taking all that have been taught as given and as the ultimate knowledge. What the teacher teaches is the truth and with authority. It is to be taken as words in a holy book.

The question is: how to rectify the problem? The following is offered as food for thought.

For the students or learners to develop a critical and analytic thinking, the parents have to change their attitudes and this can only happen when they are educated by a modern method. Otherwise, the effort will become futile because it is the fact that one cannot produce something different when the mode of production and the machine are of the old fashion.

The second part is the educational system most notably the teaching process. Teachers are supposed to teach students data but more importantly is to lead them to think, to develop critical thinking, analytic thinking and creative thinking. For the three processes, students must have freedom to present their own ideas and opinions. Teachers must show a keen interest in students' ideas and opinions and be tolerant against new ideas and outlandish ideas. Evaluation of performance should be based on knowledge but also initiatives. The practice should help encourage and develop a critical, analytic and creative mind which is the main objective of education. Memorizing data is important but data should serve to enhance and strengthen analysis rather than just memorizing data per se.

Research, theory, value and application are the remaining objectives to be discussed below.

The third part is concerned with research. Why do we have to conduct research? Research is to get data to serve as a basis for further study. But of importance is research is to confirm what has been postulated or analyzed as discussed above. To analyze is to exercise one's critical thinking and analytical capacity to serve as a first step of finding knowledge. It serves as a hypothesis. After analysis, one has to conduct research to look for more data to prove that what one has analyzed is borne out by empirical evidence. With no further research to prove to confirm or sometimes to inform the analysis, it will remain a hypothesis pending confirmation by more convincing data which has to be obtained from research.

Research will depend on the subject matter under study. Qualitative analysis will differ from quantitative analysis in regard to research procedure. There are a wide range of research procedures including the use of the available data, (official statistic records, company records, etc.), interview, questionnaire, experimental study, observation, participant and non-participant. It can also be a combination of qualitative and quantitative methods. Knowledge of statistic is also necessary to render weight to the findings.

The fourth part is theory construction. Once a study on a certain subjects has been repeatedly done and the findings are the same, one may venture to argue that there is a close relationship, for example, between the level of education and political consciousness. This is proven by studies and they would form into what is known as "partial theory".

The fifth part of a study is to instill, either intentionally or unintentionally, values. Those who study law would almost automatically believe in justice, the rule of



law and the right procedure, the due process of law. To be sure, there are those who may not care much about all these values except to study law as a profession.

The last part is application. A person who has received a good education should have a better understanding about the world, the environment and above all himself. He or she should be able to apply what has been learned for work, for human relation and most importantly for solving personal problems so that life will be more livable.

The six items for objectives of an education are given here as food for thought and for further studies.

Conclusion

Education is the most important factor in creating a “desirable” man. As the Chinese philosophy, as already mentioned, would have it “how to be a good man.” Education builds desirable men and men create a good society. Men are the creators. Creators must have good qualifications. They must be developed in the physical part or the body, the thinking part or the brains and the spiritual part or the soul. Body can be built by knowledge of food and physical education whereas mind and soul can be built by technical and moral education. In this sense, education is the key factor that can bring about human and societal progress.

The significance of education can hardly be over-emphasized. Education, as pointed out in our discussion, regardless of East or West will aim at the same goal and hence there are commonalities in objectives of education, differences in certain aspects notwithstanding.

Education is for national growth and national power, for social justice and for human dignity, etc. But indeed, education goes beyond what has been said. Education, it can be argued strongly, is related to peace domestically as well as internationally. Internally, if the people are educated to be able to stand on their own feet economically, with rights and freedom and human dignity, a society marked by peaceful coexistence with social harmony may not be a far-fetched dream. If the people are educated to be a person with an intellectual endowment, a good soul with spiritual value, loving of humankind, arguably there will be a good prospect for the world community to co-exist in peace. Education arguably can thus bring about social harmony for peaceful co-existence and in the final analysis for “Harmony of Humanity.”

It is to be pointed here that it is a coincidence that the International Day of Peace, September 21, 2013 of the United Nations had as its theme “Education for Peace.” Indeed, Malala Yousafzai, the Pakistani girls’ education campaigner who was shot on the head by Taliban militants discussed about education promotion as her ultimate dream. She also related educational promotion to the Nobel Peace Prize. Indeed, she was even nominated for the prize. She was not awarded but if she continues her sacred mission, there is a possibility that her dream will one day come true. The girl who risked her life fighting for her cause showed her determination to fight for the right of education for girls as well as boys. She said she believed that children whether black or white, Muslims or Christians should have a chance to go school (in her village). At the United Nations she said impressively that “one child, one teacher, one pen and one book can change the world.”



The moral lesson that many of us can draw from the bravery of Malala is perhaps that if a girl of 16 has a strong determination to fight for the right of education for the children, cannot we the adults most notably governmental leaders do likewise for the noble cause, for the improvement of humankind, for social justice and for national development? Most notably, it should enhance the development of the nations of ASEAN through educational co-operation and collaboration which should foster connectivity on the various aspects of the region.

Education should help build a good society based upon the principle, as already touched upon, that “Education builds men, and men build society and nation.” A good and desirable society is one which guarantees human security which incorporates seven items of security of UNDP: Economic Security, Food Security, Health Security, Environmental Security, Personal Security, Community Security, Political Security. In the final analysis, it is to liberate men from *want* and from *fear*.

The most desirable ultimate goal for education for humankind is, as already argued, to eradicate ignorance and poverty. It is to be geared toward human development, or the development of good character and for progress of society, of a nation or region most especially ASEAN or the world at large. In the final analysis, education is to build a good society where people, as said before, can develop their body, mind and soul and of more importance social soul which encompasses loving compassion, and kindness. A good education should be one which builds a society and a political system characterized by democratic spirit, rights and freedom, equality, justice, human rights and human dignity. The aim is to achieve a society which upholds human dignity and social justice which can lead to, as advocated by the UN, the ultimate goal of world peace.



ความปรองดองในสังคมพหุลักษณะของไทย

อดิnant พรหมพันธุ์ใจ*

บทคัดย่อ

การไม่ยอมรับว่าสังคมไทยเป็นพหุลักษณะและแรงกดดันจากภาครัฐที่จะให้สังคมไทยทั้งหมดมีความเหมือนกันทำให้การสร้างความปรองดองในสังคมไทยไม่อาจประสบความสำเร็จได้ การศึกษาโดยใช้แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society relations) ซึ่งพิจารณาเงื่อนไขการสร้างอำนาจให้แก่อำนาจทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ช่วยอธิบายสภาพโดยรวมของประเทศไทยว่ามีความเป็นพหุลักษณะ และการใช้อำนาจส่วนกลางครอบงำสังคมจะทำให้เกิดการต่อต้านจากสังคมและไม่อาจนำไปสู่ความปรองดองได้ ซึ่งตัวอย่างสำหรับบทความนี้คือการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่มีความเข้าใจและคำนึงถึงความหลากหลายในสังคมไทย ดังนั้นการสร้างความปรองดองในสังคมไทยให้เกิดขึ้นได้อีกครั้ง หากรัฐต้องการความปรองดองของคนในชาติก็ควรสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วม โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมเป็นแบบพหุนิยม และส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองและใช้สถาบันทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ รวมทั้งการยึดมั่นในหลักการและการแก้ไขปัญหาตามระบอบและแนวทางประชาธิปไตย เพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่มีความมั่นคงและยั่งยืน

คำสำคัญ: ความปรองดอง/ สังคมพหุลักษณะ/ ประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วม/ พหุนิยม/
วัฒนธรรมการเมืองไทย

Harmony in Thai Pluralistic Society

Adinant Prompanjai *

Abstract

Rejection of Thai pluralistic society and force of government to Thai social convergence were doomed to the failure of harmonic construction in Thai society. This paper used the idea of state-society relations which concerned about power of state in policy making process and

* นิสิตหลักสูตรปริญญาเอก, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science Chulalongkorn University



implementations. The idea explains Thai social resistance and the problems of harmonic construction in Thailand. The examples in this paper present policies of General Prem Tinsulanonda to solve security problems and made harmony in 1980 period. If the government construct participatory democratic political culture and make pluralism in state-society relations to support political institutions for commitment to democracy and democracy that is an only game in town, the return of harmony to make stability and sustainable development and making of civil society in Thailand could be successful.

Keywords: Harmony/ Pluralistic Society/ Participatory Democracy/ Pluralism/

Thai Political Culture

บทนำ

การพัฒนาทางการเมืองของไทยที่จะมุ่งหวังให้เกิดเป็นประชาธิปไตยนั้นจะเป็นหนทางที่ยากลำบากและมีปัญหาอุปสรรคอยู่มาก อีกทั้งความแตกแยกจากความขัดแย้งในสังคมไทยที่เกิดขึ้นหลายระดับและที่สำคัญเกิดขึ้นในระดับโครงสร้างของรัฐทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จึงส่งผลให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีอยู่ไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วเครื่องมือที่รัฐควรจะใช้เพื่อสร้างความปรองดองคืออะไร และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมควรเป็นอย่างไรในภาวะที่สังคมยังคงมีความขัดแย้งและมีแนวโน้มที่จะไปสู่การปรองดองของสังคม

นับตั้งแต่ยุคสมัยรัฐโบราณที่ยังไม่มีการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง สังคมไทยมีความหลากหลายของกลุ่มชน และมีการกระจายอำนาจภายในรัฐให้กับผู้นำกลุ่มในสังกัดกรมกองต่างๆ ต่อมาเมื่อมีการสถาปนาอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราช และมีระบบราชการเป็นกลไกในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ จึงทำให้รัฐบาลของกษัตริย์อยู่ในฐานะผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหลักยึดโยงอยู่ที่ส่วนกลางและมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐ แม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1932 แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมไทยก็ยังอยู่ในลักษณะของรัฐเข้มแข็งแต่สังคมอ่อนแอ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆ ผ่านกลไกระบบราชการ เพราะสังคมไทยไม่ได้เชื่อมั่นสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ได้ยึดโยงอยู่กับการแก้ไขปัญหาตามแนวทางประชาธิปไตย และไม่ได้ยึดโยงอยู่กับความเป็นประชาธิปไตย แต่สังคมไทยกับผูกโยงอยู่กับอำนาจของชนชั้นในระบบอุปถัมภ์ที่มีระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการประดิษฐ์และขับเคลื่อนนโยบาย มีอุดมการณ์แบบราชาชาตินิยมเป็นเข็มมุ่ง



ของคนในชาติ ยึดถือที่ตัวบุคคลมากกว่าระบบ ความสัมพันธ์ของคนในสังคมนั้นก็เชื่อมโยงกันด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และยึดถือวาทกรรมที่กลุ่มพลังอำนาจต่างๆ ในสังคมสร้างขึ้นเพื่อชี้นำสังคมมากกว่าการใช้เหตุผล

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาทศวรรษแห่งความถดถอย (Decade of Loss 2005-2015) ความขัดแย้งในสังคมไทยยังไม่อาจคลี่คลายด้วยรัฐธรรมนูญและคูจะเป็นเรื่องยากที่สังคมไทยจะกลับมาสมานฉันท์และเดินหน้าไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืนได้ ซึ่งเบื้องต้นจำเป็นต้องยอมรับความเป็นพหุลักษณะของสังคมไทยเสียก่อนรัฐจึงจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในทิศทางที่ถูกต้องได้ และบทความนี้ขอเสนอการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมแบบพหุนิยม (pluralism) และสร้างวัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participation democracy) ผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองในการสร้างความปรองดองให้แก่สังคมไทย

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม (state-society relations) เป็นการศึกษาที่ทำให้ความสำคัญแก่บทบาทรัฐ โดยพิจารณาที่เงื่อนไขการสร้างอำนาจให้แก่รัฐทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งความเข้มแข็งของรัฐในการควบคุมสังคมดูได้จากการทำให้เกิดความชอบธรรมด้วยกฎหมาย (legitimation) ตามกลไกการปกครองของรัฐ การยินยอมพร้อมทำตาม (compliance) และการมีส่วนร่วมของสังคม (participation) ซึ่งจะนำไปสู่การอธิบายระดับความเข้มแข็งของรัฐได้จากความเป็นอิสระ (state autonomy) ที่สามารถทำให้รัฐสามารถผูกขาดการกำหนดนโยบายปิดกั้นโอกาสของกลุ่มพลังทางสังคมในการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย และศักยภาพ (state capacity) ของรัฐในการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติได้สำเร็จ นั่นคือความสามารถของรัฐในการกำหนดบทบาทและขึ้นำการตัดสินใจทางการเมืองให้กับกลุ่มพลังทางสังคม (Joel S. Migdal 1988, 24-33) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมได้ส่งผลต่อการทำความเข้าใจบทบาทของรัฐ ความเป็นอิสระ (autonomy) ที่เกิดขึ้นจากความสามารถในการกำหนดผลประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสังคม ในขณะที่ศักยภาพนำมาซึ่งความสามารถในการที่ดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การเมืองหรือสังคม (Karen Barkey and Sunita Parikh 1991, 525-526)

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมจึงใช้เพื่ออธิบายบทบาทและพลวัตของรัฐในการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และพัฒนาการโครงสร้างในเชิงสถาบันของรัฐไทยที่ก่อเกิดสมดุลทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง ซึ่งความเป็นอิสระในการใช้อำนาจและความเข้มแข็งของรัฐนั้นเป็นผลมาจากสมรรถนะของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (อนุสรณ์ ลีมนานี 2558, 77)



แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมแบบพหุนิยมนี้ Harold Laski (1955, 534-535) มีความเห็นว่าอำนาจที่มีอยู่ในสังคมนั้นไม่ได้อยู่ที่รัฐเพียงอย่างเดียว แต่กระจายอยู่ตามกลุ่มพลังอำนาจต่างๆ ที่ผลประโยชน์ ความเชี่ยวชาญ หรือหน้าที่ด้านหนึ่งด้านใดในสังคม ส่วน Robert Dahl (1967, 24, 188-189) มีความเห็นว่า สังคมมีหลายศูนย์กลางอำนาจและไม่มีศูนย์กลางอำนาจใดที่จะมีอำนาจธิปไตยได้แค่เพียงผู้เดียว แต่ละกลุ่มแต่ละพวกต่างก็มีเป้าหมายและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน มีทรัพยากรและมีความเป็นอิสระระหว่างกัน ดังนั้นนโยบายต่างๆ ที่กำหนดโดยรัฐจึงเกิดขึ้นจากความตกลงร่วมมือกันระหว่างผู้นำของกลุ่มต่างๆ ที่แม้จะมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน แต่รัฐก็สามารถที่จะผลักดันให้ให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จได้จากการแบ่งปันผลประโยชน์ การมอบอภิสิทธิ์ การสร้างความมั่งคั่ง และการให้อำนาจในสังคมให้แก่กลุ่มพลังอำนาจต่างๆ เหล่านั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมแบบพหุนิยม ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของกลุ่มพลังอำนาจต่างๆ ในสังคมนั้นมีบทบาทนำในการร่วมกำหนดทิศทางและนโยบายของรัฐในสังคมเสมอ และลดทอนความเข้มแข็งของรัฐในการแทรกแซงและควบคุมสังคมโดยนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องไม่ให้อำนาจใดกลุ่มหนึ่งครอบงำและมีอำนาจเหนือนโยบายรัฐ แต่นโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญแก่ภาคส่วนต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องได้รับความสนใจอย่างเท่าเทียมกัน

พหุลักษณะในสังคมไทย

ความขัดแย้งทางการเมืองของสังคมไทยในปัจจุบันนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และความเชื่อถือทางการเมืองของกลุ่มพลังอำนาจต่างๆ ในสังคมที่มีมาแต่ในอดีตถูกเปลี่ยนแปลงการแสดงออกกลายเป็นรูปแบบความขัดแย้งที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากการบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1932 มีการแย่งชิงอำนาจหรือการไม่ยอมรับอำนาจจากส่วนกลางที่มีพระมหากษัตริย์ที่เป็นศูนย์กลางจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อีกทั้งยังมีการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่พยายามรวบรวมเอาการค้าและทรัพยากรเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจรัฐ และมีความพยายามทำให้ท้องถิ่นทั้งหลายมีความเหมือนกันภายใต้แนวคิดการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีความเป็นสยามหนึ่งเดียวร่วมกัน

ความเป็นสังคมพหุนิยมเกิดจากความแตกต่างหลากหลายของเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีการผสมผสานของการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมไทย ซึ่งทำให้การแสดงลักษณะไทยเป็นสิ่งที่ยากยิ่งที่จะไม่อ้างอิงหรือที่มาของวัฒนธรรมอื่นที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น ภาษา



อาหาร การแต่งกาย วิถีชีวิต และประเพณีไทย นั้นเป็นเพราะสังคมไทยประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติหลากหลายวัฒนธรรม โดยมีชุมชนชาวมอญ (ทวารวดี) และลาว (ลาว) เป็นฐานดั้งเดิมของผู้ที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพทางการเกษตรเลี้ยงชีพ มีการสร้างบ้านแปลงเมืองและสร้างชุมชนในลักษณะสังคมชนเผ่า ก่อนที่จะมีการสถาปนาเป็นเมืองโบราณต่างๆขึ้น ดังจะเห็นได้จากการสถาปนาเมืองโบราณก่อนยุคสุโขทัยก็จะเป็นชาวมอญ (ทวารวดี) ที่เรืองอำนาจและได้ขยายอิทธิพลในเขตลุ่มน้ำต่างๆ อีกทั้งยังแผ่ขยายอิทธิพลขึ้นไปยังหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ดังปรากฏเป็นหลักฐานทางโบราณสถานโบราณวัตถุที่ขุดค้นได้

เมื่อมีการการสถาปนารัฐโบราณในดินแดนสุวรรณภูมิก็ก่อเกิดการทำสงคราม การค้าขาย และการจาริกแสวงบุญที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อกลุ่มมอญและลาวเสื่อมอำนาจลง กลุ่มขอมก็เรืองอำนาจขึ้นและเสื่อมลงไปตามลำดับ เกิดการรวมกลุ่มกันของชนเผ่าต่างๆเพื่อสถาปนาอาณาจักรต่างๆตามมา ตลอดจนการค้า การเคลื่อนย้ายเข้ามาตั้งรกราก และการเข้าทำราชการ ซึ่ง นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2558, มติชนออนไลน์) ได้ให้ความเห็นว่าบรรดาคนต่างด้าวที่เข้ามารับราชการในดินแดนสยามนับตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาขึ้น ประกอบไปด้วยกองกำลังต่างชาติที่เข้ามารับราชการเป็นกองทหารรักษาพระองค์ที่มีทั้ง ฝรั่งเศส ราชบุตรชาวอินเดีย ตาค ญี่ปุ่น จาม มลายู เปอร์เซีย เป็นต้น ซึ่งกองกำลังเหล่านี้อาจจะแทรกแซงทางการเมืองได้เพราะมีความเข้มแข็งกว่าของเจ้านายและขุนนางเสมอ ซึ่งมูลนายที่ปกครองไพร่พลเหล่านั้นก็มักที่จะเป็นคนต่างชาติเหมือนไพร่พลในกองตน ดังนั้น กษัตริย์แต่โบราณจึงป้องกันไม่ให้กองทหารเหล่านี้รวมตัวกัน เพราะอาจจะเป็นภัยคุกคามต่อราชบัลลังก์ได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มชาวต่างชาติเหล่านี้มีอิทธิพลทางการเมืองและมีอำนาจอยู่มากพอที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงเลยทีเดียวดังปรากฏหลักฐานการย้ายถิ่นของของคนหลากหลายเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมที่กระจายอยู่ทั่วไป

กลุ่มชนใหญ่ที่มีบทบาทมากในสังคมไทยมีสามกลุ่ม คือ กลุ่มแรกคือชาวจีนที่มีทั้งรับราชการและทำการค้า ซึ่งต่อมามีส่วนใหญ่นำได้กลายเป็นชนชั้นนายทุนที่พัฒนาตัวมาจากการเป็นพ่อค้า เจ้าภาษี นายอกร และคอมปราโดร์ กลุ่มที่สองคือมอญที่ส่วนใหญ่มีฐานเดิมมาจากการเป็นขุนศึก และขุนนางที่มีพัฒนาการจนกลายเป็นกลุ่มนายทุนข้าราชการที่มีฐานจากการรับราชการสนับสนุนสองกลุ่มแรกนั้นได้แบ่งปันอำนาจและมีบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองไทยเป็นอย่างมากมาโดยตลอด ส่วนกลุ่มที่สามคือกลุ่มแขกมลายูในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงมีความพยายามก่อความไม่สงบเพื่อขอแยกตัวออกไปจากการครอบงำของอำนาจจากส่วนกลาง อีกทั้งยังมีชาวต่างชาติที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานรกรากในไทย เพราะยังมีชุมชนของชาวต่างชาติที่อยู่ในพระนคร เช่น ย่านพารุ์ดที่ชาวอินเดียอยู่ บ้านลาวที่ถูกเทศรามาครั้งศึกเจ้าอนุวงศ์ และบ้านเขมร เป็นต้น ส่วนข้างนอกพระนคร เช่น ชาวเขมรที่ติดตามเจ้าพระยาอภัยภูเบศร (หมื่น อภัยวงศ์) มาตั้งรกรากอยู่ที่เมืองปราจีนบุรี

แต่การอยู่ร่วมกันของคนหลากหลายเชื้อชาติและวัฒนธรรมในสังคมไทยในอดีตไม่มีปัญหา เพราะบทบาทการกำหนดกลไกอำนาจรัฐในอดีตในสมัยก่อนสมบูรณาญาสิทธิราชในรัชกาลที่ 5 ขึ้นอยู่กับตัวแทนของกลุ่มชนต่างๆที่เข้ามาทำราชการและมีตำแหน่งและบรรดาศักดิ์ในการควบคุมคนในบังคับของตนให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย ขณะเดียวกันก็มีการคานอำนาจซึ่งกันและกันของคนกลุ่มต่างๆเพื่อไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ด้วยการมอบตำแหน่งและบรรดาศักดิ์ให้ ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการทำคุณประโยชน์แก่ราชสำนักยังช่วยในเรื่องการสร้างสมดุลทางการเมืองแบบรัฐโบราณอีกด้วย

นอกจากชนชาติอื่นที่ย้ายมาตั้งถิ่นฐานรกรากและก่อร่างสร้างลักษณะไทยขึ้นมาในดินแดนเขตสุวรรณภูมินี้เท่านั้นยังมีความแตกต่างหลากหลายของชนเผ่า ชาวบ้าน ชาวเมือง ที่ต้องเข้ามารวมกับสยามหลังมีเส้นเขตแดนในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่สยามได้ผนวกชาวล้านนา ชาวลาว ชาวเขมรได้บางส่วน ชาวปักษ์ใต้ และชาวมลายู เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทย ภายใต้กระบวนการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ อีกทั้งยังได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองใหม่ ด้วยการสร้างระบบราชการแบบกระทรวง ทบวง กรม เป็นกลไกขับเคลื่อนรัฐ และระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่มีอำนาจควบคุมจากส่วนกลางโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางอำนาจ และมีข้าราชการจากการคัดเลือกของรัฐเข้ามาทำงานในระบบใหม่ที่เรียกว่าระบบราชการ ซึ่งในช่วงเวลาของการเตรียมการและการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งของกลุ่มชนต่างๆในสยามไม่น้อย รวมทั้งดินแดนต่างๆที่ผนวกเข้ามาก็แสดงความไม่ยอมรับอำนาจของสยามและก่อความวุ่นวายขึ้น เช่น กบฏเงี้ยว กบฏเจ้าเข็กเจ็ดหัวเมือง เป็นต้น อีกทั้งยังเกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกันระหว่างเจ้านายสายพระมหากษัตริย์กับผู้นำกลุ่มชนชาติต่างๆที่มีอิทธิพลมาแต่เดิม เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในหมู่ชนชั้นนำก็ยังคงมีอยู่ โดยกลุ่มเชื้อสายจีนและมอญยังเป็นสองกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองไทย

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วรูปแบบการแย่งชิงอำนาจก็เกิดขึ้นระหว่างชนชั้นนำ โดยที่มีกลุ่มพลังอำนาจต่างๆในสังคมที่มีฐานและเครือข่ายสนับสนุนจากกลุ่มพลังอำนาจเดิม จึงกล่าวได้ว่าสังคมไทยมีความเป็นพหุลักษณะที่หลอมรวมกันของกลุ่มต่างๆที่เข้ามาอยู่ในสยาม และเมื่อสถาปนาความเป็นรัฐชาติแบบสมัยใหม่ก็ได้ผสมผสานวัฒนธรรมและสร้างประวัติศาสตร์ร่วมกันเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง จึงเห็นได้ว่าในความเป็นไทยที่มักจะเรียกว่า “อัตลักษณ์” นั้นล้วนประกอบไปด้วยวัฒนธรรมของกลุ่มชนต่างๆที่มาหลอมรวมกัน



ความขัดแย้งและอุปสรรคในการสร้างความปรองดอง

ตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยด้วยการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้าง ไม่อาจใช้แก้ไขปัญหาทางการเมืองในสังคมไทย เพราะทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) และฉบับ พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) เป็นปัญหาที่นำมาสู่การรัฐประหารใน ค.ศ. 2006 และ ค.ศ. 2014 อีกทั้งความขัดแย้งทางความคิดของคนที่มีความเห็นต่างกันรุนแรงมากขึ้นทำให้เห็นการโต้เถียงกันปรากฏอยู่เสมอ โดยเฉพาะในสื่อสังคมออนไลน์ ที่มีความรุนแรงตั้งแต่ “ไม่อาจอยู่ร่วมแผ่นดินเดียวกันได้” “อยากให้อฝ่ายตรงข้ามมีอันเป็นไปหรือจบชีวิตลง” หรือแม้แต่การประกาศเลิกคบหากันไปเลย ดังที่สำนักข่าวต่างประเทศได้รายงานกระแสการแสดงความคิดเห็นบน Facebook ถึงการถกเถียงเรื่องการเมืองอย่างรุนแรงในสังคมไทยช่วง ค.ศ. 2012-2013 และส่งผลให้ผู้ที่มีความเห็นทางการเมืองต่างกัน เริ่มมีการเลิกเป็นเพื่อน (unfriend) ซึ่งกันและกัน โดย Mike Fussell ระบุว่าความแตกแยกของสังคมไทยไม่ได้เห็นแค่การประท้วงบนท้องถนนเท่านั้น แต่ยังเห็นบน social media อีกด้วย ซึ่งนักวิเคราะห์หลายสำนักได้ระบุตรงกันว่า ปรากฏการณ์นี้ทำให้การเมืองไทยมีลักษณะแบ่งขั้วมากขึ้น (สำนักข่าว INN รายงานเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2557)

เมื่อเกิดรัฐประหารขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2014 ได้มีความพยายามใช้โครงสร้างทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมาจัดระเบียบให้แก่สังคมไทย ทำให้ความขัดแย้งบนท้องถนนหายไปเพราะการใช้กฎอัยการศึกและต่อมาปรับเปลี่ยนเป็นการใช้มาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว อีกทั้งยังมีการใช้คำนิยาม 12 ประการที่หวังว่าประชาชนจะมีคำนิยาม มีแนววิถีชีวิตและวิถีปฏิบัติตัวในรูปแบบเดียวกัน แต่พบว่าการนำคำนิยาม 12 ประการมาใช้ไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม แม้รัฐบาลจะจัดทำสติ๊กเกอร์ให้ประชาชนได้ส่งให้แก่กันผ่านสื่อสังคมออนไลน์ “Line” ในช่วงเทศกาลปีใหม่ ค.ศ. 2015 หรือเพลงคำนิยาม 12 ประการ แต่กลับไม่ได้รับความสนใจในเชิงการปฏิบัติตามนัก อีกทั้งความขัดแย้งของคนที่มีเห็นต่างยังคงฝังลึกอยู่ในสังคมไทยและมีรอยปริร้าวที่มากขึ้น มีการแบ่งฝักฝ่ายเป็นลักษณะภาคินิยม (เป็นคนเหนือ คนอีสาน คนใต้ และคนกรุงเทพฯ) อย่างเห็นได้ชัดในสื่อสังคมออนไลน์ อีกทั้งความขัดแย้งในปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็กลับมาสร้างความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม จากเหตุความรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวบ้านที่ทุ่งยางแดง จังหวัดปัตตานี ที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงระบุว่าผู้ที่ถูกเจ้าหน้าที่ยิงเสียชีวิตไม่ใช่แนวร่วมขบวนการก่อการร้าย และหลังจากนั้นความรุนแรงก็เกิดขึ้นตามมาอีกหลายครั้ง

ความพยายามในการสร้างความปรองดองนับตั้งแต่ ค.ศ. 2014-2015 ยังไม่อาจประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมหรือมีทิศทางที่จะส่งผลไปในทางที่ดีขึ้น แม้ว่าจะฝากความหวังไว้กับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2558 ที่กำลังร่างกันอยู่ แต่ก็สื่อกลางว่าจะนำมาซึ่งความขัดแย้งในสังคมที่

รุนแรงขึ้น ซึ่งอุปสรรคใหญ่ของรัฐบาลในการกำหนดแนวทางเพื่อนำสังคมไปสู่ความปรองดอง แบ่งออกเป็นสี่ประเด็นดังนี้

1. ความไม่เข้าใจและยอมรับความเป็นพหุลักษณะของสังคมไทย

ความความขัดแย้งในสังคมไทยเกิดจากอำนาจผูกขาดอยู่ที่ส่วนกลางและความพยายามในการสร้างรัฐชาติไทยด้วยกุศโลบายแบบหลวงวิจิตรวาทการ รวมทั้งการดึงเอาสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ มาเชื่อมโยงการผูกขาดอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะทำให้คนไทยเป็นหนึ่งเดียวกันในเชิงสัญลักษณ์ความเป็นไทยผ่านคำนิยาม 12 ประการ เพื่อให้คนไทยทุกคนเหมือนกันทั้งความคิด วิถีชีวิต และค่านิยมทางสังคม โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นพหุลักษณะในสังคมไทย

2. การกำหนดโครงสร้างจากส่วนกลางเพื่อชี้นำและควบคุมสังคมไทยด้วยกฎหมายที่เคร่งครัด

สถานการณ์ในปัจจุบันหลังการรัฐประหาร ค.ศ. 2014 ได้มีการใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และมีความพยายามในการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยการกำหนดโครงสร้างจากผู้มีอำนาจรัฐในการชี้นำและควบคุมสังคม ด้วยคำนิยาม 12 ประการและส่งเสริมความเป็นไทยตามคำจำกัดความของผู้มีอำนาจ ซึ่งการกำหนดคำนิยามและความเป็นไทยดังกล่าวได้ก้าวล่วงไปสู่การดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การให้แต่งกายด้วยชุดไทยหรือผ้าไทยทุกวันศุกร์ ข้าราชการสตรีที่มีผมยาวประจำบ่าลงไปหากสวมเครื่องแบบราชการขอความร่วมมือเกล้าผม ให้ดูเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น การจับกุมและขัดขวางการแสดงออกทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับความชอบของผู้มีอำนาจทางการเมือง ทั้งการห้ามการเคลื่อนไหวและแสดงความคิดเห็นในประเด็นทางการเมืองและประชาธิปไตยในสถาบันการศึกษา ยิ่งทำให้สถาบันทางการเมืองมีความอ่อนแอ และรวมทั้งการเสริมสร้างคำนิยาม 12 ประการแบบขั้วเดียว ยิ่งส่งเสริมให้คำนิยามแบบศักดินารัฐปถัมภ์ในสังคมไทยเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น

3. ผู้มีอำนาจรัฐต้องการใช้อำนาจในการควบคุมสังคมมากกว่าการต้องการความร่วมมือ และมีส่วนร่วมจากสังคม

John Draper และ David Streckfuss ได้นำเสนอบทความทางวิชาการเรื่อง Minorities and minority rights in Thailand ระบุว่า นโยบายรัฐนิยมของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความพยายามที่จะกำจัดและทำลายอัตลักษณ์ของชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในรัฐไทย และการปกครองของรัฐไทยภายหลังจากการรัฐประหาร ค.ศ. 2014 ได้มีการอ้างอิงความเป็นไทย และกำหนดให้สังคมไทยยึดถือและนำเอาคำนิยาม 12 ประการไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งการอ้างอิงคำนิยามและความเป็นไทยนี้กระทำโดย



รัฐบาลเผด็จการทหารที่ไม่ได้มีการศึกษาหรือหรือการศึกษามาก่อนแต่อย่างใด (John Draper และ David Streckfuss, Online)

การกำหนดนโยบายในด้านต่างๆของรัฐไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ค.ศ. 1932 เป็นต้นมาอยู่ภายใต้การกำหนดโดยชนชั้นนำที่เข้าสู่อำนาจทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงแต่เปลี่ยนโครงสร้างทางด้านอำนาจปกครองที่ผูกยึดอยู่กับพระมหากษัตริย์มาเป็นกลุ่มผู้เข้าสู่อำนาจด้วยกระบวนการทางประชาธิปไตย แต่ค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐไทยยังคงเป็นระบบศักดินาราชูปถัมภ์และประชาชนยังคงอยู่ในลักษณะความเป็นไพร่ฟ้าที่รอการสั่งการจากรัฐส่วนกลางมากกว่าที่จะเข้าร่วมได้จริง

4. การแก้ไขปัญหามุ่งในมิติทางการเมืองและความมั่นคงมากกว่ามิติทางด้านวัฒนธรรม

การแก้ปัญหาโดยเฉพาะการปฏิรูปและการบริหารราชการของรัฐบาลหลังการรัฐประหาร ค.ศ. 2014 มีเจมมุ่งที่เน้นไปที่การแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและความมั่นคงโดยการปรับโครงสร้างที่เป็นทางการด้วยการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ แต่การปฏิรูปในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเตรียมความพร้อมความเป็นพลเมืองโดยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในวิถีทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังคงไม่เกิดขึ้น เพราะการควบคุมด้วยกลไวยุทธการศึกและเปลี่ยนมาเป็นมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้นปิดกั้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและไม่ได้ตอบโจทย์ความต้องการที่แท้จริงของภาคสังคมด้วยข้ออ้างเพื่อการสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองและความมั่นคงเป็นหลักจึงยังคงต้องใช้อำนาจในการควบคุมสั่งการจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

นิธิ เอียวศรีวงศ์ ให้คำจำกัดความวัฒนธรรมว่าเป็น การปฏิบัติ ค่านิยม หมายรวมว่าหมายถึงแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคม (นิธิ เอียวศรีวงศ์ 2557, 58) ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองหรือแบบแผนความสัมพันธ์ทางการเมืองของสังคมไทยมีลักษณะแบบไพร่ฟ้าผสมวัฒนธรรมแบบการมีส่วนร่วม (subject – participant culture) วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้ ประชาชนพลเมืองจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ พวกที่มีความเข้าใจถึงบทบาทและมีอิทธิพลที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้มีความรู้สึกไวต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองทุกชนิด และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมทางการเมือง และพวกเขอมรับในอำนาจทางการเมืองของอภิสิทธิ์ชน และมีความเฉื่อยชาทางการเมืองซึ่งประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ในปัจจุบันมักจะมีลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งผลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้คือ การสลับการขึ้นครองอำนาจระหว่างรัฐบาลอำนาจนิยมกับรัฐบาลประชาธิปไตย เพราะคนในสังคมมีคั่นทั้งสองกลุ่มคือทั้งพวกที่มีวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วมที่ต้องการการปกครองระบอบประชาธิปไตยและกลุ่มที่มีวัฒนธรรมทาง

การเมืองแบบไพร่ฟ้าที่ยอมรับต่อการปกครองแบบอำนาจนิยม ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงในโครงสร้างทางการเมือง (Gabriel .A. Almond & Sidney Verba 1965, 20)

ธีรยุทธ บุญมี ได้แสดงทัศนะในวาระครบรอบ 80 ปีแห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไว้ว่าประชาธิปไตยแบบไทยนั้นสิทธิอำนาจและเสรีภาพไม่ได้ถูกกระจายลงไปถึงชาวบ้าน คนไทยไม่ได้รับการศึกษาเรื่องประชาธิปไตย ยังยึดติดอยู่กับระบอบอุปถัมภ์ มีกลไกระบบเส้นสาย พวกพ้อง การเลือกตั้งที่ผ่านมาเพียงเพื่อคัดสรรผู้ที่จะมากอบโกยจากประเทศมากกว่าการให้ขึ้นมาปกครองบ้านเมือง¹ ซึ่งวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมมักจะเกิดควบคู่ไปกับความสัมพันธ์แบบระบอบอุปถัมภ์ กลายเป็นวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2536, 14-15) เรียกว่า “วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์” ซึ่งวัฒนธรรมการเมืองของรัฐไทยไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เพราะระบบของการเมืองบางระบบเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ระบบที่มีอิทธิพลต่อการเมืองไทยนั้นมีสามระบบ คือระบบเจ้าขุนมูลนาย ระบบราชการ และระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (อุไรวรรณ ธนสถิต, online)

พลวัตของการเมืองไทยถูกกำหนดด้วยสองส่วน คือ ส่วนโครงสร้างเป็นทางการซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญและส่วนโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมการเมืองอันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งขึ้นอยู่กับส่วนประกอบของสังคมและการเมืองไทย 4 ส่วน คือ 1.สถาบันพระมหากษัตริย์ 2.ข้าราชการทหารและพลเรือน 3.ชนชั้นกลางในกรุงเทพและเมืองใหญ่ที่สามารถต่อรองได้ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และ 4.ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทที่ยากในการเข้าถึงทรัพยากรและไม่มีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของ 4 ส่วนนี้เอง ที่ก่อให้เกิดพลวัตทางการเมืองสังคมตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งก่อให้เกิดรัฐบาลและทำลายรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, Online) แนวคิดข้างต้นเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับพลวัตของการเมืองไทยในช่วงเวลาที่สังคมไทยเต็มไปด้วยความขัดแย้ง จะเห็นได้ว่าสังคมไทยถูกกำหนดด้วยสองส่วน คือ 1. โครงสร้างที่เป็นทางการจากรัฐธรรมนูญที่ได้รับการออกแบบเพื่อถ่วงดุลอำนาจและรองรับกลุ่มพลังทางการเมืองให้อยู่ในโครงสร้างที่เป็นทางการเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ ข้าราชการทหารและพลเรือน ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท และชนชั้นกลางในเมือง สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และ 2. โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมการเมือง (political culture) อันเป็นผลมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจากระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบเดิมเริ่มเปลี่ยนผ่านสู่วัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมากขึ้น ด้วยการให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรัฐ

¹ ธีรยุทธ บุญมี.2557. *เหยี่ยวหลังแลหน้า 8 ทศวรรษ อภิวัฒน์สังคมไทย* ปีแห่งการสถาปนา 80 เสวนาในวาระครบรอบ . มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เมื่อวันที่ .28 มิถุนายน .2557



ลดการแทรกแซงลงและปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี อนึ่งเพื่อเป็นการลดการพึ่งพิงรัฐทำให้คนยากจนในชนบทสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งจะช่วยเปิดพื้นที่ทางสังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของคนจนชนบทได้มากขึ้นและการที่รัฐบาลมีนโยบายที่สนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของคนยากจนมากขึ้นเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มพลังอำนาจนอกระบบราชการได้เข้าสู่กระบวนการนโยบาย

ธงชัย วินิจจะกูล (2557, 46) มองว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยยอมรับเรื่องอำนาจ เห็นอำนาจเป็นสิ่งดี ซึ่งอำนาจในสังคมไทยนั้นต้องมาพร้อมกับคุณธรรม ผู้นำจะต้องมีความรู้ดี มีความชอบธรรมมากกว่าราษฎร ซึ่งเอื้ออำนาจต่อผู้นำที่เข้มแข็ง จอมเผด็จการ คุณพ่อรู้ดี และการใช้อำนาจแบบสั่งการบนลงล่าง ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นแบบเอื้ออาทร ที่รัฐจะบันดาลความสุขความเจริญให้ เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของประเทศไทยจึงไม่สนับสนุนให้ประชาชนมีอำนาจ แม้ระบอบประชาธิปไตยก็เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบไม่ไว้ใจประชาชน ไม่สนับสนุนให้ประชาชนเติบโตหรือจัดตั้งก่อตั้งเป็นพลังทางสังคมได้ มวลชนของประเทศไทยจึงอยู่ในสภาพต่างคนต่างอยู่ แต่ใส่ใจปฏิบัติตามการนำของรัฐ และแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมและยุติธรรมของสังคมไทยคือสถาบันพระมหากษัตริย์ มีการวางแนวความคิดความสามัคคีแบบเดินตามอำนาจคือประชาชนต้องเชื่อที่ผู้นำ คิดคล้ายกันในกรอบที่ทางราชการวางให้ ปิดกั้นการแสดงออกของประชาชน รวมทั้งไม่เชื่อมั่นในประชาธิปไตยแบบตะวันตก มองว่าเป็นของมาจากภายนอกไม่เหมาะสมกับสังคมไทยตามที่สนธิจารีตนิยม จึงเกิดวาทกรรมพระราชอำนาจที่อ้างอิงกับราชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์ที่ทรงบุญญาบารมีโดยอ้างอิงอดีต เป็นประชาธิปไตยแบบไทยๆที่ไม่เป็นไปตามหลักสากล และกลายเป็นวาทกรรมที่ผู้นำอนุรักษ์นิยมสร้างขึ้นเพื่อให้เกิดการยอมรับในสังคมไทยเพื่อให้ได้ประโยชน์ (ธีรพงศ์ ธีรพงศ์ 2557, 84)

อีกทั้ง สุจิต บุญบงการ (2542, 69-71) ได้เสนอว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะสังคมเชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของคนบางกลุ่มหรือเป็นเรื่องของผู้นำไม่ใช่เรื่องที่ประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งสังคมไทยผูกพันและยอมรับบทบาทและอำนาจของข้าราชการจึงยอมรับในอำนาจนิยม ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่เป็นเช่นนี้เพราะหลักสูตรการศึกษาที่สอนเรื่องประชาธิปไตยเป็นเรื่องสิทธิและหน้าที่ แต่เน้นให้รักชาติ ภูมิใจในชาติ เลื่อมใสและศรัทธาในสถาบันพระมหากษัตริย์และศาสนา สังคมไทยจึงเป็นสังคมการเมืองระบบราชการที่มีรากฐานมาจากโครงสร้างอำนาจที่เน้นจุดสำคัญอยู่ที่ศูนย์อำนาจภายในวงราชการ และเป็นเวทีชี้ขาดการต่อสู้ช่วงชิงฐานอำนาจในหมู่ผู้นำและกลุ่มอำนาจต่างๆ ทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งการครองความเป็นใหญ่ทางการเมืองปรากฏในรูปแบบการปฏิวัติรัฐประหาร



และเป็นตัวชี้ถึงการดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องของ “โครงสร้างมูลฐานของสังคม” อันเป็นตัวกำหนด “กรอบจำกัด” ต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย (เสนห์ จามริก 2540, 58-59)

วัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองไทยในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 ได้ทำให้สถาบันกษัตริย์กลายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และเป็นแกนหลักทางความคิดแบบชาตินิยม เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลเผด็จการทหาร (สุกมิตร ปีติพัฒน์ 2555, 88) และใช้ต่อสู้กับภัยคุกคามด้วยบทบาทการพัฒนาและการเจริญทางไมตรีกับต่างประเทศเพื่อความมั่นคง ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความมั่นคงในช่วงสงครามเย็น ได้สะท้อนการเป็นศูนย์กลางอำนาจของสถาบันกษัตริย์ ดังสมัญญา “กษัตริย์นักพัฒนา” (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล 2555, 218) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (online) ได้เสนอว่า พระราชกรณียกิจเหล่านี้ทำให้พระมหากษัตริย์ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างไม่เคยมีมาก่อน ส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็น “สถาบันสังคม” (social institution) กล่าวคือไม่ทรงเป็นเพียงประมุขทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยที่ขาดไม่ได้ เช่นเดียวกับสถาบันครอบครัว

ชนิดา ชิตบัณฑิตย์ (2554, 478-484) ได้อธิบายบทบาทการพัฒนาสถาบันกษัตริย์ในสมัยพลเอกเปรมว่าเป็นการขึ้นารัฐราชการและสถาปนาพระราชอำนาจนำด้านการพัฒนา ส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ดำรงบทบาทและสถานะสูงสุดในทางสังคม การเมือง และในมิติอุดมการณ์ บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์กลายเป็นอัตลักษณ์ของชาติที่วนเวียนอยู่ในสังคมที่ถูกผลิตซ้ำและดอกหญ้าผ่านกลไกของรัฐ

ส่วน อรรถจักร สัตยานุรักษ์ (2557, 23-45) ได้มีข้อเสนอว่า การทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองเป็นการสร้างข้อตกลงทางการเมืองผ่านกระบวนการทางการเมืองที่ต้องสร้างเสถียรภาพขึ้นมาให้ได้ พร้อมๆกับการที่ผู้นำทางการเมืองจะต้องพยายามสร้างอำนาจนำเพื่อจะสามารถกำกับกลุ่มอำนาจต่างๆ ในโครงสร้างอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1973 เสถียรภาพการเมืองแบบเดิมที่เป็นระบบอุปถัมภ์ภายใต้การนำของเครือข่าย จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร ได้พังทลายลงไปอย่างรวดเร็ว เกิดสภาวะการแตกกระจายของกลุ่มภายใต้ระบบอุปถัมภ์เดิม แต่ละกลุ่มถูกลดอำนาจลงจนตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถจะก้าวขึ้นมาแทนที่ผู้อุปถัมภ์เดิมได้ หากกลุ่มใดต้องการที่จะก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจเหนือกลุ่มอื่น ก็จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมต่อระหว่างกลุ่มของตนกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์แสดงบทบาทในการชี้ขาดทางการเมืองโดยเริ่มต้นจากการพระราชทานนาขจรฐมนตรี สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งในรัฐบาลพลเอกเปรม ดิณสุลานนท์ได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.) ที่เชื่อมโยงสถาบันกษัตริย์กับรัฐบาลเพื่อสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มั่นคงและสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล



ไปพร้อมกัน และส่งต่อเครือข่ายอำนาจจากระบบราชการและสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นมรดกให้แก่สังคมไทย

จึงพอสรุปได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเป็นแบบผสมระหว่างอำนาจนิยมแบบไพร่ฟ้าผสมกับวัฒนธรรมแบบการมีส่วนร่วม เมื่อเกิดจุดเสียดุลเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างสองกลุ่มแต่กลุ่มต่างก็สร้างวาทกรรมกลุ่มผ่านกิจกรรมและการแสดงออกทางการเมืองเพื่อเป็นเข็มมุ่งให้แก่กลุ่มได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ได้ฝังลึก (embeddedness) อยู่ในระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ทำให้รัฐไทยเกิดปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง แบ่งพรรคเล่นพรรคตามฐานอำนาจของกลุ่มชนเดิมในสังคม และมีการเชื่อมโยงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มสร้างเป็นเครือข่ายที่เรียกว่าระบบเส้นสายผ่านกลไกระบบราชการที่ยกเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางอำนาจทางสังคม ซึ่งชนชั้นปกครองหรือผู้ที่เข้าสู่อำนาจปกครองได้อาศัยและใช้ประโยชน์จากวัฒนธรรมการเมืองไทยลักษณะนี้ในการครอบงำสังคมไทย

การสร้างความสัมพันธ์รัฐและสังคมแบบพหุนิยม

แนวคิดแบบพหุนิยม (pluralism) มองว่าในสังคมสมัยใหม่นั้น อำนาจกระจายอยู่ในกลุ่มและสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่างๆ สถาบันเหล่านั้นรวมทั้งกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีความหลากหลายควรที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนา ทิศทางการขับเคลื่อนทางสังคม รวมทั้งตรวจสอบและควบคุมการทำงานของรัฐบาล (อนุสรณ์ ลีมนิติ 2558, 89)

บทความนี้ขอยกตัวอย่างการแก้ปัญหาความมั่นคง ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งทัศนคติและค่านิยมของสังคมไทยในการแก้ปัญหาคอมมิวนิสต์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการปราบปรามคอมมิวนิสต์ประสบความสำเร็จของรัฐบาลชาติ และได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นเป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยนโยบาย 66/2523 ใช้การมีส่วนร่วมของภาคสังคมเพื่อทำความเข้าใจ ร่วมกับแนวทางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนและสร้างความผาสุกให้แก่ชนบทที่จะสามารถลดแนวร่วมของคอมมิวนิสต์ (มูลนิธิรัฐบุรุษ 2549, 90-91)

ส่วนการแก้ไขปัญหาขบวนการแบ่งแยกดินแดนและขบวนการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 8/2524 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อขจัดปัญหาที่สะสมมาในอดีตที่มีความขัดแย้งในแนวคิดทางศาสนาและวัฒนธรรม โดยใช้ภาษาไทยและภาษามลายูในการสื่อสารความเข้าใจ ใช้หลักการจิตวิทยาในการเรียนรู้และลดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนชาวมุสลิม เติบโตทางศาสนาอุปโลก อาชีพ และการศึกษาของคนในท้องถิ่นให้ทัดเทียมกับจังหวัดอื่นๆ และรักษาความเป็นธรรมในสังคมมุสลิมในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐประพฤติ

โดยมิชอบ เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่โดยคำนึงถึงความยุติธรรมมากขึ้น เช่น สะสางปัญหาการอุ้มฆ่า เป็นเวทีการแสดงข้อกังขาของชาวมุสลิม ปรับทัศนคติและจัดการปัญหาอุปสรรคในวงราชการ และจัดตั้งกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารที่ 43 (พตท.43) มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติการด้านการเมืองควบคู่ไปกับด้านการทหาร และเป็น การประสานกำลังระหว่างพลเรือน ตำรวจ และทหารทำให้สถานการณ์ความรุนแรงลดลงไปมาก แม้จะมีเหตุการณ์ไม่สงบเกิดขึ้นบ้างเป็นระยะๆ ก็ตาม (กฤตยา อาชวนิจกุล กุลภา วจนสาระ และ หทัยรัตน์ เสียงคัง, online)

นอกจากนั้นยังมีโครงการได้เริ่มขึ้นตามนโยบาย 66/2523 ที่มีแนวคิดยอมรับการดำรงอยู่ ของอีกฝ่าย ลดเงื่อนไขที่สร้างความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ในสังคมเพื่อไม่ให้เงื่อนไขในการ สนับสนุนให้พรรคคอมมิวนิสต์ขยายวงกว้างออกไป และยอมรับการกลับมาร่วมพัฒนาชาติไทย ของผู้เห็นต่างทางการเมือง อีกทั้งใน ค.ศ. 1986 รัฐบาลยังยกเลิกคำสั่งห้ามข้าราชการหญิงและ นักเรียนหญิงแต่งกายแบบมุสลิม หลังจากกลุ่ม ส.ส. จังหวัดภาคใต้แสดงความไม่เห็นด้วยและเตือน ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนา และอาจจะเป็นชนวนให้เกิดการจลาจล เพราะข้าราชการเกินครึ่ง ในภาคใต้เป็นมุสลิม (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ 2555, 199)

ความต่างกันระหว่างการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสมัยพลเอกเปรมกับปัจจุบัน คือ ใน สมัยพลเอกเปรมเป็นความพยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ต่อเนื่องมาจากเหตุการณ์ความรุนแรง ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1976 ที่ส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกในช่วงสงครามเย็นที่มีการแข่งขันกัน ระหว่างลัทธิทางการเมือง แต่ความขัดแย้งในปัจจุบันเกิดจากปัจจัยภายในเพียงอย่างเดียว ถือเป็น ความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการระหว่างกลุ่มคนที่มีความเชื่อ ค่านิยม และการปฏิบัติ ตัวที่แตกต่างกันไป และต่างฝ่ายต่างก็เชื่อมั่นว่าค่านิยมที่ฝ่ายตนยึดถืออยู่เป็นสิ่งที่ถูกต้อง ดังนั้นการ สร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นภายในรัฐไทยหลังผ่านช่วงเวลานับสิบปีจากความขัดแย้งทาง การเมืองนับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมาเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายพยายามเป็นอย่างมาก และนำเอาเครื่องมือชุดเดิมคือ การสร้างความเป็นรัฐชาติด้วยอำนาจรวมศูนย์แบบสมบูรณาญาสิทธิ ราช เหมือนในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือ การสร้างสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ร่วมกัน ดังเช่น สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รวมทั้งการกลยุทธแบบฝักแบ่งฝ่ายในช่วงต้นของสงครามเย็น ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้สะท้อนผ่านค่านิยม 12 ประการของรัฐบาลที่หวังว่าจะช่วยสร้างความปรองดอง ให้เกิดขึ้นได้ แต่เมื่อพิจารณาจากเสียงสะท้อนของฝ่ายต่างๆ และแนวโน้มการแสวงหาไทย จะเห็น ได้ว่าความปรองดองน่าจะเกิดขึ้นได้ยากในระยะเวลาอันสั้น นั่นเพราะการขาดความเข้าใจความเป็น พหุลักษณะของสังคมไทย ซึ่งตัวแบบที่พลเอกเปรมใช้นโยบาย 66/2523 และ 66/2525 อุดมการณ์ แบบราชาชาตินิยม และการสร้างค่านิยมความเป็นไทย นั้นได้รับความสำเร็จในการสร้างความ



ปรองดองและลดความขัดแย้งลงได้เพราะการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงในภาคสังคมได้แสดงบทบาทที่เพิ่มขึ้นภายใต้การสร้างเครือข่ายรัฐบาลราชการไทย อีกทั้งยังมีปัจจัยหนุนจากภายนอกเมื่อลัทธิคอมมิวนิสต์เสื่อมถอยลงในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980

แนวทางการสร้างความปรองดองต้องสร้างความเป็นไทยร่วมกันจากการมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับความแตกต่างหลากหลายของคนในสังคมที่สามารถอยู่ร่วมกันภายใต้การผสมผสานและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน อีกทั้งยังต้องส่งเสริมความเป็นพลเมืองด้วยการมีค่านิยมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีอยู่ เพื่อให้การพัฒนาประเทศและการสร้างความสมานฉันท์ของคนในชาติเกิดขึ้นได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนไม่ใช่จากการปลุกฝังตามค่านิยม 12 ประการและเชื่อว่ารัฐธรรมนูญใหม่จะช่วยแก้ไขปัญหาคือ

บทสรุป

การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมนั้น จำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนมีพัฒนาการของการเป็นพลเมืองรัฐ ด้วยการให้ความรู้เรื่องสิทธิและหน้าที่ ปรับเปลี่ยนทัศนคติในการอยู่ร่วมกันโดยเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และฝึกปฏิบัติการเคารพสิทธิและรู้จักปฏิบัติตามหน้าที่ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย อีกทั้งต้องให้ความรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยผ่านทางสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีประชาชนเป็นฐานรองรับอย่างสม่ำเสมอ เช่น การกำหนดให้พรรคการเมือง หรือสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต้องให้ความรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่ใช่การปลุกกระดมหาคะแนนเสียงหรือโจมตีฝ่ายตรงข้ามเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้มีความเข้าใจในการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย คือ การรับฟังและไตร่ตรององค์ความรู้ และข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ รวมทั้งจะเกิดยอมรับวิถีและวิธีการแก้ปัญหาในระบอบประชาธิปไตย มีความตั้งมั่นและยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันต่างๆ ให้ยึดโยงอยู่กับประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งต้องมีการสร้างเครือข่ายระหว่างสถาบันต่างๆ โดยประชาชนที่ทำการตรวจสอบและถ่วงดุลสถาบันเหล่านั้นไม่ให้มีอำนาจในการชี้นำและครอบงำสังคมไทย

ข้อเสนอแนะของการศึกษาในครั้งนี้ คือ การสร้างความปรองดองในสังคมไทยที่จะเกิดขึ้นได้ จำเป็นที่จะต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมเป็นแบบพหุนิยม และมีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองทำงานให้ภายใต้โครงสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้อย่างแท้จริง เลิกการยึดถือตัวบุคคลแต่ให้หันมายึดถือระบบตามระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้สถาบันทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างปรองดองด้วยเข้มมุ่ม



เดียวกัน คือการยึดมั่นในหลักการและการแก้ไขปัญหาตามระบอบและแนวทางประชาธิปไตย เพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่มั่นคงและยั่งยืน

อย่างไรก็ตามบทความนี้เป็นเพียงการนำเสนอการนำโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการในรูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองมาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสร้างความปรองดอง ในขณะที่มีการโต้เถียงและแสดงความเห็นต่างนานาต่อการกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการใหม่ (รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2558) ที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกมากขึ้นและไม่อาจจะสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคมได้ การใช้โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการเพื่อให้ประชาชนพัฒนาไปสู่ความเป็นพลเมือง ด้วยการสร้างค่านิยมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้สถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองสามารถทำงานได้

ดังนั้นการที่จะนำรัฐไทยไปสู่การปรองดอง ประดิษฐานธรรมที่สำคัญเพื่อให้สังคมใช้เป็นเครื่องมือไปสู่การปรองดองที่มั่นคงและยั่งยืน คือ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมความเป็นพลเมืองแห่งรัฐตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย อันประกอบไปด้วย การยอมรับการอยู่ร่วมกันของคนหลากหลายกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน เคารพในความเห็นต่าง ปฏิบัติตามหน้าที่พลเมืองให้ถึงพร้อม เคารพสิทธิของผู้อื่นและการใช้พื้นที่สาธารณะ รวมทั้งการรู้จักแบ่งปันและกระทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2549). ความรุนแรงและความตายภายใต้นโยบายรัฐ : กรณีสาม

จังหวัดชายแดนภาคใต้. โดย <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/IPSR/AnnualConference/ConferenceII/Article/Article12.htm>. (เข้าถึงเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2557).

ชนิดา ชิตบัณญัติย์. (2554). โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ : การสถาปนาพระราช

อำนาจในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2555). กาลานุกรมสยามประเทศไทย 2485-2554. กรุงเทพฯ : โปสท์ พับลิชชิง.

ธงชัย วินิจจะกูล. (2557). ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร ประมูลวงศ์.

ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : มติชน.

ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2557). ใน ประชาธิปไตยไทย: สารคดี โดย เป็นเอกรัตนเรือง และ ภาสกร

ประมูลวงศ์. ชานันท์ ยอดหงษ์ เรียบเรียง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : มติชน.



นิติ เอียวศรีวงศ์. (2557). **ผ้าขาวม้า,ผ้าจีน,กางเกงใน และ ฯลฯ ว่าด้วยประเพณี, ความเปลี่ยนแปลง และเรื่องสรรพสาระ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน.

_____. (2558). **นิติ เอียวศรีวงศ์: สงคราม กองทัพ และการเมือง**. มติชน สุดสัปดาห์ 20-26 มีนาคม 2558. โดย http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1427366145. (เข้าถึงเมื่อ 11 พฤษภาคม 2558).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **พลวัตการเมืองไทย**. โดย http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=95&Itemid=214. (เข้าถึงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2556).

มูลนิธิรัฐบุรุษ.(2549). **รัฐบุรุษชื่อเปรม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.(2536). **อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง** กรุงเทพฯ : ผู้จัดการ

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล.(2555). **อ้างใน ศุภมิตร ปิติพัฒน์. บทวิพากษ์ธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของประกาศร่วมสมัย**. กรุงเทพฯ : คบไฟ.

สุจิต บุญบงการ.(2542). **การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสนห์ จามาริก. (2549). **การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2555). **บทวิพากษ์ธรรมวิทยาแห่งพลเมืองของประกาศร่วมสมัย**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์.(2557). **ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน**. กรุงเทพฯ: มติชน.

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2558). **รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง การพิจารณาในเชิงอำนาจ นโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์**.พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ศยาม.

อุไรวรรณ ธนสถิต. **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย**. โดย.

<http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf/%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%A3/53/01/5203%2003.%20%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A2%20%20%E0%B8%AD>



[%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B9%84%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%93.pdf](#). (เข้าถึงเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2557).

Almond, G.a. and Verba, S. (1965). **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Boston: Little, Brown and company.

Barkey, K. and Parikh, S.(1991) Comparative Perspective on the State. **Annual Review of Sociology**. Vol.17 (1991). pp. 523-549.

Draper, J.and Streckfuss, D.(2015). Minorities and minority rights in Thailand. **New Mandala**, 11-05- 2015. โดย <http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2015/05/11/minorities-and-minority-rights-in-thailand/>. (เข้าถึงเมื่อ 14 พฤษภาคม 2558).

Laski, H. (1955). The Sovereignty of the State. in **Readings in Recent Political Philosophy**. Edited by Magaret Spahr. New York: Macmillan. pp. 529-536.

Migdal, J. (1988). **Strong Societies and Weak States**. New Jersey : Princeton University Press.



กลไกการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนทรัพยากรสินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ : กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์จังหวัดนครปฐม*

เทพรัตน์ พิมลเสถียร**

บทคัดย่อ

การวิจัย “เรื่องกลไกการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนทรัพยากรสินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ : กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์จังหวัดนครปฐม” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรสินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์) 2) เพื่อศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการผลักดัน ปกป้อง และส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่ประชาชนภูมิใจและเข้าเกณฑ์ตาม พรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้ขึ้นทะเบียนทรัพยากรสินทางปัญญาประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ 3) เพื่อศึกษาหาแนวทาง/รูปแบบ ในการเสริมสร้างความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในการปกป้องและส่งเสริมทรัพยากรสินทางปัญญา ประเภท สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ในจังหวัดนครปฐม ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นประชากรในจังหวัดนครปฐม รวมจำนวนทั้งสิ้น 900,000 คน กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร ยามาเน่ (Yamane, 1973) ได้จำนวน 400 คน โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่า ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพยากรสินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์) ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางโดยมีความรู้มากที่สุดในระดับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สามารถเสริมสร้างเอกลักษณ์ที่ดีของจังหวัด

2. บทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการป้องกันและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พบว่า ภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อยู่ในระดับน้อยที่สุด โดยน้อยที่สุดในประเด็นท่านมีส่วนร่วมวางแผนในการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สำหรับปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมความสำเร็จในการป้องกันและส่งเสริมทรัพยากรสินทางปัญญาในระดับจังหวัด มี 5 ประการ ประกอบด้วย 1.ประชาชน 2.ผู้เชี่ยวชาญ

* งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนจากทุนพัฒนานักวิจัยใหม่ กองทุนวิจัยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ประจำปีงบประมาณ 2558

** อาจารย์ ดร., วิทยาลัยบริหารและการจัดการ, สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง



ทั้งทางด้านการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญทางด้านการตลาด 3.งบประมาณ 4.หน่วยงานภาครัฐ 5.ถูกกำหนดเป็นนโยบายระดับประเทศ

3. แนวทางและรูปแบบในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการปกป้องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พบว่าให้สำนักงานจังหวัดควรมีการจัดตั้งหน่วยงานดูแลและส่งเสริมอาชีพและสินค้าของหมู่บ้านหรือกลุ่มแม่บ้านที่ได้มีการสร้างผลิตภัณฑ์ขึ้นและภาครัฐรัฐบาลควรมีนโยบายแนวทาง โครงการ มาตรการในการสนับสนุนเกี่ยวกับการเสริมสร้างความรู้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

คำสำคัญ : สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์/ จังหวัดนครปฐม

Participatory mechanism to promote Geographical Indication:

Nakorn Pathom Province

Thepparat Phimolsathien *

Abstract

This research had three objectives: first to study the level of understanding about Geographical Indication in Nakorn Pathom Province and second to study roles and participation of public-private sectors and people to promote, protect and develop geographical product; third to study ways to enrich knowledge and awareness to protect and promote geographical products in Nakorn Prathom Province. The findings of this research were as follows: 1) people in the Nakorn Prathom province had a fair understanding of Geographical Indication. They could indicate that GI product would promote identity of the province. 2) people in the province had not actively participated in protecting and promoting Geographical products in particular planning and budgeting. This research found five factors which could signally protect and promote GI in Nakorn Pathom Province as follows: 1. More People participation/ involvement; 2. Hire experts for developing and marketing Geographical products; 3. Sufficient funding/ budgeting; 4. Public sector awareness; 5. Geographical products should be set forth as national agenda. The research

* Lecturer, Dr., Industrial Management at College of Administration and Management, King Mongkul's Institute of Technology (KMUTL)



recommended that there should be a public office to particularly promote GI products at the provincial level.

Keyword: Geographical Indication/ Nakorn Pathom Province

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นผลงานอันเกิดจากความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ในการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลกได้ออกกฎหมาย ในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง TRIPs agreement ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.2546 ซึ่งได้กำหนดให้ความสำคัญของสัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้เรียกหรือใช้แทนแหล่งภูมิศาสตร์ และที่สามารถบ่งบอกว่าสินค้าที่เกิดจากแหล่งภูมิศาสตร์นั้นเป็นสินค้าที่มีคุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะเฉพาะของแหล่งภูมิศาสตร์ดังกล่าว โดยให้มีการจดทะเบียนของผู้ที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เพื่อป้องกันการนำไปทำการค้าหรือลอกเลียนแบบโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น มีหลายจังหวัดได้ขอความคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ในผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ในจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น หมูย่างเมืองตรัง ส้มบางมด มีดอรัญญิก และข้าวหอมมะลิสุรินทร์ ส้มโอขาวแตงกวาจังหวัดชัยนาท ส้มโอนครชัยศรีจังหวัดนครปฐม โดยทางจังหวัดต่างได้มีการขอขึ้นทะเบียนเป็นสินค้าที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 โดยได้รับจนถึงคุณภาพ ชื่อเสียง คุณสมบัติและคุณลักษณะเฉพาะของสินค้า กระบวนการผลิตความสัมพันธ์ระหว่างสินค้าและแหล่งภูมิศาสตร์ ขอบเขตที่ตั้งแหล่งภูมิศาสตร์ จาก พรบ. คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้จังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์ที่สามารถขอความคุ้มครองประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ จะต้องตระหนักถึงบทบาทของตัวเองในการปกป้องและส่งเสริมเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาในจังหวัด ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีความสำคัญยิ่งในการช่วยกันการปกป้องและส่งเสริมเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่ในจังหวัดของตนเอง การวิจัยนี้จะศึกษาถึงบทบาทจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกป้องและส่งเสริมเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ประเภท สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ในจังหวัดนครปฐม นอกจากนั้นจากการศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า บทบาทและความเชื่อมโยงของแต่ละทุกภาคส่วน ในการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญานั้นมีบทบาทที่สำคัญยิ่ง ดังนั้น การเข้าใจถึงบทบาทและ



ความเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละภาคส่วน จะมีความสำคัญในการเพิ่มบทบาทในการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา โดยในการวิจัยนี้ จะให้ความสำคัญของ 3 ภาคส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญา ในส่วนของภาครัฐ รวมถึง พาณิชย์จังหวัด อบจ. อบต. ในฐานะผู้ส่งเสริมและปกป้องเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ในส่วนภาคเอกชน รวมถึง ผู้ประกอบการ หอการค้าจังหวัด ในฐานะ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน และ ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการส่งเสริมและปกป้องเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ในส่วนประชาชน รวมถึง เกษตรกรและ กลุ่มสหกรณ์ ในฐานะ ผู้รับผลประโยชน์จากราคาของผลิตภัณฑ์ที่มีราคาปรับสูงขึ้นจากการปกป้องและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้น การวิจัยนี้จึงต้องการที่จะศึกษาถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละภาคส่วน รวมถึงการเปรียบเทียบบทบาทและเชื่อมโยงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในการการปกป้องและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญา ประเภท สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ในจังหวัดนครปฐม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์)
2. เพื่อศึกษาบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละภาคส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการผลักดัน ปกป้อง และส่งเสริม ผลิตภัณฑ์ที่ประชาชนภูมิใจและเข้าเกณฑ์ตาม พรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้ขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
3. เพื่อศึกษาหาแนวทาง/รูปแบบ ในการเสริมสร้างความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ในจังหวัดนครปฐม

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องกลไกการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ : กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์จังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ด้านเนื้อหาที่ทำการศึกษา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล และ แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา รวมทั้งได้ทำการศึกษางานวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน



2. กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ กลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนครปฐม โดยแยกจำนวนกลุ่มตัวอย่างแต่ละอำเภอ ดังนี้ อำเภอกำแพงแสน จำนวน 64 คน อำเภอดอนตูม จำนวน 20 คน อำเภอนครชัยศรี จำนวน 55 คน อำเภอบางเลน จำนวน 50 คน อำเภอเมือง จำนวน 110 คน อำเภอสามพราน จำนวน 86 คน อำเภอพุทธมณฑล จำนวน 20 คน รวมทั้งสิ้น 400 คน

3.ระยะเวลา ตั้งแต่ เดือนตุลาคม 2557 ถึง เดือน กันยายน 2558 รวมระยะเวลาที่ศึกษาวิจัยทั้งสิ้น 1 ปี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.ประชา แสนกลาง (2545) ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลนาดินคำ อำเภอเมือง จังหวัดเลย พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม ได้แก่ อายุ สถานภาพทางสังคม กลุ่มของการเป็นสมาชิก และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน

2.กิตติพงษ์ อินแก้ว (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในเขตอำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง” พบว่า ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ความต้องการของประชาชนที่จะเสนอปัญหาที่ประสบอยู่และต้องการแก้ไข หรือสนองความต้องการของหมู่บ้านตำบลที่ต้องการจะพัฒนา ประชาชนเข้าร่วมในการประชุมประชาคมปรึกษาหารือกัน มีการเสนอปัญหาและความต้องการ

3.ณัชรรัตน์ ชัยก (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลปง อำเภอปง จังหวัดพะเยา” พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมมากในขั้นตอนการร่วมประชุมวางแผนและเสนอโครงการพัฒนา มีส่วนร่วมน้อยในขั้นตอนการร่วมออกแรง / วัสดุ / เงิน / สิ่งของในการพัฒนารวมทั้งในขั้นตอนการร่วมรับทราบเมื่อกิจกรรมเสร็จสิ้นแล้ว

วิธีดำเนินการวิจัย

1.วิธีการวิจัย

1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์)



รวมถึงสำรวจบทบาทและการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนในการผลักดันปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่ประชาชนภูมิใจและเข้าเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้ขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญาประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และ แบบสอบถามในเชิงประเมินค่าเพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ทราบถึงระดับการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ

การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนครปฐม ซึ่งมี จำนวนประชากรทั้งสิ้นประมาณ 900,000 คน โดยการเปิดตาราง Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % ได้กลุ่มตัวอย่าง 400 คน ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับป้องกันและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาโดยแบ่งออกเป็น 3 ภาคส่วน คือ ประชากรทำหน้าที่ที่ทำงานอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน (ผู้ประกอบการ) และประชาชนทั่วไป

การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยการเปิดตาราง Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95 % ได้กลุ่มตัวอย่าง 400 คน

จำนวนกลุ่มตัวอย่าง

1. อำเภอกำแพงแสน จำนวน 64 คน
2. อำเภอดอนตูม จำนวน 20 คน
3. อำเภอนครชัยศรี จำนวน 55 คน
4. อำเภอบางเลน จำนวน 50 คน
5. อำเภอเมือง จำนวน 110 คน
6. อำเภอสามพราน จำนวน 86 คน
7. อำเภอพุทธมณฑล จำนวน 20 คน

รวมทั้งสิ้น 400 คน

1.1.2 วิธีการเก็บข้อมูลและสุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการแจกแบบสอบถามให้กับประชากรในจังหวัดนครปฐม เพื่อศึกษาระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา โดยกระบวนการสุ่มตัวอย่างซึ่งอาศัยหลักความน่าจะเป็นทางสถิติแบบหลายขั้นตอน (Multistage Sampling)

การสุ่มตัวอย่างบนพื้นฐานของความน่าจะเป็นนี้ทำให้สามารถอธิบายต่อไปในเรื่องของประชากรที่มีจำนวนมากได้ นอกจากนี้ ยังสามารถทดสอบในทางสถิติจะไม่มี ความ



เหมาะสมเลย หากการสุ่มตัวอย่างไม่เป็นไปตามความเหมาะสมบนพื้นฐานของที่น่าจะเป็นดังกล่าวข้างต้น

1.1.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้วิจัยเลือกใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมการศึกษาจากเอกสาร และงานวิชาการต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมและถูกต้องครบถ้วนของเนื้อหาในการจัดทำแบบสอบถาม ผู้ทำแบบสอบถามได้แก่ ประชาชนที่อยู่อาศัยในจังหวัดนครปฐม

โดยแบบสอบถามจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคล

ส่วนที่ 2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา(สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์)

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริม

ผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ส่วนที่ 4 ปัญหาและข้อเสนอแนะและบทบาทของแต่ละภาคส่วนในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

1.1.4 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ โดยได้ดำเนินการหาค่าความเที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อมั่น (Reliability) ของเนื้อหา ดังนี้

1. การตรวจสอบความเที่ยง โดยในแบบสอบถามนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาระดับความรู้เกี่ยวกับ ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน เพื่อตรวจสอบความเที่ยงของเนื้อหา ในการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of item objective congruence: IOC) ของแบบสอบถาม พร้อมนำเสนอแนวทางในการสร้างแบบสอบถามที่เหมาะสม เพื่อความถูกต้องและเที่ยงตรงของเนื้อหา ผลค่าดัชนีความสอดคล้อง อยู่ในระดับมากกว่า 0.5 (ผู้วิจัยได้ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่านพิจารณาความตรงตามเนื้อหาและได้ค่า IOC อยู่ระหว่าง 0.67-1.00)

2. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของแบบสอบถาม ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่มีการปรับปรุงเนื้อหาไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่าง ที่ใกล้เคียงกับประชากรที่จะศึกษา (try out) อย่างน้อย 30 ชุด แล้วจากนั้นจะนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์ โดยวิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach alpha coefficient) ซึ่งต้องมีค่าความเชื่อมั่นตั้งแต่ 0.70 ขึ้นไปจึงจะสามารถนำมาใช้ได้ ซึ่งจากผลการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค ได้เท่ากับ 0.89



1.1.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมประเมิณผลสำเร็จรูปสำหรับการวิจัย (SPSS for windows) ประมวลผล เพื่ออธิบายข้อมูลที่ทำให้เราทราบถึงคุณลักษณะของตัวแปรที่แสดงในแบบสอบถามใน 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคล ส่วนที่ 2 คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์) และส่วนที่ 3 คือ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ผู้วิจัยใช้สถิติการวิเคราะห์ คือ สถิติเชิงพรรณนา(Descriptive Statistics) ได้แก่ ความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย(Mean)และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษาเอกสาร ดังนี้

2.1 การศึกษาเอกสาร โดยศึกษาเอกสารต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 2.1.1 เอกสารซึ่งแสดงถึงความหมายและประเภทของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
- 2.1.2 เอกสารซึ่งแสดงถึงประโยชน์ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
- 2.1.3 นโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการต่างๆของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
- 2.1.4 นโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการต่างๆในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Content Analysis)

ผลการวิจัย

ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

พบว่าประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 21-30 ปี สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพธุรกิจบริการ และครู อาจารย์ ราชการ ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนครปฐม มีระยะเวลาการอยู่อาศัยอยู่ใน



จังหวัดนครปฐม ระหว่าง 11 – 20 ปี ระหว่าง 21 – 30 ปี และระหว่าง 1 – 10 ปี ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อ 10001-20000 บาท/ เดือน

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์)

ตารางที่ 1 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์)

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์)	ความรู้ ความเข้าใจ					
	ใช่		ไม่ใช่		$\bar{X}$	S.D.
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
1. ประเทศไทยมีกฎหมายปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	192	43.90	245	56.10	1.56	.497
2. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ถือเป็นหนึ่งในทรัพย์สินทางปัญญา	199	45.50	239	54.50	1.54	.499
3. ส้มโอเป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถปกป้องโดยพรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	218	49.90	219	50.10	1.50	.501
4. ประชาชนมีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการปกป้องจาก พรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	219	50.10	218	49.90	1.50	.501
5. ปัจจัยที่สำคัญของการสร้างความสามารถในการแข่งขันของผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการปกป้องจาก พรบ. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือ คุณภาพมาตรฐาน ราคา และการตลาดที่ดี	212	48.50	225	51.50	1.51	.500
6. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพรบ. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไม่มีผลต่อการตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและการเพิ่มมูลค่าของของผลิตภัณฑ์	182	41.60	255	58.40	1.58	.494
7. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือ ชื่อ สัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้เรียกหรือใช้แทนแหล่งภูมิศาสตร์ และสามารถบ่งบอกว่าสินค้าที่เกิดจากแหล่งภูมิศาสตร์นั้น	224	51.30	213	48.70	1.49	.500



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

8. ทรัพย์สินทางปัญญา หมายถึง ผลงานอันเกิดจากความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ ทรัพย์สินทางปัญญาคือทรัพย์สินที่สร้างสรรค์ขึ้นนอกเหนือจากสิ่งที่มีอยู่แล้ว หรือทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้	230	52.60	207	47.40	1.47	.500
9. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์	217	49.70	220	50.30	1.50	.501
10. หน่วยงานเอกชน/สมาคม/องค์กรภายในจังหวัด มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ในการขึ้นทะเบียนกับ พรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	244	55.80	193	44.20	1.44	.497
11. กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา	245	56.10	192	43.90	1.44	.497
12. การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาเป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศ	258	59.00	179	41.00	1.41	.492
13. ประเภทของทรัพย์สินทางปัญญามีเพียง 2 ประเภท	239	54.70	198	45.30	1.45	.498
14. ประเทศไทย มีศาลที่ดูแลเฉพาะด้านปัญหาทรัพย์สินทางปัญญา	280	64.10	157	35.90	1.36	.480
15. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สามารถเสริมสร้างเอกลักษณ์ที่ดีของจังหวัด	273	62.50	164	37.50	1.38	.485

ตารางที่ 1 แสดงความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา(สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์) ของประชาชน เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนเลือกตอบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาเกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 43.90 เลือกตอบไม่ใช่ ร้อยละ 56.10 ประชาชนเลือกตอบว่าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ถือเป็นหนึ่งในทรัพย์สินทางปัญญา โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 45.50 เลือกตอบไม่ใช่ ร้อยละ 54.50 ประชาชนเลือกตอบว่าส้มโอเป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถปกป้องโดย พรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 49.90



เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 50.10 ประชาชนเลือกตอบว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการปกป้องจาก พรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 50.10 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 49.90 ประชาชนเลือกตอบว่าปัจจัยที่สำคัญของการสร้างความสามารถในการแข่งขันของผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการปกป้องจาก พรบ. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือ คุณภาพมาตรฐาน ราคา และการตลาดที่ดี โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 48.50 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 51.50 ประชาชนเลือกตอบว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพรบ. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไม่มีผลต่อการตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและการเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 41.60 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 58.40 ประชาชนเลือกตอบว่าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือ ชื่อ สัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้เรียกหรือใช้แทนแหล่งภูมิศาสตร์ และสามารถบ่งบอกว่าสินค้าที่เกิดจากแหล่งภูมิศาสตร์นั้น โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 51.30 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 48.70 ประชาชนเลือกตอบว่าทรัพย์สินทางปัญญา หมายถึง ผลงานอันเกิดจากความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ ทรัพย์สินทางปัญญเป็นทรัพย์สินอีกชนิดหนึ่ง นอกเหนือจากสังหาริมทรัพย์ คือ ทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 52.60 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 47.40 ประชาชนเลือกตอบว่าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 49.70 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 50.30 ประชาชนเลือกตอบว่าหน่วยงานเอกชน/สมาคม/องค์กรภายในจังหวัด มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมผลิตภัณฑ์ในพื้นที่ในการขึ้นทะเบียนกับพรบ.สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 55.80 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 44.20 ประชาชนเลือกตอบว่ากระทรวงอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 56.10 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 43.90 ประชาชนเลือกตอบว่าการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาเป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศ โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 59 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 41 ประชาชนเลือกตอบว่าประเภทของทรัพย์สินทางปัญญามีเพียง 2 ประเภท โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 54.70 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 45.30 ประชาชนเลือกตอบว่าประเทศไทย มีศาลที่ดูแลเฉพาะด้านปัญหาทรัพย์สินทางปัญญา โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 64.10 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 35.90 ประชาชนเลือกตอบว่าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ สามารถเสริมสร้างเอกลักษณ์ที่ดีของจังหวัด โดยเลือกตอบใช่ ร้อยละ 62.50 เลือกตอบไม่ใช้ ร้อยละ 37.50



ตารางที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ข้อความ	$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
1. ท่านมีส่วนร่วมวางแผนในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.30	.492	น้อยที่สุด
2. ท่านมีส่วนร่วมวางแผนในการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.25	.432	น้อยที่สุด
3. ท่านมีส่วนร่วมวางแผนในการจัดกิจกรรมเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.28	.450	น้อยที่สุด
4. ท่านมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำชุมชนในการจัดเตรียมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.43	.581	น้อยที่สุด
5. ท่านมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.45	.583	น้อยที่สุด
6. ท่านเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.54	.633	น้อย
7. ท่านมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.62	.746	น้อย
8. ท่านมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.51	.581	น้อย
9. ท่านมีส่วนร่วมในการดูแลการจัดสรรเงินงบประมาณในกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.47	.633	น้อยที่สุด



ตารางที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (ต่อ)

ข้อความ	$\bar{X}$	S.D.	การแปลผล
10. ท่านมีส่วนร่วมดูแล แก้ไขการดำเนินงานต่างๆ เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.48	.604	น้อยที่สุด
11. ท่านมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	1.50	.581	น้อย
รวม	1.43	.432	น้อยที่สุด

จากตารางแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พบว่า โดยภาพรวมประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีข้อที่ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยมีเพียง 4 ข้อ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.54 และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .633 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.62 และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .746 การมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.51 และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .581 และการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.50 และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .581 และข้อที่ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยที่สุด ได้แก่ การมีส่วนร่วมวางแผนในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.30 และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .492 การมีส่วนร่วมวางแผนในการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.25 และมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .432



บทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละภาคส่วนในการป้องกันและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ในความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละภาคส่วนพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อยู่ในระดับน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีข้อที่ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยมีเพียง 4 ข้อ ได้แก่ การเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากขาดการส่งเสริมรวมถึงการเปิดโอกาสจากหน่วยงานภาครัฐให้เข้าไปมีบทบาท อีกทั้งประชาชนเองก็ขาดความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในเรื่องของทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา จึงเสมือนขาดปัจจัยกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวในการดำเนินการในเรื่องการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา ผลิตภัณฑ์ของท้องถิ่นตัวเอง

แนวทางการส่งเสริมความสำเร็จในการปกป้องและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในระดับจังหวัด จากผลการวิจัยพบว่าแนวทางที่สำคัญที่จะส่งเสริมความสำเร็จในการป้องกันและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในระดับจังหวัด มี 5 ประการ คือ

1. **ประชาชน** ซึ่งถึงเป็นทรัพยากรและหัวใจสำคัญของการปกป้อง ส่งเสริมผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่นนั้นๆ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่จะมีผลิตภัณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ในการบ่งบอกตัวตน วัฒนธรรมต่างๆ ในท้องที่ของตนเอง การเกิดความรักความหวงแหนของประชาชนในแต่ละจังหวัดเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญในการปกป้องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดตนเอง รวมถึงการที่ประชาชนในจังหวัดต้องการแสดงวัฒนธรรมของตนเองให้เป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาของสังคมเพื่อเป็นที่ยอมรับทำให้เกิดพลังในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ในจังหวัดของตน การรวมกลุ่ม การระดมความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดเป็นการรวบรวมสารพัดความรู้ ความสามารถในการออกแบบ ประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับจังหวัดได้เป็นอย่างดี ดังนั้นประชาชนจึงถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ถือเป็นหัวใจของการส่งเสริมความสำเร็จในการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับจังหวัดได้เป็นอย่างดี



2. **ผู้เชี่ยวชาญ** ทั้งทางด้านการส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญทางด้านการตลาดเพื่อหาตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ในระดับจังหวัด ถือว่าเป็นปัจจัยหลักของความสำเร็จอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนี้อาจเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ในจังหวัดอยู่แล้ว หรืออาจเป็นผู้ที่ทางจังหวัดได้เชิญมาจากภายนอกเนื่องจากมองเห็นว่ามีผลงาน มีความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ สามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่จังหวัดของตนเองได้ สร้างสามารถนำพาผลิตภัณฑ์ของจังหวัดเข้าสู่ระดับเวทีการแข่งขัน ได้อย่างไรปัญหา ทั้งนี้ถึงแม้ผู้คิดผลิตภัณฑ์อันเป็นเอกลักษณ์ของตนเองในแต่ละพื้นที่ขึ้นมาได้ แต่ก็ต้องการผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเพื่อเสนอคำแนะนำชี้แนะเพื่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งใหม่ๆ ขึ้นอันเป็นสิ่งที่คำว่า ผลิตภัณฑ์ต้องการ ส่งผลให้ประสบความสำเร็จในระดับจังหวัด

3. **งบประมาณ** เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับจังหวัด ทุกโครงการไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าพลังขับเคลื่อนที่สำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จคือ เรื่องของงานงบประมาณที่เข้ามาสนับสนุน ซึ่งการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับจังหวัดก็เช่นเดียวกัน การมีงบประมาณที่สนับสนุนอย่างมีประสิทธิภาพย่อมสามารถขับเคลื่อนให้ผลิตภัณฑ์ในระดับจังหวัดเกิดการพัฒนางานอย่างจริงจัง มีความต่อเนื่องไม่ขาดตอน เป็นแหล่งดึงดูดของผู้ที่ต้องการเข้ามาทำงานเพิ่มมากขึ้น สร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ขึ้นมาแก่ผู้บริโภคในการตอบสนองต่อความต้องการ ดังนั้นการบริหารจัดการงานด้านงบประมาณในระดับจังหวัดจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีความระมัดระวังและวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้ผลสำเร็จต่อการการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับจังหวัดต่อไป

4. **หน่วยงานภาครัฐ** ถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างมากต่อทุกโครงการในระดับจังหวัดการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ก็เช่นเดียวกันจะประสบความสำเร็จได้ก็ด้วยการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดอย่างจริงจัง ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐในแต่ละจังหวัดนั้นถือได้ว่าเป็นตัวกลางเชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในจังหวัด ดังนั้นการส่งต่อความต้องการของการพัฒนาผลิตภัณฑ์จากรัฐบาลในระดับจังหวัดจึงต้องอาศัยหน่วยงานราชการในการสื่อสาร ไปยังส่วนกลางเพื่อรายงานความคืบหน้าพร้อมทั้งขอความช่วยเหลือในการพัฒนาส่งเสริม อนุรักษ์ปกป้องผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัด

5. **นโยบายในระดับประเทศ** เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้เนื่องจากเป็นเสมือนทิศทางแนวโน้มที่ทางราชการส่วนกลางกำหนดขึ้น และเป็นเสมือนสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงข้อมูลที่ใช้ในการคาดการณ์ของนักลงทุนในระดับจังหวัด การออกนโยบายที่สนับสนุนการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จากส่วนกลางนั้นจะช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนางานในระดับจังหวัดมีความมั่นคงถาวร การออกนโยบายเพื่อสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่ง

สำคัญที่จะส่งผลให้การปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับจังหวัดประสบความสำเร็จในที่สุด

3. แนวทาง/รูปแบบในการเสริมสร้างความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในการปกป้องและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญา ประเภท สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในจังหวัดนครปฐม

จากผลการวิจัยพบว่ามีข้อเสนอแนะให้สำนักงานจังหวัดควรมีการจัดตั้งหน่วยงานดูแลและส่งเสริมอาชีพและสินค้าของหมู่บ้านหรือกลุ่มแม่บ้านที่ได้มีการสร้างผลิตภัณฑ์ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานที่คอยส่งเสริมและแนะนำแนวทางในการจัดจำหน่ายและเป็นสินค้าประจำจังหวัดเพื่อให้เป็นเอกลักษณ์ของจังหวัดและสามารถสร้างอาชีพและเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนอีกด้วย

นอกจากนี้ระบบของสหกรณ์ชุมชนภายในจังหวัดยังมีส่วนช่วยที่จะปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับจังหวัด เนื่องจากระบบสหกรณ์นั้นเป็นระบบที่เกิดการขับเคลื่อนจากพลังของคนในพื้นที่เอง เป็นระบบของการช่วยเหลือเกื้อกูล เกื้อหนุนกันเพื่อให้แต่ละท้องถิ่นที่มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การสนับสนุนผลิตภัณฑ์เข้าสู่ระบบสหกรณ์ได้นั้นเป็นเสมือนการบริหารงานแบบพึ่งตนเองสร้างความมั่นคงต่อผลิตภัณฑ์ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างรายได้ต่อสมาชิกของสหกรณ์นั้นคือ ประชาชนในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดนั่นเองสอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจภายใต้แนวความคิดเรื่องการแบ่งอำนาจทางการบริหาร (De-concentration / Administrative decentralization) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองในสังกัด ซึ่งตั้งทำการในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยองค์กรที่ปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง จะมีความเป็นเอกเทศในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ สำหรับแนวทางในการเสริมสร้างความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกป้องและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาของภาคเอกชนและประชาชนนั้น มีข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์กรถาวรเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา อีกทั้งเพื่อเป็นเวทีให้ภาคเอกชน และประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ โครงการต่างๆที่จะช่วยปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการคัดเลือกตัวแทนจากภาคเอกชนและภาคประชาชน เข้าร่วมอบรมด้านการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่หน่วยงานภาครัฐในระดับประเทศจัดขึ้น หรือควรให้มีการศึกษาดูงานการดำเนินการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์



ของจังหวัดอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อจะเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และนำความรู้ที่ได้รับมาประยุกต์ใช้ในจังหวัด เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาของจังหวัดต่อไป

อภิปรายผลการวิจัยจากวัตถุประสงค์การวิจัย พบว่า

1. ผู้ตอบแบบสอบถามยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากภาครัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพย์สินทางปัญญาและสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่สามารถสร้างมูลค่าให้กับจังหวัดและชุมชนอย่างมหาศาล ซึ่งการขาดความตระหนักถึงความสำคัญของภาครัฐนั้น ส่งผลถึงการให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนในประเภทของกิจกรรมจากทางราชการ

2. ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนนั้นยังขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผน จัดกิจกรรม ติดตาม ประเมินผล และการจัดการงบประมาณ ในการปกป้องและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยอาจมีเหตุผลที่สำคัญ คือ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนในเรื่อง ทรัพย์สินทางปัญญาและสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์และ การทำงานในระบบราชการที่ขาดการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนในการดำเนินกิจกรรม

3. ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงให้เห็นว่า แนวทางที่สำคัญที่จะส่งเสริมความสำเร็จในการป้องกันและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในระดับจังหวัด มี 5 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีผู้เชี่ยวชาญในการให้ความรู้ในด้านต่างๆเพื่อใช้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอเพื่อสนับสนุนการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การได้รับความสำคัญของภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมส่งเสริมผลิตภัณฑ์ และทิศทางเชิงนโยบายของรัฐที่สนับสนุนการปกป้องและส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เพื่อให้เกิดการกระตุ้นกระตุ้นทางในส่วนกลางและระดับจังหวัด ซึ่งปัจจัยทั้ง 5 ประการนั้น จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนเป็นสำคัญ ในการป้องกัน ส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

4. ผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อดูแลการผลิตจำหน่ายและส่งเสริมอาชีพและสินค้าของหมู่บ้านหรือกลุ่มแม่บ้านที่ได้มีการสร้างผลิตภัณฑ์ขึ้นในระดับจังหวัด เพราะการมีหน่วยงานในระดับจังหวัดและชุมชนนั้น จะสามารถทำให้การบริหารจัดการในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น ความรู้ความเข้าใจในเรื่อง ผลิตภัณฑ์ การตลาด การปกป้องและแนวทางการป้องกันการขอการสนับสนุนงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “กลไกการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนทรัพยากรพลังงานประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ : กรณีศึกษาผลิตภัณฑ์จังหวัดนครปฐม” ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนะข้อเสนอแนะบางประการเพื่อประโยชน์ต่อการนำไปเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนทรัพยากรพลังงาน ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- (1) ภาครัฐที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรพลังงานควรถูกกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม
- (2) ผู้บริหารควรถูกกำหนดนโยบายด้านการประสานงานกับต่างประเทศเพื่อป้องกันการสวมสิทธิ์ทรัพยากรพลังงานที่เป็นของประเทศไทย
- (3) ควรมีการกำหนดแผนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว
- (4) ควรมีการกำหนดนโยบายด้านการสร้างเสริมความรู้ ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรพลังงานประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม
- (5) ควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในการเข้ามาจับตลาดและการมีส่วนร่วมในการปกป้องทรัพยากรพลังงาน ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัด

2. ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

- (1) ควรนำผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนมาแก้ไขปัญหและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้
- (2) ควรมีการให้ความรู้แก่ประชาชน เอกชน และหน่วยงานต่างๆทุกภาคส่วนในเรื่องของทรัพยากรพลังงานเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง อันจะนำมาซึ่งการตระหนักถึงความสำคัญในการปกป้องสิทธิทางทรัพยากรพลังงาน
- (3) ควรสนับสนุนบทบาทของภาคประชาชนและภาคเอกชนให้มีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในการปกป้อง ส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
- (4) ควรมีการหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการดำเนินการส่งเสริมและปกป้องทรัพยากรพลังงาน ประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของจังหวัด



3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

(1) การวิจัยครั้งต่อไปควรทำการศึกษาเรื่องการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ อันจะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ต่อไป

(2) ควรทำการศึกษาวิจัยเรื่องการนำนวัตกรรมการบริหารกับการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ เพื่อนำมาใช้ในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ครองแก้ว อยู่สุข. (2537). พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกศแก้ว วิมลมาลา. (2539). ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับประสิทธิภาพทางวิชาการของอาจารย์พยาบาลในสถานศึกษาพยาบาล. กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์
หลักสูตรพยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกวิท พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- _____. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- จารุพร เพ็งสกุล. (2545). ความคาดหวังของผู้นำชุมชนต่อบทบาทนักพัฒนาในการส่งเสริมความ
เข้มแข็งแก่ชุมชนพื้นที่การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการสร้างเสริมความเข้มแข็งของ
ชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤตภาคใต้. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนชุมชนมหาบัณฑิต คณะ
สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จักรรัช ชีระกุล. (2542). สังคมวิทยาเบื้องต้น. นครศรีธรรมราช: สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช.
- เจริญ ภัทรระ. (2540). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ. วารสารสมาคมรัฐ
ประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย. 12, 11-14.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2537). “การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท” การบริหารการพัฒนา
ชนบท. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- จุฬากรณ์ โสตะ. (2543). บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์การบริหารส่วนตำบลใน
งานอนามัยสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).



เฉลิม บุรีรักษ์ดีและคณะ.(2545). การวิจัยชุมชน ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง. กรุงเทพฯ : สำนัก

มาตรฐานการศึกษา สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กระทรวงศึกษาธิการ ; สำนักมาตรฐาน
อุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย

ชัยรี นฤทุม. (2551). การพัฒนาการเกษตรแบบมีส่วนร่วม. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ชินรัตน์ สมสืบ. (2539). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพมหานคร:

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ชุดา จิตพิทักษ์. (2528). พฤติกรรมศาสตร์เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพินนสพรีนติ้ง เซ็น
เตอร์จำกัด.

ณัชรรัตน์ ขัยก. (2550). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
องค์การ บริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลปอง อำเภอ
จังหวัดพะเยา.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบัน
พระปกเกล้า.

ทรงพล คุ้มทอง. (2542). ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ศึกษา

เฉพาะกรณี: เทศบาลตำบลศรีราชา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี.ภาคินพนธ์

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ทัศนีย์ ไทยาภิรมย์. (2526). การพัฒนาชุมชน: วิธีการระดมการมีส่วนร่วมของชุมชน.กรุงเทพฯ:

นิตยสารกรมประชาสงเคราะห์.

นรินทร์ชัย พัฒนาพงศา. (2546). การมีส่วนร่วมหลักพื้นฐานเทคนิคและกรณีตัวอย่าง. คณะ

เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สถาบัน

พระปกเกล้า.

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน. กรุงเทพฯ: เพรส แอนด์ ดีไซน์

ประชา แสงกลาง. (2545). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลนาดินดำ อำเภอเมือง จังหวัดเลย. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหา

บัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ประทุม สุวดี. (2551). การตลาดในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. (2543). กระบวนการพัฒนาและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา.

กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.)



พงศ์นคร ขางงาม และ พิรณย์ หมั่นภักดี. (2546). การส่งเสริมกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน. เข้าถึงได้จาก <http://www.2.diw.go.th/ppp/data/pdf/journal1.pdf>

พรชัย ตระกูลวรานนท์. (2552). โครงการศึกษาพัฒนา civil society index และ social capital index

เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

พัทธา สายหู. (2534). การพัฒนาวัฒนธรรมบนพื้นฐานภูมิปัญญาชาวบ้านและศักยภาพของชุมชน.

การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ภูมิปัญญาพื้นบ้าน, หน้า 109-118. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.

พิสันต์ ประทานชวโน. (2553). การพัฒนาชุมชน. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการพัฒนา

ชุมชน. วิทยาลัยการทัพบก. กรุงเทพฯ.

ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2527). นโยบายและกลไกการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์ การพัฒนา

ปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภะ
การพิมพ์.

ปิญญู สาร. (2523). หลักการบริหารการศึกษา. (พิมพ์ครั้งที่3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทย

วัฒนาพานิช

มงคล จันทร์ส่อง. (2544). การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของสมาชิกสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูล
วิทยานิพนธ์ไทย.

มณฑล จันท์แจ่มใส. (2541). การศึกษาทัศนคติของชุมชนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว

กรณีศึกษา:เกาะมุก จังหวัดตรัง. กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร
ลาดกระบัง

ลิขิต ชีรเวทิน.(2543).การเมืองการปกครองไทยของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรางคณา วงศ์มหาชัย. (2535). บทบาทของผู้นำในการพัฒนาองค์กรประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี

การพัฒนาองค์กรประชาชนระหว่างชุมชน ของมูลนิธิพัฒนาอีสาน. กรุงเทพฯ: คณะ
สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วันชัย วัฒนศัพท์. (2549). การวิเคราะห์ผลกระทบ ผลดีและผลเสีย ต่อประชาชน และระบบการรับ

ฟังความคิดเห็นจากประชาชนและการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ.

นนทบุรี: สหมิตรพรินต์ติ้ง



- วาสนา ยิ่งรุ่งโรจน์. (2547). **การมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสูงเนิน อำเภอกะสัง จังหวัดบุรีรัมย์. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตร มหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.**
- วารินทร์ จันทรัตน์. (2548). **ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการมีส่วนร่วมของผู้นำชุมชน ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุพรรณบุรี. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.**
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2546). **การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : บี เจ เพลทโปรดเซอร์**
- วีระกิตติ์ หาญปริพรรณ และคณะ. (2551). **การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานยุติธรรม ชุมชนคลองจรเข้้อย ตำบลเกาะไร่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา. การฝึกอบรมหลักสูตร นักบริหารระดับกลาง รุ่นที่ 7 กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2551: กระทรวงยุติธรรม.**
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2547). **ทฤษฎีการประเมิน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กเปอร์เน็ท.**
- สามารถ ก้อนจันทร์. (2541). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลขามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี. ภาคนิพนธ์พัฒนาสังคม มหาบัณฑิตสาขาพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.**
- สุนีย์ มัลลิกะมาส. (2545). **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- สุกัญช ตรีทศ. (2547). **การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนต่อการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองชลบุรี.ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขา นโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา.**
- สุริยันต์ สุวรรณราช. (2548). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย. กรุงเทพฯ.**
- อकिन รพีพัฒน์. (2525). **ความสำคัญของการมีส่วนร่วม.มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาชุมชนเมือง.**
- อรรถัย กักพล. (2546). **“บทนำ” และ “การมีส่วนร่วมของประชาชน”. ใน พัชรี สิโรต และคณะ. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**
- อรพินท์ สฟโขชัย. (2538). **การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.**



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

อาภรณ์ วัชร. (2546). การมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณี: องค์การบริหารส่วนตำบลวังตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา.มหาวิทยาลัยบูรพา

ภาษาอังกฤษ

Allport, Gordon . (1937). **Personality: A psychological interpretation**. New York: Holt.

Cohen & Uphoff. (1980). **Effective Behavior in Organizations**. New York: Richard D. Irwin Inc

Erwin, William. (1976). **Participation Management: Concept Theory and Implementation**.

Atlanta: Georgia State University.

Robert, James and Irving, Paul. (1961). **Leadership and organization**. New York: McGraw – Hill.



ความเข้มแข็งของสวัสดิการชุมชนบนอัตลักษณ์ความเป็นจีน

กรณีศึกษาชุมชนโป้เป้

แสน กิรินวนันท์*

วรวิทย์ โรมรัตนพันธุ์**

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเข้มแข็งของสวัสดิการชุมชนบนอัตลักษณ์ความเป็นจีนของชุมชน โป้เป้ อันมีความสัมพันธ์หรือส่งผลกระทบต่อชุมชน โป้เป้ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผ่านแนวคิดเช่นแนวคิดทุนทางสังคม แนวคิดสวัสดิการชุมชน แนวคิดการกลืนกลาย ซึ่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ศึกษาคือพื้นที่ชุมชน โป้เป้ตลาดเก่า ตรอกธรรมมา

ผลการวิจัยพบว่า ชาวจีนภายในชุมชน โป้เป้ได้อาศัยอัตลักษณ์ 3 อัตลักษณ์ ได้แก่ อัตลักษณ์ความเป็นจีน ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ที่เหมือนกันของชาวจีนทั้งชาติได้แก่ รูปแบบวันสำคัญอย่างวันตรุษจีน สารทจีน เป็นต้น ประเพณีสำคัญเช่นงานแต่งงาน งานศพ (งต๊าก) เป็นต้น หรืออัตลักษณ์ของชาวจีนแต้จิ๋ว ซึ่งชาวจีนภายในชุมชน โป้เป้เกือบทั้งหมด ล้วนเป็นผู้ที่อพยพมาจากพื้นที่บริเวณซัวเถาหรือบริเวณใกล้เคียง ล้วนพูดภาษาแต้จิ๋วทั้งสิ้น ฉะนั้นชาวจีนภายใน โป้เป้จึงล้วนพูดภาษาแต้จิ๋วทั้งสิ้น โดยอัตลักษณ์สำคัญของชาวจีนแต้จิ๋วเช่น รักการค้าขาย การเคารพศาลเจ้าปึงเถ่ากง เป็นต้น ส่วนอัตลักษณ์การผสมกลมกลืนระหว่างไทยและจีน เนื่องจากชาวจีน โป้เป้ส่วนใหญ่พอก้าวเข้ามาอาศัยยังไทยเป็นเวลานาน ผสมกับการที่ชุมชน โป้เป้เป็นพื้นที่เช่าของวัดบรมนิวาส ด้วยความกตัญญูของชาวจีน โป้เป้ต่อประเทศไทยและวัดบรมนิวาส จึงได้บูรณาการอัตลักษณ์ของชาวไทยและชาวจีนเข้าระหว่างกัน กลายเป็นอัตลักษณ์ไทยและจีนในที่สุด นอกจากนี้ชาวจีน โป้เป้ได้อาศัยอัตลักษณ์ความเป็นจีนเช่นการรวมกลุ่ม เครือข่ายหรือระบบศาลเจ้า เป็นต้น สร้างระบบสวัสดิการชุมชนผ่านระบบศาลเจ้าและสมาคม จนเกิดรูปแบบสวัสดิการชุมชนที่ต้องสมทบและไม่ต้องสมทบขึ้นในที่สุด

คำสำคัญ : อัตลักษณ์ความเป็นจีน/ ชุมชน โป้เป้/ ทุนทางสังคม/ สวัสดิการชุมชน/ ความเข้มแข็งของชุมชน

*นักศึกษาระดับปริญญาเอก, สาขาบริหารสังคม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



The Strength of Community Welfare on Chinese Identity in Case of Bobae

Saen Keeratinawanun*

Worawut Romrattanapan **

Abstract

The objective of this research is to investigate the strength of community welfare on Chinese's identity in case of Bobae, which has an affect on Bobae's Community. This study is qualitative research through conceptual of Social Capital, Social Welfare, Assimilation which specify scope of the study area in Old Bobae market, nearby Thamma alley.

The fact findings indicate that Chinese in Bobae depend on 3 identities. The first is Chinese Identity, which is similar as the whole Chinese around the world as the customs, favorite days, rituals, etc. For example, Chinese New Year's day, Chinese Midyear Remembrance Ceremony Day, Wedding Ceremony, Funeral Ceremony (Kong-Tek), etc. The second is Shantou Identity, Almost Chinese in Bobae emigrated from Shantou or nearby boundaries that called Tae-Chiw. The important identity of Tae-Chiw are ability of commercial, pay respect to Pueng Thao Kong Shrine, etc. And the third is Thai-Chinese assimilation identity, because the most of Chinese in Bobae have lived in Thailand for a long time and Bobae's Community is a rental area of Baromnivas Temple, therefore Chinese in Bobae recognize in gratitude of Thailand and Baromnivas Temple to intergrated Thai and Chinese Identity became Thai-Chinese's Identity. Furthermore Bobae applied Chinese Identity as gathering, networks, Shrine etc. Then created community welfare through Shrine and Association System, until got the strength of community welfare finally.

Keywords: Chinese's Identity/ Bobae Community/ Social Capital/Social Welfare/ Community Empowerment

* Ph.D Student (Social Administration), Faculty of Social Administration, Thammasat University.

** Associate Professor, Dr., Faculty of Social Administration, Thammasat University, Advisor.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ชุมชนโอบี๋หรือตลาดโอบี๋ของชาวจีนที่คนส่วนใหญ่รู้จักในปัจจุบันนี้ ถือว่าโอบี๋เป็นชุมชนที่ชาวจีนจำนวนมากอาศัยอยู่ โดยชุมชนแห่งนี้เริ่มก่อตั้งตั้งแต่ พ.ศ.2470 ซึ่งชื่อโอบี๋นั้น เป็นชื่อที่เรียกเพี้ยนจากคำว่า “บึงเบ้ง” ของคนไทยในสมัยอดีต เนื่องจากว่าขณะที่โอบี๋แห่งนี้เป็นเพียงตลาดขายเสื้อผ้าเก่าที่ไม่ได้มีผู้รู้จักมากนัก ผู้คนในสมัยนั้นมักรู้จักพื้นที่แห่งนี้ว่าเป็นเพียงพื้นที่ส่วนหนึ่งของวัดบรมนิวาสเท่านั้น ขณะที่ชาวจีนค้าขายเสื้อผ้าบริเวณนั้นมักพูดคุยหรือเรียกลูกค้าเสียงดังหนวกหูแก่ผู้คนที่ผ่านมาบริเวณนั้น จนคนส่วนใหญ่เรียกขานตลาดดังกล่าวว่าตลาดบึงเบ้ง (บุญยง ชื่น สุวิมล, 2551, น.43-87) แต่ปัจจุบันตลาดโอบี๋ได้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ จนกลายเป็นศูนย์รวมทางการค้าที่มีมูลค่าการค้าทางด้านเสื้อผ้าสูงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ

ตารางที่ 1.1 ตารางการเปรียบเทียบมูลค่าเฉลี่ยการค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปภายในประเทศ (สรุปจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2555)

	มูลค่าเสื้อผ้าสำเร็จรูป	จำนวนผู้ประกอบการ	ส่วนแบ่งตลาดทั้งหมด
โอบี๋	30,000 ล้านบาท	3,000 ราย	40%
ประตูน้ำ	9,000 ล้านบาท	2,000 ราย	12%

จากตารางข้างต้นพบว่าปัจจุบันมีสถานที่ขายเสื้อผ้าขนาดใหญ่สุดภายในประเทศไทยได้แก่โอบี๋ ประตูน้ำ เป็นต้น แต่โอบี๋ถือเป็นสถานที่ค้าส่งเสื้อผ้าที่มีมูลค่าเสื้อผ้าสำเร็จรูปสูงสุดและจำนวนผู้ประกอบการสูงสุดภายในประเทศไทย นอกจากนี้ตลาดโอบี๋ยังเป็นตลาดการค้าทางด้านเสื้อผ้าแห่งแรกของประเทศไทย กล่าวได้ว่าโอบี๋เป็นพื้นที่ค้าส่งเสื้อผ้าแห่งแรกของประเทศไทยอยู่คู่กับประเทศไทยมากกว่า 80 ปี โดยตั้งแต่ก่อตั้งชุมชนกระทั่งปัจจุบันพื้นที่โอบี๋นั้นมีแต่การขยายตัวของเศรษฐกิจภายในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ตั้งแต่มีร้านค้าไม่ก็ร้านค้าขายเสื้อผ้า กลายเป็นว่าพื้นที่ทั้งหมดของโอบี๋เบ็กกลับหันค้าขายเสื้อผ้าทั้งหมด อันแสดงถึงการเจริญเติบโตและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจของชุมชนโอบี๋ได้เป็นอย่างดี แม้บางครั้งเศรษฐกิจอาจซบเซาลงไปบ้าง แต่โดยรวมถือว่าการค้าภายในโอบี๋ก็มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ กระทั่งปี พ.ศ.2538 ได้เกิดโอบี๋ทาวเวอร์ขึ้น เนื่องจากพื้นที่เดิมของโอบี๋นั้นไม่สามารถขยายออกไปทางใต้ จึงได้เกิดการสร้างอาคารโอบี๋ทาวเวอร์ขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการทางด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ภายในโอบี๋ อันแสดงถึงความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของโอบี๋เข้าขณะนั้นได้เป็นอย่างดี ซึ่งโอบี๋ทาวเวอร์ถือเป็นศูนย์การค้าส่งเสื้อผ้าขนาดใหญ่ที่เป็นตึกหรืออาคารสูงแห่งแรกของบริเวณนั้น โดยโอบี๋ทาวเวอร์



ประกอบด้วยอาคารพาณิชย์ อาคารห้องชุดจำนวน 629 หน่วย โรงแรมจำนวน 310 ห้อง รวมกันกลายเป็นไบ้เบีทาวเวอร์ในที่สุด ทำให้พื้นที่บริเวณนั้นเกิดรายได้เพิ่มมากขึ้นจำนวนมาก ขณะเดียวกันพื้นที่บริเวณนั้นเมื่อมีการประกอบการเพิ่มมากขึ้น ก็จำเป็นต้องมีการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น กลายเป็นพื้นที่หนึ่งที่สามารถสร้างรายได้แก่แรงงานจำนวนมาก โดยในพ.ศ.2555 พื้นที่ไบ้เบีมีผู้ประกอบการอยู่ประมาณ 3,000 ราย แต่ละปีมียอดขายรวมประมาณ 30,000 ล้านบาท แบ่งเป็นยอดส่งออกต่างประเทศประมาณร้อยละ 40 (12,000 ล้านบาท) ขณะที่ตลาดต่างประเทศอันเป็นลูกค้าหลักของไบ้เบีนั้นคือ ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและสิงคโปร์ ตามลำดับ ขณะที่อีกร้อยละ 60 (18,000 ล้านบาท) เป็นยอดส่งออกภายในประเทศ ต่อมาเมื่อมีการเปรียบเทียบกับสถานที่ประกอบการด้านเสื้อผ้าเหมือนกันอย่างประจวบคีรีขันธ์จะพบว่าประจวบคีรีขันธ์มีผู้ประกอบการรายย่อยประมาณ 2,000 ราย มีมูลค่าการค้าประมาณ 9,000 ล้านบาท (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 2555) ฉะนั้นกล่าวได้ว่าแม้กระทั่งปัจจุบันไบ้เบียังคงเป็นสถานที่ค้าส่งเสื้อผ้าที่มีมูลค่าการค้าสูงสุดภายในประเทศตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน ถือเป็นศูนย์กลางรวมทางเศรษฐกิจเรื่องเสื้อผ้าระดับประเทศที่สำคัญที่สุดตลาดหนึ่งของประเทศไทยทีเดียว

นอกจากนี้เมื่อหันมาพิจารณาเกี่ยวกับมิติทางด้านสังคมและวัฒนธรรมภายในไบ้เบี จะพบว่าภายในชุมชนไบ้เบีแห่งนี้ก็ยังคงมีความเข้มแข็งทางด้านสังคมและวัฒนธรรมอยู่มาก ซึ่งภายในชุมชนไบ้เบีนั้นผู้คนส่วนใหญ่ยังพูดจาระหว่างกันเองด้วยภาษาจีนแต้จิ๋ว เมื่อใดที่ผู้คนพูดจากับผู้คนภายในไบ้เบีด้วยภาษาจีนแต้จิ๋ว ชาวจีนไบ้เบีก็รู้สึกว่าการสนทนาเหล่านั้นเสมือนเป็นพวกพ้องของตนเอง หรือภายในตลาดไบ้เบีจะถูกแบ่งออกเป็น 5 สะพานด้วยกัน ซึ่งท้ายตลาดทั้ง 5 สะพานนั้นจะมีศาลเจ้าปึงเถ่ากงอยู่ทุกสะพาน เพื่อดูแล ปกป้องความเป็นอยู่และช่วยเหลือเป็นกำลังใจทางด้านการค้าให้แก่ชาวจีนไบ้เบีมีความเจริญรุ่งเรืองทางด้านต่างๆ ตามความเชื่อของชาวจีนไบ้เบี นอกนี้ชาวจีนไบ้เบียังคงขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ของชาวจีนอย่างเคร่งครัด แม้บางประเพณีอาจสูญหายไปบ้างตามกาลเวลา แต่ยังคงถือว่าชาวจีนไบ้เบีมีความเข้มแข็งทางสังคมและวัฒนธรรม บนอัตลักษณ์ความเป็นจีนที่สูงเป็นอย่างมาก

สุดท้ายเมื่อหันมาพิจารณาทางมิติทางการเมืองการปกครอง จะพบว่าภายในชุมชนไบ้เบีนั้น มีองค์กรที่ดูแลความเป็นอยู่ของสมาชิกภายในชุมชนเอง โดยองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการและอยู่ร่วมกับชุมชน ตั้งแต่ก่อตั้งชุมชนได้แก่สำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากง ขณะที่อีกหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานที่มีการจดทะเบียนถูกต้อง ตามกฎหมายคอยดูแลสมาชิกภายในชุมชน ในมิติทางด้านเศรษฐกิจ คือสมาคมชาวไบ้เบีนั่นเอง โดยองค์กรทั้งสององค์กรจะเป็นหน่วยงานที่คอยดูแลความสงบสุขระหว่างสมาชิกภายในชุมชน ซึ่งภายใต้องค์กรเหล่านี้ ยังคงสอดแทรกอัตลักษณ์ความเป็นจีนไว้ต่างๆ มากมายเช่น ระบบบอวูโส ระบบเครือญาติ (แซ่) ความไว้วางใจต่อผู้นำ



การสร้างเครือข่ายของชาวจีนโพ้นทะเล เป็นต้น จนเกิดเป็นข้อสังเกตขึ้นมาว่าผู้คนส่วนใหญ่รู้จักโพ้นทะเลแต่เพียงมิติความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว แต่แท้จริงแล้วภายในชุมชนโพ้นทะเลยังคงมีความเข้มแข็งทางด้านสังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครองบนอัตลักษณ์ความเป็นจีนอยู่ นอกจากนี้ภายใต้ความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจของชาวจีนโพ้นทะเลนั้นได้มีการร่วมมือร่วมใจสร้างรูปแบบการช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิกภายในชุมชนหรือรูปแบบสวัสดิการชุมชนขึ้นมาเพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่สมาชิก ซึ่งรูปแบบสวัสดิการชุมชนที่เกิดขึ้นภายใต้ชุมชนโพ้นทะเลนั้นยังคงแฝงไปด้วยอัตลักษณ์ความเป็นจีนอยู่เสมอ จนกลายเป็นข้อสงสัยว่าสิ่งใดคืออัตลักษณ์ความเป็นจีนมีความสัมพันธ์เช่นใดกับกลไก กระบวนการที่เกิดขึ้นในการสร้างสวัสดิการชุมชน จนทำให้ตลาดโพ้นทะเลขึ้นหวั่นและพัฒนาระทั่งกลายเป็นโพ้นทะเลที่สมาชิกสามารถมีความเป็นอยู่ที่ดีพึ่งพาตนเองได้อย่างที่ทุกคนรู้จักอย่างทุกวันนี้ ซึ่งต่อไปนี้ผู้วิจัยจะอธิบายให้เห็นภาพในลำดับต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบอัตลักษณ์ความเป็นจีนภายในชุมชนโพ้นทะเล เช่นการรวมกลุ่ม การช่วยเหลือระหว่างสมาชิก การสร้างเครือข่ายในมิติต่างๆ เป็นต้น อันส่งผลต่อการสร้างรูปแบบสวัสดิการชุมชนภายในชุมชนโพ้นทะเลในมิติต่างๆ
2. เพื่อศึกษาถึงความเข้มแข็งของสวัสดิการชุมชนชาวจีน ที่สร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ชุมชนโพ้นทะเลและคงอยู่ตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน ภายใต้อัตลักษณ์ความเป็นจีน

คำถามการวิจัย

1. อัตลักษณ์ความเป็นจีนในมิติต่างๆ เช่นการรวมกลุ่มหรือการสร้างเครือข่าย ฯลฯ ได้ส่งผลต่อการสร้างรูปแบบสวัสดิการชุมชนอย่างไร
2. อัตลักษณ์ความเป็นจีนได้ส่งผลต่อรูปแบบสวัสดิการชุมชนภายในชุมชนโพ้นทะเลจนเกิดความเข้มแข็งได้อย่างไร



ขอบเขตการวิจัย

1.พื้นที่การศึกษา

พื้นที่ย่าน โป้เบ๊ ตั้งอยู่บนจุดตัดของคลองมหานาคและคลองผดุงกรุงเกษมกับถนนกรุงเกษมกล่าวคืออยู่ในช่วงถนนตั้งแต่แยกกษัตริย์ศึกหรือถนนกรุงเกษมตัดถนนบำรุงเมือง ไปจนถึงแยกสะพานขาว กระทั่งถนนกรุงเกษมตัดกับถนนหลานหลวง บริเวณตรอกธรรมดาทั้งหมด

2.ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การสัมภาษณ์เป็นแบบเชิงลึก โดยมุ่งเน้นการสัมภาษณ์ที่กรรมการขององค์กร ซึ่งเป็นทางการและไม่เป็นทางการเช่นสมาคม โป้เบ๊และสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงเป็นหลัก รวมถึงสมาชิกชุมชนผู้เข้าร่วมกิจกรรมของสมาคมหรือศาลเจ้าตามงานเทศกาลต่างๆ เช่นงานเทศกาลง่วนเซียว งานวันขอบคุณพระเจ้า เป็นต้น

3.ระยะเวลาในการวิจัย

การศึกษาวิจัยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือการศึกษาข้อมูลทางด้านเอกสาร เพื่อศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของชุมชนตั้งแต่ พ.ศ.2470 จนถึงปัจจุบัน โดย พ.ศ.2470 นั้นเป็นปีที่มีการก่อตั้งชุมชน โป้เบ๊ขึ้นมา เพื่อทำความเข้าใจถึงพลวัตทางอัตลักษณ์ของชาวจีน โป้เบ๊และสวัสดิการชุมชนตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน ส่วนที่สองจะเป็นระยะเวลาที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี โดยเริ่มตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2556-1 ธันวาคม 2557 โดยระยะเวลาในการศึกษานั้น ทำให้ผู้วิจัยสามารถเข้าไปสังเกตการณ์และมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อทำความเข้าใจถึงพลวัตทางอัตลักษณ์ของชาวจีน โป้เบ๊และสวัสดิการชุมชนตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน

วิธีการศึกษา

การศึกษาระบวนการสร้างความเข้มแข็งสวัสดิการชุมชน บนอัตลักษณ์ความเป็นจีนกรณีศึกษาชุมชน โป้เบ๊เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เน้นการบรรยายและวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) เพื่อหาข้อสรุปในเชิงอุปนัย (Inductive) ซึ่งนำวิธีและเครื่องมือการศึกษาหลายวิธีเข้ามาประกอบกัน ทั้งการค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น บทความวิชาการ บทความวิจัย รายงานการวิจัย และเอกสารข้อมูลจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการอ้างอิงประกอบการบรรยายและอภิปรายเนื้อหา ตลอดจนนำมาใช้สร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ รวมถึงการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยเก็บข้อมูลภาคสนามจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และสังเกตการณ์ (Observation) จากประชากรกลุ่ม



ตัวอย่างที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างกลุ่มผู้นำภายในชุมชนจากสำนักงานศาลเจ้าปืงเถ่ากง และสมาคมชาวโบ๊เบ๊ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบกับกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องซึ่งจะนำมาสู่ข้อค้นพบอันเป็นข้อสรุปที่มีความถูกต้องทางวิชาการ

ผลการศึกษา

อัตลักษณ์ความเป็นจีนภายในชุมชน โบ๊เบ๊ คือลักษณะเฉพาะที่แสดงถึงความเป็นจีนอันเป็นลักษณะเด่นภายในชุมชน โบ๊เบ๊ โดยภายในชุมชน โบ๊เบ๊มีลักษณะเด่นที่แสดงถึงความเป็นจีนมากมายหลากหลายมิติ สามารถกล่าวได้ว่าอัตลักษณ์ความเป็นจีนภายในชุมชน โบ๊เบ๊แบ่งได้ 3 มิติ ได้แก่

1. อัตลักษณ์ความเป็นจีนของชาวจีนทั้งหมดคือ อัตลักษณ์ที่ชาวจีนทั่วประเทศจีนปฏิบัติหรือเชื่อในสิ่งนี้เหมือนกันหมด ได้แก่ความเชื่อทางด้านแนวคิด ปรัชญาต่างๆ อย่างเช่นลัทธิเต๋า ที่เน้นพิธีกรรมต่างๆ ของการกราบไหว้เทพเจ้าหรือการเน้นการกลับสู่ธรรมชาติ ส่วนขงจื้อจะมุ่งเน้นที่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในสังคม อันเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง พ่อแม่กับลูก ฯลฯ และพุทธ นิกายมหายานส่วนมุ่งเน้นปรัชญาการเสียสละ จนเกิดพิธีกรรมต่างๆ ตามมาเช่นเทศกาลกินเจ เป็นต้น รวมถึงประเพณีต่างๆ ตั้งแต่เกิดจนถึงตายเช่นพิธีงานแต่งงานแบบจีน พิธีงานศพ(กงเต็ก) เป็นต้น รวมถึงวันสำคัญต่างๆ ของชาวจีนทั่วไปที่ทั่วประเทศ ยึดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ เช่น วันตรุษจีน วันสารทจีน วันเซ่งเม้ง วันไหว้พระจันทร์ เป็นต้น

2. อัตลักษณ์ชาวจีนแต้จิ๋ว กล่าวได้ว่าอัตลักษณ์ประเภทนี้เป็นอัตลักษณ์ของชาวจีนประจำถิ่น ทั้งรูปแบบการใช้ชีวิตพื้นฐาน การประกอบอาชีพ เนื่องจากชาวจีนแต่ละถิ่นฐานจะมีการประกอบอาชีพหรือความถนัดการประกอบอาชีพแตกต่างกัน โดยชาวจีนแต้จิ๋วจะถนัดการค้าขายเป็นหลัก ฉะนั้นเมื่อก้าวมาสู่ประเทศไทย ชาวจีนแต้จิ๋วส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพด้านการค้าขายเป็นหลัก รวมถึงความเชื่อ ภาษาเฉพาะถิ่นของชาวจีนกลุ่มต่างๆ ก็มีความแตกต่างกันออกไป โดยชาวจีนที่อพยพเข้ามายังไทยนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มคือชาวจีนแต้จิ๋ว กวางตุ้ง ฮากกา (จีนแคะ) สกเกี้ยน ไหหลำ ซึ่งแท้จริงแล้วทั้ง 5 กลุ่มคือจีนได้ทั้งหมด โดยพื้นที่ของชาวจีนทั้ง 5 กลุ่มถือว่าอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน แต่เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ ฉะนั้นแม้แต่ละพื้นที่จะมีอาณาเขตติดกัน แต่ขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่จึงมีความแตกต่างกัน รวมถึงภาษาถิ่นหรือวัฒนธรรม ความเชื่อก็จะมีมีความแตกต่างกัน โดยชาวจีนโบ๊เบ๊เป็นการรวมกลุ่มของชาวจีนแต้จิ๋วเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นวัฒนธรรมย่อยหรืออัตลักษณ์ของสมาชิกภายในโบ๊เบ๊จึงเป็นอัตลักษณ์ของชาวจีนแต้จิ๋วด้วย เช่นการพูดภาษาแต้จิ๋ว ซึ่งชาวจีน โบ๊เบ๊เกือบทั้งหมดจะพูดแต่



ภาษาแต้จิ๋ว ไม่พูดภาษาจีนอื่นแต่ประการใด รวมถึงความเชื่อทางด้านเทพเจ้าของชาวจีนถิ่นต่างๆ ก็มีความแตกต่างกัน โดยชาวจีนแต้จิ๋วมีนิสัยพื้นฐานเป็นผู้ชอบการค้าขาย ฉะนั้นเทพเจ้าที่ชาวจีนนับถือจะเป็นเทพเจ้าที่เกี่ยวกับการค้าขายหรือมีชื่อเป็นภาษาแต้จิ๋ว เช่น ปึงเถ่ากงหรือเจ้าพ่อเสือ เป็นต้น ฉะนั้นอัตลักษณ์ความเป็นจีนของชาวจีนโพ้น้ำจึงกล่าวได้ว่าเป็นอัตลักษณ์ของชาวจีนแต้จิ๋วนั่นเอง

3. อัตลักษณ์ความเชื่อของชาวไทยผสมกับชาวจีน เนื่องจากชาวจีนโพ้น้ำได้อพยพเข้ามาอยู่ยังประเทศไทย ฉะนั้นอัตลักษณ์ของชาวจีนโพ้น้ำก็ยังมีอยู่ ขณะเดียวกันชาวจีนโพ้น้ำเริ่มได้รับการซึมซับวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมของไทยผ่านสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อโพ้น้ำ อย่างวัดบรมนิวาสฯ ซึ่งเป็นผู้ให้เช่าพื้นที่แก่ชาวโพ้น้ำ ทั้งสภาพแวดล้อมหรือความกตัญญูรู้คุณต่อวัดบรมนิวาสฯ จึงเกิดการบูรณาการทางสังคมกลายเป็นอัตลักษณ์ของไทยผสมจีนในที่สุด เช่น การเคารพศาสนาพุทธ นิิกายเถรวาทผ่านการเข้าวัดไหว้พระสงฆ์หรือพระพุทธรูปมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากเป็นชาวจีนภายในจีนจะเข้าศาลเจ้าหรือวัดของชาวจีน นิิกายมหายานเป็นหลัก นอกจากนี้ชาวจีนโพ้น้ำรุ่นล่าสุดเป็นชาวจีนที่ได้รับอิทธิพลทางด้านสภาพแวดล้อมจากประเทศไทยเป็นหลักเช่น เกิดและเติบโตที่ประเทศไทย พูดภาษาไทย ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนไทย ฉะนั้นความเข้มข้นของอัตลักษณ์ความเป็นจีนจากชาวจีนโพ้น้ำรุ่นล่าสุดจึงไม่ได้เข้มข้นเท่าชาวจีนโพ้น้ำเมื่อในอดีต จนเด็กเหล่านั้นไม่มีความรู้สึกว่าตนเองมีความเป็นจีนมากสักเท่าใด กลับกันเด็กเหล่านั้นกลับรู้สึกว่าตนเองเป็นคนไทยเสียมากกว่าด้วยซ้ำไป

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาอัตลักษณ์ความเป็นจีนผ่านสิ่งที่ซ่อนอยู่ภายในชุมชนทั้งสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมทั้งรูปแบบวัฒนธรรม ประเพณี การช่วยเหลือกันเกื้อกูลโดยกำหนดเป็นรูปแบบสวัสดิการชุมชนของโพ้น้ำ โดยโพ้น้ำมีองค์กรของชุมชนเป็นศูนย์กลางในการจัดสวัสดิการชุมชน ซึ่งองค์กรต่างๆ จะจัดรูปแบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งสอดคล้องและตอบสนองกับความต้องการของสมาชิกภายในชุมชน สำหรับองค์กรภายในชุมชนโพ้น้ำแบ่งได้เป็น 2 องค์กรคือ สำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงและสมาคมชาวโพ้น้ำ ซึ่งมีความแตกต่างทั้งด้านรูปแบบและจุดประสงค์ของการจัดสวัสดิการชุมชน จนผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์และสรุปเป็นรูปแบบของสวัสดิการชุมชนบนอัตลักษณ์ความเป็นจีนภายในชุมชนโพ้น้ำมีดังนี้ ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบสวัสดิการชุมชนที่ไม่ต้องสมทบ ภายในชุมชนโพ้น้ำมีการสร้างรูปแบบสวัสดิการชุมชน อันเป็นรูปแบบที่สมาชิกภายในชุมชนช่วยเหลือกันเองระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มย่อยหรือองค์กรของชุมชนอย่างสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงให้ความช่วยเหลือสมาชิก โดยสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงนั้นเป็นองค์กรแรกของสมาชิกภายในชุมชนโพ้น้ำ ถูกสร้างขึ้นจากความนับถือและความศรัทธาในองค์ปึงเถ่ากง อันเป็นเทพของชาวจีนแต้จิ๋ว โดยการนำเอาปึงเถ่ากงมาเป็นศูนย์กลางของการสร้างสวัสดิการชุมชนนั้นถือเป็นอัตลักษณ์ที่สำคัญของชาวจีนแต้จิ๋ว ซึ่งผู้ที่เข้าร่วมกับสวัสดิการ

ชุมชนของศาลเจ้าปึงเถ่ากงนั้น จะอยู่ภายใต้จารีตและศีลธรรมของชาวจีน จนชาวจีนเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดต่อเทพเจ้า ขณะเดียวกันเมื่อทำกระทำความผิด ก็จะถูกวิธีการแทรกแซงจากสมาชิก จนชาวจีนโบ้เป่ไม่กล้ากระทำความผิดต่อศาลเจ้าและชุมชน ซึ่งการบริหารงานภายใต้ศาลเจ้านั้นเป็นการทำสาธารณประโยชน์เพื่อชุมชน บนความเชื่อด้านความเมตตาจากเทพเจ้า ฉะนั้นองค์กรทางด้านความเชื่อนี้จึงไม่ต้องสมทบรายได้แก่ศาลเจ้า แต่ศาลเจ้าจะสามารถหล่อเลี้ยงองค์กรได้จากการบริจาคเงินแก่ศาลเจ้าตามกำลังศรัทธาของสมาชิกชุมชนเท่านั้น โดยการสร้างสวัสดิการชุมชนของชาวจีนโบ้เป่ ก็จะอยู่บนอัตลักษณ์ต่างๆ ของชาวจีนดังต่อไปนี้

- อัตลักษณ์ร่วมของชาวจีนทั้งหมด บนสวัสดิการด้านวัฒนธรรมเช่น การจัดงานแต่งงาน งานศพ การเปิดร้านใหม่ งานเทศกาลเทศกาล โดยวัฒนธรรมต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอัตลักษณ์สำคัญของชาวจีนทั้งหลาย ซึ่งทางสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงจะเป็นตัวกลางในการจัดงานศพ (การจัดพิธีรดน้ำศพ) งานแต่งงานหรืองานเปิดร้านใหม่ ตามรูปแบบธรรมเนียมของชาวจีนให้แก่สมาชิกชุมชนตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน แม้ปัจจุบันกาลเวลาเปลี่ยนแปลงการจัดงานตามรูปแบบประเพณีจีนจะลดลง แต่ชาวจีนโบ้เป่ยังนิยมจัดงานศพตามธรรมเนียมจีนอย่างการทำทงเต็กอยู่ ทำให้ศาลเจ้ายังให้ความช่วยเหลือสมาชิกชาวโบ้เป่ด้านงานศพอยู่เป็นประจำ ขณะที่การจัดพิธีต่างๆ อาจลดความสำคัญลง เนื่องจากสมาชิกชุมชนเน้นความสะดวกมากยิ่งขึ้นเช่นงานแต่งงานที่นิยมมักจัดงานแต่งงานตามโรงแรม ดังนั้นศาลเจ้าจึงไม่จัดงานแต่งงานให้แก่สมาชิกเช่นอดีต แต่ทางศาลเจ้ายังมีส่วนร่วมในงานแต่งงานของสมาชิกด้วยการส่งข้อความยินดีจากศาลเจ้าและซองเงินจำนวนหนึ่ง เพื่อร่วมแสดงความยินดีแก่สมาชิกเหล่านั้น พร้อมทั้งแสดงความระลึกและความผูกพันระหว่างสมาชิกภายในชุมชนด้วย ขณะที่เมื่ออดีตสมาชิกโบ้เป่มีการขยายกิจการเปิดร้านเพิ่มขึ้น ศาลเจ้าก็จะมอบบาทช่วยเป็นตัวกลางในการจัดพิธีเปิดร้านใหม่ให้แก่สมาชิกชาวโบ้เป่ รวมถึงส่งข้อความแสดงความยินดี (ห่วยเลี้ยง) ให้แก่สมาชิก แต่ปัจจุบันภายในตลาดโบ้เป่มีร้านค้าค้าขายและอาศัยเต็มพื้นที่แล้ว จึงไม่มีร้านค้าใดเปิดร้านใหม่ภายในพื้นที่อีก

นอกจากนี้ทางศาลเจ้ายังเป็นศูนย์กลางในการจัดหาสิ่งของและรวบรวมสิ่งของจากสมาชิกภายในชุมชน เพื่อนำสิ่งของเหล่านั้นไปบริจาคให้แก่ผู้ยากไร้ตามพื้นที่ด้วยรูปแบบการสงเคราะห์ ซึ่งชาวโบ้เป่จะบริจาคสิ่งของเหล่านี้ตามประเพณีจีนอย่างเทศกาลเทศกาลเป็นประจำทุกๆ ปี นั่นเอง

- อัตลักษณ์ร่วมของชาวจีนแต่จิว บนรูปแบบสวัสดิการทางด้านการค้า ซึ่งสวัสดิการด้านการค้าถือเป็นสวัสดิการบนพื้นฐานอัตลักษณ์ของชาวจีนแต่จิวที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากชาวจีนโบ้เป่ส่วนใหญ่ล้วนเป็นชาวจีนแต่จิวที่นิยมการค้าขายเป็นหลัก ฉะนั้นรูปแบบสวัสดิการของชาวจีนแต่จิวนั้น จึงเกี่ยวพันกับการช่วยเหลือกันทางด้านค้าหรือการหมุนเวียนทางการเงิน



ตัวอย่างสวัสดิการทางด้านการค้าที่สำคัญของชาวจีนได้แก่ การไปรษณีย์ การยืมเงินจากศาลเจ้า ระบบแชร์ เป็นต้น โดยระบบการไปรษณีย์นั้นถือเป็นระบบการยืมหรือหมุนเวียนสินค้าระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มย่อยของตนเอง ซึ่งสามารถเอาสินค้าไปขายก่อนได้ โดยไม่จำเป็นต้องเอาเงินมาลงทุนซื้อสินค้าก่อน เมื่อขายสินค้าได้ ค่อยจ่ายเงินคืนให้เจ้าของสินค้าที่แท้จริง รวมถึงระบบแชร์และระบบการยืมเงินศาลเจ้า ซึ่งเดิมการยืมเงินศาลเจ้ามีทั้งการยืมเงินเพื่อเป็นสิริมงคลแก่สมาชิกภายในชุมชน แต่อีกมุมหนึ่งก็มีการยืมเงินจากศาลเจ้ามาเพื่อใช้จ่ายภายในร้านค้าด้วย ต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยน การขยายตัวของร้านค้าจึงเริ่มมากขึ้น ร้านค้าต่างๆ ไม่สามารถยืมเงินศาลเจ้าแค่ปีละครั้งพอเพียงเช่นอดีต เนื่องจากการยืมเงินศาลเจ้าจะทำได้เพียงการยืมในเทศกาลวันเชียวเท่านั้น ฉะนั้นชาวจีนโพ้นทะเลจึงได้รวมกลุ่มย่อยขึ้นมากลายเป็นระบบแชร์ อันเป็นระบบสวัสดิการทางการเงินประเภทหนึ่งที่ไว้ช่วยเหลือกันเองระหว่างสมาชิกภายในชุมชน ขณะเดียวกันระบบการยืมเงินศาลเจ้าก็ได้มีการปรับตัวมากขึ้น โดยปัจจุบันสามารถยืมเงินจากศาลเจ้าได้ตลอดเวลา ซึ่งมีผู้กู้ตั้งแต่หลักพันจนถึงสูงสุดหลักแสน โดยมีผู้ที่รับรู้เพียงไม่กี่คนเท่านั้น เพื่อเป็นการให้เกียรติแก่ผู้กู้ยืม ไม่ให้ผู้กู้ยืมเสียหน้าของตนเองต่อสมาชิกภายในชุมชนอีกด้วย

-อัตลักษณ์ร่วมของชาวจีนแต้จิ๋ว บนระบบความปลอดภัย โดยภายในปัจจุบันทางสำนักงานศาลเจ้าได้ร่วมกับ อปพร.ร่วมกันเดินตรวจภายในพื้นที่ตลาดโป้เบ๊ รวมถึงมีการฝึกซ้อมการดับเพลิงทุกวันจันทร์แรกของทุกเดือน มีจุดประสงค์หลัก 2 ประการคือดูแลทุกข์สุขของสมาชิกภายในชุมชน ป้องกันโจรขโมยและดูแลป้องกันอัคคีภัย ซึ่งคนภายนอกมักคาดคิดว่าโป้เบ๊เพิ่งมีการดูแลเรื่องความปลอดภัยเหล่านี้ภายหลังตลาดโป้เบ๊เกิดไฟไหม้เมื่ออดีต แต่แท้จริงแล้วชาวโป้เบ๊ได้มีการเดินตรวจด้วยตนเอง ตั้งแต่เริ่มรวมกลุ่มเป็นชุมชน เพื่อป้องกันกลุ่มอาชญากรรมต่างๆ และอัคคีภัยเมื่อในอดีต

-อัตลักษณ์ร่วมของชาวไทยเชื้อสายจีน บนระบบการสงเคราะห์ เนื่องจากชาวจีนโพ้เบ๊ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมการใช้ชีวิตของประเทศไทย ผสมกับวัตรบรรณนิวาสนา อันเป็นผู้ให้เช่าที่แก่ชาวจีนโพ้เบ๊ตั้งแต่อดีตและปัจจุบัน โดยชาวจีนได้ซึมซับวัฒนธรรมต่างๆ ของชาวไทยควบคู่กับอิทธิพลทางศาสนาพุทธ นิิกายเถรวาทมาจากวัตรบรรณนิวาสนา โดยชาวจีนโพ้เบ๊ได้สร้างสวัสดิการแบบการสงเคราะห์ด้วยการนำสิ่งของต่างๆ ไปร่วมบริจาคยังวัดบรรณนิวาสนาเป็นประจำทุกเทศกาลสำคัญของชาวพุทธอย่างวันพระใหญ่เช่น วัตรมาฆบูชา วัตรวิสาขบูชาหรืออาสาฬหบูชา เป็นต้น นอกจากนี้ทุกปลายปีทางศาลเจ้าจะร่วมกับสมาคมข้างนอกร่วมกันนำสิ่งของไปบริจาคยังพื้นที่หลากหลายผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ของศาลเจ้าเพื่อทดแทนพระคุณแผ่นดินสร้างประโยชน์แก่สังคม

2.รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบที่ต้องสมทบ ภายในชุมชน โป้เบ๊ยังมีอีกสมาคมหนึ่งถูกตั้งขึ้นภายหลัง โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิกภายในชุมชน โป้เบ๊ บนมิติด้านการค้าขาย ฉะนั้นหากต้องการค้าขายให้เกิดประโยชน์แก่พวกพ้อง จำเป็นต้องสร้างให้เกิดการรวมกลุ่ม จนกลุ่มเกิดพลังสามารถต่อรองกับภายนอกได้ เช่นสมาคมชาวโป้เบ๊นั่นเอง ซึ่งสมาคมชาวโป้เบ๊นั้นเป็นสมาคมที่มีการเรียกเก็บค่าสมาชิกรายปีจากสมาชิก โดยมีการนำเงินจากสมาชิกไปบริหารงาน เพื่อสร้างประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแก่ชาวโป้เบ๊ด้วยตนเอง สำหรับบทบาทของสมาคมชาวโป้เบ๊นั้นถือเป็นตัวแทนของชาวโป้เบ๊ในการทำหน้าที่เจรจาเรื่องการค้าหรือสร้างความได้เปรียบทางธุรกิจเกี่ยวกับเสื้อผ้ากับภายนอกสังคม อันได้แก่กลุ่มบริษัทนำเข้าเสื้อผ้าจากต่างประเทศ โดยบางประเทศจะมีการตั้งเสื้อผ้าผ่านตัวแทน ซึ่งตัวแทนจะทำการติดต่อผ่านสมาคมโป้เบ๊ ทางสมาคมโป้เบ๊จะเป็นตัวกลางประสานระหว่างสมาชิกภายในชุมชนและบริษัทให้ได้ติดต่อระหว่างกัน นอกจากนั้นยังทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ตามนโยบายในการจัดตั้งสมาคมด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการส่งออกโป้เบ๊ (Bobae Export Service Center) เพิ่มเติม โดยการสนับสนุนของสมาคมโป้เบ๊ เพื่อสนับสนุนสมาชิกภายในโป้เบ๊ในการส่งออกเสื้อผ้าไปยังต่างประเทศ หรือหากมีการจัดงานเทศกาลเกี่ยวกับเสื้อผ้าทั้งในและต่างประเทศ ทางศูนย์บริการส่งออกโป้เบ๊จะมีการแจ้งแก่สมาชิกผู้ต้องการไปแสดงสินค้ายังที่ต่างๆ พร้อมทั้งประสานและอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิก

นอกจากนี้ทางสมาคมโป้เบ๊ยังร่วมมือกับหน่วยงานทางภาครัฐหรือสำนักงานเขตต่างๆ ร่วมกันนำสินค้าของโป้เบ๊อย่างเสื้อผ้าใหม่ นำไปบริจาคแก่ผู้อยู่ถิ่นทุรกันดารแต่ประสบภัยหนาวในช่วงใกล้ปีใหม่เป็นประจำทุกปี ถือเป็นสวัสดิการทางด้านการสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสเช่นกัน

อภิปรายผลการศึกษา

อัตลักษณ์ของชาวจีนโป้เบ๊ประกอบด้วยอัตลักษณ์ต่างๆ 3 อัตลักษณ์ ได้แก่อัตลักษณ์ความเป็นจีน ตั้งแต่ระบบคิด การปฏิบัติตามประเพณีสำคัญตามเทศกาลหรือพิธีกรรมที่ชาวจีนปฏิบัติ เช่น ประเพณีเทศกาล พิธีงานศพ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการหรืองานวิจัยเกี่ยวกับชาวจีนเช่น สมบูรณ์ สุขสำราญหรือพรพรรณ จันทโรนานนท์ ขณะที่อัตลักษณ์ความเป็นแต้จิ๋ว นั้น ทั้งทิว ธีระเสรี หรือถาวร สิทธิโกศล ได้วิจัยว่าชาวจีนที่อพยพเข้ามายังประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นชาวจีนแต้จิ๋วมากกว่าชาวจีนถิ่นฐานอื่น ซึ่งชาวจีนโป้เบ๊ล้วนเป็นกลุ่มของชาวจีนแต้จิ๋วเกือบทั้งหมด โดยอัตลักษณ์ที่สำคัญที่สุดของชาวจีนแต้จิ๋วได้แก่ การพูดภาษาจีน สำเนียงแต้จิ๋ว นอกจากนี้อัตลักษณ์ที่สำคัญของชาวจีนแต้จิ๋วคือการชอบการค้าขาย ซึ่งชาวจีนโป้เบ๊ก็ค้าขายเสื้อผ้า จนตลาดโป้เบ๊



กลายเป็นตลาดค้าส่งเสื้อผ้าที่มีมูลค่าสูงสุดในประเทศไทย รวมถึงแซ่ของชาวจีนแต้จิ๋ว ที่แสดงถึงความเป็นพวกพ้องเดียวกันหรือศาลเจ้าปึงเถ่ากง อันเป็นศาลเจ้าที่เคารพของชาวจีนแต้จิ๋วและศูนย์รวมจิตใจของชาวจีนโพ้นทะเล ซึ่งตามความเชื่อของชาวโพ้นทะเลเชื่อว่าเพราะศาลเจ้าปึงเถ่ากงจึงทำให้การค้าของโพ้นทะเลเจริญรุ่งเรืองกระทั่งทุกวันนี้ สุดท้ายอัตลักษณ์การผสมผสานระหว่างชาวไทยและชาวจีนนั้นได้สอดคล้องแนวความคิดของแสงอรุณ กนกพงศ์ชัย ที่มุ่งเน้นบูรณาการของสังคมไทยกับชาวจีน เช่นเดียวกับชาวจีนโพ้นทะเลแรก ผู้เป็นชาวจีนที่อพยพเข้ามาอาศัยยังประเทศไทยพอเข้ามาอาศัยเป็นระยะเวลานานจึงเริ่มได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมของประเทศไทย นอกจากนี้พื้นที่ของโพ้นทะเลเป็นพื้นที่เช่าของวัดบรมนิวาส ซึ่งเป็นศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท ฉะนั้นชาวจีนโพ้นทะเลจึงได้รับการบูรณาการทางด้านอัตลักษณ์เข้ากับไทยและพุทธ เถรวาทจนชาวจีนโพ้นทะเลส่วนใหญ่นิยมการเข้าวัดทำบุญ สวดมนต์หรือบริจาคสิ่งของ เงินทองแก่ทางวัด รวมถึงสังคมภายนอกมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันเมื่อชาวจีนโพ้นทะเลได้อพยพมาอาศัยยังพื้นที่โพ้นทะเลในช่วงแรก ความเป็นอยู่ของชาวจีนเหล่านั้นยังไม่ได้ดีมากนัก ด้วยอัตลักษณ์ความเป็นจีน จึงทำให้ชาวจีนโพ้นทะเลรวมกลุ่มกันขึ้นและคอยให้การช่วยเหลือระหว่างสมาชิกภายในชุมชน กระทั่งสมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดของรพีพรรณ คำหอมและยุพา วงศ์ไชยจากการจัดรูปแบบสวัสดิการมาประยุกต์และกำหนดกรอบของสวัสดิการชุมชน จนพบว่าชุมชนโพ้นทะเลมีรูปแบบสวัสดิการ 2 รูปแบบคือสวัสดิการชุมชนแบบไม่สมทบ กล่าวคือสมาชิกภายในชุมชนไม่ต้องจ่ายเงินแก่สวัสดิการชุมชนรูปแบบนี้หรือจะให้ก็ได้แต่ตามแต่ความสมัครใจของสมาชิกแต่ละคน โดยสมาชิกชุมชนอาศัยศาลเจ้าปึงเถ่ากงเป็นศูนย์กลางหรือกลไกสำคัญในการจัดสวัสดิการรูปแบบต่างๆ สนองความต้องการหรือแก้ปัญหาภายในกลุ่มตนเอง ซึ่งสมาชิกชุมชนจะร่วมกันบริจาคเงินตามกำลังทรัพย์ของตนเอง ผู้ใดมีมากบริจาคมาก ผู้ใดมีน้อยบริจาค่น้อย เพื่อให้ศาลเจ้านำเงินเหล่านั้นไปหล่อเลี้ยงศาลเจ้าหรือสมาชิกผู้ด้อยกว่าต่อไป ทางหนึ่งถือเป็นการกระจายซ้ำจากผู้ที่มีมากกว่าไปสู่ผู้ที่มีน้อยกว่าและรูปแบบที่สองคือสวัสดิการแบบสมทบ ซึ่งสมาชิกภายในกลุ่มต้องเสียเงินค่าสมาชิกเป็นเงินรายปีแก่สมาคม เพื่อให้สมาคมนำเงินรายได้เหล่านั้นมาบริหารงานภายในสมาคม สร้างประโยชน์ให้แก่สมาชิกภายในกลุ่มต่อไป กลายเป็นว่าการที่สมาชิกชุมชนโพ้นทะเลสร้าง 2 องค์การดังกล่าวขึ้นมากภายในชุมชนสามารถตอบสนองความต้องการทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองได้ภายในตนเอง จนสามารถสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนของตนเองได้

สำหรับรูปแบบสวัสดิการชุมชนภายในชุมชนโพ้นทะเล ผู้วิจัยได้จัดรูปแบบจากสวัสดิการชุมชนฐานพัฒนา ตามคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการแห่งชาติหรือประกาศ ปันตบแต่ง สุภา โยเมือง และบัญญัติ แก้วส่อง โดยสร้างกรอบรูปแบบสวัสดิการชุมชนที่สมาชิกชาวจีนโพ้นทะเลได้รับจากองค์กรทั้งสองดังต่อไปนี้



1.สวัสดิการด้านวัฒนธรรม โดยเป็นพื้นฐานสำคัญสุดประการหนึ่งในชุมชนโบ้เบ้แห่งนี้ เนื่องจากตั้งแต่อดีตสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงจะเป็นผู้บริหารจัดการงานทางด้านวัฒนธรรม พิธีกรรมต่างๆ แก่สมาชิกภายในชุมชน ตั้งแต่งานเปิดร้าน งานแต่งงาน งานศพของสมาชิก หรือ เทศกาลของชาวจีนอย่างเทศกาลง่วนเซียว เทศกรเซาต เป็นต้น นอกจากนี้ศาลเจ้ายังเป็นเสมือน ศูนย์กลางความสามัคคีระหว่างสมาชิกชุมชน เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างสมาชิกภายในโบ้เบ้ ทางสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงก็จะเข้าไปไกล่เกลี่ยระหว่างคู่พิพาทให้ จนลดปัญหาระหว่างสมาชิก ภายในชุมชนได้

2.สวัสดิการด้านความปลอดภัย โดยช่วงแรกของการตั้งชุมชน โบ้เบ้ยังประสบปัญหาเรื่อง อาชญากรรม ช่องโสเภณี ยาเสพติดอยู่ กระทั่งสมาชิกชุมชนได้รวมกลุ่มกันขึ้นมามีความเข้มแข็ง ขึ้น สมาชิกเหล่านั้นได้ร่วมกันตรวจตราพื้นที่โบ้เบ้กันทุกวัน กระทั่งปัญหาต่างๆ ได้หมดไปจาก ชุมชน โบ้เบ้ กระทั่งปัจจุบันชุมชนโบ้เบ้ได้ร่วมมือกับ อปพร.เดินตรวจพื้นที่ของตนเองเช่นเดิม รวมถึงตรวจตราเรื่องอื้อฉาว เพื่อป้องกันอื้อฉาว

3.สวัสดิการทางด้านเศรษฐกิจ การเงิน เนื่องจากตลาดโบ้เบ้เป็นตลาดค้าส่งเสื้อผ้าที่ใหญ่ ที่สุดและมีมูลค่าสูงสุดของประเทศไทย อันแสดงถึงความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจของโบ้เบ้ได้ เช่นกัน แต่ภายใต้ความเข้มแข็ง แท้จริงแล้วชาวจีนโบ้เบ้ได้มีการรวมกลุ่มช่วยเหลือกันทางด้าน เศรษฐกิจหลากหลายมิติ โดยสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่ากงถือเป็นตัวกลางสำคัญในการให้ความ ช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกเหล่านั้น ผ่านการกู้ยืมเงินศาลเจ้า ซึ่งคนจำนวนมากอาจคิดว่า การยืมเงินจากศาลเจ้า เพื่อความเป็นมงคลแต่เพียงอย่างเดียว แต่แท้จริงแล้วภายในชุมชนโบ้เบ้มีการ ให้สมาชิกกู้ยืมเงินได้ตั้งแต่หลักพันจนถึงหลักแสน เพื่อนำเงินไปหมุนเวียนทางด้านธุรกิจได้ก่อน รวมถึงระบบการเล่นแชร์ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือทางการเงินกันเองระหว่างสมาชิกภายในกลุ่ม ย่อยของโบ้เบ้

นอกจากนี้สมาคมโบ้เบ้ยังให้การช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจแก่สมาชิกภายในชุมชน เช่นกัน โดยสมาคมจะคอยเป็นผู้ติดต่อระหว่างบริษัทหรือตัวแทนจากต่างประเทศ เพื่อสร้างรายได้ ให้แก่สมาชิกภายในกลุ่มเพิ่มเติม รวมถึงติดต่อกับหน่วยราชการเช่นกรมส่งเสริมการส่งออก สำหรับการแสดงสินค้ายังต่างประเทศ สร้างช่องทางหรือขยายการจัดจำหน่ายให้แก่สมาชิกโบ้เบ้ เพิ่มขึ้น

4.สวัสดิการด้านนันทนาการ ภายใต้การจัดงานของศาลเจ้า จะมีการจัดจ้วขึ้นมาเพื่อแสดง การขอบคุณต่อศาลเจ้า แต่มีอีกหนึ่งก็เพื่อให้สมาชิกโบ้เบ้ โดยเฉพาะผู้สูงอายุหรือสมาชิกทั่วไปได้ผ่อนคลายหรือรวมกลุ่มกัน เพื่อพูดคุยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก เนื่องจากตลอดทั้งปีชาวจีน



ไต้เบ๊มีงเน้นด้านการค้าเสียเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นเมื่อถึงเทศกาลของศาลเจ้า ก็จะมีจิวขึ้นมาแสดง สร้างความบันเทิงแก่สมาชิกชาวไต้เบ๊ควบคู่

5.สวัสดิการด้านการสงเคราะห์ กล่าวได้ว่าชุมชนไต้เบ๊มีพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ แข็งแกร่งเป็นอย่างมาก สร้างให้สมาชิกภายในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดี จนสมาชิกภายในชุมชนเริ่ม ต้องการตอบแทนแผ่นดินไทย ด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่สังคมไทยผ่านสำนักงานศาลเจ้าปึงเถ่า กงและสมาคมไต้เบ๊ โดยทั้งสององค์กรจะเป็นตัวกลางของสมาชิกในการรวบรวมสิ่งของเช่น เสื้อผ้า เงินทอง สินค้าอุปโภคและบริโภค เพื่อนำไปบริจาคยังพื้นที่หลากหลายของประเทศไทย รวมถึงวัดบรมนิวาสที่มีการนำสิ่งของไปบริจาคอยู่เสมอ เนื่องจากว่าชาวจีนไต้เบ๊รู้สึกสำนึกต่อ บุญคุณที่ทางวัดมีต่อชาวจีนไต้เบ๊ ซึ่งให้เช่าพื้นที่ทำมาหากินด้วยราคาถูกตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน ขณะที่สมาคมไต้เบ๊มักให้การร่วมมือกับหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ ในการขอรับบริจาคสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เพื่อนำไปช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาสในถิ่นทุรกันดารต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1.ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัยควรได้รับการเผยแพร่สู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสาธารณะ ทั่วไป เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของชาวจีนท้องถิ่นให้คงอยู่ ควบคู่กับสังคมไทยต่อไป

2.ความรู้ที่ได้นั้น สามารถนำไปเผยแพร่ต่อเพื่อให้ทุกศาสนาหรือทุกชุมชนภายในประเทศ ไทยสามารถนำแนวคิด ปรัชญา ความเชื่อของถิ่นฐานตนเองมาปรับแต่งในการสร้างสวัสดิการ ชุมชนให้เหมาะสมกับสภาพชุมชนแต่ละพื้นที่ เพื่อสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ชุมชนของตนเอง

3.หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้การสนับสนุนเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับ องค์ความรู้ด้านวัฒนธรรมศึกษา จีนศึกษา ท้องถิ่นศึกษา เพื่อนำไปกับบูรณาการกับสวัสดิการ ชุมชน สร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนลำดับต่อไป



บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2555, มกราคม-มีนาคม). ผลการศึกษาสถานการณ์และดัชนีการค้าผ่าน
 โบบีและประตูน้ำ. (2555, มีนาคม). วารสารกรมพัฒนาธุรกิจการค้า, 1. ค้นเมื่อ 5
 พฤษภาคม 2555, จาก <http://www.sme.go.th/SiteCollectionDocument.pdf>
- ถาวร สิกขโกศล. (2554). **แต่จิว: จีนกลุ่มน้อยที่ยิ่งใหญ่**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.
- ทวี วีระวงศ์เสรี. (2516). **สถานภาพทางกฎหมายของชาวจีนในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
 มหบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญยง ชื่นสุวิมล. (2551). **โบบีความเปลี่ยนแปลงของระบบครอบครัวชุมชนชาวไทยเชื้อสายจีนกับ
 ประวัติศาสตร์**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรพรรณ จันทโรนานนท์. (2550). **วิถีจีน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น.
- ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2531). **บูรณาการแห่งชาติและการดำรงความเป็นจีน: บริบทของ
 ประวัติศาสตร์ภาคใต้. ใน รอยร้าวของสังคมไทย? บูรณาการกับปัญหาความมั่นคงของ
 ชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรสยามการพิมพ์.
- ยุพา วงศ์ไชย, กิตติพัฒน์ นนทปัทมคุลย์, และเล็ก สมบัติ. (2528). **ระบบสวัสดิการในประเทศไทย
 ข้อเสนอต่อสภาสตรีแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : สภาสตรีแห่งชาติ.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรวิทย์ โรมรัตน์พันธ์. (2548). **ทุนทางสังคม**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2530). **ความเชื่อทางศาสนาและพิธีกรรมของชุมชนจีน**. กรุงเทพฯ :
 สำนักพิมพ์พิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แสงอรุณ กนกพงศ์ชัย. (2550). **วิถีจีน – ไทยในสังคมสยาม**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.
- Boonsong Punyodan. (1971). **Chinese-Thai Differential Assimilation in Bangkok**. New
 York: Cornell University.
- Coughlin, R. (1960). **Double Identity: The Chinese in Modern Thailand**. Hong Kong : Hong Kong Press.
- Friedlander, W, A. (1968). **Introduction to Social Welfare**. New Jersey : Prentice-Hall.
- Landon, Kenneth. (1964). **The Chinese in Thailand**. Oxford : Oxford University Press.
- Skinner, W. G. (1957). **Chinese society in Thailand: An analytical history**. New York: Cornell
 University Press.



From Democratic Community to Strong Democracy: Experiences from three communities in Thailand

Ratthasirin Wangkanond*

Abstract

The author presents a study of the democratic community and an analysis of the relationship between democratic community and strong democracy at the national level by presenting three case studies of democratic communities. The democratic community was started at the grassroots level by rural people who are the majority of the country. The people in the community started to learn and exercise their rights to protect the natural resources and their way of life. As the people begin to socially engage in the community, they can reach further to the national level. The strengthening of the community and the people can then lead to political development in Thailand.

Keywords: Democratic Community/ People's Participation/ Social Engagement

Introduction

Globalization is the wave that emerged from the development of information technology and cooperation among countries during a liberalization period. This wave has created changes to business, industry, public and agricultural sectors. Moreover, globalization has increased the level of economic development of the countries within the region. And it also led to the relocation of industrial activity into the agriculture sphere. This created resource allocation problems between local people and outside investors in various areas. People's politics have begun after people had risen up to call for rights to participate in the decision making process. Government exercised power only to satisfy business interests in expanding capitalism without caring about the impact to the disadvantages. Consequently, inadequacy of representative democracy has pushed people's movements in many countries including Thailand. Other hand, it is also a political necessity at the grassroots level if they would like to protect their legitimate rights and benefits. (Seksan Prasertkul, 2009 : 92-93)

People gather together to form groups at the grassroots level because they believe the exercise of State Power is not legitimate. They, therefore, group together

* Lecturer, PhD. Department of Social Sciences, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University



with a large number of people to have enough power to negotiate with both the government and the business leaders. The way the people have formed into a group is actually according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, section 66 and 67¹ which state that the people have the right to conserve traditional culture and also to participate in utilizing local natural resources. At the beginning, the people's movement at the community level may focus only on their own problems and benefits. Nonetheless, the democratic community is the starting point of sustainable political development at the national level as they start to be aware of social responsibility. The author shows the lessons learned from the three communities which considered being democratic.

Democratic Community

Individual civic activity (participation) and the public association formed through civic activity (the community) call up two strikingly different worlds. The former is the world of autonomy, individualism, and agency; the latter is the world of sociability, community, and interaction. (Benjamin Barber, 2003 :155)

Community Organization is a method of community work originated in the 1940's in the United States; Community Organizations in the U.S found it helpful to distinguish their work from three other forms of community based strategies, namely advocacy, service delivery and community development. (Chuck Hirt, 2002: 59) The community organizations are the base of strong democracy in the United States Community as organizations are the mechanism for community members to take part in a variety of community activities.

Community organization is a combination of three things (chuck Hirt,2002: 59)

- 1) Building power through involving the constituency in identifying shared problems and the solutions to those problems they desire;
- 2) Identifying the people and structure that can make those solutions possible, enlisting those targets in the effort through negotiation, and using confrontation and pressure when needed; and
- 3) Building a community-based organization that is democratically controlled by a constituency can develop the capacity to take on further problems which embodies the will and the power of that constituency.

Democratic Community was defined as Grassroots engagement where people uncover, activate, and energize their community's own assets, take responsibility for their formal and informal decision-making process, and further their ability to work constructively with conflict and difference. (Peter Pennekamp and Anne Focke, 2013)

¹After the Coup d'état in May 2014, The Constitution B.E 2550 had been replaced by the Temporary Constitution.



The democratic environment of the communities had made the people live with a democratic way of life. However, the democratic communities in the Thai context are usually the communities in which people still depend on natural resources for living their lives. One of the objectives of people rising up is to make changes in government decision making.

Democratic Community and Strong Democracy

Political instability is a critical problem of democracy in Thailand as Thailand has experiences 18 interruptions of its democracy by the military. Corruption and misbehavior of politicians has been the excuse for the military to take control of the country. Thailand democracy therefore, sinks into the vicious cycle of recurring Coup D'état over many decades. The constitution has been redrafted repeatedly either to make the political system stronger or to improve a check and balance system; but the political instability remains. The focus, therefore, is upon the people as the root of the political system. As Gandhi said "People are the roots, the state is the fruit. If the roots are sweet, the fruits are bound to be sweet."

De Tocqueville explained that Democracy in the United States of America in 1831 to 1832 was created from bottom. During that period community had been the root of democracy in America. There was local autonomy, people's participation in public affairs and the relationship between local autonomy and active citizen. It can be concluded that in America local democracy precedes national democracy. (Thanes Chareonmuang, 2008:87-90 and Tocqueville, Alexis de, 2003)

Thanes Chareonmuang had compared democracy in the western countries with democracy in Thailand. The main factor which strengthened democracy in the Western Countries is that the democracy was started at the local level first before furthered to National Democracy. The stories in the Western were different from in the developing countries which lack of democracy development at the local level. Consequently, during the coup D'état when the parliament was dissolved, the constitution was torn apart; there is no protest from the localities.(Thanes Chareonmuang, 2008:87-90)

According to Anek Laothammatas (2002: 55-70) In the past, political intervention of army was judged as main problem of democracy in Thailand. The people, at that time, therefore, had come into the street to protest against an army and they had asked for democracy. Anyhow after less political intervention from army, especially after the Black May 1992 which is one of the political tragedies in Thailand, it seems like the army had tried to step away from politic. The spotlight, then, had been shifted from army to politicians and voters as the problems of



democracy. Up until now, Self-Government is the new approach to democracy. It is the approach that tries to change the people to become the citizen. It means the people are expected to be more responsible for the society and the public; and they should also have integrity, freedom, self-sufficient to solve the problems for the public.

Even in western countries, especially the United States which has been considered to be democratic prototype, regarding a study from Princeton University, using data from over 1,800 policy initiatives from 1981 to 2002, researchers Martin Gilens and Benjamin Page concluded that rich, well-connected individuals on the political scene now steer the direction of the country, regardless of, or even against the will of the majority of voters. American's political system has transformed from a democracy into an oligarchy, where power is wielded by wealth elites. (Ellen Brown, 2015) It is needed to engage the collective wisdom of people outside of government, rather than just relying. (Gavin Newsom and Lisa Dickey, 2013: xvi)

Actually the culture of democracy is a strong medium that ensures democracy's sustainability as much or more than political system can, and it thrives on the agency of citizens in their communities and neighborhood. (Peter Pennekamp and Anne Focke, 2013: 6)

In accordance with Creighton, public participate in the decision making process will benefit in different ways (2005: 18-19)

- 1) Improved quality of decisions
- 2) Minimizing cost and delay
- 3) Consensus Building
- 4) Avoiding worst-case confrontations
- 5) Maintaining credibility and legitimacy
- 6) Anticipating public concerns and attitudes
- 7) Developing civil society

According to Creighton, people's participations will be beneficial to decision making process of the State in various ways. At the community level, political participation can help the state to find a solution to the problem in time. As a result, there will be less conflict between the state and people in a community. Strong democracy is a democratic theory that advances the role of robust democratic citizenship over formal constitutional mechanisms, and is particularly attentive to civic participation, civic education, and a vibrant civil society. (Benjamin Barber, 2003) In strong democracy, people will have social awareness and sense of ownership to protect natural resources. Thai government believes that in order to strengthen the people, it needs to begin at the community level. The government, therefore, has tried to encourage people to participate in the decision making process



of the local government by supporting every community to set up community organizations. However, even thousands of communities were set up and affirmed by law, not many of them can be considered to be strong community.

Cases from Thai communities

Notwithstanding, The communities that were selected to present here were the communities that were incorporated and succeeded in encouraging their members to participate in community activities by using their own resources in order to find out solutions for the communities. The term democratic community in this paper defines as the community with high level of social engagement of citizen at the grassroots level and also with self-determination. The first two cases that were selected to present here are communities that were set up after the community had confronted with the invaders while the last case is hill tribe community that originally created the self-management programme and regulations to protect their communities from any development scheme.

1) Maerampueng Conservation Group

Maerampueng Subdistrict, Bangsapan District, Prachaupkirikhan Province is a district with full of resources. There are wetland areas which would be affected from the construction of Steel Industry in which settled to the area. After forming in to group, the local people had learned that they have rights to protect the community resources from the invasion of the industry. For them, the forest is not just a resource, but it is their lives, as the forest has been insinuated as a supermarket for the people in the community for a long period of time.

In accordance with the determination of the economic development council, the heavy industry including the steel industry was promoted. As the demand increase, the steel industry put the effort to settle the steel factory down in Bangsapan District, as it is a good location for logistics. Consequently, the people realized that if the steel industry is situated in their community, the way of life of the people within the community would be changed. The fishermen will not be able to catch fish as they usually did. Finally, the community vocation as the fishermen will be disappeared.

As the people are aware of the importance of natural resources, they had begun to ask for their rights to participate in the decision making process after the area is intruded. The area of the forest is about 1,870 Square Rai and it is a place where the people had earned their lives from the benefit of utilizing the resources. These forest resources are also the origin of Mackerel which is the most important product of Bangsapan District. Vast lands close to the sea were bought up and turned



into fields of steel factories, completed with deep-water ports and roads. Initially, pleased to be part of the development, the locals later became aware of the environmental disadvantages and started boycotting new industrial facilities. (<http://www.nationmultimedia.com/travel/When-the-neighbours-get-heavy-30183539.html>)

In 2006, the people in Bangsapan district started to organize a group after the owner of a small restaurant in the community was informed that the steel industry was coming into their community. He, therefore, started to inform other people in the community about this news. The group is extended after more people got this information. The members of the group came from various occupations such as fishermen, farmers, shopkeepers and small business owners. The people have an opportunity to exchange information and to delegate work during a meeting in every Saturday. Each member donated money to the group for the expenses. Some members were assigned to guard the forest because the investors of the Steel Industry tried to invade the forest area. As a result of the effort of the people, they have submitted a request for the cancellation of the land certificate which was issued by the Department of Land. Finally the people won and the land document was cancelled.

Maerampueng Conservation group have been working hard to find out necessary information to fight for their rights to protect the resources. Each member of the group was assigned a role play so that they have to find as much as information as they can, in order to predict the situation which might occurs in the future. The fighting of the group is based on the information and knowledge. They believed that media is a very important tool for acknowledge people, therefore they set up a community radio to exchange knowledge and information with the people in the community. They have been studied their rights and duties as a member of community and society, as the group wants the member to studied together to find out a best solution. Finally the National-Anti Corruption Commission (NACC) resolved to withdraw the Land Certificate which was issued illegally to the steel factory after the NACC received the petition from Maerampueng Conservation group. (http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRReU1qazBPRGs0TXc9PQ==)

We have learned that Maerampueng Conservation group was created from the awareness and consciousness of the people within the community. As the way of lives of the people are depended on the natural resources, therefore the member put all of their efforts for the protest in order to protect their lives and sustain the resources.



2) Khao Kooha Community Right School

Khao Kooha had been the origin of culture and wisdom of a community before the governor announced the rocky mountain to be stone resource for the industry in 1997 and the patent permit had been given to the owner of stone explosion industry during 1999-2009.

Consequently, the people in Kooha Mountain Area, Rattapoom District, Songkhla Province grouped together, after they were effected from the stone explosion of the Stone Explosion Industry. Most of the people in this area are the poultry farmers. The vibration of stone explosion causes their houses to be cracked and its noise also causes the duck not to deliver the eggs. They started to find out the way to stop the industry and finally found that the present constitution gives them rights to participate in the natural resource allocation of the community. Once they were aware of their rights and began to talk and exchange information and ideas, they had been studied related laws seriously especially the Information Act B.E.2540² which gives them right to access official information from any state agencies.

Khoocha Community Organization Council was set up according to the Community Organization Council Act 2008, as this act promotes the people to have an open forum to discuss and to participate in the public policy decision making process. The community organization council South Khooka had created the public space for the consultation and deliberation. The people in South Khooka Sub district and surrounding areas have grouped together and had created a knowledge and information sharing method by setting up a Community Right School to be the knowledge centre for the community. This group had used the mechanism of Community Organization Council for their operation.

At the school, the community members become the students. The students are really eager to learn about their rights and what will happen to their lives and community. They had been organized public forum for giving an opportunity to stakeholders in the community to express their demands and giving suggestions to propose to the local government. Moreover, the injured people had submitted a petition to the prime minister for restraining the patent permit of the stone explosion industry. In the petition, they stated about 1) the damage of the houses 2) the impacts on peoples' belongings 3) the impacts on health, mind and soul. 3) the impacts on

² According to this Act, section 4 "official information" means information in possession or control of a State agency, whether it is the information relating to the operation of the State or the information relating to a private individual;

"State agency" means a central administration, provincial administration, local administration, State enterprise, Government agency attached to the National Assembly, Court only in respect of the affairs unassociated with the trial and adjudication of cases, professional supervisory organization, independent agency of the State and such other agency as prescribed in the Ministerial Regulation;



their career 4) the impacts on the natural resources and the environment. They had also asked for a restudy of the EIA (Environmental Impact Assessment).

Khooha Community Right School is the beginning of the people in South Khooka Community and surrounding areas to know and to exercise their rights. They had learned to take part in the decision making process of the officials with authorities as they realized that the stone explosion could have an impact to their lives and communities. Finally, they became active members of the democratic society at the sub district level.

3) Maegi Sub district, Kunyuam District, Maehongson Province

Maegi sub district is the smallest sub district in Khunyuam District. Ninety percent of the people are the Karen Hill Tribe and all of them are Christian. Most of the people work as farmers, anyway, their products which are garlic and soy is not for sell but only for household consumption. As they follow sufficiency economy philosophy of the king, they rarely spend money. They usually consume what are produced within the community. Nevertheless, after they are affected by many external factors, Maegi community started the self-management programme in 1994.

A village headman from each village is responsible to call the villagers for a meeting. The sub-district regulations were legislated from this meeting. The meeting of the community is organized regularly every Sunday at the church after the pray. Moreover, every month the president of sub district and village heads will call for a formal meeting of people. The regulations were aimed to shape the behaviors of the villagers. One section of the regulations was to protect natural resources from the invaders, either the community's member or the people in nearby communities. These regulations have been approved by the community members who had participated in the meeting.

Consequently, the community is free from drug and crime as every member cooperates together to improves the quality of life of the people in the community. The leaders from every village in the sub district can work together harmonically. The philosophy of the community is that “before we ask for the right, we have to think of the duty.” In the decision making process, the group decisions are depended on the deliberation and consensus of the group. As such, the people also built networking relationship with the officials and the administrators.

Maegi is a good example of a community that every member had tried to participate in the management of their own resources. The people do not ask for help and support from the people with authorities but they start to help themselves first. They not only think about their rights but they also concern about their duties.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง

การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

	Mae Gi, Mae Hong Son Province	Maerampueng Conservation Group	KhaoKooha Community Right School
Characteristics of people in community	-hill tribe (Karen) People -Christian -farmers	-fishermen -small business owner	-farmers -small business owner
Originate of the group	Embodied naturally and affirmed by the Community Organization Council Act 2008	To confront with the invaders by exercising their right according to related laws.	Embodied according to the Community Organization Council Act 2008 to exercise their right to protect their way of life
Community strategies	- self-mangement programme - community regulations - networking	-information sharing and role play -radio broadcast -networking	-knowledge information sharing -networking
Community organization Resources	-leaders -community members	-leaders -community members -donation from members -external contribution	-leaders -community members -external contribution
Outcome	Community norm and culture to protect natural resources and their way of life	Land Certificate which was issued illegally to the steel factory was withdrawn	The patent permit for stone explosion was not renewed.

The table summarized the characteristics, originate, strategies, resources and outcomes of the three communities. Even each community is different in terms of either problems or strategies. All of them have the same mutual characteristic which is sense of ownership to the community. They therefore, worked hard and finally, these three communities came up with good outcome.



Conclusion

People's participation is one of the channels for the people to exercise their rights. The success of the democratic community, at first, came from the awareness of people in the community. This is the democracy at the sub district level of the grassroots people which is the starting points for people to learn democracy. It is a civic education in practice which can lead to the political stabilization and good governance at the local level first and will further to the national level consequently.

Even at present, after Coup D'état, the political situation in Thailand is considered to be undemocratic, at the sub district level, it is in the opposite direction, as the democracy at the grassroots level is still growing and also be strengthened. The people at the grassroots level exercise their rights to protect natural resources and their communities, solving their own problems and managing the communities without asking for any help or intervention of government officials or the local politicians. The achievement of these 3 case studies came from the people empowerment of the community itself. The democracy of the grassroots is the foundation of the democracy at the national level. The people who have high level of political participation are not easily dominated by the local elites, the local politicians or the government officials, and they will be free from the patronage system. The people power will be increased while the power of the state was decreased. Finally, vote buying will not be a success strategy for the political parties and politicians in Thailand anymore. The political party will have to change its' strategy to try to motivate people to vote for them by proposing attractive policies. Not only a result of the election result that will be changed but the behavior of the politicians will also be improved. As more people participate in the public policy decision-making process, it might be difficult for either politicians or civil servants to misbehave or corrupt as some of them usually did. The tendency of Coup D'état will also be reduced as the people are strong enough to protect their rights and their constitution. They also are strong enough to kick their representatives out of offices if they misbehave or corruption cases were found. The patronage system which encourages the government officials and the politicians to corrupt will also be eliminated. Even the democratic community was started from the rural people at the grassroots level who are the majority of the country. The strengthening of the community and the people can lead to the political development in Thailand as a member of ASEAN Community and a member of the world society.



References

- Barber, Benjamin. (2003). **Strong Democracy**. CA: University of California Press.
- Brown, Ellen (2015). **How America Became an Oligarchy**. Published on Monday April 06, 2015 by Common Dreams.
- Chareonmuang, Thanet (2008). **Strong Citizenship**. Bangkok: Viphasa.
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550
- Creighton, James L. (2005). **The Public Participation Handbook : making better decision through citizen involvement**. 1st ed., CA : Jossey-Bass.
- Hirt, Chuck. (August, 2002). **Community Organizing in Citizen Participation Handbook, People's Voice Project**. International Centre for Policy Studies. Kyiv Ukraine.
- Kingsbury, Damien. (2007). **Political Development**. NY : Routledge.
- Laothamatas, Anek. (1996). **A Tale of Two Democracies : Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand**.
- Laothamatas, Anek. (2002). **People's Politics**. 3rd ed. Bangkok : Kobfai.
- Newsom, Gavin and Dickey, Lisa (2013). **Citizenville**. NY: Penguin Books.
- Pennekamp, Peter and Focke, Anne (2013). **Philanthropy and the Regeneration of Community Democracy**. Kettering Foundation
- Prasertkul, Seksan. (2009). **People's Politics in Thai Democracy**. Bangkok: Viphasa.
- Sribua-iam, Khanongnit et al. (2002). **Guideline to Promotion in Participatory Democracy through the 1997 Constitution of Thailand : Problems, Obstacles and Resolutions**. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Tocqueville, Alexis de. (2003). **Democracy in America**. London: Penguin Books.
- http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRReU1qazBPRGs0TXc9PQ Retrieved on March 17, 2015
- <http://www.nationmultimedia.com/travel/When-the-neighbours-get-heavy-30183539.html> Retrieved on March 4, 2015



ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมแนวใหม่: ศึกษากรณีเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์

สังกมา สารวัตร*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่ออธิบายพัฒนาการว่าเหตุใดจึงเกิดการกระทำรวมหมู่ของผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ในลักษณะของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม โดยเลือกศึกษาเฉพาะกรณีคือ "เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์แห่งประเทศไทย" ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2557 ผลการศึกษาพบว่า นโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้ติดเชื้อ ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การรังเกียจเคียดแค้น และการตีตรา ในด้านการพัฒนาองค์กรผู้ติดเชื้อสามารถร่วมมือในการสร้างเครือข่ายร่วมกับภาคีพันธมิตรระดมทรัพยากรและผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหว ทั้งความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชน(NGO)นักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศในลักษณะข้ามชาติ องค์กรที่อิสระจากรัฐ ข้าราชการและพรรคการเมืองเข้าร่วมกระทำการรวมหมู่ การหนุนเสริมอย่างต่อเนื่อง โดยการจัดการประชุมเรียกร้องที่มีกรอบโครงการการเมือง(political project)ชัดเจน การสร้างกระบวนการเรียนรู้ภายในที่ได้ผล ซึ่งแปรความเดือดร้อนเป็นการกระทำรวมหมู่ได้ ปฏิบัติการการต่อสู้ได้เริ่มจากการสร้างแรงจูงใจให้กับสมาชิก ให้เข้าร่วมการเคลื่อนไหว พัฒนากลุ่มให้มีสมาชิกเพิ่มมากขึ้นขนาดใหญ่ขึ้น ควบคู่ไปกับการสร้างเครือข่ายแนวร่วมทั้งในและต่างประเทศเพื่อสร้างพลังอำนาจในการต่อรองกดดันต่อรัฐบาล และบริษัทอุตสาหกรรมยาข้ามชาติ และเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนและประชาคมโลก โดยอาศัยความร่วมมือจากสื่อมวลชน ทั้งหมดพบว่า จุดหมายของขบวนการมีลักษณะมากไปกว่าการเรียกร้องให้แก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าเรื่องการเข้าถึงยาต้านไวรัสเอดส์ของกลุ่มพวกตน แต่ได้สร้างศักยภาพผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในเครือข่ายอื่นๆ และสร้างข้อถกเถียงต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ข้อเรียกร้องระดับสากลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่ใช้แนวการวิเคราะห์ขบวนการทางสังคมในการศึกษา “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ปฏิบัติการและการระดมทรัพยากร ” สำหรับการศึกษาได้ใช้กรอบของนักวิชาการสายระดมทรัพยากรที่เป็นฐานคิดของขบวนการเคลื่อนไหว เพื่อให้เห็นการทำงานสร้างเครือข่ายของผู้ติดเชื้อ และในส่วนท้ายได้นำเสนอกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษาข้างต้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาเพื่อแสดงให้เห็นถึงที่มา ความสำคัญของปัญหาและประโยชน์ทางวิชาการที่จะได้รับจาก

* นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรระดับคุณวุฒิบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

การศึกษานี้ตัวอย่างดังกล่าว อันจะนำมาสู่การขยายขอบเขตและอุดช่องว่างทางวิชาการด้าน
รัฐศาสตร์ของไทย

คำสำคัญ: ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม/ แนวการวิเคราะห์ขบวนการทางสังคม/ การระดม
ทรัพยากรทุนทางสังคม/ เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี

New Social Movement: A Case Study of Thai Network of People Living with HIV/AIDS

Sangkama Sarawat*

Abstract

The aim of this dissertation is to study how and why the people living with HIV/AIDS could work and create a network that functions in a manner of the New Social Movement. It investigates the case study of the network of the people living with HIV/AIDS in Thailand from 1997-2014. These dissertations also focuses on the formulation of the movement's strategies, political bargaining which was related to democracy and democratic practices both inside and outside their movement. This dissertation found that the Thai government's policy on these people led to human right violation, hatred against them, and social stigmatization. The researcher uses the concept "Resource Mobilization Theory". It is found that these people worked together to create an identity for political bargaining. They were completed for public and policy recognition, through the National Health Bill, Compulsory Licensing (CL) and protest against Free Trade Area (FTA) agreement. They also tried to re-identity new right, building HIV/AIDS network and decentralization of power that extended to local levels for decision making and participation.

State health policy put an emphasis on epidemiology, but overlooked social justice and a partnership between state and business in compulsory licensing drugs. It gave more people an access to medical service treatment. This framework reflected a negotiation and bargaining procedure between state and the movement in obtaining state welfare.

* Ph.D. Student (Political Science), Chulalongkorn University.



The movement was operated beyond social class, bargaining for their own interests based on their identity. It was recognized in public sphere even though their movement operated from the margins. Their strength emerged from coalition with multiple parties and organizations from within and outside. They were able to create a network and partnership in mobilizing resources and participants both from NGOs, and scholars from both local and abroad.

They were able to connect social force networks of national and international levels with evidence-based knowledge such as public health care, international law, basic rights that extend beyond drug issue and the right to access other state welfare services.

Keywords: Social movement/ Resource Mobilization Approach/ Thai Network of People

Living with HIV/AIDS

บทนำ

เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์แห่งประเทศไทย เป็นเครือข่ายที่ได้รับการยอมรับจากภาคประชาสังคมทั้งในและต่างประเทศว่าเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ความสำเร็จเป็นรูปธรรมปรากฏทั้งในมิติการประสานพลังทำงานร่วมกันของผู้ติดเชื้อ การผลักดันขับเคลื่อนในการเข้าถึงยาและการรักษาด้วยยาต้านไวรัส การพัฒนานโยบายสุขภาพและบริการสาธารณสุขที่อยู่บนฐานการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การที่เป็นภาคประชาชนระดับแนวหน้าในการเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันนโยบายด้านการปฏิรูปการเมืองและสังคม ซึ่งผลของการเคลื่อนไหวดังกล่าวส่งผลต่อการปรับสัมพันธภาพเชิงอำนาจกับรัฐในแง่ของนโยบาย คือ การขอรวมยาต้านไวรัสไว้ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือสามสิบบาทรักษาทุกโรค ที่ประสบความสำเร็จโดยรัฐบาลตอบรับอนุมัติในปี พ.ศ.2548 การเคลื่อนไหวเสนอรัฐบาลใน ปี พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2550 ผลักดันมาตรการยืดหยุ่นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาตามที่ประชุมสมาชิกองค์การการค้าโลกที่กรุงโดฮาได้กำหนด “การใช้สิทธิตามสิทธิบัตร” (Compulsory Licensing: CL) เพื่อให้อำนาจแก่ประเทศสมาชิกในการผลิตหรือนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาซื้อสามัญที่ติดสิทธิบัตรได้หากเกิดความจำเป็นเร่งด่วนหรือเกิดวิกฤติด้านสาธารณสุขขึ้น การคัดค้านการทาข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา และ ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย-ยุโรป เพื่อสกัดไม่ให้ขยายการคุ้มครองด้านสิทธิบัตรแก่บริษัทยาข้ามชาติ

ในแง่ปฏิบัติการได้สร้างอำนาจรับรองในพื้นที่กระบวนการยุติธรรม เช่น ดำเนินการฟ้องร้องในศาลไทยเพื่อถอนสิทธิบัตรบริษัทยาข้ามชาติ กรณียาต้านไวรัสเอชไอวีตัวหนึ่ง คือ ยาดีดี



ไอ (ddI) ของบริษัทบีเอ็มเอส (Bristol Myers Squibb company: BMS) ที่มีการจดสิทธิบัตรยาดีดีไอ โดย มิชอบ รวมทั้งยังเคลื่อนไหวย้ายพื้นที่ในการต่อรองอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และปี พ.ศ.2550 ที่เรียกร้องพื้นที่ให้กับภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมการตัดสินใจ นอกจากนี้ในต่างประเทศ ไทยได้รับเสียงชื่นชมที่ไทยได้แสดงให้เห็นถึงสิทธิของการมีชีวิตของประชาชนอยู่เหนือผลประโยชน์การค้า บริษัทฯ คำนึงแบบยอมลดราคาลงมากกว่าร้อยละ 70 ให้กับทุกประเทศและอุตสาหกรรมยาชื่อสามัญมีแรงจูงใจที่จะผลิตเพื่อแข่งขันให้ยาที่มีราคายิ่งถูกลงเพราะมองเห็นตลาดทั้งองค์การอนามัยโลก นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด นิตยสาร Lancet วารสารการแพทย์ชั้นนำยังให้การยอมรับบทบาทการเคลื่อนไหวก้าวหน้าของผู้คิดเชื่อว่าประสบความสำเร็จในการต่อสู้กับบริษัทข้ามชาติ อีกทั้งยังเป็นแรงบันดาลใจให้เครือข่ายในประเทศอื่นปฏิบัติตามในการต่อสู้ด้วยการประกาศ CL อาทิ ประเทศ อาทิ บราซิล ได้ประกาศบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยาต้านไวรัสเอดส์ (CL) ของบริษัท เมิร์ก แอนด์ โค. ینگค์ โดยหันไปสั่งซื้อยาในชื่อสามัญจากอินเดียแทน หลังจากเมิร์กปฏิเสธที่จะขายยาเอฟาไวเรนซ์ในราคาที่ได้อำนาจให้แก่ประเทศไทย รวมทั้งร่วมเคลื่อนไหวกับเครือข่ายภาคประชาชนในแอฟริกาใต้ บราซิล อินเดีย ต่อสู้เรื่องการเข้าถึงยาจากเป็นพื้นฐาน (Reuters, 2007; Stewart, 2005; Gerhardsen, 2007) การเคลื่อนไหวดังกล่าว เสนอให้มีการใช้ตามสิทธิบัตร หรือ ซีแอล (CL) ตามที่ระบุในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ตามข้อตกลงกับองค์การการค้าโลกเพื่อการเข้าถึงยาและบริการสุขภาพที่จำเป็นโดยผลงานที่เป็นที่ประจักษ์และได้รับการยอมรับทั้งจากองค์การอนามัยโลก และนานาชาติ คือการต่อสู้ พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรียกร้องให้มีการจัดสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นบนฐานของการเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีความก้าวหน้าสำคัญในหลายด้าน ส่วนใหญ่เกิดจากการผลักดันของภาคประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารทั้งในระดับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและในระดับจังหวัด ส่งผลให้การรักษารอบคอบแม้แต่โรคค่าใช้จ่ายสูง ไม่ว่าจะเป็นเอชไอวี ไตวายเรื้อรัง มะเร็ง และผ่าตัดหัวใจ เป็นต้น โดยมีกลไกสำคัญคือการต่อรองราคา ยา ที่ทำให้ผู้ป่วยเข้าถึงการรักษา ขณะเดียวกันยังมีระบบเยียวยาความเสียหายกรณีได้รับผลกระทบจากการรักษา ตาม ม.41 พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ.2545 นับเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการดูแลด้านการรักษาพยาบาลให้กับคนทั้งประเทศ (จอห์น อิงก์ฮอร์น, 2558) ซึ่งไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรกๆ ในโลกที่คนไข้ได้สิทธิอย่างกว้างขวาง แม้กระทั่งนักวิชาการอย่างอมมาตยา เซน ชื่นชมว่าเป็นการจัดสรรบริการสุขภาพพื้นฐานที่มีคุณภาพดีกว่าธรรมดา และในราคาที่ต่ำมาก (Sen, 2015)

ด้วยเหตุผลความสำคัญดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาปฏิบัติการประชาธิปไตยของเครือข่ายผู้คิดเชื่อฯ ในฐานะที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวก้าวหน้าทางสังคมที่เป็นพลังประชาธิปไตยทั้งในแง่

ที่ผู้กระทำการ ตระหนักถึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง การแสดงออกถึง การกระทำการรวมหมู่ รวมทั้งการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายการเมืองและฝ่ายกำหนดนโยบาย ปฏิบัติการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นการที่คนตัวเล็กๆ ในสังคมที่ถูกมองว่าเป็นผู้ป่วยโรคร้ายน่า สะพรึงกลัว เป็นภาระของสังคม และเป็นบุคคลที่ไร้ค่าแม้กระทั่งจากสายตากคนในครอบครัว แต่การ รวมตัวของผู้คิดเชื่อกลับเปิดมุมมองให้เห็นปัญหาของระบอบประชาธิปไตยที่ขาดความเท่าเทียม การจัดหาสวัสดิการของรัฐที่ผู้คิดเชื่อได้มองเห็นปัญหาหากเง้าเหล่านี้ และได้กำหนดยุทธศาสตร์ การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประเด็นปัญหาของตัวเอง จากบุคคลที่มีค่าเป็นศูนย์ ไร้คุณค่า ตัวตน (นิวัตร สุวรรณพัฒนา และคณะ, 2551) แต่สามารถกลายเป็นพลังเครือข่ายภาคประชาชนระดับแนว หน้าของประเทศไทย ได้ในที่สุด นานาชาติเองต่างก็ยอมรับความสำเร็จที่สามารถลดอัตราผู้คิดเชื่อ ลงได้อย่างรวดเร็วนับแต่กลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา (Lyttleton, 2000; UNDP, 2004)

กรอบแนวคิด

ทฤษฎีการระดมทรัพยากร เป็นทฤษฎีหนึ่งใน ทฤษฎีว่าด้วยการวิเคราะห์ขบวนการทาง สังคม โดยเป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 อันเป็นช่วงที่เกิดขบวนการทางสังคมใน ลักษณะที่ลุกขึ้นมาท้าทายสภาพสังคมที่ดำรงอยู่ เช่น ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิพลเมือง ขบวนการต่อต้านสงคราม ขบวนการสิ่งแวดล้อม ทำให้การวิเคราะห์ขบวนการทางสังคมในแง่มุม จิตวิทยาที่เป็นลักษณะของการอธิบายขบวนการทางสังคมในแง่ทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ (Collective Behavior Theory) เสื่อมความนิยมลง การนิยามความหมายขบวนการทางสังคมจึงอยู่ บนมิติของการเมือง ที่มองขบวนการทางสังคมในฐานะการกระทำรวมหมู่ที่มีเหตุผล (rational) โดย นักทฤษฎีการระดมทรัพยากรให้ความหมายของขบวนการทางสังคมว่า คือ ชุดความเห็นหรือความ เชื่อของกลุ่มผู้คนที่น่าเสนอเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการเปลี่ยนแปลงมิติบางอย่างของโครงสร้าง ทางสังคม และ/หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งการกระจายผลประโยชน์ของสังคม ซึ่งเป็นการนิยามขบวนการ ทางสังคมที่คล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันตรงที่พิจารณาว่า หน้าที่สำคัญของกลุ่ม คือ การรวบรวมผลประโยชน์ และการใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือต่อรอง ปกป้องผลประโยชน์ นอกจากนี้ ยังมองขบวนการทางสังคมในฐานะตัวกระทำการทางสังคมที่มุ่งเปลี่ยนสัมพันธภาพอำนาจเดิมที่ลง รากปักฐานอยู่ในสถาบันทางสังคม (anti-establishment) ด้วยเช่นกัน โดยความแตกต่างระหว่าง ทฤษฎีการระดมทรัพยากรและกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันคือ ทฤษฎีการระดมทรัพยากร ทางสังคม มองขบวนการทางสังคมว่ามีพื้นที่อยู่ตรงชายขอบหรือนอกระบบการเมืองปกติ ในขณะที่ กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันกระทำการอยู่ภายใต้การเมืองปกติ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552)



ฐานคิดของทฤษฎีการระดมทรัพยากรเกิดจากการตั้งคำถามว่า เหตุใดขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านจึงเกิดขึ้นบางพื้นที่ และการรวมกลุ่มของผู้คนยังเกิดขึ้นในช่วงบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง ในบางลักษณะ เท่านั้น โดยหัวใจสำคัญของทฤษฎีการระดมทรัพยากร คือ การอธิบายการเกิด และการพัฒนาขบวนการทางสังคมไปสู่ความเข้มแข็ง ตลอดจนความสำเร็จของขบวนการทางสังคมด้วย “เงื่อนไขที่เพียงพอ (sufficiency condition)” นั่นคือ โดยมีรายละเอียดขององค์ประกอบที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้(ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552)

1.องค์การเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement Organization-SMO) เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญประการแรก เพื่อทำหน้าที่ให้บรรลุดูจุดหมายของขบวนการ โดยมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการระดมคนและทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากรให้กับกิจกรรมการเคลื่อนไหวของขบวนการ ทำการแข่งขันกับองค์กรอื่นๆ เพื่อแย่งชิงทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการปรับเป้าหมายและยุทธวิธีให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อการดำรงอยู่ต่อไปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม

2.การระดมทรัพยากร เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายได้ โดยผู้ที่เป็นเจ้าของและครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับองค์การเคลื่อนไหวทางสังคม คือ บัณฑิตบุคคล และกลุ่มองค์กรต่างๆในสังคม ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายมิติ ได้แก่ สมาชิกผู้ร่วมจุดหมายเดียวกัน (adherent) สมาชิกผู้สนับสนุน (constituent) สาธารณชนผู้เฝ้ามอง (bystander public) ฝ่ายตรงกันข้าม (opponent) ทั้งนี้ การแบ่งประเภทผู้ถือครองทรัพยากรสำหรับองค์การเคลื่อนไหวทางสังคมออกเป็นประเภทต่างๆก็เพื่อเชื่อมโยงไปสู่การวิเคราะห์กระบวนการระดมทรัพยากรขององค์การเคลื่อนไหวทางสังคม เนื่องจากความเกี่ยวข้องของผู้ถือครองทรัพยากรประเภทต่างๆ กับองค์การเคลื่อนไหวทางสังคม คือ เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ขบวนการทางสังคมสามารถพัฒนา เติบโตหรือในทางตรงข้าม นำไปสู่การถดถอยและความล้มเหลวได้

3.ยุทธวิธีการเคลื่อนไหว วิธีหลักในการเคลื่อนไหวเพื่อบรรลุดูจุดหมาย เป้าประสงค์ ผลประโยชน์หรือความต้องการของขบวนการทางสังคม คือ การใช้การกระทำรวมหมู่ (collective action) ด้วยยุทธวิธีขัดขวางระบบปกติ อันได้แก่ การกระทำการระดมมวลชนและผู้สนับสนุน (mass mobilization) การสร้างอัตลักษณ์ร่วม (collective identity) ของผู้คนในขบวนการหรือการสร้างเหตุการณ์การชุมนุมประท้วง ฯลฯ ซึ่งการสร้างอำนาจและอิทธิพลผ่านวิธีการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นนอกพื้นที่และช่องทางระบบการเมืองปกติ และมีลักษณะการเคลื่อนไหวที่ขัดแย้งกับโครงสร้างสถาบันที่ฝังรากปักฐานในสังคม ดังนั้น ฐานทรัพยากรสำหรับการเคลื่อนไหวจึงอยู่ที่การระดมคน เพราะขบวนการทางสังคมไม่สามารถเข้าถึง ครอบครอง และใช้ประโยชน์ทรัพยากรในระบบการเมืองปกติ

ทั้งนี้ ทฤษฎีการระดมทรัพยากร มีองค์ประกอบหลักที่ใช้ในการอธิบายการกระทำรวมหมู่จาก การคำนวณผลได้ผลเสียของการมีส่วนร่วมของปัจเจกชนเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ และ ปัจเจกชนมีความสามารถที่จะพิจารณาว่าควรจะใช้ยุทธวิธีใดในการรวมหมู่ท่ามกลางโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่ดำรงอยู่ โดยมีผู้ประกอบการของขบวนการเคลื่อนไหว เป็นผู้ที่แปรเปลี่ยนความเดือดร้อนที่มีอยู่ทั่วไปในสังคม ให้ประสานเป็นจุดประสงค์เดียวกันของขบวนการ มีความรู้ เงิน แรงงาน ความเป็นปึกแผ่น (solidarity) และความชอบธรรม (legitimacy) เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะทำให้ขบวนการสามารถที่จะสร้างองค์กรและควมมีประสิทธิภาพในการต่อสู้เพื่อบรรลุเป้าหมายได้

ในงานของ McCarthy และ Zald (1977) ใน *Resources Mobilization and Social Movements* ได้สรุปกรอบที่จะนามาอธิบายเครือข่ายผู้คิดเชื่อในประเด็นต่อไปนี้ กล่าวคือ การอธิบายการเกิดและการพัฒนาขบวนการทางสังคม หากจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขที่เพียงพอ ในที่นี้ ก็คือ เงื่อนไขด้าน “องค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคม” (Social Movement Organization) และกระบวนการระดมทรัพยากร ซึ่งจะสามารถนามาอธิบายการเกิดขึ้นของเครือข่าย การพัฒนาการไปสู่ความเข้มแข็ง และความสำเร็จได้ ประเด็นแรก คือ เงื่อนไขด้านองค์กรการเคลื่อนไหวทางสังคมที่จะเข้ามาทำหน้าที่รวบรวมทรัพยากร ซึ่งหมายถึงองค์กรเครือข่ายผู้คิดเชื่อฯ นั่นเองที่เข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมผู้คิดเชื่อ องค์กรพัฒนาเอกชน เงิน และความสมานฉันท์ภายในกลุ่ม ประเด็นที่สอง คือ กระบวนการระดมทรัพยากร องค์กรจำเป็นต้องมีทรัพยากร คือ จำนวนบุคคลที่จะร่วมกระทำการรวมหมู่ให้มีพลัง และประเด็นที่สาม คือ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวในการกดดันรัฐบาล

ในการทบทวนงานชิ้นนี้จะทำให้สามารถเข้าใจเครือข่ายผู้คิดเชื่อในฐานะองค์กรที่มีความสำคัญต่อขบวนการ เพราะองค์กรทำให้เกิดการลดต้นทุนการมีส่วนร่วม องค์กรช่วยเพิ่มโอกาสของความสำเร็จมากกว่าที่ปัจเจกบุคคลจะสามารถทำได้ องค์กรของขบวนการทางสังคมสามารถระดมทรัพยากรที่หลากหลายได้ รวมทั้งมีทักษะความสามารถซึ่งปัจเจกบุคคลไม่มี (McCarthy and Zald, 1977) อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้เน้นการศึกษายุทธศาสตร์ภายในองค์กรเป็นหลัก ขณะที่การเคลื่อนไหวของเครือข่ายผู้คิดเชื่อฯ ได้เคลื่อนไหวไปไกลถึงระดับเวทีนานาชาติที่ต้องมีการประสานกับตัวแสดงหรือผู้กระทำการภายนอกเป็นจำนวนมาก ทำให้กรอบแนวคิดนี้ไม่เพียงพอที่จะใช้อธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างครบถ้วนครอบคลุม

ทั้งนี้ Joe Foweraker (1995) ได้สรุปไว้ใน *Theorising Social Movements* โดยกล่าวถึงชิ้นงานคลาสสิกของทฤษฎี RM ของ Mancur Olson เรื่อง “The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups” ที่สามารถนามาอธิบายได้ถึงสาเหตุที่ผู้คิดเชื่อในระดับปัจเจก



บุคคล รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอชไอวี/เอดส์ รวมทั้งนักวิชาการ ผู้สนับสนุนที่ไม่เกี่ยวข้อง โดยตรงว่า เหตุใดจึงตัดสินใจเข้าร่วมเคลื่อนไหวกับเครือข่ายผู้ติดเชื้อฯ โดยกรอบคิดนี้เสนอว่า ผู้เข้าร่วมกระทำการตัดสินใจบนฐานการคำนวณผลได้ผลเสียของการเข้ามีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล โดยให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลมีเหตุผล (rational) ปัจเจกชนจะเข้าร่วมการกระทำรวมหมู่ในบางสถานการณ์เนื่องจากมีสิ่งกระตุ้น สิ่งนั้นอาจจะเป็นการบังคับ การลงโทษ หรือการจูงใจ เช่น การตอบแทนพิเศษด้วยค่าจ้าง ฯลฯ สำหรับ Olson แล้ว การกระทำรวมหมู่ (collective action) จึงเกี่ยวข้องกับปัจจัย 2 ประการ คือ เหตุกระตุ้นร่วม (collective incentives) และเหตุกระตุ้นสำหรับปัจเจก (selective incentive) แม้ว่าเหตุกระตุ้นร่วมจะมีลักษณะที่ตอบสนองและเป็นเงื่อนไขร่วมกัน แต่เหตุกระตุ้นร่วมก็ไม่ใช่สิ่งที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกระทำรวมหมู่ (collective action)

สำนักทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure)

เป็นแนวคิดที่ ถือกำเนิดขึ้นท่ามกลางสภาวะการณ์สังคมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเท่าใดนัก เนื่องจากอัตลักษณ์ร่วมสำคัญที่สุดของสมาชิกใน เครือข่ายฯ ก็คือ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ทำให้ถูกสังคมตั้งข้อรังเกียจและถูกกีดกันให้ออกไปนอกวงการ รับรู้ของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคม การอาศัยทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) จึงจะทำให้สามารถอธิบายความสำเร็จของเครือข่ายได้อย่างสมเหตุสมผล เป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ได้มากยิ่งขึ้น ทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) ถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง (political process) ที่พัฒนามาจากทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ (Collective Behavior Theory) และทฤษฎีระดมทรัพยากร (Resource Mobilization Theory: RM) ในแง่ที่ว่าทฤษฎีระดมทรัพยากร ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านทรัพยากรและปัจจัยด้านองค์การการเคลื่อนไหว อันถือเป็นเรื่อง “ภายใน” ในอันที่จะสามารถระดมกำลังขับเคลื่อนสู่เป้าประสงค์ของขบวนการ แต่ทฤษฎีโครงสร้าง โอกาสทางการเมือง กลับให้ความสำคัญกับ “ปัจจัยภายนอก” โดยเฉพาะมิติด้านการเมือง และมิติ เชิงสถาบันที่เป็นทางการ ในอันที่จะกำหนดรูปแบบของขบวนการโดยชุดของข้อจำกัดและโอกาส ทางการเมือง เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงและเหตุการณ์ต่างๆ ที่สร้างความไร้เสถียรภาพทาง การเมือง มักจะเปิดโอกาสให้เกิดการปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจแบบใหม่ ซึ่งเผยให้เห็นถึง ช่องว่างที่ฝ่ายท้าทายจะสามารถเข้าไปช่วงชิงครองในสถาบันแห่งอำนาจที่เป็นทางการ ขณะที่ ทฤษฎีพฤติกรรมรวมหมู่ เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลโดยตรงต่อการประกอบสร้าง/ก่อรูปสัมพันธภาพทางอำนาจขึ้นใหม่ (reconstruction) จน นำไปสู่การก่อตัวรวมตัวของหมู่ชนอย่างฉับพลันทันด่วนเพื่อประท้วงเรียกร้องผลประโยชน์ของ

กลุ่มคน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อย่างภาวะสงคราม (state of war) การเปลี่ยนแปลงสู่สังคมอุตสาหกรรม (industrialization) การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง (urbanization) ล้วนส่งผลสะท้อนโดยตรงให้เกิดความสั่นคลอนสภาพดั้งเดิมของโครงสร้างทางสังคมที่ดำรงอยู่ และนำไปสู่ความตึงเครียดขัดข้องต่อกลุ่มทางสังคมที่คุ้นชินกับสภาพเดิม (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2552: 93-94) การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จึงนำไปสู่การเกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยตรง จริงอยู่ การเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมานี้ส่งผลต่อผู้คนให้เกิดรวมตัวกันเป็นขบวนการทางสังคม แต่สำหรับทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองแล้ว ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นเป็นแต่เพียงปัจจัยเกื้อหนุน หรือสถานะแวดล้อมอันส่งผลต่อการลุกขึ้นชุมนุมประท้วงทางอ้อมเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็เป็นแต่เพียงปัจจัยที่เอื้ออำนวย/อุปสรรคขัดขวางต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยเช่นกัน การให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง (political environment) ได้ส่งผลให้นักทฤษฎีสายกระบวนทางการเมืองแยกตัวออกจากสำนักทฤษฎีการระดมทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ การศึกษาที่ถือเป็นการแผ้วถางปูทางให้กับแนววิเคราะห์โครงสร้างโอกาสทางการเมือง ปรากฏให้เห็นได้ในงานของนักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน Doug McAdams (1982) โดยศึกษาปัจจัยสำคัญอันส่งผลให้เกิดการรวมตัวของปัจเจกบุคคลกระทำการทางการเมืองในลักษณะรวมหมู่ กรณีขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิพลเมืองของคนผิวสีในสหรัฐอเมริกา ช่วงทศวรรษ 1960-1970 จนได้มาซึ่งสิทธิพลเมืองอย่างเท่าเทียมกันกับพลเมืองร่วมชาติอื่นๆ ได้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จ/ล้มเหลวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ ได้แก่

1) ระดับความพร้อมด้านองค์กร (level of organization) ทั้งความพร้อมของแกนนำที่จะสามารถระดมทรัพยากรด้านต่างๆ จัดตั้งขบวนการ ชักนำผู้ทุกข์ร้อนในประเด็นเดียวกันให้เข้าร่วมต่อสู้กับขบวนการ ความพร้อมของสมาชิกที่ผ่านการคัดสรรผู้ที่มีความพร้อมที่จะร่วมต่อสู้อย่างเป็นกลุ่มก้อน ตลอดจนมีความเป็นเอกภาพอันเกิดจากแรงจูงใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมเคลื่อนไหวกับองค์กร

2) ระดับความพร้อมด้านจิตสำนึกในการลุกขึ้นต่อสู้ (level of insurgent consciousness) จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยการสร้างกระบวนการปลดปล่อยการรับรู้ร่วมกัน (cognitive liberation) เพื่อให้สมาชิกของขบวนการสำนึกถึงว่าระบบการเมืองที่ตนดำรงอยู่ขาดซึ่งความชอบธรรม จึงเป็นการเหมาะสมที่ลุกขึ้นเปลี่ยนแปลงสภาพดั้งเดิมไปสู่ระบบการเมืองเปิดที่ชอบธรรมมากขึ้น

3) โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) อันจะทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถระลึกรู้ได้ถึงตำแหน่งแหล่งที่อันของตนเองในระบบการเมือง ซึ่ง



ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงโอกาสทางการเมืองของกลุ่มคนในทางที่เอื้ออำนวย/เป็นอุปสรรคขัดขวางความสำเร็จ/ล้มเหลวของขบวนการทางสังคม

ประกาศ ปิ่นตบแต่ง (2552) ได้สรุปรวบรวมและวิเคราะห์ "ตัวชี้วัดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง" เพื่อใช้ประเมินความเป็นไปได้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ไว้ที่น่าสนใจว่า ตัวชี้วัดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในลักษณะกว้างๆ ของ Sidney Tarrow (1991; 1999 อ้างใน ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2552: 101-102) ประกอบด้วย 1) ระดับการเปิด/ปิดของระบบการเมือง (degree of openness/closure of polity) 2) เสถียรภาพ/ความไร้เสถียรภาพของระเบียบทาง

การเมือง (stability/instability of political alignments) 3) การมี/ไม่มีพันธมิตรและกลุ่มสนับสนุน (presence/absence of allies and support groups) 4) ความแตกแยกในหมู่นักชนชั้นนา หรือความอดกลั้น/ไม่อดกลั้นของชนชั้นนาต่อการเคลื่อนไหวประท้วงต่อต้าน (division within the elites or its tolerance/intolerance of protest) (ซึ่งต่อมาถูกพัฒนามาสู่โครงสร้างโอกาสระดับพื้นฐาน (fundamental opportunity) และโอกาสที่เกิดขึ้นฉับพลัน (immediate opportunity)) อย่างไรก็ตามงานของ Tarrow จะให้ความสำคัญกับ “ปัจจัยภายนอก” มากเสียจนกระทั่งมองว่าความสำเร็จ/ล้มเหลวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมจะถูกกำหนดจากชุดของข้อจำกัดและโอกาสทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ในแง่นี้จึงละเลยที่พิจารณาบทบาทของขบวนการในฐานะที่เป็นตัวกระทำการทางการเมืองด้วยตนเอง

จากการที่ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมทำให้พบว่าการศึกษาและทำความเข้าใจเครือข่ายผู้ติดเชื่อฯ จำเป็นต้องอาศัยมิติต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันเกิดเป็นปฏิสัมพันธ์ตั้งแต่การประเมินศักยภาพในองค์กร ปัจจัยแวดล้อมที่เป็นตัวกำหนดความเป็นไปได้ของความสำเร็จ/ล้มเหลว ความเข้มแข็ง/อ่อนแอขององค์กร และพลวัตภายในองค์กรจากการเปิดพื้นที่ให้บรรดาสมาชิกได้เข้าร่วมกำหนดนิยามปัญหาและแสวงหาแนวทางแก้ไข กล่าวได้ว่า ทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization Theory: RM) จะถูกใช้มาอธิบายศักยภาพของเครือข่ายผู้ติดเชื่อฯ ในการที่จะระดมสรรพกำลังด้านต่างๆ เพื่อเป็นแหล่งทรัพยากรขับเคลื่อนให้แก่องค์กร ขณะที่ ทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) ได้เผยให้เห็นห้วงจังหวะที่เปิดช่องว่างให้เครือข่ายผู้ติดเชื่อฯ มีโอกาสได้ท้าทายต่อระบบระเบียบการเมืองที่ดำรงอยู่ จนกระทั่งสามารถช่วงชิงความได้เปรียบในระบบการเมืองและระบบสังคมวัฒนธรรม นอกจากนี้ ทฤษฎีกรอบโครง (Framing Theory) ยังสามารถใช้อธิบายยุทธวิธีการต่อสู้ของเครือข่ายผู้ติดเชื่อฯ



กล่าวโดยสรุป แนวคิดข้างต้นจะสามารถนำมาอธิบายการเกิดขึ้นของเครือข่าย การพัฒนาการไปสู่ความเข้มแข็ง และความสำเร็จได้
ประเด็นแรก คือ เงื่อนไขด้านองค์การการเคลื่อนไหวทางสังคมที่จะเข้ามาทำหน้าที่รวบรวมทรัพยากร

ประเด็นที่สองคือ กระบวนการระดมทรัพยากร องค์การจำเป็นต้องมีทรัพยากร คือ จำนวนบุคคลที่จะร่วมกระทำการรวมหมู่ให้มีพลัง และประเด็นที่สาม คือ ยุทธวิธีการเคลื่อนไหวในการกดดันรัฐบาล จากนั้นจะนำโครงสร้างโอกาสทางการเมืองมาวิเคราะห์เงื่อนไขที่ทำให้การเคลื่อนไหวประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

พัฒนาการของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ในประเทศไทย

โดยเราจะแบ่งพัฒนาการออกเป็นทั้งหมด 4 ยุค โดยใช้เหตุการณ์สำคัญของเครือข่ายเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง

1. ยุครวมตัวเป็นเครือข่าย

จุดเริ่มต้นของการระบาดของเชื้อเอชไอวีในประเทศไทย เกิดขึ้นจากการพบผู้ติดเชื้อรายแรกในปี พ.ศ.2527 ณ โรงพยาบาลรามารักษ์ โดยผู้ติดเชื้อรายแรกเป็นชายรักเพศเดียวกัน วัย 28 ปี ที่รับเชื้อขณะอาศัยอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องนำเชื้อไปตรวจที่เมืองแอตแลนต้า ประเทศสหรัฐฯ ผลการตรวจยืนยันว่าติดเชื้อไวรัสเอดส์ (นิตยา ระวังพาล, 2538: 1) อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นภาครัฐยังไม่ได้ตื่นตัวกับปัญหามากนัก เนื่องจากมองว่าเป็นโรคที่เกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มชายรักชายเท่านั้น

จนกระทั่งปี พ.ศ.2530 ภาครัฐเริ่มหันมาให้ความสนใจ หลังจากผู้ติดเชื้อจากการรับบริจาคโลหิต คือ นายละอ้อน เสือคุ้ม ถูกปฏิเสธให้เข้าทำงาน และการเข้าบ้านถึง 32 ครั้ง (ไทยรัฐ, 2534) ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นมุ่งเน้นไปที่มิติเชิงเทคนิควิทยา และส่งผลให้การแก้ไขปัญหามิได้ถูกจุด เพราะไปมุ่งแก้ไขเชิงระบาดวิทยา (วิวัฒน์ โรจนพิทยากร, 2553:205) และไม่ได้มุ่งให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไป ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจ และความขัดแย้งขึ้นในชุมชนที่มีผู้ติดเชื้อ ดังเช่นกรณีการปิดทำการศูนย์บรรเทาใจ ที่เป็นศูนย์ช่วยเหลือผู้ติดเชื้อ ซึ่งทำหน้าที่ให้บริการที่พักชั่วคราวแก่ผู้ป่วย และให้คำปรึกษาแก่ผู้ติดเชื้อฯ รวมถึงสมาชิกในครอบครัว ซึ่งเป็นผลจากชาวบ้านในชุมชนมีการรวมตัวกันต่อต้านศูนย์ฯ มีการลอบวางระเบิดหน้าทำการศูนย์ฯ และมีการลอบยิง จนกระทั่งศูนย์ต้องปิดตัวลง (บางกอกโพสต์, 23 พฤษภาคม 2538) ที่สะท้อนให้เห็นการที่สังคมต่อต้านและแสดงความรังเกียจโรคเอดส์



นอกจากการกำหนดทิศทาง การแก้ปัญหาที่ผิดพลาดแล้ว ประเด็นสำคัญที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อกลุ่มผู้ติดเชื้อได้อย่างเหมาะสม คือ การไม่เต็มใจยอมรับการระบาดของเชื้อเอชไอวีในประเทศ ซึ่งมาจากเงื่อนไขทั้งทางการเมือง และเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าว เพราะบริบททางการเมืองในขณะนั้นเป็นรอยต่อของการเร่งรัดพัฒนาประเทศสู่การเป็นประเทศพัฒนา อุตสาหกรรมใหม่ ต่อเนื่องจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เข้าสู่ยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่รัฐเน้นนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างภาพพจน์ประเทศเพื่อดึงดูดการลงทุน และการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว โดยไม่ได้เน้นนโยบายลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การยอมรับว่า มีผู้ติดเชื้อเอชไอวีในประเทศไทยอาจทำลายภาพพจน์ของประเทศไทยจนกระทบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ ทำให้รัฐไทย “ปฏิเสธการมีอยู่ของผู้ติดเชื้อเอชไอวี” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2553)

ในช่วงปี พ.ศ.2530 นโยบายของภาครัฐต่อปัญหาผู้ติดเชื้อเอชไอวีได้เน้นไปที่การสร้าง ความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อหวังควบคุมการระบาดของโรค ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวิถีคิดของภาครัฐในมิติการปราบปราม คิดตามไล่จับ จนทำให้ผู้ติดเชื้อหวาดกลัว ไม่เข้ารับการรักษ และ การรังเกียจผู้ติดเชื้อ จึงเป็นการกีดกันผู้ติดเชื้อจากการแก้ไขปัญหา (exclusion) โดยเราสามารถสรุปการแก้ไขปัญหาของภาครัฐในช่วงดังกล่าวได้ออกเป็นประเด็นหลักๆ ดังนี้

1. การรณรงค์ให้ผู้คนในสังคมรู้จักกับเอชไอวี/เอดส์ผ่านสื่อมวลชนด้วยความหวาดกลัว

วิธีการนี้จะใช้มาตรการประชาสัมพันธ์ผ่านกรอบวาทกรรมว่า “เอดส์เป็นแล้วตายลูกเดียว” หรือ “มั่วเพิ่ม มั่วเพศ ติดเอดส์ถึงตาย” (พิศิษฐ์ คุ้มวโรตม์, 2545 : 17) ด้วยการนำเสนอภาพผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ในระยะสุดท้ายที่มีคัมพุงเต็มไปด้วยน้ำหนองไหล ตัวซูบซีดเหลือแต่กระดูก สีผิว คากดำ คუნ่าเวทนา วิธีการนี้กลายเป็น “สื่อสอนให้คนกลัวเอดส์” และนำไปสู่การเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อเอชไอวี ซึ่งการนำเสนอภาพลักษณะนี้อย่างต่อเนื่องได้ทำให้ผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์กลายเป็นบุคคลที่ “น่ารังเกียจ” (มารีดา , สัมภาษณ์ 3 มีนาคม 2555)

2. การออกกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานในภาครัฐ

นอกจากการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนประเภทต่างๆ แล้ว ภาครัฐยังมีเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการควบคุม และแก้ปัญหาของโรคเอชไอวี ซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่การควบคุมการระบาดของโรคได้สำเร็จ คือ กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานในภาครัฐ

- พระราชบัญญัติควบคุมโรคติดต่อ พ.ศ.2523
- พระราชบัญญัติควบคุมโรคติดต่อ พ.ศ.2523. โรคเอดส์ (เพิ่มเติม 1 พฤษภาคม พ.ศ.2528)
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ.2528 เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายจัดการกับผู้ติดเชื้อ



- พระราชบัญญัติ และกฎระเบียบเน้นการจัดการกับผู้ติดเชื้อด้วยวิธีการให้ผู้ติดเชื้อรายงานตัว การกักบริเวณ (ในกรณีจำเป็น)

- การออกกฎกระทรวงของกระทรวงมหาดไทยในการให้ผู้ติดเชื้อต้องมารายงานตัว ห้ามเดินทางข้ามพื้นที่ อำนาจการตรวจจับ ตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ ห้ามประกอบอาชีพบางประเภท รวมทั้งห้ามเข้าสถานที่บางแห่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ซึ่ง เป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

เมื่อผู้ติดเชื้อรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้รับการตอบสนอง การคุ้มครองสิทธิ และการแก้ไขปัญหาจากภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งอาจสะท้อนให้เห็นนัยยะสำคัญว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่อาจเป็นช่องทางรองรับกลุ่มที่ถูกเบียดขับตามชายขอบของสังคมได้ จึงนำไปสู่การก่อตั้งเครือข่ายผู้ติดเชื้อ โดยมีสภาภาคไทย และองค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุนการรวมกลุ่มของผู้ติดเชื้อเอชไอวีตามโรงพยาบาล ซึ่งเริ่มมีการรวมตัวอย่างเป็นทางการ ณ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 52 กลุ่มในปี พ.ศ.2538 จนกระทั่งเริ่มขยายเครือข่ายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศในปี 2540 เป็น 7 ภูมิภาค และมีจำนวนเครือข่ายย่อยทั่วประเทศประมาณ 400 กลุ่ม (ชนกร วังฐาน, สัมภาษณ์วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557) โดยปี 2556 มีจำนวนกลุ่มผู้ติดเชื้อทั่วประเทศจำนวน 1,047 กลุ่ม มีกลุ่มที่ดำเนินการศูนย์องค์รวม (ศูนย์บริการที่ผู้ติดเชื้อเข้าไปมีบทบาทเป็นผู้ร่วมให้บริการ) จำนวน 362 กลุ่ม

ในระยะแรกเริ่มของการก่อตั้งเครือข่ายผู้ติดเชื้อนั้น มีหน่วยงานจากหลายภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือ และสนับสนุนในการผลักดันให้เกิดเครือข่ายขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเราสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 ส่วนหลักๆ ดังนี้

(1) การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอชไอวี/เอดส์ ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ติดเชื้อเกี่ยวกับข้อมูล และประเด็นทางวิชาการในระยะแรก เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ขาดข้อมูลเกี่ยวกับเชื้อเอชไอวี ซึ่งการสนับสนุนดังกล่าวทำให้ผู้ติดเชื้อบางส่วนรับทราบข่าวจากรายการสถานีวิทยุท้องถิ่นที่องค์กรพัฒนาเอกชนทางานเผยแพร่ จึงได้ติดต่อขอข้อมูล และเดินทางเข้ามาขอร่วมกลุ่มกับทางองค์กรพัฒนาเอกชน

(2) การรวมกลุ่มของสมาชิกในพื้นที่ท้องถิ่น

กลุ่มเครือข่ายผู้ติดเชื้อภาคเหนือเป็นเครือข่ายแรกในระดับท้องถิ่นที่เริ่มออกมาเคลื่อนไหวเนื่องจากสมาชิกแต่ละคนผ่านประสบการณ์การเคลื่อนไหวต่อสู้มาอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นภาคที่มีการระบาดรุนแรง ผู้ติดเชื้อเสียชีวิตเป็นรายสัปดาห์สำหรับช่วงแรก ผู้ติดเชื้อเริ่มรวมตัวกันผ่านรูปแบบกลุ่มในระดับตำบล อาทิ เครือข่ายแรกในระดับตำบล คือ สานแสงสัมพันธ์ ที่พัฒนามาเป็น



เครือข่ายเชียงราย (เครือข่ายผู้ติดเชื้อจังหวัดเชียงราย, 2550) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้ติดเชื้อที่รวมตัวกันเองโดยไม่ได้อิงกับกลุ่มพื้นที่ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันด้วย เช่น กลุ่มเพื่อนวันจันทร์ ชมรมเพื่อนวันพุธ (ศูนย์ประสานงานเครือข่ายผู้ติดเชื้อภาคเหนือ)

(3) โรงพยาบาลสนับสนุนการรวมตัว

จากการเข้ากลุ่มตามโรงพยาบาล กลุ่มผู้ติดเชื้อจึงเริ่มมีความสนิทสนมกัน พี่เลี้ยงที่ส่วนใหญ่เป็นพยาบาลจะเสนอให้เลือกแกนนำกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในกลุ่มช่วยเหลือโดยมีฐานกลุ่มตามโรงพยาบาลชุมชนที่ผู้ติดเชื้อรวมตัวกันเป็นหลัก หรือตามกลุ่มย่อยในชุมชน และตามหมู่บ้านต่างๆ ซึ่งระดับกลุ่มจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และเชื่อมโยงไปยังผู้ติดเชื้อที่เป็นสมาชิกในเครือข่าย รวมทั้งผู้ติดเชื้อรายใหม่ด้วย อาทิ กรุงเทพมหานคร มีเครือข่ายผู้ติดเชื้อเริ่มต้นตามโรงพยาบาล

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะเชิงสังคมของผู้ติดเชื้อที่มารับยาในโรงพยาบาลที่ส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้มีฐานะสังคม เศรษฐกิจ หรือมีอำนาจต่อรองในสังคมมากนัก อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า ผู้มาคลินิกทุกคนจะเข้าปฏิบัติการกระทรวมหมู่ร่วมกับขบวนการทั้งหมด แต่การที่ผู้ติดเชื้อตัดสินใจเข้าร่วมกับขบวนการจะส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญต่อการรับยาต่อเนื่อง กาลังใจ และมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการในลำดับต่อไป (สนทนากลุ่มเครือข่ายภาคเหนือ, 7 ธันวาคม 2556) ทั้งนี้ การตัดสินใจเข้าร่วมในเครือข่ายของโรงพยาบาลเป็นการรวมตัวของกลุ่มย่อยจากนั้นจึงเริ่มขยายมาเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้พวกเขามีอำนาจต่อรองในการเรียกร้อง และปกป้องสิทธิของแต่ละกลุ่มเครือข่ายมากขึ้น ซึ่งยังเป็นการลดต้นทุนการเคลื่อนไหวของแต่ละกลุ่ม และสามารถอาศัยความร่วมมือดังกล่าวเพื่อแข่งขันกับองค์กรอื่นๆ ได้

2. ยุทธเรียกร้องสิทธิ

ในขณะนี้ ขบวนการเริ่มพบว่า มีปัญหาหลายประการในช่วงแรกที่ต้องเร่งรณรงค์แก้ไข คือ อัตราการเสียชีวิตของผู้ติดเชื้อจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว และการไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดูแลสุขภาพของตนเอง รวมถึงโรคติดเชื้อฉวยโอกาส และการป้องกันการกลับเป็นซ้ำ ดังนั้น เครือข่ายจึงได้เริ่มดำเนินงานแสวงหาการแก้ปัญหา โดยได้รับการสนับสนุน และความร่วมมือจาก องค์กรหมอไร้พรมแดน-เบลเยียม (เอ็มเอสเอฟ) และมูลนิธิเข้าถึงเอดส์ หรือ แอคเซส (โครงการเข้าถึงเอดส์ในขณะนั้น) ผ่านโครงการนำร่องเพื่อการรักษา และป้องกันโรคปอดอักเสบจากเชื้อพีซีพี ซึ่งขณะนั้นเป็นสาเหตุการเสียชีวิตอันดับต้นๆ ของผู้ติดเชื้อ โดยเรียกกันติดปากว่า “โครงการพีซีพี 100%” ด้วยการกำหนดให้ใช้ช่องทางของเครือข่าย ในการประสานงานสร้างความรู้



ความเข้าใจ พัฒนาทีมอาสาสมัครผู้ติดเชื้อที่เรียกกันสมัยนั้นว่า “หมอดินปล่า” ขึ้นมาเป็นกลไกในการฝึกอบรม เรื่องดังกล่าวให้กับผู้ติดเชื้อในพื้นที่ ดังที่สมาชิกเครือข่ายกล่าวไว้ว่า

“ คันปี 2541 ผมเริ่มเข้ามาเป็นแกนนำผู้ติดเชื้อฯ ช่วงนั้นเราไปร่วมงานศพเพื่อนแทบทุกวันตายเพราะไม่ได้รับยาป้องกันโรคปอดอักเสบพีซีพี ทั้งที่ยาป้องกันหาได้ในโรงพยาบาล ราคาไม่แพง เพียงเม็ดละ 50 สตางค์เท่านั้น แต่ผู้ติดเชื้อฯ ไม่สามารถเข้าถึงได้ และนั่นยังไม่รวมถึงการเข้าถึงยาต้านไวรัสเอชไอวี ที่แทบไม่ต้องนึกถึงในสถานการณ์ขณะนั้น นี่จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้พวกเราต้องลงมือทำงานกันอย่างจริงจัง ”

(สุคใจ ตะภา, สัมภาษณ์ 2 มิถุนายน 2556)

สิ่งที่น่าสนใจ คือ ในระยะแรกเริ่มของขบวนการยังมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และปัญหาของผู้ติดเชื้อ เพื่อใช้เป็นประเด็นในการเคลื่อนไหวต่อไป เช่น กรณีการประชุมสมัชชาเครือข่ายผู้ติดเชื้อครั้งที่ 2 ณ จังหวัดหนองคาย ในช่วงระยะแรกของการก่อตั้งเครือข่ายมีการใช้พื้นที่ของการประชุมระดับแกนนำ เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสภาพปัญหา จนกระทั่งได้ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ การเข้าไม่ถึงยารักษาโรค ซึ่งกลายมาเป็นรากฐานการเคลื่อนไหวของขบวนการ โดยพบว่า เพื่อนระดับแกนนำได้เริ่มทยอยเสียชีวิต และแกนนำที่พยายามรักษาสุขภาพก็กลับมีชีวิตอยู่ได้ไม่นาน เนื่องจากการเข้าไม่ถึงยารักษา ดังนั้น ปัญหาเอชไอวีจึงกลายเป็น “พื้นที่ในการเรียนรู้ปัญหาการละเมิดสิทธิ” เมื่อประสานกับการเรียนรู้ข้อมูลทางวิชาการใหม่ๆ จากเอ็นจีโอ นักวิชาการ นักเภสัชศาสตร์ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ อาทิ องค์กรหมอไร้พรมแดน ประเทศเบลเยียม จึงทำให้ขบวนการเกิดเครือข่ายการเรียนรู้ที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

จากการสร้างภาคีการทำงานร่วมกับเอ็นจีโอ นักวิชาการ นักเภสัชศาสตร์ และนักกฎหมาย ทำให้กลุ่มผู้ติดเชื้อพบว่า ยาต้านไวรัสเอชไอวีที่มีใช้ในประเทศไทย และมีราคาแพงประเภทหนึ่งคือ ยาดีดีไอ (DDI) ซึ่งมีกฎหมายสิทธิบัตรที่รื้อรรับให้ประเทศสามารถดำเนินการใช้มาตรการที่เรียกว่ามาตรการบังคับใช้สิทธิ (Compulsory Licensing - CL) หรือเรียกกันว่าซีแอล ซึ่งตามมาตรการนี้รัฐสามารถนำเข้ายาที่ติดสิทธิบัตรที่มีจำหน่ายในประเทศอื่นแต่ราคาถูกกว่าในประเทศเข้ามาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ อีกทั้งยังพบว่า มีมาตรา 51 ในพระราชบัญญัติสิทธิบัตรไทย ที่เป็นช่องทางกฎหมายในประเทศ ให้รัฐสามารถประกาศการใช้สิทธิตามสิทธิบัตร (Compulsory Licensing /CL) เพื่อใช้เป็นช่องทางในการผลิตยาต้านไวรัสในชื่อสามัญได้เองในประเทศไทย อันจะส่งผลให้ผู้ติดเชื้อสามารถเข้าถึงยาและการรักษาได้มากขึ้น (คณางค์ ไชยศิริ และคณะ, 2552)



ประเด็นการค้นพบดังกล่าวได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวที่สำคัญครั้งแรกของเครือข่ายผู้ติดเชื้อ คือ การชุมนุมคดีไอ ณ กระทรวงสาธารณสุข ในเดือนธันวาคม 2542 ซึ่งอยู่ในสมัยรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ โดยการชุมนุมประท้วงเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข 16 องค์กร มีผู้เข้าร่วมประมาณ 500 คน มีการใช้พื้นที่ชุมนุม บริเวณลานสนามหญ้าหน้าสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเวลา 3 วัน และมีการตั้งชื่อ เต็นท์ที่พักการชุมนุมว่าบ้านเลขที่ 51 ของหมู่บ้านคดีไอ พัฒนา เพื่อเรียกร้องให้ทางกระทรวงใช้ “มาตรการใช้สิทธิซีแอลหรือมาตรการใช้ สิทธิภาคบังคับ” กับยาดีดีไอ (ddi) ของ บริษัท บริสทอล ไมเยอร์สควิปปี้ (Bristol Myers Squibb / BMS) เนื่องจากการจดสิทธิบัตรยานี้ ไม่มีขั้นตอนการผลิต ที่สูงขึ้นตามหลักการของจดสิทธิบัตรแต่อย่างใด แต่กลับนำมาขายในประเทศไทยด้วยราคาสูงมาก

หลังจากนั้น การปฏิบัติการร่วมของผู้ติดเชื้อได้มีการไปยื่นหนังสือที่สถานทูต สหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย เพื่อขอจดหมายยืนยันว่า ทางสหรัฐจะไม่แทรกแซงถ้าประเทศไทยทำซีแอล แม้ว่าการเคลื่อนไหวในครั้งนั้นจะไม่สำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการก็ตาม ต่อมาในปี 2543 เครือข่ายผู้ติดเชื้อฯ จึงนำข้อมูลความไม่ชอบมาพากลต่างๆ ที่ค้นพบ ขึ้นเรื่องขอความช่วยเหลือต่อสหประชาชาติ จึงเกิดการตั้ง “คณะทำงานพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อ ยกเลิกสิทธิบัตรยาดีดีไอในประเทศไทย” เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ โดยมีการฟ้องร้องบริษัท บริสทอล ไมเยอร์ สควิปปี้ (BMS) เพื่อให้เพิกถอนสิทธิบัตรยาดีดีไอ ด้วยเหตุผลว่า การได้รับสิทธิบัตร ยาตัวนี้ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด และไม่ได้ถือเป็นขั้นตอนการคิดค้นประดิษฐ์ใหม่ (กระทรวง สาธารณสุข, สปสช, 2550) ทางรัฐบาลจึงตอบสนองข้อเรียกร้องนี้ในปี 2543 โดยกระทรวง สาธารณสุขประกาศไม่ใช้มาตรการใช้สิทธิตามสิทธิบัตร แต่กลับให้องค์การเภสัชกรรมเล็งการผลิตดีดีไอแบบเม็ด แต่ให้ผลิตดีดีไอแบบผงแทน ซึ่งไม่คิดเงื่อนไขสิทธิบัตรออกจำหน่าย

ต่อมาผู้ติดเชื้อเอชไอวี และองค์กรพันธมิตรได้เริ่มเคลื่อนไหวกดดันบริษัท BMS โดยการ ฟ้องร้องเพิกถอนสิทธิบัตรยาดีดีไอต่อ “ศาลทรัพย์สินทางปัญญา” โดยมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิ เข้าถึงเอสส์ และผู้ติดเชื้อเป็นโจทก์ ซึ่งการพิจารณาคดีใช้เวลายาวนาน คดียุติด้วยการที่ BMS เจริญ ขอลถอนการครอบครองสิทธิบัตร เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2547 เนื่องจากถูกกดดันด้วยการประณาม จากสังคมทั่วโลก ส่งผลให้ยาเม็ดดีดีไอไม่มีสิทธิบัตรในประเทศไทยอีกต่อไป ทำให้ค่าใช้จ่ายของ ผู้ป่วยที่ต้องจ่ายค่ายาเดือนละประมาณ 3,000 บาทลดลงเหลือไม่ถึง 900 บาทเท่านั้น ซึ่งความสำเร็จ ดังกล่าวมีผลอย่างมากต่อขบวนการ ดังที่สมาชิกเครือข่ายได้กล่าวว่า



“นี่คือคติแรกของโลกที่ยืนยันว่าผู้ป่วยและองค์กรที่เกี่ยวข้อง สามารถเป็น โจทก์ในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และยังเป็นตัวอย่างให้ต่างประเทศสามารถลุกขึ้นมาต่อสู้ในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาได้จากคดีคดีไอนี้เอง” (กมล อุปแก้ว, สัมภาษณ์ 20 ตุลาคม 2556)

ด้วยพลังการคัดค้านทางสังคมของเครือข่ายผู้ติดเชื้อฯ ทาให้บริษัทต้องทำการถอนการขอรับสิทธิบัตรไปเองในที่สุด เนื่องจากการเผยแพร่การค้าที่ไม่เป็นธรรม การเอาเปรียบของบริษัทเริ่มได้รับการนำเสนอออกไปในต่างประเทศ ซึ่งกระทบต่อภาพพจน์ทางการค้าของบริษัท ทางผู้บริหารจึงมองว่า ไม่คุ้มค่ากับผลเสียที่เกิดขึ้นกับการประกอบธุรกิจในอนาคต

สำหรับในยุคนี้ กรณีการต่อสู้ในประเด็นสิทธิบัตรสะท้อนให้เราเห็นว่า เครือข่ายผู้ติดเชื้อและองค์กรพันธมิตรเริ่มให้ความสำคัญกับรากฐานของปัญหาผู้ติดเชื้อในปัจจุบันอย่างชัดเจน และมีการวางกลยุทธ์ในการเคลื่อนไหวต่อต้านในเชิงเทคนิคทางกฎหมายผ่านองค์กรที่ปรึกษาที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งได้แสดงให้เห็นถึงการเริ่มตระหนักในสิทธิอันพึงมีพึงได้ของสมาชิกในเครือข่ายแล้ว รวมทั้งเป็นการขยายพื้นที่สู่ฐานะการเป็นผู้เสียหายในทางกฎหมายอีกด้วย

3.ยุคผลักดันนโยบาย และเข้าไปร่วมกับปฏิบัติการตามนโยบาย

ในยุคนี้ เครือข่ายเริ่มตระหนักว่า ขบวนการของคนจะเป็นฝ่ายตั้งรับ และตอบโต้ปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงฝ่ายเดียวมิได้อีกต่อไป หากแต่เครือข่ายจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มให้เกิดการผลักดันนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาในอนาคต และช่วยรักษาสีบทวิของสมาชิกผู้ติดเชื้อแทน ดังนั้น ขบวนการจึงต้องเคลื่อนไหวในลักษณะที่ Active ไม่ใช่ Passive อีกต่อไป

เครือข่ายเริ่มต้นจากการผลักดัน กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเกิดจากการริเริ่มของหลายฝ่าย ทั้งจากนักวิชาการ และองค์กรภาคประชาชน 12 เครือข่าย อาทิ เครือข่ายผู้พิการ เครือข่ายเกษตรทางเลือก เครือข่ายแรงงาน และเครือข่ายผู้หญิง ภายใต้ชื่อ “โครงการรณรงค์หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภาคประชาชน” ที่ได้ร่วมกันรณรงค์ผลักดันเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 ด้วยการรวบรวมรายชื่อประชาชน จำนวนมากกว่า 70,000 รายชื่อ เพื่อเสนอเป็นกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติฉบับประชาชน จนกระทั่งมีผลบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 สมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 ซึ่งความสำเร็จส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบริบททางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวที่ใกล้เคียงกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากทางเครือข่ายได้มีการประสานงานกับทุกพรรคการเมืองในขณะนั้น เพื่อให้ช่วยสนับสนุนกฎหมายฉบับภาคประชาชน ซึ่งพรรคไทยรักไทย ได้นำข้อเสนอไปเป็นนโยบายของพรรค และจัดทำเนื้อหากฎหมายที่ไม่แตกต่างจากของภาคประชาชน โดยเครือข่าย



ผู้ติดเชื้อเอชไอวียังได้มีส่วนในการทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการให้ข้อมูล การให้ความรู้ การให้คำปรึกษา และคุ้มครองสิทธิของกลุ่มผู้ติดเชื้ออีกด้วย

ทั้งนี้ กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีสาระสำคัญที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบหลักประกัน เช่น คณะกรรมการ และคณะกรรมการระดับจังหวัดขอให้เพิ่มสัดส่วนกรรมการประชาชนระดับชาติให้ครบทั้ง 9 ด้าน เสนอหลักสูตรพัฒนาและกระบวนการพัฒนาศักยภาพของประชาชน เพื่อเตรียมความพร้อมในการเป็นกรรมการในระดับต่างๆ ให้แก่ไขกฏระเบียบการคัดเลือกคณะกรรมการในระดับจังหวัด โดยให้ สปสช. สาขาจังหวัดนั้น ๆ ร่วมกับศูนย์ประสานงานหลักประกันสุขภาพประชาชน เป็นผู้จัดกระบวนการสรรหา

ประเด็นที่เครือข่ายพยายามเรียกร้องควบคู่กัน กับการผลักดันหรือคัดค้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักประกันสุขภาพก็คือ การคัดค้านข้อตกลงเขตการค้าเสรี โดยผลักดันให้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เสนอให้รัฐบาลทบทวนข้อตกลงเขตการค้าเสรีที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบบริการสุขภาพ เช่น ข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศญี่ปุ่นที่อนุญาตให้คนญี่ปุ่นมาใช้บริการ โดยเบิกงบประมาณจากระบบหลักประกันของประเทศญี่ปุ่น 70 % และการทำข้อตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐ ที่ไม่มีความชอบธรรมในที่ประชุมสองฝ่าย เนื่องจากฝ่ายสหรัฐมีตัวแทนจากสมาคมผู้ผลิต และวิญยาสหรัฐ ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากธุรกิจยาเข้าไปร่วมคณะ แต่ตัวแทนผู้จะได้รับผลกระทบจากภาคส่วนต่างๆ ของไทย รวมทั้งภาคประชาชน กลับไม่ได้รับเชิญให้เข้าไปร่วมการประชุม (จิราพร ลิ้มปานานนท์, สัมภาษณ์ 1 ตุลาคม พ.ศ.2555)

ในการคัดค้านข้อตกลงเขตการค้าเสรีของเครือข่ายผู้ติดเชื้อนั้น เราสามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วงหลักๆ คือ การคัดค้านการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐ และการคัดค้านการเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ยุโรป ดังนี้

(1) การคัดค้าน เอฟทีเอ ไทย-สหรัฐ หรือการประชุมเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรี ไทย - สหรัฐ รอบ 6 ซึ่งมีขึ้นที่ จ.เชียงใหม่ ในระหว่างวันที่ 9 - 13 ม.ค.2549 ผู้ชุมนุมประกอบด้วย เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ประเทศไทย เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค จ.ลาปาง สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายสลัมสี่ภาค สภาเครือข่ายองค์กรประชาชนแห่งประเทศไทย สมัชชาคนจน สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน เครือข่ายป่าชุมชนภาคใต้ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และองค์กรพันธมิตรแรงงานและกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนเครือข่ายโดยทั้งหมดรวมกลุ่มกันในนาม "เครือข่ายองค์กรประชาชนด้านการเปิดการค้าเสรีและแปรรูปประเทศไทย" โดยตัวแทนเครือข่ายองค์กรประชาชน

ด้านการเปิดการค้าเสรีและแปรรูปประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือผ่านนาย Scott Mansen รองกงสุลสหรัฐอเมริกาประจำ จ.เชียงใหม่ ถึงหัวหน้าคณะเจรจาเอฟทีเอ ของฝ่ายสหรัฐอเมริกา

(2) การคัดค้านการเจรจา FTA ไทย-สหภาพยุโรป รอบที่ 2 ระหว่างวันที่ 16-20 กันยายน 2556 ที่โรงแรมเลอเมอร์เดียน เชียงใหม่ ประเด็นที่ยุโรปเสนอ คือ ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับยา ซึ่งสหภาพยุโรปพยายามสอดแทรกเงื่อนไขให้ไทยเพิ่มมาตรฐานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเกินกว่าที่องค์การการค้าโลกกำหนดไว้ใน “ความตกลงทริปส์” (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs Agreement) หรือที่เรียกว่า “ทริปส์พลัส” (TRIPs-plus) ด้วยการขยายอายุการคุ้มครองสิทธิบัตรยา ผูกขาดข้อมูลทางยาหรือการขึ้นทะเบียนตำรับยา เพิ่มกรอบความคุ้มครองสิทธิบัตร แทรกแซงการจัดซื้อและจัดหายาของประเทศ เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและมาตรการผ่านแดนอย่างเข้มงวด และจำกัดการใช้มาตรการยืดหยุ่นในความตกลงทริปส์ขณะเดียวกัน ประเด็นสำคัญที่ทำให้เครือข่ายพันธมิตรคัดค้านกระบวนการเจรจา FTA ไทย-สหภาพยุโรป เนื่องจากไม่มีกระบวนการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกรอบการเจรจา FTA ไทย-สหภาพยุโรป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 190 แต่อย่างใด การไม่ทำประชาพิจารณ์ร่างกรอบการเจรจา ทำให้เกิดข้อสงสัยในเจตนาของรัฐบาล และหน่วยงานรัฐ เพราะนอกจากจะเสี่ยงต่อการขัดมาตรา 190 แล้ว ยังเป็นการปิดบังข้อมูลข่าวสาร ไม่ให้ประชาชนทั่วไปได้เห็นรายละเอียดของเนื้อหาการเจรจาทันที

ทั้งนี้ ในการณรงค์กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และการคัดค้านข้อตกลงเขตการค้าเสรี ส่วนมีวัตถุประสงค์ คือ การเข้าถึงยา และการรักษาผู้ติดเชื้ออย่างเท่าเทียม ซึ่งผู้วิจัยมองว่ามีกรอบโครงทางความคิดบางอย่างที่อยู่เบื้องหลังการณรงค์ นั่นก็คือ แนวคิดหลักการพื้นฐานแห่งสิทธิ ที่เน้นการปกป้องสิทธิของผู้ติดเชื้อในฐานะพลเมือง การขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมในการเมืองสาธารณะ (public politics) ทำให้ผู้ติดเชื้อเอชไอวีที่ถูกรังเกียจ ไร้ศักดิ์ศรี ไร้อำนาจสามารถเข้าถึงการบริการทางสาธารณสุขอย่างเท่าเทียม โดยการมีส่วนร่วมกับระบบการเมืองเพื่อเรียกร้องสิทธิ ทั้งสิทธิการรักษาพยาบาล และสิทธิการรับรู้ข้อมูล รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐโดยตรงจากที่กล่าวมาข้างต้น เราจะเห็นถึงบทบาทที่เปลี่ยนไปจากการเรียกร้องไปสู่การผลักดันในเชิงนโยบาย ทั้งในประเด็นกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น และการคัดค้านข้อตกลงเขตการค้าเสรีที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรและระบบบริการสุขภาพ ซึ่งถือเป็นผลมาจากการพัฒนาเครือข่ายผู้ติดเชื้อที่สามารถประสานการทำงานร่วมกับพันธมิตร เช่น หน่วยงานทางกฎหมาย และเกษตรกร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



นอกจากนั้น ในยุคนี้ เครือข่ายเริ่มมีพัฒนาการในการเคลื่อนไหวจากการผลักดันนโยบายให้ภาครัฐไปสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมกับการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งส่งผลให้การติดตามผล และกระบวนการทางกฎหมายเป็นไปในทิศทางที่เครือข่ายตั้งเป้าหมายเอาไว้มากขึ้นที่น่าพิจารณาคือ เครือข่ายได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารเมือง เพื่อเรียกร้องสิทธิต่างๆ ให้กับผู้ติดเชื้อ ทั้งสิทธิการรักษาพยาบาล และสิทธิการรับรู้ข้อมูล รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐโดยตรง อาทิ การสนับสนุนเงินจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือการประกอบอาชีพ และการสงเคราะห์บุตร การตั้งศูนย์ฟื้นฟูผู้ติดเชื้อ การพัฒนาระบบการแพทย์แผนไทย ระบบการสงเคราะห์ผู้ติดเชื้อ และการที่ผู้ติดเชื้อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเอดส์ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในช่วงดังกล่าวทางเครือข่ายพยายามขยายพื้นที่การต่อรองของผู้ติดเชื้อให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น อาทิ กรณีการประชุมระดับนานาชาติ ที่มีการใช้เวทีประชุมเอดส์นานาชาติที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพในการกดดันรัฐบาลที่ผ่านผู้แทนจากองค์การอนามัยโลก เพื่อให้รัฐบาลออกนโยบายหลักให้ขาดเอดส์ ถูวนหน้ากับผู้ติดเชื้อ

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการ คือ การเข้าไปร่วมรักษา เนื่องจากการรักษาผู้ติดเชื้อในช่วงแรกของการระบาดนั้น ทางกลุ่มแพทย์เองก็ไม่ได้ให้การดูแลเอาใจใส่ หรือไม่ได้ให้การรักษาตามหลักมนุษยชนมากนัก เช่น การปล่อยให้ผู้ติดเชื้อที่เข้ารับการรักษา รอความตาย (เครือข่ายผู้ได้รับความเสียหายทางการแพทย์) แต่เมื่อผู้ติดเชื้อเริ่มมีความรู้เกี่ยวกับการรักษาตัวเอง และสามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนกับแพทย์ได้ จึงทำให้พวกเขามีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น รวมทั้งได้รับการปรับบทบาทให้มาช่วยทำงานเป็นวิทยากรให้กับบุคลากรทางการแพทย์ อาทิ การทำงานในจังหวัดปัตตานี นราธิวาส ที่โรงพยาบาลชุมชนในอำเภอเมืองจะมีกำหนดการที่ผู้ติดเชื้อต้องลงพื้นที่พบประชาชนตามหมู่บ้านต่างๆ รวมทั้งพบกับบุคลากรทางการแพทย์ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งตั้งแต่เริ่มเครือข่ายมาจนกระทั่งในปี พ.ศ.2556 มีการประชุมเป็นวาระไม่ต่ำกว่า 3 ครั้งต่อปี (การสนทนากลุ่มเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ภาคใต้ วันที่ 20 เมษายน 2555)

อย่างไรก็ตาม หนึ่งในผลงานที่สำคัญของเครือข่ายในยุคนี้ย่อมไม่อาจหนีพ้น การเสนอรัฐบาลให้ประกาศทาสีแอลยา และนายเอดส์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิประโยชน์ของหลักประกันสุขภาพ (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, 2548) ซึ่งสวนทางกับแนวทางปฏิบัติการในอดีตใน 2 ยุคแรก อันสะท้อนให้เห็นถึงปฏิบัติการของเครือข่ายผู้ติดเชื้อที่เดินทางเข้าสู่โครงสร้างที่ผูกขาดการตีความโดยรัฐมาโดยตลอด ด้วยการเปิดพื้นที่ให้ผู้ถูกกระทำวาดผังการให้ความหมายเกี่ยวกับตัวตน อัตลักษณ์ และการเมืองของชุมชนที่ถูกกดขี่ หรือการต่อสู้เพื่อสิทธิเต็มของความเป็นพลเมือง “full citizenship” เพราะผู้ติดเชื้ออยู่ในฐานะพลเมืองที่มีศักยภาพ

4. ยุคข้ามพ้นไปจากประเด็นเอชไอวี/เอดส์

ในยุคนี้ เครือข่ายเริ่มมีการเปลี่ยนรูปจากขบวนการเคลื่อนไหวที่เน้นการผลักดันประเด็นเกี่ยวกับเอชไอวีไปเป็นขบวนการที่ตระหนักถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบสาธารณสุขในประเทศไทย ซึ่งหมายรวมถึงโรคที่มีความร้ายแรง และมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ด้วย เครือข่ายผู้ติดเชื้อได้พัฒนาฐานความคิดเบื้องหลังการเคลื่อนไหวไปสู่ประเด็นการลดความเหลื่อมล้ำ โดยการดูแลผู้ติดเชื้อเอชไอวี และผู้ป่วยเอดส์ที่มีอยู่ใน 3 กองทุนสุขภาพ คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประกันสังคม และสิทธิสวัสดิการข้าราชการจากนโยบายการรวมบริหารจัดการแพทย์ฉุกเฉิน

ทั้งนี้ เครือข่ายมองว่า กองทุนที่มีระบบการจัดการแตกต่างกันนั้นจะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้รับบริการมีความแตกต่างกัน จึงเสนอให้ทั้งสามระบบใช้ระบบฐานข้อมูลชุดเดียวกัน คือ NAP เพื่อให้การเคลื่อนย้ายผู้มีสิทธิเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีสิทธิเหมือนกัน ให้ทุกคนมีมาตรฐานการรักษาเดียวกัน มีแนวทางการอนุมัติปรับเปลี่ยนสูตรยาแบบเดียวกัน มีการใช้ระบบการจัดการ และสำรองยาต้านไวรัสสูตรเดียวกัน โดยให้ทั้งสามกองทุนร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องการป้องกันการติดเชื้อฯ ของทุกคน ซึ่งการเคลื่อนไหวนี้อยู่บนฐานการเรียกร้องให้เกิดความเท่าเทียมผ่านความร่วมมือกับเครือข่ายผู้ป่วยโรคไต และโรคมะเร็ง โดยข้อเสนอดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาความไม่เท่าเทียมในการรักษาของผู้รับสิทธิที่เคยได้รับสิ่งที่ได้กล่าวว่า

" โรงพยาบาลจะถามก่อนเลยว่าใช้สิทธิอะไร เพราะมีผลต่อการรักษา ถ้าระบบหลักประกันสุขภาพชั่วคราว 30 บาท บัตรทอง โรงพยาบาลเขาก็ต้องคิด เช่น เป็นมะเร็งมา โรงพยาบาลก็ถามออกมาใช้ยาตัวไหนที่ถูกที่สุด เพราะ สปสช.จ่ายเงินให้สำหรับคนใช้ทุกคนที่มาโรงพยาบาล การเลือกยาตัวที่ถูกที่สุด ประสิทธิภาพก็อาจจะไม่มากนัก ผลข้างเคียงก็จะสูง ผู้ป่วยก็อาจจะมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี " (นิมิตร เทียนอุดม, สัมภาษณ์ 15 กันยายน 2555)

ข้อเสนอในช่วงต้นได้กลายเป็นฐานคิดของการเคลื่อนไหวภายใต้ชื่อ “ภาคีขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ป้องกันเอดส์” เพื่อสร้างความเท่าเทียมกัน ทั้งการดูแล และรักษาผู้ป่วยเอดส์ ซึ่ง สปสช.ได้ประสานไปยังสำนักงานประกันสังคม (สปส.) และสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยทั้ง 3 กองทุนสุขภาพต่างยอมรับข้อเสนอนี้ และนำเสนอต่อที่ประชุมเชิงนโยบายการสร้างความเป็นเอกภาพและบูรณาการสิทธิประโยชน์ภายใต้ระบบประกันสุขภาพภาครัฐ อันมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ ในเบื้องต้นจะเป็นการเสนอการบูรณาการ 3 เรื่องร่วมกันก่อน คือ ประการแรก การให้การรักษาที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ประการที่สอง การจัดทำระบบสารสนเทศร่วมกัน และประการที่สาม การบูรณาการเครือข่ายการให้บริการร่วมกัน



สำหรับในประเด็น CL ยานี้ หลังจากเครือข่ายผู้ติดเชื้อจะประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวต่อสู้ในประเด็น CL ของกลุ่มตัวเองแล้ว จึงได้เริ่มให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ป่วยเครือข่ายอื่นๆ ที่เป็นผู้ป่วยโรคเรื้อรัง เช่น โรคมะเร็ง เพราะสถานการณ์ยาต้านมะเร็งมีราคาสูง และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นอีกในอนาคตหากรัฐบาลไม่มีมาตรการควบคุมราคา และขาดความสนใจในเรื่องการถ่ายทอดทางเทคโนโลยีเพื่อสร้างความมั่นคงทางยา

“คนที่ป่วยด้วยโรคเอดส์กับคนที่ป่วยด้วยโรคมะเร็ง ต่างก็ตกอยู่ในความทุกข์เดียวกันคือป่วยด้วยโรคเรื้อรัง ซึ่งยังไม่มีทางรักษาให้หายขาด การที่เราออกมาเรียกร้องตั้งโต๊ะล่ารายชื่อถอดถอน รมต. ก็คือการที่เพื่อนช่วยเพื่อน ทั้งเครือข่ายไต มะเร็ง หัวใจ จิตเวช คนที่ป่วยเป็นมะเร็งเขาจะช่วยเหลือตัวเอง เพราะภาวะของผู้ป่วยมะเร็งในช่วงหนึ่งทำอะไรไม่ได้เลย จนว่าเขาจะก็ไมเสร็จ บางทีก็ไม่ทัน บางคนก็เสียชีวิต บางคนต้องรักษาตัวต่อ กระบวนการเหล่านี้เป็นสิ่งที่คนทุกข์คนยากต้องลงมาช่วยกัน ไม่ใช่เราทาเลาะเอดส์เราที่จะอยู่ตรงนี้ ”

(วิชา ชัยศรี, สัมภาษณ์ 15 ธันวาคม 2556)

ประเด็นปัญหาในข้างต้นได้กลายเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวของเครือข่ายผู้ติดเชื้อร่วมกับองค์กรพันธมิตรเพื่อสนับสนุนรัฐบาลประกาศหา CL ยารักษาโรคมะเร็ง 3 รายการ ได้แก่ 1) อิมาทินิบ (Imatinib) ใช้รักษามะเร็งเม็ดเลือดขาวและมะเร็งทางเดินอาหาร เจ้าของสิทธิบัตรคือบริษัทชานอฟี อเวนติส ซึ่งเป็นสมาชิกที่ทรงอิทธิพลในสหภาพยุโรป 2) โคซีแท็กเซล (Docetaxel) ใช้รักษามะเร็งปอดและมะเร็งเต้านม เจ้าของสิทธิบัตรคือ บริษัทโรช ที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สวิตเซอร์แลนด์ เป็นสมาชิกสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (EFTA) 3) เออร์โลทินิบ (Erlotinib) ใช้รักษามะเร็งปอด และเล็ทโทรโซล (Letrozole) ใช้รักษามะเร็งเต้านม เจ้าของสิทธิบัตรคือ บริษัทโนวาติส มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สวิตเซอร์แลนด์

แม้ในสมัยของรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะแนวคิดทบทวนการประกาศบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา หรือ compulsory license: CL หนึ่งในนโยบายของนายแพทย์มิ่งกล ฌ สงขลา อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในสมัยรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ก็ตาม แต่กลับไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากถูกจับตามองจากภาคประชาชน ส่งผลให้การประชุมของ 3 รัฐมนตรี คือ นายมิ่งขวัญ แสงสุวรรณ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนายพนพล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ไม่สามารถยกเลิกการทำ CL ได้



สุดท้ายแล้ว เมื่อเราพิจารณาปฏิบัติการเคลื่อนไหวของเครือข่ายผู้ติดเชื้อจะพบว่า เครือข่ายได้ปรับบทบาทการต่อสู้ เริ่มตั้งแต่การปฏิรูปงานเอดส์ร่วมกับเครือข่ายอื่นๆ มาตั้งแต่กลางปี พ.ศ.2553 การขับเคลื่อนทำงานเวทีวาระเอดส์ภาคประชาชน 4 ภาค (เหนือกลางใต้อีสาน) ในต้นปี พ.ศ. 2554 โดยเสนอการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดิน และมีความชัดเจนในการขยายพื้นที่การทำงานเชิงรุกของเครือข่าย ด้วยการร่วมกับกลุ่มเครือข่ายระดมข้อเสนอแนะในการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมด้านสุขภาพ และสวัสดิการสังคม โดยการจัดทำเป็นวาระเอดส์แห่งชาติโดยภาคประชาชน (จดหมายข่าวคณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์, 2553) พร้อมๆ กับการขับเคลื่อนประเด็นบูรณาการที่เกี่ยวข้อง ทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่อำนาจ และการนำประเด็นคุณค่าเชิงสิทธิมาอธิบายถึงปัญหาสังคมในเชิงโครงสร้างแทนการรอการหยิบยื่นยารักษาโรคในฐานะประชากรของรัฐเพียงอย่างเดียว

องค์ประกอบของเครือข่ายผู้ติดเชื้อ

ในส่วนนี้ เราจะเน้นไปที่การทำความเข้าใจโครงสร้างภายในของขบวนการเครือข่ายผู้ติดเชื้อผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization-RM) ซึ่งจะพิจารณาดังแต่รูปแบบขององค์กรไปจนถึงการระดมทรัพยากรในประเภทต่างๆ เพื่อมุ่งทำความเข้าใจเป้าหมาย ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์กร เงื่อนไขของการเกาะเกี่ยวร่วมกันในกลุ่ม ทิศทาง ผู้นำกลุ่ม และการจัดกิจกรรมการเคลื่อนไหวของขบวนการ

1. โครงสร้างองค์กร

เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวีเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ที่กระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยเป็นกลุ่มจากโรงพยาบาลในระดับอำเภอ และโรงพยาบาลศูนย์ บางส่วนเป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละพื้นที่จังหวัด และบางส่วนเป็นการรวมตัวจัดตั้งโดยผู้ติดเชื้อเอง ทั้งนี้ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ เครือข่ายมีความหลากหลายของสมาชิกสูงทั้งประเด็นการประกอบอาชีพที่แตกต่างกันไป เช่น ค้าขาย ข้าราชการ เกษตรกร แม่บ้าน ประเด็นความหลากหลายทางเพศ เช่น มีทั้งกลุ่มเพศชาย หญิง และคนรักเพศเดียวกัน ประเด็นความแตกต่างในบริบทของสังคม และเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งประเด็นเป้าหมายการเคลื่อนไหว อันเนื่องมาจากแหล่งทุนสนับสนุนที่แตกต่างกัน

เครือข่ายมีลักษณะโครงสร้างการเชื่อมโยงเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในแนวราบ เนื่องจากมีลักษณะการทำงาน และการเคลื่อนไหวในรูปแบบเครือข่าย โดยการเคลื่อนไหวในแต่ละประเด็นจะรวมตัวกันทำงานในรูปแบบ “คณะทำงาน” มีการประสานการทำงานกับองค์กรพันธมิตร



โดยมีกลุ่มพันธมิตรหลัก คือ มูลนิธิเข้าถึงเอดส์ที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา และองค์กรหมอไร้พรมแดน (เบลเยี่ยม) เป็นทีมให้ข้อมูลด้านวิชาการ ในขณะที่พันธมิตรในรูปแบบกลุ่มผลักดันนโยบายจะเข้ามาร่วมงานในการเคลื่อนไหวรายประเด็น อาทิ กลุ่มศึกษาปัญหาฯ ของคณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) สภาทนายความ ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุข และมูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา ที่ให้ข้อมูลข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญา และข้อตกลงองค์การการค้าโลก

2. ผู้นำเครือข่าย

ผู้นำเครือข่ายผู้ติดเชื้อมีโครงสร้างใน 3 ระดับชั้น คือ ระดับแรก ระดับกลุ่มย่อยในจังหวัด ระดับที่สอง ระดับภาค ระดับที่สาม ระดับเครือข่ายชาติ โดยเครือข่ายจะใช้ระบบการสร้างแกนนำ ตั้งแต่ระดับกลุ่มย่อยในจังหวัด ผ่านการพัฒนาให้มีความเชี่ยวชาญทักษะการสื่อสาร และการจับประเด็น จากนั้นจึงจะถูกนำเสนอผ่านระบบการเลือกตั้งให้เข้ามาทำงานในระดับภาค และระดับชาติ ตามลำดับ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกในเครือข่าย โดยให้สมาชิกเลือกกันเองภายในจังหวัด เพื่อหาตัวแทนเข้ามาเป็นกรรมการระดับภาค เพื่อให้ตัวแทนระดับภาคเลือกสมาชิกภาคละ 2 คนเข้ามาเป็นกรรมการระดับชาติที่เป็นองค์กรระดับนโยบาย มีวาระหมุนเวียน 4 ปี

3. สมาชิกภายในเครือข่าย

สมาชิกของเครือข่ายมีความหลากหลายค่อนข้างสูงดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วน of โครงสร้างองค์กร ซึ่งเราสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 3 ส่วนหลักๆ ดังนี้

(1) สมาชิกที่ร่วมอุดมการณ์เดียวกัน (*Adherent*) คือ กลุ่มสนับสนุนที่เข้าร่วมขบวนการอย่างเต็มตัว และมีวัตถุประสงค์ร่วมกันกับขบวนการ ประกอบด้วยกลุ่มหลักๆ ดังนี้ กลุ่มสมาชิกผู้ติดเชื้อเอชไอวี เป็นสมาชิกที่มีจำนวนมากที่สุดของเครือข่าย และมีความหลากหลายค่อนข้างมาก ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ อายุ และเพศสภาพ โดยแบ่งเป็นเครือข่าย

ประจำจังหวัด ระดับภาค และระดับชาติ มีหน้าที่หลักในการเคลื่อนไหวกดดัน และตรวจสอบการทำงานของกรมทรัพย์สินทางปัญญา โดยการติดตาม และขอเข้าพบรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงการประท้วงกดดันหน้าบริษัทยาโรค นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ อาทิ ฟาสีรุ้ง และม้งคลั่งฟ้า ทาหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ให้กับเครือข่ายด้วยเช่นกัน

(2) สมาชิกผู้สนับสนุน (*constituents*) คือ ฝ่ายอุดหนุนทรัพยากรให้กับการเคลื่อนไหว ประกอบด้วย กลุ่มสมาชิกที่ให้ข้อมูลในเชิงวิชาการในภาพรวม อาทิ มูลนิธิคุ้มครองสิทธิด้านเอดส์



เป็นฝ่ายประสานงานทางวิชาการให้กับเครือข่าย อาทิ มูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนา และกลุ่มศึกษาปัญหา มีแกนนำ คือ เกษกรหญิงสำลี ใจดี, คุณสุนทรี วิทยานารถไพศาล, อ.จิราพร ลีมนานนท์, อ.นิยดา เกียรติยิ่งอังสุลี และ ดร.กฤษณา ไกรสินธุ์ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์การเกษตรกรรม (ในขณะนั้น) รวมถึง เกษกรหญิงอัจฉรา เอกแสงศรี รองผู้อำนวยการสถาบันฯ 3 ฝ่ายวิชาการของมูลนิธิสาธารณสุขกับการพัฒนาที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการวิเคราะห์ข้อมูลสิทธิบัตร รวมถึงยังมีองค์การหมอไร้พรมแดนประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นกำลังเสริมในการจัดหาข้อมูลจากต่างประเทศและเป็นตัวกลางในการประสานงานระหว่างองค์กรในต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนทำให้การชุมนุมคัดค้านยาคอมบิโดเกิดขึ้นในวันเดียวกันทั้งในประเทศไทย และในประเทศอินเดีย และกลุ่มเกษตรเพื่อสังคม ทำหน้าที่ช่วยให้ความรู้ทางด้านวิชาการร่วมกับกลุ่มกลุ่มมูลนิธิคุ้มครองสิทธิด้านเอคส์ กลุ่มที่ทำหน้าที่ผลักดันนโยบายในบางประเด็น ที่จะเข้ามาให้การสนับสนุนในประเด็นที่กลุ่มของตนเองเกี่ยวข้อง อาทิ กลุ่มสภาพนาขความได้ส่งทีมทนายความมาช่วยเหลือทางกฎหมายและร่วมทำคำคัดค้าน 2 คนรวมถึงยังมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อาทิ มูลนิธิสุกนิมิตพะยาเพื่อการพัฒนา และ IDU ซึ่งทำหน้าที่ในการเป็นวิทยากร และเจ้าหน้าที่โครงการเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาโรคเอดส์ให้กับผู้ติดเชื้อ และประชาชนในสังคมด้วย

สำหรับบทบาทของสมาชิกนั้น ในเครือข่ายผู้ติดเชื้อจะประกอบไปด้วยสมาชิก ซึ่งเป็นชาวบ้านในระดับท้องถิ่นเป็นหลัก และชนชั้นกลางในเมือง โดยประสานงานกับกลุ่มที่เข้าไปมีบทบาทหนุนเสริมการทำงานของเครือข่าย คือ มูลนิธิเข้าถึงเอดส์ องค์กรหมอไร้พรมแดน และนักวิชาการกลุ่มเกษตรเพื่อสังคม NGOs อันมีบทบาทสำคัญในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ภายในองค์กร ด้วยการสร้างเวทีสรุปบทเรียนการทำงานที่กำหนดขึ้นทุกปี ทั้งนี้ ในการทำงานดังกล่าวจะมีผู้ประสานงานที่มีบทบาทสำคัญ อาทิ ผู้ประสานงานระดับชาติ คือ ผู้ที่ทำงานเชื่อมโยงกับ NGOs ต่างๆ เพื่อการสร้างกิจกรรมในเครือข่าย ทำให้เกิดการเรียนรู้ของผู้ติดเชื้อที่เข้าร่วมกระบวนการ ขณะที่การสร้างพันธมิตรถือเป็นจุดเด่นของเครือข่าย โดยการชุมนุมเคลื่อนไหวในแต่ละประเด็นจะมีการเคลื่อนร่วมกับพันธมิตรที่เอื้อให้เกิดผลประโยชน์มากที่สุดแก่เครือข่ายผู้ติดเชื้อ

เงื่อนไขนำไปสู่การก่อเกิด และการดำรงอยู่ของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะเน้นไปที่การศึกษาลักษณะ/รูปแบบการจัดองค์กรภายในกลุ่มเครือข่ายผู้ติดเชื้อ ซึ่งอาศัยกรอบแนวคิดการระดมทรัพยากร โดยเราพบว่า เครือข่ายเกิดจากเงื่อนไขปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก เงื่อนไขที่จำเป็นด้านโครงสร้าง คือ ความเดือดร้อนจากสภาพปัญหาเอชไอวี ประการที่สอง เงื่อนไขที่เพียงพอ คือ การพัฒนาภายในองค์กร



(1) เงื่อนไขที่จำเป็นด้าน โครงสร้าง

1.1 นโยบายของภาครัฐ คือ การไม่ให้ความสำคัญต่อผู้ติดเชื้อของภาครัฐ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงแรกที่มีการพบผู้ติดเชื้อ จนนำไปสู่การระบาดของโรค และการแก้ไขปัญหาของภาครัฐเชิงเทคนิควิทยา ด้วยการสร้างความหวาดกลัว ผ่านกลไกสื่อสารมวลชน และกฎหมาย เพื่อบังคับควบคุมการระบาดของโรคเป็นหลัก กล่าวคือ ภายหลังจากพบผู้ติดเชื้อรายแรกช่วงปี พ.ศ.2527 นโยบายของรัฐบาลในช่วงนั้นก็เน้นการออกมาตรการกำหนดพื้นที่ กักบริเวณผู้ติดเชื้อ การให้ผู้ติดเชื้อรายงานตัวและสถานภาพการติดเชื้อของตนเอง ซึ่งเป็นไปตามวิธีการจัดการโรคระบาดติดเชื้อ การป้องกันการแพร่เชื้อตามโรค มากกว่าที่จะตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาเพศสัมพันธ์ที่ปลอดภัย จึงส่งผลให้นโยบาย และมาตรการของรัฐบาลในยุคแรกที่พบการแพร่ระบาดของเชื้อ ไม่ได้ทำให้ปัญหาลดลง

1.2 บริบททางการเมือง และเศรษฐกิจ คือ บริบททางในช่วงนั้นเป็นรอยต่อของการเร่งรัดพัฒนาประเทศสู่การเป็นประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ ที่รัฐเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างภาพพจน์ประเทศเพื่อดึงดูดการลงทุน และการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว จึงไม่เต็มใจยอมรับการระบาดของเชื้อเอชไอวีในประเทศ และทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาผู้ติดเชื้อได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรวมไปถึงระบบเศรษฐกิจการค้าโลกที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดการเข้าไม่ถึงยารักษาโรคที่จำเป็นแก่ผู้ติดเชื้อ อันถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นในการผลักดันให้เกิดการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายผู้เชื้อที่เข้มแข็งในเวลาต่อมา

1.3 การขาดความรู้ และความเข้าใจในโรคเอชไอวีของคนในสังคม คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ร่วมกับผู้ติดเชื้อไม่มีความเข้าใจในการระบาดของโรค อันเป็นผลมาจากการประชาสัมพันธ์สร้างความหวาดกลัวผ่านสื่อต่างๆ จึงเกิดความรังเกียจ และมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ติดเชื้อในหลายกรณี การเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อกลุ่มใหญ่ซึ่งเป็นคนยากจนที่ถูกเบียดขับออกจากพื้นที่ทางสังคม เหล่านี้ส่งผลให้กลุ่มผู้ติดเชื้อกลายเป็นผู้ที่ถูกกีดกันออกจากสังคมไปโดยปริยาย ซึ่งถือเป็นความรุนแรงในระดับโครงสร้างความคิดของผู้คนในสังคม เพราะแม้กระทั่งคนในครอบครัวเอง ก็ไม่ให้ความยอมรับจนกระทั่งขับไล่ให้ไปเสียชีวิตที่อื่น

2.เงื่อนไขที่เพียงพอ

เมื่อเราพิจารณาจากกรอบเงื่อนไขที่เพียงพอด้านองค์กร พบว่าการจัดโครงสร้างองค์กรเกิดพัฒนาการ และผลสำเร็จของการเคลื่อนไหวในหลายมิติ ในส่วนนี้จึงมุ่งไปที่การพิจารณาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดเครือข่าย และสามารถดำรงสถานะขบวนการเคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน

2.1 ความเป็นอิสระขององค์กร แม้ว่าในบางครั้งเครือข่ายผู้ติดเชื้อจะต้องประนีประนอมกับอำนาจรัฐที่ดำรงอยู่ แต่ก็ไม่ได้ทำให้สูญเสียความเป็นอิสระขององค์กรไป กล่าวคือตามปกติแล้ว การเคลื่อนไหวของขบวนการทางสังคมที่ถูกรอบงาโดยรัฐจะส่งผลให้มีอำนาจต่อรองลดลง และถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมจากสังคม แต่ในกรณีของเครือข่ายผู้ติดเชื้อกลับมีลักษณะโครงสร้างเป็นเครือข่ายที่สมาชิกภายในมีความสัมพันธ์ในองค์กรแบบเท่าเทียมกันในแนวราบ มีการให้อำนาจการตัดสินใจเป็นของแต่ละกลุ่ม ตั้งแต่ระดับตำบล ระดับอำเภอ จนมาถึงระดับจังหวัด ทำให้สมาชิกเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2.2 กระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลายภายใน โครงสร้างของเครือข่ายผู้ติดเชื้อ เนื่องจากแต่ละกลุ่มในเครือข่ายมีลักษณะการเกิดที่แตกต่างกัน การเรียนรู้กระบวนการทำงานจึงมีความแตกต่างกันทั้งการเติบโตที่แตกต่างกันไปตามแต่ละภูมิภาค แต่ละกลุ่มพื้นที่ รวมทั้งบริบทของสภาพปัญหาในแต่ละภาค แต่ละจังหวัด

บทวิเคราะห์

ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี ถือเป็นตัวอย่างของเครือข่ายที่สามารถนำเอาแนวทางในการระดมทรัพยากรมาใช้ได้จนประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีปัจจัยสำคัญคือการสร้างความร่วมมือผ่านตัวผู้ติดเชื้อที่สามารถรวมตัวกันสร้างเป็นเครือข่ายผู้ติดเชื้อ การระดมทรัพยากรเพื่อการเคลื่อนไหวซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นพลเมืองผู้ติดเชื้อที่กลายเป็นแรงต่อรองที่สำคัญในการต่อสู้เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างให้เกิดการยอมรับกลุ่มผู้ติดเชื้อในสังคมไทยและสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงยาในฐานะของการเป็นพลเมืองไทยได้เป็นผลสำเร็จ

แนวคิดในการระดมทรัพยากร จากที่เคยมุ่งเน้นอุดมการณ์ที่จะโน้มน้าวชนชั้นแรงงานหรือชนชั้นล่างของสังคมมาเข้าร่วมขบวนการเพียงอย่างเดียว ก็เปลี่ยนมาสู่การระดมคน กลุ่ม องค์กร และขบวนการทางสังคมอื่นๆ ให้เข้าร่วม โดยเฉพาะฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองในสังคม เช่น นักวิชาการจากในประเทศ และในต่างประเทศ เพื่อช่วยวิเคราะห์สถานการณ์ และบทบาทบรรทัดข้ามชาติต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับยารักษาโรคเอชไอวี โดยเครือข่ายผู้ติดเชื้อได้ใช้กรณีศึกษาเหล่านี้มาเป็นบทเรียน และข้อมูลสำคัญในการเคลื่อนไหว อาทิ การต่อสู้ในอินเดียต่อสู้ CL บราซิล มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น



ฐานคิดของการเรียกร้องผลประโยชน์ กล่าวคือ การเรียกร้องผลประโยชน์ของเครือข่ายมีฐานอยู่บนสิทธิของปัจเจกบุคคลที่พึงจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรของสังคม และได้รับการคุ้มครองจากรัฐ รวมถึงเรียกร้องให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อมาดูแลแก้ไขปัญหา ข้อเสนอเรียกร้องดังกล่าวเป็นข้อเสนอเรียกร้องที่ต้องการให้มีการจัดสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ผ่านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางอำนาจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารทรัพยากร รวมถึงองค์กรชุมชนสามารถเสนอแผนการจัดการทรัพยากรโดยองค์ความรู้ของชุมชนให้รัฐยอมรับ อันได้แก่ปัญหาและข้อเสนอเรียกร้องในเรื่องการจัดสรรงบประมาณจัดซื้อยา ซึ่งเป็นข้อเสนอเรียกร้องที่ต้องการให้รัฐยอมรับการจัดการบนฐานของสิทธิมนุษยชนในการได้รับบริการจากรัฐโดยเท่าเทียม ผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ นโยบาย และกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการประกันสุขภาพถ้วนหน้า การทาชีแอลยา การต่อรองกับบริษัทยา เป็นต้น

จุดหมายในการเคลื่อนไหวมีหลายระดับ โดยข้อเสนอเรียกร้อง และลักษณะการเคลื่อนไหวที่ปรากฏจะแปรเปลี่ยนไปตามจุดหมายที่มีหลายมิติ ซึ่งระดับ/มิติต่างๆ มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน กล่าวคือ เครือข่ายผู้ติดเชื้อมีจุดหมายสำคัญที่จะใช้องค์กรเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เช่น การถูกกีดกันจากสถานที่ทำงาน การไม่ได้รับโอกาสเข้าเรียนของลูกผู้ติดเชื้อ การบังคับตรวจเลือด การเข้าถึงยา ฯ ลฯ ซึ่งเป็น “ผลประโยชน์” ของเครือข่าย แต่ก็ยังเห็นว่าปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขก็ต่อเมื่อมีการผลักดันให้มีการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ด้วย ดังนั้น จุดหมายในอีกระดับ/มิติหนึ่ง จึงเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการสร้างหลักการและกติกาใหม่ในระบบการเมืองด้วย เช่น การเรียกร้องให้มีการสร้างกลไกหรือช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมได้ตามพระราชบัญญัติสิทธิผู้บริโภค และสิทธิการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค โดยผลักดันให้รัฐบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ออกพระราชบัญญัติ หรือแก้ไขกฎระเบียบกฎหมาย เพื่อให้มีการรองรับการมีส่วนร่วมของผู้ติดเชื้อ จุดหมายในระดับมิตินี้จึงมากไปกว่าผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่ม เพราะกลายเป็นเรื่องการเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐกับผู้เกี่ยวข้องโดยตรง การต่อสู้เพื่อผลักดันให้รัฐออกกฎหมาย นโยบายต่างๆ ก็เป็นไปเพื่อให้เกิดกลไกในการรองรับสัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ ที่ให้ผู้ติดเชื้อมีอำนาจในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการของรัฐ ดังนั้น การเคลื่อนไหวต่อสู้ในระดับ/มิติดังกล่าวนี้นอกจากจะส่งผลไปสู่คนกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ได้มาร่วมเคลื่อนไหวด้วย ซึ่งเราอาจเรียกได้ว่าเป็น ผลประโยชน์สาธารณะ (public interest groups) ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมใหม่ ซึ่งเรียกว่า “การเปลี่ยนรูปแบบรากของสังคม” (social transformation) หรือ “การก่อสร้างใหม่ทางสังคม” (social reconstruction) (ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, 2552: 126-147)



บรรณานุกรม

- กรรณิการ์ กิจติเวชกุล. (2550).ความต้องการแสวงหากำไรไม่สิ้นสุดของอุตสาหกรรมยา
ปรากฏการณ์ในไทยและอินเดีย, กรุงเทพฯ: องค์การหมอไร้พรมแดน-เบลเยียม
- นิวัตร สุวรรณพัฒนา.(2553).สิทธิทางเพศ กับหน้าที่ และความรับผิดชอบ. หนังสือพิมพ์เสียงสิทธิ
ประกาศ ปิ่นตบแต่ง. (2552). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม.
เชียงใหม่: มูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้.
- วรวิภา โรมรัตน์พันธ์. (2552).ทุนทางสังคม: กระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ:
โครงการส่งเสริมการสร้างตำรา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Chris Lyttleton. (2000). Endangered relations: negotiating sex and AIDS in
Thailand.;Amsterdam:. Harwood Academic Publishers.
- DietlindStolle. (2007). “Social Capital”, in **The Oxford Handbook of Political Behavior**.
Oxford: Oxford University Press.



บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน

กรณีศึกษา บ้านแพง ตำบลแพง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ธีรยุทธ ลิโคตร*

ลีดา สอนศรี**

ยุพา คลังสุวรรณ***

บทคัดย่อ

การเกิดอุบัติเหตุในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลแพง เกิดจากพฤติกรรมของผู้ขับขี่ที่ไม่เหมาะสม เช่น การขับรถเร็ว ขับรถประมาท ไม่สวมหมวกนิรภัย การไม่ให้สัญญาณไฟเลี้ยว การดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น สภาพแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคและไม่ปลอดภัย เช่น การไม่ติดตั้งไฟสัญญาณจราจรในบริเวณแยกที่สำคัญ ถนนชำรุดเสียหาย ไม่มีไฟให้แสงสว่างทำให้ทัศนวิสัยในการมองเห็นไม่ดี โดยกลุ่มบุคคลที่เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ได้แก่ เด็กและเยาวชนในชุมชน วัยแรงงาน ผู้ปกครองเด็กนักเรียน ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อ (1) ศึกษาสถานการณ์ของปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนและความรุนแรงของปัญหาในชุมชนบ้านแพง (2) ศึกษาบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนบ้านแพง และ (3) ศึกษาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในชุมชน โดยใช้กระบวนการประชาสังคมของชุมชนบ้านแพง ตำบลแพง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยทำการศึกษาจากแบบสอบถามจากประชากรกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 360 ชุด ได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบโควตา และการเลือกตามแบบสะดวก การเก็บรวบรวมข้อมูลพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุบนถนนของประชาชน และความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ และใช้แบบสัมภาษณ์ จำนวน 50 คน จัดสนทนากลุ่มแบบ เกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนโดยใช้กระบวนการประชาสังคมของชุมชน ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้โปรแกรมทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

1. สถานการณ์ของปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนและความรุนแรงของปัญหาในชุมชนบ้านแพง ในด้านพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ คือ ประชาชนใช้รถจักรยานยนต์ในการ

* ร.ป.ม.(นโยบายสาธารณะ),วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ,มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** รองศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ,มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ,อาจารย์ที่ปรึกษา

*** รองศาสตราจารย์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

เดินทางหรือเดินทางสัญจรไปมา (ร้อยละ 61.4) เคยฝ่าฝืนกฎจราจร (ร้อยละ 68.9) ขับสวนทางจราจร (ร้อยละ 43.9) การคาดเข็มขัดนิรภัยเป็นบางครั้ง (ร้อยละ 63.9) สวมหมวกกันน็อกเป็นบางครั้ง (ร้อยละ 66.4) และด้านข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุ คือ เกิดอุบัติเหตุครั้งล่าสุดช่วงเทศกาลปีใหม่ (ร้อยละ 14.4) เกิดอุบัติเหตุนอกเขตชุมชน (ร้อยละ 29.2) สถานที่เกิดอุบัติเหตุเกิดบนถนนสายหลัก โกลุมพิสัย – ท่าพระ (ร้อยละ 12.2) กรณีที่เกิดขึ้นในชุมชน เกิดอุบัติเหตุในเขตชุมชน (ร้อยละ 15.0) สถานที่เกิดอุบัติเหตุพบว่าเกิดที่บริเวณสี่แยกในชุมชน (ร้อยละ 6.4) ช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุ 15.00 – 18.59 น. (ร้อยละ 14.4) สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุมาจากตัวผู้ขับขี่ (ร้อยละ 40.3) และลักษณะการเกิดอุบัติเหตุเกิดจากการเฉี่ยวชน (ร้อยละ 14.2) บุคคลที่ประสบอุบัติเหตุ (ผู้กรณี) เป็นคนนอกชุมชน (ร้อยละ 26.1) สภาพร่างกายก่อนเกิดอุบัติเหตุปกติ (ร้อยละ 32.5) และสภาพร่างกายของผู้กรณีก่อนเกิดอุบัติเหตุปกติ (ร้อยละ 27.8)

2. บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนบ้านแพง มีทั้งหมดทั้ง 7 ด้าน คือ ด้านบทบาทด้านหน้าที่ของชุมชน บทบาทด้านการรณรงค์/ประชาสัมพันธ์ บทบาทด้านการฝึกอบรมให้ความรู้ บทบาทด้านด้านการแจ้งข่าว บทบาทด้านการแก้ไข บทบาทด้านการประสานงาน และบทบาทด้านการสร้างเครือข่าย เมื่อพิจารณาในภาพรวมของบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ $3.38 (\bar{x} = 3.38)$ แสดงว่าตัวอย่างมีระดับการปฏิบัติในระดับปานกลาง

3. แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนโดยกระบวนการประชาสังคมของชุมชนบ้านแพง จากการจัดสนทนากลุ่มของประชากรกลุ่มตัวอย่าง เห็นควรว่าควรมีการจัดตั้งกลุ่ม เครือข่ายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีการสำรวจจุดเสี่ยงในชุมชน หาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขจุดเสี่ยง โดยมีจุดเสี่ยง 9 จุดสำคัญ โดยให้มีแผนการป้องกันและแก้ไข คือ จัดทำเครื่องหมายจราจรและกาดัดตั้งไฟจราจร จัดทำลูกระนาด ณ จุดบริเวณดังกล่าว รณรงค์ให้ผู้ไร้รถจักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัยในขณะขับขี่ โดยเฉพาะการสวมหมวกนิรภัย การใช้ความเร็ว การไม่ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และเข้าร่วมเป็นจิตอาสาหรือเครือข่ายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนประชาสัมพันธ์บริเวณที่เป็นจุดอันตราย ถนนที่อยู่ระหว่างซ่อมแซมหรือก่อสร้าง เพื่อป้องกันปัญหาอุบัติเหตุและการจราจรติดขัด การประชาสัมพันธ์แนะนำเส้นทางสายหลัก สายรอง และเส้นทางลัดต่างๆ

โดยสรุป การเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน เกิดอุบัติเหตุครั้งล่าสุดช่วงเทศกาลปีใหม่ ส่วนใหญ่เกิดอุบัติเหตุนอกเขตชุมชน บนถนนสายหลัก โกลุมพิสัย- ท่าพระ และเกิดขึ้นในชุมชน เกิดอุบัติเหตุในเขตชุมชน เกิดที่บริเวณสี่แยกในชุมชน ภาพรวมของบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีระดับการปฏิบัติในระดับปานกลาง



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

ซึ่งผลการวิจัยเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในระดับชุมชนและระดับท้องถิ่น เพื่อลดการเกิดอุบัติเหตุในชุมชนต่อไป

คำสำคัญ : บทบาทของชุมชน / กระบวนการประชาสังคมในชุมชน / การป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนน / องค์การบริหารส่วนตำบล

The Role of Community in Prevention and Problem Solving Road Accidents : A Case Study of Tambonpang District Kosumphisai Mahasarakham,Province

Teerayut Leekodtr^{*}

Sida Sonsri^{**}

Yupa klangsuwan^{***}

Abstract

As to accident in the area of Tambonpang, caused by improper driving behavior of the such as drive fast, driving careless, not wearing crash helmets. not giving turn indicator drinking alcohol, not installing a traffic signal lights the intersection create the obstacle and unsafe environment on the Road is demand vision power light are not enough. These probing create accident in community the group of individuals who frequent accidents, children and community. Therefore, this research is intended : (1) to study the problem of road accidents and the severity of the problem in the community, (2) to study the role of the community in the prevention and create road safety in the Ban Pang community, (3) to study ways to prevent and resolve incidents of civic community Ban Pang in the community, Kosumphisai District, Mahasarakham Province. The 360 population samples are conducted The researcher use accidental sampling and collect the

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

^{**} Associate Professor and Dean , College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor.

^{***} Associate Professor, Thammasat University . Co-Advisor.



accident cases on the road The interviews is also conducted to the 50 people in a group discussion. The descriptive statistics are used in this research

The results are as follows:

1.) The risk of accidents are the use of motorcycles on the road or on the commute (percentage 61.4), the violates traffic regulations (68.9 percent), ride parks of traffic (43.9 percent), the seat belt is thin. attempts (63.9 percent), wearing a helmet sometimes (66.4 percent), an accident the last day of holiday season (14.4 percent), accidents outside urban areas locations (29.2 percent). Kosumphisai accident occurred on Main Street-Thad (12.2 percent) cases in the community. Accidents in urban areas (15.0 percent), of the accident that occurred at the intersection in the community (6.4 percent), during the period of the incident 15:00 to 18:59 hrs. (14.4 percent), the cause of the accident. of male drivers (40.3 percent), and the accident caused the blinds (14.2 percent), accident ley having parties outside the community (26.1 percent), physical condition before the accident, normal (32.5 percent) and, sketches of the parties before the accident, normal (27.8 percent). Regarding

2.) The role of the community in the prevention and Ban pang road accidents in the community, there are total of 7 aspects: Role and duty of the community, role in the comparing, Role in Public Relation, Role of community, ruling the problems Role of coordinating and their role in building the network. When considering the overall role of the community in preventing and solving the problem of road accidents in the community. an average value of 3.38 ($\bar{x} = 3.38$), which indicates that the community has a moderate level of performance

3.) Ways to prevent resolve the problem of road accidents by the civil society in the community, from a focus group it is appropriate that there should be established. Establishment of Peril society to prevent and solve the problems caused by road accident in the community. In community they are finding ways to prevent and solve the problems with 9-point plan which are sign and traffic light installation check, the washboard at the area. promote the use of helmets while driving motorcycles, the Helmet, preventing from drinking alcohol and joined a volunteer network to prevent and resolve the problem of road accidents in a dangerous spot, the road is under repair or construction. To prevent accidents and traffic jams, there should be the main secondary routes and shortcuts.



In conclusion, accident happened frequently in this community. Majority of accidents happened outside the community border especially the main road of Kosumphisai – tapa and the intersection. The cruel society are the volunteer to prevent and solve the problems let the sulcus which are very good model of solving problems of road accidents in community.

Keywords: The Role of Community / Prevention and Problem Solving Road Accidents / Organizations Local Government

บทนำ

จากสถิติอุบัติเหตุบนทางหลวง จังหวัดมหาสารคามถูกจัดอันดับเป็นหนึ่งใน 20 จังหวัดที่มีความจำเป็นเร่งด่วน สำหรับการดำเนินงานแผนงานอำนวยการความปลอดภัย ในปี พ.ศ. 2547 (อันดับที่ 18) และปี พ.ศ. 2548 (อันดับที่ 11) โดยพบว่า สรุปสถิติอุบัติเหตุในช่วงรณรงค์เทศกาลปีใหม่ 2553 (29 ธ.ค. 52 – 4 ม.ค. 53) รวม 7 วัน จำนวนครั้งที่เกิดอุบัติเหตุ เกิดอุบัติเหตุทั้งสิ้น จำนวน 83 ครั้ง เปรียบเทียบจำนวนอุบัติเหตุเทียบกับช่วงการรณรงค์ช่วงเทศกาลปีใหม่ 2552 จำนวน 54 ครั้ง เพิ่มขึ้นจำนวน 29 ครั้ง ส่วนใหญ่เป็นถนนในองค์การบริหารส่วนตำบลและหมู่บ้าน จำนวน 27 ครั้ง คิดเป็น 32.53% (กลุ่มงานจราจร-งานเทคโนโลยีตำรวจจราจรจังหวัดมหาสารคาม.2553)

ในจังหวัดมหาสารคามจากรายงานสถิติการใช้สิทธิ พรบ.จากบริษัทกลางฯ ตั้งแต่เดือน มกราคม ถึง เดือนธันวาคม พบว่าในปี พ.ศ. 2551 มีจำนวนผู้บาดเจ็บ 1,246 คน เสียชีวิต 88 คน ปี พ.ศ. 2552 มีจำนวนผู้บาดเจ็บ 1,679 คน เสียชีวิต 87 คน ปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนผู้บาดเจ็บ 1,949 คน เสียชีวิต 108 คน ปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนผู้บาดเจ็บ 2,126 คน เสียชีวิต 125 คน ปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนผู้บาดเจ็บ 2,096 คน เสียชีวิต 123 คน ปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนผู้บาดเจ็บ 1,870 คน เสียชีวิต 94 คน (ศูนย์ข้อมูลอุบัติเหตุ ส่งเสริมวัฒนธรรมความปลอดภัยทางถนน)

ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ชุมชนบ้านแพ่ง ตำบลแพ่ง อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ตั้งอยู่ห่างจากตัวจังหวัดมหาสารคามไปทางทิศตะวันตก 37 กิโลเมตร ห่างจากอำเภอกุสุมาลย์ 9 กิโลเมตร อยู่ติดกับริมถนนสายหลัก 2300 มหาสารคาม – ขอนแก่น เป็นถนนผ่านกลางหมู่บ้านทั้งสองข้างทางและอยู่ริมฝั่งแพ่ง ชุมชนบ้านแพ่งแบ่งเป็น 5 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1, 9, 11, 13 และ 14 ประชากรทำนเป็นอาชีพหลัก และทอเสื่อเป็นอาชีพเสริม ที่กลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความสำคัญของประเทศ หรือที่เรียกว่า สินค้า OTOP เป็นหมู่บ้านเศรษฐกิจลำดับต้นๆ ของอำเภอและจังหวัด ในทุกๆ วันจะมีประชากรที่สัญจรผ่านไปมาเป็นจำนวนมากรวมทั้งผู้ที่มาศึกษาดูงานที่ศูนย์สินค้า OTOP ของชุมชน รวมทั้งพ่อค้าคนกลางที่เดินทางมารับผลิตภัณฑ์ของชุมชนไปจำหน่าย และ

ประชาชนที่เดินทางมารับประทานอาหารที่ริมบึงบ้านแพง ทำให้มีการสัญจรไปมาเป็นจำนวนมาก รวมทั้งในพื้นที่อำเภอโกสุมพิสัย มีโรงงานน้ำตาลในช่วงระยะเวลาของการเก็บเกี่ยวผลผลิตของเกษตรกร (ช่วงเดือนธันวาคม ถึง เดือนเมษายน) เข้าสู่โรงงาน และมีรถรับส่งคนในวัยแรงงานไปทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีการเกิดอุบัติเหตุทางถนนบ่อยครั้ง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางถนนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากพบเห็นการเกิดอุบัติเหตุอยู่บ่อยครั้งบนถนนสายหลักเส้น 2300 (มหาสารคาม – ขอนแก่น) และบริเวณทางเข้าหมู่บ้านที่เชื่อมกับโครงข่ายถนนสายหลัก นอกจากนี้ยังพบการเกิดอุบัติเหตุภายในชุมชน ซึ่งสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุภายในชุมชนบ้านแพงส่วนใหญ่พบว่าเกิดจากพฤติกรรมของผู้ขับขี่ที่ไม่เหมาะสม เช่น การขับเร็ว ขับรถประมาท ไม่สวมหมวกนิรภัย การไม่ใช้สัญญาณไฟเลี้ยว การดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนบ้านแพง รวมทั้งการสัญจรของประชาชนในพื้นที่และนอกพื้นที่ในแต่ละวันเป็นจำนวนมากทำให้เกิดอุบัติเหตุทางถนนบ่อยครั้งบนถนนสายหลัก 2300 (มหาสารคาม – ขอนแก่น) รวมทั้งเกิดขึ้นภายในชุมชนและบริเวณทางเข้าชุมชนที่ติดกับถนนสายหลัก การเกิดอุบัติเหตุทางถนนในแต่ละครั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน เวลา และการสูญเสียบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดขึ้นกับผู้ที่อยู่ในวัยทำงานก่อให้เกิดการสูญเสียกำลังสำคัญของครอบครัว ชุมชนได้ตระหนักถึงความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่และประชาชนนอกพื้นที่ได้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มที่มีอยู่ในชุมชน ร่วมกับหน่วยงานในท้องถิ่นในการหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ประกอบด้วยกลุ่ม อสม. กลุ่ม อบปร. กลุ่ม อส.ตร. กลุ่มกลุ่มทอเสื้อกบบ้านแพง และกลุ่มสตรีสหกรณ์บ้านแพง เป็นต้น ทำให้มีการรวมตัวกันขึ้นในชุมชนโดยอาศัยกลุ่มที่มีอยู่ในชุมชนเป็นพลังในการขับเคลื่อนในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน

ดังนั้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนจึงจำเป็นต้องเร่งสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลปัญหาอุบัติเหตุที่อยู่บริหารจัดการที่ว่า การแก้ไขปัญหาไม่ใช่เรื่องของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแต่ทุกหน่วยงาน ทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะบทบาทของชุมชนจะเป็นพลังที่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดความปลอดภัยทางถนนและนำไปสู่การสร้างพื้นที่ต้นแบบ โดยผู้วิจัยได้จัดทำโครงการ บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม ของกลุ่มที่มีอยู่ในชุมชนในการหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในชุมชนโดยใช้กระบวนการประชาสังคมของชุมชนบ้านแพง ตำบลแพง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม



วัตถุประสงค์ของการศึกษา/วิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ของปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนและความรุนแรงของปัญหาในชุมชนบ้านแพ่ง ตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคืออุบัติเหตุทางถนนในชุมชนบ้านแพ่ง ตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคืออุบัติเหตุในชุมชนโดยใช้กระบวนการประชาสังคมของชุมชนบ้านแพ่ง ตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านแพ่ง ตามสำเนาทะเบียนราษฎรได้แก่ หมู่ที่ 1, หมู่ที่ 9, หมู่ที่ 11, หมู่ที่ 13 และหมู่ที่ 14 ทั้งหมด 913 ครัวเรือน ประชากรทั้งหมด 3,568 คน

กลุ่มตัวอย่าง คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่บ้านแพ่ง ตามสำเนาทะเบียนราษฎรได้แก่ หมู่ที่ 1, หมู่ที่ 9, หมู่ที่ 11, หมู่ที่ 13 และหมู่ที่ 14 จำนวน 360 คน โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างจากสูตรของทาโร ยามาเน่ (Yamane; Taro.1967.)

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

ขอบเขตพื้นที่ภายในชุมชนบ้านแพ่ง ตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ถนนทางเข้าหมู่บ้านเชื่อมกับโครงข่ายถนนสายหลักเส้น 2300 (มหาสารคาม – ขอนแก่น) และถนนภายในชุมชน

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มีขอบเขตด้านเนื้อหา ประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุสาเหตุของอุบัติเหตุในการจราจรทางบก โดยกำหนด สาเหตุที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนน ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล คือ เพศ อายุ เป็นต้น ปัจจัยด้านสภาพยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม เป็นตัวแปรต้น บทบาทของชุมชนและการสร้างประชาสังคมของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคืออุบัติเหตุทางถนนเป็นตัวแปรตาม



แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดวิธีการศึกษา/วิจัย

การศึกษาบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน : กรณีศึกษายานพาหนะ ดับบลิว แอวโกลัมพัลย์ จังหวัดมหาสารคาม มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน บทบาทและกระบวนการประชาสัมพันธ์ของชุมชนสามารถลดปัจจัยเสี่ยงที่เป็นสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุทางถนนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาได้นำเสนอเป็นความหมาย ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเรียงตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุ
2. สาเหตุของอุบัติเหตุในการจราจรทางบก
3. นโยบายการป้องกันลดอุบัติเหตุทางถนน
4. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
5. แนวคิดประชาสัมพันธ์

กรอบแนวคิดวิธีการศึกษาได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการศึกษา เรื่อง บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนน โดยใช้กรอบแนวคิดจากทฤษฎีเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุ สาเหตุของอุบัติเหตุในการจราจรทางบก ซึ่งมีสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนน ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล คือ เพศอายุ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม คือ บริเวณจุดเกิดอุบัติเหตุ สภาพถนนที่เกิดอุบัติเหตุ ช่วงระยะเวลาของการเกิดอุบัติเหตุและเกิดขึ้นกับบุคคลใด (คนในชุมชนหรือคนนอกชุมชน) มาใช้เป็นตัวกำหนดในการศึกษาหาปัจจัยและสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนน และศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาท และแนวคิดประชาสัมพันธ์ เพื่อนำมาใช้ในการอธิบายบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนน รวมทั้งหาแนวทางการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนโดยใช้กระบวนการประชาสัมพันธ์ของชุมชนบ้านแพน ดับบลิว แอวโกลัมพัลย์ จังหวัดมหาสารคาม

วิธีดำเนินงานศึกษา/วิจัย

การศึกษาเรื่อง บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน : กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลแพน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยมีขั้นตอนในการศึกษาดังนี้

1. การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) เป็นการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารต่างๆ



2. การศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ลักษณะดังนี้

2.1. การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) จากกลุ่มประชากรที่กำหนดคือ ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่บ้านแพ่งตามสำเนาทะเบียนราษฎร ได้แก่ หมู่ที่ 1, หมู่ที่ 9, หมู่ที่ 11, หมู่ที่ 13 และหมู่ที่ 14

2.2. จัดสนทนากลุ่มแบบ Focus Group Discussion ประกอบด้วยผู้นำชุมชน ผู้ช่วยผู้นำชุมชน บ้านแพ่งหมู่ที่ 1, หมู่ที่ 9, หมู่ที่ 11, หมู่ที่ 13 และหมู่ที่ 14 จำนวน 10 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแพ่ง หมู่ที่ 1, หมู่ที่ 9, หมู่ที่ 11, หมู่ที่ 13 และหมู่ที่ 14 จำนวน 10 คน

3. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการจัดสนทนากลุ่มแบบ Focus Group Discussion โดยคัดเลือกตัวแทนของแต่ละหมู่บ้าน จำนวน 5 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 6 คน รวมประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการจัดสนทนากลุ่มแบบ Focus Group Discussion ทั้งหมดจำนวน 50 คน โดยได้มีการจัดสนทนากลุ่มทั้งหมด 2 ครั้ง ครั้งละ 25 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มละ 12 และกลุ่มละ 13 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ เป็นแบบสอบถามที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยคำถาม 2 ลักษณะ คือคำถามชนิดปลายปิด (Close-ended Question) และคำถามชนิดปลายเปิด (Open-ended Question) ที่เปิดโอกาสให้ผู้ตอบได้ใช้ความคิดเห็น คำแนะนำ และข้อเสนอแนะได้อย่างเต็มที่ โดยการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลมีวิธีการดังนี้ ศึกษาข้อมูลจากแนวคิดทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลในส่วนดังกล่าวมาสร้างเป็นแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

เนื้อหาของแบบสอบถาม

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 ข้อมูลพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางถนน

ส่วนที่ 3 ข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุบนถนนของประชาชน

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

อุบัติเหตุ

ส่วนที่ 5 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ



การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ทำการแจกแบบสอบถามและเก็บรวบรวมแบบสอบถามจากกลุ่มประชากร 360 คน จำนวน 360 ชุด โดยเก็บรวบรวมด้วยตนเองโดยทำหนังสือขออนุญาตผู้นำชุมชน และทำการเก็บข้อมูลในวันประชุมประจำหมู่บ้านและให้ผู้นำชุมชนช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูล

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม เมื่อได้รับแบบสอบถามคืนจากกลุ่มตัวอย่าง ได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

นำแบบสอบถามที่ได้รับคืนมา ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามที่ได้รับ นำแบบสอบถามที่ตรวจได้คะแนนแล้วไปวิเคราะห์ แล้วนำข้อมูลมาแปลค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนบ้านแพ่ง ตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัยออกเป็น 5 ระดับ โดยการหาความกว้างของอันตรภาคชั้นสร้างตามมาตรวัดของ ลิเคิร์ท (Likert Scale) โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนคำตอบดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด, 2535 : 99)

มากที่สุด	กำหนดให้	5	คะแนน
มาก	กำหนดให้	4	คะแนน
ปานกลาง	กำหนดให้	3	คะแนน
น้อย	กำหนดให้	2	คะแนน
น้อยที่สุด	กำหนดให้	1	คะแนน
ช่วงกว้างของอันตรภาคชั้น		=	$\frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}}$
		=	$\frac{5 - 1}{5}$
		=	0.8

สร้างตามมาตรวัดของลิเคิร์ท (Likert Scale) โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนคำตอบดังนี้

มากที่สุด	กำหนดให้	5	คะแนน
มาก	กำหนดให้	4	คะแนน
ปานกลาง	กำหนดให้	3	คะแนน
น้อย	กำหนดให้	2	คะแนน
น้อยที่สุด	กำหนดให้	1	คะแนน



การแปลความหมายระดับความคิดเห็น ใช้วิธีการนำค่าเฉลี่ยของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุ ในแต่ละประเด็นเปรียบเทียบกับเกณฑ์ค่าเฉลี่ยซึ่งอาศัยการกำหนดจุดของช่วงคะแนน (Mid Point Class Interval) เพื่อสามารถมองเห็นระดับความคิดเห็นในแบบสอบถาม 5 ระดับ โดยกำหนดไว้ 5 ช่วงคะแนน ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด, 2535 : 99)

ค่าเฉลี่ย 4.51 – 5.00 แปลความว่า มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 3.51 – 4.50 แปลความว่า มีระดับการปฏิบัติมาก

ค่าเฉลี่ย 2.51 – 3.50 แปลความว่า มีระดับการปฏิบัติปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 1.51 – 2.50 แปลความว่า มีระดับการปฏิบัติน้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.50 แปลความว่า มีระดับการปฏิบัติน้อยที่สุด

3. ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลการสนทนากลุ่มแบบ Focus Group Discussion โดยใช้แบบบันทึก ผู้เข้าร่วมประชุมและบันทึกรายละเอียดในการประชุม

การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล จำทำข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ใช้โปรแกรมทางสถิติเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ได้แก่

1. อธิบายลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) โดยใช้ค่าร้อยละ (percentage)

2. อธิบายระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนบ้านแพ้ว ตำบลแพ้ว อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) คือค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

3. การจัดสนทนากลุ่มแบบ Focus Group Discussion ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อสรุปกระบวนการสร้างประชาสังคมของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนนบ้านแพ้ว ตำบลแพ้ว อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม นำเสนอในรูปแบบการบรรยายตารางประกอบการบรรยายข้อมูลที่ได้จากการศึกษา

ผลการศึกษา

บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน กรณีศึกษา บ้านแพ้ว ตำบลแพ้ว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยได้ดังนี้

1. สถานการณ์ของปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนและความรุนแรงของปัญหาในชุมชนบ้านแพ้ว ในด้านพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ คือ ประชาชนใช้รถจักรยานยนต์ในการเดินทางหรือเดินทางสัญจรไปมา (ร้อยละ 61.4) เคยฝ่าฝืนกฎจราจร (ร้อยละ 68.9) ขับสวนทางจราจร (ร้อยละ 43.9) การคาดเข็มขัดนิรภัยเป็นบางครั้ง (ร้อยละ 63.9) สวมหมวกกันน็อกเป็นบางครั้ง (ร้อยละ 66.4) และด้านข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุ คือ เกิดอุบัติเหตุครั้งล่าสุดช่วงเทศกาลปีใหม่ (ร้อยละ 14.4) เกิดอุบัติเหตุนอกเขตชุมชน (ร้อยละ 29.2) สถานที่เกิดอุบัติเหตุเกิดบนถนนสายหลัก โกสุมพิสัย – ท่าพระ (ร้อยละ 12.2) กรณีที่เกิดขึ้นในชุมชน เกิดอุบัติเหตุในเขตชุมชน (ร้อยละ 15.0) สถานที่เกิดอุบัติเหตุพบว่าเกิดที่บริเวณสี่แยกในชุมชน (ร้อยละ 6.4) ช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุ 15.00 – 18.59 น. (ร้อยละ 14.4) สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุมาจากตัวผู้ขับขี่ (ร้อยละ 40.3) และลักษณะการเกิดอุบัติเหตุเกิดจากการเฉี่ยวชน (ร้อยละ 14.2) บุคคลที่ประสบอุบัติเหตุ (ผู้กรณี) เป็นคนนอกชุมชน (ร้อยละ 26.1) สภาพร่างกายก่อนเกิดอุบัติเหตุปกติ (ร้อยละ 32.5) และสภาพร่างกายของผู้กรณีก่อนเกิดอุบัติเหตุปกติ (ร้อยละ 27.8)

2. บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคืออุบัติเหตุทางถนนในชุมชนบ้านแพ้ว มีทั้งหมดทั้ง 7 ด้าน คือ ด้านบทบาทด้านหน้าที่ของชุมชน บทบาทด้านการณรงค์/ประชาสัมพันธ์ บทบาทด้านการฝึกอบรมให้ความรู้ บทบาทด้านด้านการแจ้งข่าว บทบาทด้านการแก้ไข บทบาทด้านการประสานงาน และบทบาทด้านการสร้างเครือข่าย เมื่อพิจารณาในภาพรวมของบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ $3.38 (x^- = 3.38)$ แสดงว่าตัวอย่างมีระดับการปฏิบัติในระดับปานกลาง

3. แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนโดยกระบวนการประชาสัมพันธ์ของชุมชนบ้านแพ้ว จากการจัดสนทนากลุ่มของประชากรกลุ่มตัวอย่าง เห็นควรว่าควรมีการจัดตั้งกลุ่ม เครือข่ายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีการสำรวจจุดเสี่ยงในชุมชน หาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขจุดเสี่ยงโดยมีจุดเสี่ยง 9 จุดสำคัญ โดยให้มีแผนการป้องกันและแก้ไข คือ จัดทำเครื่องหมายจราจรและกาดัดตั้งไฟจราจร จัดทำลูกระนาด ณ จุดบริเวณดังกล่าว ณรงค์ให้ผู้ใช้รถจักรยานยนต์สวมหมวกนิรภัยในขณะที่ขับขี่ โดยเฉพาะการสวมหมวกนิรภัย การใช้ความเร็ว การไม่ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และเข้าร่วมเป็นจิตอาสาหรือเครือข่ายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนประชาสัมพันธ์บริเวณที่เป็นจุด



อันตราย ถนนที่อยู่ระหว่างซ่อมแซมหรือก่อสร้าง เพื่อป้องกันปัญหาอุบัติเหตุและการจราจรติดขัด การประชาสัมพันธ์แนะนำเส้นทางสายหลัก สายรอง และเส้นทางลัดต่างๆ

อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุทางถนน : กรณีศึกษาบ้านแพ้ว ตำบลแพ้ว อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษานำมาอภิปรายได้ ดังนี้

1. สถานการณ์ของปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนและความรุนแรงของปัญหาในชุมชนบ้านแพ้ว ในด้านพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ประชาชนส่วนใหญ่มีการใช้รถจักรยานยนต์ในการเดินทางหรือเดินทางสัญจรไปมา ความเร็วที่ใช้ในการขับขี่ต่ำกว่า 90 กิโลเมตร/ชั่วโมงมีการเกิดอุบัติเหตุ มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางถนน คือ การฝ่าฝืนกฎจราจร เช่น ขับสวนทาง การจราจร ขับรถเร็วเกินกว่ากฎหมายกำหนด (เกิน 90 กิโลเมตร/ชั่วโมง) มีสวมหมวกกันน็อกเป็นบางครั้ง ในกรณีใช้รถยนต์หรือรถโดยสาร มีการคาดเข็มขัดนิรภัยเป็นบางครั้ง เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนน ซึ่งไปสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปรีดา ชีรธาดา (2551) การศึกษาเรื่อง แนวทางการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุทางถนน 4 ปัจจัยคือ คน ผู้ใช้รถใช้ถนน สภาพยานพาหนะ/ประเภทยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดจากมนุษย์และเกิดจากธรรมชาติ

การเกิดอุบัติเหตุในชุมชนบ้านแพ้วยังพบว่ามีเกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นช่วงช่วงเทศกาลปีใหม่ และช่วงเทศกาลสงกรานต์ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่พื้นที่นอกชุมชน คือ เกิดบนถนนสายหลัก 2300 (โกสุมพิสัย – ท่าพระ) กรณีเกิดอุบัติเหตุในเขตชุมชน สถานที่เกิดอุบัติเหตุพบว่าเกิดที่บริเวณสี่แยกในชุมชน ช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุ 15.00 – 18.59 น. ลักษณะการเกิดอุบัติเหตุเกิดจากการเฉี่ยวชนสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ เกิดจากตัวผู้ขับขี่ รองลงมาเป็นยานพาหนะที่ใช้ และสภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุ ของ ครรชิต ผิวนวล (อ้างถึงใน กฤตพงศ์โรจน์รุ่งศศิธร.2549 : หน้า 8-11) ให้ข้อสังเกตถึงปัจจัยการเกิดอุบัติเหตุได้ว่า ผู้ใช้รถใช้ถนนเป็นต้นเหตุสำคัญของการเกิดอุบัติเหตุจราจร โดยประมาณร้อยละ 90.00 ของจำนวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นทั้งหมด มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของคน

2. บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนมีทั้งหมด 7 ด้าน คือ ด้านบทบาทด้านหน้าที่ของชุมชน บทบาทด้านการรณรงค์/ประชาสัมพันธ์ บทบาทด้านการฝึกอบรมให้ความรู้ บทบาทด้านด้านการแจ้งข่าว บทบาทด้านการแก้ไข บทบาทด้านการประสานงาน และบทบาทด้านการสร้างเครือข่าย เมื่อพิจารณาในภาพรวมของบทบาทของ



ชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีระดับการปฏิบัติในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ของ ชรินทร์ สุวรรณกูટે (2552 : 12-16) ยุทธศาสตร์ด้านการให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์ (Education + Public Relation) เป็นยุทธศาสตร์การให้ความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถใช้ถนนอย่างปลอดภัยให้ประชาชนได้รับทราบและตระหนักถึงความปลอดภัยในชีวิตของตนเอง ปลุกฝังให้เยาวชนมีวินัยจราจร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจังเพื่อมุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจในสิ่งที่ถูกต้องให้กับประชาชน สอดคล้องกับนโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ของ ชรินทร์ สุวรรณกูટે (2552 : 12-16) ด้านยุทธศาสตร์ด้านการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Service : EMS) เป็นยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือผู้ประสบอุบัติเหตุในที่เกิดเหตุ การรักษาพยาบาลประชาชนผู้ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุเบื้องต้นอย่างถูกวิธีและการส่งผู้บาดเจ็บสถานพยาบาลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้บาดเจ็บสามารถกลับมาดำรงชีวิตได้อย่างปกติซึ่งยุทธศาสตร์ด้านการแพทย์ฉุกเฉิน และสอดคล้องกับแนวคิดบทบาทของ ชูดา จิตพิทักษ์ (2528, หน้า 61) อ้างอิงใน วุฒิชัย เปียแดง.2553) มีความเห็นว่า โดยทั่วไปบทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมาย คือ 1. พิจารณาในด้านโครงสร้างทางสังคม บทบาท จึงหมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น 2. หากพิจารณาในด้านการกระทำกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาทจึงเป็นผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำเกิดการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพการปฏิสัมพันธ์

3. แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนโดยกระบวนการประชาสัมพันธ์ของชุมชนบ้านแพง มีการประสานงานร่วมวางแผน ร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ในการดำเนินกิจกรรมช่วง 7 วันอันตราย สร้างความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนร่วมทำกิจกรรมร่วมกันในพื้นที่ ไปสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรวิ หมื่นสุข ภูเนอวอร์เดอณา (2552.บทคัดย่อ) ที่ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการใช้ นโยบายป้องกันและลด อุบัติเหตุทางถนน ช่วงเทศกาลสงกรานต์ 2552 “7 วัน อันตราย” จังหวัดหนองคาย พบว่า สภาพปัญหาการใช้ นโยบายป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ช่วงเทศกาลสงกรานต์ 2552 “7 วัน อันตราย” มีการดำเนินงานในการพัฒนารูปแบบการประชาสัมพันธ์เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ช่วงเทศกาลสงกรานต์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

มีการสร้างเครือข่ายในชุมชนในรูปแบบครอบครัวต่อครอบครัว (เครือญาติ) ใช้ระบบเครือญาติในชุมชน ก่อให้เกิดเป็นเครือข่ายในชุมชน มีการกระทำร่วมกัน เครือข่ายระหว่างครอบครัว คือ ครอบครัวพ่อแม่ ครอบครัวบุตร ครอบครัวญาติพี่น้องที่มีความใกล้ชิด ครอบครัวเพื่อนบ้านที่



สนิทชิดเชื้อ และครอบครัวเพื่อนและคนที่รู้จัก ซึ่งไปสอดคล้องกับองค์ประกอบของประชาสังคมที่แนวทางยุทธศาสตร์ที่กระบวนการประชาสังคมถือเป็นเพียงเงื่อนไขในการปฏิบัติอันเป็นแนวทางนำไปสู่ประชาสังคมที่เข้มแข็งซึ่งองค์ประกอบของประชาสังคมนั้น (กฤตพงศ์ โรจน์รุ่งศศิธร, 2549 อ้างถึงใน อนุชาติ พวงสำลี, 2542: 290-291)

มีการติดต่อสื่อสารในการทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างกลุ่ม ผ่านทางเครือข่ายโทรศัพท์มือถือ ผ่านทาง Facebook และผ่านทาง LINE โดยเริ่มต้นจากตนเองและครอบครัว เน้นการให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เชิงป้องกัน ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการที่เรียกว่าเป็นประชาสังคมของ สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ (2540: 13-15) กล่าวว่า จิตสำนึกประชาสังคม คือ ความคิดและความยอมรับในเรื่องการรวมตัวกันอย่างอิสระด้วยความรัก ความยอมรับในความคิดเห็นของกันและกันในอนาคตที่จะเรียนรู้ร่วมกัน หรือแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ การรวมตัวกันจึงเป็นลักษณะหุ้นส่วนร่วมกัน (Partnership) เป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน มีอิสระและมีการเรียนรู้ร่วม และสอดคล้องกับลักษณะของประชาสังคมของ กฤตพงศ์ โรจน์รุ่งศศิธร, 2549 ที่ได้อ้างถึงใน อนุชาติ พวงสำลี, 2542: 290 กล่าวไว้ว่า มีเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร หมายถึง กลุ่มประชาสังคมที่จะมีความยั่งยืนต้องมีระบบการจัดการที่ดี มีระบบสื่อสารแลกเปลี่ยน ตลอดจนเครือข่ายแห่งการเรียนรู้ร่วมกันซึ่งจะนำไปสู่พลังในการเชื่อมโยงสังคมให้มีความเข้มแข็ง

มีการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนของชุมชน มีลักษณะของกลุ่มการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเกิดเป็นกลุ่มเครือข่ายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ สุวิทย์ วิบุลประเสริฐ (2540: 13-15) ในเรื่อง กระบวนการประชาสังคมนั้น ผู้วิจัยเห็นถึงความเกี่ยวข้องกับงานที่ศึกษาว่า ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่สำคัญในการรวมกลุ่มที่เข้มแข็ง และเป็นข้อเสนอที่สำคัญเพราะมีความสอดคล้องกับ ประเวศ วะสี (2541: 15) ที่ชี้ให้เห็นกลไกสำคัญของประชาสังคมที่มีความสำคัญร่วมกันของประชาคม และมีโครงสร้างขององค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชน ที่มีจิตวิญญาณร่วมกัน รวมไปถึง การสร้างเครือข่ายสังคมที่ชี้ให้เห็นถึงว่า กลไกและกระบวนการประชาสังคมที่เข้มแข็งในชุมชน และสอดคล้องกับแนวคิด ของ ชูชัย สุภวาศ (2540: 165) แนวคิดเรื่อง พัฒนาการและข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2540. ได้ให้ความหมายของ “ประชาสังคม” ว่า หมายถึง การที่ผู้คน สังคม สภาพการณ์ หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือองค์กร (Organization/Civic group) ทั้งภาครัฐและ ภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคสังคม(ประชาชน) ในลักษณะเป็นหุ้นส่วนกัน เพื่อแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งที่



ด้วยความรัก ความสมานฉันท์เอื้ออาทรต่อกันภายในระบบการบริหารจัดการ โดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย

มีการการป้องกันและแก้ไขจุดเสี่ยงโดยมีจุดเสี่ยง 9 จุด ซึ่งสอดคล้องกับ นโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ของ ชรินทร์ สุวรรณภูเต (2552 : 12-16) ด้านยุทธศาสตร์ด้านวิศวกรรมจราจร (Engineering) เป็นยุทธศาสตร์ด้านการดำเนินการใช้หลักวิศวกรรมจราจรมาดำเนินการแก้ไขปัญหโดยให้มีการเร่งปรับปรุงแก้ไขถนนที่มีลักษณะเป็นอันตรายก่อให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้งได้แก่ บริเวณทางโค้ง ทางแยก การปรับปรุงแก้ไขป้ายสัญญาณ ป้ายเตือน ป้ายบอกทาง เพื่อให้เกิดความชัดเจนลดการเกิดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในบริเวณจุดเสี่ยงดังกล่าว

การป้องกันปัจจัยเสี่ยงด้านบุคคล จัดให้มีการตั้งจุดตรวจ/ด่านตรวจร่วม โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และอาสาสมัคร รวมถึงครอบครัวเพื่อเป็นการป้องปรามการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิด ตามมาตรการ 3 ม. (เมาไม่ขับ สวมหมวกนิรภัย มอเตอร์ไซด์ปลอดภัย) 2 ข. (ใบขับขี่ รััดเข็มขัดนิรภัย) 1 ร. (ขับเร็ว) ซึ่งสอดคล้องกับ นโยบายการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน ของ ชรินทร์ สุวรรณภูเต (2552 : 12-16) ด้านยุทธศาสตร์การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) มีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญดังนี้ คือ มาตรการ 3ม 2ข 1ร ได้แก่ การรณรงค์สร้างจิตสำนึกของประชาชน ผู้ใช้รถใช้ถนนปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

สรุปผลการศึกษา

การเกิดอุบัติเหตุในชุมชนบ้านแพ่งยังพบว่าเกิดขึ้นบ่อยครั้งเป็นช่วงช่วงเทศกาลปีใหม่ และช่วงเทศกาลสงกรานต์ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นที่พื้นที่นอกชุมชน คือ เกิดบนถนนสายหลัก 2300 (มหาสารคาม – ขอนแก่น) กรณีเกิดอุบัติเหตุในเขตชุมชน สถานที่เกิดอุบัติเหตุพบว่าเกิดที่บริเวณสี่แยกในชุมชน ช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุ 15.00 – 18.59 น. ลักษณะการเกิดอุบัติเหตุเกิดจากการเลี้ยวชน สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ เกิดจากตัวผู้ขับขี่ รองลงมาเป็นยานพาหนะที่ใช้ และสภาพสิ่งแวดล้อม บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนมีทั้งหมด 7 ด้าน คือ ด้านบทบาทด้านหน้าที่ของชุมชน บทบาทด้านการรณรงค์/ประชาสัมพันธ์ บทบาทด้านการฝึกอบรมให้ความรู้ บทบาทด้านด้านการแจ้งข่าว บทบาทด้านการแก้ไข บทบาทด้านการประสานงาน และบทบาทด้านการสร้างเครือข่าย ในภาพรวมของบทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีระดับการปฏิบัติในระดับปานกลาง



ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1. บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชน มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง จะต้องสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้มากกว่านี้ เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนนในชุมชนให้เกิดเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องมีทีมสหวิชาชีพเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติ

1.2. ชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุ ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแพ่ง เพื่อสร้างความตระหนักให้ประชาชนทุกภาคส่วนในชุมชน ต้องเข้ามามีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในชุมชนร่วมกัน

1.3. ชุมชนต้องมีการออกมาตรการหรือกฎข้อบังคับใช้ร่วมกันในชุมชน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุของชุมชน เช่น มาตรการควบคุมการดื่มแอลกอฮอล์ มาตรการควบคุมความเร็วในเขตชุมชน และช่วงระยะเวลาการใช้ขั้วจี้ในชุมชน ซึ่งเป็นปัจจัยลำดับต้นๆ ของปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน

1.4. ชุมชนต้องมีการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน ที่มีโครงสร้างทางสังคมให้มีความชัดเจน และช่วยผลักดันแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในระดับชุมชนเข้าสู่นโยบายสาธารณะ

2. ข้อเสนอแนะในกาทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1. ศึกษาสถานการณ์ของปัญหาการเกิดอุบัติเหตุทางถนน และแนวโน้มของความรุนแรงปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อหามาตรการในการป้องกันในระดับชุมชนและรับท้องถิ่น

2.2. ศึกษาการสร้างมาตรการทางสังคมในการป้องกันปัญหาการเกิดอุบัติเหตุในชุมชนและแนวทางการผลักดันแนวเข้าสู่แผนนโยบายสาธารณะในท้องถิ่น

บรรณานุกรม

กฤตพงศ์ ไรจน์รุ่งศศิธร. (2549). สาเหตุการเกิดอุบัติเหตุจราจรของผู้ขับขี่วัยอดยานในเขตนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี. ปรินญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา,



พรวิ หมีนสุข ทุนอวอร์ดเดอนา. (2552). ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการใช้นโยบายป้องกัน

และลด อุบัติเหตุทางถนน ช่วงเทศกาลสงกรานต์ 2552 “7 วัน อันตราย” จังหวัด

หนองคาย

ชรินทร์ สุวรรณภูเต. (2552). การศึกษาการดำเนินการตามนโยบายป้องกันอุบัติเหตุทางถนนของ

ศูนย์อำนวยความสะดวกความปลอดภัยทางถนนจังหวัดหนองคาย. การศึกษาค้นคว้าอิสระ

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัย

มหาสารคาม.

ชูชัย ศุภวงศ์. (2540). แนวคิดพัฒนาการและข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย. กรุงเทพฯ :

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

บุญชม ศรีสะอาด. (2545). การวิจัยเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.

ปรีดา ธีรธาดา. (2551). แนวทางการป้องกันอุบัติเหตุทางถนนในเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี. รายงาน

ศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการปกครอง

มหาวิทยาลัยขอนแก่น. สำนักวิทยบริการ

วุฒิชัย เปี้ยแดง. (2553). บทบาทของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัว

: ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนนำร่องของกรุงเทพมหานคร 4 ชุมชน. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ. (2540). ประชาสังคมกับการพัฒนาสุขภาพ : บทวิเคราะห์ทางวิชาการ.

กรุงเทพฯ : โครงการสำนักพิมพ์สถาบันวิจัยสาธารณสุข.

อนุชาติ พวงสำลี. ประมวลองค์ความรู้โครงการวิจัยและพัฒนาประชาคมจังหวัด : ร่วมสร้าง

วิสัยทัศน์



ความเป็นธรรมในการเข้าถึงและการรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุน ในชุมชนของผู้ด้อยโอกาสเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต กรณีศึกษาอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช

สิริยา รัตนช่วย*

โกวิทย์ พวงงาม**

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนในชุมชนและปัจจัยที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส โดยเลือกเอาอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลที่หลากหลาย ทั้งการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกต

ผลการศึกษาพบว่า แหล่งเงินทุนในชุมชนได้พยายามสร้างให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการดำเนินงาน โดยแนวทางการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและการรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนในชุมชนจะสัมพันธ์กับ การเข้าถึงข้อมูลอย่างเป็นธรรม การเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียม และจริยธรรมส่วนบุคคล ส่วนปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตเกี่ยวข้องกับการจัดการตนเองของผู้ด้อยโอกาสและการบริหารจัดการของแหล่งเงินทุน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ 1) ข้อเสนอแนะในการสร้างความเป็นธรรมนั้น แหล่งเงินทุนควรมีการเปิดโอกาสการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึงบริการ และการรับประโยชน์ให้ครอบคลุมถึงผู้ด้อยโอกาส 2) ข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้น แหล่งเงินทุนควรส่งเสริมการนำเงินทุนไปใช้เพื่อการพัฒนาอาชีพ 3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ภาครัฐควรจัดทำแผนที่นำทางในการสร้างความเป็นธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตในระดับชาติ

คำสำคัญ: ความเป็นธรรม/ คุณภาพชีวิต/ แหล่งเงินทุนในชุมชน/ ผู้ด้อยโอกาส

* นักศึกษาระดับปริญญาเอก, สาขาบริหารสังคม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



Fairness in Accessing Community Funds of the Disadvantaged groups for Quality of Life: A Study in Cha-uat District, Nakhon Si Thammarat Province

Siriya Rattanachua^{*}

Kowit Puangngam^{**}

Abstract

The main purpose of this research is to study the ways of fairness in accessing community funds and explore quality of life factors for the disadvantaged by selected Cha-uat District, Nakhon Si Thammarat Province as a case study. The study employs qualitative methods such as documentary, In-depth Interview and observation.

The findings reveal that community funds had tried to set up fairness in processing. So the ways of fairness in accessing community funds are related to fairness in accessing information, fair equality of opportunity and morality of person. Moreover, quality of life factors are associated with self-management of the disadvantaged and community funds management.

For recommendations from this study are: 1) the recommendation for fairness, community funds should give any opportunities for accessing information, services and gaining benefits throughout the disadvantaged. 2) The recommendation for quality of life, supporting community funds to improve professional. 3) The recommendation for policy, government sector should rearrange in National Roadmap about quality of life in fairness.

Keywords: Fairness/ Quality of Life/ Community Funds/ Disadvantaged Groups

^{*} *Ph.D Student (Social Administration), Faculty of Social Administration, Thammasat University.*

^{**} *Associate Professor, Dr., Faculty of Social Administration, Thammasat University, Advisor.*



บทนำ

ในช่วงที่กระแสการพัฒนาแบบทันสมัย (modernization) เข้ามาสู่ประชาคมโลก เพื่อให้ทันกับกระแสนิยมในระดับสากลนั้น ประเทศไทยจึงเร่งขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญทำให้โครงสร้างพื้นฐานได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ในอีกมิติหนึ่งของการพัฒนาได้ทิ้งร่องรอยแห่งปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ถูกฝังรากลึกและถูกคัดลอกผ่านข้อมูลสถานการณ์ความยากจนสัมบูรณ์ด้านรายได้ (สมชัย จิตสุชน, 2545, น.15-16) ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ และ เกษมสันต์ จินฉนวนโส, 2537, น.4) และข้อมูลหนี้สินครัวเรือนไทยทั่วประเทศ (พุทธทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธุ์, 2548, น.2) ได้บ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ประเทศไทยในช่วง 24 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี 2531 – 2554 ยังคงประสบกับปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ความยากจน ช่องว่างของการพัฒนาระหว่างพื้นที่เขตเมืองและเขตชนบท ตลอดจนการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นต่อประชาชนจำนวนหนึ่งจนกลายเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงมูลเหตุแห่งปัญหาเพิ่มเติมพบว่า การเข้าถึงบริการและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการไม่มีปัจจัยสำคัญในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต เช่น การเข้าถึงโครงสร้างทางการเงินและระบบสินเชื่อ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ นโยบายของรัฐ (เช่น ฤทัย กาญจนะจิตรา, สุริย์พร พันพื้ง, และรัชพันธุ์ เสงี่ยมจิตร, 2548, น.50 - 60) ตลอดจนการเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นสาเหตุแห่งความยากจน ซึ่งนำไปสู่การเกิดขึ้นของสถานะความไม่เป็นธรรมทางสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ไม่เท่าเทียมกัน ยังคงเป็นโจทย์ทางสังคมที่ท้าทายอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับงานวิจัยที่เกี่ยวกับประเด็นความเป็นธรรมและคุณภาพชีวิตที่ผ่านมา จะมีจุดร่วมสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นถึง กลไกของภาครัฐที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้คุณภาพชีวิตของประชาชนเกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึงผ่านกระบวนการดำเนินงานอย่างเป็นธรรมจากภาครัฐและการให้ความร่วมมือของชุมชนท้องถิ่นควบคู่กันไป

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงนำเอาประเด็นการสร้างความเป็นธรรมจากแหล่งเงินทุนในชุมชนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสขึ้นมาเป็นโจทย์สำคัญ และพยายามสร้างนิยามความเป็นธรรมในการศึกษาให้ชัดเจนขึ้น จึงได้กำหนดกรอบนิยามความเป็นธรรมไว้เป็น 2 ระดับ โดยเลือกอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากจังหวัดนครศรีธรรมราชมีประชากรที่ถูกจัดว่าเป็นกลุ่มคนจนในระดับสูงถึงร้อยละ 85 (สมชัย จิตสุชน, 2545, น.9) ประกอบกับอำเภอชะอวดมีปัญหาความยากจนมิได้รายได้อันได้และรายจ่ายสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมของทั้งจังหวัด อีกทั้งมีนัยยะสำคัญของความยากจนในระดับตำบลอยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะ



ตำบลเครื่องที่มีความรุนแรงของความยากจนวัดจากมิติรายได้ รายจ่าย และสัดส่วนคนจนมากที่สุด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552) เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการสร้างความเป็นธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส อันเป็นประเด็นที่มีผลต่อคุณภาพของสังคมส่วนรวมด้วย

ทั้งนี้ ในการศึกษาได้กำหนดกรอบของการสร้างความเป็นธรรมออกเป็น 2 ระดับ

1. ความเป็นธรรมที่อยู่บนฐานของสิทธิ คือ การตรวจสอบความเป็นธรรมบนฐานของการคิดเรื่องสิทธิอย่างเท่าเทียมกันของทุกคน โดยการเปิดโอกาสให้ปัจเจกในฐานะสมาชิกชุมชนและสมาชิกของแหล่งเงินทุน สามารถเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนตามฐานของสิทธิที่เป็นธรรมภายใต้ความเท่าเทียมกันแบบถ้วนหน้าทุกคน โดยตรวจสอบจากคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่แหล่งเงินทุนแต่ละรูปแบบกำหนด

2. ความเป็นธรรมที่อยู่บนฐานของจริยธรรม คือ การตรวจสอบความเป็นธรรมบนฐานคิดเรื่องจริยธรรม ที่เพื่อนมนุษย์พึงมีต่อผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน ด้วยการเปิดโอกาสให้ตามความจำเป็นก่อนหลัง อันเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน ซึ่งมีความจำเป็นทางการเงินมากกว่า สามารถเข้าถึงและรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนได้ก่อน โดยตรวจสอบจากการเปิดโอกาสให้กับผู้มีความจำเป็นได้เข้าถึงและรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนก่อน ตลอดจนประเด็นการตัดสินใจภายใต้หลักจริยธรรม

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเป็นธรรมในกระบวนการดำเนินงาน การเข้าถึง และการรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนในชุมชนของผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการดำเนินงาน การเข้าถึง และการรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนในชุมชน ตลอดจนปัจจัยที่นำไปสู่การพัฒนาชีวิตของผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน
3. เพื่อศึกษาลักษณะของแหล่งเงินทุนในชุมชนที่สามารถสร้างความเป็นธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 กระบวนการดำเนินงานของแหล่งเงินทุนในชุมชน



1.2 การเข้าถึงและรับประโยชน์ จากแหล่งเงินทุนในชุมชนของผู้ด้อยโอกาสที่เป็น
คนจน

1.3 การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน

2. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาจะใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี 2517 จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเป็นปีแรกที่มีการก่อตั้ง
กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และมีการก่อตั้งแหล่งเงินทุนอื่นต่อมา

3. ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากรกลุ่มตัวอย่าง

3.1 พื้นที่ ตำบลเกรียง ตำบลนางหลง และตำบลท่าเสม็ด อำเภอลือชัย จังหวัด
นครศรีธรรมราช

3.2 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่มคือ กลุ่มคณะกรรมการของแหล่งเงินทุน และ
ผู้นำชุมชน กลุ่มข้าราชการ กลุ่มประชาชนทั่วไป และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน

4. ขอบเขตด้านกรณีศึกษา

แหล่งเงินทุนในชุมชน 8 รูปแบบ คือ โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน กองทุน
หมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนสวัสดิการชุมชน โครงการเศรษฐกิจชุมชน ธนาคารเพื่อการเกษตร
และสหกรณ์การเกษตร กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต และแหล่งเงินทุนนอก
ระบบ

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้จึงใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในลักษณะของการบรรยาย (Descriptive
method) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ทั้งเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง
เช่น รายงานผลการดำเนินงานโครงการ ข้อมูลสถิติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยใช้เป็นเครื่องมือหลักในการเก็บ
รวบรวมข้อมูลในทุกประเด็นที่ศึกษา

3. การสังเกต (Observation) โดยการเข้าร่วมในสถานการณ์จริง เช่น การประชุม ตลอดจน
สังเกตการณ์การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ และบริบทของชุมชน

ผลการศึกษา

ประเด็นที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการดำเนินงานของแหล่งเงินทุนในชุมชน จากการศึกษาพบว่า แหล่งเงินทุนในชุมชนได้พยายามสร้างให้เกิดการรับรู้ถึงความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิอันเป็นการสร้างความเป็นธรรมเพื่อสมาชิกทุกคน และการสร้างความเป็นธรรมบนฐานจริยธรรมอันเป็นการสร้างความเป็นธรรมที่เน้นกระจายไปถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน โดยมีขั้นตอน 6 ขั้นตอนหลักที่เกี่ยวข้องกับการสร้างให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการดำเนินงาน

1) การคัดเลือกคณะกรรมการ

วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการของแหล่งเงินทุน ที่ได้รับการยอมรับตรงกันจากสมาชิกทุกคนรวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสว่าสร้างให้เกิดการรับรู้ถึงความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิได้ชัดเจนที่สุดคือ การเลือกตั้งคณะกรรมการด้วยการลงคะแนนเสียงจากสมาชิกทุกคน เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ครอบคลุมเจตจำนงของสมาชิกทั้งหมด อีกทั้งเพื่อสร้างความเป็นธรรมบนฐานของจริยธรรมให้ครอบคลุมถึงเจตจำนงของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนให้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้เสนอความต้องการในส่วนของการเลือกตั้งคณะกรรมการในระดับพื้นที่ ตั้งแต่การใช้วิธีประชาสัมพันธ์แบบแจ้งข่าวถึงบ้านควบคู่กับใช้เสียงตามสายในช่วงเย็นเพื่อการรับทราบอย่างทั่วถึง เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนแบบเปิดเผยมาเป็นแบบลับเพื่อป้องกันอคติภายใต้ความเกรงใจ และควรติดประกาศรายชื่อคณะกรรมการที่ได้รับเลือกไว้อย่างเปิดเผย

2) การพิจารณาอนุมัติเงินกู้

การให้สิทธิกู้ยืมที่ได้รับการยอมรับตรงกันจากสมาชิกทุกคนรวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสว่าสร้างให้เกิดการรับรู้ถึงความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิได้ชัดเจนที่สุดคือ การให้สิทธิกู้ยืมแบบเปิดกว้างครอบคลุมถึงบุคคลทั่วไปไม่จำกัดให้เฉพาะสมาชิกเท่านั้น เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนในชุมชนได้มีแหล่งเงินทุนพึ่งพิงในกรณีจำเป็นนอกเหนือจากแหล่งเงินทุนในระบบ อีกทั้งเพื่อสร้างความเป็นธรรมบนฐานของจริยธรรมให้ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนให้มากยิ่งขึ้น ผู้ด้อยโอกาสได้เสนอความคิดเห็นให้การกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นกู้อย่างละเอียดเพื่อป้องกันอคติอันเกิดจากดุลยพินิจของคณะกรรมการ มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์

3) การแจ้งผลการดำเนินงานและประชาสัมพันธ์

วิธีการประชาสัมพันธ์ที่ได้รับการยอมรับตรงกันจากสมาชิกทุกคนรวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสว่าสร้างให้เกิดการรับรู้ถึงความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิได้ชัดเจนที่สุดคือ การประชาสัมพันธ์โดยใช้เสียงตามสายของหมู่บ้านในช่วงเวลาเย็นหลัง 18.00 น. เป็นต้นไป เนื่องจาก



ครอบคลุมการรับรู้ของสมาชิกได้เป็นอย่างดี ซึ่งควรใช้ควบคู่กับการแจ้งข่าวสารถึงบ้านเพื่อสร้างความเป็นธรรมบนฐานจริยธรรมในการเข้าถึงให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น เนื่องจากการลดน้อยลงของประสิทธิภาพทางร่างกาย อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้ต้องอาศัยจริยธรรมและความเสียสละจากคณะกรรมการแหล่งเงินทุนค่อนข้างมาก สำหรับวิธีการแจ้งผลการดำเนินงานที่ได้รับการยอมรับตรงกันจากสมาชิกทุกคนรวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสว่าสร้างให้เกิดการรับรู้ถึงความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิได้ชัดเจนที่สุดคือ การแจ้งผลการดำเนินงานในที่ประชุม เนื่องจากสามารถสร้างการรับรู้ในระดับกว้างได้ดีภายใต้เวลาอันเกิดจากการสมครใจของทุกฝ่าย อีกทั้งผู้ด้อยโอกาสได้เสนอให้มีการจัดทำแผ่นพับสรุปข้อมูลที่สำคัญในการประชุมแต่ละครั้งแจกจ่ายให้สมาชิกทุกที่เข้าประชุมเพื่อสร้างการเข้าถึงข้อมูลให้กับสมาชิกที่ไม่กล้าสอบถามข้อมูล ตลอดจนสามารถนำไปเพื่อเผยแพร์ให้แก่สมาชิกรายอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมได้

4) การจัดทำและตรวจสอบบัญชี

การจัดทำบัญชีรายเดือนที่ถูกต้องตามมาตรฐานของระบบการจัดทำบัญชีอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน จะสร้างให้เกิดความโปร่งใสและเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการตรวจสอบบัญชีที่สามารถสร้างความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิและจริยธรรมไปพร้อมกันซึ่งประกอบด้วย แหล่งเงินทุนมีการตั้งกรรมการตรวจสอบบัญชีขึ้นจริงและมีการเปิดโอกาสให้กรรมการตรวจสอบทำงานได้อย่างเต็มที่โดยการสนับสนุนข้อมูลบัญชีการเงินอย่างละเอียด และแจ้งผลการตรวจสอบบัญชีให้กับสมาชิกได้รับทราบอย่างทั่วถึง

5) การติดตามชำระหนี้เงินกู้ของสมาชิก

การติดตามการชำระหนี้เงินกู้ที่สมาชิกทุกคนรวมถึงผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนยอมรับได้ถึงความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิคือ การติดตามชำระหนี้เงินกู้ตามระเบียบการชำระหนี้ของแต่ละแหล่งเงินทุนที่ได้กำหนดให้ยอมรับร่วมกันในเบื้องต้น และเพื่อสร้างความเป็นธรรมบนฐานจริยธรรมให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติควรใช้วิธีการที่ประนีประนอมในการช่วยหาทางออกให้สมาชิกสามารถชำระหนี้ได้ ถือได้ว่าการมีจริยธรรมของคนในชุมชนที่เชื่อมโยงกันเป็นทุนทางสังคมสามารถเอื้อให้เกิดความเป็นธรรมบนฐานของจริยธรรมให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมขึ้นได้

6) การจัดสรรผลประโยชน์และสวัสดิการเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการและสมาชิก

วิธีการจัดสรรผลประโยชน์ที่สมาชิกและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนยอมรับร่วมกันถึงความเป็นธรรมบนฐานของสิทธิได้ชัดเจนที่สุดคือ การจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบของเงินปันผลในอัตราที่เท่ากันแก่สมาชิกทุกรายและคณะกรรมการทุกตำแหน่ง และการจัดสวัสดิการที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถใช้สิทธิรับประโยชน์เพิ่มเติมภายใต้คุณสมบัติครบถ้วน เพื่อให้เกิดการ

กระจายผลประโยชน์ที่มีความเป็นธรรมบนฐานของจริยธรรมเพิ่มขึ้น ผู้ด้อยโอกาสได้เสนอให้มีการปรับอัตราเงินปันผลแบบก้าวหน้าโดยอิงตามผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี

ประเด็นที่2 การสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและการรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนในชุมชนของผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน

จากการศึกษาพบว่า แหล่งเงินทุนในชุมชนได้พยายามสร้างให้ผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนเกิดการรับรู้ถึงมีดีความเป็นธรรมในการเปิดโอกาสการเข้าถึงและการรับประโยชน์ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงและการรับประโยชน์อยู่ 5 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1) การประชาสัมพันธ์

วิธีการประชาสัมพันธ์ที่สามารถสร้างการรับรู้และกระตุ้นความสนใจให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมากที่สุด มีอยู่ 2 รูปแบบที่ควรใช้ควบคู่กันคือ การแจ้งข่าวสารถึงบ้านและการใช้เสียงตามสายหรือหอกระจายข่าวของหมู่บ้านในช่วงเย็น

2) การเปิดรับสมาชิก

รูปแบบการเปิดรับสมาชิกที่สามารถสร้างการรับรู้และกระตุ้นความสนใจให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมากที่สุดคือ การเปิดรับสมาชิกแบบเปิดกว้างทั่วไป โดยไม่มีการจำกัดคุณสมบัติหรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะไว้ตั้งแต่ต้น

3) การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมและคัดเลือกคณะกรรมการ

วิธีสร้างการรับรู้และกระตุ้นความสนใจให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ จะเกี่ยวข้องกับวิธีการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสมและการประชุมควรมีการจัดทำเอกสารฉบับย่อในรูปแบบพับตามที่ได้เสนอไปข้างต้น สำหรับวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการที่ได้รับการยอมรับจากผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนคือ การเลือกตั้งผ่านการลงคะแนนเสียงแบบเป็นความลับ

4) การพิจารณาอนุมัติเงินกู้และการเข้าถึงสิทธิกู้ยืม

วิธีการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ที่สามารถสร้างการรับรู้และยอมรับถึงความเป็นธรรมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนได้มากที่สุดคือ การพิจารณาเงินกู้ในรูปแบบของคณะกรรมการภายใต้จริยธรรมต่อเพื่อนมนุษย์ และการให้สิทธิกู้ยืมแบบเปิดกว้างครอบคลุมถึงบุคคลทั่วไปไม่จำกัดให้เฉพาะสมาชิกเท่านั้น



5) การจัดสรรผลประโยชน์และสวัสดิการเพิ่มเติม

วิธีการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบเงินปันผลที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนสามารถรับรู้และยอมรับถึงความเป็นธรรมได้มากที่สุดคือ การจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบของเงินปันผลในอัตราที่เท่ากันแก่และมีการปรับอัตราเงินปันผลตามกำไรที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนการรับสวัสดิการภายใต้คุณสมบัติที่กำหนดร่วมกัน

ประเด็นที่ 3 การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจนจากแหล่งเงินทุนในชุมชน

จากการศึกษาพบว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำเงินทุนมาต่อยอดให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน ให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมทั้งมิติการจัดการตนเองทางการเงินและมิติการจัดการทางสังคมปรากฏอยู่น้อยราย ส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อการสร้างประโยชน์ในระยะสั้น เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ 1) การไม่มีแนวคิดที่มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในระยะยาวและต่อยอดสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเข้าใจว่าลักษณะเช่นนี้คือการอยู่แบบพอเพียง 2) การมีพฤติกรรมการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต 3) การขาดวินัยทางการเงินที่สำคัญคือการออมเงินและยังไม่สามารถบริหารจัดการเงินทุนที่กู้ยืมมาได้เหมาะสม

อภิปรายผล

ผลการศึกษาที่ปรากฏนำมาสู่การทำความเข้าใจและก่อให้เกิดการสังเคราะห์ได้ถึงปัจจัยและลักษณะของแหล่งเงินทุนที่สนับสนุนการสร้างความเป็นธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนจน ดังนี้

1. ปัจจัยสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการดำเนินงาน การเข้าถึงและการรับประโยชน์จากแหล่งเงินทุนในชุมชน

1.1 การเข้าถึงข้อมูล ประกอบด้วย การเข้าถึงข้อมูลเบื้องต้นของแหล่งเงินทุนต่างๆ ในชุมชนที่เพียงพอและครอบคลุมทั่วถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

1.2 การเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียม ประกอบด้วย โอกาสการเข้าเป็นสมาชิก โอกาสการใช้สิทธิรับบริการ โอกาสการคัดเลือกคณะกรรมการ โอกาสการเข้าร่วมประชุมและกำหนดกฎระเบียบร่วมกัน และโอกาสการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

1.3 บุคลากร ประกอบด้วย การตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันของทุกฝ่าย และการมีจริยธรรมส่วนบุคคลที่สอดคล้องกับการสร้างความเป็นธรรม



2. ลักษณะของแหล่งเงินทุนที่สามารถสร้างให้เกิดความเป็นธรรม

2.1 เป็นแหล่งเงินทุนที่ยึดถือแนวคิดเรื่องการสร้างความเป็นธรรม ผ่านการเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมและการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง

2.2 เป็นแหล่งเงินทุนที่สามารถกระจายผลประโยชน์อันเกิดจากกำไรขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงและโปร่งใส

2.3 เป็นแหล่งเงินทุนที่สามารถสร้างการยอมรับร่วมกันในการปฏิบัติตามข้อตกลงและการบริหารจัดการภายใต้คณะกรรมการที่สมาชิกร่วมกันเลือกตั้งขึ้นมา

2.4 เป็นแหล่งเงินทุนที่สามารถกระตุ้นการมีส่วนร่วมและสามารถสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของแหล่งเงินทุนร่วมกัน

2.5 เป็นแหล่งเงินทุนที่ตระหนักถึงการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก ภายใต้จุดประสงค์การก่อตั้งแหล่งเงินทุนแต่ละรูปแบบ ตลอดจนถือปฏิบัติอย่างจริงจัง

2.6 เป็นแหล่งเงินทุนที่มีฐานทุนทางสังคมยึดโยงร่วมกันอย่างเหนียวแน่น มีจิตสำนึกสาธารณะร่วมกันที่มุ่งสู่การสร้างความเป็นธรรมเพื่อต่อยอดไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตส่วนบุคคลและชุมชนร่วมกัน

3. ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการต่อยอดไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิต

3.1 ปัจเจกบุคคลหรือผู้ด้อยโอกาส ประกอบด้วย การมีวินัยทางการเงินและการบริหารจัดการการเงินได้ดี วางแผนการใช้ประโยชน์จากเงินกู้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนมีพฤติกรรมการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต

3.2 การบริหารจัดการอย่างเป็นธรรมของแหล่งเงินทุน ประกอบด้วย การเข้าถึงข้อมูลอย่างเป็นธรรม การเปิดโอกาสอย่างเป็นธรรม จริยธรรมของคณะกรรมการ

4. ลักษณะของแหล่งเงินทุนที่ช่วยสนับสนุนสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

4.1 เป็นแหล่งเงินทุนที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกมากกว่าผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ตลอดจนมีสนับสนุนต่อยอดเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในระยะยาวแก่สมาชิกอย่างสม่ำเสมอ

4.2 เป็นแหล่งเงินทุนที่สามารถกระจายการเข้าถึงบริการและผลประโยชน์อันเกิดจากกำไรพื้นฐานได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง ตลอดจนสามารถพัฒนาต่อยอดสู่การจัดสวัสดิการเพิ่มเติมให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียม



4.3 เป็นแหล่งเงินทุนที่สามารถสร้างความรู้สึกละแ่นและกระตุ้นพฤติกรรมของสมาชิกให้มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตอันเกิดจากการบริหารจัดการเงินกู้ที่เหมาะสม

4.4 เป็นแหล่งเงินทุนที่มีฐานทุนทางสังคมยึดโยงร่วมกันอย่างเหนียวแน่น

5. แนวคิดของบุคคลที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

5.1 มีแนวคิดเรื่องการต่อขออาชีพหรือการสร้างอาชีพเสริมอยู่เสมอ

5.2 มีแนวคิดและพฤติกรรมในการประกอบอาชีพที่สอดคล้องต่อการพัฒนา

5.3 รู้จักวิธีการเข้าถึงและการใช้บริการจากแหล่งเงินทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5.4 รู้จักวิธีการบริหารจัดการทางการเงินส่วนบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

5.5 มีแนวคิดเรื่องจิตสาธารณะและทุนทางสังคม

5.6 ยึดถือแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้คงอยู่อย่างมั่นคงถึงรุ่นต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการสร้างความเป็นธรรม

1.1 การเปิดและกระจายโอกาสอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแหล่งเงินทุนควรมีการเปิดโอกาสการรับรู้ข้อมูล การเข้าถึงบริการ และการรับประโยชน์ให้ครอบคลุมถึงผู้ด้อยโอกาสที่ต้องการเงินทุนมาสร้างอาชีพอย่างจริงจัง มากกว่ามุ่งเน้นเปิดโอกาสเฉพาะกลุ่มที่มีความสามารถชำระคืนเงินกู้เพื่อผลสำเร็จในเชิงตัวเลขของยอดชำระคืนเงินกู้เป็นสำคัญ

1.2 การเข้าถึงบริการตามความจำเป็น โดยแหล่งเงินทุนควรมีการจัดลำดับการเข้าถึงบริการตามความจำเป็นทางการเงินของแต่ละบุคคล มากกว่าจัดลำดับตามการยื่นเรื่องขอกู้ก่อนหลัง หรือใช้วิธีหมุนเวียนสลับกันกู้ในแต่ละรอบ ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ปราศจากความจำเป็นในขณะนั้น

1.3 การมีระบบตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยแหล่งเงินทุนควรมีการสร้างระบบการตรวจสอบการบริหารจัดการเงินกู้สาธารณะในรูป เครือข่ายหมู่บ้านเพื่อตรวจสอบแหล่งเงินทุนในชุมชน อันเป็นระบบการตรวจสอบข้ามพื้นที่ผลัดเปลี่ยนกันไปในแต่ละปี

1.4 การสร้างศูนย์ร้องทุกข์ทางการเงินของชุมชน เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสมาชิก โดยเฉพาะกรณีที่เกิดการบีบบังคับให้กระทำการที่ขัดกับจริยธรรม หรือไม่เกิดจากเจตจำนงของสมาชิก ตลอดจนการไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งอาจขอความร่วมมือจากส่วนราชการในท้องถิ่น เช่น กรมการพัฒนาชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 การมีจริยธรรมของบุคคลที่สอดคล้องกับการสร้างความเป็นธรรม โดยทั้งสมาชิกและคณะกรรมการแหล่งเงินทุน ต้องตระหนักถึงจริยธรรมที่เอื้อต่อการสร้างความเป็นธรรม เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การเปิดโอกาส ความเสมอภาค ยึดถือและนำมาถือปฏิบัติใช้อย่างจริงจังในเชิงพฤติกรรม ตามหน้าที่และบทบาทของตน

2. ข้อเสนอแนะในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.1 ขยายเป้าหมายสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างจริงจัง แหล่งเงินทุนควรขยายเป้าหมายให้บริการทางการเงินจากที่เน้นให้กู้ยืมเงินทุน มาสู่การเพิ่มบทบาทส่งเสริมการนำเงินทุนไปต่อยอด เช่น จัดอบรมและตั้งกลุ่มอาชีพเสริม แนะนำตลาด ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ถือเป็นการขยายเป้าหมายไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในระยะยาว

2.2 จัดสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตระยะยาว แหล่งเงินทุนควรขยายฐานการจัดสวัสดิการเพิ่มเติมในลักษณะการส่งเสริมอาชีพอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการสนับสนุนอาชีพเสริมให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของชุมชน จากเดิมที่เน้นจัดสวัสดิการในรูปเงินสมทบรายบุคคล

2.3 เพิ่มแนวคิดการประเมินความสำเร็จในเชิงการพัฒนาระยะยาว แหล่งเงินทุนควรขยายกรอบแนวคิดหรือตัวชี้วัดผลสำเร็จในเชิงพัฒนาเพิ่มเติม จากที่เน้นความสำเร็จในเชิงตัวเลขทางการเงินเป็นสำคัญ สู่มิติการประเมินความก้าวหน้าทางอาชีพและโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่มั่นคงในระยะยาว เพื่อใช้วางแผนจัดการบริการทางการเงินสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในบริบทชุมชนได้อย่างมั่นคง

2.4 แนวคิดของบุคคลที่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต สมาชิกต้องมีแนวคิดการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพที่มุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในระยะยาว ให้ปรากฏในเชิงพฤติกรรมและถือปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งวินัยทางการเงิน การประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตที่เหมาะสมตามฐานะภายใต้บริบทของชุมชน ตลอดจนวางแผนการใช้จ่ายเงินทุนให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างเหมาะสม

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1 การกำหนดนิยามความเป็นธรรมและนิยามคุณภาพชีวิตที่ชัดเจนร่วมกันในระดับชาติ สร้างปรัชญาพื้นฐานว่าด้วยความเป็นธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตผ่านการกำหนดกรอบนิยามอย่างชัดเจนทั้งมิติสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อสร้างการยอมรับและเข้าใจตรงกัน ในต่อยอดไปสู่การสร้างแผนที่นำทางในระดับชาติต่อไป



3.2 ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนที่นำทาง (Roadmap) ในการสร้างความเป็นธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตในระดับชาติ เพื่อเป็นการตั้งเป้าหมายแห่งการพัฒนาให้มีจุดร่วมในทุกมิติอย่างจริงจังในลักษณะพหุภาคี ตั้งแต่ระดับนโยบายในส่วนของภาครัฐ ระดับปฏิบัติการในส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสร้างการยอมรับอย่างแท้จริงจากผู้รับบริการในระดับชุมชน ซึ่งอาจกำหนดสร้างขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

3.3 ควรประเมินความเป็นธรรมในระดับชาติ โดยการกำหนดสร้างเครื่องมือวัดระดับความเป็นธรรมในแต่ละมิติภายใต้นิยามความเป็นธรรมที่ถูกกำหนดไว้เป็นกรอบใหญ่ โดยขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญในแต่ละศาสตร์ทำการประเมินระดับความเป็นธรรม คบคู่ไปกับการตรวจสอบคุณภาพชีวิตโดยใช้เกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานในแต่ละปี ถือเป็นการสร้างฐานข้อมูลเพื่อรองรับการวิจัยและการพัฒนาความเป็นธรรมทางสังคมได้อีกด้วย

3.4 ส่งเสริมการวิจัยว่าด้วยความเป็นธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยกำหนด ให้เป็นหนึ่งในการวิจัยยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับชาติ ซึ่งภาครัฐต้องอาศัยความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนทางปัญญา ให้เกิดการวิจัยที่ใช้เป็นฐานในการคลี่ออกของปัญหาและเป็นข้อมูลในการสร้างความเป็นธรรมอย่างค่อยเป็นค่อยไปและยั่งยืนได้

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- จตุรงค์ บุญจรตนสุนทร. (2546). *ความยากจนสถานการณ์และบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน*. กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด.
- ชั้นฤทัย กาญจนะจิตรา, สุริย์พร พันพิ้ง และรัชพันธุ์ เขยจิตร, (2548). *ปัจจัยโครงสร้างที่มีผลต่อความยากจน*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ และเกษมสันต์ จินฉวาโส. (2537). *การกระจายรายได้ไทย ปัญหา แนวคิด และแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สถาบันสาธาณกิจ มูลนิธิประชากร.
- ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. (2552). *สวัสดิการชุมชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- พลทรัพย์ สวนเมือง ตูลาพันธุ์. (2548). *องค์กรการเงินชุมชน: วินัยและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์. (2554). *ทวนทางสังคมกับแนวคิดตะวันออก*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- สมชาย จิตสุชน. (2545). ความยากจนคืออะไรและวัดได้อย่างไร. รายงานที่ดีอาร์ไอ, 32(5), 15-16.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2552). ตัวชี้วัดในแผนที่ความยากจนในภาพรวม พ.ศ.2552 มิตรรายได้ของ
จังหวัดนครศรีธรรมราช. รายงานสำนักงานสถิติแห่งชาติ. ค้นเมื่อ 11 กันยายน 2555, จาก
<http://www.nso.go.th/>
- Allen, Tim & Thomas, Alan. (1992). **Poverty and development in the 1990s**. London: Oxford University press.
- Harrell R. Rodgers, JR & Weiher, Gregory. (1989). **Rural Poverty: Special Causes and Policy Reforms**. Greenwood Press: Inc.
- Midgley, James. (1997). **Social welfare in global context**. London: Sage
- Pernia M., Ernesto. (1994). **Poverty: Explanations of Social Deprivation**. London: Oxford University press.
- Rawls, John. (1999). **A Theory of Justice**. Cambridge: Harvard University press.
- Woolcock, Michael. (2005). **Power, Right, and Poverty: Concepts and Connections**. Washington DC.: The World Bank.



ความมั่นคงทางอาหาร: จากพัฒนาการเกษตรสู่เศรษฐกิจพอเพียง

วิรัชพัชร ประเสริฐศักดิ์*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการแนวคิดของนโยบายด้านการเกษตรที่เกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารซึ่งพัฒนามาจากความแตกต่างด้านแนวทางการมองปัญหาในหลายมิติ แนวคิด “ความมั่นคงทางอาหาร” เน้นศึกษาการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างมีเป้าหมายเพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับโลก ในขณะที่ “สิทธิทางอาหาร” ให้ความสำคัญในระดับปัจเจกชนในการเข้าถึงทรัพยากรทางการผลิต สำหรับ “อธิปไตยทางอาหาร” เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงมิติทางการเมือง เป็นนโยบายทางเลือกสำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับระบอบการค้าเสรีนิยม ความเคลื่อนไหวด้านอาหารยังนำไปสู่ “แนวคิดฐานทรัพยากรอาหาร” ซึ่งพัฒนามาจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้านเกษตรกรรมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้ที่มีบทบาทด้านเกษตรกรรมในหลายระดับ

ความสำคัญของประเด็นความมั่นคงทางอาหารที่เพิ่มมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปฏิรูปนโยบายการพัฒนาประเทศกับการจัดการระบบเกษตรของไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยไทยมุ่งส่งเสริมการพัฒนาทั้งในระดับมหภาคด้วยการบรรจุประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร” ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ซึ่งเป็นการเพิ่มความสำคัญแก่ความมั่นคงทางอาหารและภาคการเกษตรต่อการนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เข้าเป็นนโยบายของการพัฒนาประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ก่อนหน้านี้ และส่งเสริมการพัฒนาในองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้ง รัฐบาลและปัจเจกชน แนวทางดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ไทยสามารถรับมือกับผลกระทบจากภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

คำสำคัญ: ความมั่นคงทางอาหาร/ การพัฒนาด้านเกษตรกรรม/ เศรษฐกิจพอเพียง

* อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Food Security: from Agricultural Development to Sufficiency Economy

Viralbajira Prasertsak *

Abstract

The objective of this research is to examine the evolution of concepts and agricultural policy relationship concerning food security issue developed by multi-dimensional approaches. “Food Security” concept emphasizes on the change in structure aiming to find out the solutions at the global level, whereas, “Rights to Food” focus on individual level of accessibility to adequate resources. The issue of food also extended to the concept of “Food Resource Base” synthesized by the social movement on alternative agriculture and natural resources management based on powerful relationships of agricultural stakeholders at every level.

The increasing of international concerns for food security has considerably challenged and affected to Thailand’s agricultural and national development policy reform. The Ninth National Economic and Social Development Plan (2002-2006) adopted the philosophy of sufficiency economy as a main guiding principle to achieve sustainable development, and the Eleventh national Economic and Social Development Plan (2012-2016) enhanced food security issues as an agricultural development planning to improve related organizations including government service and individual level. These strategies will effectively support Thailand encountering the insecurity of food in the future.

Keywords: Food Security/ Agricultural Development/ Sufficiency Economy

* Lecturers, College of Politics and Governance Mahasarakham University.



บทนำ

ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) เป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่หลายประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญและร่วมกันผลักดันมาตรการต่างๆ เพื่อรับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นเพื่อความอยู่รอดของประชากรในประเทศและประชากรโลก ในประเทศกำลังพัฒนาปัญหาความมั่นคงทางอาหารกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นอันเป็นผลจากสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกิดวิกฤตด้านพลังงาน สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม รวมถึงความสำคัญของภาคการเกษตรและการผลิตพืชอาหารลดลงทำให้ราคาพืชอาหารสูงขึ้น จนทำให้ประชากรที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึง (Accessibility) อาหารได้ นอกจากนี้ ปัญหาความมั่นคงทางอาหารยังเกิดขึ้นกับประชากรในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะปัญหาความมั่นคงทางอาหารยังครอบคลุมถึงความพอเพียง (Availability) ของปริมาณอาหาร การใช้ประโยชน์ (Utilization) ผ่านอาหารที่เพียงพอ เพื่อที่จะเข้าถึงภาวะความเป็นอยู่ที่ดีทางโภชนาการและเสถียรภาพ (Stability) ทางอาหารที่ประชาชน ครัวเรือน และบุคคลจะต้องเข้าถึงอาหารที่เพียงพอตลอดเวลาไม่ต้องเสี่ยงกับการไม่เข้าถึงอาหารอันเป็นผลมาจากวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน เช่น วิกฤตทางเศรษฐกิจหรือสภาพภูมิอากาศ ปัญหาความมั่นคงทางอาหารเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะข้ามชาติและส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของประชากรทั่วโลกไม่ว่าจะจนหรือรวย

ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและอาหารสามารถผลิตอาหารได้ในปริมาณเพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศและสามารถผลิตอาหารส่งเป็นสินค้าออกไปขายยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ศักยภาพของประเทศไทยในการพึ่งพาตนเองทางด้านอาหาร (Self-reliance) ที่สั่งสมมานานหลายทศวรรษจากวิธีการผลิตที่มีความสอดคล้องกับระบบนิเวศน์ทำให้ผลิตอาหารบริโภคได้ตลอดทั้งปีและส่งผลให้ประเทศไทยไม่เคยประสบกับภาวะการขาดแคลนอาหารทำให้ประเด็นความมั่นคงทางอาหารไม่เคยปรากฏเป็นสาระสำคัญอย่างเด่นชัดในกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาของประเทศ แต่การมีอาหารบริโภคอย่างเพียงพอและมีความสามารถในการส่งออกไม่ได้เป็นหลักประกันความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืนของประเทศ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นกับห่วงโซ่อาหาร เช่น การเปลี่ยนแปลงของวิธีการผลิตจากการผลิตเพื่อบริโภคสู่การผลิตเพื่อการค้า ปัญหาความยากจน ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากร สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เกิดวิกฤตการณ์อาหาร การเปลี่ยนแปลงทางอากาศ ล้วนส่งผลต่อโครงสร้างการผลิตและภาคเกษตรของไทยซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศ เพราะในขณะที่ประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้นแต่ความเข้มแข็งของภาคเกษตรกลับมีแนวโน้มลดลง ความยากจนเพิ่มขึ้น และประชาชนในภาคการเกษตรซึ่งเป็นหน่วยสำคัญในการผลิตอาหารกลับประสบภาวะขาดแคลนอาหาร ในขณะที่ประชาชนที่มีกำลังซื้อก็เผชิญกับความ



เสี่ยงในการเข้าถึงอาหารได้ยากขึ้นในยามวิกฤต เช่น การเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และอีกหลายจังหวัดของประเทศไทยใน พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้

ดังนั้น การทำความเข้าใจต่อแนวคิดและปัญหาความมั่นคงทางอาหารจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความสอดคล้องต่อแผนการพัฒนาระดับประเทศและเตรียมพร้อมต่อการเผชิญกับความท้าทายของปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ประชาชนไทยมิได้เคยตระหนักถึงมาก่อนทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค นอกจากนั้นการทำความเข้าใจและให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารกับประชาชนในประเทศมากขึ้นจะเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (AIFS) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (SPA-FS) ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) สำรวจแนวคิดความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ศึกษาการพัฒนาด้านเกษตรกรรม (Agricultural Development) และการพัฒนาพึ่งตนเองแบบยั่งยืนภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy)
- 3) วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหารในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยพื้นฐานเพื่อสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารด้วยการศึกษาแนวคิดความมั่นคงทางอาหารและองค์ความรู้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาพัฒนาการด้านการเกษตรและการพัฒนาพึ่งตนเองแบบยั่งยืนภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงโดยใช้การวิเคราะห์จากนโยบายภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยตั้งแต่ฉบับที่ 1-11 และยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยงานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการพรรณนา (Descriptive) และวิเคราะห์ (Analysis) ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย

- 1) เอกสารปฐมภูมิ เช่น เอกสารนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ทั้งจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ องค์การอาหารและยา และหน่วยงานภายใต้การดูแลของรัฐบาล รวมถึงเอกสารรายงานขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น FAO WFP IFAD และรายงานข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์



2) เอกสารทฤษฎีภูมิ เช่น บททบทวนวิเคราะห์ของนักวิชาการที่ดีพิมพ์ในวารสารวิชาการ หรือพิมพ์รวมเล่มจากการสัมมนา รวมทั้งการวิเคราะห์ วิจัย ของนักวิชาการตะวันตก นักวิชาการไทย และนักวิชาการเอเชีย

ผลการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ด้านความมั่นคงทางอาหารและการศึกษานโยบายยุทธศาสตร์ด้านเกษตรกรรมและความมั่นคงทางอาหารของไทย พบว่า การปฏิวัติเขียว หรือการทำเกษตรแผนใหม่ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1970 เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของภาคการเกษตรทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวยังส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเกษตรกรรมของไทยที่ส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อประเด็นความมั่นคงทางอาหารมากขึ้น นอกจากนี้ การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนที่จะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถสร้างความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นได้ในอนาคต

I. แนวคิดความมั่นคงทางอาหาร: แนวคิดความมั่นคงทางอาหารถูกพัฒนามาจากความแตกต่างด้านแนวทางการมองปัญหาทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในแต่ละยุคสมัย ตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทด้านอาหารและสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ ในทศวรรษที่ 1970 แนวคิดความมั่นคงด้านอาหารเน้นให้ความสำคัญกับ “กระบวนการผลิต” เนื่องจากสภาพขาดแคลนอาหารของโลก หลายประเทศจึงได้นำแนวคิด การปฏิวัติเขียว (Green Revolution) หรือการทำเกษตรแผนใหม่เข้ามาปรับใช้กับการพัฒนาด้านเกษตรทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตจากการเกษตรแบบยังชีพไปเป็นการทำเกษตรเพื่ออุตสาหกรรมเพื่อให้มีปริมาณอาหารเพียงพอกับประชากรโลก ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 แนวคิดความมั่นคงด้านอาหารให้ความสำคัญกับ “การเข้าถึงอาหาร” วิกฤตการณ์อาหารจากความอดอยากที่เกิดขึ้นในทวีปแอฟริกาช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 ทำให้หลายฝ่ายเห็นว่า การมีอาหารปริมาณเพียงพอในระดับมหภาคนั้นไม่สามารถประกันความมั่นคงทางอาหารแก่ประชาชนในระดับครัวเรือนได้ หลายประเทศในทวีปแอฟริกาแม้จะเป็นประเทศผู้ส่งออกอาหารแต่ประชาชนจำนวนมากยังประสบกับปัญหาความอดอยากและหิวโหยและได้ขยายขอบเขตการเข้าถึงอาหารจากระดับโลกมาสู่ระดับปัจเจกชน ในทศวรรษที่ 1990 การศึกษาแนวคิดความมั่นคงทางอาหารได้เพิ่มมิติในด้าน “ความปลอดภัยทางอาหาร” ซึ่งครอบคลุมไปถึงเรื่องคุณค่าของอาหาร โภชนาการ ความปลอดภัยและความสมดุลทางอาหารเพื่อสุขภาพที่ดีของประชากรโลก เนื่องจากแนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารถูกพัฒนามาจากความแตกต่างด้านแนวทางการมองปัญหาในหลายมิติและทุกฝ่ายต้องการแก้ไขปัญหาในทุกระดับทั้งในเชิงโครงสร้างและ



ความต้องการระบุเป้าหมายของแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งเรื่องกระบวนการผลิต การเข้าถึงอาหารและความปลอดภัยทางอาหาร ใน ค.ศ. 1996 ชุมชนระหว่างประเทศจึงได้จัดให้มีการจัดประชุมสุดยอดว่าด้วยอาหารโลก (World Food Summit) ซึ่งที่ประชุมได้ให้คำนิยามความมั่นคงทางอาหารที่มีความซับซ้อนมากขึ้นด้วยพยายามเชื่อมโยงแนวคิดต่างๆ ไว้อย่างครอบคลุม

แนวคิด “ความมั่นคงทางอาหาร” (Food Security) ถูกพัฒนาให้มีมิติที่ซับซ้อนขึ้นตามพลวัตความเข้าใจของผู้คนในเรื่องบทบาทของอาหาร หรือแม้แต่ความแตกต่างในแต่ละประเทศและภูมิภาค (Simon, 1996) อย่างไรก็ตามคำนิยามของความมั่นคงทางอาหารที่ได้รับการนำมาใช้อ้างอิงและเป็นที่รู้จักมากที่สุดมาจากการประชุมอาหารโลก (World Food Summit) ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลีใน ค.ศ. 1996 โดยให้ความหมายของความมั่นคงทางอาหารว่า เป็นความต้องการให้คนทุกคน ทุกเวลามีความสามารถเข้าถึงอาหารทั้งในทางกายภาพและเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการที่ตรงกับรสนิยมของตนเองเพื่อการมีชีวิตที่ดีและสุขภาพที่แข็งแรง ความหมายของความมั่นคงทางอาหารยังแบ่งออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ ความพอเพียงของอาหาร (Food Availability) การเข้าถึงอาหาร (Food Access) การใช้ประโยชน์ทางอาหาร (Food Utilization) และ เสถียรภาพทางอาหาร (Food Stability) (ศจินทร์ ประชาสันต์, 2552)

แนวคิด “อธิปไตยทางอาหาร” (Food Sovereignty) คำว่า “อธิปไตย” มักเป็นคำที่ถูกระบุว่า เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็น “รัฐ-ชาติ” ที่ทุกประเทศมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกที่จะใช้ระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจด้วยตนเอง เช่นเดียวกัน เมื่อนำ “อธิปไตย” มาเกี่ยวข้องกับอาหาร จึงหมายถึง สิทธิและเสรีภาพในการเลือกบริโภคทางอาหารที่ประชาชนทุกคนควรได้รับซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ เกษตรกรผู้ผลิตที่ควรได้รับรองสิทธิในการต่อรองกับนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง รวมถึงการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐด้านการเกษตรทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่จะส่งผลกระทบต่อพวกเขาได้ ในขณะที่ผู้บริโภคควรได้รับสิทธิในการบริโภคอาหารที่ดี ปลอดภัย และราคาเป็นธรรม นอกจากนั้นระบบการผลิตจะต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ เช่น พื้นดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ ควรส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของ “อธิปไตยทางอาหาร” ทั้ง 3 ส่วนต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการปกป้องสายโซ่ของระบบอาหารที่เกิดขึ้น

แนวคิด “สิทธิทางอาหาร” (Rights to Food) เป็นแนวคิดที่มีรากฐานจากกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน นับตั้งแต่การประชุม UNHR ใน ค.ศ. 1948 ซึ่งต่อมาได้ปรากฏอยู่กฎหมายหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) การประชุมอาหารโลกใน ค.ศ. 1996 คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (UN Committee on Economic Social and Cultural



Rights) ได้กำหนดความหมายของ “สิทธิอาหาร” โดยทั่วไปคือ สิทธิของทั้งผู้ชายผู้หญิงและเด็กไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่นในชุมชนในการเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ หรือมีวิธีการสำหรับจัดซื้ออาหารที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ตลอดเวลาทั้งในทางกายภาพและในทางเศรษฐกิจ (Mark, 2009) องค์ประกอบสำคัญของสิทธิทางอาหารได้แก่ การมีอาหารเพียงพอต่อความต้องการ (Adequacy) การมีอาหารอย่างยั่งยืน (Sustainability) การจัดให้มีอาหารอย่างเพียงพอ (Availability) และการที่ปัจเจกชนเข้าถึงอาหารได้ (Accessibility) ในลักษณะที่ยั่งยืนและไม่แทรกแซงสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่พึงมีพึงได้สิทธิทางอาหารนี้ถือเป็นส่วนสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และจำเป็นจะต้องมีเพื่อบรรลุสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ ตามแนวคิดนี้ รัฐแต่ละประเทศจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพ ปกป้องและเติมเต็มสิทธิด้านอาหารของประชาชนโดยการดำเนินการเองภายในหรือร่วมมือกับต่างประเทศโดยผ่านมาตรการที่สำคัญ คือมาตรการทางกฎหมาย

แนวคิดเรื่อง “ฐานทรัพยากรอาหาร” (Food Resources Base) เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมด้านเกษตรกรรมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้ที่มีบทบาทด้านเกษตรกรรมตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก งานศึกษาของ กฤษณา บุญชัย และบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ (2550) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับอาหารเช่น ฐานทรัพยากร ความมั่นคงทางอาหาร และอธิปไตยทางอาหาร ล้วนเป็นรากฐานสำคัญของแนวคิด “ฐานทรัพยากรอาหาร” ที่นำหลักการและฐานความคิดมาพัฒนาสู่ฐานทรัพยากรอาหารที่มุ่งเน้นไปที่ทรัพยากรในส่วนที่เป็นการผลิตอาหาร องค์ประกอบของแนวคิด “ฐานทรัพยากรอาหาร” ประกอบด้วย 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ ดิน น้ำ ป่า ทะเล และความหลากหลายทางชีวภาพ กลุ่มที่สองคือ ความรู้ ประสบการณ์ ความเชื่อ จารีต ประเพณีในชุมชนและสังคม และกลุ่มสุดท้ายคือ ระบบเกษตรกรรมและการผลิต

II. นโยบายการเกษตรและความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทย: งานศึกษาของ ภราดร ปริดาศักดิ์ และ ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ (2545) เรื่อง *ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตรและการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทย* ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลการพัฒนาด้านการเกษตรและสรุปความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับนโยบายด้านการเกษตรพบว่ารัฐบาลในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 (ค.ศ.1932) ไม่ได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคการเกษตรมากนัก เพราะเห็นว่าไม่มีความจำเป็น และไม่มียบประมาณเพียงพอสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งเชื่อว่าชาวนาและเกษตรกรมีความรู้เรื่องการประกอบอาชีพที่ดีอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การพัฒนาท้องถิ่น และการศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนและความ

ช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในช่วงทศวรรษ 1950 รัฐบาลไทยได้ขอให้ธนาคารโลก (World Bank) ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาศึกษาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยคณะทำงานดังกล่าวได้รายงานผลการศึกษากลับมาในชื่อ “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย” (A Public Development Program for Thailand) เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระยะยาว ซึ่งได้บรรจุสาขาเกษตรเป็นส่วนหนึ่งในรายงานดังกล่าว โดยเสนอวัตถุประสงค์ของการพัฒนาภาคเกษตรไว้ คือ การเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวด้วยวิธีการผลิตสมัยใหม่ ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา การเร่งพัฒนาการเกษตรในภาคใต้ เพิ่มการปลูกยาง การเปลี่ยนระบบการปลูกพืชในภาคตะวันออกเฉียงเหนือใหม่โดยลดความสำคัญของการทำนา เพิ่มการปลูกพืชไร่ และปลูกพืชที่เป็นอาหารสัตว์และเลี้ยงสัตว์ให้มากขึ้น และการส่งเสริมให้มีการทำเกษตรที่มีกิจกรรมหลายอย่าง (Diversified Agriculture)

พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ประเทศไทยได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นฉบับแรก มีระยะเวลาการดำเนินงาน 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2504-2509 (ค.ศ. 1961-1966) แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้วางแนวทางเกี่ยวกับ พัฒนาการด้านเกษตรกรรมไว้ในหลักการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยมีนโยบายส่งเสริมการผลิตพืชผลทางการเกษตรเพื่อการพาณิชย์ตามรูปแบบการเกษตรแผนใหม่หรือ “ปฏิวัติเขียว” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514 (ค.ศ. 1967-1971) แนวทางการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ได้ถูกกำหนดไว้ในส่วนที่สองของการพัฒนาแยกตามสาขา โดยให้ความสำคัญไปที่การส่งเสริมการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ มีการสร้างระบบชลประทานและเขื่อนขนาดใหญ่ มีการนำเครื่องจักรกลขนาดใหญ่เข้ามาใช้ในการเกษตร และการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการค้า มีการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 (ค.ศ. 1972-1976) กำหนดแนวทางการพัฒนาการเกษตรและชลประทานไว้ด้วยกันโดยให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตรให้ได้ในปริมาณมาก เพื่อเพิ่มการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพิ่มรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (ค.ศ. 1977-1981) ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนาแยกย่อยเป็นสาขาเหมือนดังแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา ประเด็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรจึงปรากฏอยู่ในส่วนที่สาม แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะเรื่องว่าด้วยการกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (ค.ศ. 1982-1986) ไม่ได้กำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาโดยแยกตามสาขา แต่เน้นไปที่การฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างและการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-



2534 (ค.ศ. 1987-1991) ภาคเกษตรไม่ได้ถูกกำหนดไว้เป็นสาขาหลักในแผนการพัฒนา แต่ได้บรรจุไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาขาอื่นๆ เช่น ส่วนแรก การพัฒนาด้านการเกษตรบรรจุไว้ในบทที่ 4 เรื่อง แนวทางการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ของแผนงานที่ 3 โดยต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนาและเน้นการพัฒนาภาคเกษตรที่ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (ค.ศ. 1992-1996) ได้บรรจุการพัฒนาการเกษตรไว้เป็นสาระสำคัญอีกครั้งในบทที่ 2 ของแนวทางการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายสำหรับการพัฒนาด้านการเกษตรไว้เพื่อปรับโครงสร้างการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและการพัฒนาอุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าเกษตร

สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 (ค.ศ. 1997-2001) วางแนวทางนโยบายภาคเกษตรที่มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา คือ การนำภาคเกษตรไปเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ของแผนฯ ซึ่งมีเป้าหมายหลักในการมุ่งเน้นให้ “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนา และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 (ค.ศ. 2002-2006) ไม่ได้บรรจุการพัฒนาภาคเกษตรไว้ในสาระสำคัญ แต่ใน ส่วนที่ 3 เรื่องการเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้เข้มแข็งมีการบรรจุแนวทางการพัฒนาภาคเกษตรที่เกี่ยวข้องใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเน้นเรื่องการทำงานในภาคการเกษตร ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืนซึ่งเน้นการส่งเสริมองค์กรที่เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนด้านการเกษตร รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันและปรับกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพโดยส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554 (ค.ศ. 2007-2011) ได้เชื่อมโยงการพัฒนาภาคเกษตรไว้ใน 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน

ต่อมาใน พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ประเด็นความมั่นคงทางอาหารได้ปรากฏเป็นวาระสำคัญในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 (ค.ศ. 2012-2016) ซึ่งถูกบรรจุไว้ในส่วนที่ 3 เรื่อง ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตที่มีความมั่นคงและมีการเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถผลิตสินค้าเกษตร อาหารและพลังงานที่มีมูลค่าเพิ่ม มีคุณภาพ มาตรฐาน

ปลอดภัย เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการของตลาดในระดับราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญกับความมั่นคงด้านอาหารเป็นลำดับแรก

การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการสร้างอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อก้าวสู่ความทันสมัยและการกินดีอยู่ดีของประชาชนได้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศซึ่งปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 11 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการพัฒนาจะส่งผลให้ประเทศไทยมีความเจริญและประชาชนกินดีอยู่ดีมากขึ้น แต่ความเจริญดังกล่าวเป็นการกระจุกตัวอยู่ในภาคผู้บริโภคบางกลุ่มเท่านั้นเมื่อเทียบกับผู้ผลิตของประเทศขนาดใหญ่ก็คือ กลุ่มเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา และชาวชนบท ที่ไม่ได้รับความเจริญอย่างทั่วถึง ความอ่อนแอของภาคการเกษตรที่ต้องหันมาพึ่งระบบตลาดและพ่อค้าคนกลางทำให้เกิดความไม่มั่นคงของชีวิตรวมถึงการผลิตอาหารจากที่เคยปลูกเอง กินเอง และส่งขาย แต่ปัจจุบันเป็นการผลิตเพื่อส่งออกและต้องไปซื้ออาหารเหล่านั้นมาบริโภค กระบวนการเร่งผลผลิตนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแม่แบบในการขับเคลื่อนประเทศ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ของไทยนั้น นำมาซึ่งความสำคัญที่มีใช้ใช้ได้เฉพาะภาคเกษตรเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการประยุกต์มาใช้กับเรื่องของการพัฒนาคน เศรษฐกิจ และสังคมอีกของประเทศให้เข้มแข็งและยั่งยืนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม **“เศรษฐกิจพอเพียง”** เป็นแนวพระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนรากฐานของวัฒนธรรมไทย เป็นแนวทางการพัฒนาที่ตั้งบนพื้นฐานของทางสายกลาง และความไม่ประมาทคำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวเอง ตลอดจนใช้ความรู้และคุณธรรม เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงให้ความสำคัญกับภาคเกษตรซึ่งเป็นรากฐานของห่วงโซ่อาหารของสังคมไทยดังที่ได้พระราชทานพระบรมราโชวาทว่า **“เศรษฐกิจของประเทศไทยเราขึ้นอยู่กับภาคเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นท่านต้องระลึกถึงภาระอันสำคัญยิ่งนี้อยู่เสมอ และช่วยกันฟื้นฟูเกษตรกรรมของประเทศไทยให้เจริญ ก้าวหน้าไปโดยรวดเร็ว... ท่านจะทำงานอะไรก็ตาม ขอให้ระลึกไว้ว่า งานเกษตรกรรมนี้กว้างขวางมาก ตั้งแต่การผลิตรวมทั้งการคั้นคว่ำเพื่อการผลิต การจัดกิจการ จนกระทั่งการจำหน่ายผลผลิต แต่ละคนจึงพยายามทำงานให้สุดความสามารถ ความรู้ความชำนาญของตัวเอง และร่วมมือกันทุกๆ ฝ่ายการเกษตรจึงจะก้าวหน้าเป็นผลดีถึงส่วนรวมได้”**

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงขยายความหมายของเศรษฐกิจพอเพียงโดยให้ตัวอย่างเพื่อทำความเข้าใจว่า **“เศรษฐกิจพอเพียง ชาติความว่าเป็นเศรษฐกิจชุมชน คือหมายความว่า ให้พอเพียงในหมู่บ้าน หรือในท้องที่ที่สามารถที่จะพอมีพอกิน มันเริ่มด้วย พอมี พอกิน ”**



นอกจากนั้น การพึ่งตนเองยังเป็นหลักสำคัญของแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง “Self-sufficiency” นั้นหมายความว่า ผลิอะไรมีพอที่จะใช้ ไม่ต้องไปขอซื้อคนอื่น อยู่ได้ด้วยตนเอง (พึ่งตนเอง)... บางคนแปลจากภาษาฝรั่งว่าให้ยืนบนขาตัวเอง คำว่ายืนบนขาตัวเองนี้มีคนบางคนพูดว่าชอบกล ใครจะมายืนบนขา คนอื่นมายืนบนขาเรา เราก็โกรธแต่ตัวเองยืนบนขาตัวเองก็ต้องเสียหลักหกล้มหรือล้มลง อันนี้เป็นความคิดที่อาจเพียงพอไปหน่อย แต่ว่าเป็นตามที่เขาเรียกว่ายืนบนขาของตัวเอง (ซึ่งแปลว่าพึ่งตนเอง) หมายความว่า สองขาของเรา ยืนบนพื้น ให้อยู่ได้ไม่หกล้ม ไม่ต้องไปขอขยี้มขาของคนอื่นมาใช้สำหรับยืน” (พระราชดำรัสเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันที่ 4 ธันวาคม 2541)

หลักสำคัญของเศรษฐกิจพอเพียงคือมุ่งเน้นให้ผู้ผลิตหรือผู้บริโภค พยายามเริ่มต้นผลิตหรือบริโภคภายใต้ขอบเขต ข้อจำกัดของรายได้หรือทรัพยากรที่มีอยู่ไปก่อน ซึ่งก็คือ หลักในการลดการพึ่งพา เพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมการผลิตได้ด้วยตนเอง และลดภาวะการเสี่ยงจากการไม่สามารถควบคุมระบบตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสังคมไทยโดยรวมเนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เศรษฐกิจของประเทศจึงควรเน้นที่เศรษฐกิจการเกษตร เน้นความมั่นคงทางอาหาร เป็นการสร้างความมั่นคงให้เป็นระบบเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง จึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่ช่วยลดความเสี่ยงหรือความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะยาวหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการเข้าไปร่วมพัฒนาภาคการเกษตรได้นำเอาแนวพระราชดำริมาปรับใช้กับวิธีการผลิตของเกษตรกรซึ่งมีแนวทางสำคัญ 8 ประการ คือ 1) การจัดการต้องไม่ใช้วิธีการสั่งการให้เกษตรกรปฏิบัติตาม 2) เน้นให้พึ่งตนเองและช่วยเหลือตนเองเป็นหลักสำคัญ 3) ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการพัฒนาตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ 4) ใช้หลักประชาธิปไตยในการดำเนินการ 5) ยึดหลักสภาพของท้องถิ่นเป็นแนวทางในการดำเนินงาน 6) เน้นการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานหลักที่จำเป็นต่อการผลิตในระยะยาว เช่น แหล่งน้ำ 7) เน้นการส่งเสริมหรือเสริมสร้างสิ่งทีชาวชนบทขาดแคลนและต้องการอย่างสำคัญ โดยเฉพาะความรู้ด้านต่าง ๆ 8) เน้นการนำความรู้ในด้านเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม เข้าไปถึงมือชาวชนบทอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง สามารถนำไปปฏิบัติได้ผลจริง (มูลนิธิชัยพัฒนา, <http://www.chaipat.or.th>)

นอกจากการพัฒนาโครงสร้างการผลิตของภาคเกษตรแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพถือเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเข้าใจและการตระหนักรู้ให้แก่เกษตรกรและประชากรที่เป็นหน่วยพื้นฐานของโครงสร้างการผลิตอาหารให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับความไม่มั่นคงทางอาหารทั้งจากปัจจัยภายนอก เช่น ราคาอาหารโลกที่สูงขึ้น และปัจจัยภายใน เช่น ภาวะความแห้งแล้งและการเสื่อมโทรมของทรัพยากร ดังนั้นการนำ

หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาสู่ภาคปฏิบัติเชิงนโยบายของประเทศจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ไทยสามารถอยู่รอดได้อย่างยั่งยืนท่ามกลางภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารที่เกิดขึ้นทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

III. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหาร: ประเทศไทยได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) และมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” (National Food Commission Act) เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการหรือจัดการด้านอาหารในทุกมิติให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทำหน้าที่หลักในการประสานงาน และทำหน้าที่เสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและอาหารศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อบริหารจัดการด้านอาหารในภาพรวมของประเทศให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการอาหารแห่งชาติได้จัดทำเอกสารเผยแพร่เรื่อง “กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย” กรอบยุทธศาสตร์ด้านอาหารฉบับนี้เป็นจุดแรกเริ่มของการจัดทำแผนแม่บทด้านความมั่นคงทางอาหารของประเทศไทยอย่างเป็นทางการเพื่อสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ และเพื่อรักษาสภาพการผลิตอาหารของประเทศทั้งระดับมหภาคและสร้างความมั่นคงทางอาหารในระดับจุลภาค โดยกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “ประเทศไทยผลิตอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย มีความมั่นคงด้านอาหารอย่างยั่งยืนเพื่อชาวไทยและชาวโลก”

คณะทำงานของกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้วางยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารในประเทศไทยไว้ 4 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหาร จำนวน 10 กลยุทธ์ 41 แนวทาง ยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพและความปลอดภัยอาหารจำนวน 6 กลยุทธ์ 33 แนวทาง ยุทธศาสตร์ด้านอาหารศึกษาจำนวน 5 กลยุทธ์ 17 แนวทาง และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการจำนวน 3 กลยุทธ์ 12 แนวทาง ซึ่งต่อมากลางคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำกรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารนี้ไปใช้เพื่อเป็นแผนแม่บทในการจัดทำนโยบายและมาตรการด้านอาหารของประเทศ ภายหลังการวางแนวทางและกรอบยุทธศาสตร์ด้านอาหารที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานเศรษฐกิจและการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำประเด็นความมั่นคงทางอาหารมาเป็นวาระสำคัญในการกำหนดนโยบายพัฒนาทางการเกษตร เพื่อตอบสนองแนวทางและมาตรการของภาครัฐ โดยได้กำหนดมาตรการเรื่องความมั่นคงด้านอาหารไว้เช่นกัน อาจกล่าวได้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) เป็นต้นมา ปัญหาความมั่นคงทางอาหารได้กลายเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการวางแผนและกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในระดับผู้กำหนดนโยบายได้เล็งเห็นความสำคัญของประเด็นดังกล่าวมากขึ้นและหันมาให้ความสำคัญกับประเด็น “การเข้าถึงอาหาร”



ของประชากรซึ่งอาจมีรายได้เพียงพอแต่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ หรือ ไม่มีรายได้เพียงพอซึ่งเกิดจากความยากจน ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคการเกษตร ควบคู่กันไป เป็นยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหารระดับประเทศที่ไทยวางรากฐานไว้เพื่อส่งเสริมแนวทางอย่างยั่งยืน

ในระดับภูมิภาค ไทยในฐานะสมาชิกอาเซียนได้เร่งดำเนินการและกำหนดนโยบายต่างๆ ระดับประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายระดับภูมิภาคภายใต้ความร่วมมือของอาเซียนด้านการเกษตรและผลิตอาหารซึ่งมีมาตั้งแต่ในทศวรรษ 1970 โดยประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความตกลงที่เรียกว่า “Agreement on the ASEAN Food Security Reserve” ภายใต้ Food Security Reserve System และ Emergency Rice Reserve System (1979) ที่จัดตั้งขึ้น โดยมี Food Security Reserve Board กำกับดูแลโดยให้ความสำคัญกับการสำรองข้าวของประเทศสมาชิกอาเซียนในภาวะฉุกเฉิน ความตกลงดังกล่าวได้ถูกพัฒนาอีกครั้งใน พ.ศ. 2525 (ค.ศ. 1982) และ พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 1997) เพื่อจัดระบบของปริมาณการสำรองข้าวใหม่จากการเพิ่มจำนวนประเทศสมาชิก ต่อมาในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสสมัยพิเศษสำหรับรัฐมนตรีอาเซียนด้านเกษตร และป่าไม้ครั้งที่ 29 (AMAF) ระหว่างวันที่ 5-7 สิงหาคม พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการหารือเกี่ยวกับร่างแนวคิดเรื่องการบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของ อาเซียน (AIFS Framework) ที่ประชุมได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการแก้ปัญหความมั่นคงด้านอาหารและการพัฒนาการเกษตรในระยะยาวที่เน้นความยั่งยืนของการผลิตอาหารและการค้าสินค้าอาหาร นับเป็นจุดเริ่มต้นของยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค ต่อมาการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 ใน พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ได้มีการรับรองร่าง “แถลงการณ์กรุงเทพว่าด้วยความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาเซียน” โดยผู้นำอาเซียนต้องการแสดงเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดความมั่นคงด้านอาหาร โดยร่วมกันปฏิบัติตามแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (ASEAN Integrated Food Security (AIFS) Framework) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (Strategic Plan of Action on Food Security in the ASEAN Region: SPA-FS) เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงด้านอาหารในภูมิภาคอาเซียนอย่างแท้จริง

องค์ประกอบและกลยุทธ์สำหรับแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหาร ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ ความมั่นคงด้านอาหารและการบรรเทาภัยฉุกเฉิน/ขาดแคลน การพัฒนาการค้าอาหารอย่าง ระบบบูรณาการข้อมูลด้านความมั่นคงอาหาร และนวัตกรรมด้านการเกษตรซึ่งเป็นแผนระยะยาว นอกจากนี้อาเซียนยังได้กำหนดแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหาร (SPA-FS) ซึ่งประกอบด้วย 6 กลยุทธ์ สำหรับการจัดทำแผนนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหาร โดยแต่ละกลยุทธ์จะประกอบด้วยแผนงาน กิจกรรม หน่วยงานรับผิดชอบ และตาราง

การดำเนินงาน การกำหนดกิจกรรมย่อยเพื่อแสดงรายละเอียดของโครงการในอนาคต จะเห็นได้ว่า แนวทางนโยบายและกลยุทธ์ภายใต้ AIFS และ SPA-FS เป็นความพยายามพัฒนาความมั่นคงทางอาหารให้มีความยั่งยืนในภูมิภาคอาเซียนในทุกระดับ

อภิปรายผล

จากการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารพบว่า ปัญหาการเคลื่อนอาหารและการปฏิวัติเขียวในทศวรรษ 1970 เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เรื่องอาหารกลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นบนเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในภาคการผลิตและรูปแบบของการทำเกษตรกรรมทั่วโลก นอกจากนั้นยังส่งผลให้เกิดแนวความคิดด้านอาหารที่ครอบคลุมในหลายมิติมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ (1) แนวคิด “ความมั่นคงทางอาหาร” เป็นแนวคิดในเชิงนโยบายระดับรัฐที่เน้นการเข้าถึงและการจัดหาอาหาร รวมถึงส่งเสริมการสร้างเสริมความรับผิดชอบร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิตอาหาร (2) แนวคิด “สิทธิทางอาหาร” เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการมีอาหารอย่างเพียงพอและการเข้าถึงอาหาร เป็นการให้ความสำคัญในระดับปัจเจกชนในการเข้าถึงทรัพยากรทางการผลิต จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 แนวคิดมีลักษณะที่เหมือนกัน นั่นคือ ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ หรือมีวิธีการสำหรับจัดซื้ออาหารได้ในทางเศรษฐกิจ (3) แนวคิด “อธิปไตยทางอาหาร” เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงมิติทางการเมือง และมักจะส่งผลให้เกิดนโยบายทางเลือกสำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับระบอบการค้าเสรีนิยมที่ถูกมองว่าส่งผลกระทบด้านลบต่อวิถีการผลิตของภาคการเกษตร ชวนาชาวัร รวมถึงชาวประมงทั่วโลก เป็นแนวคิดที่สนับสนุนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารในระดับท้องถิ่นในชนบท และการตระหนักถึงสิทธิในการกระจายและควบคุมผลผลิตที่เกี่ยวข้องกับห่วงโซ่อาหาร เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว “ความมั่นคงทางอาหาร” ถือเป็น “เป้าหมาย” ในขณะที่ “อธิปไตยทางอาหาร” เป็น “วิธีการ” ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยการเคลื่อนไหวของชุมชนในท้องถิ่นที่ต้องการระบบอาหารที่เป็นประชาธิปไตยและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในผลผลิต เช่นเดียวกับผู้ผลิตและผู้จำหน่ายผลผลิตทางอาหาร รวมถึงส่งเสริมระบบอาหารที่ยั่งยืน

สำหรับประเทศไทยแม้จะเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางอาหารแต่ก็ได้รับผลกระทบจากประเด็นความมั่นคงทางอาหารที่เพิ่มขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ ทำให้ไทยต้องหันมาตระหนักถึงประเด็นดังกล่าวด้วยการเตรียมความพร้อม เพื่อรับมือกับปัญหาด้านอาหารที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายด้านเกษตรกรรมให้เชื่อมโยงและสอดคล้องกับแนวคิดด้านอาหารที่ครอบคลุมในหลายมิติ จากการศึกษา พบว่า ภายใต้อาเซียนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 เน้นการสร้างผลผลิตให้เพียงพอ (Availability) ต่อความต้องการ



ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เริ่มตระหนักถึงปัญหาภาวะการเข้าถึงอาหาร (Accessibility) เนื่องจากปัญหาความยากจนและความเท่าเทียม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และ 6 ให้ความสำคัญกับห่วงโซ่อาหารโดยเฉพาะประเด็นสิ่งแวดล้อม (Environment) เน้นการพัฒนาและการทำเกษตรอย่างยั่งยืน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ซึ่งเกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ได้กลับมาให้ความสำคัญแก่ชาวเกษตรกรอีกครั้ง และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เริ่มให้ความสำคัญเชื่อมโยงระหว่างภาคเกษตรกับเกษตร จากปัญหาความยากจนและวิกฤตเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 เริ่มให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตอย่างยั่งยืนในฐานะแหล่งผลิตอาหารโลกและเพื่อประสิทธิภาพในการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศพร้อมกันนำ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เข้าเป็นนโยบายของการพัฒนาประเทศไทยนับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะพัฒนาและเสริมสร้างเสถียรภาพในภาคการเกษตรของไทยให้สามารถรับมือกับผลกระทบที่เกิดขึ้นในภาวะความไม่มั่นคงทางอาหาร ต่อมาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ” เป็นองค์กรหลักในประเด็นด้านอาหาร และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ได้บรรจุประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร” ไว้เป็นสาระสำคัญของการพัฒนาประเทศ รวมถึงแนวทางการพัฒนาศักยภาพการผลิตภาคเกษตรของประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้น ดังนั้นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาประเทศกับการจัดการระบบเกษตรที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมเพื่อนำมาซึ่งความมั่นคงทางอาหารของไทยอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะ

การดำเนินยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางอาหารของไทย นอกจากการส่งเสริมการให้ความรู้เกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรรวมถึงประชาชนทั่วไปแล้ว ไทยควรผลักดันนโยบายภาคการเกษตรตามแนวคิดความมั่นคงอาหารที่เน้น การพัฒนาเกษตรกรรายย่อยในระดับท้องถิ่นให้สามารถดำเนินไปได้ภายใต้อิทธิพลของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในโลกยุคโลกาภิวัตน์ โครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตเพื่อยังชีพสู่การผลิตเพื่อการค้า จากสังคมเกษตรกรรมสู่อุตสาหกรรม นำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตอาหาร ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศอาจนำไปสู่ภาวะความไม่มั่นคงทางอาหาร การบรรจุประเด็น “ความมั่นคงทางอาหาร” ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 จึงนับเป็นแนวทางสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตรของประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้น

กระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบทั้งด้านบวกและลบต่อทุกมิติทั้งด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนชั้นกลางในเมืองกับ ชนบท คนรวยกับคนยากจน ปัญหาค่าครองชีพ ปัญหาอาชญากรรมและการก่อการร้าย ดันทุนการ ผลิตทางเกษตรที่เพิ่มขึ้น การอพยพของชนบทเข้ามาทำงานในเมือง ปัญหาคุณภาพชีวิต การ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ผลกระทบต่างๆ เหล่านี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของระบบ เกษตรกรรมที่ต้องหันไปพึ่งปัจจัยการผลิตภายนอกมากขึ้นจากการนำเข้าเชื้อเพลิงและสารเคมี รวมถึงต้นทุนการเกษตรที่สูงขึ้นและการถูกเอารัดเอาเปรียบกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากพ่อค้า คนกลางและบริษัทนายทุนต่างๆ การนำ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เข้าเป็นนโยบายของการ พัฒนาประเทศไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ถือเป็นยุทธศาสตร์และ แนวทางสำคัญที่จะพัฒนาและเสริมสร้างเสถียรภาพในภาคการเกษตรของไทย ดังนั้นภาครัฐบาลจึง ควรเร่งส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างพอเพียงอย่างต่อเนื่องให้กับหน่วยงาน องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนในทุก ภาคส่วน ซึ่งจะนำมาซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนและจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับ ผลกระทบจากภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารที่อาจขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญชัย และคณะ. (2550). **แนวความคิดและนโยบายฐานทรัพยากร**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์.
- จรัญ จันทลักขณา และ ลินด์ซีย์ ฟาลวีย์. (2551). **เศรษฐกิจพอเพียง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เสริมมิตร.
- ธีระ วงศสมุทร. (2554). **ความพร้อมของไทยในการรับมือวิกฤตการณ์ความมั่นคงทางอาหาร**.
- สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2557, จาก [http://www.thaichamber.org/userfiles/file/special\(1\).pdf](http://www.thaichamber.org/userfiles/file/special(1).pdf)
- ภราดร ปริดาศักดิ์ และ ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกิ. (2545). **ห้าทศวรรษภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติของไทย**. สัมมนาวิชาการ ห้าทศวรรษของแผนพัฒนาการเกษตรและ การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรของไทย. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศรินทร์ ประชาสันต์. (2552). **การพัฒนาด้านชีวิตความมั่นคงทางอาหาร**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- โสภณ ทองปาน. (2536). **นโยบายเกษตรไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เลิศชัยการพิมพ์.
- อภิชาติ พงษ์หุตุลชัย. (2554). **ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานของไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบัน ระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา.



- Asian Productivity Organization. (2000). **Food Security in Asia and the Pacific**. Japan: Tatsumi Printing.
- Claeys, Priscilla. (2013). *Food Sovereignty: A Critical Dialogue*. **Conference Paper 24**, Yale University.
- Dreze, Jean and Amartya, Sen. (1989). **Hunger and Public Action**. Oxford: Clarendon Press.
- FAO. (1996). **Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action**. World Food Summit. Retrieved October 17, 2014, from <http://www.fao.org/wfs>.
- Mckeown, David. (2006). **Food Security: Implications for the Early Years**. Toronto: Toronto Public Health. Retrieved November 20, 2014, from http://www.toronto.ca/health/children/pdf/fsbp_ch_1.pdf.
- Winne, Mark. (2009). **Community Food Security: Promoting Food Security and Building Healthy Food Systems**. Retrieved January 5, 2015, from [http://www.foodsecurity.org/Perspectives OnCFS.pdf](http://www.foodsecurity.org/Perspectives%20OnCFS.pdf).
- Wittman, Hannah. (2011). *Food Sovereignty: A New Rights Framework for Food and Nature?*. **Environment and Society: Advances in Research**, 2, 87-105.



การพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Panyasack Sengonkeo^{*}

อลงกรณ์ อรรคแสง^{**}

วสันต์ เหลืองประภัสร์^{***}

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยเป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการศึกษเชิงปริมาณเป็นการแจกแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลจากรัฐกรที่สังกัดกระทรวงภายใน ส่วนกลาง จำนวน 206 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติในการวิเคราะห์ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลและตอบวัตถุประสงค์ ด้วยการวิเคราะห์ โดยการหาค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) และ ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการ พัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน จำนวน 15 คน

ผลการวิจัย ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่า 1) กระทรวงภายใน สปป ลาว ยังไม่มีการกำหนด นโยบายต่อการพัฒนารัฐกรไว้อย่างชัดเจนเท่าที่ควร ขาดความเป็นระบบ ความต่อเนื่อง ในการ ฝึกอบรมและการพัฒนา 2) วิสัยทัศน์ของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา ประเมินผล และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เท่าที่ควร 3) ขาดการสำรวจความต้องการในฝึกอบรม และการพัฒนาในในแต่ละส่วนงาน 4) ขาดงบประมาณในการส่งเสริมในด้านการฝึกอบรมและ พัฒนาพนักงานเป็นเฉพาะ 5) ขาดความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ 6) ระบบการติดต่อประสานงานและ การกำหนดตำแหน่งงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในฝึกอบรมและพัฒนายังไม่ชัดเจน

คำสำคัญ : การพัฒนารัฐกร/ กระทรวงภายใน/ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

^{*} นิสิตระดับปริญญาโท สาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

^{**} อาจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

^{***} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



The Civil Service Development of the Ministry of Home Affairs of Lao People's Democratic Republic

Panyasack Sengonkeo*

Alongkorn Akkasaeng**

Wasan Lucangprapat***

Abstract

The objective of the research on The Civil Service Development of the Ministry of Home Affairs (MOHA) of Lao PDR is to study the Problems and obstacles in the Civil Service Development of the MOHA of Lao PDR. This research uses both in the quantitative and qualitative methodology. The quantitative uses the questionnaire as the tool for collecting the data from 206 public servants in MOHA of Lao PDR. The author uses the descriptive statistics by using frequency, percentage, and standard deviation. The qualitative uses the sample of 15 members for interviewing of administrations and the person who are responsible for public servant development of the MOHA of Lao PDR.

The results of Problems and obstacles in the Civil Service Development of the MOHA of Lao PDR found that: 1. The MOHA of Lao PDR has not got a clearly policy enough on the development of public servant, lack of system, continuity in training and development. 2. Vision of senior managers have not given priority to the evaluation and human resource development. 3. Lack of the survey of the need in the training and development in each segment. 4. Lack of the budget on training and development of employees. 5. Lack of knowledge on foreign languages. 6. The coordination system and assigning the job position of the staff who is responsible for training and development are not clear.

Keywords: Development Civil Service/ Ministry of Home Affairs/ Lao People's Democratic Republic

* M.A.P. Student, College of Politics and Governance, Mahasarakham University

** Lecturer Dr., College of Politics and Governance Mahasarakham University, Advisor

*** Asst.Prof. Dr., Faculty of Political Science, Thammasat University, Co-Advisor



บทนำ

รัฐกร ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หมายถึง พลเมืองลาวผู้ที่ถูกรับรอง และได้รับการแต่งตั้งให้ทำงานประจำอยู่ในบรรดาองค์การของพรรค รัฐ องค์การจัดตั้งมหาชน ส่วนกลาง ท้องถิ่น และสำนักงานผู้ต่างหน้า ของ สปป ลาว อยู่ต่างประเทศ ซึ่งได้รับเงินเดือน และเงินอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐ ซึ่งตามความหมายของ รัฐกร ของ สปป ลาว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วก็คือ ข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา รัฐกรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่เฉพาะกระทรวงภายในส่วนกลาง

กระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในอดีตเริ่มแรกมาจาก กรมการปกครอง และ คຸ້ມຄອງรัฐกร (department of public administration and civil service) ต่อมา ค.ศ. 2004 รัฐบาลได้ยกฐานะจากกรมการปกครองและคຸ້ມຄອງรัฐกร มาเป็นทบวงการปกครองและคຸ້ມຄອງรัฐกร (Public Administration and Civil Service Authority (PACSA) และจนถึง ค.ศ. 2011 ก็ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงภายใน ปัจจุบัน กระทรวงภายใน เรียกว่า “ภน” มีบทบาทหน้าที่เป็นตัวแทนให้แก่รัฐบาล ในการคຸ້ມຄອງการพัฒนาการปกครองส่วนกลางและท้องถิ่น คຸ້ມຄອງรัฐกร ระเบียบการก่อตั้งและคຸ້ມຄອງองค์การจัดตั้งมหาชน งานเกี่ยวกับแผนที่ งานเกี่ยวกับสำเนาเอกสาร งานเกี่ยวกับชนเผ่าและศาสนา งานเกี่ยวกับการคຸ້ມຄອງพลเรือน และงานแข่งขัน-ย่องย่อ ในขอบเขตทั่วประเทศ (คำสั่งรัฐว่าด้วยการจัดตั้ง และการเคลื่อนไหวของกระทรวงภายใน, 19 สิงหาคม ค.ศ. 2011) นอกจากนี้บทบาทอีกอย่างของกระทรวงภายใน คือการพัฒนารัฐกรในขอบเขตทั่วประเทศ อย่างเช่น คັນคว่า สร้างนิติกรรม กำหนดระเบียบการ และคำแนะนำต่าง ๆ เกี่ยวกับการฝึกอบรม ประเมินผล และพัฒนาขีดความสามารถของรัฐกรที่ประจำอยู่ในกระทรวง-องค์การส่วนกลาง และท้องถิ่น รวมทั้งสร้างแผนเกี่ยวกับการฝึกอบรม และ พัฒนารัฐกรในแต่ละระยะ กำหนดหลักสูตร จัดระบบการฝึกอบรม และพัฒนารัฐกรตามเป้าหมายต่าง ๆ ในทั่วประเทศ ติดตาม ส่งเสริม และตรวจตราการปฏิบัติระเบียบการส่งรัฐกรที่ไปศึกษา ฝึกอบรมอยู่ต่างประเทศ จากทุนของรัฐบาล และจากการสนับสนุนจากแหล่งทุนอื่น ๆ เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อคັນคว่าวิทยาศาสตร์ในเขตการก่อสร้าง ขกระดับรัฐกร จัดประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนารัฐกร เก็บสถิติ สร้างฐานข้อมูล และสนองข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนารัฐกร รวมทั้งดำเนินการเผยแพร่ แนะนำ ติดตาม ตรวจตรา การจัดตั้งปฏิบัติ ระเบียบ นโยบาย เกี่ยวกับการฝึกอบรม และพัฒนารัฐกร และการประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐกร ซึ่งจากจำนวนรัฐกรที่รวบรวมในปี 2009-2010 มีทั้งหมด 120,651 คน ประมาณ 2 % ของประชากร ในที่นี้จะเห็นว่าจำนวนรัฐกรที่มีวุฒิการศึกษาระดับชั้นสูงขึ้นไปมี 46,257 คน เท่ากับ 38.34% เป็นอัตราส่วนที่ไม่ค่อยสูงนัก ส่วนระดับชั้นกลางและชั้นต้นรวมมี 73,080 คน เท่ากับ



60.57% เป็นอัตราส่วนที่สูงสมควร นอกนั้นยังมีรัฐกร จำนวน 668 คน เท่ากับ 28.8% ที่ยังไม่ได้รับการฝึกอบรม (บทสรุปการลงเก็บข้อมูลและสำรวจความต้องการของการฝึกอบรม และพัฒนารัฐกร อยู่กระทรวง องค์กรส่วนกลาง และท้องถิ่นตั้งแต่ปี 2011-2015. 2012, 13 สิงหาคม)

จากการพัฒนาและฝึกอบรมรัฐกรที่ผ่านมานั้นเห็นว่ายังไม่ค่อยเป็นระบบเท่าที่ควร การพัฒนารัฐกรไม่เป็นไปตามแผนกำหนดพนักงานและไม่ต่อเนื่อง โดยรวมแล้ว เห็นว่ายังขาดแผน บำรุง แผนสร้างรัฐกรอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ขาดพนักงานสืบทอด (ยุทธศาสตร์การคุ้มครองรัฐกร ของ สปป ลาว ถึงปี 2020. 2011, 7 พฤศจิกายน) และ พนักงานของกระทรวงภายใน ส่วนมากแล้ว ยังเป็นพนักงานที่ยังอายุน้อย ประสบการณ์ยังมีไม่มาก และความเข้าใจในงานการปฏิบัติงานนั้นไม่ ลึกซึ้ง ทำให้ประสิทธิภาพของงานมีน้อย อย่างเช่น การสร้างกฎหมาย นิติกรรม และการร่างเอกสาร ต่าง ๆ ก็ยังไม่รับประกันในด้านเนื้อหา และไม่ทันตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ (รายงานการ เคลื่อนไหวการทำงานประจำปีงบประมาณประจำปี 2011-2012. 2013, 31 มกราคม) ส่งผลทำให้ พนักงานวิชาการที่มีจำนวนมากและเป็นผู้ที่ทำงานประจำ พร้อมทั้งให้บริการประชาชนนั้น มี โอกาสในการการพัฒนาตนเองน้อยมาก เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการทางด้านวิชาการ ก้าวไป ไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงของระบบงาน และวิทยาการต่าง ๆ ที่เจริญก้าวหน้าตลอดเวลา ที่สำคัญ มันได้ส่งผลกระทบ และทำให้การปฏิบัติงานของรัฐกร โดยเฉพาะการปฏิบัติแผนงาน โครงการ ยัง ไม่บรรลุตามคาดหมาย คุณภาพของงานไม่สูง ไม่มีประสิทธิภาพ จึงส่งผลกระทบต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ทำให้ไม่บรรลุตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ในแต่ละระยะ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานั้นรัฐบาลจึงเห็นว่า การวางแผนพัฒนาและการฝึกอบรมยกระดับ คุณภาพรัฐกรนั้นมีความจำเป็น ซึ่งตามนโยบายของพรรค และรัฐบาลของ สปป ลาว ได้กำหนด คาดหมายถึงปี 2020 ต้องหลุดพ้นออกจากสถานะความด้อยพัฒนาในนั้นหน้าที่ด้านการคุ้มครองรัฐ กรนั้นได้ถือเอาการพัฒนาบุคลากรเป็นหัวใจหลัก และเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องการให้ เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงภายใน ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผล ดังนั้น กระทรวงภายในจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนารัฐกรของตนให้มีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่จะ เป็นประ โยชน์ต่อการปฏิบัติงานและมีศักยภาพที่สูงขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากกระทรวงภายในเป็นองค์กรกลางในการพัฒนารัฐกรในขอบเขตทั่วประเทศ การ ดำเนินงานต่าง ๆ ในการพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน จะประสบผลสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายที่ วางไว้นั้น รัฐกรของกระทรวงภายในเองก็ต้องมีความรู้ความมารด เพื่อที่จะสามารถกำหนดระเบียบ สามารถสร้างหลักสูตรการฝึกอบรม ตลอดถึงการให้คำแนะนำในการพัฒนารัฐกรที่อยู่ในกระทรวง ต่าง ๆ ในส่วนกลาง และท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การทราบถึงปัญหาของการพัฒนา รัฐกรของกระทรวงภายใน สปป ลาว ถือเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นส่วนสนับสนุนการวางแผนกลยุทธ์



ขององค์กรในขอบเขตทั่วประเทศ และจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพในด้านการพัฒนารัฐกรของหน่วยงานอื่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษา ถึงปัญหาและอุปสรรค ที่ทำให้การพัฒนารัฐกรขาดความเป็นระบบต่อเนื่อง ขาดการวางแผนพัฒนารัฐกรที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายใน สปป ลาว อย่างไรบ้าง เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สปป ลาว เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายในให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย อันประกอบไปด้วย กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ดังนี้

1.1.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) โดยการใช้กระบวนการวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสารโดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี กฎหมาย คำรัฐ บทสรุปรายงานการปฏิบัติงานในปีงบประมาณประจำปี และทิศทางแผนงานในปีงบประมาณ ของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

1.1.2 การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key informants) ในการสัมภาษณ์ได้แก่ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยไม่รวมถึงรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการ ของกระทรวงภายใน สปป ลาว ซึ่งมีจำนวน 15 คน ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้



1.2 สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่จะใช้ในการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ รัฐกรที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในกระทรวง สปป ลาว ซึ่งผู้วิจัยทำการศึกษา 15 กรม ได้แก่ สำนักปลัด กรมจัดตั้งและพนักงาน กรมตรวจสอบ กรมพัฒนาบริหารรัฐ กรมปกครองท้องถิ่น กรมคุ้มครองรัฐกร กรมประเมินผลและพัฒนาบริหาร กรมแผนการและการร่วมมือ กรมชนเผ่าและศาสนา กรมคุ้มครองพลเรือน กรมแผนที่แห่งชาติ กรมแข่งขัน-ข่งขอม กรมสำเนาเอกสารแห่งชาติ สถาบันค้นคว้าวิทยาศาสตร์การปกครองและฝึกอบรม ศูนย์สำรวจวัดแตกและแผนที่ จำนวน 425 คน โดยใช้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างคำนวณจากสูตรของ Yamane (อ้างใน บุญธรรม กิจปริดาบริสุทธิ, 2537, หน้า17) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 206 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

2.1 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถามที่ผสมผสานระหว่างแบบสอบถามปลายปิดและแบบสอบถามปลายเปิด เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการพัฒนาบริหารรัฐกรของกระทรวงภายใน สปป ลาว

2.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่

การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (documentary study) เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทฤษฎี แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการพัฒนาบุคลากร รวมทั้งเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาของกระทรวงภายใน สปป ลาว

แบบสัมภาษณ์ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์ที่กำหนดประเด็นคำถามต่าง ๆ เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ของกระทรวงภายใน สปป ลาว

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1. รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ (Interview)
2. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) สรุปความตามประเด็นสำคัญ
3. นำเสนอข้อมูลในรูปแบบความเรียงตามวัตถุประสงค์

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research)



สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณนี้ แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นคือ การประมาณผลข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้สถิติในการวิเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลและตอบวัตถุประสงค์ คือ หาค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) หาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เกี่ยวกับการพัฒนาการของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วย การฝึกอบรม การพัฒนา การศึกษา ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการของรัฐ กระทรวงภายใน สปป.ลาว จัดหมวดหมู่ สรุปประเด็นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรครวมถึงข้อเสนอแนะจากแบบสอบถามปลายเปิด

ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการของรัฐ ของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาการของรัฐของกระทรวงภายใน จำนวน 15 คน ส่วนมากมองปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการของรัฐ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

1. การพัฒนาการของรัฐยังไม่เป็นระบบ ขาดความต่อเนื่อง และระเบียบต่าง ๆ ต่อกับการพัฒนาการก็ยังไม่มีความชัดเจน
2. ขาดงบประมาณในการส่งเสริมในด้านการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงาน
3. ขาดการสำรวจความต้องการในการพัฒนาของแต่ละ แผนก กรม ต่าง ๆ ทำให้การฝึกอบรมและการคัดเลือกพนักงานยังไม่เป็นไปตามสายงาน
4. ทัศนคติของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการประเมินผล และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
5. ขาดความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ
6. ระบบการติดต่อประสานงานและการกำหนดตำแหน่งงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในฝึกอบรมและพัฒนายังไม่ชัดเจน

นอกนั้นยังได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการของรัฐ ของกระทรวงภายใน สปป.ลาว จากกลุ่มประชากรตัวอย่าง จำนวน 206 คน แสดงในตารางที่ 1 ดังนี้



ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย และ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของ ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนา รัฐกรของกระทรวงภายใน สปป ลาว

ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร	$\bar{X}$	S.D	ระดับ
1. กระทรวงภายในมีการกำหนดนโยบายในการพัฒนาพนักงานชัดเจน	3.00	0.71	ปานกลาง
2. กระทรวงภายในมีงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนา และฝึกอบรม	2.41	0.80	น้อย
3. ผู้บริหารให้การสนับสนุนต่อการพัฒนา	3.30	0.95	ปานกลาง
4. กระทรวงภายในมีระบบการคัดเลือกบุคลากรเข้ารับการพัฒนาและฝึกอบรมอย่างเหมาะสม	3.05	0.86	ปานกลาง
5. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการพัฒนาและฝึกอบรม มีระบบการติดต่อประสานงาน	3.01	0.89	ปานกลาง
6. บุคลากรมีความเข้าใจต่อเป้าหมายของการพัฒนา และการฝึกอบรมในแต่ละครั้ง	2.95	0.76	ปานกลาง
รวม	2.95	0.82	ปานกลาง

จากตารางที่ 1 พบว่าปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กระทรวงภายในมีการกำหนดนโยบายในการพัฒนา พนักงานชัดเจนอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.00 กระทรวงภายในมีงบประมาณที่ใช้ ในการพัฒนา และฝึกอบรม อยู่ในระดับน้อย โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.41 ผู้บริหารให้การสนับสนุน ต่อการพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.30 กระทรวงภายในมีระบบการ คัดเลือกบุคลากรเข้ารับการพัฒนาและฝึกอบรมอย่างเหมาะสม อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ย เท่ากับ 3.05 เจ้าหน้าที่ที่รับ รับผิดชอบในการพัฒนาและฝึกอบรมมีระบบการติดต่อประสานงาน อยู่ ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.95

อภิปรายผล

ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่าปัญหาดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง คือ กระทรวงภายใน สปป ลาว ยังไม่มีการกำหนดนโยบายต่อการพัฒนารัฐกรไว้อย่างชัดเจนเท่าที่ควร ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากมองว่า การพัฒนารัฐกรยังไม่เป็นระบบ ขาดความต่อเนื่อง และระบบการพัฒนารัฐกรระเบียบต่าง ๆ ต่อการพัฒนารัฐกรเองยังไม่มีมีความชัดเจนว่าการพัฒนานั้นควรเริ่มจุดไหนอย่างไร ซึ่งจะเห็นว่าการขึ้นแผนพัฒนารัฐกรนั้นกรมต่าง ๆ ของกระทรวงภายในยังต่างฝ่ายต่างทำ ขาดระบบการวางแผนพัฒนาที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนารัฐกร คือทำให้ไม่สามารถติดตาม ตรวจสอบ และเก็บค่าข้อมูลต่าง ๆ ในการพัฒนาของพนักงานทุกคนในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขึ้นกับกระทรวงภายใน จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดความต้องการและวางแผนพัฒนาให้เป็นระบบได้ ส่งผลทำให้การพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการของพนักงานในแต่ละตำแหน่งงาน เมื่อไม่มีการกำหนดนโยบายต่อการพัฒนาไว้อย่างละเอียดชัดเจนแล้วจึงทำให้พนักงานของกระทรวงภายในยังไม่เข้าใจต่อเป้าหมายของการการฝึกอบรม และพัฒนาในแต่ละครั้งมากนัก โดยผลการวิจัยจากแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า บุคลากรมีความเข้าใจต่อเป้าหมายของการพัฒนาและการฝึกอบรมในแต่ละครั้งอยู่ใน ระดับปานกลาง

2. ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ทัศนคติของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ยังไม่ให้ความสำคัญต่อการประเมินผล และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เท่าที่ควร ซึ่งผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารให้การสนับสนุนต่อการพัฒนารัฐกร นั้นอยู่ในระดับปานกลาง จึงทำให้กระบวนการพัฒนานักงานที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องด้วยปัจจัยผู้บริหารแต่ละชั้นในหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะ หน่วยงานที่รับผิดชอบพนักงาน(ฝ่ายบุคลากร) ที่ทำหน้าที่ในการวางแผนฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานนี้ ส่วนมากยังไม่ได้จบมาจากสาขาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์(HRM) และด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD) นอกนั้นผู้บริหารชั้น ต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อการประเมินผลมากเท่าไร จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดความต้องการในการพัฒนาในหน่วยงานตนเองได้ เพราะถ้าไม่สามารถประเมินการปฏิบัติงานได้แล้ว ก็ไม่สามารถรู้ว่าพนักงานแต่ละคน แต่ละกรมนั้นขาดทักษะในด้านใดบ้าง และควรพัฒนาด้านใดของพนักงาน เนื่องจากพนักงานแต่ละ



คนมีข้อบกพร่องไม่เหมือนกันเสมอไป ดังนั้น ผู้บริหารแต่ละส่วนงานจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะเข้าใจ และเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาพนักงาน

3. ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ระบบการคัดเลือกบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมและพัฒนา ของกระทรวงภายในก็ยังไม่ค่อยเหมาะสมมากเท่าไร ซึ่งสอดคล้องกับผู้ที่สัมภาษณ์ส่วนมากมองว่า การฝึกอบรมและการพัฒนานั้นยังขาดการสำรวจความต้องการในการพัฒนาของแต่ละแผนก กรม ต่าง ๆ ทำให้การฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานไม่สอดคล้องกับความต้องการของสายงาน คือ การวางแผนการฝึกอบรมและพัฒนาที่จัดขึ้นในแต่ละครั้งส่วนมากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาพนักงานของกระทรวงเอง จะจัดทำแผนการพัฒนาแบบรวม ๆ มากกว่า โดยไม่ได้ทำการสำรวจความต้องการของแต่ละส่วนงาน ภายในกระทรวง ทำให้การฝึกอบรมและการพัฒนาพนักงานที่จัดขึ้นแต่ละครั้งนั้นไม่สอดคล้องกับสายงานโดยตรงของพนักงานที่รับผิดชอบ ทำให้พนักงานที่เข้าฝึกอบรมและพัฒนานั้นขาดความกระตือรือร้น เนื่องจากไม่ตรงกับสายงาน และการคัดเลือกพนักงานเข้าฝึกอบรมในแต่ละครั้งยังเห็นว่า มีลักษณะเฉลี่ยมากกว่า ที่สำคัญเมื่อฝึกอบรมมาแล้วก็ไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของงานนั้น ๆ ได้

4. ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ขาดงบประมาณในการส่งเสริมในด้านการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงาน สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากมองว่า ปัญหาการขาดงบประมาณสนับสนุนต่อการพัฒนารัฐกรนั้นถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การพัฒนารัฐกรขาดความสม่ำเสมอและไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง เพราะงบประมาณที่ใช้เฉพาะในการพัฒนาและฝึกอบรมเป็นการเฉพาะนั้นยังไม่เพียงพอ ส่วนมากจะเป็นงบประมาณที่ใช้ในการฝึกอบรมส่วนที่ใช้สำหรับการศึกษาค้นคว้ายังไม่ถึงงบประมาณในส่วนนี้ เพราะการศึกษาที่ผ่านมาจะเป็นทุนการศึกษาของต่างประเทศที่ให้การช่วยเหลือมากกว่า ปัญหาการขาดงบประมาณส่วนหนึ่งมาจากการที่กระทรวงภายในยังไม่มีนิติกรรมเฉพาะต่อการส่งเสริมการพัฒนาและฝึกอบรมพนักงานเมื่อไม่มีนิติกรรมที่กำหนดไว้อย่างละเอียดแล้วจึงทำให้ไม่มีการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐบาลเข้ามาในส่วนการพัฒนานักงานเป็นการเฉพาะ จึงเป็นเหตุทำให้พนักงานจำนวนมากของกระทรวงภายใน ยังไม่ได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมที่ครบถ้วน ต่อเนื่อง ซึ่งก็สอดคล้องจากการสำรวจความคิดเห็นของประชากรในกระทรวงภายในนั้น พบว่า กระทรวงภายในมีงบประมาณที่ใช้ในการฝึกอบรมและการพัฒนาอยู่ในระดับน้อย

5. ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเด็นปัญหาที่ห้า คือ ขาดความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ การพัฒนา

รัฐกรของกระทรวงภายในนั้นความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ เป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งต่อการพัฒนาพนักงาน เนื่องจากทุนการสนับสนุนต่อการฝึกอบรมและการพัฒนาส่วนมากจะเป็นทุนร่วมมือ และทุนการช่วยเหลือจากองค์กรต่างประเทศ เมื่อความรู้ด้านภาษาต่างประเทศไม่สูงนักก็ทำให้โอกาสที่จะได้รับทุนการศึกษาต่อที่มีในทุก ๆ ปีนั้นก็ยากมากขึ้น เนื่องจากทุนส่วนมากจะเป็นทุนเปิดกว้าง คือ พนักงานทุกภาคส่วนต่าง ๆ สามารถสอบชิงทุนนี้ได้เมื่อพนักงานไม่สามารถสอบได้ ก็จะไม่มีโอกาสหรือเสียโอกาสการพัฒนาความรู้ เพราะงบประมาณของรัฐบาล โดยเฉพาะงบประมาณในการพัฒนาพนักงานของกระทรวงภายในเองยังไม่มี อีกด้านหนึ่ง เมื่อความรู้ด้านภาษาอังกฤษมีความจำกัด ก็ทำให้ไม่สามารถ เข้าร่วมฝึกอบรมในระดับนานาชาติที่จัดขึ้นทั้งภายในและต่างประเทศ เพราะไม่สามารถนำเสนองาน ต่าง ๆ ได้จึงทำให้เสียโอกาสจากการเรียนรู้และโอกาสได้ไปแลกเปลี่ยนกับองค์กรต่างประเทศนี้ไป

6. ปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการพัฒนารัฐกร ของกระทรวงภายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเด็นปัญหาสุดท้ายคือ คือ ระบบการติดต่อประสานงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในฝึกอบรมและพัฒนายังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในด้านบทบาทหน้าที่ โดยจากข้อเสนอแนะและจากการสังเกตของผู้สัมภาษณ์แล้ว มองว่าเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานด้านการฝึกอบรมและพัฒนาในแต่ละกรม นั้น ยังไม่มีการกำหนดตำแหน่งงานที่ชัดเจน พนักงานมีหลากหลายบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบนอกเหนือจากงานด้านอบรมและพัฒนา ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถทุ่มเทงานด้านการฝึกอบรมและพัฒนาได้เต็มที่ ทำให้การประสานงานกับหน่วยงานหลักในการพัฒนาของกระทรวงภายใน ยังไม่เป็นระบบ ไม่ทันตามกำหนด

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จากแบบสอบถามและจากการสัมภาษณ์ พบว่า พนักงานของกระทรวงภายในทุกระดับส่วนมากมีข้อเสนอแนะในประเด็นที่คล้ายกัน โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ควรมีการกำหนดแผนพัฒนาไว้อย่างชัดเจน เป็นระบบ และมีความต่อเนื่องในการพัฒนารัฐกรในแต่ละระยะ ก่อนอื่นต้องมีการกำหนดตำแหน่งงานให้มีความชัดเจน มีการประเมินผล และมีการกำหนดขีดความสามารถของพนักงานไว้อย่างละเอียด จึงจะสามารถพัฒนาพนักงานให้ถูกต้องว่าพนักงานยังขาดทักษะในด้านใดบ้าง จึงจะสามารถกำหนดแผนพัฒนารัฐกรให้มีความละเอียดชัดเจน และถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของพนักงาน โดยระบบการพัฒนาควรให้เป็นระบบรวมศูนย์เป็นอันเดียวกันเพื่อสะดวกในการติดตาม เก็บค่า และ ขึ้นแผนพัฒนา



2. ควรมีงบประมาณที่ใช้เข้าในการพัฒนารัฐกรเป็นการเฉพาะ คือรัฐบาลต้องกำลงทุนและจัดสรรงบประมาณเฉพาะด้านในการพัฒนาพนักงาน ซึ่งก่อนอื่นกระทรวงภายในต้องเร่งเสนอรัฐบาลให้ออกกณิกรรมต่อกับส่งเสริมการฝึกอบรมและการพัฒนารัฐกรเป็นการเฉพาะ พร้อมกำหนดเงื่อนไขและมาตรฐาน ต่าง ๆ ในการฝึกอบรมและพัฒนารัฐกร ไปพร้อมกับการกำหนดงบประมาณที่จะใช้ด้วย ที่สำคัญผู้บริหารต้องกำที่จะนำเสนอ ของงบประมาณต่อการพัฒนารัฐกรในแขนงการของตน โดยมีแผนการพัฒนาละเอียดว่า แต่ละแผนก แต่ละกรม มีงบประมาณมากน้อยเท่าไร ต่อกับฝึกอบรมและพัฒนารัฐกรในแต่ละปี และ พยายามหาแหล่งทุนสนับสนุนให้มีความหลากหลาย เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินโครงการฝึกอบรมแต่ละครั้งให้มีความต่อเนื่อง

3. การฝึกอบรมและพัฒนารัฐกรต้องให้มีความทั่วถึง ยุติธรรม สอดคล้องกับสายงาน และตำแหน่งงานที่รับผิดชอบ โดยการดำเนินการพัฒนารัฐกรควรให้ไปตามหลักความสามารถ ลงล่าง การใช้เครือข่าย และความใกล้ชิดจิตสนิทสนมกันเป็นเหตุผลในการคัดเลือกพนักงานและหันเข้าสู่ระบบระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

4. เปิดโอกาสการมีส่วนร่วม ไปพร้อมกับการสร้างโอกาสให้พนักงานได้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนงานและมีโอกาสได้ไปแลกเปลี่ยนบทเรียน มีการจัดเวทีสัมมนาที่ผู้ไปฝึกอบรม ไปแลกเปลี่ยนบทเรียน และไปยกระดับการศึกษาต่อนั้นเมื่อกลับมาแล้วก็ควรมีการจัดตั้งการเผยแพร่ให้ทุกภาคส่วนของกระทรวงภายในทราบ โดยให้กรมจัดตั้งและพนักงานนั้น จัดเวทีสัมมนานี้ขึ้นอย่างน้อยปีละครั้ง หรือบางครั้งก็ควรมีการจัดทำรายงานสำหรับบทเรียนนั้น ๆ ไว้ให้พนักงานผู้ที่ไม่มีโอกาสได้เข้าฝึกนั้น ได้เรียนรู้ด้วย อาจทำในรูปแบบเอกสารไว้ โดยจัดให้มีหอสมุดห้องเล็ก ๆ ไว้ในกรม เมื่อพนักงานที่ไปฝึกแต่ละครั้งก็ต้องส่งคู่มือหรือรายงานการฝึกอบรมมาไว้ที่หอสมุดของกรม

5. ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ถึงเห็นความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือ ผู้บริหารต้องกำที่จะลงทุนในด้านการพัฒนารัฐกรให้มากกว่านี้ และควรนำเสนอของงบประมาณสำหรับการพัฒนารัฐกรโดยจัดสรรให้แต่ละกรม มีงบประมาณเพื่อฝึกอบรมและพัฒนารัฐกรเป็นการเฉพาะในแต่ละปี โดยต้องเร่งเสนอรัฐบาลให้ออกกณิกรรมต่อการส่งเสริมการพัฒนารัฐกรที่กำหนดออกมาอย่างละเอียด พยายามหาแหล่งทุนสนับสนุนให้มีความหลากหลาย เพื่อสนับสนุนให้การดำเนินโครงการฝึกอบรมแต่ละครั้งให้มีความต่อเนื่องมากขึ้น

6. ควรมีการสำรวจความต้องการของแต่ละส่วนงานต่าง ๆ อย่างละเอียดและครบถ้วน การพัฒนา รัฐกรนั้น ต้องเริ่มจากการวางแผนพัฒนาที่เป็นระบบครบถ้วน โดยมีการสำรวจความต้องการของแต่ละกรม สถาบัน ศูนย์ ตลอดจนถึงความต้องการของหน่วยงานย่อยๆ ในแต่ละส่วนงานของกระทรวงภายใน โดยต้องทำอย่างต่อเนื่อง



7. ปรับปรุงบุคลากร หลักสูตร อุปกรณ์ สถานที่การฝึกอบรม ให้มีความเพียงพอ ทันสมัย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเพิ่มความเข้มแข็งให้กับการพัฒนาสถาบันค้นคว้าวิทยาศาสตร์และฝึกอบรมให้สามารถตอบสนองการฝึกอบรมให้พนักงานในแต่ละหน่วยงาน แผนก แต่ละกรม ของกระทรวงภายในให้มีความหลากหลายสาขาวิชา เพื่อเป็นการลดงบประมาณลงจากการฝึกอบรม และการเชิญวิทยากรภายนอก ไปพร้อมกับการเร่งสร้างหลักสูตรการฝึกอบรมพนักงานที่เป็นระบบ ครบถ้วน

8. เพิ่มการฝึกอบรมความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ และทักษะด้าน IT คือ ต้องเร่งฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ด้านภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานทุกระดับให้สูงขึ้น เพื่อรองรับการก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ไปพร้อมกับการ การฝึกอบรมด้าน IT เนื่องจากปัจจุบันเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องและเป็นเครื่องมือเกี่ยวข้องกับการทำงานไปแล้ว

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ควรมีการศึกษา การพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการพัฒนานุคลากรที่เหมาะสมมาปรับใช้กับการพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สปป ลาว

2. ควรมีการศึกษาความต้องการในการพัฒนารัฐกรของกระทรวงภายใน สปป ลาว เป็นรายการ เพราะแต่ละกรมจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีความต้องการในการพัฒนาที่แตกต่างกัน

3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาารัฐกรของกระทรวงภายใน เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการพัฒนารัฐกรให้เป็นระบบ รวมศูนย์ ปรับปรุงบทบาทการพัฒนาให้มีความชัดเจน รวมถึงการทับซ้อนบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานการพัฒนาารัฐกร

บรรณานุกรม

กระทรวงภายใน. (2011). ยุทธศาสตร์งานด้านการคุ้มครองรัฐกรของ สปป ลาวถึงปี 2020.

กระทรวงภายใน. (2011). บทสรุป การเลื่อนไหลการทำงานในปีงบประมาณประจำปี 2010-2011

และแผนการใน ปีงบประมาณประจำปี 2011-2012 ของกระทรวงภายใน สปป ลาว.

กระทรวงภายใน. (2013). บทสรุปการจัดตั้งปฏิบัติแผนการ ในปีงบประมาณประจำปี 2011-2012

และทิศทางแผนการในปีงบประมาณประจำปี 2012-2013.



สถาบันค้นคว้าวิทยาศาสตร์การปกครองและฝึกอบรม. (2012). **บทสรุป การลงเก็บข้อมูลและสำรวจความต้องการของการฝึกอบรมและพัฒนารัฐกร อยู่กระทรวง องค์การ ขึ้นศูนย์กลาง และท้องถิ่น 2011-2015.**

คำรัฐ(พระราชฎีกา). (2011). **ว่าด้วยการจัดตั้ง และ การเลื่อนไหวของกระทรวงภายใน.**

กุลธน ธนาพงศธร. (2539). **การพัฒนาบุคลากร. เอกสารสอนชุดวิชาบริหารบุคคล. หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช. (พิมพ์ครั้งที่ 20). นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช.**

จิระ หงส์ดามรงค์ และคณะ. (2544). **เอกสารสอนชุดวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ หน่วยที่ 1. นนทบุรี : สาขาวิทยาการการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช.**

ชูชัย สมทิธิไกร .(2554). **การฝึกอบรมบุคลากรในองค์การ. (พิมพ์ครั้งที่7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**

เชียวชาญ อาศุวัฒนกุล. (2530). **มติใหม่ของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล : การเมือง คำนิยม และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์.**

ธงชัย สันติวงษ์และชัยยศ สันติวงษ์. (2542). **การบริหารงานบุคคล : พฤติกรรมบุคคลในองค์การ. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.**

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล . (2550). **การจัดการทรัพยากรมนุษย์: มุ่งสู่อนาคต. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ตะวัน.**

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช. (2545). **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ.**

หน่วยที่ 1-7 (พิมพ์ครั้งที่ 14). นนทบุรี : ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช.

_____. (2530). **เอกสารสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เล่มที่1 หน่วยที่ 1 - 7. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช.**

_____. (2532). **การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ หน่วยที่ 1 - 15. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธราช.**

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2548). **การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย.**

กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



การบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาค นครหลวงเวียงจันทน์

Kaysone Volapheth *

อลงกรณ์ อรรถแสง **

วสันต์ เหลืองประภัสร์ ***

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีความมุ่งหมาย 1 ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการให้บริการอนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาค เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ 2 ศึกษาความคิดเห็นของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ 3 ศึกษาข้อเสนอแนะ ปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการบริการให้อนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ศรีสัตตนาค เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำการศึกษาโดยการวิจัยเอกสารและใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างตามหลักธรรมาภิบาลและบริการสาธารณะ

ผลการศึกษาวิจัย ด้านสภาพและปัญหา ความคิดเห็นของผู้ให้บริการ พบว่าปัญหาเกิดจากภาคส่วนผู้ให้บริการ ปัญหาผู้ให้บริการไม่รู้กฎหมายในเรื่องการปลูกสร้าง ปัญหาประชาชนบางส่วนเจตนาละเมิดกฎหมาย ผู้ใช้บริการ มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมดว่า มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบการและขั้นตอนการปลูกสร้างไม่ครบถ้วน มีขั้นตอนที่มากและยุ่งยากเกินไป มีปัญหาการเข้าถึงข้อมูล มีปัญหาการค่าใช้จ่ายมากและ จ่ายนอกเหนือจากระเบียบและกฎหมายกำหนด ความคิดเห็นของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ ตามกรอบธรรมาภิบาล พบว่าผู้ให้บริการเห็นว่ามีปัญหาในเชิงหลักการและและกฎหมาย มีปัญหาที่ผู้ให้บริการไม่เข้าใจระเบียบขั้นตอน มีปัญหาประชาชนไม่เคารพกฎหมายระเบียบบ้านเมือง และความคิดเห็นของผู้ใช้บริการตามกรอบธรรมาภิบาล พบว่า ผู้ใช้บริการทุกคนมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาค นครหลวงเวียงจันทน์ ว่าการบริหารมีปัญหาที่สุด และปัญหารองลงมาคือความโปร่งใส 3 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการบริการของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ พบว่า ผู้ให้บริการส่วนมากเสนอเพื่อปรับปรุงพัฒนาประเด็นปัญหาในเชิงระบบและระเบียบหลักการเป็นส่วนมาก เสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้มีระเบียบการให้บริการอย่างชัดเจน และผู้ให้บริการทุกคนมีข้อเสนอไปในทิศทางเดียวกันว่า

* นิสิตระดับปริญญาโท สาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์ ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

ควรมีการปรับปรุงที่วิธีการและพฤติกรรมของการให้บริการและปรับปรุงคุณภาพการบริการคือ
1) การบริการให้รวดเร็วและเหมาะสม ลดขั้นตอนให้กระชับขึ้น 2) ลดค่าใช้จ่ายลงให้สอดคล้องกับ
ความเป็นจริง 3) สร้างความยุติธรรมและความโปร่งใส พร้อมด้วยการตรวจสอบให้เกิดขึ้นใน
องค์กร

คำสำคัญ : บริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย /เมืองศรีสัตตนาท/ สาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาว

Management for Permission to Build a House of Sisattanak District,Vientiane Capital

Kaysone Volapheth *

AlongkornAkkasaeng **

Wasan Lucangprapat ***

Abstract

This research aimed to: 1. study if the status and problems of the habitation construction permission service providing management in Sisattanak area conform with the good governance or not 2. study the opinions of the service providers and the clients 3. study the recommendation for the habitation construction permission service providing management improvement in Sisattanak area. This research is a qualitative research, studying by researching documents and interviewing based on the good governance and public service structures

The research result found that: 1) For the status and problem aspect, from the service providers, it was found that problems occurred from the client segment: the problem that the clients were illiterate about law for construction, and the problem that people intended to violate the law. It was also found that the clients had the same opinion that there were problems in enforcing the

* M.P.A. Student, College of Politics and Governance, Mahasarakham University

** Lecturer Dr., College of Politics and Governance Mahasarakham University, Advisor

*** Asst.Prof. D., Faculty of Political Science, Thammasat University, Co-Advisor



law, regulation and process of construction were incomplete, there were too many and too complicated processes, there were problems in accessing data, and, there were problems about much expenditure and the expense besides specified in the regulation and law. 2) According to the opinions of the service providers and clients based on the good governance, it was found that the service providers thought that there was a problem concerning with the principle, the clients did not understand about the regulation and process, and, the people were lawless. The opinion of the clients based on the good governance was found that every client had the same opinion that the habitation construction management in Sisattanak, Vientiane City, had problems about its service, and next below, it was the problem about the transparency. 3) The recommendations for the management improvement of the service providers and clients: it was found that most of the service providers recommended the improvement mostly for the problem topics in the manner of systems and regulations. They recommended improve and change the service regulations clearly. And, it was found that all clients had the same recommendations that they should improve the methods and behaviors of the service providing, and the quality of the service providing: 1) fast and suitable service providing, making the process easier 2) reducing the expenditure to match with the real price and 3) creating the justice and transparency together with the inspection in the organization.

Keywords: Home Construction Management/ Sisattanak District/ Lao People's Democratic Republic

บทนำ

การบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองศรีสัตตนาคน และ การดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง สภาพของปัญหาสะท้อนมาจากกระบวนการต่างๆ ของการบริหารจัดการ ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาเกิดจากขาดการบริหารจัดการที่ดีการคับใช้กฎหมายและระเบียบการอนุญาตปลูกสร้าง ในปัจจุบันมีการจัดการจริงแต่ไม่เหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของการขยายตัวในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนที่เพิ่มขึ้น มีปัญหาขั้นตอนบริการอนุญาตปลูกสร้าง ปัญหาข้อกำหนดพื้นฐานการบริหารจัดการไม่ชัดเจนซ้ำซ้อน ระเบียบและกฎหมายมีไม่ครบถ้วน ระเบียบการขออนุญาตกำหนดไว้ยุ่งยาก ประชาชนผู้ใช้บริการทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและกลไกที่แท้จริง

ด้วยปัญหา กระบวนการบริหารจัดการบริการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ที่สำคัญ ทำการวิจัยเพื่อให้รู้ปัญหาที่แท้จริงนำไปสู่กระบวนการบริหารที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เมื่อทำการวิจัยแล้วจะได้ประโยชน์เป็นอย่างมาก เพราะงานวิจัยนี้จะนำไปเสนอแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระตุ้นให้เกิด



การทบทวนปัญหาเรื่องนี้ เป็นข้อมูลให้สะท้อนถึงระบบการบริหารจัดการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปสู่การบริการที่ดีขึ้น

ความมุ่งหมายของการวิจัย

ศึกษา สถานภาพและปัญหาการบริหารจัดการให้บริการอนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามหลักธรรมาภิบาล ศึกษาความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการและความคิดเห็นของประชาชนผู้มาใช้บริการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเกี่ยวกับปัญหาการบริการ ศึกษาข้อเสนอแนะ ปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการบริการให้อนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามหลักธรรมาภิบาล

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การวิจัยในเรื่อง “การบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์” ของโยธาธิการและขนส่งเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ ผู้วิจัยได้กำหนดเป็นขั้นตอนดังนี้

ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานโยธาธิการเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงจำนวน 2 คน สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการจำนวน 3 คน สัมภาษณ์ประชาชนผู้มาขออนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 37 หมู่บ้านๆละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 42 คน

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆทั้งที่เป็นกฎหมาย-ระเบียบการที่เกี่ยวข้อง แนวคิดทฤษฎี และจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ในการสัมภาษณ์ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานโยธาธิการเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงจำนวน 2 ท่าน



เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการจำนวน 3 ท่าน ประชาชนผู้มาขออนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 37 หมู่บ้านหมู่บ้านละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 42 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่

1. การศึกษาข้อมูลจากเอกสารตำราต่างๆ ศึกษาทฤษฎีแนวคิดและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตามกรอบธรรมาภิบาลขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งเอกสารทางกฎหมาย-ระเบียบการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและเอกสารทางราชการที่บริหารจัดการเรื่องปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สปป.ลาว

2. ใช้แบบสัมภาษณ์ตามกรอบตัวชี้วัดของหลักธรรมาภิบาล 10 ด้านและหลักบริการสาธารณะ 3 ด้านรวมเป็น 13 ด้านและ 52คำถามประเด็นย่อยสัมภาษณ์ผู้บริหาร 2 ท่าน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ 3 ท่าน ผู้ใช้บริการ 37 คนจาก 37 หมู่บ้านรวม 42 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview)
2. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) สรุปความตามประเด็นสำคัญ
3. นำเสนอข้อมูลในรูปแบบความเรียงตามวัตถุประสงค์ (Objective of the research)

สรุปผลการวิจัย

1. สถานภาพและปัญหาการบริหารจัดการให้บริการอนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

กระบวนการให้บริการของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยกับผู้ให้บริการขออนุญาตปลูกสร้างในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ พบว่ามีปัญหาในการให้บริการเกิดจากผู้ให้บริการคือ ผู้ให้บริการไม่รู้กฎหมายในเรื่องการปลูกสร้างประชาชนบางส่วนเจตนาละเมิดกฎหมาย และพบว่าปัญหาการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเกิดจากการให้บริการคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบการและขั้นตอนการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ผู้ให้บริการให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมดว่ามีระเบียบและขั้นตอนมากและยุ่งยากเกินไป การเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดที่ยากมาก และการค่าใช้จ่ายตามกฎหมายและค่าใช้จ่ายที่เพิ่ม



นอกจากระเบียบและกฎหมายกำหนดซึ่งเป็นปัญหาที่มีอยู่จริงแต่ไม่ถูกกล่าวถึง เมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายรวมกันทั้งหมดถือว่ามีมาก

2. ความคิดเห็นของผู้ให้บริการและประชาชนผู้ใช้บริการขออนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เกี่ยวกับการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยได้ทำการสรุปเป็นประเด็นดังนี้

ผลการสัมภาษณ์ผู้ให้บริการ พบว่า มีประเด็นปัญหาในเชิงหลักการเป็นส่วนใหญ่และจะอ้างว่าการบริการนั้นเป็นไปตามระเบียบกฎหมายผู้ใช้บริการไม่เข้าใจระเบียบขั้นตอน ประชาชนไม่เคารพกฎหมาย

ผลการสัมภาษณ์ผู้ใช้บริการ พบว่า ทุกคนเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์มีปัญหา มีปัญหามากสุด และปัญหารองลงมาคือความโปร่งใส

3. ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการบริการให้อนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและการบริการสาธารณะ

ผลการสรุปประมวลแนวความคิดเห็นที่เป็นข้อเสนอปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ ในส่วนผู้ให้บริการตามกรอบธรรมาภิบาลและหลักการบริการสาธารณะ พบว่า ผู้ให้บริการจะมองเห็นว่าเป็นปัญหาในเชิงระบบและระเบียบหลักการเป็นสำคัญเป็นส่วนใหญ่ เสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาเปลี่ยนแปลงทำให้มีระเบียบการให้บริการอย่างชัดเจน และ เรื่องความโปร่งใสการทำงาน

ผลการสรุปประมวลแนวความคิดเห็นที่เป็นข้อเสนอปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ ตามกรอบธรรมาภิบาลและหลักการบริการสาธารณะ พบว่าประชาชนมีข้อเสนอความเห็นให้มีการปรับปรุงที่วิธีการและพฤติกรรมของการปฏิบัติงานและคุณภาพการบริการ มี 3 ประเด็น 1) ควรปรับปรุงการบริการไม่ดีขึ้นลดขึ้นลง 2) ลดค่าใช้จ่ายลงให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และ 3) สร้างความยุติธรรมและความโปร่งใส พร้อมด้วยการตรวจสอบที่ดีในองค์กร



อภิปรายผล

1. สถานภาพและปัญหาการบริหารจัดการให้บริการอนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวตามหลักธรรมาภิบาล

กระบวนการให้บริการของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยกับผู้ให้บริการขออนุญาตปลูกสร้าง จากการประมวลคำสัมภาษณ์ในสองส่วนคือผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการพบว่าทั้งสองส่วนที่ตรงข้ามกันในข้อมูลการสัมภาษณ์ดังนี้

ข้อมูลการสัมภาษณ์จากส่วนผู้ให้บริการ พบว่ามีปัญหาในการให้บริการเกิดจากภาคส่วนผู้ให้บริการสรุปเป็นประเด็นสำคัญหลักๆ ได้ดังนี้ ปัญหาประชาชนขาดการรับรู้กฎหมายในเรื่องการปลูกสร้าง ปัญหาประชาชนไม่ให้ความสำคัญบางส่วนเจตนาละเมิดกฎหมาย เป็นเรื่องที่ควบคุมได้ยาก ประกอบกับระบบการตรวจสอบของภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพทำให้เกิดความบกพร่องทั้งระบบ

ข้อมูลการสัมภาษณ์จากส่วนปัญหาการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเกิดจากการบริการเป็นปัญหาสำคัญคือ ปัญหาบทบาทหน้าที่การบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบการและขั้นตอนการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย ผู้ให้บริการให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมดว่ามีระเบียบและขั้นตอนมากและยุ่งยากเกินไป ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดเป็นเรื่องที่ยากมากและมีปัญหาผู้ให้บริการทั่วไปทำไม่ได้ ปัญหาการค่าใช้จ่ายตามกระบวนการมีมากอยู่แล้วและค่าใช้จ่ายเพิ่มที่นอกเหนือจากระเบียบและกฎหมายกำหนดซึ่งเป็นปัญหาที่มีอยู่จริงแต่ไม่ถูกกล่าวถึง เมื่อคำนวณค่าใช้จ่ายรวมกันทั้งหมดตั้งแต่ต้นจนจบถือว่ามีมากซึ่งเป็นภาระและความลำบากของประชาชนผู้ให้บริการ

ความเห็นผู้วิจัยเมื่อสรุปวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในสองส่วนระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการเห็นว่าเป็นเรื่องปกติที่แต่ละฝ่ายจะมองปัญหาที่ตรงกันข้ามกันจากการสังเกตและประมวลคำตอบจากการสัมภาษณ์จากส่วนรายละเอียดในข้อคิดต่างๆ ของผู้ให้บริการและผู้ให้บริการในประเด็นต่างๆ ผู้วิจัยเห็นว่าผู้ให้บริการก็ต้องให้ข้อมูลสัมภาษณ์ที่ไม่เป็นผลกระทบกับหน่วยงานของตนอยู่แล้ว ส่วนผู้ให้บริการก็ให้คำตอบตามความเห็นของตนมีเหตุและผลตามมาตรฐานของตนเองและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองตามทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาทั้งสองฝ่ายแต่ผู้วิจัยเห็นว่าฝ่ายผู้ให้บริการมีปัญหาที่สุด ด้วยเหตุผลของผู้วิจัยที่เคยลงไปสำรวจพื้นที่ด้วยตนเองมาแล้วเมื่อวันที่ 8 ก.ค. 2557 พบปัญหาการบริการไม่ดี มีค่าใช้จ่ายทางอ้อมมาก ระบบเอกสารมีสูงมากต้องมีความรู้ลึก ถ้าไม่รู้ลึกใครเป็นส่วนตัวก็ลำบากเมื่อไปสอบถามก็ได้แต่คำตอบเพียงว่าไม่รู้ ไม่มี ไม่ทราบ ไม่ได้รับผิดชอบเรื่องนี้ และไม่รู้ว่ามีใครรับผิดชอบ ปราบปรามการนี้เห็นก็นั่ง



อยู่เฉยๆบางรายก็เดินหนีไป และผู้วิจัยยืนยันว่าข้อมูลในส่วนของผู้ใช้บริการกับผู้วิจัยที่ได้เก็บข้อมูลด้วยตนเองมีความตรงกันว่าสถานภาพการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของหน่วยงานหอการค้าเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ มีปัญหาเป็นส่วนใหญ่

2. ความคิดเห็นของผู้ให้บริการ และผู้ใช้บริการขออนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเกี่ยวกับการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

จากการประมวลผลการสัมภาษณ์เพื่อการวิจัยเรื่องบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ พบว่า มีประเด็นปัญหาในเชิงหลักการและโดยเฉพาะในเชิงหลักการเป็นส่วนใหญ่และไม่ค่อยพูดถึงจุดอ่อนหรือสิ่งที่ไม่ดีขององค์กร ส่วนมากจะอ้างว่าการบริการนั้นเป็นไปตามระเบียบกฎหมายผู้ใช้บริการไม่เข้าใจระเบียบขั้นดี มีปัญหาประชาชนไม่เคารพกฎหมายระเบียบบ้านเมืองหน่วยงานโยธาธิการให้บริการดีที่สุดแล้ว แต่ทุกคนก็สอดแทรกความจริงจากการปฏิบัติงานจริงบางเรื่องบางประเด็นให้ผู้วิจัยทราบว่าอีกด้านหนึ่งยังไม่เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้แต่ไม่มีใครอยากพูดหรือนำมาตอบคำถามสัมภาษณ์ของเราเพราะอาจไม่เป็นผลดีต่อคนที่พูดเมื่อวัดตามกรอบของธรรมาภิบาลแล้วเห็นว่าการบริหารจัดการในเรื่องนี้ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

ผลการสัมภาษณ์ผู้ใช้บริการตามกรอบธรรมาภิบาลและหลักการบริการสาธารณะตามประเด็นในด้านต่างๆพบว่า ผู้ใช้บริการทุกคนเห็นพ้องในทิศทางเดียวกันว่าการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ พบว่า การบริการมีปัญหามากที่สุดและปัญหาที่รองลงมาคือความไม่โปร่งใส

ความเห็นผู้วิจัยเมื่อสรุปวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ตามกรอบธรรมาภิบาลและหลักการบริการสาธารณะตามประเด็นในด้านต่างๆแล้ว พบว่าความเห็นจากผู้ให้บริการและความคิดเห็นจากผู้ใช้บริการมีความแตกต่างกันด้วยเหตุผลว่าผู้ให้บริการเป็นราชการที่ต้องทำหน้าที่ปกป้องส่วนราชการที่ตนทำงานอยู่ถ้าพูดไม่ดีอาจมีผลกระทบต่องานตัวเองเพราะเหตุนี้การให้สัมภาษณ์ในประเด็นบางด้านไม่สามารถตอบคำถามได้เต็มที่ ในส่วนประชาชนผู้ใช้บริการขออนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจะเห็นว่ามีความยุ่งยากหลายขั้นหลายตอนบริการไม่ดีเล่นพรรคเล่นพวกและขาดความโปร่งใส ผู้วิจัยเห็นว่าการบริหารจัดการไม่เป็นตามกรอบหลักธรรมาภิบาลและสอดคล้องเป็นไปตามกับสมมุติฐานของวิจัยนี้ตั้งไว้



3. ข้อเสนอเพื่อ ปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการบริการให้อินดูยาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมือง ศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและการบริการสาธารณะ

จากการประมวลแนวความคิดเห็นที่เป็นข้อเสนอปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ในส่วนผู้ให้บริการตามกรอบธรรมาภิบาลและหลักการบริการสาธารณะ ผู้ให้บริการส่วนราชการจะเห็นว่าเป็นปัญหาในเชิงระบบและระเบียบหลักการเป็นสำคัญเป็นส่วนใหญ่ มีการเสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาเปลี่ยนแปลงหรือให้มีระเบียบการให้บริการอย่างชัดเจน และ เรื่องความโปร่งใสการทำงาน

ในส่วนประชาชนหรือผู้ให้บริการ จากการสรุปประมวลแนวความคิดเห็นที่เป็นข้อเสนอปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ตามกรอบธรรมาภิบาลและหลักบริการสาธารณะ พบว่าประชาชนมีข้อเสนอให้ปรับปรุงพัฒนามากสุดคือ พฤติกรรมของการปฏิบัติงานและคุณภาพการบริการเรื่องปลูกสร้างที่อยู่อาศัย มีประเด็นหลักๆคือ 1การบริการไม่ดีล่าช้าหลายขั้นตอน 2ค่าใช้จ่ายมาก 3 ความยุติธรรมและความโปร่งใส เป็นเรื่องที่ผู้ให้บริการต้องการเสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาทั้งระบบ นั้นเรื่องการตรวจสอบทั้งสองฝ่ายให้สมดุล

ความเห็นของผู้วิจัย

จากการประมวลข้อคิดเห็นเสนอเพื่อการปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ ตามหลักธรรมาภิบาลและหลักบริการสาธารณะ ประชากรผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์จำนวนรวม 42 ท่านมีสองกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นผู้ให้บริการที่เป็นราชการในหน่วยงานโยธาธิการ รวมมี 5 ท่าน กลุ่มที่สองคือผู้ให้บริการขออนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยกับหน่วยงานโยธาธิการเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงจำนวน 37 คนใน 37 หมู่บ้านกำหนดเอาหมู่บ้านละ 1 คนหรือหนึ่งหลังคาเรือนที่มีการดำเนินการขออนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยกับโยธาธิการเมืองศรีสัตตนาคนครหลวง ผู้วิจัยมีความเห็นโดยสรุปเป็นดังนี้

1. ความคิดเห็นและข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงพัฒนาจากผู้ให้บริการเป็นแบบหลักการเชิงนโยบายแบบลอยๆมีลักษณะบ่งชี้ถึงที่บกพร่องต่างๆว่าไม่ใช่เกิดจากคนหรือหน่วยงานของตนเป็นเรื่องของกฎหมายหรือระเบียบการได้กำหนดไว้อย่างนั้นและเป็นเรื่องของผู้ให้บริการต่างหากที่ไม่เข้าใจไม่รู้หลักการผ่านการประมวลจากทุกคำตอบและทุกเหตุผลของผู้ให้บริการให้เป็นข้อเสนอ



ไว้ทั้งหมดผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนานี้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและหลักบริการสาธารณะ

2. ความคิดเห็นและข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงพัฒนาจากผู้ให้บริการมีลักษณะที่เป็นจริงในทางปฏิบัติขาดทางเลือกที่ดีที่จะให้บริการเพราะบริการที่ไม่ดีไม่ใช่เกิดจากระเบียบและกฎหมายแต่อย่างไรแต่เกิดจากตัวผู้ให้บริการที่จะเลือกทำหรือไม่ทำไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารเรื่องความยุติธรรมและความโปร่งใสความคิดเห็นและข้อเสนอปรับปรุงพัฒนาในเรื่องนี้ผู้ให้บริการทั้งหมดเห็นว่าเป็นปัญหาหลักที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนาให้ดีขึ้นเป็นอันดับแรกๆ ผู้วิจัยมีความเห็นโดยสรุปว่าการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ใน 3 วัตถุประสงค์คือ 1 สถานภาพและปัญหา 2 ความคิดเห็นของผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ 3 ข้อคิดเห็นเพื่อการปรับปรุงพัฒนา พบว่าการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเมืองศรีสัตตนาคนานี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือมีปัญหาที่จะต้องปรับปรุงในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายราชการผู้ให้บริการและจะต้องปรับปรุงปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนประเด็นปัญหาข้อเสนอปรับปรุงพัฒนานั้นต้องปรับปรุงพัฒนาทั้งสองส่วนคือ นโยบาย-กฎหมาย-ระเบียบการ และการปรับปรุงพัฒนาในทางปฏิบัติจริง

ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยเรื่อง การบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่ายังมีสิ่งที่รัฐบาล ระบบราชการ และประชาชนจะต้องดำเนินการร่วมกันเพื่อให้การบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนเกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุดตามหลักธรรมาภิบาลและหลักบริการสาธารณะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุนโดยการให้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ในการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย กฎหมายที่ดิน กฎหมายเทศบาล และออกกฎหมายหรือระเบียบ อะไรก็ได้ที่จะทำให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารไม่ต้องห้ามได้สะดวกตามสิทธิของประชาชนที่ควรได้รับ ออกระเบียบวิธีการแนะนำทุกขั้นตอนและทุกองค์ประกอบของการปลูกสร้างทุกประเภทให้ครบถ้วนแล้วทำการเผยแพร่สู่ประชาชนให้ครอบคลุมพื้นที่ 37 หมู่บ้าน

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 หน่วยงานห้องการโยธาธิการและขนส่งเมืองศรีสัตตนาคนครหลวง เวียงจันทน์ ผู้เป็นเจ้าของภารกิจนี้ในการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตครอบคลุม 37 หมู่บ้านตามลำดับศักดิ์อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตครอบคลุมของตน จึงจะสามารถทำให้การดำเนินการบริหารจัดการเรื่องปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเกิดสัมฤทธิ์ผลได้

2.2 หน่วยงานห้องการโยธาธิการและขนส่งเมืองศรีสัตตนาคนครหลวง เวียงจันทน์ผู้เป็นเจ้าของภารกิจนี้ ต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเขตปกครองของตนในเรื่องการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยที่กำหนดไว้และเร่งปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการตรวจตราการปลูกสร้างทุกประเภททั้งที่ปลูกไปแล้วและกำลังดำเนินการก่อสร้างในเวลานี้ มิใช่ตรวจเฉพาะภาคส่วนที่มาขออนุญาตเท่านั้นดังที่ทำอยู่ ณ เวลานี้

2.3 ควรดำเนินการประสานงานกับทุกภาคส่วน ทั้งส่วนกลางคือกระทรวงโยธาธิการ ส่วนท้องถิ่น ขึ้นแผนกโยธาแขวง ขึ้นเมืองเจ้าครองเจ้าเมืองผู้รับผิดชอบโดยตรง และขึ้นรากฐานคือองค์การจัดตั้งขึ้นบ้าน สถาบันวิชาการ เพื่อร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ หาข้อคิดเห็นความเหมาะสมระหว่างประชาชนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ ซึ่งจะส่งผลต่อการต่อกระบวนการบริหารจัดการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนจึงจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ตามหลักธรรมาภิบาล

2.4 ควรดำเนินการปรับปรุงด้านคุณภาพการบริหารจัดการในส่วนกระบวนการขั้นตอนอนุญาตปลูกสร้างให้สั้นลงกว่าที่เป็นอยู่ ณ เวลานี้

2.5 ควรดำเนินการปรับปรุงด้านคุณภาพการบริหารจัดการในส่วนของการทำงานของเจ้าหน้าที่ในเรื่องความโปร่งใสในการทำหน้าที่กับผลประโยชน์ต่างๆที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตเมืองศรีสัตตนาคนครหลวง

2.6 ควรดำเนินการปรับปรุงด้านคุณภาพการบริหารจัดการในส่วนงานการให้บริการทั้งหมดในทุกระดับประกอบ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชนผู้มาขึ้นคำขอ และกระบวนการ ขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ ค่าธรรมเนียมต่างๆ การแนะนำช่วยเหลือ การพัฒนาการบริหาร การตอบสนองให้มีคุณภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

3.1 ควรจะนำหลักธรรมาภิบาล (Good governance) การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในองค์กรคือห้องการโยธาธิการเมืองศรีสัตตนาคนครหลวง โดยรัฐออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี



3.2 ควรจะต้องทำการวิจัยประเมินผลเรื่องความโปร่งใส และคุณภาพการบริการ และการบังคับใช้กฎหมายในทุกขั้นตอนตามลำดับศักดิ์ของชั้นการปกครองในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างทุกประเภท

บรรณานุกรม

เอกสารทางการ สปป.ลาว

- “กฎหมายผังเมือง ว่าด้วยเรื่องการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย”. วันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 2003
- “ข้อมูลการอนุญาตปลูกสร้างบ้านในเมืองศรีสัตตนาค” ปี ค.ศ 2010-2013 เลขที่ 191 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2013
- “ข้อมูลการขออนุญาตปลูกสร้างบ้านเมืองศรีสัตตนาค” ปี ค.ศ. 2010-2013 เลขที่ 191 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2013
- “คู่มือเกี่ยวกับระเบียบการปลูกสร้าง กรมโยธาธิการและผังเมือง” ฉบับเลขที่ 510/จนว ลงวันที่ 12/11/ 2007
- “แผนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม 2011-2015 ถึง ปี ค.ศ. 2020” เมืองศรีสัตตนาค ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2009 (1)
- “รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” วันที่ 6 พฤษภาคม 2003

เอกสารและตำราภาษาไทย

- กุลธน ธนาพงศธร. (2519). หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ.
- โกวิท พวงงาม. (2553). ธรรมชาติของท้องถิ่นว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส. พิมพ์ครั้งที่ 1 พิมพ์โดยมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- ขจิต จิตเสวี. (2557). ธรรมชาติของโลก : หลักการองค์การ และกระบวนการของโลกธรรมชาติ. สถาบันพระปกเกล้า พิมพ์ครั้งที่ 1 พิมพ์ที่โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส จำกัด.
- คณะผู้จัดทำ วรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธิปริดา ปานจิต จินดากุล นพเก้า ห่อนบุญเข็ม กนกพร ศรีวิทยา
- “คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมชาติของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ. 2552”



นางรัชฎา คีบประวงค์. (2551). ความพร้อมในการบริการบริหารจัดการด้านการให้บริการ

ประชาชนของกรมศุลกากรตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช.

นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2543). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”. ให้ไว้ ณ วันที่ 9

ตุลาคม พ.ศ. 2546

วิภาส ทองสุทธิ. (2551). การบริหารจัดการที่ดี. สำนักพิมพ์อินทกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ.

สุเมธ แสงนิมิต. “มติชนรายวัน วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2546”

วิทยานิพนธ์ภาษาไทย

กรกช ชลโสภณ. (2548). ผลกระทบการปฏิบัติงานของราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ชัยภูมิหลังการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด.

กัณดา วิชาชัย. (2554). ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจาย

อำนาจด้านการผังเมือง .

นางพิศสมัย หมกทอง. (2554). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานเขตบางกอกน้อย

กรุงเทพมหานคร.

พระมหาพรหมพิง ชีรปัญญา (เพ็ญภู). (2554). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของโรงเรียนนวมิ

นทรานุทิศมัธยม จังหวัดนครสวรรค์.

พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักร์แค). (2554). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่.

ร้อยตำรวจโทสุพจน์ เจริญจำ. (2554). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล ปางมะค่า อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดกำแพงเพชร.



Public Finance in the ASEAN: Trend and Patterns*

Jocelyn C. Cuaresma**

Abstract

The governments of ASEAN member countries play an important role in the development or continuous development of their respective economies and improvement or continuous improvement of the quality of life of its people. Each government can utilize the fiscal tools of taxation, the budget, and borrowing to influence private sector investment and performance, and to direct the government's fiscal programs and accompanying expenditures towards the promotion of the general welfare of society as a whole. Amidst international suggestion on any government to adopt the broad policies of privatization, liberalization, contracting out, decentralization and minimum intervention in the economy, a government's fiscal role has never been more important and remains critical as it continuously endeavors to raise the quality of life of its people.

Keywords: Public Finance/ ASEAN

Introduction

Fiscal policy tools such as taxation, budgeting, and borrowing are instruments for long term growth and development. They define the extent to which government is able to accomplish its development programs and projects, and therefor the extent to which the government is able to achieve its vision of inclusive growth, good governance, and global integration. In principle, nothing can be done by government without the appropriate budget, and budgets are primarily funded by tax and non-tax revenues and borrowing. Fiscal policy and fiscal sustainability underlines macroeconomic stability. This paper highlights the connection between fiscal policy and inclusive growth and development. That is, there must be a connection between taxation and borrowing, on one hand, and inclusive growth and development on the other hand.

Inclusive and Growth: The Importance of Fiscal Policy

Fiscal policy is the government's main tool to implement its development vision and economic growth objectives. The importance of fiscal policy (budget, taxation and borrowing) arises from the fact that the government cannot undertake any action without the accompanying appropriate funding. Government funds come mainly from taxes and borrowing. Taxes are people's compulsory payment to

* Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community" held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand. Bilnd Peer Reviewers of this Journal.

** Associate Professor Dr., National College of Public Administration and Governance (NCPAG) University of the Philippines, Diliman

government and are generally based on income, consumption, wealth ownership, rights and privileges granted, and conduct of economic activities. When income from taxation is not sufficient to defray the cost of running the government, the government borrows money from domestic and foreign sources. Borrowed money needs to be paid back with interest. Generally, borrowings are amortized using income from taxes, fees and charges. In the end, people's taxes are used to pay back borrowed money, making borrowing a deferred form of taxation.

In a regime of balanced budgets, revenues (excluding borrowing) must equal expenditures. But normally, the government wants to do more, wants to undertake a lot of projects and tends to propose a budget that is bigger than expected revenues. Thus, government tends to exercise its authority to borrow for growth and development, and incur an unbalanced budget. Where expenditures are bigger than the expected revenues, the government incurs a budget deficit; otherwise, there is a surplus. Borrowing per se is not bad. However, the government must be able to properly manage its debts at the same time that it must ensure that borrowed money is spent on the projects for which the money was borrowed. In principle, borrowings must be utilized on projects that can pay for themselves, contribute to higher productive capacity, employment, create more goods and services, and cause a higher GDP. Borrowing must never be used to fund salary increases and personal benefits of government officials and employees.

Simply put, fiscal policy tools such as taxes and public spending must be able to allocate the nation's resources (private and public) in order to create the goods and services needed by the people, to achieve a more desirable income and wealth distribution, to achieve full employment and stable prices, and to finally achieve the desired state of national development. The desired state of development is defined in the government's vision for the country as a whole, which is highlighted by the government's desire for inclusive growth, equity, poverty eradication, as well as economic growth.

Figure 1. Framework of analysis





Purpose of the Paper and Data Sources

The paper analyses the trend and patterns in public finance in the ASEAN. It seeks to find out the connection between the theory of public finance and its practice and observed reality. There are two basic research questions that the paper intends to answer, to wit: (1) What are the trends in fiscal policies of ASEAN countries; and (2) How have fiscal policies improved the socio-economic conditions in the ASEAN countries.

Data sources for this paper are gathered largely from existing materials from libraries, the internet, and websites of relevant agencies and institutions. Data limitations are acknowledged and analysis is similarly restrained by the unique characteristics of each of the ASEAN members, which all rendered comparison difficult or inappropriate.

Brief Profile of the ASEAN Economies

The ASEAN is an organization of ten countries in Southeast Asia. Following the international classification of economies done by the United Nations agencies, the World Bank, the ten ASEAN members become a heterogeneous group. Two countries are classified as high-income; 2 belong to the upper-middle income category; 3 belong to the lower-middle income group, and 3 others classified as low-income. As a group, ASEAN has a total population of more than 625 million in 2013, occupying a total land area of 4,435,617 square kilometers. The most populous of the members is Indonesia with a total population of more than 248 million in 2013, and the smallest is Brunei Darussalam with a population of less than half a million. The diversity of the ASEAN countries is represented in many ways, for instance, in the various official languages and dialects spoken. (Please refer to the table 1).

Table 1. Categories of ASEAN Member Countries, Population and Land Area

World Bank Categories of Economies	Country	Population, 2013	Total Land Area, sqkm	Population Density	Capital	Official Languages
1. Low income	Myanmar	61,573,800	676,577	91/sqkm	Naypyidaw	Burmese
	Lao PDR	6,644,000	236,800	28/sqkm	Vientiane	Laosian
	Cambodia	14,962,600	181,035	83/sqkm	Phnom Penh	Khmer
2. Lower-middle income	Vietnam	89,708,900	330,951	271/sqkm	Hanoi	Vietnamese
	Philippines	99,384,500	300,000	331/sqkm	Manila	Filipino, English
	Indonesia	248,818,000	1,860,360	134/sqkm	Jakarta	Indonesian
3. Upper-Middle income	Thailand	68,251,000	513,120	133/sqkm	Bangkok	Thai
	Malaysia	29,948,000	330,290	91/sqkm	Kuala Lumpur	Malay



4. High income	Brunei Darussalam	406,200	5,769	70.4/sqkm	Bandar Seri Begawan	Malay
	Singapore	5,399,000	715	7,551/sqkm	Singapur	Malay, Chinese, Mandarin, English, Tamil
TOTAL		625,096,000	4,435,617			

Source: data.worldbank.org; www.asean.org.

In terms of Current GDP, the ASEAN as a collective produced a total Current GDP of US\$2,398,550 million in 2013. On the top rank is Indonesia with a total GDP of US\$862.568 million, while Lao PDR has a Current GDP of a little more than US\$10 billion. The ranking changes based on GDP per capita, where Singapore becomes number one with US\$65,063 GDP per capita, and Brunei Darussalam as a close second with US\$53,017. (Please refer to Table 2).

Table 2. GDP, HDI and Poverty Data, ASEAN

Country	GDP, current prices, US\$ million, 2013 (www.asean.org)	GDP per capita, PPP, 2013, US\$	Rank in per capita income	HDI, 2013 (UN)	HDI Rank (UN, rank out of 187 countries)	Proportion of population below the national poverty line (percent)	Absolute number of population below the national poverty line
Myanmar	56,408.0	1,834.7	10	0.722	89	25.6 (2010)	15,628,893
Lao PDR	10,002.0	3,127.2	9	0.569	139	26.0 (2010)	1,727,440
Cambodia	15,659.0	2,652.6	8	0.584	136	18.9 (2012)	2,827,931
Vietnam	171,219.3	4,026.1	7	0.638	121	17.2 (2012)	15,429,931
Philippines	269,024.6	4,545.9	6	0.660	117	25.2 (2012)	25,044,894
Indonesia	862,567.9	5,132.5	5	0.684	108	11.4 (2013)	28,365,252
Thailand	387,534.1	9,872.7	4	0.722	89	13.2 (2011)	9,009,132



Malaysia	312,071.6	17,540.5	3	0.773	62	1.7 (2012)	509,116
Brunei Darussalam	16,117.5	53,016.9	2	0.852	30	...	
Singapore	297,945.8	65,063.5	1	0.901	9	...	
	2,398,549.8					...	98,542,589

Source: data.worldbank.org; www.asean.org; www.un.org; www.adb.org.

Using the United Nations ranking of nations based on the Human Development Index (HDI), Singapore ranked the highest among the ASEAN members and ranked 9th among 187 UN-member countries worldwide. It is unfortunate that the HDI ranking of Lao PDR and Cambodia are very low. The other ASEAN countries have a relatively higher HDI, which in effect indicates the improving quality of life in these countries. The relatively low HDI scores are mirrored in the huge number of the population who continue to live below the poverty level of income in the individual ASEAN member countries. The total number of people who are classified as poor or with an income below the poverty level remains significant at more than 98 million individuals, which is equivalent to 15.76% of the total ASEAN population. It is noted that Singapore and Brunei Darussalam have highly developed economies with very high GDP per capita and no poor population. Malaysia's poor population is now reduced to a very small number of half a million persons. The seven ASEAN member countries have to do a great deal more to totally eradicate poverty in their respective communities. In terms of absolute number, Indonesia, Philippines have the biggest poverty problem, where 25-to 28 million individuals continue to suffer from poverty. The poverty situation in Myanmar and Vietnam also require immediate attention to bring better quality of life to more than 15 million individuals in each of these countries. Thailand is doing well in poverty reduction, but 9 million poor individuals remain a significant number.

The above brief background on the ASEAN economies brings us to the important role of fiscal policy and the role of government in each country, especially the less developed ones, to make growth and development inclusive, and bring forth relatively much improved quality of life anywhere in the ASEAN.

ASEAN Members' Fiscal Performance

Taxation in ASEAN

Based on available data, the tax revenue to GDP ratio of six ASEAN economies ranged from 11.6% to 16.5%. Tax revenues refer to cash receipts from taxes, social contributions, and other revenues such as fines, fees, rent, income from property or sales. The variation is significant but not too wide, particularly if comparison is extended to other countries. For instance in 2012, the tax revenue to GDP ratio of EU-member countries averaged 34.6%, and ranged from as 19.6% (Mexico, the lowest ratio) to 48% (Denmark, the highest ratio). The countries of



Denmark, Belgium, France, Austria, Finland, Italy, Norway and Sweden have very high tax revenue to GDP ratios within the 42.2% to 48% range (Revenue Statistics tax to GDP ratio changes in 2011, www.oecd.org). Historical data shows that the tax-revenue-to-GDP ratios are higher in advanced economies than in emerging and developing countries. A one percentage downturn in the tax revenue-to-GDP can already be considered substantial. (Kun Li and Lopez-Murphy 2010, p.7-8)

A country's tax to GDP ratio (or tax ratio) from year to year may be compared. When tax collection is compared to the value of goods and services produced in a year in an economy, the results gives us an idea of how much the economy is fueled by taxation. While comparison of data is attempted here, it is noted that the comparison is limited by the unique circumstances and situations prevailing in each of the ASEAN member country. The best way to look at the ratios is to examine their behavior within a single country.

Thailand has consistently had the highest tax-to-GDP ratio among the ASEAN from 2005 to 2012. A rising ratio can signify rising economic activity, as in the case of Cambodia Lao PDR, Malaysia, and Singapore. The ratios for the Philippines rose in 2006, declined thereafter, and recovered in 2012 but only slightly. Thailand's ratio peaked in 2005 and in 2011, changing by about 1 to 2 percentage points each year. Where tax revenues grow at a rate slower than the growth rate of GDP, the tax-to-GDP ratios drops. The government must find explanation for the decline (or increase), which could include a drop in tax compliance, lowering of tax rates, and shrinking of the tax base.

Table 4. National Tax Revenue to GDP Ratio, ASEAN

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Myanmar	0	0	0	0					6.1
Laos PDR	0	10.5	11.6	12.1	12.8	12.9	13.7	14.8	15.3
Cambodia	7.9	8.2	9.7	10.6	9.6	10.0	10.2	11.6	12.4
Vietnam									18.9
Philippines	12.4	13.7	13.5	13.6	12.2	12.1	12.4	12.9	13.3
Indonesia	12.5	12.3	12.4	13.0	11.4				11.8
Thailand	17.2	16.7	16.1	16.4	15.2	16.0	17.6	16.5	16.2
Malaysia	14.8	14.5	14.3	14.7	14.9	13.7	15.3	16.1	15.8
Brunei Darussalam									
Singapore	11.6	11.9	12.9	13.9	13.1	13.0	13.4	14.0	...
ASEAN, average**	12.73	12.54	12.93	13.47	12.74	12.95	13.77	14.3	13.7

Source of Basic Data: www.nationsonline.org; *=from www.adb.org. **=includes only those with available data.



There is a 3-to-5% decline in the personal income tax rate in 5 ASEAN member countries during the period 2005 to 2014. As of 2014, Vietnam and Thailand have the highest income tax rate among the group at the most recent rate of 35%, while Brunei Darussalam has consistently adopted a no-personal-income-tax policy. The lowering of Indonesia's personal income tax partly explains the deceleration in the tax revenue to GDP ratio, while the rise in the ratio in 2013 may be partly explained by the rise in social security tax. Indonesian President Joko Widodo, who took office last October 20, 2014, has announced plans to improve tax administration and raise revenue collections. On the expenditure side, President Widodo plans to reduce fuel subsidies. Please refer to table 5.

In the case of the corporate tax, there is similarly a lowering of the rate in 7 ASEAN members, such that by 2014, the rate has been lowered to 17% in Singapore and to 20% in Cambodia and Thailand. Among the group, Philippines has the highest corporate tax at 30%.

Except for Myanmar whose sales tax is the highest at 30%, the sales tax in 8 ASEAN members is set from 6% to 12%. Malaysia's sales tax dropped from 10% to 6%, while the Philippines' rate rose from 10% to 12%.

Table 5. Tax Rates in the ASEAN Member Countries

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Myanmar	Personal Income Tax								20	20	20
	Corporate Tax										...
	Sales Tax										30
	Social Security Tax										...
Lao PDR	Personal Income Tax					25	25	28	28	24	24
	Corporate Tax						35	35	28	24	24
	Sales Tax										10
	Social Security Tax										...
Cambodia	Personal Income Tax					20	20	20	20	20	20
	Corporate Tax						20	20	20	20	20
	Sales Tax										10



	Social Security Tax	...									
Viet Nam	Personal Income Tax	40	40	40	40	35	35	35	35	35	35
	Corporate Tax	28	28	28	28	25	25	25	25	25	22
	Sales Tax	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Social Security Tax*	23	23	20	20	20	22	22	24	24	26
Philippines	Personal Income Tax	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
	Corporate Tax	32	35	35	35	30	30	30	30	30	30
	Sales Tax	10	10	12	12	12	12	12	12	12	12
	Social Security Tax*	10.78	10.78	10.78	10.78	10.78	10.78	10.78	10.78	10.78	10.78*
Indonesia	Personal Income Tax	35	35	35	35	35	30	30	30	30	30
	Corporate Tax	30	30	30	30	28	25	25	25	25	25
	Sales Tax	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	Social Security Tax*			10.74	10.74	10.74	10.74	10.74	10.74	13.74	13.74
Thailand	Personal Income Tax	37	37	37	37	37	37	37	37	35	35
	Corporate Tax	30	30	30	30	30	30	30	23	20	20
	Sales Tax		7	7	7	7	7	7	7	7	7
	Social Security Tax*		10	10	10	10	10	10	8	8	10
Malaysia	Personal Income Tax	28	28	28	28	27	26	26	26	26	26
	Corporate Tax	28	28	27	26	25	25	25	25	25	25
	Sales Tax		10	10	10	10	10	6	6	6	6



	Social Security Tax*	24.5	24.5	24.5	25.29*
Brunei Darrusalam	Personal Income Tax	0	0	0	0
	Corporate Tax				...
	Sales Tax				...
	Social Security Tax				
Singapore	Personal Income Tax	21	20	20	20
	Corporate Tax	20	20	18	17
	Sales Tax		5	7	7
	Social Security Tax*	33	33	34.5	36*

Source: www.nationsonline.org. *Social Security Tax: C= Company share; E=employee share. (...) means no data. Sharing of the Social Security Tax: Indonesia: C = 11.74%; E 2.0%; Malaysia: C = 13.78%; E = 11.51%; Philippines: C = 7.39; E =3.39; Singapore: C = 16%; E = 20%; Vietnam: C =18%; E = 8%.

Unlike the 3 previous taxes, the social security tax rate increased over the years, for instance from 10.74% to 13.74% in Indonesia; from 24.5% to 25.29% in Malaysia, from 35% to 36% in Singapore, and from 24% to 26% in Vietnam. Singapore imposes the highest social security tax among the ASEAN members. Based on available data, companies or employers shoulder 85.4% of the social security tax in Indonesia. In Malaysia, the sharing a little more equitable: employers also shoulder 54.5% of the tax, and the rest is borne by employees. Thailand's social security tax was raised to 10% in 2014. In Vietnam, the Social Security Tax (18% on companies and 8% on employees) is increasingly becoming an important revenue source for the government to help pay for social welfare, health care and similar employee benefits.

Overall, Brunei has the most liberal tax regime in the ASEAN. It does not impose taxes on personal income, sales, payroll, export, capital gains and manufacturing. It offers low tariffs, and allows investors to enjoy exemption from corporate tax possibly up to 20 years. It also offers exemption from import duties on raw materials, machinery, equipment, component parts, accessories, building structures, and adjustment of capital allowance and losses. (http://www.bedb.com.bn/why_ecooverview.html, July 30, 2014).



Expenditure Performance of ASEAN Countries

Government spending can be grouped into two: final consumption, and gross capital formation. Together, they make up a significant portion of the GDP. Government final consumption expenditure consists of spending on goods and services to meet individual and collective needs of the community. Gross capital formation spending refers to the acquisition of goods and services that will bring about future benefits, and includes infrastructure investment, research, acquisition of fixed assets and intermediate goods for future production. Government spending is financed from tax and non-tax sources and from borrowing. In the absence of or given the lackluster investment performance of the private sector, the government has to pump prime the economy through capital spending and investment in infrastructure and employment-generating activities, and create an environment conducive to private sector investment. Precaution is again noted in making the comparison of performance in expenditure and other criteria of the ASEAN members.

In terms of the expenditure-to-GDP ratio (or expenditure ratio), the ASEAN member economies have shown vibrancy in spending from 2005 to 2012 (data.worldbank.org). The expenditure ratios of 4 countries (Cambodia, Laos PDR, Malaysia and Thailand) have been on the rise from 2005 to 2012, and relatively high in the case of Malaysia and Thailand. The Philippines has the lowest expenditure ratio among the ASEAN members.

The 2013 data from the Asian Development Bank show a different level of expenditure ratio data for the ASEAN. From the table below, Brunei Darussalam actually has a relatively very high expenditure ratio. Laos PDR and Myanmar have also made significant amount of spending in relation to their respective GDP.

Table 6. Government Expenditures for Operating Activities as a Percentage of GDP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Myanmar									29.2
Lao PDR		10.0	10.2	10.8	11.5	11.0	11.3	12.0	29.9
Cambodia	7.6	8.6	8.2	8.6	11.0	10.6	11.1	11.7	19.9
Vietnam									26.0
Philippines	17.2	16.8	16.6	16.4	17.8	16.9	15.8	16.4	16.3
Indonesia	16.5	17.8	17.2	18.4	15.7				18.0
Thailand	16.4	16.1	17.6	18.2	19.7	18.6	20.8	21.0	20.1
Malaysia	17.7	17.7	18.1	19.6	21.7	18.8	20.3	21.6	25.6
Brunei Darussalam									31.3
Singapore	12.6	13.1	12.2	14.6	14.4	12.6	13.0	12.7	14.4 (2012)

Source of data: data.worldbank.org. *Data are taken from www.adb.org. The 2013 figures represent Total Government Expenditures ratio to GDP.



Expenditures on Education and Health

Data on the share of education expenditure to total government expenditures are limited. But based on available data (data.worldbank.org), majority of the ASEAN member-countries appropriate significant portions of their budgets for education. Number one in government education expenditure as a share of the total budget is Thailand, which allocated up to 31.5% in 2012. Singapore, Malaysia, Vietnam and Indonesia similarly spent from 18.15 to 21% of their respective government budgets on education. On the other hand, government health expenditures are significantly less than the spending on education in all the ASEAN countries. Thailand, Singapore and Vietnam's government expenditure on health as a percentage of total government budget amounts to only one half of their respective spending on education in 2012. It is interesting to note that the governments of ASEAN member countries devote huge amount of government resources on health services. In Brunei Darussalam, for example, government spending on health comprised up to 91.8% of total health expenditure in 2012. Thailand comes second as the government shoulders around 76.4% of total health expenditure. Public education expenditure is defined by World Bank to mean government spending(current and capital) on educational institutions, both public and private, including spending on education administration and subsidies for private entities such as students, households, and other private entities.

Public health expenditures consists of government's (central and local) recurrent and capital spending on health coming from the central and local governments, including those spending whose funds are generated from external borrowings and grants, and pending for social health insurance. Total health expenditure is the sum of public and private health expenditures such as expenses on preventive and curative health care, family planning, nutrition services, emergency aid (data.worldbank.org).

Table 7. Public Expenditure on Education and Health

Countries	PUBLIC EDUCATION EXPENDITURE as a % of total public expenditure (data.worldbank.org)	PUBLIC HEALTH EXPENDITURE as a % total public expenditure (data.worldbank.org)	PUBLIC HEALTH EXPENDITURE as a % of total expenditure (data.worldbank.org) 2012
Myanmar	4.4 (2011)	1.5	23.9
Lao PDR	13.2 (2010)	6.1	51.2
Cambodia	13.1 (2010)	6.7	24.7
Viet Nam	20.9 (2010)	9.5	42.6
Philippines	13.2 (2009)	10.3	37.7
Indonesia	18.1 (2012)	6.9	39.6
Thailand	31.5 (2012)	14.2	76.4
Malaysia	20.9 (2011)	6.2	55.0



Brunei Darussalam	9.7 (2012)	6.0	91.8
Singapore	21.0 (2012)	11.4	37.6

Source of data: www.adb.org.

Budget Surple (or Deficit) to GDP Ratio

The two high income countries, Brunei Darussalam and Singapore, actually have surpluses in their budgets which accounts for 2.36% and 1.3% of their respective GDPs. In the case of Brunei Darussalam, the government is actually subsidizing basic goods and services such as food (rice, sugar and milk), medical services, basic-to-tertiary education, housing, and utilities (electricity, water, oil). The price of electricity in Brunei D. is said to be highly competitive and among the lowest in the region. (http://www.bedb.com.bn/why_ecooverview.html, July 30, 2014).

The highest debt ratios are incurred by Lao PDR, Vietnam and Cambodia. One reason for Lao DPR's budget deficit is the huge rise in salary bills budget deficits, bringing the ratio of the deficit to GDP in 2013 to 12.4% from its 7.9% level in 2012.

Table 8. Government Budget Surplus (or Deficit)-to-GDP Ratio

Countries	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Myanmar	-3.9	-2.79	-3.61	-3.25	-2.44	-4.93	-5.45	-4.63	-3.85
Lao PDR	-6.2	-6.63	-6.99	-5.96	-6.1	-5.87	-8.9	-7.9	-7.9
Cambodia	-1.62	-0.7	-0.16	-0.5	-0.07	-8.6	-8.1	-7.5	-6.5
Vietnam	0.2	-1.1	1.3	-4.6	-3.1	-9.3	-7.3	-5.0	-6.9
Philippines	-3.8	-2.7	-2.2	-0.2	-0.9	-3.7	-3.5	-2.0	-2.3
Indonesia	-1.04	-0.52	-0.87	-1.26	-0.08	-1.6	-0.7	-1.1	-1.9
Thailand	1.13	2.5	1.91	-0.9	-1.3	-4.8	-2.7	-1.3	-4.1
Malaysia	-4.1	-3.6	-3.3	-3.2	-4.6	-6.7	-5.4	-4.8	-4.5
Brunei Darussalam			0.66	0.76	1.04	1.23	1.23	2.36	2.36
Singapore	4.05	6.73	6.56	12.05	8.12	-0.5	0.3	2.0	1.3

Source: www.nationsonline.org.

The ASEAN countries can be said to be generally vigilant in managing public debt In terms of debt to GDP ratio. Except for Malaysia, Vietnam and Singapore (whose debt-to-GDP ratio has been increasing and reached 105.5% in 2013), the debt-to-GDP ratio of the rest of the ASEAN countries are on the decline from 2005 to 2013. Brunei Darussalam's debt ratio is very low at 2.46% in 2013.



Table 9. Government Debt to GDP ratio, in percent, ASEAN

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Myanmar	85.5	82.49	72.06	62.32	52.95	54.96	49.52	49.16	42.66
Lao PDR	81.7	78.21	71.2	57.7	48.73	48.24	41.04	36.52	62.03
Cambodia	41.67	36.04	32.67	30.63	27.46	28.92	29.06	28.53	28.12
Vietnam	38.3	34.3	34.8	36.0	31.9	38.4	38.3	37.9	54.98
Philippines	69.7	62.8	55.4	51.4	54.7	54.8	52.4	51.0	49.20
Indonesia	55.83	46.35	38.99	35.05	33.24	28.64	26.09	24.38	26.11
Thailand	49.5	47.3	41.3	38.7	38.1	45.8	43.8	40.8	45.7
Malaysia	45.7	42.71	41.54	41.22	41.24	52.81	53.51	54.26	54.80
Brunei Darrusalam			0.66	0.76	1.04	1.23	1.23	2.36	2.46
Singapore	98.0	95.8	89.0	87.1	94.9	105.4	101.0	103.4	105.50

Source of data: www.nationsonline.org.

Table 10. Government Debt to GDP ratio, Total External Debt Stock, and Public External Debt Stock

Countries	Public & Publicly Guaranteed External Debt Stock, **, Current US\$, million	Per capita public external debt	Total External Debt Stock, Current, US\$, 2012, million**	Per capita external debt	Proportion of Total Public External Debt to Total External Debt, in %
Myanmar	1,858.349	30	2,562.717	42	72.5
Lao PDR	2,745.355	413	6,371.635	959	43.1
Cambodia	4,548.971	304	5,716.228	382	79.6
Viet Nam	39,954.276	445	59,133.086	659	67.6
Philippines	43,036.861	433	61,389.687	618	70.1
Indonesia	120,689.994	485	254,898.523	1,024	47.3
Thailand	34,730.594	509	134,222.960	1,966	25.9
Malaysia	27,118.724	905	103,949.591	3,541	26.1
Brunei Darrusalam	...		...		
Singapore	...		...		
ASEAN, average		440		1,149	

Source of data: *Taken from: www.tradingeconomics.com; **Taken from: data.worldbank.org.

In terms of total government external debt stock (consisting of the public and publicly guaranteed foreign debt), Indonesia has incurred the biggest amount at more than US\$120.69 billion as of 2013. On a per capita basis, public external debt averaged



US\$440. Malaysia's public external debt per capita is highest at US\$905, while Myanmar's US\$30 is the lowest. The government sector borrows more heavily from abroad compared to the private sector in 4 countries (Cambodia, Myanmar, Philippines and Vietnam). Public external debt in these countries comprises from 1/3 to 3/4 of total external debt. The total external debt stock is defined by the World Bank as "the sum of public, publicly guaranteed, and private nonguaranteed long-term debt, use of IMF credit, and short-term debt". Likewise, public and publicly guaranteed debt refers to long-term external obligations of public debtors, including the national government, political subdivisions (or an agency of either), and autonomous public bodies, and external obligations of private debtors that are guaranteed for repayment by a public entity (data.worldbank.org).

Economic Impact of Public Finance

Taxation, expenditures and operation of state-owned enterprises are tools of the government to achieve economic growth, improve people's lives, eradicate poverty, and achieve a desirable state of development. The budgets of the ASEAN members countries have definitely increased over the years, and government's considerable presence in, if not control of, big industries and sectors all denote the government's very active role in crafting the economy's growth and development path. This part of the paper examines some indicators of overall social and economic progress and development in the ASEAN countries. It asserts that the government budget should bring about national development and engender desired improvement of the socio-economic situation, especially of the vulnerable members of society. The government's fiscal tools of taxation, budgets and state-owned enterprises must be able to significantly reduce poverty, income distribution and unemployment in the country. For this analysis, focus is on the low- and middle income ASEAN member countries.

GDP Per Capita

GDP per capita is a measure of the economic prosperity of a country. It takes the gross domestic product and divides it by the total number of population in a country in a year. It is an average figure, and does not reflect the true income and wealth distribution in a country. But it is generally used to measure a country's economic performance. A high GDP per capita is usually interpreted to mean a high standard of living. Based on the GDP per capita of ASEAN members, data clearly shows that high standard of living is enjoyed by people in Brunei Darussalam and Singapore. The GDP per capita of these two countries are way above that of their colleagues in the ASEAN. Coming in third is Malaysia with a GDP per capita of more than US\$21,897, which is about only one-third of that of Brunei Darussalam.

Tax, expenditure and budget and debt policies of government are assigned the functions of allocation of goods and service to meet the needs of the population, redistribution of income to arrive at a more equitable or desirable distribution and reduce the income gap between the rich and the poor, stabilize the economy in terms of prices and employment, and achieve overall improvement in the quality of life and a much improved state of development for the whole country.



Fiscal policies have direct and indirect impact on the social and economic conditions of a country since the government is expected to provide the overall economic and development vision, encourage private and foreign sector investment, in itself engage in pump priming activities to directly influence growth and development, engage in the much needed productive investment, put up the infrastructure facilities, and invest in human resources and in its people, which altogether should redound to the population's social welfare and economic wealth.

Table 11. GDP per capita, (PPP), US\$, ASEAN

GDP per capita, PPP, US\$	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Annual Growth Rate
Myanmar	740	859	983	1,111	1,153	1,199	1,254	1,325	...	11.29
Laos PDR	2,780	2,930	2,126	3,298	3,483	3,667	3,901	4,133	4,388	7.23
Cambodia	1,755	1,957	2,136	2,321	2,442	2,409	2,513	2,646	2,790	7.37
Vietnam	3,278	3,485	3,687	3,907	4,085	4,260	4,486	4,717	4,912	6.23
Philippines	4,672	4,804	4,967	5,205	5,332	5,304	5,614	5,719	6,005	3.57
Indonesia	6,248	6,510	6,771	7,099	7,420	7,658	8,027	8,438	8,855	5.22
Thailand	10,497	10,901	11,400	11,940	12,216	11,915	11,822	12,798	13,736	3.86
Malaysia	17,335	17,921	18,574	19,386	19,959	19,312	20,390	21,075	21,897	3.29
Brunei Darussalam	75,596	74,441	76,287	75,054	72,351	69,924	70,636	71,991	71,664	(0.65)
Singapore	58,781	61,715	65,114	68,148	65,771	63,432	71,816	74,594	74,609	3.36

Source of Basic Data: www.nationsonline.org.

Income Distribution

The percentage share of income or consumption is the share that accrues to subgroups of population indicated by decile or quintile. Percentage shares by quintile may not sum to 100 because of rounding. Based on available data, income distribution in six ASEAN countries have minimally changed or even declined from 2005 to 2012 and can be said to be considerably unequally distributed. For instance, the income share held by the lowest 20% of the population in Laos, Vietnam, Philippines and Malaysia dropped by 0.2 to 0.7 percentage points. Only Cambodia and Thailand managed to raise the share of the pie of the lowest 20% of the population by 0.7 percentage points. Overall, the poorest one-fifth of the population receives not more than 7.6% of the total income pie in the countries where data is available.



Table 12. Income share held by Lowest 20% of the earning population.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cambodia			7.0	7.9	8.0	8.5	9.0	
Laos PDR			8.0					7.6
Myanmar								
Vietnam		7.2		7.4		6.5		7.0
Philippines		5.6			6.0			5.9
Indonesia	8.3			8.1		7.6		
Malaysia			4.7		4.5			
Thailand		6.1		6.6		6.8		
Brunei Darussalam								
Singapore								

Source of data: data.worldbank.org.

With respect to the income share of the top 20% of the population, data shows that this sub-group holds from more than 2/5 to 3/5 of the total income pie. As of 2012, the highest income earners (top 20%) in the Philippines receive almost 50% of the total income. Bases on the 2009 data, Malaysia's richest population had a biggest share of 51.5% of the total income pie. The income share of the top income earners in Cambodia is relatively high at 41.2% in 2011, although this share has been declining since 2007.

Table 13. Income share held by Highest 20% of the earning population.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cambodia			48.9	43.5	43.2	42.5	41.2	
Laos PDR			43.9					44.3
Myanmar								
Vietnam		43.3		43.4		46.2		43.0
Philippines		50.4			49.7			49.7
Indonesia	42.8			42.6		43.7		
Malaysia			51.4		51.5			
Thailand		49.2		47.7		46.7		
Brunei Darussalam								
Singapore								

Source of data: data.worldbank.org.

In general, there is a minimal improvement in income distribution within each ASEAN member country. That means, the poverty of the poor was not truly alleviated, while the prosperity of the rich is generally sustained.



Table 14. Income Distribution, various years

	Year	Income share of lowest 10%	Income share of lowest 20%	Income share of top 20%	Income share of top 10%
Cambodia	2011	4.0	9.0	41.2	26.9
Laos PDR	2012	3.3	7.6	44.3	29.7
Myanmar					
Vietnam	2012	2.9	7.0	43.0	27.8
Philippines	2012	2.5	5.9	49.7	33.5
Indonesia	2010	3.4	7.6	43.7	28.2
Malaysia					
Thailand	2010	2.8	6.8	46.7	31.0
Brunei Darussalam					
Singapore					

Source of data: data.worldbank.org.

State of Poverty

The trend in income distribution somehow mirrors the trend in poverty in the ASEAN member countries. The national poverty rate is the percentage of the population living below the national poverty line. World Bank estimates are based on population-weighted subgroup estimates from household surveys. Based on World Bank data, poverty rate is still significantly high in six ASEAN countries. Be that as it may, two countries (Cambodia and Thailand) have achieved very significant reduction in the poverty rate from 2007 to 2011. Cambodia in particular was able to cut into half its poverty rate from 45.5% in 2007 to 20.5% in 2011, although the 20.5% rate remains substantial. During the same period, Thailand was able to lower its poverty rate to 13.2% in 2011 or by more than seven percentage points. Vietnam's poverty rate is also reduced to 17.2% in 2011. Unfortunately, the Philippines' poverty rate barely dropped since 2006, and remains very high at 25.2% in 2012. By all indications, the Philippines cannot achieve its Millennium Development Goals commitment to reduce poverty to 15% by 2015.

Table 15. Poverty headcount ratio (in %) at national poverty line as a percentage of the population

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cambodia			45.5	34.0	23.9	22.1	20.5		
Laos PDR				27.6					
Myanmar									
Vietnam						20.7	17.2		
Philippines		26.6			26.3			25.2	
Indonesia	16.0	17.8	16.6	15.4	14.2	13.3	12.5	12.0	11.4
Malaysia			3.6		3.8			1.7	



Thailand			20.9	20.5	19.1	16.9	13.2		
Brunei Darussalam									
Singapore									

Source of data: data.worldbank.org.

State of URBAN-ESS or RURAL-NESS and Poverty

Progress and development is similarly reflected in the percentage of the rural population to the total population in a country. The rural population is defined by the national statistics office of the respective countries in ASEAN. The rural population in four countries (Cambodia, Myanmar, Vietnam and Lao PDR) comprise around $\frac{3}{4}$ of their respective total population. Compared to poverty, it can be said that poverty is rural phenomenon in the low income countries of ASEAN. In this connection, the agriculture sector in the low- to middle-income countries of ASEAN is a major source of employment, e.g., Cambodia's agriculture sector employs up to 51% of total employment; Vietnam, 47%; and Thailand, 40%. The agriculture sectors of Indonesia and Philippines also provide a significant proportion of work to the labor force. In addition, Cambodia's agriculture sector contribution to GDP is substantial at 36%. The agriculture sector of Lao PDR is similarly a major contributor to the country's GDP. However, if the indicators are put together (GDP per capita, poverty rate, employment, and agriculture value added), a clear implication is that majority or the population of the low-to-middle income countries of the ASEAN appear to live in the rural areas, employed in agriculture, receive, low wages, and have low savings rate.

Table 16. Poverty, Employment in Agriculture, Agriculture Value Added, and Savings Rate

	% of Rural Population, 2012	Poverty headcount ratio, in %	Employment in Agriculture, 2012, %	Unemployment rate (% of total labor force), 2012	Agriculture, Value Added, 2012, %	Gross Savings, as % of GDP, 2012
Myanmar	68		...	4.1	--	...
Lao PDR	65	27.6 (2008)	--	1.3	28	16
Cambodia	80	20.5 (2011)	51	1.5	36	12
Vietnam	68	17.2 (2011)	47	2.0	20	32



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

Philippines	55	25.2 (2012)	32	7.0	12	42
Indonesia	49	11.4 (2013)	35	6.6	15	31
Thailand	53	13.2 (2011)	40	0.7	12	30
Malaysia	27	1.7 (2012)	13	3.1	10	32
Brunei Darussalam	24		0	3.8	1	...
Singapore	0		0	2.8	0	48

Source: data.worldbank.org.

Performance Based on other related Socio-Economic Indicators

Table 17. Performance Based on other related Socio-Economic Indicators

	Life expectancy at birth, total (years), 2012	Mortality rate, under-5 (per 1,000 live births), 2012	% of population with access to improved sanitation facilities, 2012	Incidence of tuberculosis (per 100,000 people), 2012
Myanmar	65	52	77	377
Lao PDR	68	74	65	204
Cambodia	71	38	37	411
Vietnam	76	25	75	147
Philippines	69	31	74	265
Indonesia	71	31	59	185
Thailand	74	14	93	119
Malaysia	75	9	96	80
Brunei Darussalam	78	10		68
Singapore	82	3	100	50

Source of data: data.worldbank.org.



Based on related socio-economic indicators (see Table 17), the performance of the high-income countries is better than the low-to-middle income countries of ASEAN. Life expectancy is highest in Singapore at 82 years and the whole population of Singapore has access to sanitation. Mortality rate and the incidence of tuberculosis are lowest in Singapore at 3 per 1,000 live births. On the other hand, mortality rate is still very high at 74 per 1,000 live births in Lao PDR. Access to improved sanitation facilities has much room for improvement in Cambodia and Indonesia, where only a little more than 1/3 and 3/5 of the population respectively, are served. Looking at the head count, the situation is worse because it means that about 102 million of Indonesians and 9.6 million of Cambodians do not have access to improved sanitation facilities. The World Bank definition of improved sanitation facilities includes flush/pour flush (to piped sewer system, septic tank, pit latrine), ventilated improved pit (VIP) latrine, pit latrine with slab, and composting toilet. The incidence of tuberculosis is the estimated number of new pulmonary, smear positive, and extra-pulmonary tuberculosis cases. Incidence includes patients with HIV. (data.worldbank.org)

Summary of Findings and Conclusions

This is a rough and descriptive assessment of the fiscal performance of ASEAN member countries in relation to the socio-economic state of their respective economies. It is recognized that the analysis is limited by the fact that data is secondary and is limited by what is available in selected websites in the internet. Suffice it to say that given the limited data, some important trends have been generated that are informative of the general performance of the ASEAN countries.

Overall, this paper observes that:

- a. The ASEAN organization is comprised of a highly varied set of countries, which are in various stages of development. Two of the countries (Singapore and Brunei Darussalam) have definitely made it to the category of highly developed countries and have achieved a very high level of economic development as indicated by the GDP per capita and similar indicators.
- b. The rest of the ASEAN countries tail far behind in terms of GDP per capita. It appears that only Malaysia and Thailand have been able to proceed to a higher stage of development, but have to do a lot more to catch up with the top two countries. The low- and middle-income countries of ASEAN have to do much more to cope with global development challenges, yet are still basically trapped in the domestic issue of poverty and income inequality while colleagues and other countries outside ASEAN are able to focus on the more fundamental requisites of development such as the expansion of the manufacturing sector, and developing their own niche in the international market of goods and services.



c. Tax policies in the ASEAN are also relatively varied. Brunei Darussalam has the most liberal tax policy regime. Singapore's tax policy on (personal income, corporate income, and sales taxes) are highly competitive, being relatively lower than the tax rates in its ASEAN neighbors.

d. Government presence and influence in the economy in terms of government expenditures on social services (education, health) varies by country. ASEAN Government's contribution to the GDP through its spending on operating activities is quite significant at the range of 25%-to-31% in 2013. Brunei Darussalam's government, for instance contributes to the country's GDP by as much as 31% through government spending on operations. The governments of Lao PDR and Cambodia can also be considered highly active in propelling their own economy's growth.

e. Comparing the tax revenue ratio and the expenditure ratio of each country shows that in all countries (except Singapore and Brunei Darussalam), the expenditure ratio is higher than the tax revenue ratio. By all indication, the ASEAN countries have spent more than they earned from taxation. As shown in table 18, 8 countries have engaged in deficit financing as evidenced in the deficit to GDP ratio (or debt ratio).

Table 18. Tax Revenue Ratio Compared to Expenditure Ratio, 2013

Countries	Tax Revenue Ratio	Expenditure Ratio
Brunei Darussalam	...	31.3
Cambodia	12.4	19.9
Indonesia	11.8	18.0
Laos PDR	15.3	29.9
Malaysia	15.8	25.6
Myanmar	6.1	29.2
Philippines	13.3	16.3
Singapore	...	14.4 (2012)
Thailand	16.2	20.1
Vietnam	18.9	26.0

Source of data. www.adb.org.

f. Any government is expected to spend on the health and education and education of its people, especially when a significant portion of the population does not have the capacity to buy private social services. The government, therefore, should allocate the necessary funds for health and education as a form of investment in human capital and in an effort to raise the overall quality of life. Public expenditure on education in relation to total government expenditure is highly substantial in Thailand (31.5%).



g. Government expenditure on health as a proportion of total government expenditure is smaller compared to government expenditure on education. However, it appears that the government spending on health comprises the bulk of total societal health spending. This particularly applies to Brunei Darussalam, where government spending on health represents almost all of the country's total spending on health. Thailand's government is similarly shouldering up to 75% of total society's spending on health.

h. Given the above fiscal performance, the role of government is vital and significant in terms of achieving the goals and objectives it set to accomplish for itself (the government) and the whole country. The government's fiscal policies have led 8 of the ASEAN countries to incur budget deficits from 2005 to 2013. Amidst various challenges, the ASEAN 8 have managed to prevent the deficit-to-GDP ratio and the debt-to GDP ratio from huge jumps and unmanageable deterioration.

i. In terms of the borrowing behavior of the government relative to the private sector, the governments of Malaysia and Thailand are borrowing less than their respective private sectors. Government external debt only accounts for a little more than $\frac{1}{4}$ of total external debt; the rest are debts of the private sector.

j. The impact of fiscal policy on income distribution is significant in Cambodia, with the share of the lowest 20% of income earners rising by two percentage points from 2007 to 2011. However, the GDP per capita of Cambodia is still very low at US\$2,790 in 2013. In Thailand, the income share of the lowest 20% of income earners also rose, but by less than one percentage point from 2006 to 2010. The high income earners in all countries where data is available continue to get the biggest slice of the income pie.

k. While government continues to tax, borrow and spend, these must be connected to poverty reduction. Cambodia achieved a significant reduction in the number of its poor population. So do Vietnam, Indonesia and Thailand. Unfortunately for the Philippines, the number of people living below the poverty level of income is almost unchanged over the period 2006 to 2012. The Philippine Government should be able to effectively reduce poverty in the country since it makes use of the high level of poverty to justify more taxes and more borrowing.

In conclusion, there are definitely other indicators that showed how the government has translated its vision of development into concrete policies, programs and projects. Many factors have facilitated if not hindered the government from accomplishing its fiscal tasks. The ASEAN is looking forward to greater integration (beyond cultural and social, and more of economic integration). Based on the above limited information on the fiscal performance of the ASEAN countries, their socio-



economic characteristics are highly varied. Each of the countries, especially the low- and middle income, have to do a lot more striving to bring their respective economies at par with their neighbors. Integration can surely be slowed down by the wide variances in the quality of life of people from one place to the other. We expect our respective governments to engage more in honest, transparent, dedicated, well-directed and informed fiscal policy formulation and implementation to strengthen oneself as a country and in order to maximize the benefits of ASEAN integration. In terms of research, much more in-depth analysis is necessary to determine areas of cooperation and find ways of cooperation that will better help the less strong without prejudice to the benefits that the stronger economy may get from the cooperation and integration.

References

- Abubakar, Mustafa M.Si. (2010). *Minister of State-Owned Enterprises*. 29 September. Ministry of State-Owned Enterprises – Indonesia Towards World Class Corporations. Republic of Indonesia. Link: <http://www.euromoneyconferences.com/downloads/asia/2010/indonesia10/soe.pdf>.
- Asian Development Bank. (2014). Final Report on Compliance Review Panel Request No. 2012/2 on the Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway Project in the Kingdom of Cambodia. ADB Loan 2288 and ADB Loan 2602/Grant 0187 [Supplementary]). 14 January.
- Asian Development Bank. (2005). Progress Report on the State-Owned Enterprise Governance and Privatization Program (Loan 1866-INO) in Indonesia. September.
- Aderonke Gbadamosi. (2013). *Understanding the Developed/Developing Country Taxonomy*. June 6, Link: <http://a4id.org/blog/understanding-developeddeveloping-country-taxonomy>
- Agung Wicaksono. (2008). Indonesia State-Owned Enterprises: The Challenge of Reform. *Southeast Asian Affairs*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), pp. 146-167. Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/27913357>.
- Bowornwathana, Bidhya. (2011). *History and Political Context of Public Administration in Thailand*. **Chapter 2**, In Evan Berman (ed.), Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macau. (pp. 29-52).CRC Press Taylor & Francis Group.
- BTI. (2014). Cambodia Country Report. Link: <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/khm/index.nc#chap6>.
- Berman, Evan. (2011). Public Administration in Southeast Asia: An overview. Chapter 1, in Evan Berman (ed.), Public Administration in Southeast Asia: Thailand,



- Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macau. CRC Press Taylor & Francis Group, pp. 1-25.
- Cambodia. (2012). **Investment Climate Statement**, January, pp. 1-12. Link: http://photos.state.gov/libraries/cambodia/231771/PDFs/2012_investment_climate_statement.pdf.
- Chin, James. (2011). *History and Context of Public Administration in Malaysia*. In Evan M. Berman (ed.), **Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macau**. CRC Press Taylor & Francis Group, pp. 141-154.
- International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook 2013.
- Kun Li & Lopez-Murphy, Pablo. (2010). **Tax Revenue Downturns: Anatomy and Links to Imports. International Monetary Fund Working Paper/10/138**
- Lorenz, Andreas. (2013). Land Grab: Foreign Firms Drive Cambodians from Farms. Spiegel Online International. November 27, Link: <http://www.spiegel.de/international/business/foreign-companies-are-taking-farmlands-away-from-cambodians-a-935801.html>
- Nielsen, Lyng. (2011). *Classification of Countries based on their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done. IMF Working paper WP/11/31, pages 1-45*.
- Raheja, Mukul. (2014). *The dire need for reform of Indonesian SOEs. The Jakarta Post*, Opinion. February 26. Link: <http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/26/the-dire-need-reform-indonesian-soes.html>.
- Revenue Statistics tax to GDP ratio changes in 2011, www.oecd.org. Link: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-ratio-change-previous-year.htm>.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). (2013). Military Expenditure Database Link: <http://www.bti-project.org/reports/country-reports/aso/khm/index.nc#chap6>.
- The World Bank, World Development Indicators 2013.
- United Nations. (2012). Statistical Annex. World Economic Situation and Prospects, page. 135. Link: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012country_class.pdf
- US Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs. (2012). **Investment Climate Statement –Cambodia**. June. Link: <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2012/191121.htm>
- Vietnam Briefing. (Jan 3, 2014). The Decline of State-Owned Enterprises in Vietnam. Posted on Link: <http://www.vietnam-briefing.com/news/decline-state-owned-enterprises-vietnam.html/>.



Warganegara, D. L., Hutagaol, 2 Y. R. I., Saputra, M. A., Anggraini, 4 Y. (2013).
*State-Owned Enterprises and Corporate Governance Strength: Evidence
from Indonesia. International Journal of Management and Business
Research*, 3 (4) 325-335, Autumn
data.worldbank.org
www.adb.org
www.tradingeconomic.com.



What Connectivity Matters in Enhancing Thai Local Governance? Empirical Evaluation of Thai Local Government Survey in 2006*

Fumio Nagai**
Kazuhiro Kagoya***

Abstract

Since the enactment of Act on Tambon Council and Tambon Administrative Organization (TAO) in 1994, 2 decades has passed. It has created almost 7 thousand basic local governments in rural areas from 1995 to 1997. Then, Thai Constitution of 1997 was promulgated, which strengthened autonomy of existing local governments and promoted decentralization. And based on the Decentralization Promotion Act of 1999, massive devolution of duties and responsibilities, financial resources, and personnel was implemented.

There are many case studies on local governance in Thailand. Nonetheless, there are few research on local governance based on systematic qualitative analysis.

In this paper, we will identify several factors to affect capability of local government, based on the Thai local government survey conducted in 2006 by the Institute of Developing Economies (IDE) of Japan and Faculty of Political Science, Thammasat University. 2 different types of questionnaires were sent to all TAOs and Thesaban (Municipalities) by mailing. And collection ratio was 35%.

After identifying important variables, correlation shall be explained between contact frequency as independent valuables and local capability as dependent valuables. Changing connectivity at grassroots level between local governments, field agencies of the central governments and local people shall be analyzed in this paper.

Keywords: Local Government Survey/ Decentralization/ Tambon Administrative Organization/ Thesaban/ Thailand

Introduction

Since the enactment of the Act of Tambon Council and Tambon Administrative Organization (TAO) (hereafter, abbreviated as TAO Act of 1994) in 1994, 2 decades has already passed. This Act has created almost 7 thousand basic local governments in rural areas from 1995 to 1997. Then, Thai Constitution of 1997, which was considered the most democratic constitution in the Thai political history, strengthened the local autonomy and promoted decentralization. Based on the Act Determining the

* This is an upgraded version of our previous paper. See Nagai and Kagoya [2013]. Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community” held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Bilnd Peer Reviewers of this Journal.

** Prof., Former Dean, Graduate School of Law, Osaka City University, Japan.

*** Prof., College of Law, Kanto Gakuin University, Japan.



Decentralization Plan and Procedures of 1999 (hereafter, abbreviated as the Decentralization Promotion Act of 1999), massive devolution of duties and responsibilities, financial resources and personnel was implemented.

The decentralization has the theoretical pre-condition that the closer the local government is to the local residents, the more effectively and efficiently public services can be delivered. In other words, decentralization is supposed to bring the efficiency and effectiveness of public service delivery by local governments. However, devolution does not automatically and always guarantee the capacity building of the local government. Not only may the strengthening of the internal organization, but also the relationship with outside organizations and local residents be equally important. Because of the unique characteristics of the Thai local administrative system, consultation and cooperation with various field agencies of the central government is indispensable to respond to local needs.

There are many case studies on local governance in Thailand. However, there are few researches on local governance based on systematic qualitative analysis.

This paper aims to make up the gap by the systematic research on local governments through the elite survey. Specifically, this paper explores to identify possible significant factors which may affect the capability of local government, based on the Thai local government survey conducted in 2006. This survey was conducted under the collaboration of the Institute of Developing Economies (IDE) of Japan and the Faculty of Political Science, Thammasat University. 2 different types of questionnaires were sent by postal service to all mayors (or *Nayok* in Thai language) and clerks (or *Palat* in Thai language) of TAOs and Thesaban (Municipalities). Collection ratio turnout was about 35%¹.

This paper is composed of 6 sections. The first section analyzes the difference between urban local governments and rural local governments, which significantly determines the Thai local government institution. The second section discusses about how to measure the administrative capability of the local government. Following sections 3 through 5 explain the possible independent valuables, which may determine the capability of local governments: namely the relationship between local government and other organizations and outside individuals, the year of establishment of the local governments, and clerk's experience at the local governments. And in the Section 6, the result of the Ordered Logistic Regression Model shall be indicated and interpreted. And in the concluding section, further implications and remaining questions will be discussed.

Local government system in Thailand: Urban areas and rural areas

Modern state formation of Thai local administrative system can be traced back to the late 19th century, when colonization threat was immense. King Chulalongkorn (reigned 1868-1910), or the Rama V, initiated various administrative

¹ As for the background of this research project and immediate result of simple counting, please see Nagai, Nakharin and Funatsu [2008].



reforms since 1890s, including local administrative reforms. It is during this era of absolute monarchy that vertical local administrative line of the Interior Ministry was installed over the Thai territory. It was composed of 5 tiers of administrative units, namely *Monthons*, provinces, districts, Tambon (Sub-district) and village. At *Monthon*, province and district levels, the Interior Ministry dispatched super-intendants, provincial governors and district chief officers respectively, and other central line ministries also dispatched their officials to the *Monthon*, provincial halls and district offices. On the other hand, there were *Kamnan*/village headmen, who were elected by local residents and performed various assigned functions from the central government. Though after the Constitutional Revolution of 1932 *Monthon* was abolished, the rest of vertical architecture has been kept until today. This legacy of administrative centralization is well depicted in the fact that the Local Administration Act of 1914 is still effective.

On the other hand, local governments in Thailand had been subtle and fragile. The history of local government in Thailand could be traced back to the early 1930s. Due to the frequent occurrence of the military coup d'état and inconsistent democratization at the national level, the development of local government was not full-fledged until 1990s. It was only 35 local governments that were first set up in narrow urban areas in 1935, which enjoyed economic prosperity and dense population. This type of urban local government is called *Thesaban*. Promoters of 1932 Constitutional Revolution initially intended to enlarge the area of *Thesaban* to rural areas eventually. However, the number of *Thesaban* established until 1999 was merely around 150 entities. The delay of this increase of *Thesaban* can attribute to various factors, such as the strict fiscal and population requirements, the legal condition that *Kamnan*/village headmen should be abolished in *Thesaban* area etc. *Kamnan*/village headmen, who are also elected by rural residents, perform assigned tasks commissioned by the central government, such as maintaining law and order, population registration, etc. Naturally, they are less inclined to agree with the establishment of *Thesaban*, simply because they did not want to lose this prestigious post. However, this legal condition was changed in 1999, which made it certain kinds of *Thesaban* and *Kamnan*/village headman to co-exist in rural areas.

There are 4 waves of decentralization in Thailand. The second wave of decentralization was seen in 1950s, when several kinds of local government were newly introduced in Thailand.

One was sanitary districts (in Thai, called as *Sukhaphiban*). Sanitary districts were established in the semi-urban areas, economically prosperous areas next to *Thesaban* areas, and in the district office areas². Sanitary districts, firstly established in 1953, showed remarkable increase of its number to 981 places until 1999. Another kind of local government was the Provincial Administrative Organization (PAO). Its

² During the absolute monarchy, the first sanitary district was set up in 1897 and the Act of Sanitary District was promulgated in 1907. However, sanitary districts during the absolute monarchy were managed only by district officers, *Kamnan*/village headmen: it did not include elected members from local residents. It did not hold the status of juristic person. Therefore, this paper does not consider sanitary districts established during the absolute monarchy as local governments. In fact, 35 newly established *Thesaban* were upgraded from former sanitary districts established before the 1932 Constitutional Revolution with juristic person's status.



administrative area covers the same provincial area except for the existing *Thesaban* areas and sanitary district areas. PAO was set up in every province in 1955, including Bangkok province and Thonburi province. Sanitary districts and PAOs were legally considered as ‘local governments’ in the State Administrative Organization Act.

However, there was a significant difference between *Thesaban*, sanitary districts and PAOs. While all council members of *Thesaban* were elected directly by local residents and the mayor of *Thesaban* was elected among council members³, half of the sanitary district committee members were ex-officio members, such as chief district officers, *Kamnan*/village headmen, whose administrative areas overlaps with sanitary district areas totally or partially. Chairperson was represented by the chief district officer in many cases. PAO council members (at that time, called as Provincial Council members) were all elected directly by local residents; the PAO president⁴ was assumed by provincial governor, who was dispatched by the central government, and other senior officials of the PAO were also assumed by other high officials, such as deputy governors (the highest position in the province, dispatched from the department of local administration, Interior Ministry), district chief officers (senior officials dispatched from the department of local administration, Interior Ministry) etc. In short, though the legal status of the sanitary district and PAO was local government, centrally dispatched officials and local notables were allowed to join in the management of local governments⁵.

The third wave of decentralization came in 1970s, when special local governments were established: Bangkok Metropolitan Administration (BMA) and Pattaya City. BMA was originally established in 1971, when existing Bangkok Province, Thonburi Province, Phra Nakhon *Thesaban* and Thonburi *Thesaban* were amalgamated. The governor of BMA, who was appointed by the Prime Minister, was entitled to attend at the cabinet meeting at that time. However, between 1975 and 1976, BMA governor was elected directly by Bangkok residents and after the interval of appointed governorship, the BMA governor has been elected directly again by metropolitan people. Pattaya is an internationally famous resort town, which is located in the southeast coastal area Thailand along the Thailand Bay. What made Pattaya ‘special’ comes from its special system to employ the City Manager, developed mainly in the United States. Over the half of its councilors were occupied by the appointed councilors by the Interior Minister. The role of Pattaya City Mayor, who was elected among council members, was limited only to ceremonial ones: real function was assigned to the City Manager⁶.

³ During military regime from late 1960s to early 1970s, interior officials assumed the appointed mayors. After the late 2003, all mayors came to be elected directly by local residents.

⁴ The word of the “PAO president (in Thai, called as *Nayok*)” has been used since the late 2003, when the PAO Act of 1999 was amended to allow this top position to be directly elected by local residents. Until then, this post was called the Chief Executive Chairperson (or in Thai, called as the *Prathan Khanakamakan Phuu Borihan*). To avoid this technical complex, the word President will be used in this paper.

⁵ One of the authors of this paper used to call this phenomenon as the ‘fusion’ between central government and local governments in Thailand [Nagai 2008 a , 123-124].

⁶ Concerning to the details of the formation of Thai local government system, please see Chuwong(1996), Thanet(1997), Hashimoto (1999a; 1999b) , Nagai (2001), Pathan (2004), Kowit (2005) etc.



From the overview of the historical development of Thai local governments, we can understand several distinctive characteristics of local government system in Thailand. First of all, Thai local governments were established according to the degree of economic prosperity. Local governments in Thailand prior to 1997 were made of 1 tier system. Secondly, the degree of direct intervention by the central government and its field agencies (provinces and districts) was different, depending on the kind of the local government. In *Thesaban* areas, *Kamnan*/village headmen were not allowed to exist: Interior officials did not join in the management of *Thesaban*, except military regime period around 1960s. In contrast, in sanitary districts, district chief officers and *Kamnan*/village headmen participated in the management as committee members and/or committee chairperson: In PAOs, executive members such as presidents and other high-ranking officials were all occupied by the high-ranking officials from the Interior Ministry. In other words, the organizational principle of the local government illustrates distinctive contrast between the urban area, the semi-urban area and the rural area [Nagai 2006,110-111] (See, Table 1).

**Table 1 Direct Involvement of interior officials distinguished by the kind of local governments
(as of March 1995)**

Kind of Local Government (Established year)	BMA (1986)*	<i>Thesaban</i> (1935)	Sanitary District (1953)*	PAO (1955)	Tambon Administrative Organization (TAO)(1995)	Tambon Council ***
Provincial Governor				○		
District Chief Officer			○	○		○
<i>Kamnan</i>			○		○	○
Village headman			○		○	○

Source: Authors

Note: The vertical column shows the commanding line from the Interior Ministry. The horizontal columns indicate the decreasing degree of urbanization and autonomy from the left to the right. Pattaya City is excluded from this table. Because Tambon Council was the former status of TAO before March 1995, it was included in this table.

* BMA enjoys the dual function as province as well as *Thesaban*. Provincial governor and district officers do not exist in BMA area. *Kamnan*/village headmen do not exist in BMA nowadays, but until recently in outer areas in BMA, *Kamnan*/village headmen did exist. Therefore, in this table, dashed line is inserted in the column of *Kamnan*/village headmen in the area of BMA.

** Except 1 place which was abolished, sanitary districts were all upgraded into *Thesaban* in May 1999. It does not exist nowadays.

*** Tambon Council was set up at all Tambon in 1972 according to the Revolutionary Decree No. 326. However, after the establishment of TAO in 1902, the number of Tambon Council decreased dramatically. In the end, after the modification of the TAO Act in 2003, all remaining Tambon Councils were urged to merger with neighboring



TAO or *Thesaban* in the same district as legal requirements. Thus, the existence of Tambon Council is quite negligible. Tambon Council, which did not possess a juridical personality, used to serve for the preparation of Tambon Development Plan, which was submitted to PAO to deliver development projects. PAO at that time was mandated to spare its certain amount of budget to the development plan of Tambon Council. As TAO was established, part of tax resources was also transferred from PAO to TAO. Thus, PAO lost its significant part of its own tax income base, which arose the question of its existence in late 1990s and early 2000s.

Decentralization after 1990s, or the fourth wave of decentralization, changed the existing Thai local government system dramatically in several points.

First, basic local government was established in rural areas: Tambon Administrative Organization (TAO)⁷. Before the establishment of the TAO, there were not administrative offices at the *Tambon* and village levels⁸. Private homes of *Kamnan*/village headmen have been used as de-facto offices. TAO is the newly created local government with the juristic person's status in rural areas, by overlapping the existing administrative units of *Tambon* and villages⁹: *Kamnan*/village headmen are allowed to exist in TAO areas. During the transitional period between the first set-up of TAOs in 1995 and the promulgation of 1997 Constitution, *Kamnan*/village headmen served as ex-officio TAO councilors together with elected members from each village in TAO (two members are elected in one village). The first president of TAO was occupied by *Kamnan*. The number of newly established TAOs was 617 entities in 1995, 2,143 entities in 1996 and 3,637 entities in 1997 respectively¹⁰. If certain condition was not fulfilled to set up as the TAO, the status of Tambon Council was maintained, with the juristic person endowed¹¹.)

Secondly, the PAO Act of 1955 was amended to include the jurisdiction area of existing *Thesaban* and sanitary districts. In short, PAO's administrative area was extended to cover the whole provincial area. Now that the PAO becomes the wide-area local government, Thai local government system becomes two-tiers, except for the BMA. Amendment of the PAO Act in 1997 also changed the rule to select the PAO

⁷ This is not the first time for the organization, named TAO, to be established. TAO did exist between 1956 and 1972. However, the number of established TAO was less than 100 places and they were all abolished after 1972 by the Revolutionary Order No. 326. Instead, Tambon Council was established in every Tambon in 1972. District chief officer, *Kamnan*, Medical practitioner attached to the Tambon, village headmen, school master, and several elected members among local residents compose the Tambon Council. The main function of Tambon Council was to prepare Tambon Development Plan. Problem of the Tambon Council was the lack of juristic person's status, which made it impossible for the Tambon Council to implement the budget.

⁸ At least one health center was set up basically in every Tambon. As for schools, normally several elementary schools and junior high schools are established in one Tambon area.

⁹ To be precise, if some part of Tambon area was already incorporated into sanitary district area, the jurisdiction of newly created TAO covers only the remaining area of Tambon. Therefore, there exists some gap between the jurisdiction of Tambon area and TAO area.

¹⁰ After the promulgation of the 1994 TAO Act, TAO was established at the Tambon under the condition that the average of income of that Tambon during the past 3 years exceeded one hundred fifty thousand Bahts. Before the setting up TAOs, PAO collected local tax, such as housing tax, land development tax, signboard tax etc. in rural Tambon area. These tax bases were transferred to TAOs.

¹¹ Concerning to the installment of the TAOs, please see Nagai (2006). After the amendment of the 1995 TAO Act, most Tambon Councils were amalgamated with neighboring basic local governments (*Thesaban* or TAOs) in the same district.



President: PAO president comes from the mutual selection among PAO councilors. This change expelled not only the provincial governors but also all other Interior officials from the management of PAOs. While this change improved the managerial autonomy of the PAO, PAO's service delivery to the local residents became more remote. Formerly, as district chief officers assumed the posts of PAO in district levels, service delivery was made at the district offices. Now that district chief officers retreat from the management of the PAO, PAO cannot use district offices as its branch offices. The tax base of the PAO had been already transferred to the newly established TAOs. This change tremendously threatened the financial basis of the PAO, thus PAO has to largely depend on unstable subsidy from the central government. Though the PAO becomes the second tier wide-area local government, the question has been always beset with the *raison d'être* of the PAO.

Third, the Article 285 of the 1997 Constitution totally prohibited ex-officio members, such as the Interior officials and *Kamnan*/village headmen, to participate directly in the management of the local governments. Not only from PAOs but also from sanitary districts and TAOs were ex-officio members forced to withdraw from the local government offices. As a result, except for 1 abolished entity, 980 sanitary districts were all upgraded to *Thesaban* Tambon (or town municipality)¹² at the same time. As the result of the amendment of the 1994 TAO Act in November 1999, ex-officio members in the TAO (*Kamnan*/village headmen) could not participate in the management of the TAO any more (the 1997 Constitution's Article 335 stipulates the transitional provision to allow ex-officio members to remain at the post until the expiration of the term of the office).

While 1997 Constitution severely prohibited the direct involvement by the vertical local administrative line in the local governments, the co-existence between vertical local administrative line and local governments was remained intact. While *Kamnan*/village headmen could not manage directly the TAO, they still keep the traditional mandates, such as maintaining the peace and order and enjoying quasi-judicial powers. Furthermore, newly upgraded *Thesaban* Tambon in May 1999 shows very interesting treatments. If this general rule had been applied to the upgrade of sanitary district, *Kamnan*/village headmen were not allowed to stay in the area of *Thesaban*. Therefore, the *Thesaban* Act of 1953 was amended to allow *Thesaban* Tambon (Town municipality) area to co-exist with *Kamnan*/village headmen. In other words, it is only in *Thesaban* Nakhon and *Thesaban* Muang area which force the retirement of *Kamnan*/village headmen¹³.

¹² *Thesaban* is sub-categorized into 3 kinds, namely *Thesaban Nakhon* (Special City), *Thesaban Muang* (City), and *Thesaban Tambon* (Town). The kind of *Thesaban* differentiates the necessary number of councilors, duties and responsibilities of required mandates. The setting up a new *Thesaban* used to require both population size as well as population density. After the amendment of *Thesaban* Act of 1952, only the population size became the requirement for the new *Thesaban*.

¹³ Afterwards, further amendment of the *Thesaban* Act of 1953 allows *Thesaban* Muang area to co-exist with *Kamnan*/village headmen.



Decentralization Reform immediately after the promulgation of the 1997 Constitution thus focused on the reform of the local government (organizational) system. In short, it intended to enhance the local autonomy by prohibiting the direct involvement of ex-officio members such as the interior officials, *Kamnan*/village headmen. It also aimed to realize the 2 tiers local government system which is composed of wide-area local government (PAO) and basic local governments (*Thesaban* in urban areas and TAOs in rural area).

However, it did not intend to deny the existing roles played by vertical local administration of the central governments. This cautious attitude is well indicated in the case of upgrading the sanitary district to the *Thesaban* Tambon. No alternation was imposed on the existing local government related laws, with respect to the duties and responsibilities and composition of local councils from 1997 through 1999. There are significant differences of duties and responsibilities between the *Thesaban* and the TAO. Generally speaking, while the population registration, formal education at schools, management of health centers are usually provided by the *Thesaban*, those public services are not provided by the TAO. While the number of council members of *Thesaban*, the number of electorates and the number of council members in the electorates are all fixed by the law¹⁴, the electorate unit of the TAO is a village: the number of TAO council members is fixed twice as many as the number of the village in the TAO (There are some exceptions, in case the number of villages in one TAO is less than 3). The per capita expenditure of local government to one resident also shows significant differences, almost 7 times: the average administrative area was quite different between the *Thesaban* and the TAO [Nagai 2008a, 146-147]. Due to the huge difference of administrative roles and geographical conditions between *Thesaban* and TAOs, simple comparison should not be avoided¹⁵. What we can identify here is the consistence of the institutional difference of the local government between urban areas and rural areas until today (Table 2).¹⁶

¹⁴ The number of *Thesaban* council members is fixed at 24 members for *Thesaban Nakhon*, 18 for *Thesaban Muang* and 12 for *Thesaban Tambon*. The number of electorates is fixed at 4, 3 and 2 respectively (6 councilors in each electorate). One vote can list up maximum 6 names in the ballot sheet.

¹⁵ There exists a difference of legal interpretation between the local government establishment acts and the 1999 Decentralization Promotion Act. While the duties and responsibilities written in the TAO Act of 1994 and *Thesaban* Act of 1953 are different, those written in the 1999 Decentralization Promotion Act is same. According to one official attached to the Department of Local Administration (DLA), the Council of State interprets that local government establishment acts are superior to the 1999 Decentralization Promotion Act. (Author's interview on October 3, 2014 at the DLA, the Ministry of the Interior).

¹⁶ The number of local government categorized by their kinds has been changing dramatically since 2007, because many TAOs were upgraded into *Thesaban*. Nowadays, there are many *Thesaban* established in rural areas, based on the upgrade from former TAOs (as for the political process of "upgrading" from TAO to *Thesaban*, please see Nagai (2008b)). When the local government survey in Thailand was implemented in 2006, this phenomenon has not started. As of June 20, 2011, the number of local government in each category was 76 PAOs, 2010 *Thesaban* (*Thesaban Nakhon* 27 entities, *Thesaban Nakhon* 145 entities, and *Thesaban Tambon* 1818 entities), 5765 TAOs, BMA and Pattaya City.



Table 2 The number of local governments by kinds (as of January 19, 2007)

Kind of Local government	The number of local government	
PAO	75	Set up at every province, except Bangkok
<i>Thesaban</i> (Municipality)	1,162	Requirement for the <i>Thesaban</i> Nakhon needs the population more than fifty thousand residents, <i>Thesaban</i> Muang ten thousand populations or the place of provincial hall. Other places of district offices are designated as at least <i>Thesaban</i> Tambon. Except one case, former sanitary districts were all upgraded to <i>Thesaban</i> Tambon in 1999.
<i>Thesaban</i> Nakhon (Special City)	22	
<i>Thesaban</i> Muang (City)	120	
<i>Thesaban</i> Tambon (Town)	1,020	
Tambon Administrative Organization (TAO)	6,616	
Bangkok Metropolitan Administration (BMA)	1	Special local governments are directly controlled and supervised by the Interior Minister.
Pattaya City	1	
Total Sum	7,855	

Source: Prepared by authors by referring to the website of the Department of Local Administration, the Ministry of Interior (<http://www.thailocaladmin.go.th>) (access on February 13, 2007)

In 2002, Thai government embarked on the decentralization. The process of the decentralization has been hardly smooth as expected. The Decentralization Promotion Act was promulgated in November 1999 and based on this Act, the National Committee of Decentralization (NDC) was established in January 2000. NDC decided the decentralization plan: On October 2000, the Master Plan of Decentralization was recognized by the Chuan Government (1997 to 2001) and on November 2001 the Action Plan was recognized by the Thaksin Government (2001 to 2006). According to these plans, duties and responsibilities, budget and personnel were to be transferred as a package from the central government and its field agencies to local governments basically within 4 years and at longest 10 years. The Decentralization Promotion Act also stipulated the ratio of local expenditures vis-à-vis total government expenditure to be increased at least 20% in 2001 and at least 35% in 2006 respectively [Anek 2000a, 2000b; Woothisan 2001]. Nevertheless, this fiscal target ratio could not be achieved, which forced the amendment of the Decentralization Promotion Act at the end of the year 2006. New fiscal target was reset 25% within the year 2007 and it was easily achieved. As of the fiscal year 2014, the ration is only 27%, much lower than the target goal. The number of transferred duties and responsibilities remained 185, which did not increased since 2006 and the total number of transferred personnel from the central government to local governments was merely 10,000 officials.



Though devolution did not proceed smoothly, there was one significant event in terms of local governance. In late 2003, the PAO Act of 1955, the *Thesaban* Act of 1953 and the TAO Act of 1994 were all amended to allow the local government presidents to be elected directly from local residents. Previously, directly election of mayors was only applied to *Thesaban* Nakhon and Muang (since 1998). This institutional change seems to bring impact on the nature of local governance, because candidates for the local government presidents have to get supports from local residence directly rather than local councilors. Now local government presidents come to be judged by local residents based on their accomplishment or policy platforms, too.

Administrative Capability of the Basic Local Government

In the previous section, we have realized that one of the important structural variables to determine the local capability is the categorical kind of local government (urban local government or rural local government)¹⁷. As mentioned above, the kind of local government is closely linked with the year of establishment and the amount of fiscal resources. Nonetheless, other factors, such as relationship with outside organizations or local residents, could be important in determining the local capability. Before going into the correlation or causal relationship with these factors, we have to argue the important issue, how to measure the administrative capability of local governments.

It is very difficult to determine the ‘capability’ of the local government. The surrounding socio-economic environment differs from one local government to another; issues confronted by each local government are desperately diverse. Nonetheless, the public service expected to deliver to local residents are determined by the kind of local governments. Resources available for the local government to respond to local needs are either legal or financial. Personal capacity of the local government president may be also another important factor to determine the local capability, but this cannot be simply determined by his/her educational and professional background. Suppose the president him/herself possess high capability but cannot keep good relationship with local government personnel or local residents, performance of that local government would not be impressive as a whole. Financial capability itself cannot guarantee the local capability, if it fails to respond to local needs from the residents or fails to be used effectively and efficiently. Decisions of local governments may be autonomous, but it does not automatically guarantee the expected outcomes. Decisions could be made by the local government swiftly. Yet, unless it could not get good cooperation from local residents and/or other

¹⁷ In this paper, large-area local governments, namely the PAO and the BMA, are excluded from this analysis. There are 3 reasons for this exclusion. First, while the PAO before 1997 was the rural local government, after the enlargement of its area to include urban and semi-urban areas, the PAO nowadays cannot be categorized as a rural local government. Second, there are only 75 PAOs at the time of local government survey and the number of samples is too limited to be used for analysis. And third, in terms of the horizontal relations between PAOs and the delivery of public services to local residents, PAO is quite different from the basic local governments. The reason to exclude BMA is because BMA exceeds far from other local governments in terms of financial scale, human resources, duties and responsibilities. BMA enjoys dual functions that of provinces and *Thesaban*.



organizations, it may not accomplish the expected outcomes. In some occasions it may be more appropriate to contact to the central government or its field agencies and assign them to respond to local needs. These kinds of ‘assignments’ could be considered a part of the capability of the local government.

In our analysis, the number of awards given to the local government in a certain period is employed to measure the capability of the local government.

There are various kinds of awards given to the local governments in Thailand. Besides central ministries and departments, provincial halls, district offices, and even private organizations evaluate local governments and give awards to local governments. It is quite common in Thai local governments to exhibit shields and trophies at the entrance room of the main office building or inside the president’s room. Local governments seem to consider those awards as the proof of their administrative capability. Some awards are given with money (typical case is the “good governance awards” given by the NDC). These awards could be categorized into several groups according to the public policy areas, such as tax collection awards (NDC), good governance awards (NDC), voting rate growth awards (Election committee), promotion of income generation (Community Development Department), Narcotics Suppression Movement (Narcotics Suppression Commission), Promotion of Sanitation and Public Health (Ministry of Public Health), Improvement of Job Environment and Living Environment (Ministry of Public Health), Environmental Protection (Ministry of Environment), Sports Promotion and Protection of Local Culture (Ministry of Culture and Sports, Provincial Halls, district offices etc), Good Governance on people’s participation and transparency (King Prachatipok’s Institute) etc. Because of its diversity, even the central government does not grasp exactly how many local government awards exist. There seem at least 200 kinds of local government awards, as long as the local government survey data is concerned.

The fact that the central ministries and departments, provincial halls and district offices give awards to local governments may show the strong interest of the central government and other organizations in the public service delivery and the management of the local government. All these awards are given to the duties and responsibilities of the local government. These awards are not determined solely by the amount of the fiscal budget and/or the educational background of the chief executive and/or local government staffs: it may reflect the degree of efforts by the local government as an organization to improve the quality of public service and residents’ life.

Generally speaking, there are two different ways to evaluate the local government: one is based on an absolute scale evaluation and another on competitive evaluation (such as the ‘good governance awards’ given by the NDC). In case of the national-level absolute scale awards, an application form is disseminated to all local governments in Thailand and those expecting to be evaluated send back the filled-in evaluation sheet to the evaluation organization. Local government awards at provincial and district levels seem to give competitive awards. Methodology of the evaluation looks similar: Staffs attached to the evaluation organization compose the evaluation



committee together with invited members from outside, and they conducted both documentary and on-site survey investigation.

There are some local governments which criticize that those award giving is a fixed game, saying that rich local governments are much more privileged, and that award giving cannot evaluate the real capacity of the local government. Nevertheless, as long as present authors' field research is concerned, generally speaking the award-giving seems to be positively accepted by the local government. Considering the variety of the awards and public service delivery to respond to the administrative needs in a limited time and budget constraint, the number of local government awards in a certain period may rather impartially reflect the capability of the local government. In the local government survey conducted in June and July 2006 in Thailand, we have inquired the number of the given awards and their names. We categorized those local government awards into 30 some kinds according to the public policy areas and treated them as variables to evaluate the local government capability.

In summary, it could be interpreted that the more the local government receives awards, the higher the local capability is. Table 3 shows the distribution of the number of awards given to local governments.

In the analysis of Thai local government survey, we should be attentive to the separation of urban local governments and rural local governments. *Thesaban* established before 1999 and TAOs established after 1995 shows striking difference in terms of their experiences as local governments. Therefore, in the following sections, we shall analyze the performance of local governments by separating urban local governments and rural local governments.

Table3 Distribution of Local Government Awards

Number of prizes			(%)
0	1	2 or more	DK,NA
45.9	25.2	20.5	8.4
N=2723			

Source: Calculated from the survey data

Establishment year of the Local Governments and Rural/Urban Local governments in Thailand

As is discussed above, there is a distinct institutional difference between urban local government and rural local government in Thailand (the PAO and BMA are excluded from our analysis here). In general, *Thesaban* is considered to be urban local government and the TAO as rural local government.



However, in our analysis, we will redefine this formal institutional setting. Among the TAO, which is classified into large-sized, middle-sized and small-sized, we shall incorporate the large-sized TAO into urban local government. We shall redefine this new category as ‘Urban LAOs’ (all *Thesaban* and the large-sized TAOs) and the rest of TAOs (middle-sized and small-sized TAOs) as ‘Rural LAOs’ (Table 4).

Table 4: Urban/Rural LAOs

(%)			
Urban LAOs	Rural LAOs	DK,NA	N
13.9	81.5	4.6	2723

N=2723

Source: Calculated from the survey data

The purpose of this incorporation is twofold. The first is that in many cases the large-sized TAO was set up at the neighboring area of *Thesaban*, which was economically prosperous. It does not sound peculiar for the large-sized TAO to be upgraded into *Thesaban Tambon* or even *Thesaban Muang*¹⁸. The second reason is more practical: to modify the dispersion of the number of samples to some extent.

We consider the establishment year of the local government an important factor to determine the administrative capability of the local government. It is natural to think that the older the local government is, the more experienced it is. The establishment year of the urban local government can be traced back to the older time and the urban local government has richer financial resources. This is exactly true of the TAO. TAO established in 1995 had better financial resources than TAOs established later in 1996 and 1997. Establishment of the TAO even after 1998 was fulfilled because of the increase of the shared tax from the central government; the financial base is much more fragile.

Nonetheless, it is not so simple to arrange the establishment year from the old time to recent time, because the establishment year does not mean the fresh start of public service delivery by that local government. In particular, we must be careful about dealing with *Thesaban* established in May 1999. Those new *Thesaban* used to be sanitary districts, which had accumulated administrative experiences to some extent. Elected committee members and clerk of the sanitary district became automatically those of *Thesaban* (vacancy of elected members was supplemented by

¹⁸ At the time of conducting local government survey in Thailand between June and July 2006, mass-scale of the upgrading from TAOs to *Thesaban* had not started yet. From 2000 to 2006, there were only 97 cases of upgrading of local governments: 32 cases upgraded from Tambon Councils to TAOs, 22 cases from TAOs to *Thesaban Tambon*, 41 cases from *Thesaban Tambon* to *Thesaban Muang*, and 2 cases from *Thesaban Muang* to *Thesaban Nakhon*. There left around 200 Tambon Councils even after the mass establishment of TAOs between 1995 and 1997. Those Tambon Councils mostly disappeared by the year 2004 as the result of the amalgamation with *Thesaban Tambon* (92 cases) and with TAOs (95 cases). There are other cases of amalgamation, such as amalgamation of TAOs and TAOs (61 cases) and that of TAOs and *Thesaban Tambon* (69 cases). In short, the upgrading of TAOs into *Thesaban Tambon* is very limited, and the existence of Tambon Councils can be ignored in our analysis. The number of figures was taken from the Department of Local Administration, the Ministry of Interior, as of March 14, 2006.



by-elections). Other newly set-up *Thesaban* after 2000 was mostly former TAOs (this phenomenon has been observed since 2003, but not so common until 2007)¹⁹.

Judging from the above, the most fragile local government in terms of fiscal capacity and experiences is the TAOs established in 1996 and 1997. On contrast, the most experienced local government is *Thesaban* set up before May 1999. *Thesaban* upgraded in 1999 comes in-between. In short, there seems a big difference between *Thesaban* established before May 1999 and after May 1999 and between TAOs established in 1995 and those set up afterwards.

Based on this historical and institutional background, we shall divide Thai local governments into 3 groups by the establishment year; the 1st generation (*Thesaban* established before 1995 and TAOs established in 1995), the 2nd generation (TAOs set up between 1996 and 1998), and the 3rd generation (Mostly *Thesaban* set up in 1999 and very small number of TAOs)(Table 5). Based upon this generational category, we will analyze the correlation between the establishment year and the local capability by separating ‘Urban LAOs’ and ‘Rural LAOs’

Table 5 Established year of the Local Governments

Established Year of LGs			(%)	
before 1995	1996-1998	1999-1998	DK,NA	N
8.1	52.7	13.6	25.6	2723

N=2723

Source: Calculated from the survey data

Relationship between the Local Government and Outside Organizations/Individuals

Besides providing public services to the local residents, Thai local governments keep daily contacts and interactions with various outside organizations and individuals. Through those interactions, local governments may learn the changing local needs, and respond better in providing public services.

It is quite common for Thai local governments to visit other local governments to which local government awards are entitled during the observation tour. For instance, in the field of the environmental protection, advanced measures taken by Lamphun City (Northern Thailand) or Phisanulok Special City (Northern Thailand) were learned by Ko Kha Town (Lampang province in Northern Thailand), which was also imitated by the neighboring local governments. Another example is the garbage

¹⁹ Since the number of the councilors in *Thesaban Tambon* is fixed as 12, there is a high possibility for the TAO council to decrease its number of TAO councilors after the upgrading to the *Thesaban Tambon*. The number of TAO councilors is the double of the number of villages in that TAO area. Despite of the decrease of the number of councilors or even the abolishment of Kamnan/village headmen, some TAOs decided to seek for the upgrading from the TAO to *Thesaban Tambon* or even *Thesaban Muang* respectively. This is because they believe that they can get more general subsidy allocation from the central government [Nagai 2008b].



disposal policy, which was originally developed by Phisanulok Special City. It was learned by Don Kaew TAO (Chiang Mai province, Northern Thailand), and then further imitated by Khaosamyot Town (Lopburi province, Central Thailand). There is many other examples of policy transmission.

Besides the horizontal level relations among local governments, local government presidents and clerks meet with officials from the central government, NGO/NPO staffs, and intellectuals etc on daily basis. In Thailand, educational career is required to be elected: high school diploma for the TAO president and bachelor degree for the president of *Thesaban* and the PAO respectively. Therefore, bachelor or master degree program for the local government president and its staffs are offered at various places nationwide in Thailand. The Department of Local Administration (DLA) permits certain part of local government budget to spend for the tuition paid to the special programs mentioned above as the personnel resource development. For instance, University of Khon Kaen was once assigned by the DLA to manage special degree programs for the local government executives and officials. Not only university lecturers but also incumbent interior officials are invited to deliver lectures in these special programs. It is through this occasion that local government presidents can construct their own political networks²⁰.

Hypothesis in this section is as follows: the more local government executives meet with outside organizations and individuals, the higher the local capability will be improved. In this context, outside organizations and individuals mean other local government executives, officials from the Interior Ministry, other state bureaucrats attached to the central government agencies (such as school teachers and health center officials), *Kamnan*/village headmen (local residents are not included in our analysis²¹).

Regardless of the places, provincial governors, district chief officers, assistant district officers, and officials attached to the DLA often meet with local government executives and clerks. Provincial governors and chief district officers enjoy the mandates to call for meeting. Thus, it is observed commonly that every province hall and/or district office calls convene the local government executives for the monthly regular meeting. The purpose of this kind of meetings is to transmit the important state policies to the local governments. In some cases, governors and district offices ask local government executives for 'assisting' them. Provincial governors and vice governors sometime pay visit to local governments directly to exchange opinions with local residents or participate in the important events or ceremonies held by local governments. DLA officials seem to give advice or suggestions to the daily problems confronted by the local government, such as the management of the local council, the interpretation of the acts and regulations, the implementation of policies etc.

²⁰ Khon Kaen University had 8 branch campuses to manage these special programs. Rajaphat University and the National Institute of Development Administration (NIDA) also have many branch campuses to offer recurrent education to elected members or officials of the local governments.

²¹ In the questionnaires, questions on the frequency of contacts by local residents/residential groups were not included. However, there were many free description answers on the frequent visits by local residential groups (such as youth groups, housewives groups etc.) So we created new variables for the frequent visits by local residential groups and conducted cross-analysis. We find that there is a significance of correlation between the frequency of visits to local governments by local residential groups and the number of local government awards (alternative variables of performance). See Nagai and Kagoya [2011].



In rural area, local governments keep close relations with *Kamnan*/village headmen, who are field agencies of the central administration. As is discussed, in the early stage of the development of the TAOs, both *Kamnan*/village headmen participated in the management of the TAOs directly. Even nowadays, rural residents consult with *Kamnan*/village headmen to solve various problems, such as the public works, keeping peace and order, solving personal disputes among neighbors etc. In case issues are related with the budget, *Kamnan*/village headmen often come to consult with the TAOs. While *Kamnan*/village headmen enjoy the right to call for the village meeting, the TAOs do not. Therefore, when the TAOs formulate the development plans or transmit important policies of the central government, they often ask cooperation from *Kamnan*/village headmen. Some *Thesaban* even invites *Kamnan*/village headmen who don't possess the voting right in the council, and let them be de-facto members of the local council.

It is also quite common for the local governments to interact with neighboring local governments in the same province/district as well as those living far from them. Besides formal regular meeting convened by provincial officers and chief district officers, they have informal local cooperation in such public services as garbage disposal, fire-fighting, flooding prevention and mitigation, etc. Local executives and senior officials also meet with each other through the activities of the Thai Municipal League or Association of Tambon Administrative Organization at the headquarter or their branch offices. Accomplishment is necessary to hold prestigious posts in these national organizations. If introduced in the monthly magazine named 'Local' (in Thai, "*Thongthin*"), issued by the DLA, he/she will be nationally well-known. Those people, who serve at these special posts, may get more new ideas.

Local governments are also paid frequent visit by school teachers and health center officials. Most local governments provide computer-related devices and sports instruments with schools and vaccines and health promotion subsidy with health centers. It is found from our survey data that more than 90% of responding local governments provide subsidy to provincial halls, district offices, primary schools and health centers.

Table 6 shows the frequency of "visit" by the public officials to the offices of local governments. Here, 'visit' means that those people really did pay a visit to the office of the Local governments, specifically to meet with either the president/mayor or the clerks.

Table 6 Visit by Public Officials to LAO office

Visit by Public Officials to LAO office (Answered by LAO President)						(%)
	No meetings	Once or Twice a year	Once in 2-3 Months	Once a Month	Several times a Month	DK,NA
Kamnan, Village Headmen	5.3	5.2	14.6	23.0	47.4	4.4
Teachers	3.5	10.5	31.4	20.8	30.6	3.2
Public Health Officials	3.9	9.8	28.9	24.5	29.7	3.1



DLA Officials	15.2	23.9	21.9	20.1	12.7	6.2
District Officers	6.6	16.0	22.1	28.2	22.8	4.3
/ Assistant Officers						
Other LAOs'	11.6	23.7	28.9	18.1	12.6	5.0
President						
Other LAOs'	24.6	21.2	26.0	11.7	9.2	7.3
Clerk						
						N=2723

Source: Calculated from the survey data

Based on the Table 6, let's divide respondents into 2 groups by "frequency" of visit. This procedure is made by 4 steps as follows.

First, "many" visits are defined as more than median of respondents on visits by the field agencies and central government officials and as more than once a month on visits by other local government presidents and clerks. On the other hand, "few" visit as less than median of respondents on visits by field agencies and central officials and as less than once per month on visits by other local government presidents and clerks. Secondly, let give scores "1" to those local governments which receive "many" visits and "0" to those which receive "few" visits. And thirdly, let's sum up those scores in 3 categories, namely field agencies, central governmental officials and other local government presidents and clerks. These categories represent similar nature of visitors. And finally, let's prepare average score in each category. This average score represent relational variable of the local government visited by outside organizations and individuals. Table 7 shows the relationship variables in each category.

Table 7 Relationship Variables from Outside Organizations/Individuals

Relationship Variables	Average (%)					N
	0	0.33	0.5	0.66	1	
average1	26.4	18.6	0.7	23.8	30.5	2668
average2	41.0		29.2		29.9	2637
average3	64.1		16.4		19.5	2620

Note: Average 1: Kamnan/Village head, Teachers, Public Health officials

Average 2: DLA officials, District Chief/Assistant Officers

Average 3: Other local government presidents/clerks

Source: Calculated from the survey data



Clerks' Experience at and Controllability of Local Governments

Needless to say, local capability may be determined by the capability of local government bureaucracy. Indeed, there are many factors to determine the bureaucratic capability of local government, including the working culture, fairness of personnel administration, relationship with executives and council members, relationship with local residents, professional capability of each official, and so forth.

However, at the same time, it is very difficult to evaluate the bureaucratic capability of the Local Government as a whole. There are no convenient variables to measure the bureaucratic capability. Nonetheless, we must recognize that the clerk, highest position of local government official, plays a pivotal role in decision making process in his/her local government and give concrete instructions in delivering public services to local residents. The clerk knows various Acts and regulations, prepare the budget and the development plan, and knows the capability of his subordinate officials. We can assume that the more experienced the clerk is, the more capable that local government may be.

In Thai local governments, local officials are allowed to move between one local government and another. Before 1999, the transfer of local officials had been managed by the Department of Local Administration (DOLA). It was quite common for local officials to move every 3 or 4 years. Yet, after the promulgation of the Act of Local Personnel Administration of 1999, the power of local presidents has become very important: without the consent of the president, local officials cannot be allowed to move from one local government to another. Promotion of local officials is nowadays decided by the will of local government presidents.

Therefore, experience as local officials itself does not automatically mean his capability. Experience as local officials at particular local governments may be more meaningful than pure length of his/her experience.

Table 8 Clerk's Experience at Local Governments

Clerk's Experience		(Unit: month)				
		average	SD	min.	max.	N
Months of working as a clerk		112.6	53.1	1	456	2631
Months of working at concerned LG		56.3	39.8	1	300	2653

Source: Calculated from the survey data



Result of Ordered Logistic Regression Model

Based on these explanations on the variables, we have implemented the ordered logistic regression model.

Table 9: Result of Ordered Logistic Regression Model

		B		SD	Wald
/cut	No Prizes	0.741	***	0.232	10.178
	1 Prize	2.014	**	0.237	72.145
Relationship					
	average1	0.364	*	0.131	7.739
	average2	-0.029		0.123	0.057
	average3	0.009		0.129	0.005
Organization					
	Months of working as palad	0.000		0.001	0.023
	Months of working at O Po Tho	0.003	*	0.001	4.534
Establishment Year					
	before 1995	0.271		0.212	1.628
	1996-1998	0.418	*	0.191	4.772
	after 1999	0.000			
Urban-Rural					
	Urban LAOs	1.110	***	0.213	27.110
	Rural LAOs	0.000			
Number of obs					
		1646			
		-2LL ChiSquare(df=8)	(p<0.001)		
		46.99			
		Nagelkerke Pseudo R ²			
		0.032			

*: p<0.05, **: p<0.01, ***: p<0.001

From this result, we can interpret this model in following ways.

First of all, our model can explain the capability of the Thai local governments. However, its coefficient of determination is not so high. This may be partly because in this analysis we did not consider other possible variables such as the frequency of visits by local residents/residential groups and fiscal capabilities.

Secondly, we can recognize that the structural variables, namely ‘Urban LAO’ and ‘Rural LAO’, are very important.

Thirdly, among the relationship variables, only average1 is effective. Average 1 is composed of Kamnan/Village head, Teachers, Public Health officials. On the other hand, Average 2, which is composed of District Chief/Assistant officers and DLA official, is not effective. This suggests that it is horizontal relationship, not supervision relationship that may determine the local capability.



Fourthly, the establishment year of the local government proves a determinant factor of the administrative performance to some extent. The importance of the establishment year might reflect the accumulation of experiences of the local government and/or the scale of the financial scale.

Fourthly, we could recognize that the relation between the local government with the outside organizations and individuals is important to determine the performance of the local government.

Fifthly, clerk's experience as a proxy variable of bureaucratic capability, is partly effective.

Conclusion

From the result of the 2006 Thai local government survey analysis, there are further implications for the decentralization and local governance in Thailand.

First of all, while decentralization in Thailand has tried to strengthen basic local governments (Thesaban and the TAOs), horizontal relationship between local governments and field agencies seems to be very important in local governance. While this survey was conducted 8 years ago, this tendency does not seem to be changed.

Secondly, the interaction between local governments and central government agencies (district chief/assistant officers and DLAs) was not significant in deciding the local capability. This suggests that as the result of gradual decentralization in Thailand since 1994, local governments have become more independent in deciding their policies.

Thirdly, the difference between "Rural" and "Urban" local governments was very important in the Thai local government system in terms of the local capability. This strongly suggests that this kind of structural difference should be minimized as much as possible wherever local residents live in Thailand. However, this situation has become more complicated because of the upgrading of TAOs to Thesaban.

Lastly, while our model can explain the capability of the Thai local governments, many other variables should be inquired, such as the interaction with local residents/residential groups, allocation of financial resources in each local government and among local governments. This paper shows just the start of the scientific research of Thai local governments based on the survey results.



References

Japanese

- Nagai, Fumio. (2001). *Current situation of decentralization in developing countries: the case of Thailand*. Institute for International Cooperation, Japan International Cooperation Agency ed. **Chio Gyosei to Chiho Bunken [Local Administration and Decentralization]**. pp. 47-108. Japan International Cooperation Agency.
- _____. (2006). *Democratization and Decentralization in Thailand: Institutional Explanation for the establishment of Tambon Administrative Organizations*. Tamada, Yoshifumi and Kimura, Kan eds., **Present situation of Modernization and Nationalism**, (pp. 103-234). Kyoto: Minerva.
- _____. (2008a). Decentralization Reform: Outcome of 'modernization without rationalization.' Tamada, Yoshifumi and Funatsu Tsuruyo eds., *Thailand in Motion: Political and Administrative Changes, 1991-2006*, the Institute of Developing Economies, JETRO, pp. 117-158.
- _____. (2008b). 'Political Parties, Elections and Local Politics: case study of decentralization in Thailand.' Takahashi Nobuo, Takenaka Chiharu, and Yamamoto Nobuto eds, *Civil Society (Modern Asian Studies vol. 2)*, Keio University Press, 85-108.
- Hashimoto, Takashi 1999a. “*Tai ni okeru Chihoseido Kaikaku no Doko to Kadai (1)*” (“The Trend of the Reform of the Local government System in Thailand and its Issues I.”) In “*Doshisha Hogaku*” (“The Law Study of Doshisha University.”), Vol. 50, No.4. pp. 1-38.
- _____. (1999b). “*Tai ni okeru Chihoseido Kaikaku no Doko to Kadai (2-kan)*” (“The Trend of the Reform of the Local government System in Thailand and its Issues II”) In “*Doshisha Hogaku*” (“The Law Study of Doshisha University”), Vol. 50, No.5. pp. 74-143.

Foreign language

- Anek Laothammathas. (2000a). *Heat Yu thi Thongthin: Panha kanmuang kanpokkhong Thi Radap Chat ansuep nuang jak Kan pokkhong Thongthin mai phiang phoo* (Why locality is problematic: political and administrative problems at the national level which arise from insufficient local autonomy), Sun Kansuksa lae Phathana kanpokkhongthongthin, Bangkok: Thammasat University (in Thai).
- _____. (2000-b). *Wisaithat Kanpokkhongthongthin lae Phaen Kankracaiamnatt* (Local government vision and decentralization plan), Bangkok: Samnakphim Mithimai (in Thai).



- Chuwong Chayabut. (1996). *Kanphokkhrong Thongthin Thai (Thai Local Administration)* Bangkok: Borisat Ngamdii.
- Kowit Phuangngam. (2005). *Kanpokkhrong Thongthin Thai (Thai Local Government)* Bangkok: Winyachon.
- Nagai, Fumio, Nakharin Mektrairat and Tsuruyo Funatsu. (2008). **Local Government in Thailand-Analysis of the Local Administrative Organization Survey-** , Joint Research Survey Series No.147. Chiba: Institute of Developing Economies.
- Nagai, Fumio and Kagoya, Kazuhiro. (2011). *Local Innovation in Thailand,' Anttiroiko*. in Ari-Veikko, Bailey, Stephen, J. & Valkama, Pekka. (eds.) **Innovative Trends in Public Governance in Asia**, Amsterdam. (pp. 137-150). IOS Press.
- _____. (2013). *Decentralization and Local Capability in Thailand*. A paper presented to the **International Symposium on Local Government Survey in Southeast Asia: Comparison among Thailand, the Philippines and Indonesia**, January 12 and 13, 2013, Meiji University, Tokyo.
- Pathan Suwannamongkhon. (2004). **Kanpokkhrong Thongthin Thai nai Boribot khong Rathathammanun haeng Rachaanaajakthai Phuthasakarat 2540** (Thai local government in 1997 Thai Constitution) Bangkok: Sukhothai University Press.
- Thanet Charoenmuang. (1997). **100 Pi Kanpokkhrong Thongthin Thai Pho.So. 2440-2540** (100 Years Thai Local Government 1897-1997), Bangkok: Kopfai.
- Woothisan Tanchai. (2001). **Kaan Krachaiamnaaj suu kaanpokkhroongthoonthin (Decentralization)** . Nonthaburi: King Phrachatipok Institute.



Decentralized Local Governance in Asian Region: Good Practices of Mandaluyong City, Philippines*

Rose Gay E. Gonzales- Castaneda **

Abstract

Decentralization in the Philippines began in 1991. In the 23 years since the passage of the local government code of 1991 (RA 7160), it can be argued that the local government units have been able to adapt to their expanded devolved powers. There are elected local chief executives who have exemplified excellence in the use of their powers and become model leaders of the rest of the world.

Decentralization is important, as remarked by former Sen. Aquilino Q. Pimentel Jr.¹ as it brought the government closer to the people. With effective decentralized system, the local government unit are empowered to modernized and develop their community. Fundamentally, it is a process of making governance at the local level more responsive to the felt needs of the large majority of the population.

All local government units are set for the 2015 ASEAN integration to be held in the Philippines. This will be a region wide phenomenon and its effects will have a great impact to individual LGU in our country from the provincial, to the cities, municipalities and down to the barangay (village) level.

One highly urbanized city at the heart of Metro Manila that experienced the positive gains of decentralization is Mandaluyong City. This paper analyses the process of decentralized Governance in Mandaluyong City in four areas of development. The first area is Decentralization and Economic Growth. The second is Decentralization and Environmental Protection. The third is Decentralization and Social Services. Finally, the fourth is devoted to Decentralization and Infrastructure.

Keywords: Decentralization/ Local Governance/ Good Practices/ Mandaluyong City/ Philippines

Introduction

For more than two decades decentralization has been the dominant trend in central-local relations in Asia. The starting point was the 1991 Local Government Code in the Philippines that followed “people power” democratization. This legislation

* Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community” held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Bilnd Peer Reviewer of this Journal.

** DPA Student, National College of Public Administration and Governance (NCPAG), University Philippines; of the and Former Sen. Aquilino Q. Pimentel Jr., Father of the Local Government Code of the Philippines. Former Senate President of the Philippines

¹ Former Sen. Aquilino Q. Pimentel Jr. , Father of the Local Government Code of the Philippines. Former Senate President of the Philippines



introduced significant political decentralization into a country that had undergone considerable centralization under the authoritarian regime. Functions were transferred to provincial, city and municipal administrations. The Philippines provided both a model and inspiration to other countries in Asia where centralization had been the dominant themes across the continent.

Decentralization is defined by United Nations Development Program (UNDP) as “ *the restructuring or reorganization of authority so that there is a system of co-responsibility between institutions of governance at the central, regional and local levels according to the principle of subsidiarity, thus increasing the overall quality and effectiveness of the system of governance, while increasing the authority and capacities of sub-national at all levels*”.

Robert Ebel (2001) points out in view of decentralization: “The western world sees decentralization as an alternative to provide public services in a more cost-effective way. Asean countries are pursuing decentralization reforms to counter economic inefficiencies, macroeconomic instability, and ineffective governance”.

Decentralization is increasingly being pursued in several Asian local countries signifying a region-wide trend of democratization and governance. For example, in Thailand, constitutional provisions were enacted that promised considerable decentralization but implementation was slow in coming. In Cambodia, the achievement of political stability at the end of the 1990s encouraged the government to introduced modest programs of political and administrative decentralization. By contrast, in Indonesia the Asian Financial Crisis led to the overthrow of the authoritarian New Order regime and gave the political space to the interim government to introduce a radical “big bang” political decentralization involving the devolution of most service delivery functions and the accompanying finance to democratically elected local governments. (Mark Turner, Asian Review of Public Administration, Jan.-Dec, 2012)

DECENTRALIZATION EXPERIENCE IN THE PHILIPPINES

To have a clear perception of how decentralization operates in the Philippine politico - administrative setting, it is deemed relevant to make a brief presentation of the passage of the Local Government Code, the political character, organization structure and functional operation and fiscal administration of the local government.

Local Government Code

In 1991, a Local Government Code was enacted in the Philippines. It was by far the most radical and far-reaching policy that addressed the decades-old problem of an overcentralized politico-administrative system, where the most significant political and administrative decisions were made in Manila. The promulgation of the Code was in accordance to a provision in the 1987 Constitution that declares that “the state shall ensure the autonomy of local governments.”



The enactment of the Code was welcomed by most sectors of society. It finally transferred to the local government units the responsibility for the delivery of basic services, including appropriate personnel, assets, equipment, programs and projects.

The following are the major features of the Code:

(a) It devolves to local governments units the responsibility for the delivery of various aspects of basic services that earlier were the responsibility of the national government. These basic services include the following: health; social services; environment; telecommunications services and housing projects.

(b) The Code also provides the legal and institutional infrastructure for expanded participation of civil society in local governance. More specifically, it allocates to non-governmental organizations (NGO) and people's organizations (POs) specific seats in local special bodies. These special bodies include the local development council, the local health board, and the local school board. Because of their ability to organize and mobilize the people, one door-wide open for NGO and PO participation in governance are in the areas of promoting local accountability and answerability, specifically through the recall and people's initiative provisions.

(c) The Code increases the financial resources available to local government units by broadening their taxing powers; providing them with a specific share from the national wealth exploited in their area (e.g. Mining, fishery and forestry charges) and increasing their share from the national taxes, internal revenue allotment (IRA) from previously low at 11% to as much as 40%. The Code also increases the elbow room of local governments to generate revenues from local fees and charges.

(d) Finally, the Code lays the foundation for the development and evolution of more entrepreneurial oriented local governments. For instance, it provides the foundations for local governments to enter in build-operate-transfer (BOT) arrangements with the private sector, float bonds, obtain loans from local private institutions, etc., all within the context of encouraging them to be "more business-like" and competitive in their operations in contradistinction to "traditional" government norms and operations. (Source: Local Government in the Philippines: Book of Readings)

Local Government System in the Philippines

Local government may be defined as a political subdivision of the state endowed with authority to manage local affairs and vested with a political power to tax. The Philippines is a unitary state consisting of 80 provinces, 1,492 municipalities, 142 cities and 42,027 barangays as political subdivisions. The first tier in the local government hierarchy or at the subnational level is the province; at the next lower level are the municipality and the city, and the lowest tier is represented by the barangay or village which directly interacts with the grassroots- people in the community. A province, city or municipal government is structured somewhat like the national government in that: it has a local legislative branch, the Local Council, whose members are directly elected by the electorate in the province, city, or municipality, as



the case may be, and which is responsible for the above-stated passage of ordinances and resolutions; and, it has the local executive, represented by the provincial governor, city or municipal mayor, as the case may be, who is also directly elected by the voting population of the locality and who is responsible for executing local legislation and administering public services at the local level. The barangay or village is the smallest local government unit and is headed by the village chief who is elected with the village councilors. The Village chief enforces all laws and ordinances applicable to his or her constituencies. Village are also public corporations and therefore can be sue and be sued in court, enter into contracts, acquire and hold all kinds of property, and exercise such power or perform such acts as provided by law.

Sources of Income and Revenue

Local governments have common sources of revenue and income as well as respective revenue raising powers. These are empowered to derive income and revenue from: local taxation; rentals and charges for the use of public property and resources within local jurisdictions; earnings from local public enterprises and utilities; permits and licenses issued for establishments and operation within local boundaries; charges and fees for local government services and activities. They are also entitled to: stipulated shares from internal revenue collections or collections of national taxes and shares from the proceeds of the utilization, exploitation, and development of the national wealth (natural resources, mines, and mineral within their jurisdictional areas..

Structure of Local Governments in the Philippines

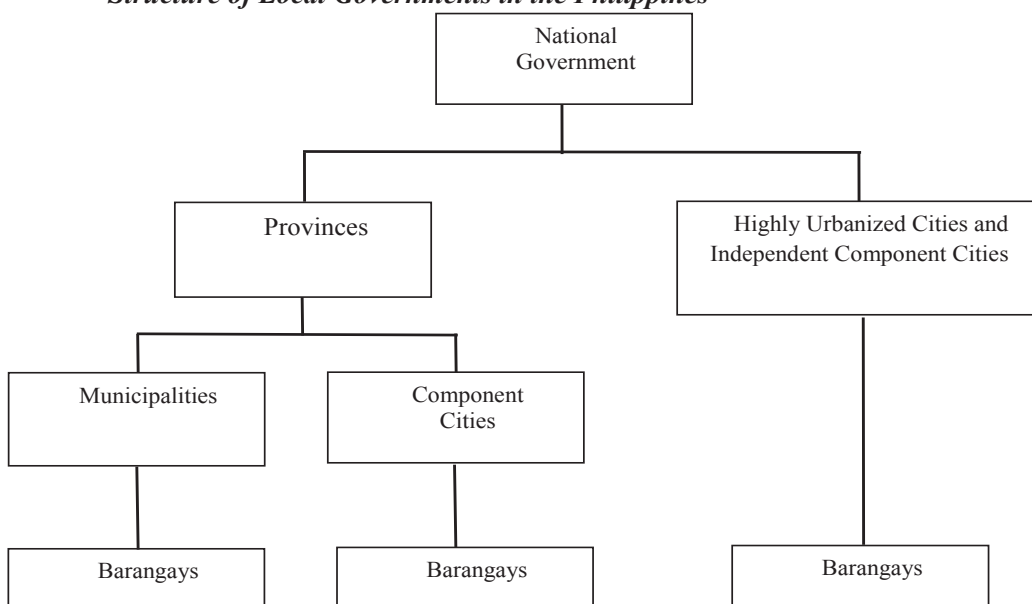




Figure 1 Map of ASEAN Countries

source:http://i395.photobucket.com/albums/pp40/ssa_admin/FASA/south_east_asia_maprevised.jpg

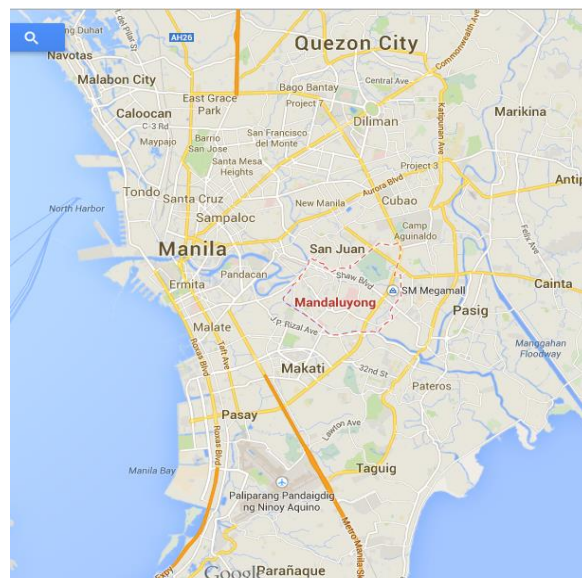


Figure 2 Map of National Capital Region/ Source; Google Maps



Local Governance in Mandaluyong City: An Overview

Historical Account and the Present Political Context

There are different stories on the origin of the ancient name “Mandaluyong”. One claimed that the Spaniards named the place Mandaluyong based on the report of what a navigator named Acapulco saw that the rolling hills were frequently lashed at by daluyong (“big waves from the sea”). This seems to give credence to traditional stories before the coming of the Spaniards that giant waves from the sea lashed at the adjoining hills of the vast lowland, referred to as “Salpukan ng Alon”. Father Felix dela Huerta, observed that the rolling topography of this land resembled giant waves of the sea. Hence, natives replying to the question of strangers as to what the place was called, used to answer Mandaluyong, later hispanized by Spanish writers into Mandaluyong by affixing the “n” to the first syllable.

In the 1800, Mandaluyong was first known as a barrio of Sta. Ana de Sapa which was part of the District of Paco, Province of Tondo. Named San Felipe Neri by the Spaniards in honor of the Patron Saint of Rome, it was separated civilly from Santa Ana de Sapa in 1841.

During the American regime in 1900’s San Felipe Neri was raised to a first class municipality with five (5) barrios, namely, Poblacion, Barangka, Hagdang Bato, Namayan and Hulo. Under Presidential Act No. 942, it was consolidated with the municipality of San Juan del Monte and became the seat of government. For several months in 1904, San Felipe Neri became the capital of the province of Rizal. San Felipe Neri was separated from San Juan and became an independent municipality on March 27, 1907. It was renamed the Municipality of Mandaluyong by virtue of House Bill No.3836 which was authored and sponsored by Assemblyman Pedro Magsalin, then the Representatives of the District of Rizal.

During World War II, Mandaluyong lost many of her people, among them were Catholic priests and civilians. Destruction was felt all over, but with the timely arrival of the American Liberation Forces on February 9, 1945, the municipality was saved from further damages. That day became a red calendar day for Mandaluyong marking its liberation from Japanese imperial forces by the Americans.

In the 60’s, Mandaluyong became a component municipality of Metropolitan Manila. Together with other component cities and municipalities, it has undergone significant physical and economic transformation. From a forestal town to a progressive municipality. Mandaluyong is now a highly urbanized city known to host most of the country’s best companies and corporations, shopping malls and hotels which are certainly world class in status.

Mandaluyong and the municipality of San Juan used to be represented in Congress by a single Congressman. As it entered a cityhood in 1994, Mandaluyong became a lone district with its own Representatives in Congress.

Mandaluyong has come a long way from being a forested rolling hill to a bustling city of vibrant economic activities. In 2003, Mandaluyong was named the new tiger city of Metro Manila, among other accomplishments.



Demographics

Mandaluyong today is composed of 27 barangays divided into two potical districts mainly by Boni Avenue and G. Aglipay Street. The City has a total population of 334, 188 in 2011 with a total of 71,301 households.

Decentralization and Economic Growth

On the facet of development, despite its size, Mandaluyong recorded for he whole year period of 2013, the city generate from the Business sector alone a record breaking income of P/ 1,302,362,831.48 Billion (US\$29,122,603.57 Million dollars)

Compared to business income of 2011 which was only 955,885,082.91(US \$21,374,890.05) and 1,131,590,302.48 (US \$ 25,303,897.64) of 2012, the difference of PHP 346,477,748.57 (US \$7,747,713.52) from the 2011 benchmark represents 36% increase and 18% increase if compared with the 2012 business income.

It can be concluded that contributory to the increase is the fact that there had been 2,910 new business enterprises that established in the City for 2013 alone and a total of 8,049 Registrants since 2011. This provides us a clearer picture of the confidence of the business sector in the general potential of Mandaluyong City when it comes to trade and commerce.

Business Tax Collection for January 2014 alone

For the month of January alone sonce 2011, we can observe a steady rise in the collection of the Business permits and Licensing Office. From PHP 512,739,811.16 (US \$11,465,559.28) of January of 2012 to PHP 584,614,122.68 (US \$13,072,766.61) of 2013, the city was able to collect this January alone some PHP 670,278,309.50 (US \$ 14,988,334.29) or an increase of 14.65% increase from last year.

This maybe derived from the fact that the declaration of Gross income of companies and the number of new business reistrants in the city continuously grow through the years,proving that business is thriving in Mandaluyong.

Total Collection from the Business Sector for January of 2011-2014

2011	2012	2013	2014
January 1-31	January 1-31	January 1-31	January 1-31
420,162,218.00	512,739,811.16	584,614,122.68	670,278,309.50
US\$ 9,395,398.43	US\$ 11,465,559.28	US\$ 13,072,766.61	US\$ 14,988,334.2



Business Awards and Citations

Most Business Friendly City in the Philippines- Because of the untiring pursuit of excellence, Mandaluyong City was named and awarded as the Philippines' Most Business Friendly City for 2013 (Highly Urbanized City Category), awarded by the Philippine Chamber of Commerce and Industry (PCCI), a respectable group of businessmen in the country

Ranked 2nd Best City in Metro Manila based on the City's Performance on Locally Generated income published in The Philippine Star on April 6, 2013 by the Bureau of Local Government Finance- Department of Finance. Mandaluyong City was recognized because of its ability and competence in Creating Own Revenues.

Realty Taxes

Business is not the only driving force that enriches the local treasury, there is also the increasing collection from the Realty Taxes.

From the 2011 benchmark collection, there was only PHP 813,000,000 (US 18,179,785.33). In 2012 the realty taxes collection had increased PHP 878,257,074.73 (US 19,639,022.24)

Annual Collection Performance on Realty Taxes (2011-2013)

Total Collection 2011	Total Collection 2012	Total Collection 2014
PHP 813,000,000.00	PHP 878,257,074.73	PHP 917,497,754.05
(US\$ 18,179,785.33)	(US\$ 19,639,02.24)	(US\$ 20,516,497.18)

Despite the significant decrease in the Internal Revenue Allotment for Cities and the continue to rise. The city of Mandaluyong continue to rise. The total revenues in 2011 was PHP 2,280,320,776.87 (US \$50,991,072.82). In 2012 the city was able to generate some PHP 2,432,167,332.69 (US \$54,386,568.26) The City's revenues for 2013 is PHP 2,704,049,773.67 (US\$ 60,466,229.29).

Decentralization and Environmental Protection

Although Mandaluyong City has been doing well in the business front, they believe that sustainable development can occur if they are focused on addressing concern for the environment. The City Government wanted Mandaluyong to be a progressive city with clear air and healthy environment leading toward a more ecologically-sound community of empowered Mandalenos through constituent-responsive leadership. The City introduced the City Green Initiatives like the promotion of pro- environmental projects like the use of electric tricycles which are zero - emission vehicles. These e-trikes are availed through the grant from the Asian



Development Bank. This ensures a more environment- friendly surrounding, protecting the health & general well-being of everyone, particularly the children. There is also an underpass solar powered LED lighting project. In the face of climate change, the City Government has taken the lead in partnership with the International Finance Corporation (IFC) to set the framework for future structures and skyscrapers in the City. Green Architectures will rise in that City that utilize only renewable resources. The project will focus on performance in the following areas of energy efficiency, water efficiency, materials and waste management, site sustainability and indoor environmental quality. There is also the creation of Green space or park development.

Decentralization and Infrastructure

(a) The City Government converted a dirty, congested public cemetery into an environment- friendly and income generating facility. The cemetery is now known as Garden of Life Park and it is a “one -stop-shop”, a project that entailed a 4-C approach- i.e. Cemetery, columbarium, crematorium, and chapel rolled into one. By transforming the cemetery into a park, the LGU also dispelled the notion that a cemetery is an eerie place. It has practically become an eco-tourism facility, with visitors coming from Laos- PDR, Korea, Australia,

(b) Mandaluyong City entered to a partnership with the private sector through Build- Operate -Transfer (BOT) mode and has now constructed a public market that has approached a world class standards.

(c) A proposed 1.5 Billion elevated Guideway Transport System project for secondary roads will soon to rise in Mandaluyong City in the likes of prime commercial districts around the world such as in Singapore and Hongkong.

Decentralization and Social Services

(a) The local government of Mandaluyong City spearheaded the conceptualization and implementation of Project Therapy, Education and Assimilation of Children with Handicap (TEACH). This is a community-based program that directly benefits youth with disabilities residing in depressed areas. By providing children special needs access to a network of free medical, rehabilitative, educational and related services, Project TEACH helps enable them to become integrated and productive members of society.

(b) Mandaluyong’s Public Employment Service Office (PESO) continues to solicit job vacancies from different private companies for job seekers of the City.

(c) From Womb to Tomb, the City Government of Mandaluyong ensures that all children are well-taken care of as early as from the time the mother gets



(d) Bringing government closer to the community. Every Saturday, services that are normally availed by the constituents at the city hall are made available at the villages. Distribution of free assistive devices, eye-glasses, vitamins & medicines and cleft palate surgery for children are regular activities in the medical/optical/dental missions.

(f) The Mandaluyong City Medical Center continues to execute its task to deliver efficient and better hospital care and services to the less privileged.

(g) Mandaluyong City invested heavily in education with the construction of school buildings, improvement of facilities, hiring of more teachers and acquisition of more books for the students.

(h) The City Government program on Land for the Landless and Home for the Homeless provided not only dwelling places but decent homes for the less privileged families.

The following are some of the lessons learned regarding the decentralized local governance in Asean Region, as drawn from the experience of Mandaluyong City

(1) Decentralization is primarily a political process, it will not be successful unless adequate provision is made to finance the devolved or deconcentrated functions.

(2) Broad participation is needed for the decentralization process to be successful. Private sector should be recognized as a critical partner in the process. Decentralization can facilitate empowerment and encourage creative local solutions.

(3) NGOs and POs can contribute much to Good Local Governance in the City. However, they should be given a proper orientation and education as to their role as partners rather than adversaries of government.

(4) Local elections in the Philippines are usually decided on the basis of personal or political party loyalties. People vote for a mayor whom they know, a member of their group or a party they like. Local elected mayors satisfy local preference.



(5) The term of office of the mayor is only three years. Once a newly elected mayor assumed office, the tendency is not to continue the good programs and projects of the past administration.

(6) Decentralization maybe accompanied by more corruption. There are opportunities for corruption at the local level.because they are subject to pressing demands from local interest group.

(7) The experience of other local government units is replete with innovations. ASEAN countries need to share their good practices and learn from each other success stories.Conferences such as this served as a venue to learn and update themselves with reform in public administration and governance

(8) It is imperative that Local Government Code in the Philippines needs a comprehensive and objective assessment. We need to evaluate all major dimensions of reforms in terms of objectives, policies, rationales and actual outcomes.

Conclusion

Local Government is a decentralized set-up requires a combination competent leadership, a shared community vision, and empowered citizenry and a prevading sense of partnership with business sector.

During the watch of Mayor Benjamin Abalos, he sparked the city's transformation from a sleepy town to a progressive city now called “ Tiger City of the Philippines”. He took full advantage of the opportunities opened up under the Local Government Code. The City Government of Mandaluyong did not try to be the best in just one area, rather he strived to be the best in all areas of local governance like in Economic Development, Environmental Protection, Infrastructure and Social Services and because of this the City reaped awards and recognitions

- Most Business Friendly City in the Philippines for 2013
- Ranked 2nd Best City in Metro Manila on 2013
- Grand Slam Winner: Green Banner Award for 3 Consecutive Years (2010-2012) for innovative Health and Nutrition Program
 - Project TEACH: Winner of Galing Pook Award 2012
 - Garden of Life: Winner of Galing Pook Award 2012
 - Best in the Philippines: Manpower Training School and Program 2013
 - CROWN Award: Excellence in Nutrition Programs Implementation 2013

It is evident that in Mandaluyong City, decentralization is working and that local autonomy has brought about creativity and innovation. Within the context of improving the structure of governance, many other ASEAN Regions have opened up their politico- administrative systems. Decentraliziion has enabled the local



government units to become more competitive by providing opportunities to participate in international markets, enabling them the opportunity to seriously “think global” yet continue to act local. And now, I can say that Mandaluyong City has adopted the international outlook and ready for ASEAN Integration.

References

- Asian Development Bank. (2005). *Governance Sound Development Management. The elements of Good Governance.* (Retrieve <http://www.adb.org/Documents/policies/Governance/gov300.asp>.)
- Asian Development Bank. (2005). **Country Governance Assessment.** Manila Philippines.
- Aziz, Abdul and Arnold, David. (1996). *Decentralised Governance in Asian Countries.* New Delhi: Sage Publications
- De Guzman, Raul and Reforma Mila. (1993). **Dentralization Towards Democratization and Development.** Discussion paper presented during the Eastern Regional Organization for Public Administration.
- Brillantes, Alex Jr. (2001). *Lessons Learned After Ten Years of Deveolution and Indictive Agenda for Policy Reforms.* **Discussion paper presented during the Technical Working Group Meeting on Local Governance and Civil Service held on 20 April 2002 at the ACCEED Center of the Asian Institute of Management, Makati on the theme.** Improving National-Local Bureaucracy for Effective Public Service.
- _____. (2002). *Decentralization and Devolution in the Philippines: a Experiences and Lessons Learned After a Decade.* **Discussion paper presented at the International Conference on te New Developments in Local Democracy in Asia : held at the Hoam Convention Center, Seoul National University.** Seoul, Korea, April 7 to 9.
- _____. (1987). *Decentralization in the Philippines.* **Philippine Journal of the Public Administration.** vol. 31 (2). Quezon City: UP National College of Public Administration.
- Kim, Pan Suk. (2009). **Public Administration and Public Governance in ASEAN Member Countries and Korea.** Daeyoung Moonhwasa Publishing Company.
- Legaspi, Perla E. (2001). **The Changing Role of the Local Governments Under a Decentralized State: Some Cases in Philippine Local Governance.** National. U.P., College of Public Administration and Governance.
- Local Government Academy. (2001). **Kaban Galing The Philippine Case Bank on Innovations and Exemplary Practices in Local Governance,** Vol. 1. Manila
- Noledo, Jose. (1996). **The 1991 Local Government Code with Basic Features.**
- Padilla, Perfecto, L. (1990). **Need for a Truly, Meaningful, More Substantive Decentralization and Local Autonomy.** Quezon City: University of the Philippines.
- Ricote, Eleazar E. (2008). *Philippine Public Administration as a Field of Study Enduring and Emerging Areas, Challenges and Prospects.* **Philippine Journal of Public Administration,** 52 (2-4)
- Tabunda, Manuel & Galang, Mario. (1992). **A Guide to the Local Government Code of 1991.** Manila: Mary Jo Publisher.



Tapales, Proserpina & Cuaresma, Jocelyn. (1998). **Local Government in the Philippines: A Book of Readings**. Quezon City: U.P. Mandaluyong City

- 2014 History of Mandaluyong, Office of Cultural Affairs
- 2014 State of the City Address of Mayor Benjamin C. Abalos Jr.
- 2014 *Working in Partnership with the International Finance Corporation (IFC) Working on Green Building Initiative*, City Planning and Development Office



Anti-Corruption and Governance Challenges in Southeast ASIA: Toward the ASEAN Political-Security Community Agenda*

Mohammad Nuh**
Nopparathapol Sriboonark***

Abstract

Governance and corruption are closely interlinked. There is a reciprocal relationship between corruption and governance. The World Bank underlines that corruption undermines good governance, and bad governance produces corruption. Corruption and governance issues have become a serious concern in Southeast Asia countries. Conditions of such massive corruption in some countries in ASEAN make the issue of corruption in this region always wrapped around the development process which is carried out. The Corruption Perception Index (CPI) score in most of the ASEAN member countries are relatively poor, except Singapore and Brunei. Corruption has become viral in every country that can influences bad governance system and human development index is not good. This paper outlines the issues of corruption and governance as a working agenda of ASEAN towards APSC 2015. It is important to have strategic steps in fighting corruption and achieving good governance that must be taken by each ASEAN member by imitating on best strategies undertaken by neighboring countries. The roles of ASEAN as a cooperation organization in the ASEAN region should be able to be a bridge to the creation of the ASEAN region free from corruption through promote strengthening of anti-corruption institution.

Keywords: Corruption/ Good Governance/ ASEAN

Introduction

Corruption and governance issues have become a serious concern in many countries globally, not an exception the countries in Southeast Asia. Both are like two different sides of a coin but in one single piece which influences each other. Corruption as a form of action that takes advantages of public power for group or private gain is judged to be a threat to the development and establishment of good governance. Instead, poor governance management will likely enrich corruption practices. This is consistent with the statement from World Bank that governance and corruption are closely interlinked. Corruption undermines good governance, and bad governance produces corruption. (<http://web.worldbank.org>). Therefore, scientists believe that only by revising the process of governance or only by creating good governance, the practice of corruption by itself would be unfettered.

* Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community" held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Bilnd Peer Reviewers of this Journal.

** Ph.D. Candidate, Lecture, Administrative Science, Brawijaya University, Indonesia

*** Asst. Prof. Ph.D., Political Science and Law, Burapha University, Thailand



In the literature of security and contemporary strategy study, discussion on corruption relates to transnational crime issue. According to United Nation in its Convention Against Transnational Organized Crime (2000) that transnational crime is defined involve any criminal activity that is conducted in more than one state, planned in one state but perpetrated in another, or committed in one state where there are spillover effects into neighbouring jurisdictions. Corruption belongs to transnational crime because in some certain cases it engages two or more countries, especially when corruptors escape and keep their money resulted from corruption in other countries (Collins: 2007; Hoadley and Ruland: 2006). As a transnational crime, corruption has become an international issue and turned into threat for every nation. Corruption can disturb the stability of governance process of a nation, might aggravate the democracy process, and threatens the fulfillment of citizens' welfare.

Although the UN convention has stated that corruption is a world problem that classified into the category of transnational crime, but it is only related to the handling of corruption and has not touched the root of the problem of corruption as one of mental processes and human being. The process of awareness rising about the abuse of authority as something related to corruption must always be campaigned through the institutionalization of moral values and good governance. In connection with efforts to combat corruption involving the relationship between the state and its efforts to realize the values of good governance in Southeast Asia, ASEAN leaders agreed to the establishment of the ASEAN Political Security Community 2015 at the 19th ASEAN meeting called "Bali Concord II" that one of the agendas is to "promote good governance" and "Prevent and combating corruption".

Within the context, this paper outlines the issues of corruption and governance as a working agenda of ASEAN towards APSC 2015. What values are already developed and agreed with in ASEAN as a pillar to prevent corruption? What are the challenges faced by ASEAN and its role as an organization of cooperation among the countries in Southeast Asia to achieve good governance and combating corruption in order to realize a common goal, namely the establishment of ASEAN "prosperous and peaceful community of South-East Asian Nations"? Those questions are the focuses of this paper which are divided into three major sections; the first describes the situation of corruption and governance in ASEAN member countries. The second describes success stories and failures of some countries in ASEAN in creating good governance and preventing corruption. The third describes the ASEAN Political Security Community Blueprint as the main pillars of achieving good governance and preventing corruption as well as explaining the role of ASEAN as an organization of cooperation among countries in Southeast Asia in creating regional security from the crime of transnational crime, especially corruption.

Corruption Situation in Southeast Asia: Trends and Causes

Although corruption is not a new phenomenon but so far it has been a disease that spreads in government activities in developing countries and is an organized crime that could be a threat as well to national security of a nation. Corruption can be a hindering figure and causes failure of the development process. A lot of losses to the



state, the failure of the poverty eradication, the inequality of development and governance processes disruption are caused by the rampant corruption in a country. Corruption has become a virus that spreads in people's lives and thrives in a nation that has government bad management immunity. Corruption can be easily found in every governance transaction if the management system does not run on the principles of good governance. It is as asserted by Gould and Amaro-Reyes (1983) that there are several reasons for the spread of corruption, primary among them being government's monopoly of economic activities in developing countries with conditions of political "softness", widespread poverty, socio-economic inequalities, and ambivalence towards the legitimacy of government and its organisations and systemic maladministration.

Corruption in most of the ASEAN member countries is quite alarming. Corruption occurs at every level of government, both nationally and at the local level and not infrequently happens in the private sector. Decentralization policies that have been implemented in many developing countries that are not supported by the management of good governance at the local level are supposed to be the cause of many cases of corruption at the local level. According to Bardhan, 1997; Bardhan and Mookherjee, 2000; Wildmalm, 2008; Gong, 2006 whose have contrary opinion suggestion that the absolutely authority and power of local government to manage all of the development process, including decision-making authority or discretion has providing opportunities to abuse of authority and corruption.

Table 1. Corruption Cases handled by NACC and KPK

Country	2004	2005	2006	2007	2008	Total Received
Thailand	7,994	8,723	11,573	11,407	8,604	48,301
Indonesia	2,281	7,361	6,939	6,510	8,697	31,788

Source: Annual report from KPK dan Krongkaew:2009

Corruption practices are not likely to shrink even increasing although the policies and anti-corruption program have been carried out in various forms of activities and through the establishment of anti-corruption institutions. As an example, according to a report from the National Anti-Corruption Commission of Thailand, it was noted that within the period of 2004-2008 the corruption cases have increased. The same situation also happened in Indonesia, although the government has issued a number of policies to tackle corruption and has established the Corruption Eradication Commission (KPK) but in fact cases of corruption tend to increase (see table 1). Cases of bribery in Malaysia, for example, are one of the most prominent cases of corruption in the country. The survey results of one of international agencies said that: "Malaysia in the survey case of bribery in business or Bribe Payers Survey '2012' ". Malaysia obtained the worst results in the Bribe Payers Survey 2012 held by Transparency International anti-corruption organization. In the survey, over 3,000 executives from 30 countries were asked whether they had failed to gain a contract last year for bribing competitors. As many as 50% of respondents in Malaysia said 'yes'. The survey result shows the behavior of private companies in Malaysia which indicates that cases of bribery in the public sector become systemic and institutionalized "(Purnomo, 2012).



The existence of bribery cases among Malaysian government by civil society and the private sector is also justified by the Deputy Minister in the Ministry of Prime Minister Datuk Liew Vui Keong. In a statement explaining that:

"At least 5,983 government workers in Malaysia were snared by law enforcement officials on corruption charges in the period of 2005-2011. According to him, out of the total number, 816 workers were taken to court and 324 of them were found guilty and 69 were released and 298 were found not guilty. A total of 20 cases were congealed and 105 other cases were in the judicial process" (Editorial, 2012)

Conditions of such massive corruption in some countries in ASEAN make the issue of corruption in this region always wrapped around the development process which is carried out.

Based on a survey of International Transparency Institute on Corruption Perception Index (CPI), information is obtained that the CPI score in most of the ASEAN member countries are relatively poor, except Singapore and Brunei. For example, in 2012 the CPI of the two countries reached scores above 5, namely Singapore (8.7) and Brunei (5.5). It is known that Transparency International is an international NGO that one of the programs is to conduct a survey measuring the Corruption Perception Index (CPI) on the level of public sector corruption based on the opinions of experts in various countries. Score range of the countries entered the CPI survey coverage are from 0 (highly corrupt) to 10 (highly clean).

In addition to present the CPI score, the survey conducted by Transparency International also shows the ranking of each state compared to others. Table 2 shows the CPI ranking position of each ASEAN member country that in the last five-year period until the year of 2012 there were only four states which CPI-rank were under level 100, namely Singapore, Brunei, Malaysia, and Thailand. The survey results conducted by Transparency International institutions showed that there is a considerable gap among ASEAN member countries. This condition becomes a major issue for the creation of ASEAN as a respected region and having an important role in the global community as stated in the 19th ASEAN Summit theme in Bali (the 19th ASEAN Summit Theme), namely "ASEAN Community in a Global Community of Nations".

Table 2. Corruption Perception Index

Country	2008		2009		2010		2011		2012	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Singapore	4	9,2	3	9,2	1	9,3	5	9,2	5	8,7
Brunei	-	-	39	5,5	38	5,5	44	5,2	46	5,5
Malaysia	47	5,1	56	4,5	56	4,4	60	4,3	54	4,9
Thailand	80	3,5	84	3,4	78	3,5	80	3,4	88	3,7
Vietnam	121	2,7	120	2,7	116	2,7	112	2,9	123	3,1
Indonesia	126	2,6	111	2,8	110	2,8	100	3	118	3,2



Philippines	141	2,3	139	2,4	134	2,4	129	2,6	108	3,4
Laos	151	2	158	2	154	1,4	154	2,2	160	2,1
Cambodia	166	1,8	158	2	154	2,1	164	2,1	157	2,2
Myanmar	178	1,3	178	1,4	180	1,4	180	1,5	172	1,5

Source: Transparency International

Conditions such massive corruption mentioned above are not excessively stated that corruption in the ASEAN region, except in Singapore, is in appalling conditions and may jeopardize the realization of welfare and disrupt the overall development process, including the process of democracy. Kofi A. Annan, a former UN secretary, has signaled about the dangers of corruption, particularly in developing countries by stating as follows: “Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish. This evil phenomenon is found in all countries—big and small, rich and poor—but it is in the developing world that its effects are most destructive. Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a Government’s ability to provide basic services, feeding inequality and injustice and discouraging foreign aid and investment. Corruption is a key element in economic underperformance and a major obstacle to poverty alleviation and development” (UNCAC, 2004).

Table 3. Human Development Index in Asian Countries

Country	2010		2011		2013	
Singapore	0.826	27	0.866	26	0.895	18
Brunei	0.804	37	0.838	33	0.855	30
malaysia	0.744	57	0.761	61	0.769	64
Thailand	0.654	92	0.682	103	0.690	103
Philippine	0.638	97	0.644	112	0.654	114
Indonesia	0.600	103	0.617	124	0.629	121
Vietnam	0.566	113	0.593	128	0.617	127
Timor Leste	0.502	120	0.495	147	0.576	134
Cambodia	0.494	124	0.523	139	0.543	138
Laos	0.497	122	0.524	138	0.543	138
Myanmar	0.451	132	0.483	149	0.498	149
Asia Tenggara	0.516	-	0.548	-	0.558	-
world	0.624	-	0.682	-	0.694	-

Sumber: UNDP, HDI 2010,2011, dan 2013

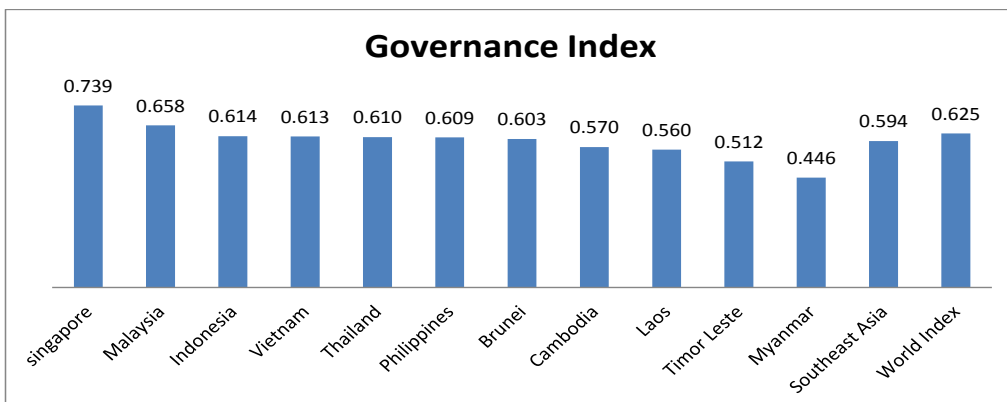


The table 3 insist that corruption significantly impact the delays in the development process. Average human development index in Southeast Asia is still below than the world index. The table is a reflection that human development programs in most of Southeast Asia Countries have not been running optimally. The countries have been in low of HDI tend to high position in CPI. There are same pattern between the Corruption perception Index and Human Development Index which have three country, such as Singapore, Brunei, and Malaysia as highly rank in HDI and CPI.

Effort to Combating Corruption and promote Good Governance: Reflecting on the success story of several countries in ASEAN.

In addition to be a threat to the continuity of the process of development in the ASEAN region, corruption has become viral in every country that can influence bad governance system. The graph above shows that there is a positive relationship between the levels of corruption of a country that has been discussed previously and the levels of good governance achieved. Singapore (see graph below) is a country that can be the reference as an example of succeeds in running good governance systems and minimizing corruption in the country. How anti-corruption strategy and promote good governance in Singapore will be discussed in this section.

Various efforts and strategy of anti-corruption have been carried out by each country in Southeast Asia, whether in the form of policies and laws or the formation of institutions that deal with corruption cases. However, not all countries of ASEAN members are able to maintain the image of good governance management as well as generating effective prevention strategies and corruption eradication that is proven to the low CPI. This section describes the efforts made by ASEAN member countries in combating corruption and the outcomes resulting to improve governance, especially corruption, namely Singapore, Brunei, and Malaysia which CPI scores are higher than five. Not all experiences from Southeast Asian countries in combating corruption are described in this section, but is expected to provide a successful example that can be followed by each country.



Source: Adopted from Francois, 2009 (<http://www.world-governance.org>.)



Singapore through the Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) which was formed in 1952 is a success story in the fight against corruption. A strategy adopted in Singapore in combating corruption is referred as pillar of anti-corruption strategy which has four main focuses: Effective Anti-Corruption Agency; Effective Acts (or laws); Effective Adjudication, and Efficient Administration. Where the four pillars above is based on the "strong political will against corruption". High political commitment of the government in combating corruption is a major factor and the most important of Singapore's success in combating corruption. Furthermore, this country recognizes the importance of forming an anti-corruption agency which is independent, has adequate authority and high integrity. Existence of distinct and clear legislation about corruption also determines the effectiveness of anti-corruption agencies and the punishment sentenced to the perpetrators of corruption. Then an efficient public administration is the outcomes of effective anti-corruption institutions, laws, and corruption sanction.

Malaysian government applied three anti-corruption strategies, as outlined in the three-point strategies, namely: Strengthening / consolidation strategies; prevention and promotion strategies; and enforcement strategies. Among the interesting strategies that are applied by this country is the imposition of 'reverse authentication system'. Simply put, that is to say, a state official, who is indicated to corruption with wealth is not worth the possibility of income from office, can be asked to prove where the wealth was obtained, and asked to prove that he did not commit corruption. If a petty official or a soldier seen to have a place to stay (home) or a fancy luxury vehicle, the Rasywah Prevention Agency may request him to prove that he is not corrupting. This step is quite effective. Officials in this country are very careful, though definitely not all are clean of corruption.

How about Thailand and Indonesia? Looking at the situation of corruption eradication in Indonesia today can be said to show no clear direction compared with Thailand. Indonesia despite having the Corruption Eradication Commission (KPK) is relatively more independent than the same institution belongs to Thailand (especially in terms of funding), the NCCC has changed into the National Anti-Corruption Commission (NACC) but the power of the Corruption Eradication Commission in Indonesia must face the major wall of political forces entrenched in any case of corruption in Indonesia. For example, corruption related to the Century Bank case allegedly involving the state officials is not successfully penetrated by the KPK. Political factors are often an obstacle to the eradication of corruption in Indonesia. Different from some cases of corruption in Thailand, such as the case of Mosquito eradication chemical project and the case of Medicine and medical equipment purchasing are able to ensnare the public health deputy minister and other officials. Although the anti-corruption movement from below continues to grow in both countries but such efforts must also deal with the tyranny of power. The role of non-governmental organizations or civil society, including the mass media are high in both countries in guarding the eradication of corruption in both countries but the results have not been encouraging because it must deal with greater force. According to Charas Swanmala (Professor at Chulalongkorn University) that *"the majority of civic organizations choose a proactive approach in fighting the corruption, such as through"*



civic education, monitoring, and information dissemination. Only some of them take aggressive role as corruption watchdogs, revealing incidents, and pushing state institutions to take action against corruption...Civic organization in Thailand are often seen as anti-state or anti-organization power players. They must take extraordinary efforts to fight corruption. At the same time both state agents and criminals threaten them”.

Although there are still some obstacles in the fight against corruption, but the Government of Thailand is considered capable of putting governance system for a prohibitive factor in corruption practices. This is consistent with the assessment of the World Bank that Thailand has been good at putting in place systems that help identify symptoms of corruption and reduce the opportunities for corrupt practices. Public services processes like passport issuance, ID cards, and driver licenses, have been streamlined. Many of these processes are now online and are constantly being evaluated using a system of key performance indicators. An example is the e-Revenue system which was implemented by Thai authorities to reduce interactions between taxpayers and tax collectors and the risk of any money changing hands in the process. Similarly, e-Auction systems were put in place to reduce collusion in public procurement. (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:23121428~menuPK:384461~pagePK:64020865~piPK:149114~theSitePK:384455,00.html>).

ASEAN Political-Security Community (APSC) Blueprint: As Pillars of Combating Corruption and Promoting Good Governance

ASEAN as a cooperation organization among countries in Southeast Asia established in 1967 has a strategic role in unifying common interest for the realization of peace and prosperity. At a conference in Kuala Lumpur in 1997 jointly agreed by each member state leaders that it is needed to achieve ASEAN Vision in 2020, which is “a concern of Southeast Asian nations, outward looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring society”.

APSC Blueprint is a guideline to realize the ASEAN Vision in the fields of politics and security. APSC Blueprint also provides a roadmap and timetable for the establishment of APSC 2015. The purpose of this APSC is to ensure every member of ASEAN lives in a safe condition from one another, in a democratic and harmonious environment, including safe from acts of corruption as organized crime. APSC promotes political development in democratic principles, law enforcement and good governance and protection of human rights. The characteristics of APSC is built by three pillars, namely “a concern of Southeast Asian nations, outward looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring society”.



To concretise the ASEAN Vision 2020, the ASEAN Heads of States/Governments adopted the Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II) in 2003, which establishes an ASEAN Community by 2020. The ASEAN Community consists of three pillars, namely the ASEAN Political-Security Community (APSC), the ASEAN Economic Community (AEC) and the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC)

The ASEAN Political Security Community Blue Print adopted by the 14th ASEAN Summit in 2009 specified 3 key areas where the APSC is to be built on: (i) a rules based community with shared values and norms; (ii) a cohesive, peaceful and resilient region with shared responsibility for comprehensive security; (iii) a dynamic and outward looking region.

The APSC shall promote political development in adherence to the principles of democracy, the rule of law and good governance, respect for and promotion, and protection of human rights and fundamental freedoms as inscribed in the ASEAN Charter.

The ASEAN Political-Security Community envisages the following three key characteristics
(<http://www.aseansec.org/22337.pdf>).

a). A Rules-based Community of shared values and norms;

Efforts are underway in laying the groundwork for an institutional framework to facilitate free flow of information based on each country's national laws and regulations; preventing and combating corruption; and cooperation to strengthen the rule of law, judiciary system and legal infrastructure, and good governance. Moreover, in order to promote and protect human rights and fundamental freedoms, the ASEAN Charter stipulates the establishment of an ASEAN human rights body.

b). A Cohesive, Peaceful, Stable and Resilient Region with shared responsibility for comprehensive security; in building a cohesive, peaceful and resilient Political Security Community, ASEAN subscribes to the principle of comprehensive security, which goes beyond the requirements of traditional security but also takes into account non-traditional aspects vital to regional and national resilience, such as the economic, socio- cultural, and environmental dimensions of development. ASEAN is also committed to conflict prevention/ confidence building measures, preventive diplomacy, and post-conflict peace building.

c). A dynamic and Outward-looking Region in an increasingly integrated and interdependent world.

ASEAN fosters and maintains friendly and mutually beneficial relations with external parties to ensure that the peoples and Member States of ASEAN live in peace with the world at large in a just, democratic and harmonious environment. ASEAN remains outward-looking and plays a pivotal role in the regional and international for a to advance ASEAN's common interests. Through its external relations, ASEAN will



exercise and maintain its centrality and proactive role as the primary driving force in an open, transparent and inclusive regional architecture to support the establishment of the ASEAN Community by 2015.

Each of these pillars becomes an integrated unit that is implemented using a comprehensive approach that includes political, economical, socio-cultural, and environmental dimensions of development. Some action formulas to achieve these pillars, especially in order to promote good governance and combating and preventing corruption are as follows:

Promote Good Governance (1.4.)

I. Conduct analytical and technical studies to establish baselines, benchmarks, and best practices in various aspects of governance in the region;

II. Promote sharing of experiences and best practices through workshops and seminars on leadership concepts and principles with emphasis on good governance, and on developing norms on good governance;

III. Conduct a study by 2009 on partnership between public and private sectors and academia in creating a conducive climate for good governance to provide concrete recommendations to appropriate ASEAN sectoral bodies;

IV. And Promote dialogue and partnership among governments, private sectors and other relevant organisations to foster and enable new ideas, concepts and methods with a view to enhance transparency, accountability, participatory and effective governance

Prevent and Combat Corruption (A. 1.7.)

I. Identify relevant mechanisms to carry out cooperation activities in preventing and combating corruption and strengthen links and cooperation between the relevant agencies;

II. Encourage all ASEAN Member States to sign the Memorandum of Understanding (MoU) on Cooperation for Preventing and Combating Corruption signed on 15 December 2004;

III. Promote ASEAN cooperation to prevent and combat corruption, bearing in mind the above MoU, and other relevant ASEAN instruments such as the Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (MLAT);

IV. Encourage ASEAN Member States who are signatories to the United Nations Convention against Corruption to ratify the said Convention;

V. and Promote the sharing of best practices, exchange views and analyse issues related to values, ethics and integrity through appropriate avenues and fora and taking into account inputs from various seminars such as the ASEAN Integrity Dialogue.



Conclusion

There is a reciprocal relationship between corruption and governance. There is a proportional relationship between the levels of corruption and the level of good governance of a country where a country with a high level of corruption, the condition of good governance is low. On the other side, a country that is able to create good governance, the level of corruption in the country will be smaller. The relationship between them can be seen in cases in the ASEAN countries which Singapore as a country that is able to maintain stability in running the country good governance so the level of corruption in the country is relatively small. Otherwise, the case of Myanmar that the level of corruption is high then the governance index is low.

These conditions make the process of development among ASEAN member countries occur inequality. The development process in the countries that are still facing the problem of corruption experiences barriers. The issue of poverty, the welfare of its citizens and economic growth will progress insignificantly or at a certain level stagnation occurs. Therefore it is important to have strategic steps in fighting corruption and achieving good governance that must be taken by each ASEAN member by imitating on best strategies undertaken by neighboring countries, such as Singapore.

On the other hand, ASEAN as a cooperation organization in the ASEAN region should be able to be a bridge to the creation of the ASEAN region free from corruption. Efforts to realize the two APSC pillars 2015, which promotes good governance and Preventing and Combating corruption should be conducted through concrete actions. APSC Blueprint is expected to be pillars to eradicate corruption and promote good governance for the realization of the ASEAN Community 2015.

Reference

- Baylist, John., and Others (ed.). **Strategy in Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies**. Oxford University Press. New York.
- Bardhan, Pranab. (1997). *Corruption and developmen: A Review issues*. **Journal of economic Literature**. Vol. XXXV (September 1997), 1320-1346.
- Bardhan, P. & Mookherjee, D. (2000). Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*. 90 (2). 135-39.
- Collins, Alan. (2007). **Contemporary Security Studies**. Oxford University Press. New York.
- Corruption Eradication Commission of Republic Indonesia (<http://www.kpk.go.id>)
- Gong, Ting. (2006). Corruption and Local Governance: the double identity of Chinese Local Government in Market Reform. *The Pacific review*. Vol. 19. No. 1 (March 2006). 85-102.
- Gould, David J. , Reyes, Amaro & A., Jose. (1983). **The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries**. World Bank Staff Working Paper (Number 580). Management and Development Series Number 7. The World bank. Washington D.C.



- Hoadley, Stephen & Ruland, Jurgen. (2006). **Asian Security Reassessed**. Singapore Institute of Southeast Asian Studies.
- Krongkaew, Medhi. (2009). *Cooperation and Competition among Anti-Corruption Authorities in Thailand*. **Paper presented at the Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policy**, organized by the National Anti-Corruption Commission of Thailand, and World Bank, in Bangkok, 5-6 June 2009
- National Anti-Corruption Commission
(NACC)(http://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=938)
- Widmalm, Sten. (2008). *Decentralisation, Corruption and Social Capital: From India to The West*. Sage Publications India Pvt Ltd. New Delhi.
- <http://www.world-governance.org>
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:23121428~menuPK:384461~pagePK:64020865~piPK:149114~theSitePK:384455,00.html>
- [Http://web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)



ASEAN, Food Security, and Land Rights: Enlarging a Democratic Space for Public Services in the ASEAN*

Maria Faina L. Diola**

Abstract

The paper revisits and elucidates the relevance of Development Administration and its scion, Comparative Public Administration (CPA) in diagnosing organization and management implications of development problems, specifically landlessness and food security in the Southeast Asian region. Intrinsic to the CPA approach is the need for maintaining relevant connectivity among countries to extract knowledge that can more or less lead to theory. The paper presents a cursory briefing on the ASEAN and a possible multistakeholder approach in tackling the hitherto land and food security problems in the region, with the view of connecting the different perspectives by various scholars and practitioners of public administration, including academic / research alliances in the member countries, to carry out a regional engagement. The paper presents a possible regional framework of action for engaging the ASEAN as possible analytical framework in tackling development issues using the lenses of Development Administration and Comparative Public Administration

Keywords: Development Administration/ Comparative Public Administration/ Food Security/ Landlessness/ Globalization/ Postmodern Organization and Management Theory/ ASEAN/ Civil Society Organizations

Introduction

Food security is an important component of poverty reduction, especially with the new post-2015 Millennium Development Agenda of eradicating extreme poverty by 2020. According to a United Nations hunger report (FAO-UN, 2012), nearly 870 million people, or one in eight, were suffering from chronic undernourishment in 2010-2012. In its 2012 State of Food Insecurity (SOFI) report, the UN said that the vast majority of the hungry during the period 2010-2012 (870 million people), 852 million live in developing countries -- around 15 percent of their population -- while 16 million people are undernourished in developed countries.

The number of hungry people fell based on the State of Food Insecurity (SOFI) in the World Report in 2014, which posted that about 805 million people are estimated to be chronically undernourished. Despite overall progress, the UN also said that marked differences in the achievement of food security across regions persist. Latin America and the Caribbean are reported to have made the greatest overall

* Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community" held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Bilnd Peer Reviewers of this Journal.

** Assistant Professor Dr., Director of Publication Office, National College of Public Administration and Governance(NCPAG), University of the Philippines, Diliman.



progress in increasing food security with modest progress in sub-Saharan Africa and Western Asia, which have been afflicted by natural disasters and conflict.

The same UN Report (2014) also stated that “hunger reduction requires an integrated approach, and needs to include: public and private investments to raise agricultural productivity; better access to inputs, land, services, technologies and markets; measures to promote rural development; social protection for the most vulnerable, including strengthening their resilience to conflicts and natural disasters; and specific nutrition programmes, particularly to address micronutrient deficiencies in mothers and children under five.”

The theory and practice of Food and Nutrition Security (FNS) has evolved significantly during the last few decades. According to InWent’s *Achieving Food and Nutrition Security* (Klennert, ed., 2005, p. 149), small and subsistence farmers “still constitute a-- or even *the* – major vulnerable and food insecure population group in many countries.” There is need to enhance their capacity to increase agricultural and food production to mitigate problems of access, availability and stability, according to InWent. Consistent with the UN recommendation above, one of the main actions to improve the availability of food according to InWent is the improvement of access to land (i.e., among others. land and land tenure reform), the improvements of productive assets as well as targeted support for production are still the predominantly known agricultural support mechanisms. Even for food production in urban areas, one of the basic components pointed out to improve urban agriculture is to secure access to land and land use rights (p.153).

However, compounding the issue of poverty and food security is the problem of landlessness or lack of land rights among the poor in Asia. Essentially Poverty is a rural problem in Asia, According to the Rural Poverty Portal of the International Fund for Agricultural Development (2009), in the major countries in Asia, 80 to 90 per cent of poor people live in rural areas. IFAD reports that many poor rural people in Asia share a number of economic, demographic and social characteristics, the most common of which is landlessness or limited access to land. In developing countries, many of the poor are landless¹. Some do have access to land, but according to the Asian NGO Coalition (ANGOC, 2006), these “landed poor” remain poor, not just because they are deprived but because their landholdings are small. More unfortunately however, their land rights are weak and insecure.

Because of this uncertainty, the land-poor’s incentive to make long-term investments in their land or use it sustainably is undermined. Moreover, the economic value of their land is limited because they cannot transfer ownership legally. Still, the weak tenure of land for the land poor limits their political power and they become dependent on landlords for continued access to land, and their political participation is beholden to those who hold power over them.

¹ To cite some examples, in 1999, Cambodia had 20% of its rural population who were believed to be landless (Cambodia Development Review 1999 cited in IFAD, *Whose Land?* 2001) and 10% of households in survey villages held 33% of farmland (Murshid 1999 cited in IFAD, *Whose Land?* 2001). Indonesia and the Philippines had 15% and 34% of their rural population who were landless, respectively, in 1988. Although data is old, patterns of landholding revealed that in 1976-77 Indonesia had landholdings of only 3%, and the Philippines 3.2% in 1981, for the lowest 20% of the agricultural households of both countries.



The author has been involved in development issues in Asian countries such as land and food issues working with civil society organizations in the region, primarily through the Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC)². Land Watch Asia (LWA), a main partner of ANGOC, is an advocacy group among organizations working on access to land in six Asian countries, namely Bangladesh, Cambodia, India, Indonesia, Nepal and the Philippines. ANGOC spearheaded this initiative with the original intention of establishing a mechanism for CSOs working towards better land rights for the rural poor in Asia. One of the institutions examined was the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) for its policy and legal environment which can possibly influence a regional advocacy not only on land rights and issues, but also as land rights and issues would impinge on food security issues.

While the study was meant to be an action research towards a pragmatic regional advocacy program led by CSOs on land, this author thinks there is also a need for a framework or lens to study public administration and the governance of regional development issues, such as land and food issues, and a more concerted effort if regional organizations such as the ASEAN were to be sustainably engaged. In this regard, the opportunity for theory-building can be couched on the wealth of experience in the Southeast Asian region on engagements in development issues by various actors, especially civil society organizations as well as the academic sector in the region.

In Public Administration, one such framework that encompasses on the ground experiences by states or national governments in the management of development issues is Comparative Public Administration (CPA). This paper is contextualized in such significant subfield of Public Administration. The paper also discusses CPA's precursor Development Administration (DA) as an important foundation of CPA.

Objectives of the Paper

In the attempt to highlight the significance of public administration models in addressing development issues, the objectives of this paper are:

1. Within the context of land and food issues in the Southeast Asian Region, revisit Development Administration (DA) and Comparative Public Administration (CPA) in the light of finding connectivity using postmodern thinking.
2. Present a regional issue where "fresh CPA" could be applied.

² The Asian NGO Coalition (ANGOC) was established in 1979, among national NGO networks in Asia following a series of consultations leading to the World Conference for Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD). ANGOC has since engaged national governments, Intergovernmental Organizations (IGOs) and International Financial Institutions (IFIs) on the issues of greater civil society participation and the pursuit of agrarian reform, sustainable agriculture and rural development in the region. Currently, ANGOC has a membership of 21 national and regional networks of non-government organizations (NGOs) from 10 Asian countries. It also seeks to address the key issues related to sustainable agriculture, participatory governance and food sovereignty in Asia. The author was Deputy Executive Director of ANGOC in 2008-2009 and Senior Program Officer in 1991-1994.



Passing Review of Relevant Public Administration Concepts

1. Revisiting Development Administration

Before the 1960s, government agencies were preoccupied with productivity and efficiency, the values promoted in the classical Weberian bureaucratic model. As economies expanded, administrative systems had to cope with complex problems brought about by industrialization and with national development. The new concerns then shifted to the pursuit of development goals. As one scholar describes this pursuit of new development goals by the administrative machinery in the late 1970s: With the awakening issues of human rights and basic human needs, and a changing international order, development administration can and must address equity and redistributive issues with a focus on the implementation problems that these issues raise (Bryant, 1978, p. 215).

From the classical model of public administration, scholars then turned to ‘development administration’ as the newer paradigm, which basically focused on nation-building as well as socio-economic progress. Some definitions of development administration may be quoted. For instance, John Montgomery (1966) defines development administration as “carrying out planned change in the economy (in agriculture or industry, or the capital infrastructure supporting either of those), and, to a lesser extent, in the social services of the state (especially education and public health).” Moreover, Fred W. Riggs (1970) has defined development administration as “organized efforts to carry out programs or projects by those involved to serve development objectives.” For Sapru (1994), whose seminal book *on Development Administration (2nd edition)* will be cited in this section to a large extent, the primary objective of development administration is to “strengthen the administrative machinery which would bring about socio-economic development” (p. 81).

Thus, in the early 1960s, the central concern for politics among American scholars was “development for developing countries”. Back then the students of Public Administration looked at the problem of development from the lens of administration. In a study by David Stone (1965, cited by Sapru, 1994, p. 92), an observation was that “the primary obstacles to development are administrative rather than economic...Countries generally lack the administrative capability for implementing plans and programs.”

However, while development administration became a popular approach to studying public administration in the 1960s especially among American scholars, Sapru (1994, p. 96) contends that the scholars then were “more interested in building theories and coining words...but were not familiar with the culture of the developing countries in which they find themselves”. Sapru further argues that the theories employed by the development scholars then were not grounded on empirical and research insights.



Furthermore, Sapru (1994, p.97) opines that the American scholars at the time gave too much attention to administrative reform and less to political reform. He therefore exhorts political reform to precede administrative reform or for both reforms to go alongside each other, “if the goals of development are to be achieved”. Sapru adds that “how to make the administrative state accountable and responsible is the crux of the problem in developing countries” (p.97).

The above arguments point to the importance of public administration systems to respond to national development goals and bring about development, while recognizing public administration systems’ intrinsic link with political and social institutions.

The attempt towards theory-building in public administration was prominently emphasized by Robert Dahl in his essay, *The Science of Public Administration* in 1947. To quote Dahl (1947):

No science of public administration is possible unless...there is a body of comparative studies from which it may be possible to discover principles and generalities that transcend national boundaries and peculiar historical experiences.

2. Comparative Public Administration: Renewing its Relevance

Consequently, the challenge of theory-building and coming up with a science of administration independent of their peculiar national setting was taken up by the school of Comparative Public Administration (CPA) in the United States of America. Though interest on this approach to public administration has somewhat waned, it is perhaps time to revisit CPA, especially with the quagmire in development efforts societies around the globe are commonly coming to grips with, such as wanton destruction of forests and other natural resources for different types of industries, conversion of large tracts of land that were once rice lands for real estate, lack of access to education or non-functional literacy in many developing countries, hunger and malnutrition, and spread of communicable diseases such as the deadly Ebola virus in recent months. While practical solutions to such problems may be state or country-specific, it is also possible that generalizations can be made from studies on public administration aimed at generating knowledge from the diagnosis of such problems.

Foremost among the scholars identified with Comparative Public Administration has been Fred W. Riggs (1976) who defined the areas for comparison to include studies on foreign administrative systems, methodology, and the generalized or global framework for thinking about problems. In short, one of the main objectives of the school of comparative public administration is to build a theory of ‘public administration for development’ through an analysis or through propositions about administration of different nations.

In the attempt to build theories of administration for development using comparative public administration, some authors have endeavored to outline some guidelines which may be considered in designing researches. Chandler and Plano



(1982, p.11, cited by Sapru, 1994, p.101) for example summarizes five motivating concerns for Comparative Public Administration as follows: (1) the search for theory; (2) the urge for practical application; (3) the incidental contribution of the broader field of comparative politics; (4) the interest of the researchers trained in the tradition of administrative law; and (5) the comparative analysis of ongoing problems of public administration. These motivations point to the problem-orientation focus and a preference for an orientation towards pragmatism of public administration in CPA researches.

As already pointed out, traditional studies on public administration systems have been descriptive in nature. Aside from their lack of handles by which to make generalizations for theory-building, traditional studies were non-ecological in approach and had little if no analysis on the environment in which public administration systems functioned (Sapru, 1994, p.102). In adopting the ecological approach, Riggs and other scholars urge researchers to examine the interactions between an administrative system and its external environment. For Jain (1991), comparative public administration allows public administration systems to widen their horizon in order to offer relevant and practical solutions to the problems faced by mankind. Thus, an outward-orientation of public administration systems has characterized studies in this field especially as public administration systems respond to their environment and to development goals in most developing countries.

Because of problems confronting a large portion of the global population, comparative public administration as a subfield of study becomes all the more expedient. Sapru (1994, p.104, para. 1) has given us basis for this imperative as he alludes to CPA's problem-solving orientation. In his book, *Development Administration*, Sapru contends that CPA's central theme is that of "development" (1994, p.111). Since the scope of CPA is quite vast, CPA studies can span across different levels of institutions and examine relations among public administration institutions. It suggests that both national and international institutions be strengthened, "in order to forge new modalities for concerted action to improve public administration for development," to which he adds, "for this purpose, it will be quite useful to establish a network of these institutions to enable flow of information and provide opportunities for collaboration on projects" (Sapru, 1994, p.103). This is an implication of the importance of the idea of connectivity for civil society in general.

Further, as organizational networks search for solutions to common problems confronting states today, we also see the importance of these networks' management information systems (MIS) as an area of research in comparative public administration. An MIS should be part of capacity building and strengthening of organizational networks as they carry out development work. Connectivity through MIS will be very significant in studies on collaborative governance especially among countries in regional blocs such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).

The international and cross-cultural nature of comparative public administration is succinctly described by Jong S. Jun (1976, cited by Sapru, 1994, p.103) who says that, "comparative administration has been predominantly cross-



cultural or cross-national in orientation”, adding that Comparative public administration can be pursued also in a cross-institutional or case-study approach in a single country – what Riggs called ‘ideographic studies’. Comparative methods will allow us to engage in comparative studies of domestic programs or urban policies across boundaries of state and local governments.

Sapru adds that the scope of comparative public administration is international as it is concerned with problems currently confronting public administrations of different countries. In terms of scope and nature therefore, comparative public administration studies can be macro, meso or micro level in nature and can also be inter-institutional, cross-national, cross-cultural and cross-temporal.

With the advent of globalization as well as with the rise of regional blocs, the relevance of CPA studies in the analysis of country-level public administration systems and their responses to development situations cannot be overemphasized. In the Southeast Asian region alone, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has been enunciating regional integration by the year 2015. This paper attempts to re-examine the relevance of comparative public administration studies in the light of globalization, regionalization, or other phenomena beyond national boundaries. Specifically, this paper discusses the problem of landlessness and food insecurity among Southeast Asian countries and what might possibly be a public space for dialogue between and among national public administration systems, civil society groups, with the ASEAN as a regional organization represented by heads of states of member countries, plus other dialogue- member countries.

This paper offers an agenda or a framework for ASEAN and the key players in the region towards addressing such pervasive problems of landlessness and food insecurity as key poverty alleviation interventions. Public administrative structures or arrangements as well and other important dimensions of public administration at the regional level are deciphered as part of the agenda. However, in line with the prescriptions offered by comparative public administration scholars partly mentioned in this study, the nuances of such a framework for a regional action towards addressing landlessness and food insecurity and their particularistic features in specific countries will have to be studied at length, although these studies will have to be done in future researches as these are not included in this paper. Riggs (cited in Sapru, 1994, p.102) calls the latter *ideographic studies*, which attempt to focus on a single country or single agency (such as an agricultural administrative unit).

Trans-border Issues and Public Administration

1. Connectivity Implications in a Globalizing World Order

The concept of global forces impinging on the discipline of public administration has been taken up by scholars (Riggs in Garcia-Zamor and Khator, eds., 1994), some of who have attempted to globalize the theory and practice of public administration (Caiden 1991). Others envisioned a new world of public administration



in a “globalized village” (Garcia-Zamor 1992; Khator 1992, cited in Garcia-Zamor and Khator. eds., 1994). Still, other authors have implied the need to use all subfields of public administration especially development administration, not to search for new ideas to solve international problems but to fundamentally shift or adjust ways of thinking about such problems.

In the light of the New World Order, public administration academics have used different lenses to find relevance in adjusting frameworks, structures and processes of administration. The New World Order is sometimes considered a rhetorical device, which is actually not a new concept. The term was made more popular in the mid-1980s to early 1990s, especially by the frequent use of then Vice President George Bush of the term. For James Rosenau (1990, p. 419, cited by Farazmand, p.65) who gave a more vivid description of the New World Order in his book, *Turbulence in World Politics*, this new world system carries with it constant change and challenges and which for him would enjoy more stability and peace than ever before. He predicted that ideology would decay, governments would narrow in competence, people would demand more and that ‘an emergent global culture’ would be characterized by global interdependence.

Other scholars have viewed comparative public administration using a postmodern lens enunciating a critical discourse especially towards adjusting organization and management theory (Boje, Gephart, Jr., and Thatchenkery, eds., 1996). These authors provide an agenda as well as critiques on organization and management, exploring social as well as organizational changes management may encounter in an era of postmodernism. Clegg and Gray (1994, p. 307) see globalization as one of the more significant challenges for management and organization theory because of its tendency to be simultaneously a process of compression of space and time and, consequent upon this, an exacerbation of relativities between narratives of self, society, the globalizing world, and the increasingly transparent ways of being human, one to the other, that this complex of compression and relativization presents.

The roles and active participation connecting different actors in society is of high premium for postmodernist scholars who offer to rethink organization and management theories. The reduction of these different actors of society to “economies” instead of “societies” is one threat that globalization brings as implied by Clegg and Gray (1994, 301). They further cite the threat of globalization towards denigrating the value of different forms of life as cautioned by Robertson (1992, p. 27):

In an increasingly globalized world, there is a heightening of civilization, societal, ethnic, regional, and indeed, individual, self-consciousness.

Hence, Robertson offers a model that captures these different forms of life relating national societies, the world system of societies, selves, and human kind. However, Clegg and Gray propose a slight revision of this model to insert the centrality of organizations as circuits of production and consumption. The figure below depicts this slightly revised model which is relevant for organization theory.

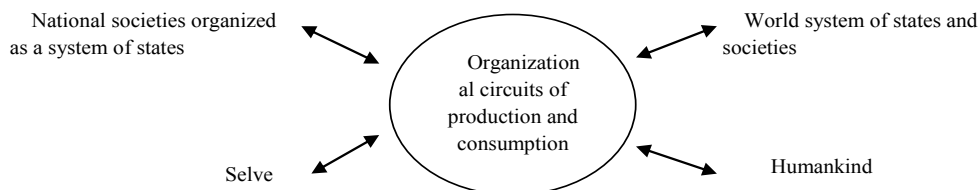


Figure1. A Proposed Revision of the Model of Globalization by Robertson
Source: Clegg and Gray, in Boje, et al., eds., 1996, p. 305

2. Towards Mobilizing Stakeholders in a Regional Alliance: A Postmodernism Approach

In particularistic and postmodern studies, the voices of different actors -- and perhaps of different forms of life -- are of paramount value. Jerry Calton and Nancy Kurland (cited in Boje, et al., 1996, p.154-177) offer a theory of stakeholder enabling, which primarily aims to give voice to an emerging postmodern praxis of organizational discourse. Their theory pursues a decentralization of organizational discourse by putting at the center multi stakeholder dialogues to replace privileged managerial monologues. Following this trajectory, this paper shall place at the center perspectives of civil society groups and other non-state actors in analyzing loopholes and weaknesses in land distribution and food security programs focusing on the ASEAN as a regional institution.

Boje et al. (1996, p.155) cite Freeman's (1984, p.25) landmark book on the stakeholder concept, which defines stakeholders as "those groups and individuals that can affect, or are affected by, the accomplishment of organizational purpose". For landlessness and food security issues, other stakeholders who might be included in the list of stakeholders are farmers groups; nongovernment organizations working on food security, land or agrarian reform, and rural development; private firms engaged in food supply, marketing and distribution; credit institutions and other financing institutions that have credit programs for farmers; and other members of the community who want to make a difference regarding the problem of land and food security.

As mentioned earlier, a postmodern theory of stakeholder enabling in organization and management studies is that of decentralizing or decentering discourses from managerial monolithic narratives to the plurality of voices that have a stake in the organization. This act of decentering is crucial as it begs to "empower 'silent voices' of marginal groups by 'deconstructing' the hidden meaning within the predominant organizational text" (Freeman & Gilbert, 1992; Rosenau, 1992, cited by Boje et al., 1996).



For such authors who subscribe to the decentering approach, the epistemology may be found in what Rorty (1989) calls “affirmative” postmodern epistemology, which is also based from the philosophy of liberal pragmatism (cited by Boje et al., 1996, p.164). These authors aim to enable a participatory process for a marginalized community’s previously silenced voices to be heard. Another author cited by Boje et al is Rosenau (1992, pp. 169-173) who reserve for postmodern authors an interpreter role for “multiple voices in local community dialogues or conversations.”

Some of the metaphors drawn from the feminist “ethic of care” and “connected knowing” from theories of Gilligan (1982, 1988) and Belenky, Clinchy, Goldberger, and Tarule (1986) are recommended by Wicks, Gilbert, and Freeman (1994 in Boje et al., 1996), and we cite two of such methaphors:

Metaphors of conflict and competition are replaced with those of communication and collective action...

Wicks et al. are said to have valued the relational benefits of communication or the connectivity among agents and stakeholders as they note (cited by Boje et al, 1996, p.166):

Communication provides a mechanism for persons to interact with and learn from one another, to build trust, to find points of agreement and disagreement, to discover how a relationship can enrich each party involved, and to sculpt a form of interaction that fits them (Wicks et al, 1994, p.47).

The other metaphor recommended by Wicks et al. (1994) stresses on solidarity with stakeholders:

Strategy as “objective” analysis becomes strategy as solidarity in relations between agents and stakeholders.

Kegan (1982, p. 244, cited in Boje et al., 1996) says an implication of the above metaphor is the importance of the “institutional capacity for intimacy” where the meaning of the relationship among stakeholders is jointly crafted and regularly negotiated. The other implication Boje et al. (1996) point out is that the “rules of the game” are defined through an interactive process of organizational discussion.

Emerging organizational forms in stakeholder enabling are described as interactive and encompass various forms of connectivity including international strategic alliances. In this paper, we outline a series of steps to be done but initially among civil society organization members, which could also be carried out in connectivity with other actors, as they are in the process of engaging the ASEAN with regard to the problem of land and food security.



Enlarging the Democratic Space for Food Security and Land Rights in the ASEAN: Conceptualizing a Regional Academic Alliance for Food Security and Landlessness in Asia

As mentioned above one of the regional organizations engaged in land and food security issues is Land Watch Asia (LWA and the Asian NGO Coalition for Agrarian Reform (ANGOC). In 2008, a research was carried out by this author as commissioned by Landwatch Asia³ to:

1. Assess the policy and legal environment on access to land and tenurial security.
2. Assess the past contributions and existing efforts of different sectors (government, private sector, donors, social movements and civil society) in addressing land issues
3. Identify opportunities & strategies in effectively addressing existing issues and gaps and advancing access to land and tenurial security.

One of the institutions examined by ANGOC and LandWatch was the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) for its policy and legal environment which can possibly influence a regional advocacy not only on land rights and issues, but also as land rights and issues would impinge on food security issues.

In terms of methodology, the case study used mainly secondary data review, focus group discussions with civil society groups, and a key interview with a former high-level official at the ASEAN. The case study looks at two major aspects of ASEAN policies, framework and approaches: (1) *first*, at the *conceptual* level, the paper looks at ASEAN's basic understanding and perspectives on agriculture, food security, poverty eradication, sustainable development, and social justice or the socio-political dimension of development where possible discussions on land can be dovetailed; and (2) *second*, at the *operational* level, the study examines ASEAN's openness to engagement with civil society organizations by asking critical questions that beg for answers and clarity on the part of the ASEAN and even on the part of ASEAN member country senior officials.

This paper revisits the bases for extracting ASEAN's important declarations, agreements, policies, principles and approaches, contained in ASEAN documents acquired from the public domain by ANGOC and Landwatch and further explore implications for longer term regional engagement on the ASEAN. At the same time, the paper highlights relevant features of a regional framework as basis to further research and advocacy on particularistic conditions of public administration / organization and management towards building theories for comparative public administration.

³ This was contained in an unpublished report prepared by this author for the Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC) in June 2008.



1. ASEAN's Perspectives on Social Development, Rural Development and Poverty Eradication, Agriculture and Food Security, Environment and Sustainable Development

Although ASEAN has positive statements regarding social development, rural development, poverty eradication, agriculture and food security, environment and sustainable development, the details are not clear. Several points need to be threshed out and clarified, as can be gleaned from the set of questions we ask below under each item related to land rights and food security.

First, at the 10th ASEAN Summit, the *Vientiane Action Program for ASEAN* was formulated and signed by the Heads of States of the member countries, highlighting the “Building a Community of Caring Societies”:

The hallmark of a strong and resilient community of caring societies is its commitment and capability to address the core issues of poverty, equity and health. National initiatives will fundamentally drive the manner and extent to which these issues are addressed. However, the Member Countries can gain significant leveraging of political commitment and goals at the national level through regional advocacy.

We discern that ASEAN has slowly become outward-looking in its orientation. Does this mean that ASEAN is ready to support a regional movement in trying to solve core issues of poverty, equity, etc. in the aspect of food security and land rights and issues for the land-poor in the region? Although as ASEAN declares “national initiatives will fundamentally drive the manner to which (these) issues are addressed”, can ASEAN give the push to national governments to support such cause on land issues and food security? Nevertheless, the above statement is a strong base for engagements with national governments and in monitoring such commitments, verifying whether public administrative systems in various sectors are operational.

Second, although ASEAN has produced a document on the *Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Rural Development and Poverty Eradication*, there is no explicit definition for Rural Development (RD) and Poverty Eradication (PE). The concept of social justice, though espoused in the Ministerial Understanding, is also not defined in depth. The Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Rural Development and Poverty Eradication declares:

Reaffirming the Declaration of ASEAN Concord signed in Bali, in February 1976 which noted that the elimination of poverty, hunger, disease and illiteracy is a primary concern, and resolving to intensify cooperation in economic and social development, with particular emphasis on the promotion of social justice and on the improvement of the living standards of the people in ASEAN, and

Recalling the decision of the Fifth ASEAN Summit Declaration of 1995 to improve the quality of life of the peoples of ASEAN by ensuring social



justice, improving the quality of and access to social services and working towards the reduction of poverty...

How does ASEAN in the context of the above statements define elimination of poverty? What aspects of development in the ASEAN region is social injustice prevalent? Also, how can social justice for landless and land-poor farmers be ensured? Such questions need to be operationalized within ASEAN.

Third, Food security is recognized by the ASEAN Ministers; however, landless farmers and their rights to land do not seem to be explicitly recognized in the Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Rural Development and Poverty Eradication. Thus, an advocacy for their rights should all the more be pursued with ASEAN. Notice the following statements:

Recalling that the 1996 Rome Declaration on World Food Security and the World Food Summit Plan of Action stated that poverty eradication is essential to improve access to food and that equitable access to staple food supplies should be ensured as poverty, hunger and malnutrition are some of the principal causes of accelerated migration from rural to urban areas in developing countries.

Furthermore, food security is espoused in the *The Hanoi Plan of Action*, which states that ASEAN aims to: “enhance food security and global competitiveness of ASEAN’s food, agriculture and forestry products...”. How does ASEAN define food security and food accessibility in this regard? ASEAN’s analysis on factors affecting food security in the ASEAN region would also help provide the foundation of agendas for engagement on land issues.

Fourth, what about access to land? Does ASEAN see this connection between food security and the lack of access to land, poor or unequitable land allocation and the lack of secure land tenure? The final statements below need to be checked with national governments to validate the perspectives and plans of government officials:

Recognizing that empowerment and active participation of rural population, particularly of the vulnerable and disadvantaged groups, plays a critical role in rural development within the framework of national development strategy, structure and system of ASEAN countries.

...Do hereby declare our agreement to strengthen and coordinate ASEAN collaboration in rural development and poverty eradication by adopting the following as the Framework of the ASEAN Plan of Action on Rural Development and Poverty Eradication.

Fifth, connectivity among the ASEAN nations has been definitely enunciated as ASEAN recognizes the importance of databases and information sharing and in addressing transboundary issues, including food and agriculture. For instance, *The Hanoi Plan of Action* declares that ASEAN shall:



Enhance food security statistical database and information by establishing an ASEAN Food Security Information System (AFSIS) which would allow Member States to effectively forecast, plan and manage food supplies and utilization of basic commodities...

Also, the same Plan of Action states that it will: “Strengthen ASEAN’s cooperation and joint approaches in addressing issues and problems affecting trade in the region’s food, agriculture and forestry products including environment and labor issues”.

However, what needs further validation is what the source of database for food security in the region is. Does ASEAN also use databases of farmers’ profile in the region from CSOs? Has there been an attempt to use as reference data on farmers who are landless or are land-poor in the ASEAN region? Are there statistics on landlessness or ownership of agricultural land distribution in the region? How may ASEAN’s database management be improved for better connectivity among the ASEAN member countries and partners especially on land issues and food security and on a broader sphere, on rural development issues?

Lastly, among the fundamental perspectives ASEAN ministers, we note the seemingly high premium they seemingly confer on civil society and in combating global or transboundary issues. At the 13th ASEAN Summit Meeting in 2007, the Summit declared:

We agreed that ASEAN, as a region, must do its part in addressing these issues. Through the ASEAN Declaration on Environmental Sustainability, we pledged to deepen cooperation in a wide range of activities, including combating transboundary environmental pollution, and ensuring the conservation and sustainable management of natural resources....

We noted the reports from the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly, ASEAN Foundation and the ASEAN Civil Society Conference 2007 which was held in Singapore in October 2007. We renewed our commitment to build a people-oriented ASEAN that is responsive to the needs of its peoples, and welcomed the ongoing efforts to institutionalize a genuine process of dialogue between the Leaders and all quarters of society, with the ASEAN Secretariat playing a key role as facilitator. We noted the comments and suggestions made by the civil society groups, including the need to deepen economic integration and community-building efforts, pay attention to well-being and livelihood of vulnerable groups in society, promote democracy, good governance and human rights, effectively resolve the transboundary environmental pollution...

The declarations do not however specify how civil society organizations can participate in such discussions. In the promotion of sustainable management and use of soil, forest, coastal and marine environments, what premium does ASEAN put on access to land?



2. Important Mechanisms for Long-Term Engagement with ASEAN on Poverty Reduction, Rural Development, Food Security and Land Issues

Based on the analysis of available documents, among the mechanisms / structures listed below, Track II appears to be the most feasible and strategic entry/window for a regional civil society-led, specifically for academic think tanks or research groups' engagement with ASEAN on land issues. The ANGOC-LandWatch study (2008) however identified the Ministerial Meeting as the mechanism to eventually engage with as verified initially with Ambassador Rosario Manalo, a member of the High Level Task Force on the ASEAN Charter, a key informant for the case study. The Ministerial Meeting may still be a point of engagement after a regional academic think tank or research group has been accredited with Track II.

Further, other structures and mechanisms at the ASEAN may also be explored by regional civil society organizations for conducting possible high or medium-level policy dialogues with ASEAN to which they may bring forth issues on land, poverty eradication and rural development in general, and engage on a particular. However, these structures have to be further studied in depth to identify the focal points or coordinators at the member-country level. Below is a list of some of these mechanisms and structures.

2.1 ASEAN Summit

This is the highest decision-making organ of ASEAN is the Meeting of the ASEAN Heads of State and Government. The ASEAN Summit used to be convened every three years, with informal meetings in between, but since 2001, the Summit meetings have been conducted annually.

2.2 ASEAN Ministerial Meetings (AMM)

An annual meeting of ASEAN Foreign Ministers is regularly scheduled. The other ministerial meetings which are held regularly: agriculture and forestry, economics, energy, environment, finance, higher education, information, investment, labor, law, regional haze, rural development and poverty alleviation, science and technology, social welfare, transnational crime, transportation, tourism, youth, as well as meetings of the ASEAN Investment Area (AIA) Council, and the ASEAN Free Trade Area (AFTA) Council.

2.3 Committees of Senior Officials, and Technical Groups

Supporting these ministerial bodies are 29 committees of senior officials and 122 technical working groups. The committees of senior officials are called Senior Officials Meetings (SOM), meeting regularly during the year or on an ad hoc basis preparing for events or other higher-level meetings.

Pertinent to the work on social development and poverty eradication has been the Senior Officials Meetings on Rural Development and Poverty Eradication (SOMRDPE) and the Meeting of the ASEAN Ministers Responsible for Social Welfare (AMRSW) or SOM on Social Welfare. Are these two mechanisms still functional? How can civil society groups engage in a dialogue with these two? How can civil society make inputs or contributions? These should be further investigated.



2.4 The Areas of Cooperation

While these areas of cooperation have been mentioned in the past, their functionality, mechanisms, policies and structures need to be deciphered and reassessed. Furthermore, it should be determined why these are called Areas of Cooperation. How are they different from the other working groups with ASEAN? What are their functions? Do these ‘areas of cooperation’ still exist?

There are four major areas of cooperation under ASEAN framework, namely:

1. Political and Security Cooperation;
2. Economic Cooperation;
3. Functional Cooperation; and
4. Development Cooperation.

Since the articulation of the ASEAN Vision 2020 in 1997 and the adoption of the Hanoi Plan of Action (HPA) in 1998, ASEAN had entered into more systematic process of development through cooperation planning and programme implementation. The HPA is the first of a series of plans of action building up to the realisation of the goals of the Vision. It contains further articulation of ASEAN development objectives and listed more specific goals to be attained within the HPA’s effective period of 1998-2004. According to the website of the ASEAN Secretariat (downloaded in 2006), “with such a structure in ASEAN development direction, more systematic achievement of these development goals can now be pursued through coordinated implementation of ASEAN cooperation activities”(http://www.aseansec.org/14418.htm)

Some of the questions worth probing are the following: What does each of the areas of cooperation cover? Where would discussions / agenda on land issues fall in the cooperations mentioned above? More importantly, the effectiveness of formulating such types of cooperation in terms of implementing the Vision 2020 of ASEAN based on officially documents will have to be assessed.

2.5 The Functional Cooperations

The ASEAN leaders resolved in 1995 to elevate ‘functional cooperation’ to a ‘higher plane’. The ‘Framework for Elevating Functional Cooperation to a Higher Plane’ was adopted in 1996 with a theme: “Shared prosperity through human development, technological competitiveness and social cohesiveness”. Among others, the Areas of Functional Cooperation include:

I. Poverty Eradication (Committee on Poverty Eradication guided by the Plan of Action on ASEAN Rural Development and Poverty Eradication)

II. Social Development: (Committee on Social Development guided by the Plan of Action on Social Development and the Hanoi Plan of Action)

Again, it is important to determine whether the two areas under the Functional Cooperation Division still exist. Who are the focal points in the mentioned Committees for each of these two (i.e. Poverty Eradication and Social Development)? What is the governing body composed of?



2.6 The ASEAN-Bilateral Aid Track supportive of Agricultural and Rural Development

ASEAN has Dialogue Partners, supportive of agricultural and rural development, which can also be windows for engagement through a bilateral ODA-link, such as the ASEAN-Japan Dialogue and the ASEAN-Australia Dialogue.

3. Possible Mechanisms for Civil Society Engagements with the ASEAN

As of 2001, there were a total 56 NGOs accredited to ASEAN (ICSW Briefing paper 2001). Many of the NGOs are technical-oriented or special-interest groups. Only a few are directly related to the work on social development. ASEAN as an organization has yet to set a track record of working with civil society organizations, especially in the development of plans of action and decision-making at all levels. The number of accredited NGOs could have already increased as of today. ASEAN has an existing system of accreditation of civil society organizations. For a regional advocacy on land rights, the lead organization needs to first acquire accreditation with ASEAN (details on system mentioned above).

3.1 Parallel or advisory structures in the ASEAN: Possible Civil Society Engagements with the ASEAN

3.1.1 TRACK II

A second level of work and discussions has been in effect within ASEAN in the form of TRACK II organisations composed of mostly of academics, think tanks and scholars, media, business people and government officials in their private capacity. Most of the works of track II officials are on foreign affairs policies, regional peace and security issues and the promotion of confidence building measures. One of the initiatives of Track II related to civil society is ASEAN People's Assembly, which is described further below.

3.1.2 Eminent Persons Group (EPG)

The ASEAN Eminent Persons Group (EPG) is a group of prominent citizens from the member countries, tasked to create the charter of the ASEAN community. The group was formed on December 12, 2005, through the 11th ASEAN Summit Declaration in Kuala Lumpur, Malaysia. The mandate of the group was to examine and review the ASEAN structure, areas of cooperation, principles and goals contained in agreements, treaties and declarations over the last 38 years; and to provide the ASEAN leaders with policy guidelines on the drafting of the ASEAN charter. Future research could explore the possibility of the EPG as a venue for CSO contributions and inputs, if it is still functional.

3.1.3 ASEAN Engagements with Civil Society

In 2000, ASEAN had initiated a limited engagement with civil society organizations, in the form of the annual ASEAN People's Assembly (APA). Initially conceived and promoted in the early 1990s, the APA was meant to allow CSOs to participate in the work of ASEAN. After the idea for APA had received the approval at both Track One and Track Two levels, the 1st ASEAN People's Assembly (APA1) was organized by institutes affiliated with ASEAN. During the 4th Informal ASEAN



Summit held in November 2000 in Singapore, about 300 CSO/NGO representatives participated in this inaugural ASEAN meeting of civil society groups. APA1 was organized on the basis that community building in ASEAN must include all sectors of society. The first Assembly was, therefore, perceived as the starting point for ASEAN to increase its transparency and relevance to the citizens of the region.

The APA was an annual assembly convened by the Track II members of the Institutes of Strategic and International Studies (ISIS) network from 2000 to 2007. The ISIS through the APA, envisioned their role of bridging civil society/Track III on the one hand, with ASEAN and its member governments/Track I on the other. The annual APA process brought together delegates from these three sectors (governments, academe, civil society) from the ten member countries of ASEAN, dialoguing on a range of issues such as human rights, peace, Burma, agriculture, labor, migration, among others (Lopa, 2012). However, the growing discontent among CSOs in APA processes led to APA's hiatus in later years. Apart from ASEAN-ISIS led activities, such as the now defunct APA, it must also be noted that the Working Group on ASEAN Human Rights Mechanism was established to forward the cause of human rights protection and promotion in the region. Some of the issues to deal with may include determining the level at which NGOs/CSOs may be more effective in engaging the ASEAN? An in-depth future study needs to address how ASEAN fundamentally perceive its engagements with the civil society.

3.2 Parallel Meetings, Regional Working Groups and Other Initiatives by Civil Society Organizations for Engaging the ASEAN

The ASEAN Civil Society Conference (ACSC), also known as the ASEAN Peoples' Forum (APF), is held independently by the ASEAN Chair country in advance of, and parallel to, the official ASEAN Summit, which is attended by ASEAN and regional leaders. The first ACSC/APF took place in Malaysia in 2005, upon the initiative of Malaysia, which served as head of the ASEAN Standing Committee.. Since then it has taken place in the Philippines (2006), Singapore (2007), Thailand (2009), Vietnam (2010), Indonesia (2011), Cambodia (2012), Brunei (2013) and this year in Myanmar (2014). The 10th ACSC/APF took place on 21 – 23 March 2014 at the Myanmar Convention Center in Yangon, Myanmar. The ACSC became an alternative to the APA.

It was also during the chairmanship of Malaysia that the Kuala Lumpur Declaration on the ASEAN Charter was adopted, with an encouragement of CSOs in the region to participate in crafting the regional grouping's Constitution. The Solidarity for Southeast Asian Peoples' Advocacies (SAPA) was then established in 2006. SAPA is a network of CSOs, trade unions, and grassroots organizations led by Focus on the Global South, the Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM- ASIA), South East Asian Committee for Advocacy (SEACA), Third World Network (TWN), and the Asian Partnership for the Development of Human Resources in Rural Asia (AsiaDHRRA). It is "an open platform for consultation, cooperation, and coordination between ASEAN social movements and civil society organizations including NGOs, people's organizations, and trade unions that are engaged in action,



advocacy, and lobbying at the level of intergovernmental processes and organizations” (Rillorta 2007, p.15). Other mechanisms on the part of CSOs to engage the ASEAN include SAPA’s various working groups and task forces, along with other regional groups working on thematic issues, such as human rights, labor and migrants, trade, extractive industries, environment/climate change/ climate justice, gender and child rights, indigenous peoples, disabled people, freedom of information, and others.

Outside SAPA and the ACSC/APF, other civil society organizations-initiated engagements with the ASEAN are the South East Asia People’s Center (SEAPC), a regional center which conducts briefing on various themes (such as human rights, the issue in Burma, trade, agriculture and rural development, peace and conflict, extractive industries) for the ASEAN Committee for Permanent Representatives, the ASEAN diplomatic community, and the ASEAN Secretariat (Lopa, 2012). Other CSO initiatives include secondments, such as Oxfam International’s staff secondment to the ASEAN Secretariat for Disaster Management and Preparedness,

4. Summary of Issues, Agenda, and Institutions to Engage at ASEAN on Land Rights and Issues

The fundamental issues with regard to ASEAN’s perspectives and views on land, food security and rural development in general that need to be clarified with ASEAN are the following:

4.1 Respect for property rights as fundamental recognition of human rights

Human rights and fundamental freedoms should include right to own property, such as land. Are land rights considered a fundamental right by ASEAN?

A declaration or statement safeguarding the rights of landless or “land-poor” farmers needs to be formulated at ASEAN.

4.2 Rural development, poverty reduction and social justice: how ensured?

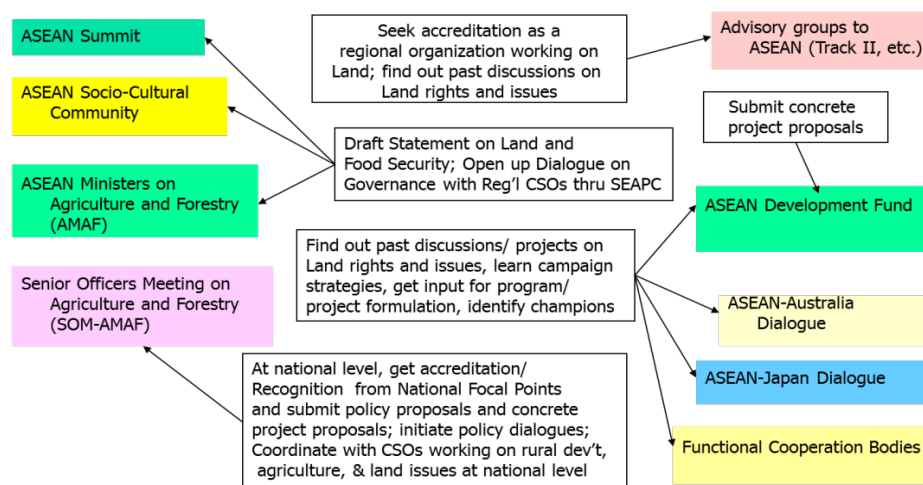
Although ASEAN has produced a document on the Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Rural Development and Poverty Eradication, there is no explicit definition for Rural Development (RD) and Poverty Eradication (PE). The concept of social justice, though espoused in the Ministerial Understanding, is also not defined in detail. At the same time, there is no official documentation on whether RD and PE efforts by ASEAN have been effective. Thus, there is need to closely monitor the status of implementation of the Plans of Actions on RD and PE and assess ASEAN’s capacity to monitor such Plans.

4.3 Food security as fundamental to poverty eradication: can farmers be ever secure themselves? Food security is recognized by the ASEAN Ministers; however, landless farmers and their rights to land do not seem to be explicitly recognized in the Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Rural Development and Poverty Eradication. Thus, an advocacy for their rights should all the more be pursued with ASEAN. At the same time, there is also need to strengthen information and database management in the region. For instance, operationally, what is the source of database

for food security in the region? More fundamentally, the dominant economic growth framework surrounding ASEAN's concepts of Energy, Environment, Climate Change and Sustainable Development at the ASEAN needs to be challenged in order to ensure safeguards for marginalized groups such as the landless poor and the food insecure groups in the Region.

4.5 Key Structures / Focal Points to Engage at ASEAN and Proposed Practical Steps and Talking Points at ASEAN for an Advocacy on Land Issues and Food Security

The diagram below (Figure 2) shows the convergence of the practical activities to be undertaken with each key focal point at the ASEAN for a regional advocacy on land rights and issues to be led by an academic regional alliance of public administration and governance scholars in collaboration of a regional community of practitioners.



Source: Adapted from the diagram constructed by F.L. Diola for ANGOC's Scoping Study on Land Rights and ASEAN. June 2008

Figure 2. Activities that may be Pursued with Each Focal Point at ASEAN

Way forward: Harnessing CPA for Food Security and Land Issues

The discussion above, especially the relevance of Comparative Public Administration and Development Administration to our community of scholars and community of practitioners, points to the importance of forming an alliance of researchers in ASEAN to do the following:

1. Agree on priority development issues to study in the Region.
2. Agree on possible country framework and indicators to study the priority development issues in the context of public administration and related disciplines.
3. Agree to conduct a Regional Conference in the future to present country



studies on idiosyncratic features of public administration and governance of programs and projects pertaining to identified development issues, which can be the bases for a comparative public administration study towards theory-building and policy recommendations or possible intergovernmental treaties in the Southeast Asian Region.

Summary

In this paper, Development Administration and Comparative Public Administration (CPA) are revisited and their relevance in the light of impinging development issues beyond national boundaries faced by societies are elucidated in this paper. DA and CPA are essential when analyzing development issues beyond national borders and how public administration systems will respond to such issues as land and food insecurity. As recognized earlier, the primary objective of development administration is to strengthen the administrative machinery which would bring about socio-economic development. The case study presented in the paper illustrates how a regional framework may help establish connectivity among civil society groups including academic think tanks in the region for engaging the ASEAN to improve governance on land and food security programs or projects and how agendas for engaging national focal points may be shaped.

Through regional connectivity among academic think tanks, other civil society organizations with active engagement with ASEAN and the general public, generalizations may be made regarding organization and management theories spanning different boundaries, using land and food security as development context in the Southeast Asian region. Other priority development issues may however be identified as contexts for future researches.

Following the essence of Comparative Public Administration and to advance this subfield, the aim of these future researches is to get a good grounding on national system and other life forms' idiosyncrasies (based on Clegg and Gray's configuration of postmodernism in organization and management theory) to discover the dynamics and mental models of collaborating for action on the key development issues mentioned here. Some generalizations or emerging theories may thus generally point to connectivity and collaboration, perhaps in the areas of institutional arrangements, information and exchange mechanisms, and rules of engagement. Hence, we are resolved that one of the main objectives of the school of comparative public administration is to build a theory of 'public administration for development', which can be pursued through an analysis or through propositions about organization and management or administration of public agencies of different nations using different development contexts.

In future studies we want to see how Chandler and Plano's motivations for CPA can be adopted in the field as we pursue action-oriented researches. The motivations mentioned by these scholars are especially on the search for theory; the urge for practical application; the incidental contribution of the broader field of



comparative politics; enthusiasts and practitioners of administrative law; and the comparative analysis of ongoing problems of public administration.

Again, since the scope of CPA is quite vast, spanning across different levels of institutions, a “helicopter view” should be taken pointing to the imperative for both national and international institutions to be strengthened. In line with this, as suggested by Sapru in his *Development Administration* book, new modalities can be forged for concerted action to improve public administration for development -- at both the theoretical and practical dimensions. We wish to abide by Sapru’s exhortation that it will be quite useful to establish a network of these institutions to enable flow of information and provide opportunities for collaboration on projects. As enunciated early on in this paper, this in a nutshell is the idea of connectivity among civil society organizations in general, a potent sector in governance of development.

As support organization and management infrastructure, a sound management information system (MIS) should be part of capacity building and strengthening of organizational networks as they carry out development work. Connectivity through MIS will be very significant in studies on collaborative governance especially among countries in regional blocs such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).

At the pragmatic level, the purpose of CPA is to elucidate learnings and best practices from experiences in several countries regarding a development issue. We envision that such learnings will also aid legislation and serve as bases for treaties and agreements. At the theoretic level, we aim to contribute fundamentally to the formation of a ‘science’ (body of knowledge) of administration from which to draw ideas for ways of doing things. The crux of this ‘science’ is to initially come up with a common framework for analyzing a particular development by which scholars can come to understand and connect with each other both in theory and practice.

References

- Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC) and International Land Coalition (ILC). (2006). **Enhancing access of the poor to land and common property resources: A resource book**. Quezon City, Philippines and Rome, Italy: ANGOC and ILC.
- Belenky, M.F., Clinchy, B.M., Goldberger, N.R., & Tarule, J.M. (1986). **Women’s ways of knowing: The development of self, voice, and mind**. New York: Basic Books.
- Bryant, C. (1978). **Development administration: Where should we go from here?** In S.K. Sharma, **Dynamics of Development: An International Perspective**. Delhi, India: Concept Publishing Co.,
- Caiden, G. (1991). **Getting at the essence of the administrative state. Paper presented at the Fourth Annual Symposium of the Public Administration Theory Network**. George Washington University, Washington, D.C., March 21.



- Calton, J. M. and Kurland, N. B. (1994). *A Theory of stakeholder enabling: Giving voice to an emerging postmodern praxis of organizational discourse*. In **David M. Boje, Robert P. Gephart, Jr., and Tojo Joseph Thatchenkery (Eds.). Postmodern management and organization theory. Thousand Oaks.** New Delhi: Sage Publications.
- Clegg, S. R. and Gray, J.T. (1994). *Metaphors of globalization*. In David M. Boje, Robert P. Gephart, Jr., and Tojo Joseph Thatchenkery (Eds.). **Postmodern management and organization theory. Thousand Oaks.** New Delhi: Sage Publications.
- Chandler, R. C. and Plano, J. C. (1982). **The public administration dictionary.** New York: John Wiley and Sons.
- Dahl, R.A. (1947). *The science of public administration: Three problems*. In **Public Administration Review**, 7(1 Winter), 11.
- FAO, WFP and IFAD. (2012). *The State of Food Insecurity in the World 2012. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*. Rome, FAO.
<http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>. Accessed on September 2014.
- Food and Agriculture Organization – United Nations. (2014). **State of the Food Insecurity in the World (SOFI) 2014**. FAO Web portal.
<http://www.fao.org/publications/sofi/2014/en/>. Accessed on September 2014.
- Freeman, R.E. (1984). **Strategic management: A stakeholder approach**. Boston: Pitman.
- Freeman, R.E. and Gilbert, D.R. (1992). *Business ethics and society: A critical agenda*. **Business & Society**, (31), 9-17
- Garcia-Zamor, J-C. (April, 1992). **Neoteric theories for development administration in the New World Order. Paper presented at the 1992 Annual Conference of the American Society for Public Administration.** Chicago.
- Gilligan, C. (1982). **In a different voice: Psychological theory and women's development**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gilligan, C. (1988). *Remapping the moral domain: New images of self in relationship*. In C. Gilliga, J. Ward, & J. Taylor, with B. Bardige (Eds.). **Mapping the Moral domain: a contribution of women's thinking to psychological theory and education** (pp. 3-19). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- IFAD (2009). **Rural poverty in Asia. In Rural poverty portal**.
<http://www.ruralpovertyportal.org/region/home/tags/asia>. Accessed on September 2014.
- ICSW Briefing Paper, November 2001. Downloaded at:
<http://www.icsw.org/publications/ASEAN-paper.pdf>. June 2008.
- Jain, R.B. (1991). The state of the study of comparative public administration in India. *The Indian Journal of Public Administration*, XXXVI(1), 33.
- Jun, J.S. (1976). *Renewing the study of comparative administration: some reflections on the current possibilities*. **Public Administration Review**.
- Khator, R. (April, 1992). **Administering the environment in an interdependent world**. Paper presented at the 1992 Annual Meeting of the American Society for Public Administration, Chicago.



- Klennert, K., (Ed.). (2005). **Achieving food and nutrition security, actions to meet the global challenge: A training course reader**. Bonn, Germany: InWent Feldafing.
- Lopa, C.K.A. (2012). *CSOs' engagement with ASEAN: Perspectives and learnings*. In **Building bridges and promoting people to people interaction** (pp. 54-80). Kathmandu, Nepal: Center for South Asian Studies (CSAS)
- Montgomery, J. (1966). A royal invitation: Variations on three classic themes. In Montgomery and William Siffin (Eds.). *Approaches to development: Politics, administration and change* (p.259). New York: McGraw-Hill.
- Montgomery, J. (1966). *A royal invitation: variations on three classic themes*. In Montgomery and William Siffin (Eds.). **Approaches to Development: Politics, Administration and Change** (p. 259). New York: McGraw-Hill.
- Riggs, F. W. (1970). *The context of development administration*. In Riggs, F. (Ed.). **Frontiers of Development Administration** (p. 75). Durham, N.C.: Duke University Press.
- Riggs, F.W. (1976). *The group and the movement: notes on comparative and development administration*. **Public Administration Review**, 36, 6 (November-December), 652.
- Riggs, F. W. (1994). *Global Forces and the Discipline of Public Administration*. In Renu Khator and Jean-Claude Garcia-Zamor (Eds.). **Public administration in the global village** (pp.17-44).
- Rillorta, E. (2007). **Civil society engagements with the ASEAN**. Quezon City: Southeast Asian Committee for Advocacy (SEACA).
- Robertson, R. (1992). **Globalisation, social theory, and global culture**. London: Sage.
- Rorty, R. (1989). **Contingency, irony, and solidarity**. New York: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1990). **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, P.M. (1992). **Post-modernism and the social sciences: Insights, inroads, and intrusions**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stone, D.C. (1965). *Government machinery necessary for development*. In M. Kriesberg (Ed.). **Public administration in developing countries** (p.53). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Wicks, A.C., Gilbert, D.R., & Freeman, R.E. (1994). A feminist reinterpretation of the stakeholder concept. **Business Ethics Quarterly**, 4(4), 475-497.

ASEAN Websites:

- ASEAN Charter
- 12thASEANSummitPrimerwww.12thaseansummit.org.ph/downloads/ASEANPrimer.pdf(Accessed June 2007)
- 13th ASEAN Summit Meeting , 18-22 November 2007, <http://www.aseansec.org/21093.htm> (Accessed June 2007)
- Ministerial Understanding on ASEAN Cooperation in Rural Development and Poverty Eradication
- Hanoi Plan of Action, <http://www.aseansec.org>
- ASEAN Vision 2020



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง

การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

- Bali Concord II
- Minutes of the 12th ASEAN Summit Meeting
- Minutes of the 13th ASEAN Summit Meeting
- ASEAN Declaration on Environment and Sustainability
- Vientiane Action Program
- Joint Declaration on the ASEAN-Australia Comprehensive Partnership (Manila, Philippines, on 1 August 2007)
- ASEAN-Japan Plan of Action
- <http://www.aseansec.org/14418.htm>
- http://www.asean.org/images/resources/Statistics/2014/SelectedKeyIndicatorAsOfApril/UpdatedAug/Summary%20table_as%20of%20August%2014.pdf



Private Sector Engagement in Climate Change Mitigation and Adaptation: Implications in Regional Governance^{*}

Maria Fe Villamejor-Mendoza^{**}

Abstract

Climate change is a global phenomenon that affects the economies and socio-cultural, ecological and other vulnerabilities of countries. Thus, governments around the world have started to comprehensively address the challenges of climate change through National or Regional or International Climate Change or Disaster Risk Mitigation and Adaptation Action Plans. These Plans often provide key actions that enhance the adaptive capacity and resilience of communities and natural ecosystems to climate change. In addition, these also adopt economic and other valuation of natural resources that to a certain extent, ensures biodiversity conservation.

These Plans also provide for a policy environment that encourages the participation of the private sector in adaptation and mitigation towards sustainable development. This paper thus aims to review some of the private sector initiatives in among others, building Sustainable Energy, encouraging Climate-Smart Industries and Services and in other support initiatives for climate change mitigation and adaptation. The review will cover private sector engagement in the Philippines and other countries (where information may be available), with the end in view of analyzing constraints and opportunities in maximizing their participation.

This paper may be instructive of the next steps to harness the private sector in climate change adaptation and mitigation.

This will be mainly done through desk review of plans, programs, materials and related literature on the topic at hand.

Keywords: Climate Change/ Adaptation and Mitigation/ Private Sector Engagement

^{*} Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community" held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Bilnd Peer Reviewers of this Journal.

^{**} Prof.Dr. and Dean, Public Policy and Public Administration and current Dean of the National College of Public Administration and Governance (NCPAG), University of the Philippines, Diliman.



Climate Change, the ASEAN and the Philippines

1. Climate Change as a Development Issue

The biggest and the most imminent challenge that Southeast Asia faces today is climate change (AFAB Coalition, 2014)¹.

Climate change is a global phenomenon that affects the economies and socio-cultural, ecological and other vulnerabilities of countries. Being a development issue (World Bank 2010) and not merely an environmental concern, climate change has become a defining and most challenging sustainable development issue of the twenty first century (Letchumanan, 2013).

It is defining in the sense that it is now dictating the pace and nature of economic growth, development and social progress, while potentially becoming the greatest threat to humankind and survival if left unchecked. It is challenging because of its multifaceted nature, affecting almost all sectors and the basic means and lifestyle of human existence (Ibid. p. 2). In seconds, climate change may wipe out communities and the gains of development, economic or otherwise. It does not discriminate against rich or poor; developed or developing country. It affects everyone that comes along the disaster's path.

Climate change refers to the state of the climate that can be identified (e.g., by using statistical tests) by changes in the mean and/or the variability of its properties and that persists for an extended period, typically decades or longer. Climate change may be due to natural internal processes or external forcings, or to persistent anthropogenic changes in the composition of the atmosphere or in land use (IPCC, 2012). Its more obvious manifestations include rising temperature, variability of precipitation, frequency and intensity of typhoons, rise in sea levels, and the risks of more droughts, floods, heat waves, and forest and grassland fires and other disasters (CCC, 2011).

According to the 2014 World Bank Development Report, the Southeast Asian region has experienced decrease in poverty incidence, measured by the percent of people living below \$1.25 a day in the past 20 years (Figure 1). This indirectly mirrors progress in economic growth, which may have been eroded to some extent by the number of natural disasters, which include droughts, earthquakes, floods and tropical storms, that came to its path during the same period (Figure 2).

In fact, of all the regions in the world, Asia, particularly the area of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)- member states is most prone to disasters (Sawada and Oum, 2012). With agriculture-based economies and dependence on natural resources, and with the bulk of its populations and economic activities concentrated along coastlines, it is among the most vulnerable and least prepared area to face this global crisis.

¹ AFAB stands for ASEAN for a Fair, Ambitious and Binding Global Climate Deal. Accessed at AFAB on Twitter, <http://a-fab.org/climate-change/> September 23, 2014.



Fig. 1. Incidence of Poverty Across the World

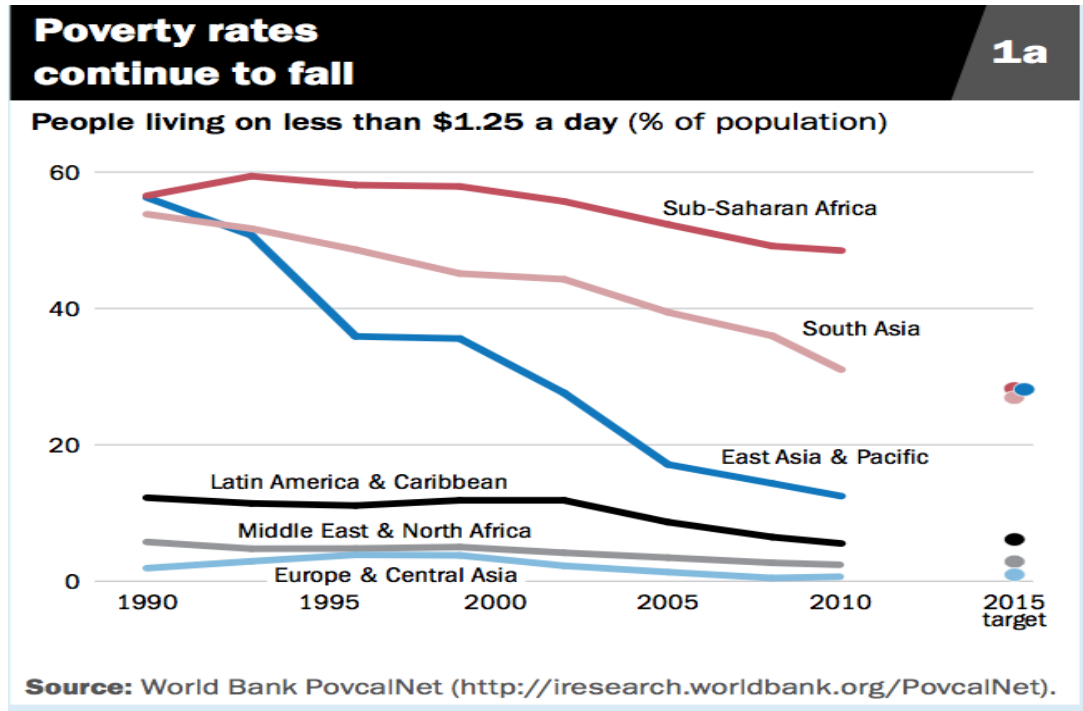
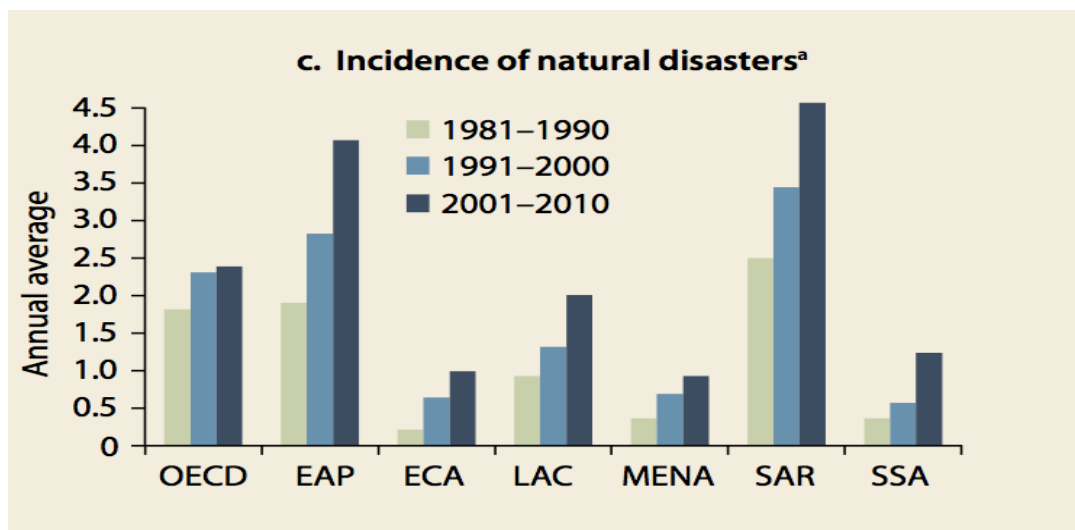


Fig. 2. Incidence of Natural Disasters Across the World



Source: WDR 2014 and EM-DAT OFDA/CRED International Disaster Database, p. 26.



2. Effects on the ASEAN

Climate change impacts are already being felt across the region. Extreme weather events such as typhoons are now more frequent and more intense, causing catastrophic landslides and floods. Prolonged and more frequent droughts lay agricultural areas and forests wasted, as well as compounding water stress (AFAB, 2014).

In addition, the geophysical and climatic conditions shared by the region have also led to common and trans-boundary environmental concerns such as air and water pollution, urban environmental degradation and trans-boundary haze pollution (Letchumanan, 2014).

Increased temperatures are damaging marine resources. And rising sea levels are slowly encroaching on populated coastlines, damaging freshwater reserves. Minus emissions from deforestation, the rapid pace of industrialization in the leading economies of Southeast Asia (Thailand, Indonesia, Philippines, Malaysia, Vietnam and Singapore) also makes the region the third largest contributor of greenhouse gases in Asia (AFAB, 2014).

Together with emissions from deforestation, unchecked forest fires and increasing uptake of dirty energy such as coal fired power plants, it is estimated that the total emissions from Southeast Asia could account for as much as 21% of total global greenhouse gas emissions in the next five years (AFAB, 2014).

Asia suffered the brunt of the most number of disasters² per year (49% of total in the world) affecting more than 200 million people annually and causing more than USD 41.6 billion in damages annually (Sawada and Zen 2014; see Table 1). The disaster picture for the ASEAN in terms of natural hazards like flood, storm, tsunami and others, is shown in Table 2 below.

2 In general, disasters can be classified into four major groups (Sawada, 2007). The first type is natural disasters, which consist of hydrological disasters (floods), meteorological disasters (storms or typhoons), climatological disasters (droughts), geophysical disasters (earthquakes, tsunamis and volcanic eruptions), and biological disasters (epidemics and insect infestations). The second type of disasters is technological disasters, i.e., industrial accidents (chemical spills, collapses of industrial infrastructures) and transport accidents (by air, rail, road or water means of transport). The final two disasters are manmade which include economic crises (hyperinflation, banking crisis, and currency crisis) and violence (terrorism, civil strife, riots, and war)(As cited in Sawada and Zen, 2014). For this paper, only the natural disasters will be covered.



Table 1: Natural Disaster Occurrence and Impacts: Regional Figures (Average from 2001 until 2010)

	(1) Number of Natural Disasters per Year					Global
	Africa	Americas	Asia	Europe	Oceania	
Climatological	9	12	11	17	1	50
Geophysical	3	7	21	2	2	35
Hydrological	44	39	82	24	6	195
Meteorological	9	34	40	14	7	104
Total	65	92	153	58	16	384

Data: Annual Disaster Statistical Review 2011, CRED, IRSS & UCL, 2012.

	(2) Number of Victims per Year (in millions)					Global
	Africa	Americas	Asia	Europe	Oceania	
Climatological	12.29	1.22	63.45	0.27	0.00	77.23
Geophysical	0.08	1.02	7.77	0.01	0.04	8.92
Hydrological	2.18	3.31	100.82	0.35	0.04	106.70
Meteorological	0.35	2.72	35.88	0.11	0.04	39.10
Total	14.91	8.27	207.92	0.74	0.12	231.95

Data: Annual Disaster Statistical Review 2011, CRED, IRSS & UCL, 2012.

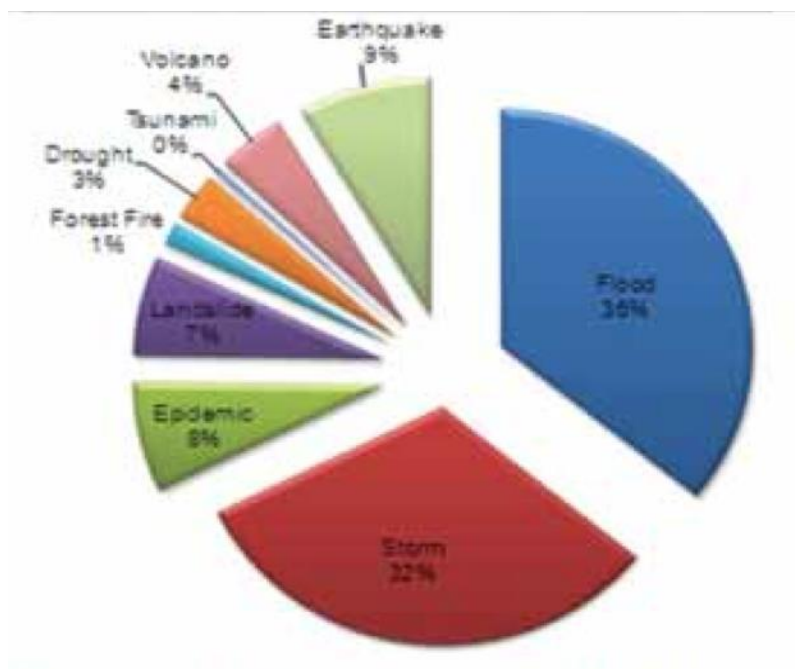
	(3) Damages (in USD Billions)					Global
	Africa	Americas	Asia	Europe	Oceania	
Climatological	0.04	1.90	3.45	3.23	0.48	9.10
Geophysical	0.69	4.75	17.38	0.57	0.69	24.08
Hydrological	0.28	3.15	11.15	5.57	1.24	21.39
Meteorological	0.08	40.47	9.62	4.03	0.56	54.77
Total	1.10	50.27	41.61	13.40	2.97	109.35

Data: Annual Disaster Statistical Review 2011, CRED, IRSS & UCL, 2012.



Table 2. Disaster Risk Statistics in ASEAN, 1970-2009

Disaster Risk Statistics (1970-2009)				
Disaster type	No. of disasters / year	Total no. of deaths	Deaths / year	Relative vulnerability (deaths/year / million)
Flood	10.85	17,800	445.0	0.75
Storm	9.65	184,063	4,601.6	7.76
Epidemic	2.28	7,294	182.4	0.31
Landslide	2.05	5,058	126.5	0.21
Forest Fire	0.45	310	7.8	0.01
Drought	0.98	1,337	33.4	0.06
Tsunami	0.15	92,021	2,300.5	3.88
Volcano	1.33	1,380	34.5	0.06
Earthquake	2.58	105,735	2,643.4	4.46



Source: UNISDR and World Bank 2010



A recent Climate Change Vulnerability Index (CCVI)³, released by the global risks advisory firm Maplecroft, ranked 67 countries as extremely vulnerable to climate change. The economic impacts of climate change will be most keenly felt by Bangladesh (1st and most at risk), Guinea-Bissau (2nd), Sierra Leone (3rd), Haiti (4th), South Sudan (5th), Nigeria (6th), DR Congo (7th), Cambodia (8th), Philippines (9th) and Ethiopia (10th), which make up the 10 most at risk countries out of the 193 rated by the CCVI. However, other important growth markets at risk include: India (20th), Pakistan (24th) and Viet Nam (26th) in the ‘extreme risk’ category, in addition to Indonesia (38th), Thailand (45th), Kenya (56th) and, most significantly, China (61st), all classified at ‘high risk.’ (Maplecroft, 2014)

Maplecroft’s CCVI has been developed to identify climate-related risks to populations, business and governments over the next 30 years, down to a level of 22km² worldwide. It does so by evaluating three factors: exposure to extreme climate-related events, including sea level rise and future changes in temperature, precipitation and specific humidity; the sensitivity of populations, in terms of health, education, agricultural dependence and available infrastructure; and the adaptive capacity of countries to combat the impacts of climate change, which encompasses, R&D, economic factors, resource security and the effectiveness of government.

With regard to the region, a 2009 study by the Asian Development Bank (ADB), suggests that on average Southeast Asia “is likely to suffer more from climate change than the rest of the world, if no action is taken.” Letchumanan (2014) continues that such action should be “a holistic and integrated response, which cannot be fixed by technology or finite human or capital resources alone.” In addition, Sano (as cited in Oxfam, 2014) suggests that the only global multilateral process that addresses climate change, e.g., the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and its Kyoto protocol, has to move because “we cannot solve a wholesale problem like climate change with retail solutions at the individual or national level only.”

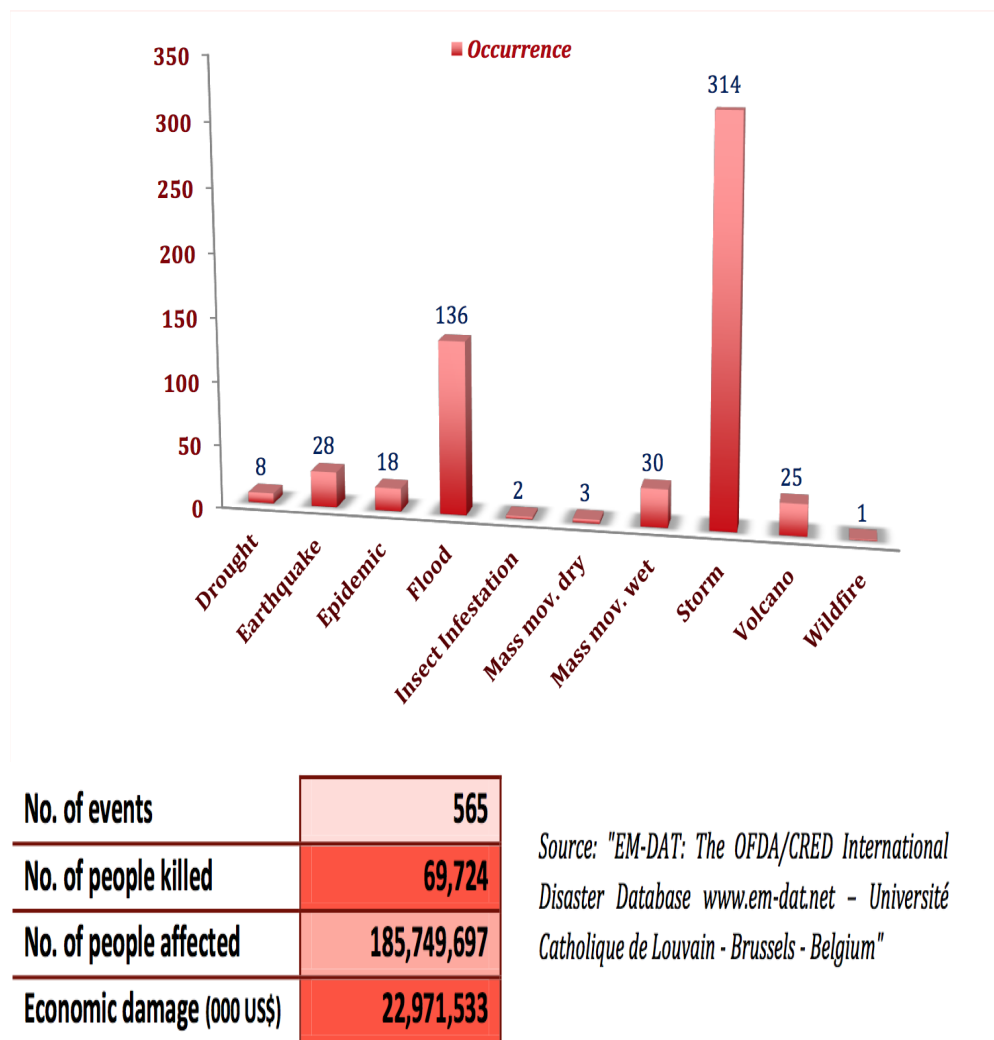
3. Effects on the Philippines

For the Philippines, a similar pattern may be observed (See Fig. 3). Storms and floods have perennially wrought havoc to the country. Natural disasters have affected the country’s people, property and businesses, amounting to some USD 29B in economic damages per year (COA 2014). Being archipelagic and because of its location, the country is one of the most vulnerable to these impacts. The Philippines ranked highest in the world in terms of vulnerability to tropical cyclone occurrence and third in terms of people exposed to such seasonal events.

³ The Climate Change Vulnerability Index is a global ranking instrument, calculating the vulnerability of 170 countries to the impacts of climate change over the next 30 years. CCVI evaluated 42 social, economic and environmental factors to assess national vulnerabilities. These include exposure to climate-related natural disasters and sea-level rise; human sensitivity, in terms of population patterns, development, natural resources, agricultural dependency and conflicts; and assessment of future vulnerability by considering the adaptive capacity of a country’s government and infrastructure to combat climate change (Maplecroft, 2010).



Fig. 3. Occurrence of Natural Disasters in the Philippines, 1900-2014



Source: Commission on Audit, Assessment of Disaster Risk Reduction and Management (DRRM) at the Local Level, 2014, p.8.



Responses to Climate Change

Addressing the risks and hazards of climate change has been considered a post-2015 development agenda (sustainable development goals or SDGs), beyond the concerns of achieving the Millennium Development Goals of generally halving poverty by 2015 (GPDRR, 2013).

Advocacies and actions towards disaster risk reduction and the building of resilience⁴ have been put forward, including specifically, 1) the call on countries to develop nationally agreed standards for hazard risk assessment especially of critical infrastructure like schools, health centers, electricity and water systems, nodal ITC data centers, road and transport systems; 2) the call on the private sector to incorporate disaster risk considerations in risk management practices; and 3) stimulate collaboration among the public and private sectors at the national and local levels in risk management (GPDRR 2013 as cited by Hitoshi, 2014).

1. Initiatives of the ASEAN

For the ASEAN, the ASEAN Leaders have expressed their concern and commitment for ASEAN to play a proactive role in addressing climate change through their declarations to the 2007 Bali and 2009 Copenhagen UN Conferences on Climate Change. They view the protection of the environment and the sustainable use and management of natural resources as essential to the long-term economic growth and social development of countries in the region. The ASEAN Vision 2020 calls for “a clean and green ASEAN” with fully established mechanisms to ensure the protection of the environment, sustainability of natural resources, and high quality of life of people in the region (Letchumanan, 2014; www.asean.org).

To realize the ASEAN Vision, in October 2003, the Heads of State/Government of ASEAN Member States (AMS) declared that “an ASEAN Community shall be established comprising three pillars, namely political and security cooperation, economic cooperation, and socio-cultural cooperation that are closely intertwined and mutually reinforcing for the purpose of ensuring durable peace, stability and shared prosperity in the region”. The Roadmap for an ASEAN Community 2009 - 2015 lays out the goals, strategies and actions to realize the ASEAN Community by 2015 – an ASEAN Community that is politically cohesive and peaceful, economically integrated and vibrant, and socially responsible and caring (Letchumanan, 2014; www.asean.org).

⁴ Disaster resilience is defined as the ability of countries, communities, businesses, and individual households to resist, absorb, recover from, and reorganize in response to natural hazard events, without jeopardizing their sustained socioeconomic advancement and development (ADB. 2012. Investing in Resilience: Ensuring a Disaster-Resistant Future. Manila) It recognizes the highly dynamic, continually shifting nature of the state of resilience as populations grow and move; capital investments expand; and the frequency and intensity of meteorological, hydrological, and climatological events change as a consequence of climate change. Disaster resilience at all levels of society is a critical component of efforts to achieve sustainable socioeconomic development and poverty reduction.



ASEAN has been actively engaged in international negotiations in ensuring a fair, effective and equitable outcome for a new climate change regime. The ASEAN Member States made a number of declarations and statements supporting climate change since 2007. These include:

- A. ASEAN Declaration on Environmental Sustainability (13th ASEAN Summit in 2007)
- B. ASEAN Declaration on COP-13 to the UNFCCC and CMP-3 to the Kyoto Protocol (13th ASEAN Summit in 2007).
- C. Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment (3rd EAS Summit in 2007)
- D. Joint Ministerial Statement of the 1st EAS Energy Ministers Meeting (2007)
- E. Ministerial Statement of the Inaugural EAS Environment Ministers Meeting (2008)
- F. ASEAN Joint Statement on Climate Change to COP-15 to the UNFCCC and CMP-5 to the Kyoto Protocol (15th ASEAN Summit in 2009)
- G. Singapore Resolution on Environmental Sustainability and Climate Change (11th AMME in 2009 as cited in Letchumanan, 2014).

Indonesia hosted the 13th Conference of Parties (COP13) of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Bali in 2007, which set in place the Bali Roadmap initiating the current talks to conclude a new global climate change deal in Copenhagen in December 2009.

ASEAN has also ensured their commitment towards effective bilateral, regional and global partnership to promote the development and transfer of low carbon technologies including cleaner and climate-friendly technologies.

Building partnerships with international financial and development cooperation institutions to encourage innovative financing options is predicted to stimulate investment in climate-friendly technology and development for ASEAN and the rest of the world. It is recognized within this context that economic and social development, including poverty eradication and environmental protection, are principal priorities of developing countries.

These are also captured in the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint 2009 – 2015, the main strategic objective of which is to enhance regional and international cooperation to address the issue of climate change and its impacts on socio-economic development, health and the environment (Letchumanan, 2014; www.asean.org).

In addition, the region has developed the ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER): Regional Cooperation Towards a Disaster Resilient Community. The AADMER is a regional legally binding framework or agreement that binds ASEAN Member States together to promote regional cooperation and collaboration in reducing disaster losses and intensifying



joint emergency response to disasters in Southeast Asia (<http://drrknowledge.net/intl-protocols/> Accessed October 6, 2014). It has also adopted a number of Plans, which include, among others: 1) ASEAN Climate Change Initiative; 2) Green Capitals Initiative; 3) Agreement on the Trans-boundary Haze Pollution; 4) ASEAN Heritage Parks Program; and 5) ASEAN Initiative on Environmentally Sustainable Cities (Letchumanan, 2014).

2. Addressing Climate Change in the Philippines

Meanwhile, in response to the urgency for action on what has essentially become a global crisis, the Philippine government passed Republic Act 9729, also known as the Climate Change Act of 2009, anchored on the constitutional provision which states that “it is the policy of the State to afford full protection and the advancement of the right of the people to a balanced and healthful ecology... to fulfill human needs while maintaining the quality of the natural environment for current and future generations.” (CCC, 2011).

RA9729 provides the policy framework with which to systematically address the growing threats on community life and its impact on the environment. Among others, it instituted of a Climate Change Commission (CCC), an independent and autonomous body that has the same status as that of a national government agency. The CCC is under the Office of the President and is the “sole policy-making body of the government which shall be tasked to coordinate, monitor and evaluate the programs and action plans of the government relating to climate change” (Section 4). Specifically, the CCC’s functions include:

- The formulation of a framework strategy and program, in consultation with the global effort to manage climate change,
- The mainstreaming of climate risk reduction into national, sector and local development plans and programs,
- The recommendation of policies and key development investments in climate-sensitive sectors,
- The assessments of vulnerability and facilitation of capacity building.

The national climate change framework strategy has recently been translated into a National Climate Change Action Plan (NCCAP), which prioritizes food security, water sufficiency, ecosystem and environmental stability, human security, climate-smart industries and services, sustainable energy, and capacity development as the strategic direction for 2011 to 2028.

The Philippines through the CCC later crafted the National Framework Strategy for Climate Change 2010-2022 in 2010 and the National Climate Change Action Plan: 2011-2028 in 2011 (CCC, 2011).

The Framework envisions a climate risk-resilient Philippines with healthy, safe, prosperous and self-reliant communities, and thriving and productive ecosystems. The goal is to build the adaptive capacity of communities and increase the resilience



of natural ecosystems to climate change, and optimize mitigation opportunities towards sustainable development.

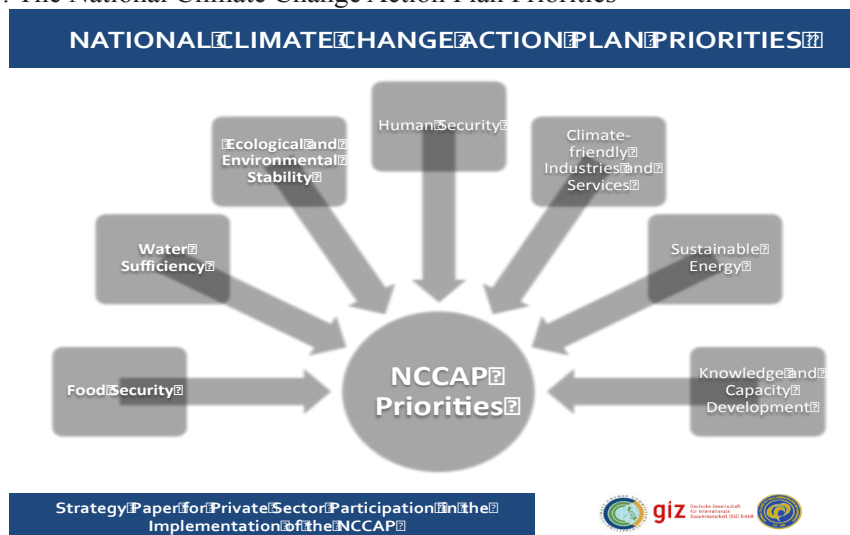
In addition, it recognizes the value of forming multi-stakeholder participation and partnerships in climate change initiatives, including partnerships with civil society, the private sector and local governments, and especially with indigenous peoples and other marginalized groups most vulnerable to climate change impacts. Also, policy and incentive mechanisms to facilitate private sector participation in addressing adaptation and mitigation ⁵objectives shall be promoted and supported (CCC, 2011).

The Action Plan meanwhile comprehensively addresses the challenges of climate change. Public financing will prioritize adaptation to reduce vulnerability and risks of communities particularly the marginalized poor. At the same time, this plan will provide a policy environment that will encourage the participation of the private sector to optimize mitigation opportunities towards sustainable development. Its priority programs include the following (Fig. 4).

Private Sector Participation in Climate Change Initiatives

Planning to address climate change has been the domain of government. However, to effectively address the adverse effects of extreme weather events and other manifestations of this global problem, and ensure successful implementation of these initiatives, there is an urgent need to engage the private sector, civil society and ordinary citizens because the government cannot do these enormous tasks alone.

Fig. 4. The National Climate Change Action Plan Priorities



Source: CCC 2012

⁵*Climate change mitigation* is a human intervention to reduce the sources or enhance the sinks of greenhouse gases (IPCC 2013). *Adaptation* is the process of adjustment to actual or expected climate and its effects. In human systems, adaptation seeks to moderate or avoid harm or exploit beneficial opportunities. In some natural systems, human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects (IPCC, 2014)



1. The Need for Private Sector Participation

The private sector has particular competencies, which can make a unique contribution to adaptation, through innovative technology, design of resilient infrastructure, development and implementation of improved information systems and the management of major projects (IFC, 2010). It is also essential to mobilize financial resources and technical capacity, leverage the efforts of governments, engage civil society and community and develop innovative climate services and adaptation technologies (Biagini and Miller, 2013).

Unfortunately, governments are not clear on how to engage the private sector. Likewise, private sector efforts at climate change mitigation and adaptation are not widely understood nor seen as good business practice. Also, in general, their participation is impeded by several obstacles (Biagini and Miller, 2013).

In addition, relatively few (private) companies have yet considered both the impact of climate change on their existing activities, and perhaps as importantly, the new commercial opportunities that will emerge both domestically and globally. Specifically, corporate climate change (initiative) is perceived to be either irrelevant or at best an extension of their Corporate Social Responsibility (CSR) (IFC, 2010).

Likewise, financial institutions in both public and private sectors lack the capacity to evaluate 'innovative projects, goods and services' for climate change mitigation and adaptation. This lack of understanding of specific types of climate change investments and their risk profiles means that banks often find it difficult to develop and structure appropriate financial products. Add to this is a seeming consensus that the bulk of climate change funding would be administered by the government with a lot of the implementation done by Non- Government Organizations (NGOs). Hence there was little incentive or motivation for companies to commit scarce and valuable senior management time to consider opportunities in tackling climate change (IFC, 2010).

Nevertheless, the information gaps and awareness inadequacies are now gradually being filled and built. There seems to be a greater appreciation of the risks and costs of climate change at present as many countries have identified their own climate change priorities through their National Climate Change Action Plans (NCCAPs). They have also publicized these needs in the form that may encourage business engagement.

Private initiatives are not a substitute for governmental efforts, and indeed, the former are very dependent on the latter for information, supportive policies and regulation, and other support. Some elements of climate change adaptation (and mitigation) are primarily or even exclusively government functions and are likely to remain so, particularly the provision of basic weather and climate information, design and implementation of risk management policies (e.g., building codes, land use restrictions, and insurance regulations), and disaster planning and preparedness.



2. Private Sector Engagement (PSE)

The private sector is more and more engaged now to help government address climate change. This is mainly due to the realization that extreme weather disturbances and weather-related disasters pose and have, in fact, caused financial losses to several businesses. Disrupted production and delivery due to floods, typhoon, and earthquake, for example, resulted in dramatic losses, thus prompting the private sector to think of solutions to sort of minimize, if not totally avoid, such vulnerabilities.

Not surprisingly, one of the very first climate change adaptation-related steps taken by private sector organizations is to prepare for and manage their exposure to climate change. “Climate proofing” of public sector investments became a natural and logical response. Design and construction of factories, workplaces and economic zones, among others, took into consideration safety and environmental standards meant to protect business from unforeseen climate-related catastrophes .

It did not take long for the sector to realize that its interventions and action must go beyond its own backyard. Private sector organizations were soon engaged also in rehabilitating and making resilient communities mostly under the ambit of their CSR and Corporate Social Investment. Furthermore, there also came “emerging business opportunities in helping others to reduce their climate risks. These include generating new finance, to help fill the massive deficit in available funds for adaptation; designing, manufacturing and distributing goods and services that can help reduce the vulnerability of individuals and communities to climate change; and, providing risk management tools, including insurance” (SEI, 2010).

A survey of existing climate change-related programs across the world reveals that the private sector has covered areas such as capacity building, education and training; finance and insurance; food, agriculture, forestry and fisheries; technology and information & communications technology (ICT); water resources; science, assessment, monitoring and early warning; business; and human health (GEF, 2012).

A new model is emerging, e.g., Area Business Continuity Paradigm (BCP), which embraces and forges various means of collaboration, unified (area scale) management in coordination with public and private sectors, and sharing of critical resources such as water, energy, transportation and communication, to ensure continuity of business operations or promptly restart business after disasters (Hitoshi, 2014).

3. PSE in the Philippines

In the Philippines, space has been provided for the private sector to participate in any of the activities in the National Climate Change Action Plan (NCCAP) (See Table 3).



Table 3. Possible Private Sector Engagement in the NCCAP

Priorities	Outcomes	Possible Private Sector Engagement
1. Food security	The objective of the national strategic priority on food security is to ensure availability, stability, accessibility, and affordability of safe and healthy food amidst climate change.	Firms can support the crop-specific vulnerability assessments and integration of climate change in farming and fishing practices and trainings
2. Water sufficiency	In light of climate change, however, a comprehensive review and subsequent restructuring of the entire water sector governance is required. It is important as well to assess the resilience of major water resources and infrastructures, manage supply and demand, manage water quality, and promote conservation.	Private sector participation in the rehabilitation and improvement of water infrastructure and management systems will enhance initiatives in sustaining equitable access to safe and affordable water.
3. Ecological and Environmental stability	Ecosystem resilience and environmental stability during the plan period is focused on achieving one immediate outcome: the protection and rehabilitation of critical ecosystems, and the restoration of ecological services.	Promotion of environmentally-sound business practices will contribute much to promoting environmental and ecological stability
4. Human security	The objective of the human security agenda is to reduce the risks of women and men to climate change and disasters.	Firms that deliver health and social protection packages, and those that help establish human settlements are key to improving responsive health and social delivery systems.
5. Climate-friendly industries and services	NCCAP prioritizes the creation of green and eco-jobs and sustainable consumption and production. It also focuses on the development of sustainable cities and municipalities.	Climate-Smart Industries and Services promote green industries (those that put heavy emphasis on low-carbon strategies and mitigation efforts), the creation of green jobs, and the development of sustainable cities and municipalities.
6. Sustainable energy	NCCAP prioritizes the promotion and expansion of energy efficiency and	For promotion and use of sustainable energy, the private sector is particularly important



	conservation; the development of sustainable and renewable energy; environmentally sustainable transport; and climate-proofing and rehabilitation of energy systems infrastructures.	as they have great potential for developing, promoting and marketing alternative environmentally sustainable transport and renewable energies.
7. Knowledge and capacity development	The priorities of the NCCAP on knowledge and capacity development are: • Enhanced knowledge on the science of climate change; • Enhanced capacity for climate change adaptation, mitigation and disaster risk reduction at the local and community level; and • Established gendered climate change knowledge management accessible to all sectors at the national and local levels.	They also have roles to play in cross-cutting strategies such as gendered knowledge management, capacity building, research and development and technology transfer.

Source: CCC 2010

This space has been filled up by the private sector in the country through initiatives such as technology transfer, information, education and communication (IEC) campaigns, capacity building, research and development. Specifically, based on our initial mapping, the following are some of the PSE in climate change adaptation and mitigation in the Philippines (Table 4):

Table 4. Initial Mapping of Private Sector Engagement in Climate Change Adaptation and Mitigation in the Philippines

Food Security
Setting up of a state-of-the-art egg production facility in Tarlac that would use modern ventilation and climate control mechanisms to ensure high production. 2014 AgriNegosyo Summit for agri-entrepreneurs and provision of industry-leading technology such as business connectivity solutions and cloud computing and storage services to help them develop and maintain innovative services. Sustainable large-scale organic moringa agribusiness for the MNFA farmers and partner organizations, which includes technical assistance to the farmers on organic and natural farming techniques for successful implementation of organic methods.
Water Sufficiency
The “Adopt-a- Watershed” program in Ipo, begun in 2006, engaged volunteer organizations in reforestation. The 2 concessionaires reforested 110 hectares in 2010 and 450 hectares in 2011. The reforestation target for 2012 onwards is 900 hectares per year. Wastewater recycling and resource recovery strategies (Anaerobic digestion and recovery of methane gas from wastewater)



Ecological and Environmental Stability
Hiring of foresters to provide technical assistance in various reforestation methods; alternative livelihood for villagers (former kaingeros and charcoal-producers) Develop an alternative ecotourism destination near Baguio City where tourists, guests, and visitors can commune with nature, can be entertained with indigenous culture, and can buy fresh products Designing, developing and assembling electric vehicles as substitutes for smoke-belching gasoline or diesel-fueled vehicles. Setting up of the first integrated green charcoal, vermicast, biotech fertilizer and pest control production lines PEMC Cares coastal cleanup campaign in Calatagan, Batangas. PEMC partnered with Hands-on Manila to implement the activity, in cooperation with the Conserve and Protect Oceans Foundation (CAP-Oceans) SKAL Tourism Personality Awards include a category on environment and agri-tourism.
Human Security
Plant rehabilitation and refurbishments to ensure energy security, develop a sustainable energy system, and promote human health and security Introduction of a unified number (7622) that may be used for free during disaster - powered by Chikka Libreng Tawag Centers for affected residents during typhoon and other natural disasters in some areas in NCR. #StaySafePH shares valuable tips and info on how to be safe during times of calamities and disasters. Selected Globe stores have also offered free charging for customers' mobile phones and gadgets. Barangay emergency response programme (BERP)/Neighborhood emergency services team (NEST) Master planned communities - Veritown Fort in Bonifacio Global City, Filinvest City, Makati CBD, Circuit Makati, Vista City, ARCA South Distribution of 200 fiberglass-fishing boats to fishermen in Ormoc City affected by typhoon Yolanda through the 6200 Mission Possible Project in Leyte IV. Megaworld's percentage distribution of its total donations to charitable causes - 6% for calamity response and 1% for environment
Climate Smart Industries and Services
Investing in a global flash storage solutions to boost disaster recovery, backup and replication processes. The system is used to store and manage designs, keep an eye on budgets, manage suppliers, communicate with customers and control projects; In the event of disaster, getting systems fully up and running again would now require only 20 minutes as compared to at least half a day to restore just one database to one server in the past. Backups, which used to take 8 hours, are now completed within 5 minutes. (Source: Mercurio, R.S., "Ortigas & Co. investing in modern technology with Nimble Storage", Phil Star 21 Sept 2014:B-5) Wastewater recycling and resource recovery strategies (Anaerobic digestion and recovery of methane gas from wastewater) Development and commercialization of the solar-powered Automated Weather Monitoring System for urban and rural use
Climate Smart Industries and Services
Preparation of an industry roadmap to create an environment where the use of electric vehicles is highly promoted, encouraged and supported by both the Philippine government



and society that would lead to eco-friendly and efficient transportation. The Philippine Green Building Council (PHILGBC) was organized to serve as a single voice in the promotion of holistic and market-based green building practices by developing a green building rating system called Building for Ecologically Responsive Design Excellence (BERDE) Rating System, the Philippines' own green building rating system (Source: http://philgbc.org/) Air conditioning system with comfort-cooling technology, energy-saving and durability features through their comfort cool and efficiently designed heat transfer system. The air conditioning unit has high energy efficiency ratio (EER) compared with other brands with the exact same horsepower. Use of fiber cement (green building material) for the quick construction of affordable yet long-lasting homes to grapple with destructive Clean Fleet Management - Improve the fuel efficiency and attain sustainable greenhouse gas (GHG) reduction on the business operations, specifically its 350 units of fleet
Sustainable Energy Net metering service and provision of solar energy systems, commercial and residential clients that are within the grid: Households can sell excess electricity generated through renewable energy (i.e., solar power) through credit system. RAMCAR/Motolite's development of deep cycle batteries for solar panels to generate solar power. A solar facility was set up for testing. Meralco Power Academy's SOLAR PV Boot Camp - training and information dissemination on new technology in the energy sector
Knowledge and Capacity Development Disaster related computer applications, such as NABABAHA.COM, a system that enables real-time flood simulation SHELL ECO-MARATHON (SEM) program on smarter mobility, the engineering student teams whose unique vehicle design and construction, travel the farthest distance using the least amount of energy Bayer Young Environmental Envoy (BYEE) Program – College students participate in a five-day Eco-Camp. Resource persons from government, business, academe, the private sector, and non-governmental organizations talk about what their respective sectors are doing for the environment. In-situ education for ecovillage design and community resilience by establishing a doable and replicable model of sustainable living, which shall serve as teaching demonstration area
Climate Financing Forms of financing of CCAs Endowments and grants for CCA initiatives Financing instruments, e.g. credits and guarantees for projects and public private partnerships Technical assistance to projects, e.g., capacity building, consultation BPI's funding of research study "Business Risk Assessment and the Management of Climate Change Impacts" Assess the vulnerability levels of cities prone to the impacts of climate change. Cities - Cebu, Davao, Baguio and Iloilo (2010); Cagayan de Oro, Zamboanga, Laoag and Dagupan (2012), Angeles, Tacloban, Naga and Bacolod (2013) IFC's advisory services



(BDO) giving the local private sector appropriate financing for sustainable energy investments
(Manila Water) public-private partnership advisory support from IFC
\$60 million in long-term debt financing in 2003 and another \$15 million in equity in 2005 to Manila Water
BDO Capital's collaboration with four local commercial banks to finance a syndicated term loan for the 67.5 MW wind power project in Pililla, Rizal.
BPI loan financing of Central Mall Biñan solar rooftop project
First solar project that was granted loan financing by BPI
Due to Solar Philippines' BOI accreditation, the project enjoys tax exemptions and credits
Purchase power agreement between Solar Philippines and Premiumlink: energy generated by the solar power plant is sold to the mall for its own consumption at a lower rate
Reduces the mall's electricity bills by Php100, 000

Source: NCPAG UPD, 2014

Implications on Regional Governance

Climate change is a regional and global development issue that requires collective solutions. Addressing its adverse effects would require mitigation, adaptation, disaster preparedness, recovery, rehabilitation and other initiatives from the government, the civil society and private sector and also from ordinary citizens like you and I not only in my country, your country but of our common planet, the Earth.

In this paper, some of the initiatives of the private sector in climate change adaptation and mitigation have been presented. Private initiatives are shown not a substitute for governmental efforts, but as complementary to government's as the former are still very dependent on the latter for information, supportive policies and regulation, and other support.

Some elements of climate change adaptation (and mitigation) are primarily or even exclusively government functions and are likely to remain so, particularly the provision of basic weather and climate information, design and implementation of risk management policies (e.g., building codes, land use restrictions, and insurance regulations), and disaster planning and preparedness.

Progressively, what emerged in the relationship between the government and the private sector in dealing with climate change appears anchored on the concept of 'collaborative governance' (Ansell, n.d), which is a new form of governance that has evolved to replace adversarial and managerial modes of policy making and implementation. It brings public and private stakeholders together in collective forums with public agencies to engage in consensus-oriented decision making, to manage conflict, improve coordination, and harness creativity. It involves multiple stakeholders engaged in multilateral interactions about multi-dimensional issues (Ansell and Gash 2007) like climate change.



There are tasks that have yet to be done like a) Assessing Risk; global economic losses, small local events; b) Targeting the root causes of risk: price fluctuations, unemployment, violence, conflict, and health burden; c) Including Communities for results: women, youth, disabilities; d) Leading at the local level: municipalities, schools and hospitals; e) Recognizing private sector as actor and partner: economic growth, resilient business and investment; f) Strengthening risk governance: communities and local governments; g) Strengthening scientific and technical support: analysis, knowledge, data, tools, method; and h) Building mutually reinforcing agendas: sustainable development, environment, climate change impact, economic and social development (GPDRR 2013 as cited in Hitoshi 2014). But if the multiple stakeholders concerned continue to trust one another, have open and transparent lines of communication, and embrace the common multidimensional problems and solutions as their responsibilities, there is hope that climate change may be addressed more holistically, multilaterally and successfully in the near future.

References

PS Initiatives/ Cases:

DENR. 2012. *Climate change adaptation best practices in the Philippines*.

Philippine Star

PLDT, *Globe networks normal despite heavy rains* 20 Sept 2014:I-7

Concepcion, J. "Pilipinas Now is Our Time: Rise to the Rice Bucket Challenge" 18 Sept 2014, p. B-10

"With Power and Responsibility to Change Lives" 22 Aug 2014:I-2

"Chill at home with Panasonic air conditioners" 20 Sept 2014:D-3

"Fiber cement offers perfect fit for affordable housing" 15 Aug 2014:B-10

Valencia, C. "Aboitiz putting up egg production facility" 15 Aug 2014:B-8

"Largest solar rooftop panel powers up mall in Biñan" 21 Sept 2014:B-4

"PLDT, Globe networks normal despite heavy rains" 20 Sept 2014:I-7

Beltran, C. "Solar Sober" 22 Aug 2014:I-6

Torres, L. "A benchmark of generosity" 10 Aug 2014: G-1

Teehankee, P., *The Pepper Mill column*, "Excellence in Phil tourism" 19 Sept 2014:C-9

<http://www.bdo.com.ph/news-site>

<http://www.ifc.org/wps>

<http://www.rappler.com/move-ph/39489-project-agos-climate-change>

<http://www.rappler.com/business/industries/173-power-and-energy/64165-solar-power-ph-households-net-metering>

https://www.mybpimag.com/BPI_foundation/BPI_Foundation_Climate_Change_Project.html

www.boi.gov.ph

Photos:

DENR. 2012. *Climate change adaptation best practices in the Philippines*

<http://mabuhaykalikasan.blogspot.com/2012/09/collaborative-approach-to-save-ipo.html>

https://paulorivera93.files.wordpress.com/2014/09/20140903_101448.jpg



วารสารการเมืองการปกครอง

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

<http://www.rappler.com/move-ph/39489-project-agos-climate-change>

<http://www.rappler.com/business/industries/173-power-and-energy/64165-solar-power-ph-households-net-metering>

<http://business.inquirer.net/73779/taking-sustainability-thrust-seriously>

<http://business.inquirer.net/179161/succession-concerns-hound-family-run-firms>



Compliance with, and Effective Implementation of Multilateral Environmental Agreements: Looking Back at the Transboundary Haze Pollution Problem in the ASEAN Region*

Ebinezer R. Florano**

Abstract

“Smoke haze” is a transboundary pollution problem which severely affected the Southeast Asian region during its most devastating occurrence in 1997-1998. As a response, the ASEAN implemented its Regional Haze Action Plan in 1997 backed up by a legal framework called ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution which took effect in 2003. Looking back, this paper will attempt to explain the regulatory ability of the ASEAN to solve the problem by investigating the compliance of four countries (i.e., Indonesia, Malaysia, Singapore, and the Philippines) with the regional anti-haze pollution measures, and their implementation of domestic laws to stop forest fires.

Keywords: Smoke Haze/ Environmental and Disaster Management/ ASEAN

Introduction

In 1997-1998, the Southeast Asian (SEA) region suffered from what is called “smoke haze pollution.” It is air pollution that consists primarily of “carbon dioxide, sulphur dioxide, other greenhouse emissions, and combustion particulates from proliferating smokestacks, forest fires, and motor vehicles in the newly-industrializing countries around the South China Sea” (Rosenberg, 1999, p. 119). Later, it was labelled as “transboundary haze pollution” (THP) to emphasize its international/regional character, i.e., it reaches other countries, not just its country of origin. One author succinctly characterizes THP this way:

The word ‘haze’ seems more appropriate, particularly in the regional context as it drifts disastrously over other territories away from the source. It is the ‘dirty cloud of haze’ that gives the fire a regional or transboundary dimension and brings in the social dimension of health and safety. The term “haze” internalizes all the factors leading to the production of haze – the condition of forests, land clearing, combustible residues, and ignition source (Qadri, 2001, p.61).

* This paper was based largely on the author’s dissertation entitled, “Regional Environmental Governance: The Case of the ASEAN Regional Haze Action Plan,” submitted to the Graduate School of Public Administration, International Christian University in 2004.

Read in the 3rd International Conference on “ASEAN Connectivity: Current Issues and Future Prospects Towards ASEAN Community” held at the College of Public Administration and Governance, Mahasarakham University, Mahasarakham Province, Thailand on 17 November 2014. Blind Peer Reviewers of this Journal.

** Assist.Prof. Dr., Center for Policy and Executive, National College of Public Administration and Governance (NCPAG), University of the Philippines, Diliman.



In general, it is said that population explosion, rapid urbanization, economic growth, and increased material consumption are some of the leading causes of forest fires and the increase in smokestacks in the SEA region (Rosenberg, 1999, p. 119). The occurrence of the El Niño-Southern Oscillation is also blamed for this phenomenon (UNEP/NCAR/UNU/WMO/ISDR, 2000; and Heil and Goldammer, 2000, pp.24-37).

In response to the problems brought by the 1997-1998 THP, the Association of Southeast Asian Nations' (ASEAN) Ministerial Meeting on Haze¹ approved the implementation of the ASEAN Regional Haze Action Plan (RHAP) on 23 December 1997 in Singapore. The RHAP fleshed out the details of the broader provisions on transboundary air pollution in the 1995 ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution. Specific implementation guidelines for RHAP were further fleshed out through the so-called Operationalized Regional Haze Action Plan. Less than five years after the RHAP was approved for implementation in 1997, the ASEAN Ministers of Environment signed the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP) on 19 June 2002 in Kuala Lumpur, Malaysia. It later took effect on 25 November 2003. Its main objective is to prevent, monitor, assess, and prepare for land and forest fires (Article 5).

As the ASEAN gears for regionalization by 2015, the case of the ATHP serves as a litmus test for regional environmental governance. First, the THP problem involves the big brothers in the ASEAN, i.e., Indonesia and Malaysia, and a small yet indubitably economic tiger Singapore. These countries are the acknowledged "key players" in the region (including Thailand and the Philippines). Second, this is one of those environmental problems whose solutions require regional cooperation sealed with a regional environmental treaty. Lastly, this thorny problem has sparked heated debates among Indonesia, Malaysia, and Singapore on how to totally prevent forest fires which are the main culprits of the THP, and the solution, it seems, is not yet in sight. Therefore, lessons in environmental governance can be learned to prepare ASEAN for the 2015 regional integration. In dealing with the concerns raised above, this paper aims to answer the following questions: (1) How effective is ASEAN in dealing with the THP? Do ASEAN countries comply with the ATHP? (2) What factors facilitate or hinder efforts of the ASEAN to curb the pollution? (3) What are the possible implications of ASEAN's environmental decision-making system and practices, as manifested in the way it deals with the pollution, to regional environmental governance? Thus, this paper aims to: (1) conduct a rapid assessment of the progress in eliminating the THP; (2) identify the factors that facilitate and hinder the ASEAN's efforts to curb this pollution; and (3) discuss the possible ramifications of the decision-making system and practices of the ASEAN to environmental governance in the region.

¹ The ASEAN Ministerial Meeting on Haze (AMMH) is the highest policy-making body in the ASEAN directly tackling the haze issue.



Compliance with Multilateral Environmental Agreements and Effective Implementation: A Review of Related Literature

The ratification of a regional environmental treaty that would govern the protection of the environment does not end with its signing by the contracting parties. The agreement has to be complied with and implemented effectively in the parties' jurisdictions. This section briefly reviews the literature on "Compliance," "Implementation," and "Effectiveness," specifically on their concepts, theories, processes, and factors that affect them.

Compliance

There are scholarly discussions on whether compliance comprises mere adherence to the legal standards and principles or changes in behavior (Victor et al. 1998, p.39, footnote 13). However, as can be seen from several of the definitions below, "compliance" is generally associated with both, i.e., adherence to the spirit and intent of the law and changes in behavior:

- "refers to whether countries, in fact, adhere to the provisions of the accord and to the implementing measures that they have instituted" (Weiss and Jacobson, 2000, p.4)
- "(a) state may be in compliance when it has taken the formal legislative and administrative steps" (Chayes and Chayes, 1993, p.193)
- "conduct that conforms with a rule of international law" (Fisher, 1981, p.2)
- "whether behavior conforms with the letter of an international commitment" (Cameron et al., 1996; and Mitchell, 1996)

Henkin's (1979) most-often quoted generalization, "almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations all of the time," (quoted from Andresen et al., 1995, p. 21) has a modicum of truth because there are various ways by which contracting parties to international agreements comply or are made to comply. According to Peterson (1997), there are parties which comply on their own volition even if a regime does not exist (spontaneous compliance); there are passive parties which align their conduct with regime prescriptions because the regime has removed barriers to their compliance (regime-enabled compliance); and there are those recalcitrant parties whose behavior changes only after they are shamed, provided with rewards, or threatened with sanctions by others, etc. (induced-compliance) (Peterson, 1997, p.117). Then, there are those which comply with much zealotry, i.e., overcomply, and of course, those which do comply at all (Roginko, 1994, p.3).

Why do nations comply with their international obligations? Chayes and Chayes (1995) assert that compliance saves them transaction costs or serves their interests, or they simply want to follow the fundamental norm of *pacta sunt servanda* (Chayes and Chayes, 1995: pp. 4-8).² We could also add the following reasons listed

² According to the Vienna Convention on the Law of Treaties, states must comply with their obligations under the Convention in good faith (*pacta sunt servanda*).



by Roginko (1994): the rules require no change; the rules are ambiguous; the rules codify preexisting interests; the rules codify existing behavior; and/or there are linkages to other issues (Roginko, 1994, pp.4-6).

On the other hand, states may choose not to comply if the above-mentioned rationales are absent. Specifically, Chayes and Chayes (1995) and Roginko (1994) tell us that non-compliance is brought about by the ambiguity and indeterminacy of the treaty language, by limitations on capacity, by the inflexibility of the agreement to adapt to changes in situations; by lack of domestic concern, inadvertence, and deliberate violations (Chayes and Chayes, 1995, pp. 10-16; and Roginko, 1994, pp. 7-10).

Implementation

For Najam (1995), international environmental commitments have to be “domesticated” first before they can be implemented (Najam, 1995, p.2). He believes: that international factors will influence the implementation process together with domestic factors only; that the most important influence of international factors are their impacts on, and their potential to reshape domestic variables; and that the general explanatory variables that account for the implementation of international commitments are likely to be the same as those for the domestic implementation of domestic policies (Najam, 1995, p.2). Hence, he argues that to understand the implementation of international commitments, it is imperative to be true to, and potentially build upon, the accumulated learning on domestic implementation (Najam, 1995, p.2).

Policy implementation generally involves the creation and enforcement of programs/projects in line with the purposive course of action by the government to enable it to achieve its objectives which are usually sourced out from the inputs and demands of the society. This is reflected in the following definitions/concepts:

“Policies imply theories... Policies become programs when, by authoritative action, the initial conditions are created... Implementation, then, is the ability to forge subsequent links in the causal chain so as to obtain the desired results” (Pressman and Wildavsky, 1973, pp.xiii-xv)

“Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions” (Van Meter and Van Horn, 1975, pp.447-448)

“The point at which intent gets translated into action... (1) a declaration of government preferences, (2) mediated by a number of actors who (3) create a circular process characterized by reciprocal relations and negotiations” (Rein and Rabinovitz, 1978, p.308).

On “international implementation,” Victor et al. (1998) equates it with “domestic policy implementation” because it cites the roles of various actors/stakeholders at the international level” (Victor et al. 1998, p.39).



Effectiveness

The literature on “Compliance” and “Implementation” has veered towards the study of the enforcement of international environmental commitments at the domestic level. However, the majority of the evaluative studies on the effectiveness of international environmental protection agreements still focus on the effectiveness of international environmental regimes. The major contributors in this area are Underdal (1980), Young (1982), and Kay and Jacobson (1983). Underdal (1980), for example, introduced the concept of the “law of the least ambitious program” that waters down the creation of robust environmental agreements due to the participation of several economically-, socially-, and politically-diverse parties (Underdal, 1980, p.7). Young (1982), on the other hand, produced evaluation criteria for the assessment of regime functions (Young, 1982, p. 8); and Kay and Jacobson’s (1983) study focused on the role of international organizations on environmental protection activities (Kay and Jacobson, 1983, p.10).

Two themes (i.e., political impact and ecological impact) on the dependent variable “effectiveness” emerged out of the studies of the Dartmouth/Harvard and Oslo/Seattle projects. In particular, the political impact studies of the Dartmouth/Harvard (i.e. “behavioral impact”) and of the Oslo/Seattle Project (i.e., “relative improvement caused by the regime”) defined “effectiveness” as changes in the behavior of actors/stakeholders caused by a regime. On the other hand, the ecological impact dimension of the two projects suggest “problem solving” (Dartmouth/Harvard) and “distance to collective optimum” (Oslo/Seattle) as measures of “effectiveness.” This dimension calls for improvement in environmental conditions (Andresen et al., 1995, pp.18-19).

The various definitions of “effectiveness” below reflect the continuing debates and diverse perspectives on what constitutes effective implementation of international environmental protection agreements. Is it the extent of behavioral changes of the target groups, or the extent to which the environmental conditions have improved, or both?

- “The condition of being able to solve a particular problem” (Weiss and Jacobson, 2000, p.5).
- “The degree to which international environmental accords lead to changes in behaviour that help solve environmental problems” (Victor et al., 1998, p. 1).
- “Solving the problem that motivated participants to establish a regime in the first place” (Young et al., 1991, p.8).
- “Success in attaining goals set forth in constitutive agreements” (Young et al., 1991, p.8).
- “Altering patterns of behaviour deemed relevant to the problem” ” (Young et al., 1991, p.8).
- “Maximizing domestic compliance with rules articulated in international agreements” (Young et al., 1991, p.9).

In advocating for the use of the behavioral approach to explain why some international environmental agreements are more “successful” than others, Young (1994, and 1999a) explains that environmental concerns are collective-action problems



and those that are involved are unitary actors making choices on the basis of utilitarian calculations (Young, 1999a, p. 28). Therefore, the challenge is to identify the actors and stakeholders involved; their interests and roles in the issue; and the design mechanisms that would realign these interests and roles with the objectives of the environmental protection measures (Young, 1999a, p.28). In another book, Young (1999b) concludes that “the most productive approach is to focus on the behaviour of actors giving rise to problems, bearing in mind the need to think hard about the extent to which behavioural change serves to alleviate the problems under consideration” (Young, 1999b, pp.277-278).

Framework for Analysis

The framework of this paper draws heavily on the work of Weiss and Jacobson (2000) about compliance with binding treaties or “hard laws,” as well as on Shelton’s book (2000) on compliance with non-binding treaties or “soft laws.”

In a book edited by Weiss and Jacobson (2000), they proposed a model with which the compliance with, implementation and effectiveness of, international accords could be analyzed. They called it “A Comprehensive Model of Factors That Affect Implementation, Compliance, and Effectiveness” (Weiss and Jacobson, 2000, p. 537). The model posits that the implementation and effectiveness of, and compliance with, international environmental accords could be explained by variables grouped into four broad categories:

1. characteristics of the activity involved;
2. characteristics of the accord;
3. features of the international environment; and
4. factors involving the country.

On the other hand, Weiss (2000), in her concluding remarks of the book edited by Shelton (2000), states that the compliance studies on non-binding instruments reveal that the variables used to assess compliance with hard laws are also applicable to soft laws. Aside from that, she also mentions that the soft laws’ contents, contexts, and institutional mechanisms have significant effects on compliance. Specifically, Weiss (2000, pp. 535-553) cites the following factors:

1. the soft law’s linkage to hard law and/or to placement within the context of a complex international regime;
2. the momentum brought about by the occurrence of rapid events and quick changes in the “landscape;”
3. when there is a continuing long-term relationship among participants in which they must interact;
4. when the law is supported by established social norms;
5. where there is a shared desire among the signatories to maximize welfare and minimize transaction costs;
6. when there is the threat of sanctions; and
7. when institutional structures encourage transparency and accountability.



Taking all of these together, the framework for analysis for this paper is presented on **Figure 1**. The independent variables are the following:

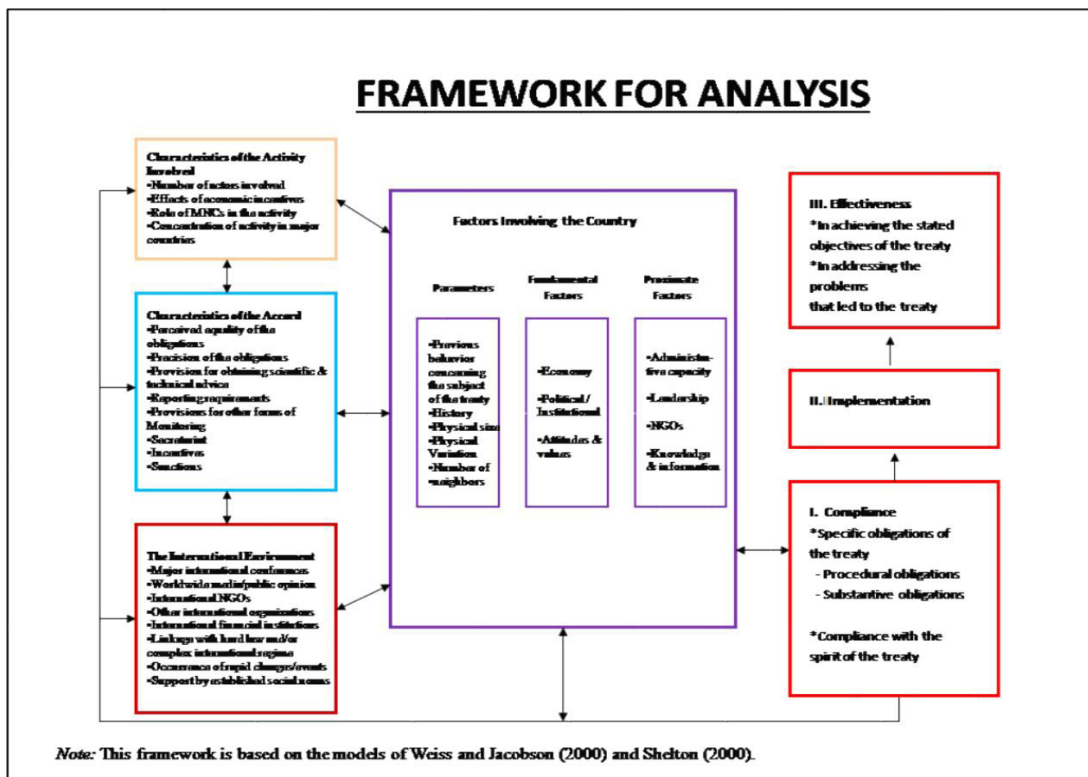
1. characteristics of the activities involved;
2. characteristics of the accord;
3. international environment; and
4. factors involving the country

The specific hypotheses from the Weiss and Jacobson study (2000) which are going to be tested include the following four groups:

Characteristics of the Activities Involved: An accord can be effectively implemented if

- there are smaller number of actors involved;
- there is a positive implementation cost-benefit ratio;
- large multinational corporations (TNCs) are monitored; and
- a regional hegemon provides good implementation examples to others.

Figure 1 Framework for Analysis





Characteristics of the Accord: An accord leads to effective implementation if

- it adopts the differentiated obligations principle;
- it has precise objectives and obligations;
- it utilizes scientific and technical advice from the epistemic community;
- it requires party-signatories to submit reports to the secretariat;
- it provides other forms of monitoring member-signatories' compliance;
- it provides for an effective and efficient secretariat; and
- there are incentive and sanction provisions.

International Environment: A conducive international environment for effective implementation is one where

- international conferences are held to discuss issues and problems;
- international media and informed public opinion and NGOs pressure governments to deal with environmental issues; and
- major international organizations and international financial institutions are able to provide moral persuasion and financial/technical assistance.

Factors involving the Country: Factors inherent to the country lead to effective implementation if:

- the countries' history and culture are pro-environment/eco-centric;
- the countries are democratic and rich;
- there is high local administrative and technical capability;
- there is active participation from local NGOs; and
- there are pro-environment political leaders.

From the Shelton study (2000), the following hypotheses are tested. A soft law can be effectively implemented if:

- it is linked to a hard law and/or placed within the context of a complex international regime;
- it has been brought about by the occurrence of rapid events and quick changes in the "landscape"; and
- it is supported by established social norms.

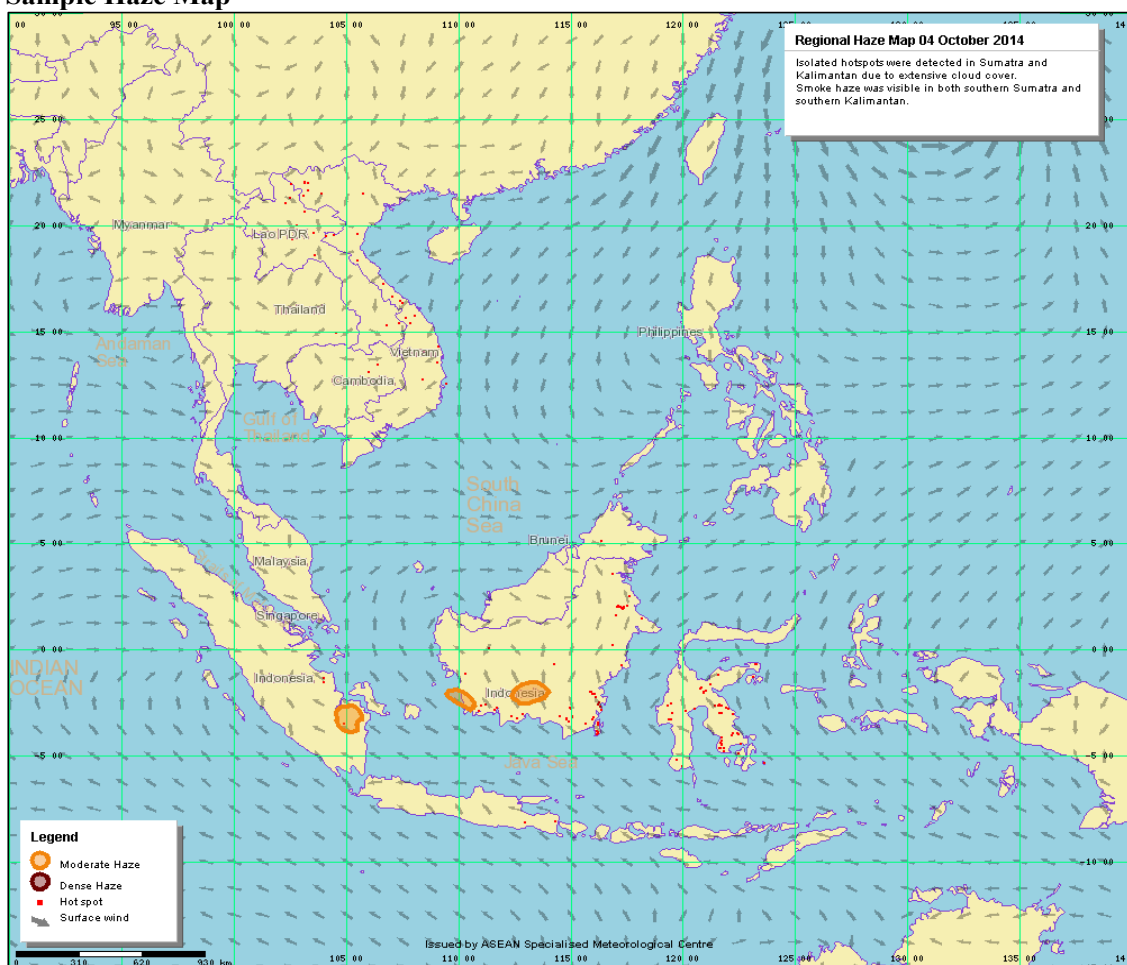


Findings and Analyses: Learning from the Past, Looking Ahead in the Future

Assessments of the Effectiveness of ASEAN's Anti-THP Measures

Using the “problem-solving approach,” this paper utilizes hotspots or hotspot counts as indicator of occurrence(s) of forest/plantation fires as reflected in a haze map (see sample map at **Picture 1**). These are sourced from the ASEAN Specialized Meteorological (ASMC) based in the Meteorological Service of Singapore.

Picture 1
Sample Haze Map



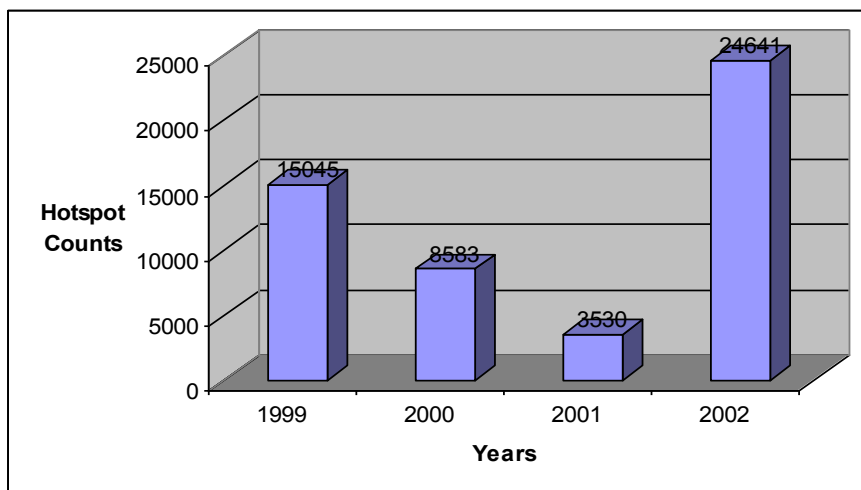
Source: ASMC (2014, 04 October).



1. The RHAP Years: 1999-2002

A look at **Figures 2** and **3** shows that there were reductions in the total number of hotspots³ from 2000 to 2001 compared with those in 1999. However, there was almost 700% sudden increase in the number of hotspots in 2002, from 2001's 3,530 hotspots to 2002's 24,641 hotspots. Furthermore, the 2002 counts are also almost 164% higher than those in 1999. Hence, with those observations, **the author believes that the RHAP was not convincingly effective in preventing fires and haze in the SEA region from 1999 to 2002.** There have been substantial reductions from 1999 to 2001, hence, one could easily pass the verdict that the RHAP is an effective deterrent against fires and haze. However, the sudden increase in the number of hotspots in 2002 is a total surprise. A review of the ASMC reports and weather forecasts in the year 2002 reveal nothing unusual aside.⁴ There were no reports about satellite error or malfunctions. Hence, the best strategy to explain this unconvincing effectiveness of the RHAP is to probe the compliance of and its implementation by two haze producing countries, i.e., Indonesia and Malaysia, and two victim countries, i.e., Singapore and the Philippines (read Part II.B).

Figure 2
Total Number of Hotspot Counts in Indonesia and Malaysia
from 1999 to 2002



Notes: (1) Months without data may indicate that either there were no hotspots detected or the ASMC did not conduct satellite observation. (2) Data for Sumatra include hotspot counts for Malaysia, too. The ASMC combined the hotspot counts for Sumatra and Malaysia in their bar graphs, hence, there is no way to disaggregate them.

Sources of Data: ASMC. (1999-2002).

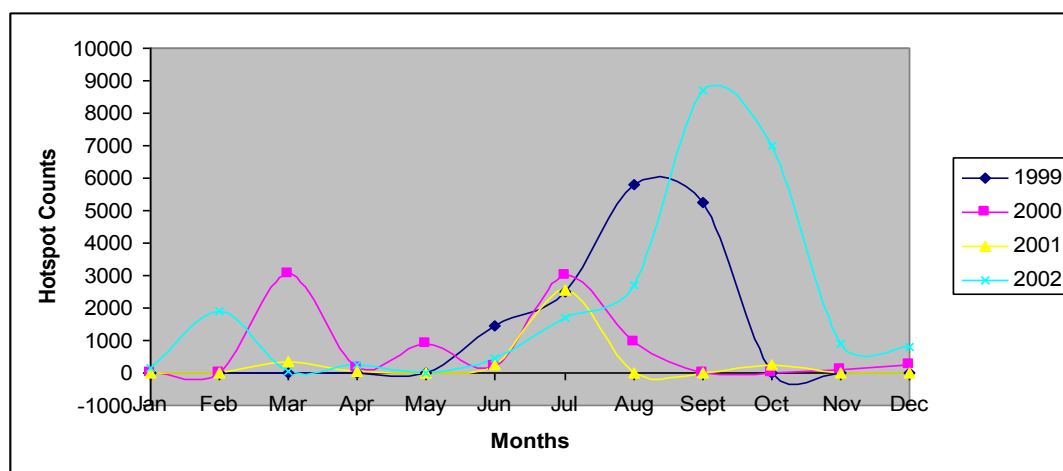
³ Hotspots are detected by the ASMC through its satellite. It depicts occurrence of fire. However, not all can be detected correctly due to atmospheric conditions like dense cloud covers.

⁴ Based on the review of 15 ASMC reports submitted to ASEAN-CSU in 2003.



If we look at the trend by months, **Figure 3** reveals that there were sudden hotspots in 2002 increases from September to December vis-à-vis the same months in 1999, 2000, and 2001.

Figure 3
Total Number of Hotspot Counts in Indonesia and Malaysia by Months from 1999 to 2002



Notes: Months without data may indicate that either there were no hotspots detected or the ASMC did not conduct satellite observation.

Sources of Data: ASMC. (1999-2002).

However, there are limitation to this finding, i.e., the period of analysis consists only of four years. The year 1998 was not included in the graphs because of very limited data.

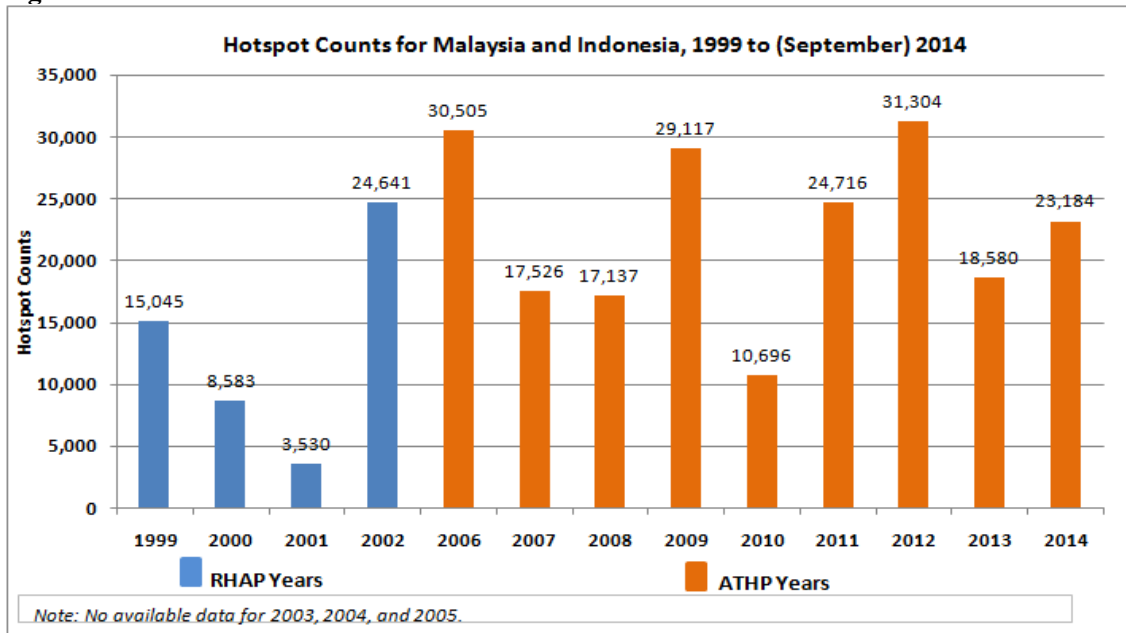
The ATHP Years: 2006-2014

Eleven years after the ATHP took effect, have there been substantial reductions in hotspot counts? To answer this question, the author, once again, gathered hotspot counts from ASMC. Unfortunately, data from 2006 to September 2014 only were available as of this writing. Hence, there is a three-year gap between 2003 and 2005.

Figure 4 shows that even with the implementation of the ATHP, forest/plantation fires in Indonesia (Kalimantan and Sumatra) and Malaysia (Peninsular, Sarawak, and Sabah) are still unabated. During the RHAP Years (1999-2002), the hotspot counts averaged at around 13,000 a year. From 2006-(September) 2014, the average rose to around 23,000 a year. However, there is no clear pattern of increasing or decreasing number of hotspot counts. The only thing sure is that haze pollution still occurs.



Figure 4



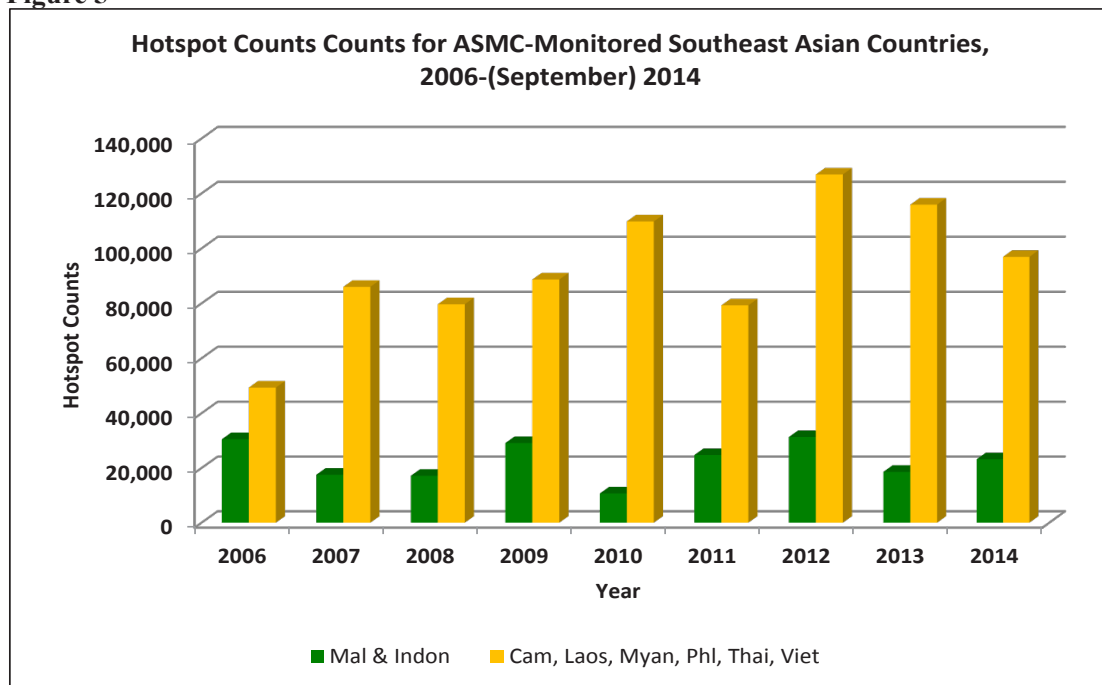
Note: Data for Indonesia include those for Sumatra and Kalimantan. For Malaysia, these include those from Peninsular Malaysia, Sarawak, and Sabah.

Sources of Data: Sources of Data: ASMC. (1999-2002), and ASMC. (2006-2014).

It should be noted, however, that forest/forest fires is not just detected in Indonesia and Malaysia. The ASMC, since 2003, has recorded hotspots in Cambodia, Laos PDR, Myanmar, the Philippines, Thailand, and Viet Nam. If their combined hotspot counts from 2006 to (September) 2014) are compared to those of Indonesia and Malaysia, theirs are up to ten times many than the latter (see **Figure 5**). From 2006 to (September) 2014, the average number of hotspot counts in Indonesia and Malaysia is around 23,000, while those in the six other countries, the average is around 92,000.



Figure 5

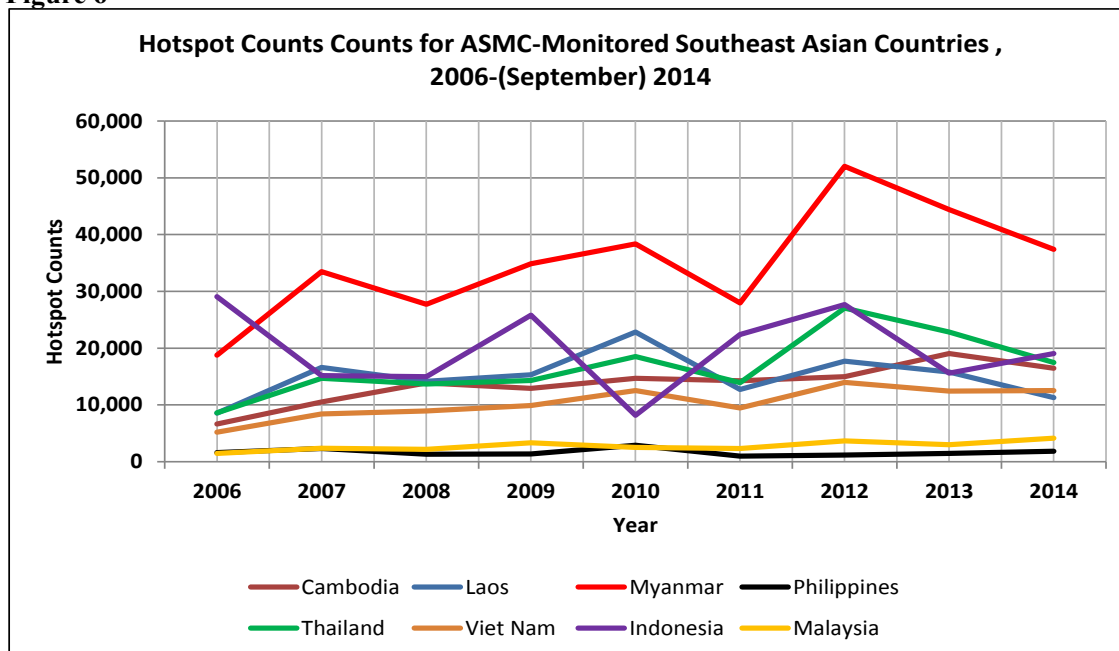


Sources of Data: ASMC. (2006-2014).

Among the new six countries being monitored by the ASMC through its satellites, which have the most number of hotspot counts between 2006-(September) 2014? On top of the heap is Myanmar with an average of 35,000 hotspot counts per year. Below it is a toss-up among Thailand (average of around 16,000 per year), Laos (average of around 15,000 per year), Cambodia (average of around 14,000), and Viet Nam (average of around 10,000 per year). The Philippines is at the bottom with an average of around 2,000 hotspot counts per year. Including Indonesia and Malaysia in the ranking, the countries with the most number of hotspot counts, averaged per year from 2006 to (September) 2014, are: (1) Myanmar, (2) Indonesia, (3) Thailand, (4) Laos, (5) Cambodia, (6) Viet Nam, (7) Malaysia, and (8) the Philippines. Notice that Indonesia is second to Myanmar in terms of the most number of hotspot counts, while Malaysia is now second to the Philippines in terms of the least number of hotspot counts (all averages). Refer to **Figure 6**.



Figure 6



Source of Data: ASMC. (2006-2014).

The foregoing discussions have shown that ASEAN has not yet totally solved the THP problem. Moreover, there are new haze pollution emitters from the region which made the problem worse. With the planned ASEAN integration by 2015, does this bode well for the region? What lessons can be learned from the past that can be used for a more effective regional environmental governance in the future? The succeeding parts attempt to answer this.

Factors that May Affect Compliance with and Effective Implementation of the ATHP: Looking Back at the Experiences and Lessons in Implementing the RHAP

This section answers the second research question of this study, i.e., “What are the factors that may facilitate and hinder their (ASEAN countries’) compliance with the ATHP?”

From the four groups of independent variables (i.e., characteristics of the accord, characteristics of the international environment, characteristics of the activities involved, and factors involving the country), obtained from the Jacobson and Weiss (2000) and Shelton (2000) studies, the author is of the opinion that the ASEAN’s major objectives of preventing fires and haze are strongly impeded by the **forces of**



global capitalism, the profit motive to seize the financial gains from the global demand for more palm oil products, and these factors are reinforced by the inherent weakness of the “**ASEAN Way**,” now embedded in the ATHP, in that the “**ASEAN Way**” is unable to deal with the haze pollution problems (or any problem) head on.

The RHAP (and subsequently, the ATHP) is **no match for global capitalism** which buttresses the economic policies of major fire and haze-producing countries like Indonesia and Malaysia to invest more in palm oil plantations. The International Monetary Fund (IMF) and some European and North American financial institutions, provided the capital and loans to spur further growth in the production of palm oil products in Southeast Asia in the 1990s. Some ASEAN countries like Malaysia and Singapore also financed joint ventures with Indonesian palm oil plantation companies to gain more profit from the lucrative palm oil industry.

Moreover, Malaysia and Indonesia, both top global producers of palm oil products, cannot let the **profits from the global boom in palm oil** pass by. It is forecasted that palm oil product demands are going to rise from the current 22.5 million tons a year to 40 million tons per year by 2020. The revenues from palm oil exports would certainly help its domestic industry be firmly buoyed and help the employment rate be stable during years.

The use and practice of the principles of non-intervention and the non-confrontational approach to problem solving embodied in the “**ASEAN Way**” **serve as hindering factors** towards the effective monitoring, evaluating, and chastising of laggard ATHP signatory-states. Although the ASEAN Way’s principles are not clearly written in the text of the ATHP, it is being practiced in decision- and policy-making of haze-related ASEAN unit meetings. Furthermore, the principles of ASEAN Way have been explicitly included in the provisions of the ATHP. Thus, the ATHP does not contain provisions giving its secretariat the power to monitor states’ compliance; mechanisms for dealing with non-compliance, power to observe or inspect states’ performance, the setting up of explicit performance standards, and instituting liability assessment procedures. Legal provisos, if they had been written in the ATHP, would have strengthened it to deal with laggard and intentionally non-complying signatory-countries. Thus, the ATHP, for its shortcomings, is labeled “**a blind and toothless paper tiger**” (for a lengthy discussion on this, see Florano, 2003).

The other factors which could have aided the ASEAN in the fight against fires and haze were also no match for the powerful influences of global capitalism and the obstructionist principles of ASEAN Way’s diplomacy.

Environmental NGOs and the media, although they have played important roles, especially during the early phase of the 1997-1998 smoke haze episodes, have had **limited influence** in the fight against fires and haze. Environmental NGOs, which are neither fund raisers nor academic think tanks, do not get invited to participate in policy-making at the ASEAN level, and even much less at the national level. The Malaysia government, for one, is suspicious of NGOs foreign connections and sources of funds.



The international media became the mouthpiece of experts and commentators regarding the causes, effects, and solutions to the fire and haze problems. However, their counterparts at the national level, e.g., in Malaysia, have experienced censorship from the national government in order to save the tourism industry from collapsing due to news about the haze gripping the SEA region.

The **financial and technical contributions of the international community**, i.e., UN agencies, bilateral aid institutions, and research think tanks/academics, **useful** as they were in facilitating research about fires and haze, in undertaking capacity-building projects, in upgrading monitoring facilities and equipments, etc., in the final analysis, implementation at the national level (aside from the obstructionist global capitalism and the ASEAN Way) is the key factor that determines the success of anti-fire and haze policies, laws, regulations, activities, etc. The four country case studies below prove this argument.

In general, **Table 1** below suggests that among the variables of factors affecting countries compliance and implementation of the RHAP, **high environmental awareness of the people including strong political will from national leaders, high national income, and bureaucratic efficiency are important. Democracy and participatory governance are not necessary prerequisites for full/ partial environmental accord compliance and effective implementation.** The succeeding paragraphs provide detailed explanations.

Table 1
Cross-Country Comparison on Factors that Affect Countries’
Compliance with and Implementation of the RHAP

VARIABLE	FULL/PARTIAL COMPLIANCE		LOW/HALF-HEARTED COMPLIANCE	
	SINGAPORE	MALAYSIA	INDONESIA	PHILIPPINES
Environmental awareness	High	Medium	Low	Low
Democracy	Low	Medium	High	High
Economic wealth	High	Medium	Low	Low
Admin. & tech. capability	High	Medium	Low	Low
Participation of NGOs	Medium	Low	High	High
Political will of leaders	High	Medium	Low	Low

Source: Created by the author based on his dissertation.

More specifically, the four case studies have confirmed the hypotheses that countries which are not so successful in enforcing multilateral environmental agreements are those which:



1. are geographically fragmented which makes uniform governance impossible;
2. are historically non-compliant with other related multilateral environmental agreements,
3. have economic development policies that are not anchored in sustainable development;
4. have societies whose perceptions and attitudes towards their environments and natural resources are slanted more towards materialistic anthropocentrism;
5. do not have or lack political leaders and/or political parties with the political will to uphold and implement no non-sense national environmental laws and activities;
6. have inadequate manpower and financial resources to sustain environmental protection/ conservation laws and activities; and
7. do not encourage multi-stakeholder participation in policy making and implementation about matters that concern the environment and natural resources.

The four ASEAN countries in this study exhibited weaknesses in varying degree in some or all of the above. Their specific weaknesses are:

- Indonesia – all factors
- Malaysia – all except factors # 3 and 7
- Singapore – factor # 4 only
- Philippines - all factors except # 7

Indonesia's case is well-researched and documented because it is the number one producer of fires and haze. Hence, the specific factors that affect its effective enforcement of fire and haze-related policies, laws, and regulations are very much identified which are: lack of political will in the government at all levels; unclear and weak policies and regulations; overlapping and conflicting roles and responsibilities of different agencies and institutions; bureaucratic procedures and poorly coordinated activities at all levels; are sectoral approach, mainly focused on suppression instead of prevention; vested interests that marginalize issues relating to fire and haze to favor a particular sector; and inadequate resources to enforce laws and regulations. Thus, with these, it is no wonder that Indonesia was the last one to have ratified the ATHP on 16 September 2014, in response to Singapore's "Transboundary Haze Pollution Act," which penalizes companies — both foreign and domestic — that are responsible for causing haze overseas. The law was approved by Singapore's Parliament in August 2014.

Malaysia, although can be considered as the leader in the fight against fires and haze, has problems with regards to anti-haze measures implementation especially in its states of Sabah and Sarawak and sometimes in Peninsular Malaysia. Malaysia is only in partial compliance because Malaysian palm oil plantation owners are required by law to practice the zero-burning technique in clearing lands and forests. But effective implementation of the ATHP can be hindered by the pursuit of the



government to earn more from the global demand for palm oil products. Sustainable development takes a back seat for economic progress in Malaysia.

Singapore is no longer bothered at all with compliance and enforcement because its geographical size and efficient government have enabled it to protect of what is left of its natural resources. Because of this, it is busy providing monitoring services to its neighboring AMC's to save itself from the clutching smoke haze.

Environmental law enforcement in the **Philippines** suffers the same fate of Indonesia. Poverty, graft and corruption in the government, multi-ethnic population scattered in the islands of the archipelago make national environmental governance extremely difficult.

Implications to ASEAN Regional Environmental Governance

In this study, it was confirmed that Jacobson and Weiss' (2000) hypothesis that **“an economically strong country is in a position to play a key role in the formation of environmental accords and in promoting compliance with them”** (Weiss and Jacobson, 2000, p. 537) is true. Although Malaysia is not the country with the most robust economy in the ASEAN, still it had enough resources to help neighboring Indonesia and lead the ASEAN during the RHAP's formative years. Its leadership was not based on military power (correlated with robust economy) but the power of persuasion and leadership by example with assistance from Singapore and Brunei Darussalam.

However, the contention that **“democratic and rich countries could have higher levels of compliance with international environmental accords”** (Weiss and Jacobson, 2000, p. 542) **is challenged here**. It is true that rich countries could have higher level of compliance because they have sufficient resources to use, as in the case of Singapore, but a more democratic country would not necessarily attain the same level. Take the case of the relatively more democratic Indonesia which has not attained satisfactory compliance and effective implementation of its anti-burning-related laws, regulations, and activities. Or even the Philippines, which has complied only half-heartedly.

Turning now to the hypotheses associated with compliance with and effective implementation of **soft laws**, the findings in this study validate some of them, while others need further qualifications.

First, it was found that the physical presence of the **“fear factor”** or **“sense of crisis”**⁵ through the annual occurrences of forest and land fires, and subsequently haze, has helped keep RHAP signatories to be more vigilant and to comply with the Plan's directives with their utmost best. It must also be remembered that the “fear

⁵ Interview with the Secretary-General of the ASEAN, H. E. Ong Keng Yong, ASEAN Secretariat, Jakarta, Indonesia, 7 August 2003. The Secretary-General used the term **“sense of crisis”** which was also mentioned by WALHI Executive Director Longgena Ginting in an interview on 11 August 2003.



factor” of the 1997-1998 smoke haze episodes helped fan the flames of cooperation among the ASEAN countries against it. Thus, the author is of the opinion that this “fear factor” can be utilized to continuously warn fire and haze-producing countries about their danger and strengthen the anti-haze ASEAN cooperation policies and efforts in the future. This could also be used to “outwit” the obstructionist principles of the “ASEAN Way” towards a more open, frank, and straightforward regional cooperation against THP.

Second, hypotheses about a soft law’s linkage to a hard law and their placement within the context of a complex international regime should not be accepted immediately at their face value. These hypotheses **need further qualifications** for the following reasons. One, a hard law should compliment a soft law’s weaknesses because the former is the legal framework with which the latter will fall back on if all “soft” corrective measures are inadequate to deal with laggard and/or non-complying member-countries. Such was the not the case with the hard law ATHP which should provide legal support to the RHAP on matters regarding the monitoring, evaluation, reporting, and correcting the compliance performance and levels of the signatory-countries. Two, the relationship between a specific environmental law and a specific international regime should also be complementary, i.e., an international regime should be legally binding to support a non-legally binding environmental accord. Such was the not the case between the relationship of the issue-specific forest protection international regime and the RHAP.

Conclusions and Recommendations

The prognosis for effective environmental governance in the ASEAN region, at least in the case of the THP problem, is not good, and does not bode well for the 2015 integration. The assessments on the effectiveness of the anti-THP measures, i.e., RHAP and the ATHP, reveal that forest/plantation fires remain unabated despite efforts on the part of the ASEAN and its member-countries to douse them through domestic laws and fire-control measures. What is worrying is that, with the aid of satellites, other new haze emitters from other members have been detected. Smoke haze emanating from them, through the years, have been noted to be on the rise.

Despite efforts on the part of the ASEAN and its member-countries to curb the forest/ plantation fires, the region is entangled in a complex labyrinth of socio-economic-legal factors that make it hard to put a stop to this problem. Hence, the author believes that the experiences and lessons in the implementation of the RHAP and the ATHP, the following policy recommendations, both at the regional and local levels, would somehow help untangle the web of problems.

Region-Wide Level Recommendations

Amend or draft a protocol for the RHAP and ATHP that would provide its Secretariat the power and functions to inspect, monitor, evaluate, report, assist, and/or chastise laggard, non-complying parties, and violators of the Agreement.



In connection with the recommendation above, the ASEAN Secretariat should **invite the cooperation of the scientific or epistemic communities in formulating policies** to prevent, monitor, and mitigate fires and haze. Not only that they could help in formulating accurate, objective, reliable, and cost-effective information for policy-making, they could also provide countervailing force against obstructionist social norms,⁶ like the “ASEAN Way,” for effective regional environmental cooperation. Once informed of the causes and effects of the smoke haze problem from impartial experts, it would not be hard to convince ASEAN leaders to set aside obstructionist norms and thinking for a more effective regional environmental governance.

Require ASEAN countries to submit annual accomplishment reports to the Secretariat. These reports should be evaluated and commented on by the Secretariat’s oversight committee, reported to the international press, and posted on the Internet to pressure the parties to perform better.

Invite the participation of more stakeholders in the meetings of appropriate haze-related ASEAN units, especially advocacy and lobbying environmental NGOs, not just those which can provide funds.

In addition, the ASEAN should explore the possibility of using **third-party dispute settlement mechanism** to monitor national compliance and implementation efforts of signatory-countries. It is one of the newest approaches to settling international environmental agreement disputes (Kalas, 2001, p.88).

Measures Directed at ASEAN Member-Countries

Based on the findings and analyses above, i.e., compliance does not result in effective implementation for so many reasons, among which are: lack of capacity, inadvertence, lack of domestic concern, etc., the author agrees with Jacobson and Weiss (2000) that compliance should be linked with the countries’ intention and capacity for each international agreement. Thus, countries which are parties to an international agreement could be classified into four: (1) those with a strong intention to comply and a strong capacity, (2) those with a weak intention but a strong capacity, (3) those with a weak capacity but a strong intention, and (4) those with a weak capacity and a weak intention (Weiss and Jacobson, 2000, p. 548). For each of these situations, there are strategies to enhance a country’s compliance and effective implementation, i.e., sunshine methods, coercive measures, and positive incentives, which are written in the order of their importance in each quadrant in **Figure 7**. Primary strategies are listed first, followed by back-up strategies in parentheses. Briefly, these strategies are explained as follows:

Sunshine methods are aimed at bringing the behavior of parties and targeted actors into the open to be scrutinized, e.g., monitoring, reporting, on-site inspections, access to information, and NGO participation (Weiss and Jacobson, 2000, p. 543).

⁶ Kimball (1996) argues that scientific and technical advisory process in environmental management “has the potential to refocus the programs of existing institutions” if there are “accurate, objective, reliable, and cost-effective information and analysis to support decision-making.” See Kimball, 1996, p. 84.



Positive incentives are utilized to induce countries to join and to comply with an international agreement, e.g., special funds for financial or technical assistance, training programs, or access to technology (Weiss and Jacobson, 2000, p. 546).

Coercive measures aim to punish laggard or non-compliant parties in the forms of penalties, sanctions, and withdrawal of membership (Weiss and Jacobson, 2000, p. 547).

Figure 7
Strategies to Strengthen ASEAN Member-Countries’
Compliance with the ATHP

		<u>Capacity</u>	
		<i>Strong</i>	<i>Weak</i>
<u>Intention</u>	<i>Strong</i>	<i>I Quadrant</i> Malaysia Singapore Sunshine (Sanctions)	<i>II Quadrant</i> Indonesia Incentives (Sunshine)
	<i>Weak</i>	<i>III Quadrant</i> Sanctions Sunshine (Incentives)	<i>IV Quadrant</i> Philippines Incentives Sanctions Sunshine

Source: Created by the author based on Tables 15.3 and 15.5 in Weiss and Jacobson, (1998, pp.539-550).

References

Books and Monographs:

Andresen, S. et al. (1995). *Regime, the state and society: Analyzing the implementation of international environmental commitment*. **IIASA Working Paper WP-95-43**. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.



- Cameron, J., et al., eds. (1996). **Improving compliance with international environmental law**. London, Earthscan.
- Chayes, A. & Chayes, A. (1993). *On compliance*. **International Organization**, 43, 175-205.
- Florano, E. (2003). *Assessment of the 'strengths' of the new ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. **International Review of Environmental Strategies**, 4 (Summer), No. 1, 127-147.
- Fisher, R. (1981). **Improving compliance with international law**. Charlottesville. VA: University Press of Virginia.
- Heil, A. & Goldammer, J. (2000). *Smoke-haze pollution: A review of the 1997 episode in Southeast Asia*. **Regional Environmental Change**. 2 (1), 24-37.
- Kay, D. & H., Jacobson. (1983). **Environmental protection: The international dimension**. London: Allenheld Osmun.
- Kimball, L. (1996). **Treaty implementation: Scientific and technical advice enters a new stage**. Washington, D.C.: The American Society of International Law.
- Mitchell, R. (1996). *Compliance theory: An overview*. In **Improving compliance with international environmental law**, pp. 3-28. Edited by James Cameron, Jacob Werksman, and Peter Roderick. London: Earthscan Publications Ltd.
- Najam, A. (1995). **Learning from the literature on policy implementation: A synthesis perspective**, WP-95-61. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.
- Peterson, M. J. (1997). *International organizations and the implementation of environmental Regimes*. In **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience**, pp.115-151. Edited by Oran R. Young. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or why it's Amazing that federal programs work at all**. Berkeley: University of California Press.
- Qadri, S. T., ed. (2001). *Fire, smoke, and haze. The ASEAN response and strategy*. Manila, Philippines: ASEAN and ADB.
- Raustiala, K. (1997). States, NGOs, and international environmental institutions." *International Studies Quarterly* 41 (4): 719-740.
- Raustiala, K. & Victor, D. (1998). *Conclusions*. In **The implementation and effectiveness of international environmental commitments: Theory and practice**, pp. 657-707. Edited by David G. Victor, Kal Raustiala, and Eugene B. Skolnikoff. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (1978). *Implementation: A theoretical perspective*. In **American politics and public policy**, pp. 307-335. Edited by Walter Dean Burnham and Martha Wagner. Weinberg. Cambridge, MA: MIT Press.



- Roginko, A. (1994). *Domestic compliance with international environmental agreements: A review of current literature*. **IIASA Working Paper WP-94-128**. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis.
- Rosenberg, D. (1999). *Environmental pollution around the South China Sea: Developing a regional response*. **Contemporary Southeast Asia**, XXI (1): 119-145.
- Shelton, D., ed. (2000). *Introduction: Law, non-law and the problems of 'soft law'*. In **Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system**, pp.1-20. New York: Oxford University Press.
- Underdal, A. (1980). **The politics of international fisheries management: The case of the Northeast Atlantic**. Oslo: Universitetsforlaget.
- UNEP/NCAR/UNU/WMO/ISDR Assessment. (2000). *Lessons learned from the 1997-98 El Niño: Once burned, twice shy?* (Tokyo: United Nations University Press); and Heil, Angelika & Goldammer, Johann G. (2000), *Smoke-Haze Pollution: A Review of the 1997 Episode in Southeast Asia*. **Regional Environmental Change**, 2 (1), 24-37.
- Van Meter, D. & Van Horn, C. (1975). *The policy implementation process*. **Administration and Society**, 6 (4): 447-448.
- Victor, D. et al., eds. (1998). *Introduction and overview*. In **The implementation and effectiveness of international environmental commitments: Theory and practice**, pp. 1-46. (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press).
- Weiss, E. (2000). *Conclusions: Understanding compliance with soft law.* In *Commitment and compliance: The role of non-binding norms in the international legal system*, pp. 535-553. Edited by Dinah Shelton. Oxford: Oxford University Press.
- Weiss, E. & Jacobson, H., eds. (2000). **Engaging countries: Strengthening compliance with international environmental accords**. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.
- Young, O. (1999a). *Hitting the mark: Why are some international environmental agreements more successful than others*. **Environment**, 41 (8): 20-29.
- Young, O. (1999b). *The effectiveness of international institutions: Hard cases and critical variables*. In **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**. Edited by James Rosenau and Ernst Otto-Czempiel. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, O. (1991). *On the effectiveness of international regimes: Defining concepts and identifying variables*. **A working paper prepared for use by the Dartmouth-based research team studying the effectiveness of international regimes**.
- Young, O. (1989). **International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment**. Ithaca: Cornell University Press.



- Young, O. (1982). **Resource regimes: Natural resources and social institutions**. Berkeley: University of California Press.
- Young, O. (1979). **Compliance and public authority: A theory with international applications**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Young, O. et al. (1991). *Global environmental change and international governance. Summary and recommendations of a conference held at Dartmouth College, Hanover, New Hampshire, June.*

Internet:

- ASEAN Specialized Meteorological Center (ASMC). (1999-2002). "Update on regional weather and smoke haze." Submitted to the various RHAP-related units of ASEAN.
- ASEAN Specialized Meteorological Center (ASMC). (2006-2014). "Cumulative hotspot count charts." Retrieved 05 October 2014, from http://www.weather.gov.sg/wip/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1003.613 .
- ASEAN Specialized Meteorological Center (ASMC). (2014, 04 October). "Latest haze map." Retrieved 04 October 2014, from <http://www.weather.gov.sg/wip/web/ASMC>.

Interviews:

- Ginting, Longgena. (2003). Interview conducted on 11 August. WALHI Office, Jakarta, Indonesia.
- Ong Keng Yong. (2003). Interview conducted on 7 August. ASEAN Secretariat Headquarters, Jakarta, Indonesia.



Philippine Response to Curb Human Trafficking of Migrant Workers *

Lizan E. Perante-Calina **

Abstract

This paper delves into the issues, challenges and concerns of human trafficking of migrant workers in the country and at the same time evaluates the policy mechanisms of the Philippines in responding to human trafficking in migrant workers.

The era of globalization has tremendously increased the growth of international labor migration which gives rise to the deployment of more migrant workers to developed countries that has placed humankind, especially the migrant workers under serious threats to human trafficking resulting to violation of human rights.

The Philippines, located in the Southeast Asia, with Manila as its capital has an estimated total population of 94 million (2010). With its strategic location and considering its socio-economic conditions in terms of providing jobs to its people, the Philippines has been cited in some publications, as the source, transit and destination country for men, women and children trafficked for labor migration and worst for sexual exploitation.

Keywords: Human Trafficking/ Migration/ Smuggling/ Philippines

Introduction

The era of globalization has tremendously increased the growth of international labor migration which gives rise to the deployment of more migrant workers to developed countries that has placed humankind, especially the migrant workers under serious threats to human trafficking resulting to violation of human rights.

The Philippines, located in the Southeast Asia, with Manila as its capital has an estimated total population of 94 million (2010). With its strategic location and considering its socio-economic conditions in terms of providing jobs to its people, the Philippines has been cited in some publications, as the source, transit and destination country for men, women and children trafficked for labor migration and worst for sexual exploitation.

* Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community" held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Bilnd Peer Reviewers of this Journal.

** DPA Candidate, Nation College of Politic Administration and Governance (NCPAG), University of the Philippines, Diliman.



Labor migration as defined by the International Organization for Migration (2000) is a cross-border movement for the purpose of employment in a foreign country, which may be used restrictively to cover only movement for the purpose of employment. Relatively, migrant workers under the Philippine law is defined as a person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a state of which he or she is not a legal resident, which can be used interchangeably with overseas Filipino worker (Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, Republic Act Number 8042).

With the impact of globalization, labor migration has become an attractive option for both skilled and unskilled Filipino workers to embrace the opportunity to work abroad in order to complement their economic status in the Philippines, which is an “ultimate way out of poverty regardless of risks and problems it entail”¹.

Statistics show that in 2013, the number of unemployed population worldwide is over 197 million (Global Employment Trends 2013). In the Philippines, the current unemployment rate accounts to 7.1 percent as of January 2013, which is not significantly far different from the January 2012 rate of 7.2 percent. Across regions, the National Capital Region (NCR) posted the highest unemployment rate of 9.5 percent and 3.3 percent in Cagayan as the lowest (Philippine Statistics Authority 2013).

Table 1. Employment Rate in the Philippines As of January 2013

Philippines	January 2013 ^{1/}	January 2012
Population 15 years and over (in '000)/2	63,682	62, 683
Labor Force Participation Rate (%)	64.1	64.2
Employment Rate (%)	92.9	92.8
Unemployment Rate (%)	7.1	7.2
Underemployment Rate (%)	20.9	18.8

^{1/} Estimates for January 2013 are preliminary and may change.

^{2/} Population 15 years and over is an estimate taken from the 2000 Census-based population projections.

Source: Philippine Statistical Authority, 2013

Unemployment in sending country, like the Philippines, is just one of the chief causes of labor migration which impels not only Filipinos but also other nationalities to work in developed countries and engage themselves in demeaning, dirty, dangerous and difficult jobs.

¹ A Synthesis of Project-Handled Trafficked Cases, Combating Trafficking of Women and Children in the Philippines (Anti-Trafficking Project) trafficking.org.ph/papers/documents/synthesis.pdf



It is in this context that migrant workers whether documented or undocumented are faced by problems such as gross exploitation and intolerance in different forms, particularly human trafficking. Human trafficking in many studies is categorized, as an international concern and the third most profitable criminal activity next to drugs and arm trafficking.

Contextualizing Human Trafficking in the Philippines

Trafficking in Persons as defined under the Expanded Anti-Trafficking in Persons Act of 2012 (Republic Act Number 10364) refers to the recruitment, obtaining, hiring, providing, offering, transportation, transfer, maintaining, harboring, or receipt of persons with or without the victim's consent or knowledge. These activities can be done within or across national borders by means of threat, or use of force, or other forms of coercion, abduction, fraud, deception, abuse of power or of position, taking advantage of the vulnerability of the person, or, the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person. Such acts may be in the form of exploitation, prostitution, other forms of sexual exploitation, forced labor or services, slavery, servitude or the removal or sale of organs. Furthermore, the law provides that such recruitment, transportation, transfer, harboring, adoption or receipt of a child for the purpose of exploitation or when the adoption is induced by any form of consideration for exploitative purposes shall also be considered as 'trafficking in persons' even if it does not involve any of the elements mentioned in the definition.

The enactment of the law is a milestone legislation in consonance with the State policy that values every human person's dignity and at the same time guarantees full respect of individual's rights. The mechanisms in curbing human trafficking in the country is as well in placed by virtue of RA 10364 wherein development programs are given highest priority especially those that protect Filipinos from any threat of violence and exploitation, elimination of trafficking in persons, and mitigation of pressures for involuntary migration and servitude of persons. These programs support trafficked person's recovery, rehabilitation and reintegration in the mainstream of the society.

The Philippines as the source country posted about one million Filipino men and women who migrate abroad each year for work opportunities while those who are working and living abroad accounts to almost ten million (Human Trafficking.Org 2013). The UN Project Coalitions against Trafficking in the Philippines describes the Philippine government as mostly concerned with the welfare of women who have been trafficked to Japan and exploited in the sex industry based on the Final Report Anti-Human Trafficking Unit Global Programme against Trafficking in Human Beings (United Nations Vienna 2003). This means that these are indications that Filipinas fell under the restraint of Japanese organized crime (Heazle, 1993 cited in the Anti-Human Trafficking Unit - Global Programme against Trafficking in Human Beings). The report also reveals that a large number of Filipino women are victims of traffickers in Korea. However, as reported by the Philippines Center for Transnational Crime (PCTC), Japan is no longer a favorite destination for Filipina "entertainers" and only half of the 150,000 entertainers remain in Japan (Anti-Human Trafficking Unit - Global Programme against Trafficking in Human Beings). Most of these trafficked victims are forced into commercial sex trade. Meanwhile, the largest number of the



people trafficked in the U.S. come from East Asia and the Pacific, which accounts to around 5,000 to 7,000 victims. This is followed by Latin America and Europe and Eurasia with between 3,500 and 5,500 victims, respectively.²

With the concealed characteristics of human trafficking activities, the gathering of statistical data is indeed challenging. As cited by the Philippines Center for Transnational Crime, there are various ways employed in trafficking of persons. These may include inter-marriages, illegal entry, use of fraudulent documents, illegal recruitment and placement and other modes (see Table 2).

These schemes of human trafficking reflect the many facets of committing the crime in the pretext of legal and normal ways of facilitating the commission. Human trafficking as a transnational crime is one of the “most repulsive and rapidly growing activities of organized criminal groups, which can be described as pernicious, preying as it does on the most vulnerable women, children, the poor and least educated.”³ It can be said that human trafficking is a consequence of social factors that confront the national, regional and international communities. These social factors include but not limited to poverty, unemployment, poor education, gender inequality, human crises and proliferation of illegal recruiters which breed gross exploitation and abuses of human rights.

Table 2. Schemes or Modes in Trafficking in Persons*

Category	Description
Inter-Marriage Serial/Multiple Sponsorship	Facilitated by sponsoring Filipino applicants to get a visa by a foreign national for a fix marriage and introduce to illegal employment. After assisting the legitimization of the status of Filipino abroad, the foreigner goes back to the target country and repeats the same scheme.
Trafficking by Introduction by Marriage Bureaus, Deception, Marriage for a Fee, Migration through Marriages	Perfected by matchmaking through personal introduction, wedding and travel arrangements. Selection of the bride is chosen from a queue of women at selected five-star hotels. If ever marriage were not concluded, other prospective brides/women are presented as ready substitute.
Internet	With the advent modern technology, the internet is also used in the matchmaking scheme by advertising the names of women seeking marriage along with

² National Crime Victims' Rights Week, April 10-16, 2005, citing U.S. Department of State.2004. *Trafficking in Persons Report*. Washington D.C.: U.S. Department of State; U.S. Department of State.2004. *Report to Congress from Attorney General John Ashcroft on U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year 2003*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice <http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/ncvwrw/2005/pg51.html>

³ Coalitions Against Trafficking in Human Beings in the Philippines, *Final Report Anti-Human Trafficking Unit Global Programme against Trafficking in Human Beings, United Nations Vienna 2003*, p i



Religion	their picture and personal profile. In human trafficking, religion is not an excuse. Enticing young women to join religious movement is more intense wherein marriage arrangement is made. An example is the Korean Moonies. In 1996, nine hundred eighty-four Filipino women were married in a Korean sect ceremony, after being matched by a computer. A \$2,000 fee is collected from the groom. Documented cases include women eventually sold into prostitution upon arrival in Korea.
Illegal Entry/Fraudulent Documents	Illegal entry by means of air and sea transportation through various entry/exit points in the country is a common scheme used by foreigners. Another scheme is through the use of fraudulent documents such as fake passports and visas.
Illegal Recruitment and Placement	Usually done by non-licensors or non-holders of authority by the following means as provided for under the Revised Penal Code: a. Estafa by falsely pretending to possess power, influence, qualification, property, credit, agency, business or imaginary transactions or by means of other similar deceptions. b. Falsification of public official documents c. Complex crime of estafa through falsification of public official documents d. Direct bribery
Other Modes	a. Adoption Method b. Family Tours c. Religious pilgrimages d. Foreign training or internship e. Cultural exchange/promotion

*Source: Culled from PCTC Paper on Trafficking in Persons, <http://www.pctc.gov.ph/papers/TraffickingInPersons.htm>, Table constructed by the author 2013.

Poverty is one of the many reasons for the increasing number of human trafficking victims. Poverty incidence makes Filipinos vulnerable to working abroad, especially those who have not finished high school or college degree. Instead of pursuing an education these individuals would rather seek greener pasture in other countries of which they are not citizens of. To some migration is a symbol of brighter



opportunity especially to highly skilled professionals like doctors, nurses and engineers who often can practice their field of specialization but to some who are not, labor migration is an answer to poverty.

While it is true that migrant workers are prime movers of the country's economy for they bring various benefits to both country of origin and destination, they should also be accorded fair, just and equitable treatment regardless of sex, race and religion. The migrant workers are not mere laborers or economic units symbolizing prosperity, wealth and income but they are human resources who have respective rights and privileges.

The Philippines is a case in point where remittances of OFWs have greatly contributed to the growth of the country's Gross National Product (GNP), foreign exchange rate and banking system. It even boosted local consumption of local goods and services. Latest reports from the Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) showed that OFW remittances reached to "\$16 billion for the first eight months of 2013 with a growth of 6.6 percent from 2012" (<http://www.manilatimes.net/ofw-remittances-up-7-4/45330/>). And because of Filipino migrant workers whom we called "Ang Bagong Bayani" (Our New Heroes), the country's economy has indeed primed-up and it has confirmed to the world that Philippines is the home of the great Filipino workers.

The proliferation of illegal recruiters is another reason for the surging of human trafficking victims in migrant workers. This problem has been confronting the country since 1974 and is until now a thriving business due to the high demand of skilled and semi-skilled workers abroad. Illegal recruitment in this sense is defined as any act of canvassing, enlisting, contracting, transporting, utilizing, hiring, or procuring workers and includes referring, contract services, promising or advertising for employment abroad, whether for profit or not, when undertaken by a non-licensee or non-holder of authority as contemplated under Article 13(f) of Presidential Decree No. 442, as amended, otherwise known as the Labor Code of the Philippines.⁴

There is an estimated 7.4 million Overseas Filipino Workers (OFWs) who are deployed in many parts of the world. Out of this figure, there are around 1.62 million who are considered as irregular migrants and majority of them are suspected to be victims of human trafficking. Aside from this accounted OFWs, there are those who are classified as undocumented as they pass through backdoor exits via Mindanao, where transport to neighboring countries like Sabah and Malaysia is easily facilitated, and requires no official documentations.⁵

In 2012, the estimated number of undocumented Filipinos overseas, or those with irregular immigration status, was 1.3 million, slightly higher than the previous year's 1.07 million out of 10.48 million Filipinos. Malaysia is the top destination for irregular OFWs, with 447,000 out of 686,000 Filipinos (Commission on Filipino Overseas 2013).

⁴ Republic Act Number 8042, Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995

⁵ *Combat Trafficking of Women and Children in the Philippines (Anti-Trafficking Report) A Synthesis of Project-handled TIP Cases*, September 30, 2009, <http://trafficking.org.ph/papers/documents/synthesis.pdf>



With the growing number of documented and undocumented migrant workers deployed in more than a hundred countries in the world, government's responsibility and accountability to major stakeholders is enormous. Whether these migrant workers are documented or undocumented, they are vulnerable to various forms of intolerance such as human rights violation, economic and sexual exploitation, racial discrimination and xenophobia, poor working conditions, increased health risks and other forms of abuse, including human trafficking into forced labor and among others.

Based on 2013 Trafficking in Persons Report (US Department of State, <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>) the Philippines' rating remain in Tier 2-watchlist stage as it did not show evidence of progress in convicting offenders, particularly those responsible for labor trafficking.

IV. Legal Framework

In response to the stated problems, the Philippine Government has initiated several national policies as mechanisms to protect the human dignity and human rights of its migrant workers while away from the home country, especially against human trafficking.

Such government interventions in the recruitment and placement of migrant workers even began in 1974 when then President Ferdinand E. Marcos issued Presidential Decree 442 of the Labor Code of the Philippines which was through the initiative of the late Blas F. Ople who served as the Minister of Labor.⁶

The Labor Code of the Philippines, being an omnibus law for all workers espouses protection to labor, promotes full employment, ensures equal work opportunities regardless of sex, race or creed and regulates the relations between workers and employer. It also assures the rights of workers to self-organization, collective bargaining, security of tenure, and just and humane conditions of work. By virtue of this provision, the law provided a scheme that considers overseas employment as a program of the government to ensure that workers leaving for overseas jobs are carefully selected with corresponding best possible terms and conditions of employment.

Five years ago, the Philippine government in its pursuit to protect and respect the dignity of every human person and its individual rights, has enacted Republic Act (RA) Number 9208, or the "Anti-Trafficking in Persons Act of 2003", which serves as a legal mechanism to protect every Filipino citizen against such intolerance. It provides legal measures and development programs to promote human dignity and protect the people from any threat of violence and exploitation. The law also aims to eliminate trafficking in persons and mitigate pressures for involuntary migration and servitude of persons not only to support trafficked persons but more importantly, to ensure their recovery, rehabilitation and reintegration into the mainstream of society. The law further provides that the deployment of overseas Filipino workers can be made only in countries where the rights of Filipino migrant workers are protected. Just

⁶Patricia Sto. Tomas, *Protecting Migrant Workers from the Philippines*, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labor Migration, Working Paper No. 21, March 2009 p.2



recently, with the commitment of the Philippine Government to strengthen its legal mechanism against human trafficking, it amended RA 9208 to the Expanded Anti-Trafficking in Persons Act of 2012 (RA 10364). The enactment is in consonance with the State policy that recognizes the equal rights and inherent human dignity of women and men as enshrined in the United Nations Universal Declaration on Human Rights, United Nations Convention on the Rights of the Child, United Nations Convention on the Protection of Migrant Workers and their Families, United Nations Convention Against Transnational Organized Crime Including its Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children and all other relevant and universally accepted human rights instruments and other international conventions to which the Philippines is a signatory.

Since it is the highest priority of the Philippine government to combat trafficking in persons, it has institutionalized the implementation of its legal mechanism to protect trafficked persons and provides penalties for its violations. This include the establishment of Inter-Agency Council against Trafficking (IACAT) through RA No. 9208, primarily tasked to coordinate, monitor and oversee the implementation of such law. It is composed of different government, non-government (NGOs) and other international development agencies. The agency (IACAT) has also established an Anti-Trafficking Taskforce at the Ninoy Aquino International Airport (NAIA) to intercept undocumented passengers, assist returning trafficked victims and share information on trafficking. In addition with, the Philippine government has maximized its effort to protect trafficked victims by launching several projects in the country and in abroad such as temporary shelters, temporary residency status, relief from deportation, and access to legal, medical and psychological services.

In 2007, then President Gloria Macapagal-Arroyo issued Executive Order Number 548-A creating the Task Force Against Human Trafficking (TFHT) under the supervision of the Commission on Filipino Overseas (CFO) to monitor, entrap, apprehend, investigate and prosecute persons involved in human trafficking. The TFHT has the mandate to recommend to IACAT policies, programs and services that can enhance government's efforts in addressing the problem. Under this task force, the Philippine Overseas and Employment Agency (POEA) intensifies its anti-illegal recruitment campaign by initiating a reintegration program for overseas workers who had been abused while working abroad. Aside from the enhanced prosecution and law enforcement activities, the protection of trafficked victims is also of paramount concern in which agencies like the Department of Social Welfare and Development (DSWD) continues to provide assistance while the Department of Foreign Affairs (DFA) assists trafficking victims abroad and coordinated their repatriation to the Philippines.

Aside from Anti-Trafficking In Persons Act, the Philippine government also adopted major laws that support full respect for human rights. These legislative measures include the Migrants Workers Act (Republic Act No. 10022), Anti-Enforced or Involuntary Disappearance Act (Republic Act No. 10353), Data Privacy Act of 2012 (Republic Act No. 10173), Human Security Law (Republic Act No. 9372) and Terrorism Financing Prevention and Suppression Act of 2012 (Republic Act No. 10168).



The other pillars of the government agency are also working harmoniously to combat human trafficking. The Department of Justice as the lead agency in prosecuting human trafficking offenses has convicted under RA 9208 144 persons for 126 convictions with penalty ranging from 4 years to life imprisonment and the amount of fines from US\$1,681.41 to US\$112,000.00 (Updates on Trafficking in Persons (TIP) Convictions, April 2014). The Philippine law enforcement agencies are also actively taking part in monitoring and combating human trafficking all over the country as well aggressively doing information and education campaign. Aside from these government agencies, civil society organizations are also vigilant in protecting Filipinos against human trafficking.

Along with these laws mentioned above, several policy instruments were issued by the Philippine Government to answer this perennial problem that has been confronting the country. However, until now the proliferation of migrant workers who are victims of human trafficking are surging amidst the present legal mechanism the Republic of the Philippines has. So, now where does the problem lies? When poverty, lack of access to education, unavailability of employment, and other social ills will be summed up together, the tendency of the most vulnerable individuals is to resort to become victims of trafficking.

Conclusions

The remarkable strides that the Philippine Government has been undertaken to curb human trafficking cannot be understated. The number of policy measures, international accords and regional cooperation that the country has are robust enough to mitigate the incidence. However, these mechanisms are not enough to curb the proliferation of this transnational crime. The cooperation of the local community and various stakeholders are foremost important.

One important aspect in curbing trafficking against persons is the collaboration of citizens to bring a community-led cooperation that will lessen the victims of human trafficking. Massive education and information campaign is necessary in alerting all citizens of the cons of being a victim. Given these issues, concerns and challenges confronting the country on human trafficking, it is of paramount concern that the implementation of the existing frameworks including its mechanisms that are incorporated in the law be revisited time and again to know its efficacy and relevance in today's situation.

Having cited as Tier 2 in the 2013 Trafficking in Persons Report (US Department of State, <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2013/index.htm>), the Philippine Government continues to strengthen its efforts in the areas of prevention, and protection of the rights human trafficking victims and in the prosecution of cases toward a holistic strategy in curbing human trafficking.



References

- Anti-Human Trafficking Unit. **Global Programme against Trafficking in Human Beings.**
- A Synthesis of Project-Handled Trafficked Cases, Combating Trafficking of Women and Children in the Philippines (Anti-Trafficking Project).** trafficking.org.ph/papers/documents/synthesis.pdf.
- Coalitions Against Trafficking in Human Beings in the Philippines. **Final Report Anti Human Trafficking Unit Global Programme against Trafficking in Human Beings**, United Nations Vienna 2003, p i
- Combat Trafficking of Women and Children in the Philippines (Anti-Trafficking Report) A Synthesis of Project-handled TIP Cases**, September 30, 2009, <http://trafficking.org.ph/papers/documents/synthesis.pdf>
- Employment Rate in January 2013 is Estimated at 92.9 Percent* (Results from the January 2013 Labor Force Survey, Reference Number: 2013-026 Release Date: Friday, March 15, 2013, <http://www.census.gov.ph/content/employment-rate-january-2013-estimated-929-percent-results-january-2013-labor-force-survey>
- Final Report Anti-Human Trafficking Unit Global Programme against Trafficking in Human Beings**, United Nations Vienna 2003
- Heazle.(1993). *cited in the Anti-Human Trafficking Unit - Global Programme against Trafficking in Human Beings*
- Global Employment Trends 2013*, www.ilo.org/global
- International Organization for Migration*, <https://www.iom.int/>
- National Crime Victims' Rights Week, April 10-16, 2-5*, citing U.S. Department of State, 2004, Trafficking in Persons Report. Washington D.C.: U.S. Department of State; U.S.
- Department of State. (2004). *Report to Congress from Attorney General John Ashcroft on U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year 2003*. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, <http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/ncvrw/2005/pg51.html>
- PCTC Paper on Trafficking in Persons*, <http://www.pctc.gov.ph/papers/TraffickingInPersons.htm>, date accessed March 20, 2014
- Philippine Statistics Authority, National Statistical Coordination Board* http://www.nscb.gov.ph/secstat/d_popnProj.asp date accessed March 20, 2014
- Sto. Tomas, Patricia. **Protecting Migrant Workers from the Philippines**. ILO Asian Regional Programme on Governance of Labor Migration, Working Paper No. 21, March 2009 p.2
- Updates on Trafficking in Persons (TIP) Convictions*. Department of Justice, Manila, <http://iacat.gov.ph/index.php/human-trafficking-related-statistics> date accessed April 23, 2014
- United Nations Office on Drugs and Crime*. <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menu> date accessed March 20, 2014 (<http://www.manilatimes.net/ofw-remittances-up-7-4/45330/>, OFW remittances up 7.4% October 16, 2013 9:19 pm, Mayvelin U. Caraballo Reporter)



UN Project Coalitions against Trafficking in the Philippines
Updates on Trafficking in Persons (TIP) Convictions, April 2014
2013 Trafficking in Persons Report (US Department of State.
<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013/index.htm>)

Institutions

Commission on Filipino Overseas, Republic of the Philippines
Department of Justice, Republic of the Philippines
Human Trafficking.Org 2013
International Organization for Migration
Legislative Research Service, House of Representatives, Congress of the Philippines
Philippine Center on Transnational Crime, Republic of the Philippines
Philippine Statistics Authority, Republic of the Philippines

Laws

Philippine Constitution, 1987
Presidential Decree No. 442, as amended, otherwise known as the Labor Code of the Philippines
Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995, Republic Act Number 8042
Anti-Trafficking in Persons Act of 2003, Republic Act Number 9208
Expanded Anti-Trafficking in Persons Act of 2012, Republic Act Number 10364
Executive Order Number 548-A creating the Task Force Against Human Trafficking (TFHT)



Local Heritage Networking for ASEAN Connectivity*

Salvacion Manuel-Arlante**

Abstract

According to Brathwaite, cultural diversity is not merely the existence of different cultures occupying a single space, but also a dynamic engagement between cultures, their values, beliefs, and ways of knowing. In other words, cultural diversity consists of social and cultural interaction and understanding among peoples of the world. Heritage collections of institutions reflect the cultures, religion and languages of each community and these need not only be preserved and protected through the equal distribution of resources and an equitable rendering of concrete services to all communities but also promoted and disseminated for purposes of research, scholarship and documentation. ASEAN institutions of higher learning have organized heritage collections and established networks among themselves not only to preserve but also to disseminate for greater understanding and connectivity among themselves. This paper aims to present existing heritage collections networks as well as collections of institutional repositories which contain scholarly works on aspects of culture, governance and political development of countries in the ASEAN Region.

Keywords: Heritage Collections/ Cultural Diversity/ Heritage Networking/
Institutional Repositories

The ASEAN Region

The ASEAN Region consists of the countries Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Lao PDR, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailand, Philippines, and Vietnam.

ASEAN is 3% of the total land area of Earth, and has a population of more than 600 million people, which is 8% to 9% of the world's population. The sea area of ASEAN is about three times larger than its land counterpart. As a single entity, ASEAN ranks as the sixth largest economy in the world, behind the US, China, India, Japan and Germany.

The ASEAN Region is a culturally diverse society. This is generally known as multiculturalism which refers to the harmonious co-existence and interaction of different cultures, where 'culture' includes racial, religious or cultural groups and is manifested in customary behaviours, cultural assumptions and values, patterns of thinking and communication styles (Gill).

* Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community" held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Bilnd Peer Reviewer of this Journal.

** Prof., University of the Philippine, Diliman



Cultural diversity is not the mere existence of different cultures occupying a single space. It is a dynamic engagement between cultures, their values, beliefs, and ways of knowing (Brathwaite). In other words, cultural diversity consists of social and cultural interaction and understanding among peoples of the world.

ASEAN Connectivity

The Master Plan on ASEAN Connectivity was adopted in October 2010 “to enhance regional and national physical, institutional and people-to-people linkages.” A well- connected ASEAN will bring goods, services, and capital together, thereby enhancing competitiveness and resiliency of the region.

Through ASEAN Connectivity, the ASEAN Community is achieved. Such community includes the following: ASEAN Political-Security Community, ASEAN Economic Community, and ASEAN Socio-Cultural Community.

This paper shows the initiatives of ASEAN institutions and their respective libraries and information centers toward achieving ASEAN Connectivity through networking of their collection on local heritage or local knowledge thereby enhancing socio-cultural and political understanding among peoples of the ASEAN Region.

ASEAN University Libraries and ASEAN Connectivity

Libraries of higher educational institutions in individual ASEAN countries have formed networks to augment information sources that are otherwise very difficult to acquire due to budgetary constraints. These networks of academic libraries have the common goals and objectives of developing a library system and computer network linking various libraries. This is a very significant development that facilitated information retrieval and exchange among member institutions (Siengthai) Library networking, thanks to new information and communications technologies, has expanded considerably in the last 20 years and has spread not only within every ASEAN Region countries but also among libraries and information centers in the ASEAN Region. It is also worth mentioning that these networks are linked to various networks found elsewhere in the world. Today, more than ever, networking activities have expanded from the simple inter-library loan to staff exchanges, knowledge and skills transfer, cooperative or shared cataloging and indexing, document delivery as well as referral services and actual sharing of resources for the participating libraries’ client. Some of these networks include the Provincial University Libraries Network (PULINET) the Thai Academic Library Network Metropolitan (THAILINET-M) in Thailand; the national library system of Indonesia; the Berita Bibliography of Malaysia, Singapore, and Brunei; PAARLNET, Philippine eLib, Health Research and Development Information Network (HERDIN), University of the Philippines Library System of the Philippines, etc.



In the ASEAN Region, the ASEAN University Network Inter-Library Online (AUNILo) is one group or network that has undergone projects meant to promote connectivity and cooperation among member countries. AUNILo is a network of ten (10) countries represented by three (3) of the premier universities in each country except Thailand that has four (4) members since Thailand hosts the ASEAN University Network (AUN). The member university libraries have organized heritage collections and established networks not only to preserve but also to disseminate contents of such collections for greater understanding among themselves. The resources in this network contain records on culture, governance and political development of countries in the region and shared by all communities.

The Institutional Repository

Recognizing that the member libraries have very rich local heritage collections, the idea of establishing an Institutional Repository (IR) in each member university was launched in February 2011 at AUNILo's 7th International Meetings. The information resources (publications, research outputs, archival or rare manuscripts, special collections) owned by the institutions and contained in their respective university library form the core collection of the IR. An institutional repository is a set of services that a university offers to the members of the community for the management and dissemination of digitized materials created by the institution and its community members (Lynch) and as part of the process of scholarly communication (Ware). The institutional repository (IR) has the potential to serve as tangible indicator of a university's quality and to demonstrate the scientific, social and economic relevance of its research activities or outputs, thus increasing the institution's worldwide visibility, status and public value (Crow). Institutional Repositories have become an important source of primary information for researchers and is popularly used in many countries.

The IRs of AUNILo Member University Libraries

The IRs of the AUNILo member university libraries contain digitized resources on open access to their constituents and linked with the AUNILo Portal ranging from university and faculty publications, theses and dissertations, examination papers, manuscripts, rare research reports, students' final projects, conference papers and proceedings, patents, inauguration speeches, scientific papers, images, video recordings and music, oral history materials, cartographic materials, course materials, learning manuals, research outputs, photographs, and journals published by these institutions.

The IR of the Libraries of the University of the Philippines Diliman.

The University Archives and Records Depository (UARD) is the official institutional repository of the University of the Philippines (UP) pursuant to Executive Order No. 13 dated June 7, 1974 issued by then UP President Salvador P. Lopez. The same executive order designated the University Librarian as the concurrent University Archivist. The two major functions of the UARD are:



- To collect and maintain archival materials that will assist researchers in tracing the development of the University and reflect the professional careers and achievement of the University administrators, faculty, and alumni; and
- To provide service relating to the establishment and maintenance of an efficient and effective records management program.
- E-prints is the system used to manage the Institutional Repository (IR).

The contents of the IR of the UARD includes the following:

- **Faculty Publications** -- output of research grants to faculty members funded by the University through the Office of the Vice-Chancellor for Research and Development.
- **Theses and Dissertations** – research studies produced by students as part of the requirements for degrees granted by the University.
- **University Publications** – in-house publications of the University published by the University Press, the University's Information Office (both system and Diliman, the flagship campus), the research outputs of the major research centers of the University, academic catalogues, academic calendars, faculty handbooks and manuals, directories, reports issued regularly by central administration, brochures, guides, alumni and student yearbooks, newsletters, community and student newspapers/bulletins.
- **Images/Video recordings** – E-resources produced by the University's Information Offices, the Office of Initiatives for Culture and the Arts, and the Office of the Vice - Chancellor for Student Affairs, in celebration of events/occasions, and tributes held in the University such as commencement exercises, yearly awards (parangal), honoris causa given to outstanding alumni, local or foreign personalities who have significant contributions to national development and/or relevant contributions to the University and to the world.
- **Books and Serial Articles** -- include books and serial articles about the history of the University and its colleges/schools/institutes, etc., writings and messages of university officials.
- **Cartographic Materials** – includes campus maps and its environs.
- **Presidential Papers and donated memorabilia** of outstanding alumni and faculty members
- **UP Gazette containing policies, issuances, directives, resolutions of the Board of Regents (governing body of the University)**
- **Research outputs of the major research centers of the University:**
UCIDS on vital areas of Philippine society covering population resources, environment and sustainable development, values, culture and communication in relation to nation building, education, basic human need, governance, public welfare and social justice, studies on the peace conflict resolution and human rights, studies on psych-social trauma that relates to human rights violation brought about by political violence at the level of victims, survivors and care givers, studies on marine affairs, biodiversity conservation, Mindanao studies and disaster management; **Law Center** on legislative reforms, studies on the court system, international law, law of the sea, Asian legal systems, foreign



policy and intellectual property rights.; University Center for Women Studies (UCWS) on the elderly, feminist theories and role of women on various spheres, health and sexuality, laws and women's rights, and violence against women; **Asian Center** on the Philippine revolution, the Southern Council for Peace and Development and the Brunei- Darussalam- Indonesia- Malaysia- Philippines East Asia Growth Area (BIMP-EAGA; NEC on coastal structures, studies on water resources hydrology, river control and sediment transport; **MSI** on coral reefs, red tide and seagrass ecosystems. More units of the University have also started turning over their research outputs and publications to the IR.

Local Information Network in Southeast Asia

Realizing the danger and further loss of local knowledge/wisdom that is unique to a culture in Southeast Asia, the Local Information Network in Southeast Asia was organized in 2004 by the Project of International Coordination on Local Information of the Sirindhornsan Information Center, Academic Resource Center of Mahasarakham University in cooperation with the Thai Library Association's International Librarians and Information Specialists Group. This is a network not only for learning and training but also a repository of digitized local information. Local information refers to traditional, local, and indigenous knowledge that covers all accumulations of books and other materials in all formats and contain information on local environment in all its physical aspects, including geology, paleontology, climatology, and natural history, and in terms of all human activities and historical and factual events, folklore and long standing traditions and practices.

The network is participated in by the six countries represented by their national or state university library. It has in its database bibliographic information as well as digitized resources on culture and the arts such as myths, legends, poetry, ballads, chants, etc. It also has a glossary of terms in their respective language with equivalent terms in English and the languages of the countries participating in the network. Pronunciation of such terms is also included in the glossary. Japan has joined the library systems and digitized information resources on maps and disasters specifically the Great East Japan Earthquake Archive have been uploaded in their databases. The websites of the participating institutions (Center of Southeast Asian Studies, Kyoto University and the National Diet Library) are linked to the network.

Networks and Databases in the Philippines Thai Promote ASEAN Connectivity

- **The Philippine eLib**

The Philippine eLib (www.elib.gov.ph) is the digital resource of five government agencies, namely: the University of the Philippines, the National Library of the Philippines, the Department of Science and Technology, the Department of Agriculture, and the Commission on Higher Education. It is the most comprehensive



consortium in the Philippines and is seen as to represent the evolving culture and modernity of the country. It is a national information resource-sharing consortium and one-of-a kind collaborative project between one academic institution and four non-academic government institutions. Funded by the Philippine government, the resources of the five institutions were pooled together to create the largest and most comprehensive database that contains over a million bibliographic records and more than 30,000 digitized full-text content of local (Filipiniana) cultural heritage materials, indigenous local materials, unique archival materials, and other special collections from the different partner institutions. Aside from these, the Philippine eLib also subscribes to large e-journal databases that are accessible free to clients of the member institutions as well as affordable fee for others.

The Philippine eLib was established primarily to provide increased access to information for a wide-range of purposes by providing a portal for Philippine materials like researches, statistical data, theses and dissertations, journals and books. In addition, the eLib's objectives include enriching local content in digital format for community and global access; building capabilities and expertise in the creation and generation of digitized information sources; providing library and information service network to academic and government institutions to maximize the use of resources; promoting and accelerating the exchange of knowledge resources among various sectors of society, including regional and international users; providing access to Filipiniana cultural heritage collections and indigenous materials through archiving and digitized data; and creating another means of preserving Filipiniana cultural heritage collections and indigenous local materials by providing surrogate digitized sources, thereby, safeguarding the originals. Content-wise, the five institutions contribute materials that are unique to each. The National Library of the Philippines as well as the University of the Philippines have plenty of cultural heritage materials; the Department of Science and Technology and the Department of Agriculture have local studies that have scientific research value; the Commission on Higher Education has studies and statistics on higher education. The digitized version of the Official Gazette issues from 1902 to the present is uploaded in the database. The Official Gazette contains Presidential issuances, laws, executive and administrative orders issued by national government agencies and its instrumentalities.

• The University of the Philippines Diliman Library Network

The University of the Philippines (UP) in Diliman, Quezon City Library Network is composed of a Main Library and thirty eight (38) college libraries. The UP Diliman Library Network maintains a strong collection in the fields of science, social sciences, the arts and humanities and are connected through the University of the Philippines Diliman Network or DILNET. Also, all libraries of the constituent units of the UP System (UP Baguio, Los Banos, Manila, Visayas, Mindanao, Cebu, and UP Open University) are connected by the iLib, an integrated library system developed and customized according to library users' expressed requirements for data processing, storage and retrieval of information. It is currently being updated to accommodate the requirements of the latest standard on cataloging called Resource Description and Access (RDA).



Rare Book Collection. Books and documents comprising the Rare Book Collection number around 3,500 titles with imprint dates ranging from the 16th to the early 20th centuries. The *De Moluccis* by Maximilianus Transylvanus (Rome, 1523), the oldest printed book in the Rare Book Collection is an account of the memorable voyage of Ferdinand Magellan during the years 1519 to 1522 culminating in the discovery of the Philippines and the circumnavigation of the world. The *Doctrina Christiana* or the *Teachings of Christianity*, the first printed book in the Philippines in 1593, has been the object of a hunt which has extended from Manila to Berlin, and from Italy to Chile, for 450 years. The book was found by a bookseller and collector in Paris in 1946. It was printed xylographically, that is from one wood-block carved by hand, page by page, in Manila at the Dominican Church of San Gabriel in 1593 (Galang, 1950). The book consists of prayers in Spanish with Tagalog translation in roman letters as well as in the native alphabet. It is one of the rarest books in the world and historically documents the start of printing in the Philippines. The UP Library in Diliman has a facsimile copy. About 1602, Fr. Francisco de San Jose, popularly known as Blancas de San Jose, introduced printing by typography. He came out with his *Arte y Reglas de Lengua Tagala* that was printed in Bataan, Philippines by Tomas Pinpin, who earned the title “Prince of Filipino Printers”. The other rare titles in the Rare Book Collection include the following: *Librong Pag-aaralan ng mga Tagalog ng Uicang Castilla* (Tagalog Spanish Grammar) by Tomas Pinpin and printed in 1610 by Diego Talaghay; *Vocabulario dela Lengua Tagala, El Romance Castellano Puerto Primero* by Fr. Pedro San Buenaventura, printed in 1613 in Pila, Laguna, Philippines by Domingo Loag (Agoncillo, 1952); *Relacion de las Islas Filipinas* by Pedro Chirino was printed in Rome in 1604; and *Sucesos delas Islas Filipinas* by Antonio Morga was printed in 1609 in Mexico City.

Historical Papers. These are papers that are very rich primary sources on the history of the Philippines. However, most of these are on the Japanese occupation period in the Philippines. These papers include the following: *Carlos V. Ronquillo Papers* (on Philippine revolution against Spain), *Philippine Insurgent Records, 1896-1901* (on Philippine revolution against the United States); *Luther Parker Collection* (on histories and governments of various provinces, towns, and villages of the Philippines), *Japanese Occupation Papers*, *Jose Llanes Collection*, *Panay Guerilla Movement*, *Delfin Jaranilla Papers*, and *People’s Court Records, 1945-1948* (on Japanese occupation of the Philippines), and *Communist Party of the Philippines Papers*.

Vernacular Collection. The collection has a rich array of published materials and manuscripts written in the major languages of the Philippines namely Bikol, Cebuano or Sugbuanon, Hiligaynon, Iloko, Kapampangan or Pampango, and Tagalog. The bulk of the collection consists of literary works either in holograph, typescript or photocopies of original manuscripts. Some of these works were eventually published in books or periodicals which are found at the Filipiniana Books and Serial Sections of the Main Library. Researchers in Philippine literary and theater arts will relish this collection.



Theses Collection. Numbering more than 10,000 titles, the theses and dissertations are the research outputs of masters and doctoral students of the University of the Philippines. The preliminary pages, including abstracts of these theses and dissertations have been digitized and may be viewed via the portal of the Philippine eLib.

Philippine Left (Radical Papers). The Radical Papers or the Philippine Left Collection consists of mimeographed papers, leaflets, newsletters and other fugitive materials issued by the Philippine Left organizations against the Marcos administration. It covers the activities and publications of the underground movements. The Library has the 1969-1991 issues of *Ang Bayan* (The Nation), the official publication of the Communist Party of the Philippines, the 1971-1972 issues of *Bandilang Pula* (Red Flag), the newsletter of the New People's Army, and the 1984-1996 local issue editions of *Liberation* and the 1992-1997 international issue editions published in The Netherlands. These papers have been microfilmed and a subject guide has also been published. Interested individuals and institutions and libraries may have a positive microfilm copy of the papers upon request and advanced payment of a fee for both duplication and postage.

Local History File is a collection of various information about the Philippines, particularly its provinces, cities, towns and municipalities, as well as villages. Most of the materials cover the periods of the 1960's to the 1990's. The papers presented during the annual National Conference on Local and National History (1993-1996) sponsored by the Philippine National Historical Society are included in the file.

Harley Harris Bartlett Collection, 1886-1960. This is a unique collection consisting of ethnographic-historical and linguistic materials on the Philippines and the East Indies. Contained in 82 microfilm reels, the bulk of this collection consists of metrical romances in various Philippine languages. Some parts are in French, Spanish, German, English, and other languages.

Harry Whitfield Harnish Collection, 1898-1907. This is an unusual collection consisting of more than 500 glass negatives, slide plates, film negatives and prints depicting scenery, peoples and edifices from Northern Luzon to Zamboanga, Philippines at the close of the last century and the early 20th century. The photographs were taken between 1898 and 1907 that showed significant aspects of Philippine economy and socio-cultural life at the turn of the 20th century. The Harnish Collection which has been digitized, is a useful iconographic collection for researchers in the culture, history, sociology, anthropology, and local architecture of the Filipinos at the turn of the century.

Newspaper Collection. The Newspaper Collection consist of national dailies and provincial or community newspapers. Six major newspapers, namely: *Manila Bulletin*, *Manila Chronicle*, *Manila Times*, *Malaya*, *Philippine Daily Inquirer*, and *Philippine Star* are indexed. The index, which is now available free on line via the University of the Philippines Diliman Library website, includes not only entries about the Philippines and all aspects of Philippine life, including the economy, history,



politics and governance, social conditions but also index entries on all aspects of the Southeast Asian countries in relation to the Philippines.

Issues and Challenges

Diversity among societies within each member country of the ASEAN Region and among member countries of the ASEAN Region is still the greatest challenge in achieving connectivity among libraries of higher educational institutions. This diversity is expressed not only in different levels of financial capabilities and collection development of these institutions but the level of technological infrastructure and expertise of the information professionals in these institutions. There is therefore a need to enhance communication links among these institutions thru training and staff exchanges, conferences and other forms of networking among themselves. AUN should be able to extend assistance to members that lack technological hardware and expertise to this end.

In terms of digitized contents, we still have to deal with copyright issues that restrict access. The institutions in the ASEAN Region should pursue the acquisition of copyright waivers and fast track the conversion of print resources to digital files.

The AUNILO Portal must be able to link institutional repositories not only of the member academic institutions and their respective libraries but also accommodate IRs of other public as well as private institutions. This will enlarge AUNILO's coverage compared to its present composition. AUNILO must also re-evaluate restrictions on access of participating institutions in the network.

Conclusion

Our digital library systems have enabled institutions in the Region to preserve their unique collections on history and culture and academic records in digitized form. Usage of these digitized resources has enhanced information services not only to the academic community but to the rest of society. The networks have not only strengthened connectivity among peoples of the ASEAN Region but also enhanced its competitiveness and resiliency. This holds true as well to individual country members of the ASEAN Region..

References

- Angeles, B. (1997). The University of the Philippines Library. In *Colloquium on Academic Library Information Resources for Southeast Asian Scholarship: proceedings*. (pp. 161-188). Kuala Lumpur: University of Malaya Library.
- Arlante, S.M. (1997). Current research in universities in the Philippines. In *Colloquium on Academic Library Information Resources for Southeast Asian Scholarship: proceedings*. (pp. 91-142). Kuala Lumpur: University of Malaya Library.



- Arlante, S. M., & Lagrama, E. R. C. (2008). Filipiniana materials and the Philippine eLib: the Philippine perspective of digitizing printed materials. In *Archiving 2008: June 24 - 27, 2008, Bern, Switzerland ; final program and proceedings*. (pp. 283-287)
- Brathwaite, K. (1974). *Contradictory omens: cultural diversity and integration in the Caribbean*. Kingston: Savacou.
- Crow, R. (2002). *The case for institutional repositories a SPARC position paper* (Release 1.0ed.). Washington, D.C.: SPARC. Retrieved from www.sparc.arl.org/sites/default/files/ir_final_release_102.pdf
- Welburn, W. C. (1994). Do we really need cultural diversity in the library and information science curriculum? *Journal of Education for Library and Information Science*, 35(4), 328-330. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40323026>
- Gill, K. S. (2002). Knowledge networking in cross-cultural settings. *AI & society*, 16(3), 252-277.
- Lynch, C. A. (2003). Institutional repositories: essential infrastructure for scholarship in the digital age. *ARL: a bimonthly report on research library issues and actions from ACL, CNI, and SPARC*, 226. Retrieved from <http://www.arl.org/resources/pubs/br/br226/br226ir.shtml>
- Rodrigues, A. (2006). Serving culturally diverse communities in South Africa public libraries. *Libri*, 56, 213-226.
- Siengthai, M. (1997). Information technologies and academic library networking in Thailand. In *Colloquium on Academic Library Information Resources for Southeast Asian Scholarship: proceedings*. (pp. 217-227). Kuala Lumpur: University of Malaya Library.
- UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity (2001). Paris: Unesco.
- Ware, M. (2004). *Pathfinder research on Web-based repositories*. Retrieved from <http://www.palsgroup.iorg.uk/palsweb/palsweb.nsf>



Financing Universal Healthcare and the ASEAN: Focus on the Philippine Sin Tax Law*

Abigail A. Modino**

Abstract

This paper looks at the possible impact of the ASEAN integration in the region as well as the challenges it brings especially on the goal of financing health care.

This study analyzes how a reform measure, the sin tax law, imposing tax on cigarettes and alcohol, was passed into law considering its conflicting role of being a revenue measure but at the same time a regulatory and health measure. The new law which supports the goal of achieving universal health care coverage is actually a revenue raising measure considering its nature as a tax law. However, under the present administration's drive to institute reforms in governance, this policy reform deviates from this nature and seeks to fulfill a social goal of improving not only universal health coverage but also lower tobacco and liquor related health problems among the youth.

Data from other countries was also used in the analysis to see how the present law compares with current and past prices of alcohol, liquor and cigarettes and how international organizations affected the passage of the measure.

Keywords: Universal Healthcare/ Sin Tax/ Philippines

Introduction

The ASEAN comprised of ten-member states with its combined GDP at almost US\$ 3T (www.asean.org) and tremendous economic potential will make the region a major economic group especially once the goals of ASEAN Economic Community are achieved. By 2015 the full impact of ASEAN integration will be felt in the region, the ASEAN's vision of a single market and production base with five core elements of free flow of goods, services, investment, capital and skilled labor necessitate necessary adjustments within each member nation and state. Greater connectivity and trading within the region is expected.

In the course of the attainment of these goals however lie the vital changes in the domestic policies and approaches of each member state. Concept of development and development policies will definitely be redefined and adjusted to allow for the envisioned objectives of an organization that lies outside the nation and state.

Among the identified sectors of the ASEAN economic blueprint is the health

* Paper presented at the 3rd International Conference on ASEAN Connectivity: Current Issues and prospects towards ASEAN Community" held on 17 November 2014 at the Mahasarakham University, Thailand.. Blind Peer Reviewers of this Journal.

** DPA Candidate, Nation College of Politic Administration and Governance (NCPG), University of the Philippines, Diliman.



sector. Efforts of each member in the attainment of universal health care within its territorial jurisdiction will be placed in focus, as the economic integration conceived of does not only contemplate of economic success for the region but also health for a most precious resource – the people.

This paper looks at health being identified as a right under the Philippine constitution is endeavored to be attained with the passage of a universal health care law and a concomitant financing measure, the sin tax law.

In the course of the discussion of the passage of the sin tax law, its significance to health is related as well as the implications of ASEAN integration.

Health as a right

The objectives sought to be attained of creating an ASEAN economic community may at first glance be mistaken to mean purely an economic move but with health as one of the targeted priority sectors, the human capital approach is evident. By focusing on health as vital to accelerating economic growth in the region, health as paramount interest of member states is reinforced.

Standards have been developed and set for countries around the world to follow as in the case of the World Health Organization, and on the local and domestic scene by the governments. However, this cannot be attained by focusing on health policy and implementation alone. Accessibility is important. In the case of the Philippines, health is a right as stated in the Philippine Constitution with the mandate given to the state of protecting and promoting this right.

Accessibility to health services and facilities is always an issue especially in a country with a big population like the Philippines. To promote access, various policies have been passed and implemented through the years including providing financial support from the national government. Under the 2015 National budget, social services allocation rose from 841.8B to 967.9B with P37.2 for health insurance intended to cover 15.5 million beneficiaries.

As far back as the 1970s there was the Primary Health Care which provides for the delivery of eight essential elements of health care, including the prevention and control of prevalent health problems; the promotion of adequate food supply and proper nutrition; basic sanitation and adequate supply of water; maternal and child care; immunization; prevention and control of endemic diseases; appropriate treatment and control of common diseases; and provision of essential drugs.

Executive Order 851 in 1982 sought to integrate the preventive, curative and rehabilitative components of health care delivery in the country and reorganized the Ministry of Health for this purpose. It likewise mandates the regional health offices to be responsible for the field operations of the Ministry of Health in the region utilizing the Primary Health Care approach providing for health and medical services



responsive to the prioritized needs of the community. In 1987, Executive Order 119 provided for the reorganization of the Ministry of Health and its attached agencies, with the former given the power to define the national health policy and formulate and implement a national health plan.

To help lower prices and promote drugs accessibility, RA 6675 The Generics Act of 1988 was passed. It mandates the use of generic terminology in the manufacture, importation and dispensing of drugs, and ensure adequate supply of drugs with generic names at the lowest possible cost. It also seeks to increase awareness among the public and health professionals on drugs with generic names as alternative with equal efficacy to the more expensive branded drugs. Department guidelines were also issued by the Department of Health in 2004 for the exclusive use of generic terminology in all prescriptions and orders in DOH hospitals.

A landmark law which was passed in 1991 -RA 7160 Local Government Code of 1991 provides for the devolution of health services to local government units. It specifically provides for the duties and functions of local health officers and created the local health board in every province, city or municipality which shall propose to the *sanggunian* concerned annual budgetary allocations for the operation and maintenance of health facilities and services within the local unit and serve as an advisory committee on health matters.

For better access to health services, RA 7875 or the National Health Insurance Act was passed in 1995 which seeks to provide all Filipinos with the mechanism to gain financial access to health services.. By creating the National Health Insurance Program, the government is supposed to provide health insurance coverage and ensure affordable and acceptable health care services for all Filipinos. The law likewise created the Philippine Health Insurance Corporation, a tax-exempt entity, which administers the NHIP.

Few years after this was the Health Sector Reform Agenda which was anchored on the five pillars of health financing, public health, local health system development, hospital development and regulations seeks to improve health care delivery, financing and regulation.

To promote access to vital drugs, RA 9502 or the Universally Accessible Cheaper and Quality Medicines Act was passed. It seeks to provide access to affordable and quality medicines and provides among others, power to the President to impose maximum retail prices over certain drugs.

In 2010, there was the Aquino Health Agenda (AHA) which streamlined and scaled up interventions introduced in the 1999 Health Sector Reform Agenda (HSRA) and provided for the objectives, thrusts and framework for implementing the Universal Health Care (UHC).



In 2013, the National Health Insurance Act was signed into law providing for a mandatory health insurance coverage for all even the indigent, sponsored and abandoned. The law makes the Program compulsory in all provinces, cities and municipalities despite existence of LGU-based health insurance programs.

ASEAN Integration

More than a decade after the initial efforts towards regional economic integration as embodied in the ASEAN Free Trade Area (AFTA), the creation of an ASEAN Economic Community (AEC) was recommended by heads of state in the region (CPBRD 2013, Haw 2003). AFTA promotes free trade within a 15-year period through the elimination of tariff and non-tariff barriers. The AEC envisions freer flow of goods, services and trade, capital and economic development within the region. Based on the 2007 Blueprint, the AEC is supposed to narrow development gap and accelerate economic community by 2015.

Among the priority sectors identified in the blueprint is the health sector. The AEC envisions a free flow of services and remove restrictions on trade in services for air transport, e-ASEAN, healthcare and tourism and logistics services.

Among the ASEAN member state is the Philippines which have made preparations in time for the 2015 target. Among its priorities is to provide universal health care coverage. Embodied in the present administration's efforts towards good governance is the passage of reform measures that seek to provide better, efficient and accessible services to all Filipinos.

Various Philippine health policies have been instituted even prior to the enactment of RA 10606 in 2013 "An Act Amending Republic Act No. 7875, otherwise known as the National Health Insurance Act of 1995."

Under the existing Universal Health Care program of the DOH launched in 2010 also known as the Kalusugan Pangkalahatan is the goal of providing every Filipino that is "accessible, efficient, equitably distributed, adequately funded, fairly financed and appropriately used by an informed and empowered public." (www.doh.gov.ph) Its three thrusts are: 1) Financial risk protection through expansion in enrollment and benefit delivery of the National Health Insurance Program (NHIP); 2) Improved access to quality hospitals and health care facilities; and 3) Attainment of health-related Millennium Development Goals (MDGs).

Aside from the Philippines, Indonesia and Vietnam have also made major strides in decentralization efforts and local governments have become major implementers in policies issued by the national governments. However, just like the Philippines, will decentralization and financing mechanism enable the realization of universal health care coverage?

Section 4 Article X of the 1987 Philippine Constitution clearly enunciates the general supervision of the President over local governments and for provinces to



ensure that the acts of their component units are within the scope of their prescribed powers and functions. It basically embodies the implied broader powers of the local government units and allows greater participation in national development. This policy pronouncement was further enabled by the Local Government Code, a landmark measure passed in 1991. The Code devolves to local governments the responsibilities for basic services delivery which used to be reposed with the national government such as: health, social services, public works and education, among others. Their financial resources capabilities were also increased which includes: broadening of taxing powers; share from use of national wealth exploited in their areas and share in national taxes as in the case of Internal Revenue Allotment.

Given this landscape and the tangible effects of impending ASEAN integration scenario, the new law necessarily, as well as its implementation has to be viewed also in light of the capacity of the local government units. On top of that is the concomitant effort of the national government to finance its implementation and achieve universal health care coverage for all Filipinos. One such move is the new sin tax law, a revenue generating measure also intended to provide reforms in the taxing regime which was passed in 2012.

Tax as an economic intervention tool

Tax is vital to sustain vital programs of the government and in ensuring the efficient and effective delivery of services to the people. Thus, it is inevitable that it has always been viewed as an economic measure with direct impact on property, profession and businesses of taxpayers. Oftentimes, it is seen as an inevitable mode for the government to intervene within the framework of a free market society to deliver if not to preserve merit goods and control externalities.

The new sin tax law, on its face, presents its nature as more than a fiscal tool. In this study it is viewed as a reform measure, other than a revenue generation move of the administration and looks at how a typical government economic intervention also becomes a health measure considering its goal of achieving the government's bid for universal health care coverage.

The Need to Amend

After more than a decade of efforts to reform the tax structure imposing excise tax on tobacco and alcohol products, Republic Act 10351, a certified urgent measure, was passed. Its passage would amend the existing law and impose rates that will increase revenues for the government considering the current law failed to generate much-needed revenues despite increases in the tax rates. Several weaknesses of the existing system have been pointed out.

The mandated increases in the existing law did not effectively reduce consumption of tobacco and alcohol products. In fact, data showing Family Income and Expenditure reveals that those in the bottom 30% foster higher consumption of tobacco and alcohol than those in the upper 70% in 2009.



Expenditure Items	2006			2009		
	All Income Groups	Bottom 30%	Upper 70%	All Income Groups	Bottom 30%	Upper 70%
Alcoholic Beverages	.7	1.2	.6	.7	1.1	.6
Tobacco	.9	1.7	.8	.8	1.6	.7

Source: National Statistics Office, 2006 and 2009 Family Income and Expenditure Survey Final Results

Neither does the share in government revenues of excise taxes for the past years go to the credit of the existing system. Its share of 8.2% in year 2010 to total revenue is negated by the general decline of excise tax on goods (www.ncb.gov.ph). From year 2002 or in a span of eight years, the decline is more than 5%. The share from alcohol products went down from 3.1 to 2.5 in year 2006 while that from tobacco products went down from 4.1 to 3.3 in 2007. It was also noted that there was decelerated rate of revenue increase from cigarettes shows the downshifting of consumption and production from high to low priced products.

The current multi-tiered structure is viewed as complicated with its various categories for classification creating too much room for discretion on the taxing authority. It is open to downshifting of high-priced to low-priced brands. The system is eroded by inflation due to lack of automatic tax rate adjustment and a “classification freeze” of some brands makes the system non-buoyant (www.dof.gov.ph)

Health statistics showing seven out of ten leading causes of mortality in the country is smoking-related also necessitate consideration in the need to amend the existing system.

The passage of an amendatory law is considered favorable since this would generate revenue and serve as deterrent for people to smoke. The move to increase tax rates on sin products will affect the country’s ranking which is at the third lowest among countries with specific rate.

Country	Specific Duty Per Capita GDP (PPP) (in thousands)
Australia	6.16
Brunei	1.24
Fiji	8.04
Hongkong	3.08
India	5.33
Japan	2.49
Laos	2.49
Macao	0.34



Maldives	3.02
Mongolia	2.76
New Zealand	8.24
Philippines	.47
Singapore	8.11
Taiwan	1.19

Source: DOF position paper citing Emil Sunley, Tobacco Excise Taxation in Asia: Recent Trends and Development

The international community also counts as a factor especially as the country complies with its commitment under the Framework Convention on Tobacco Control where each Party adopts measures including tax and price policies on tobacco products to reduce tobacco consumption. Likewise, a Party should prohibit the sale and/or importation by international travelers of tax and duty-free tobacco products.

The Sin Tax Law

Excise taxes which are taxes on the sale of specific good and services such as alcohol (Hines 2007) are imposed for revenue generation, benefit principle application, control of externalities and to discourage consumption of potentially harmful substances. Curbing negative externalities preoccupy governments considering these cannot be delegated and performed effectively by the private sector while still maintaining desired profits and return on their investments. In the same way, providing health insurance and services to all would better be addressed by the government.

Based on various studies, intervention by the government directly affect the price of sin products while price on the other hand is supposed to influence consumption pattern. Basic of course in a free market is also the idea that price affects demand. There is an inverse relation between price and demand. As price increases, quantity demanded for a product decreases.

Among the salient features of the new law is the move towards a simplified tax administration and lesser discretion on classification.

Mandated Tax Increase

Sin Products	RA 9334	RA 10351
Cigarettes	3.6 % + P.16	4% every year effective Jan. 2014
Distilled Spirits	8%	4% every year effective Jan. 2016
Fermented Liquor	8%	4% every year effective Jan. 2018

Source: NTRC 2011 and RA 10351



The new law points towards the direction of a uniform rate of 4% and the shift from the old multi-tiered and different rates. Perception of the government imposing unfair taxation scheme will be eliminated under the new law.

Prior to the passage of RA 10351, tax tiers are according to net retail price (NRP) or the manufacturer's or importer's price less the amount of excise and VAT (www.dof.gov.ph). It distinguishes old brands of alcohol and tobacco for the new ones. Old brands are taxed on the basis of their tax classification determined according to the Oct 1, 1996 NRP. The law also provides for an increase of the rates by four percent (4%) every year thereafter effective on January 1, 2014. For distilled spirits, the law imposes this schedule effective January 1, 2013:

“(1) An *ad valorem* tax equivalent to fifteen percent (15%) of the net retail price (excluding the excise tax and the value-added tax) per proof; and

“(2) In addition to the *ad valorem* tax herein imposed a specific tax of Twenty pesos (P20.00) per proof liter.”

Effective January 1, 2015, the law provides an *ad valorem* tax equivalent to twenty percent (20%) of the net retail price (excluding the excise tax and the value-added tax) per proof; and a specific tax of Twenty pesos (P20.00) per proof liter.

Similar with tobacco products, the law provides for the rates to be increased by four percent (4%) every year thereafter effective on January 1, 2016, through revenue regulations issued by the Secretary of Finance.

RA 10351 aside from generating additional revenues for the government also allocates 15% of the incremental revenue collected from the excise tax on tobacco products under R. A. No. 8240 to and divided among the provinces producing burley and native tobacco in accordance with the volume of tobacco leaf production. The law also requires that the fund be exclusively utilized for viable alternatives programs for tobacco farmers and workers such as: inputs, training, and other support for tobacco farmers who shift to production of agricultural products other than tobacco including, high-value crops, spices, rice, corn, sugarcane, coconut, livestock and fisheries; and programs that will provide financial support for tobacco farmers who cease to produce tobacco; livelihood and cooperative programs.

The New Sin Tax and Health Laws

RA 10351 aside from generating additional revenues for the government also allocates 15% of the incremental revenue collected from the excise tax on tobacco products under R. A. No. 8240 to and divided among the provinces producing burley and native tobacco in accordance with the volume of tobacco leaf production. The law also requires that the fund be exclusively utilized for viable alternatives programs for tobacco farmers and workers such as: inputs, training, and other support for tobacco farmers who shift to production of agricultural products other than tobacco including, high-value crops, spices, rice, corn, sugarcane, coconut, livestock and fisheries; and programs that will provide financial support for tobacco farmers who cease to produce tobacco; livelihood and cooperative programs.



The passage of the new sin tax law becomes more significant in the policy pronouncement of providing universal and holistic health care for Filipinos. It makes vice more expensive while raising more money for health law (SONA 2012). It is expected to generate P 33.96 B additional revenues (www.rtv.m.gov.ph) from cigarettes, distilled spirits and fermented liquor just on the first year of its implementation. Aside from generating these projected revenues for the government, 80% of incremental revenue is allocated for the universal health care under the National Health Insurance Program, the attainment of the millennium development goals and health awareness programs. The law also provides that 20% shall be allocated for medical assistance and health enhancement facilities program.

In the course of this study, several issues have been identified which, more or less, might pose as challenges in the effective implementation of the goal of providing universal health care coverage in the ASEAN region as illustrated in the case of the Philippines. Among these challenges are decentralization and financing issues.

More needs to be done to ensure access to health services for the poor in the region despite efforts towards greater health care access and coverage.

The region although geologically proximate each other shows a region of diverse culture, historical and political development. It is therefore not a surprise that policy approaches as in the health care systems in the region vary. It was noted that health and systems approaches range “from dominantly tax-based financing to social insurance and high out of pocket payments” (Chongsoviratwong , 2011). Greater access to health services for the poor is an issue. Efforts towards universal health care coverage should further be strengthened.

This same diverse culture, history and approaches is seen to have an effect on industries in the region (Sackman 2013). This is where the ASEAN and AEC can come in to synchronize efforts among member states and the region to further improve costs and accessibility to health care, medicines and services. Needless to say, governments role is important in providing universal health care coverage.

Among the health issues that affect the Southeast Asian region are: (Chonsoviratwong, 2011) maternal and child health, infectious diseases, health workforce challenges and health care financing reforms. Human and financial resources are among the constraints that might affect ASEAN integration scenario which are present in regulation guidelines and actual enforcements in the region (Sackman 2013).

Health care spending in the Philippines may have increased between 1990 and 1997 but still places the country below average category for countries of similar wealth (Hindle 2001). Revenues from members’ contribution and “out of pocket” is the largest single source of health care expenditure which accounted for 4.6% of the total in 1997 and comprise a majority of the National Health Insurance Program. With the passage of RA 9502 or the Universally Accessible Cheaper and Quality Medicines Act of 2008" the government sought to ensure access to affordable and quality drugs and medicines for all.



Comparing the Philippines with other countries, patterns have been identified. These moves toward universal insurance coverage show either: the use of tax revenues to subsidize target populations, steps towards broader risk pools, and emphasis on purchasing services through demand-side financing mechanisms. The progress attained by these countries include: increasing enrolment in government health insurance, a movement towards expanded benefits packages, and decreasing out-of-pocket spending accompanied by increasing government share of spending on health (Lagomarsino, et al, 2012)

Decentralization is also a factor identified that pose a challenge to the development of health sector in the region (Chongsuviratwong 2011). In the case of the Philippines, decentralization led to the increased role of LGUs which demands more capacity for lgus to implement crucial policy reforms devolved and decentralized. Decentralization is a process that intends to hasten decision making by decongesting central government and decreasing red tape (Brillantes, 1986). It is intended to increase citizen's participation, empower them and the local units.

Conclusion

In an era where governance encompasses government and society as well as the delivery of public goods, various reforms have been instituted. On top of the list always would be institutional reforms. This paper, however, preferred to look at a tax measure by focusing on the reasons for its passage, the objectives sought to be achieved and its role as government intervenes. It looks at the interplay of various factors and areas of concern which the government encounter and must dealt with to carry out initiatives such as the sin tax without compromising the needs of the public as well as that of the government. On one end is the need to generate revenues to enable the government to carry out its programs and projects. On the other end is to fund health care coverage to Filipinos and deter consumption of sin products by the vulnerable groups. Another significant factor is the effect on the group of tobacco producing provinces and farmers by any increases in tax rates on tobacco products. The passage of the law does not only need an analysis of the law of supply and demand, price and demand or factors of production. Needs and interest of crucial key players and sectors of society also came to fore.

In summary, the policy measure was intended to address pressing needs of the society specifically, as additional revenue source and to finance universal health care coverage. In addition to this health aspect is the law's objective of providing additional funding support for tobacco farmers who will be affected by the new increase in rates. The new system is hoped to increase government revenues as well as discourage consumption of tobacco and alcohol especially among the vulnerable sectors such as the youth and the poor. It is also in synch with the drive of the present administration against graft and corruption and transparency as the new system is believed to eliminate discretion as perceived under the old one.

The Sin tax law can be viewed as a means by which the government intervened in the existing set-up and in the market. The need for a government to intervene cannot



be denied especially in addressing externalities and delivery of public goods that a normally functioning free market society cannot efficiently produce. Providing health care coverage for the people is one of the reasons merit goods that prods any government to intervene. Letting the free market's invisible hand alone to correct any excesses or externalities is not enough for it is blind even to the inequalities within an economy (Hockley, 1992).

Viewed within the country's role as a member of the region, the law is a concomitant measure to the state's mandate with respect to health and the enabling laws. A country's objective and resolve of providing basic services to its people can best be determined by the accompanying or existing economic policies and revenue support measures. In trying to attain a strong health sector, aside from financing and revenue measures, existing factors such as decentralization and role of private sector should also be addressed.

Given the demands and effects of liberalized and removal of trade restrictions, the state should address healthcare policy issues especially financing, a development social issue and a public good. Even with the increasing role of institutions like the ASEAN and the international community on the traditional mandates of states and nation states, the role of providing health and welfare services and public goods reinforces the role of states. As shown in this paper, even with the growth of private sector participation in health care services, the issue of providing universal health care as well as the issue of financing remains a concern of the state and the government. Hence, the demands posed on ASEAN member states with the envisioned goal of an integrated ASEAN economic community leading to liberalization or removal of trade barriers as well as a competitive private sector, the issue of health financing remains strong.

References

- ASEAN. (2007). ASEAN Economic Community Blueprint.
- Asian Development Bank. (2013). The Road to ASEAN Financial Integration. ADB
- Balboa, Jenny, Medalla, Erlinda and Yap, Josef. (2007). "Closer Trade and Financial Co-operation in ASEAN: Issues at the Regional and National Level with Focus on the Philippines." ASEAN Economic Bulletin April 2007: 119-137.
- Bird, Rirchard and de Jantcher Milka Casanega ed. (1992). Improving Tax Administration in Developing Countries
- Brillantes, Alex Jr. (1980). "The Regional Development Council as a Mechanism for Coordination and Effective Performance: Focus on Region III" at PJPA Vol XXIV.
- Brillantes, Alex Jr. (1996). Decentralization, Devolution and Democratization. Old Concepts, Contemporary Applications. Kasarinlan vol 12 No. 1 3rd Quarter 1996
- Brillantes, Alex Jr. and Moscare, Donna. (2002). "Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community," a paper presented at the International Conference of the East West Center Kuala Lumpur, Malaysia



- Brillantes, Alex Jr. (2003). Innovations and Excellence. Center for Local and Regional Governance. CLRG, UP-NCPAG
- Capuno, Joseph. (2009). A Case Study of Decentralization of Health and Education Services in the Philippines. Human Development Network Discussion Paper Series PHDN 2008/2009 No. 3
- Capuno, Joseph J. (2006). "Social Health Insurance for the Poor Programs of the Philippines and Vietnam," in Philippine Journal of Development, 61:1st and 2nd Semesters. Vol 33:1&2.
- Chongsuviratwong, Urasakdi, Kai Hong Phua, Mui Teng Yap, et al. (2011). "Health and Health Care Systems in Southeast Asia: Diversity and Transition." Lancet 2011: 377-429.
- Congressional Policy and Budget Research Department (CPBRD). (2013). Maximizing the Gains from the ASEAN Economic Community: The Philippines Amid the Process of ASEAN Integration. 2013. House of Representatives
- Department of Health The Philippine Health System at a Glance Chapter 1 at <http://www.doh.gov.ph/sites/default/files/3%20Chapter1.pdf>
- DOH. (2005). DOH National Objectives for Health 2005-2010.
- Gupta, Inadrani and Swadhin Mondal. (2013). "Fiscal Space for Health Spending in Southeast Asia" in Journal in Health Care Finance 2013: 39 (4) 68-82
- Grundy J., Healy V., Gorogolon L. Sandig E. (2003). Overview of Devolution of Health Services in the Philippines at http://www.rrh.org.au/publishedarticles/article_print_220.pdf
- Haw, Dennis. (2003). Realizing the ASEAN Economic Community. ASEAN Economic Bulletin vol. 20 NO. 3 pp. 292-296
- Hockley, Graham. (1992). Fiscal Policy An Introduction. Routledge.
- Ilagosimeon. (2004). Reform as Policy Theory: The Case of Public Management Reform in the Philippines in Philippine Journal of Public Administration XLVIII No. 3.
- Lecciones, Julius. (2004). Post Modernism in 21st Century Medicine: Implications for Philippine Healthcare and Public Administration in PJPA vol XLVIII No. 3
- Lagomarsino, G., Agrabrant, A., Attila A., Mugo, R. (2012). **Moving Towards Universal Health Insurance**. The Lancet vol. 360.
- Llanto, Gilberto. (2007). Protecting the Vulnerable Through Social Health Insurance: Philhealth's KASAPI as Strategy. PIDS Policy Notes.
- Manasan, Rosario et al. (2011). Mobilizing LGU support for Basic Education: Focus on the Special Education Fund. PIDS Discussion Paper Series 2011-07. May
- Manasan, Rosario G. (2011). "Expanding Social Health Insurance Coverage: New Issues and Challenges," PIDS Discussion Paper Series No. 2011-21, December.
- Philippine Health Insurance Corporation. (2013). Data on Membership, 1997-2013.
- Picazo, O. F., Ulep, V. T., Aldeon, M. P., Dela Cruz, N. O., & Ortiz, D. (2013). Explaining the large disparities in health in the Philippines (PIDS Policy Notes). Makati City: Philippine Institute for Development Studies.
- Picazo, Oscar. (2011). Review of Cheaper Medicines. PIDS at www.dbm.gov.ph.
- Reece, Rob. (2012). Excise Taxation of Commodities Across South East Asia in World in World Customs Journal 2012.



- Republic Act 7875. (1995). An Act Instituting a National Health Insurance Program for All Filipinos and Establishing The Philippine Health Insurance Corporation for the Purpose.
- Republic Act 10351. (2012) A n Act Restructuring The Excise Tax On Alcohol and Tobacco Products By Amending Sections 141, 142, 143, 144, 145, 8, 131 And 288 of Republic Act No. 8424. Otherwise Known as The National Internal Revenue Code of 1997, as Amended by Republic Act No. 9334, And for other Purposes.
- Republic Act 10606. (2013). An Act Amending Republic Act No. 7875, otherwise known as the National Health Insurance Act of 1995, As Amended and for Other Purposes.
- Stokey, Edith and R. Zeckhauser. (1978). Norton and Company Inc.
- Sackman, Jill. (2013). “Navigating Emerging Markets: Southeast Asia” in BioPharm International.
- Xun Wu and M. Ramesh. (2009). Health Care Reforms in Developing Asia: Propositions and Realities. Development and Change 40(3): 531–549 (2009). C Institute of Social Studies. Published by Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main St., Malden, MA 02148, USA

Internet Sites

<http://www.census.gov.ph>
www.dof.gov.ph
<http://www.gov.ph>
<http://www.internationaltaxreview.com>
<http://www.ntrc.gov.ph>
<http://www.rtm.gov.ph>
www.asean.org

Position Papers by:

Department of Finance
Department of Health
Philippine College of Chest Physicians
National Tax Research Center



วิจารณ์หนังสือ

ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี่ โกศัยยานนท์,
หกวณ ชูเพ็ญ และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. การปฏิรูปการปกครอง
ท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Local
Government Reform under the New Public Affairs Management),
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น. 2557. 254 หน้า

สุริยานนท์ พลลิม*

(Suriyanon Pholsim)

หากห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์คือแหล่งกำเนิดของแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญสำหรับสาขา
วิชาชีววิทยา เคมี และวิทยาศาสตร์ การปกครองท้องถิ่นก็คือห้องทดลองของสาขาสังคมศาสตร์ที่
ช่วยให้เราเข้าใจพลวัตของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Nalbandian, 2006;
วุฒิสาร ตันไชย, 2550) ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักที่ใกล้ชิดกับประชาชน
มากที่สุด และมีความสามารถในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น
ของตนเองได้เป็นอย่างดี โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการบริหารภาครัฐที่อาศัยการมี
ส่วนร่วมจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้น หากเราสามารถสร้างเสริมรากฐาน
ทางการปกครองให้มีความเข้มแข็งตั้งแต่ระดับท้องถิ่นก็ย่อมส่งผลให้การเมืองและการปกครอง
ระดับชาติมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นตามไปด้วย หนังสือ “การปฏิรูปการปกครอง
ท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Local Government Reform
under the New Public Affairs Management)” เล่มนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นสูตรยาแผนปัจจุบันที่จะ
เป็นตัวช่วยกระตุ้น รักษา และแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ใน “ภาวะความไม่สมบูรณ์ทางการจัดการ
ปกครองท้องถิ่น” เนื่องจากเป็นหนังสือที่มีความสมบูรณ์และทันสมัย อันเป็นผลงานที่ได้จากการ
ศึกษาวิจัยของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการปกครองท้องถิ่น การบริการกิจการสาธารณะ และ
การบริหารจัดการภาครัฐเป็นอย่างดี โดยหนังสือเล่มนี้จะทำให้ผู้ศึกษาได้เข้าใจถึงสถานภาพและ

* นักศึกษา, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, Psuriyanon@hotmail.com

ขณะเขียนบทความกำลังเข้าร่วมศึกษาหลักสูตร (Non-degree Seeking Student (Public Administration), Spring Semester, College
of Social Sciences (Department of Public Administration), Ewha Womans University, Korea.

แนวคิดสำคัญในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างแจ่มชัด โดยผู้เขียนได้นำเสนอผลการศึกษาด้วยการกลั่นแนวคิดสำคัญอันมีประโยชน์ยิ่งเพื่ออธิบายให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงสถานภาพการปกครองท้องถิ่นในมิติต่างๆอย่างครอบคลุมทั้ง “ที่มา ที่เป็น และที่ไป ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย” ได้อย่างละเอียด ลึกซึ้ง และเข้าใจง่าย โดยหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วย 5 ส่วน ได้แก่ บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของคำถามการวิจัย, บทที่ 2 การบริหารภาครัฐ การกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น, บทที่ 3 วิธีการศึกษา, บทที่ 4 สถานการณ์การเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน, และบทที่ 5 สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอแนะทิศทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

สำหรับส่วนที่ 1 เป็นเรื่องของ “ความเป็นมาและความสำคัญของคำถามการวิจัย” ซึ่งผู้เขียนได้มีการนำเสนอและอธิบายถึงปัญหาของการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่อิงตามแนวคิดสำคัญของ Max Webber ซึ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การเชิงเดี่ยวตามแนวคิดระบบราชการ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวอาจมีความเหมาะสมสำหรับการประยุกต์ใช้ในสภาพสังคมแบบดั้งเดิมในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่แนวคิดดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ โดยผู้เขียนได้อธิบายให้เห็นถึงจุดอ่อนของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมหรือการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม, ปัญหาทางสังคม การเมืองการปกครอง และความขัดแย้ง (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554) รวมถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีต่อประชาชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550: Ness และพีรสิทธิ์ คำวนศิลป์, 2552) นอกจากนี้ยังได้มีการอธิบายถึงหลักคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดกระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ โดยมุ่งเน้นปฏิรูปโครงสร้างสังคมและประเทศใน 3 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 เป็นการปฏิรูปความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่พลเมืองและเจ้าของทรัพยากรชุมชน มิติที่ 2 เป็นการปฏิรูปการจัดสรรและการกระจายงบประมาณของประเทศให้ทั่วถึงและเป็นธรรม และมิติที่ 3 เป็นการปฏิรูปการสร้างกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรภาครัฐให้ชัดเจนและมีความสมดุล (Administrative Accountability) ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอบริบทและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันของแต่ละมิติ และจากโจทย์คำถามในการวิจัยที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในบทนี้ จึงนำมาสู่ประเด็นคำถามในการวิจัยที่ว่า “การกระจายอำนาจไปยังชุมชนท้องถิ่น ผ่านการเสริมสร้างความรู้



ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่พลเมืองและ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนภาคประชาชน การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม และการสร้างดุลยภาพแห่งกลไกการ แสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารนั้น มีกระบวนการอย่างไร และมีช่องว่างในการพัฒนาในขั้นตอนต่อไปอะไรบ้าง” ซึ่งนี่เองเป็นคำถามหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ กระทั่งนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการ ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในส่วนท้ายของบทยัง ประกอบด้วยกรอบอธิบายกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา รวมถึงวัตถุประสงค์หลักในการศึกษา คือ การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการปฏิรูปภาครัฐและท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารกิจการ สาธารณะแนวใหม่และกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนกฎหมายและแผนปฏิบัติการ กระจายอำนาจฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งเน้นใน 3 มิติหลัก คือ มิติด้านความรู้ความเข้าใจ ของทุกภาคส่วนต่อบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น, มิติด้านการคลัง และมิติด้านกลไกการแสดงความ รับผิดชอบทางการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับส่วนที่ 2 เป็นเรื่องของ “การบริหารจัดการภาครัฐ การกระจายอำนาจ และการ ปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยในบทนี้ผู้เขียนได้อธิบายแนวคิดต่างๆ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจในรายละเอียด อันเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของกระบวนการทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม (The Traditional Paradigm of Public Affairs Management) รวมถึงสภาพปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นด้วย อันเป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (The New Paradigm of Public Affairs Management) ซึ่งมีแนวคิดหลักสำคัญคือ “การกระจายอำนาจให้แก่ ชุมชนท้องถิ่น” โดยในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดที่น่าสนใจใน 7 ประเด็นหลักที่จะทำให้ผู้อ่าน เข้าใจรายละเอียดและองค์ประกอบของแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะทั้งแบบดั้งเดิมและแนว ใหม่อย่างครอบคลุม รวมถึงบริบทของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของไทยได้อย่างละเอียดด้วย อันได้แก่ 1. กระบวนทัศน์และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิม 2. กระบวนทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน ท้องถิ่น 3. การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในบริบทประเทศไทย 4. มิติด้านการเมืองของการ กระจายอำนาจและความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของภาคประชาชน 5. มิติด้านการคลังของการ กระจายอำนาจและการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น 6. มิติด้านการบริหารของการกระจาย อำนาจและกลไกการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 7. การ



สังเคราะห์รูปแบบบริหารท้องถิ่นภายใต้กระแสการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในประเทศต่างๆ

ในส่วนที่ 3 เป็นการอธิบายเรื่อง “**วิธีการศึกษา**” ที่คณะผู้ศึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้โดยตรงได้เลือกใช้เครื่องมือในการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย แหล่งข้อมูลชั้นปฐมภูมิ ที่มีกลุ่มเป้าหมาย 5 กลุ่ม จากจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคในประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา และ จังหวัดชลบุรี โดยกลุ่มเป้าหมาย 5 กลุ่มประกอบด้วย 1. ประชาชนทั่วไป, 2. ผู้บริหารและสภาท้องถิ่น, 3. ผู้นำชุมชนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ, 4. พนักงานส่วนท้องถิ่น และ 5. ข้าราชการในสังกัดหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและภูมิภาค และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เช่น ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่ ข้อมูลเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ข้อมูลภาษี ข้อมูลเงินอุดหนุน งบประมาณรายจ่ายด้านต่างๆ ฯลฯ ซึ่งในส่วนนี้มีการนำเสนอขั้นตอนและแผนแบบตัวอย่างที่ทำให้ได้มาซึ่งกลุ่มประชากรเป้าหมายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษาไว้อย่างละเอียดและเป็นขั้นตอน โดยเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคือ แบบสอบถาม (Questionnaire) และแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการอภิปรายกลุ่มด้วยคำถามปลายเปิด โดยเป็นการสำรวจระดับความรู้ความเข้าใจของกลุ่มตัวอย่างใน 7 ประเด็น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร นักการเมืองท้องถิ่น กับข้าราชการประจำ, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ศักยภาพทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น, ศักยภาพทางการจัดการการเงิน, ศักยภาพด้านการจัดเก็บรายได้, ศักยภาพด้านการออกเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัติ, ความหมายและความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น โดยมีการวิเคราะห์ข้อมูลด้วย 2 วิธี คือการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ตั้งอยู่บนฐานคติของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ 2 หลักการสำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชนทุกภาคส่วนในความสำคัญและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังและเศรษฐกิจท้องถิ่น, เพื่อศึกษากลไกการรับผิดชอบเชิงบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อสังเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการ



ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น

สำหรับส่วนที่ 4 นั้น เป็นเรื่องของ “สถานการณ์การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน” โดยผู้เขียนได้อธิบายให้เห็นถึงสถานภาพทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยครอบคลุมใน 3 มิติหลัก ได้แก่ มิติทางการเมือง มิติทางการคลัง และมิติทางการบริหารของการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยในบทนี้มีการอธิบายถึงระดับความรู้ความเข้าใจของพลเมืองไทยที่มีต่อแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น, การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และนำเสนอผลที่ได้จากการวิเคราะห์กลไกในการแสดงความรับผิดชอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน รวมถึงเรื่องของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทยด้วย โดยเป็นการนำเสนอให้เห็นถึงความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่าง มิติด้านการบริหาร มิติทางการเมือง และมิติทางการคลัง โดยทั้งสามมิตินี้มีความสัมพันธ์กันอย่างสลับซับซ้อนและมีผลโดยตรงต่อกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งในบทนี้เองผู้เขียนยังได้นำเสนออุปสรรคและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินงานของท้องถิ่นด้านต่างๆ อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้อย่างน่าสนใจ ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอสภาพปัญหาของท้องถิ่นที่ได้จากผลการศึกษาซึ่งอธิบายให้เห็นถึงภาวะความไม่มีอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังใจความสำคัญด้านล่างที่ยกขึ้นมาเสนอนี้

“แม้หลักการความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะได้รับการรับรองในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงประสบกับการแทรกแซงโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งในประเด็นการเงินการคลังและกลไกการแสดงความรับผิดชอบในเชิงบริหาร กลุ่มเป้าหมายซึ่งคณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชนต่างให้ทรรศนะในทำนองเดียวกันว่า การทำหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางก่อให้เกิด “ปัญหา” มากกว่า “คุณประโยชน์” ต่อการปกครองท้องถิ่น” (สุภวัฒนากร วงศ์ธนาสุ : 2557 หน้า 152)

โดยในบทนี้ผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูป



ควบคู่ไปกับการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและระบบการเมืองควบคู่ไปกับการปฏิรูปการกระจายอำนาจ อันจะทำให้การบริหารจัดการภาครัฐเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและจะก่อให้เกิดความเข้มแข็งในระดับชุมชนท้องถิ่นผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับส่วนสุดท้ายนั้น เป็นการ “สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอแนะทิศทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น” โดยในบทนี้ผู้เขียนได้นำเสนอผลการศึกษาที่นำไปสู่แนวทางการพัฒนาคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในมิติต่างๆ โดยในบทนี้มีความน่าสนใจอย่างยิ่งเนื่องจากการอภิปรายสรุปผลการศึกษาที่ได้กลั่นกรองมานำเสนอได้อย่างละเอียดซึ่งมีการอธิบายสรุปถึงสภาพปัญหาของกระบวนการพัฒนาระบบการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมและปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย รวมถึงมีการนำเสนอบทสรุปที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดของคณะผู้ศึกษาซึ่งอธิบายถึงผลกระทบของการกระจายอำนาจทางด้านการเมือง การคลัง และการบริหารที่มีต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ทศนคติและพฤติกรรมของประชาชน ตลอดจนผลกระทบต่อการไกล่เกลี่ยตรวจสอบเชิงบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และในส่วนท้ายของหนังสือเล่มนี้น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากผู้เขียนได้มีการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย โดยได้มีการนำเสนอ “ตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น” รูปแบบใหม่อันเป็นผลที่สังเคราะห์มาจากการศึกษาวิจัย โดยได้อธิบายถึงโครงสร้างของตัวแบบนี้และแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นตามตัวแบบโครงสร้างดังกล่าว อาทิ เสนอแนะให้ยุบสภาท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้นำสภาชุมชนและสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาแทนที่โครงสร้างของทั้ง 3 สภาดังกล่าว, การปฏิรูปราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากสภาชุมชนและสภาจังหวัดผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เนื่องจากจะได้มีสัดส่วนของตัวแทนจากส่วนท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ในวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรหลักในฝ่ายนิติบัญญัติ, เห็นควรให้มีการยุบรวมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำเสนอการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ 4 ฝ่าย เพื่อขับเคลื่อนนโยบายท้องถิ่น ได้แก่ คณะอนุกรรมการข้าราชการและพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการเงินการคลังท้องถิ่น, คณะอนุกรรมการ



ตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และคณะกรรมการบริหารกิจการการกีฬาและ
กำหนดมาตรฐานบริการสาธารณะ นอกจากนี้แล้วข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการ
ปกครองท้องถิ่นนี้แตกต่างจากข้อเสนอทั่วไปที่แนะนำให้ยุบโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค (อำเภอ
,จังหวัด) แต่มีการเสนอแนะให้ปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวโดยให้ “นายอำเภอ” และ “ผู้ว่าราชการ
จังหวัด” ทำหน้าที่เป็น “เลขาธิการสภาจังหวัด” และ “เลขาธิการสภาชุมชน” เพื่อทำหน้าที่เป็นที่
ปรึกษาและเลขานุการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติของท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วยังได้มีการให้
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้
สอดคล้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นตามตัวแบบดังกล่าวที่ได้นำเสนอไปใน
บทนี้ โดยแบ่งข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1. แนวทางการพัฒนาความพร้อมเชิง
องค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นย่อย ได้แก่ ภาวะผู้นำและ
ทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชน
ต้องเป็นไปในเชิงรุก โดยต้องมีความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและ
คุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างบูรณาการ, การพัฒนาโครงสร้างองค์กรและกระบวนการ
ดำเนินงาน โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมบุคลากรในท้องถิ่น ส่วนกลาง และภูมิภาค ตลอดจน
การปฏิรูปข้อกฎหมายต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกัน, ระบบการเงินการคลังในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ทั้งระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนและการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และ 2. แนวทางการพัฒนาความพร้อมของภาคประชาชน โดยตัวแบบโครงสร้างการ
ปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้มีจุดเน้นและให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นตัวแสดงหลัก ดังนั้นจึง
มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาศักยภาพของประชาชนในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความรู้ความ
เข้าใจในบทบาทหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและสิทธิหน้าที่ของพลเมือง
รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐในรูปแบบ
ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล หรือการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครทำงานร่วมกับท้องถิ่นหรือ
ภายในชุมชนในเชิงรุกให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามสำหรับบทสรุปที่ได้จากการศึกษาในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่านักการเมือง
ท้องถิ่น ข้าราชการประจำ และภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักในบทบาทหน้าที่
ของตนเองและให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการศึกษาและ
สาธารณสุข กระนั้นก็ตามท้องถิ่นยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอยู่ ส่วน

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันเอื้อต่อผู้บริหารท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ได้รวดเร็วขึ้น และข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ มีคุณวุฒิ แต่ต้องมีการพัฒนาแนวคิดนอกกรอบเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในการบริหารงานและเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้แล้วในมิติทางการคลังนั้น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยประสบกับวิกฤตการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังและปัญหาในการจัดเก็บรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจที่มีความเจริญสูงกับเขตเศรษฐกิจที่มีความเจริญต่ำยังคงมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ทั้งนี้พบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และอยู่ในเขตเมืองนั้นมีการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและอยู่นอกเขตเมือง นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่สมาชิกสภาท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางนิติบัญญัติ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินงานต่างๆ ของท้องถิ่นมีจำนวนน้อยมาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความมีอิสระในการดำเนินงานเนื่องจากบทบาทของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีลักษณะ “ควบคุมสั่งการ” มากกว่า “ส่งเสริมและสนับสนุน” อย่างไรก็ตามผู้เขียนก็ได้นำเสนอแนวทางในการปฏิรูปไว้ค่อนข้างน่าสนใจซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ 1. ด้านการกระจายอำนาจที่อยู่บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น, 2. การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมดำเนินงานกับภาครัฐและตรวจสอบถ่วงดุล, 3. การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังและเศรษฐกิจชุมชนของท้องถิ่น, และ 4. การจัดสรรอำนาจและปรับโครงสร้างท้องถิ่น การปฏิรูปกฎหมายท้องถิ่น รวมถึงการนำเสนอตัวแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอันเป็นผลที่ได้จากศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว สำหรับการบริหารจัดการภาครัฐในยุคที่โลกไร้พรมแดนถือเป็นสิ่งท้าทายความสามารถในการบริหารจัดการภาครัฐทุกระดับไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในยุคที่บริบททางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การบริหารจัดการภาครัฐก็ควรมีการปรับตัวเพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา และเมื่อเราพิจารณาถึงประสิทธิภาพและบทบาทของภาครัฐต่อการให้บริการสาธารณะแล้ว เราไม่สามารถที่จะละเลย “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ไปได้เลย เนื่องจากเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับล่างสุดซึ่งมีบทบาทและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การปรับเปลี่ยนและสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างระดับล่างสุดของรัฐอันเป็นรากฐาน



ของสังคมให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การจัดการภาครัฐและการบริหารกิจการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด หนังสือ “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Local Government Reform under the New Public Affairs Management) เล่มนี้ เป็นผลงานที่ได้จากการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดต่างๆอันเป็นคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย เป็นหนังสือที่จะช่วยนำทางให้ผู้อ่านได้เข้าใจสถานการณ์ของท้องถิ่นและเป็นแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยหนังสือเล่มนี้เป็นผลการศึกษาที่ได้จากการบูรณาการความรู้ ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญทางการบริหารกิจการสาธารณะและการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย กระทั่งนำมาสู่หนังสืออันเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจในมิติต่างๆ อย่างครอบคลุมซึ่งจะช่วยสร้างความรู้ ความเข้าใจ และต่อยอดขยายองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่น การบริหารจัดการภาครัฐ และการบริหารกิจการสาธารณะได้เป็นอย่างดี ผ่านการนำเสนอแนวคิดและรายละเอียดต่างๆด้วยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ผ่านการใช้อรรถาธิบายที่เข้าใจง่าย อันจะทำให้ผู้อ่านได้เรียนรู้และเข้าใจแนวคิดและรายละเอียดรอบด้านทั้ง “ที่มา ที่เป็น และที่ไป” ของการปกครองท้องถิ่นไทยได้อย่างครอบคลุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงและแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในมิติต่างๆ ที่ผู้เชี่ยวชาญได้นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจ อันแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในปัจจุบันว่ามีปัญหาอย่างไรและในอนาคตควรมีการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดจึงจะเหมาะสมกับบริบทที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน โดยหนังสือเล่มนี้จะให้ผู้ที่ศึกษาได้เรียนรู้แนวคิดใหม่ที่น่าสนใจทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูปท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์และทันสมัย

บรรณานุกรม

- ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ และคณะ. (2557). การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่. ขอนแก่น: คลังน่านาวิทยา
สำนักงานปฏิรูป. (2554). อำนาจในแนวระนาบ: การเปลี่ยนแปลงเพื่อประชาชน. วารสารปฏิรูป, 1(1), 10-12.



Nalbandian, J. (2006). **Politics and Administration in Local Government**. International Journal of Public Administration, 29, 1049-1063

Ness, G. D. (2012). **Thailand's Decentralization: Global Forces and Local Conditions**. In P. Kamnuansilpa, & B. P. Brereton, Local Governments in a Global Context (pp. 17-36). Khon Kaen, Thailand: College of Local Administration Press.



**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 ,) คั่นระหว่างชื่อและใช้เครื่องหมาย & วางหน้าชื่อคนสุดท้าย

อ้างอิงครั้งแรก

(สิดา สอนศรี, วิทยา สุจริตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง , 2552, น.18)

อ้างอิงครั้งต่อไป

(สิดา สอนศรี, และคนอื่นๆ , 2552, น.18)

บรรณานุกรม

สิดา สอนศรี, วิทยา สุจริตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง, (2552). การจัดการสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

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.



- 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**. ในสิดา 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.



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

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

(สรพงษ์ จันทเลิศ, 2546, น.59)

บรรณานุกรม

สรพงษ์ 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 สัจจิเศษ, 2541, น. 50)

บรรณานุกรม

ประมุท สัจจิเศษ. (2541). ปัญหาและแนวทางแก้ไขเศรษฐกิจไทย. สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 19(2),
30-39.



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/information1_1-3doc

อ้างอิง

(Bernstein, 2002)

บรรณานุกรม

Bernstein, M. (2002). 10 Tips on writing the living web. A list Apart : **For People Who Make**

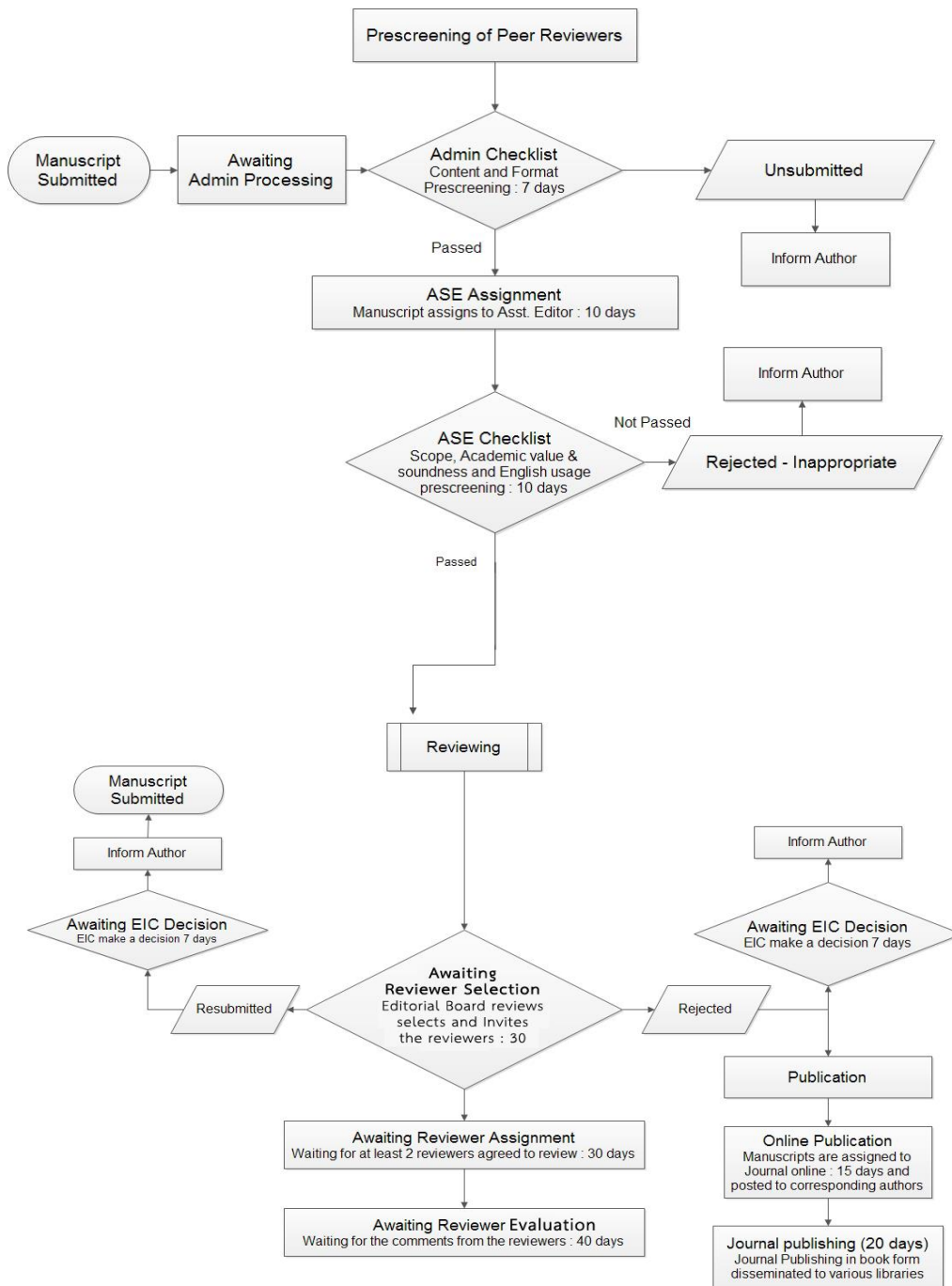
Websites, (149). Retrieved May 2, 2006, from

<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 ชีรเวทิน
ราชบัณฑิต
6. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัชย์ ศิริไกร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และพัฒน์วิจัย
10. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
11. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ
มหาวิทยาลัยมหิดล
12. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิตรนารักษ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
13. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เพื่องเกษม
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
15. รองศาสตราจารย์ สิดา สอนศรี
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรธนานันท์
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประโชชน์ ส่งกลิ่น
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี
มหาวิทยาลัยมหิดล
19. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์
มหาวิทยาลัยรังสิต
20. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาภิรมี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
21. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
23. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เชิงชาญ จงสมชัย
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
24. อาจารย์เฉลิมเกียรติ ภาระเวช
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
25. อาจารย์จิรศักดิ์ โปกาวิน
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
26. Mr. Matthew Forest Taylor
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
27. อาจารย์ ดร.กนิษฐา ชิดช่วง
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
28. อาจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
29. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 มีนาคม - สิงหาคม 2558

วารสารการเมืองการปกครอง
การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)

ใบสมัครสมาชิก

วารสารการเมืองการปกครอง

วิทยาลัยการการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

สมัครส่วนบุคคล

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่..... หมู่..... ซอย..... ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ)..... โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

ขอสมัครสมาชิกวารสารปีที่.....ฉบับที่.....

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภทบุคคลทั่วไป

(ปีละ 2 ฉบับ ค่าสมาชิกปีละ 300 บาท รวมค่าส่ง)

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภทนิสิต-นักศึกษา

(ทั้งนี้ได้แนบสำเนาบัตรประจำตัวนิสิต-นักศึกษามาด้วยแล้ว)

(ปีละ 2 ฉบับ ค่าสมาชิกปีละ 100 บาท รวมค่าส่ง)

พร้อมกันนี้ ข้าพเจ้าได้แนบตัวแลกเงิน ไปรษณีย์/ธนาคารดี จำนวน

(.....)

ส่งจ่าย นายเกียรติคุณ เรืองสุวรรณ ฝ่ายการเงิน วิทยาลัยการการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ด.ขามเรียง อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม 44150

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.