

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

“ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

- เจ้าของ** วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- ความเป็นมา** วิทยาลัยการเมืองการการปกครอง 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) เพื่อให้นักวิชาการและนักวิจัยสามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่และประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ (Managerial Contribution) ผู้สนใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคมในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้เชิงรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์แขนงต่างๆ รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ระหว่างคณาจารย์ นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ทางรัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์
- กำหนดการออก** ปีละ 2 ฉบับ
- การเผยแพร่** เผยแพร่แก่สมาชิก ห้องสมุดสถาบันการศึกษาและหน่วยงานภาครัฐ
- บทความที่ส่งไปยังกองบรรณาธิการ กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ที่จะไม่ส่งคืน
- * ทศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็นข้อคิดเห็นของผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
- * บทความในวารสารฉบับนี้ สงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย การจะนำไปเผยแพร่ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกองบรรณาธิการเท่านั้น

ที่ปรึกษา (Consultant)

รองศาสตราจารย์ สิดา สอนศรี

คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

บรรณาธิการประจำฉบับ (Editor)

อาจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง

กองบรรณาธิการ (Editorial Board)

1. รองศาสตราจารย์ สิดา	สอนศรี
2. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลุลีม
3. ศาสตราจารย์ ดร.สุรัช	ศิริไกร
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์	ส่งกลิ่น
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา	กมลเวชช
6. อาจารย์ ดร.วินัย	ผลเจริญ
7. อาจารย์ ดร.อลงกรณ์	อรรคแสง
8. อาจารย์เฉลิมเกียรติ	ภาระเวช
9. อาจารย์จิรศักดิ์	โพกาวัน
10. อาจารย์โอม	ฉัตรนนท์
11. อาจารย์จิตรลดา	ไชยะ
12. อาจารย์สุนทรชัย	ชอบยศ
13. Mr.Matthew Forest	Taylor
14. ว่าที่ร้อยตรี ภูริชญา	พิมจันนา
15. สิบเอกธีรศาสตร์	จันทะโยธา
16. นายศรัณณ	บุตรโคตร

ผู้ทรงคุณวุฒิประจำวารสาร (Advisory Board)

1. ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต	บุญบงการ
2. ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต	ธีรเวคิน
3. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ	มะลุลีม
4. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.เอนก	เหล่าธรรมทัศน์
5. รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย	ภกภาสันวิวัฒน์
6. รองศาสตราจารย์ ดร.วริยา	ชินวรรโณ
7. รองศาสตราจารย์ สิดา	สอนศรี
8. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา	สุจริตรนารักษ์
9. รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์	สุขศรีงาม
10. รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์	พวงงาม

11. รองศาสตราจารย์ ยูพา	คลังสุวรรณ
12. รองศาสตราจารย์ กุลชน	ชนาพงศธร
13. รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย	วงศ์ชัยสุวรรณ
14. รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลัทธิ	ชัชวาลย์
15. อาจารย์ ดร.อลงกรณ์	อรรคแสง

ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพวิชาการ (Peer Reviewer)

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 ธีรเวคิน	ราชบัณฑิต
6. ศาสตราจารย์ ดร.สุรชัย ศิริไกร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
9. รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
10. รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตชนารักษ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
11. รองศาสตราจารย์ ดร.โคริน เฟื่องเกษม	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
12. รองศาสตราจารย์ สิดา สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวช	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ภัทรชนานันท์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
15. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประโชชน์ ส่งกลิ่น	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี	มหาวิทยาลัยมหิดล
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์	มหาวิทยาลัยรังสิต
18. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาภิรมย์	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
19. อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
20. อาจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
21. อาจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
22. อาจารย์ เฉลิมเกียรติ ภาระเวช	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สำนักงานกองบรรณาธิการ วารสารการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ถนนท่าขอนยาง-ขามเรียง ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

โทรศัพท์ 043-754321, 0-4375-4333 ต่อ 3741, 3743, 3744 โทรสาร : 043-754137

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

บทบรรณาธิการ

ก้าวเข้าสู่ปีที่ 4 สำหรับวารสารการเมืองการปกครอง วารสารทางวิชาการที่ทำหน้าที่สื่อกลางในการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนความรู้และมุมมองทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ได้มีความมุ่งมั่นในการผลักดันวารสารฉบับนี้ให้มีมาตรฐาน มีคุณภาพ มีความต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเชื่อถือและเชื่อมั่นทางวิชาการตลอดมา และความมุ่งมั่นดังกล่าวได้สัมฤทธิ์ผลอีกขั้นหนึ่งคือการที่วารสารการเมืองการปกครอง ได้รับการพิจารณาจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai Journal Citation Index Centre) ให้ได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ฐานข้อมูล TCI (ตามหนังสือศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย ที่ ศร. 0516.31/2106 ลงวันที่ 17 กันยายน 2556)

ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย หรือ Thai Journal Citation Index Centre, TCI Centre เรียกย่อๆ ว่า ศูนย์ TCI เป็นศูนย์ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพวารสารไทย รวมทั้งรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวารสารไทยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และได้มีหน่วยงานราชการและองค์กรมหาชนหลายแห่งได้นำข้อมูลจากฐานข้อมูล TCI ไปใช้ประกอบในการประเมินคุณภาพและกำหนดค่าน้ำหนักของบทความวิชาการในวารสารไทย รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ รวมถึงมหาวิทยาลัยมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยอีกหลายแห่ง นำข้อมูลจากฐานข้อมูล TCI ไปใช้ในการกำหนดนโยบายด้านการวิจัย เช่น การให้ทุนสนับสนุนการตีพิมพ์ผลงานวิจัย และการให้ค่าตอบแทนผลงานทางวิชาการของบุคลากร เป็นต้น

วารสารการเมืองการปกครองได้รับการพิจารณาและถูกจัดให้อยู่ในวารสารกลุ่มที่ 2 และทางวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยคณะดีและกองบรรณาธิการมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาวารสารการเมืองการปกครองให้ได้รับการพิจารณาจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยเพื่อจัดลำดับให้วารสารก้าวขึ้นไปสู่วารสารกลุ่มที่ 1 ในฐานข้อมูล TCI เพื่อการพิจารณาการคัดเลือกเข้าสู่ฐานข้อมูล ASEAN Citation Index (ACI) ต่อไปในอนาคต

ด้วยความมุ่งมั่นดังกล่าว กองบรรณาธิการวารสารการเมืองการปกครองจึงได้เพิ่มความเข้มข้นและปริมาณของบทความทางวิชาการที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารการเมืองการปกครอง ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 และฉบับต่อไป โดยในฉบับปีที่ 4 ฉบับที่ 1 ที่ท่านถืออยู่นี้ ประกอบไปด้วยบทความทางวิชาการกว่า 20 ชิ้น อยู่ภายใต้หัวข้อหลัก (Theme) เรื่อง “ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน (Current issues in Asean)” ซึ่งบทความที่ปรากฏเป็นบทความที่ผู้ประเมินได้ประเมินให้ตีพิมพ์ใน Proceedings ของการประชุมวิชาการนานาชาติเรื่อง “Collaborative Undergraduate and Graduate Student Colloquium on Politics and Governance: Current Issues and Prospects in ASEAN” เมื่อวันที่ 17

สิงหาคม 2556 ที่ผ่านมาโดยวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามเป็นเจ้าภาพ และได้คัดเลือกบทความที่ได้รับการประเมินอยู่ในระดับดีถึงดีมาก ที่ตรงกับประเด็นปัญหาปัจจุบันมาตีพิมพ์ในวารสารการเมืองการปกครองทั้งภาษาอังกฤษและภาษาไทย

โครงสร้างบทความของวารสารฉบับนี้ ประกอบด้วยบทความพิเศษซึ่งเป็นปาฐกถาที่น่าสนใจยิ่ง ของ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง Sacred Spaces and Accursed Conflicts: A Global Trend? ตามด้วยบทความซึ่งจัดประเภทคร่าวๆ ได้เป็น 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ หนึ่ง บทความที่เกี่ยวข้องกับความเคลื่อนไหวหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอาเซียน สอง บทความที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อม สาม บทความที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ และ สี่ เป็นบทความระดับบัณฑิตศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และการบริหารงานองค์กรในภาคอีสาน นอกจากบทความทางวิชาการดังกล่าวแล้ว วารสารฉบับนี้ยังมีบทวิจารณ์หนังสือเรื่อง ประชาคมอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่น โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ศุทธิกานต์ มีจั่น มาให้ท่านผู้อ่านได้รู้จักหนังสือที่น่าสนใจดังกล่าว

ท้ายสุดนี้กระผมในฐานะบรรณาธิการประจำฉบับ ขอขอบพระคุณท่านผู้อ่านทุกท่านที่ติดตามวารสารของเราเสมอมา และขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ สีดา สอนศรี คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามและกองบรรณาธิการทุกท่าน ที่ได้กรุณาสละเวลาในการคัดเลือกบทความ ตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งผลักดันและกระตุ้นเตือนให้บรรณาธิการประจำฉบับเร่งดำเนินการจัดทำวารสารให้สำเร็จลุล่วงตามเงื่อนไขเวลา นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าของบทความทุกท่านที่ได้สร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการที่มีคุณค่าที่ได้ปรากฏอยู่ในวารสารฉบับนี้ ท้ายสุดขอขอบคุณที่ร้อยตรีภูริชญา พิมพ์จันทนา และ สิบเอก ชีรศาสตร์ จันทะโยธา ผู้ที่ทำหน้าที่อย่างแข็งขันในการรวบรวมบทความ จัดทำแก้ไขต้นฉบับ รวมทั้งประสานงานจนวารสารการเมืองการปกครองฉบับนี้ออกมาเป็นฉบับสมบูรณ์ และคุณศรัณยู บุตรโคตร ที่ได้จัดทำเว็บไซต์ของวารสารการเมืองการปกครอง ลงในเว็บไซต์ของวิทยาลัยฯ เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยต่อไป

อาจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง

บรรณาธิการประจำฉบับ

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	ง
บทความพิเศษ	
▪ Sacred Spaces and Accursed Conflicts: A Global Trend? <i>Chaiwat Satha-Anand</i>	1
บทความวิชาการและบทความวิจัย	
▪ Preventing Prospective Trade Issues in ASEAN by Instigating International Cooperation on Competition Policies and Law <i>Nisit Intamano & Charles R. Irish</i>	29
▪ Agenda Setting on Mobile Roaming Rate Control to Promote ASEAN Integration <i>Chatchai Mangkornsangkaew & Chokchai Suttawet</i>	44
▪ Disaster Communication and Information Management of the Philippine National Disaster Risk Reduction and Management Council: A Research Proposal Lao Cai Province, Vietnam <i>Julian Leonard S. Chuidian & Maria Faina L. Diola</i>	58
▪ An Assessment of the Presidential Communications Operations Office (PCOO) New Media Operations and Its Use of Social Media as a Tool for Government Communication <i>Adrian Marco R. Lacsamana & Maria Faina L. Diola</i>	75
▪ Good Metropolitan Governance through Inter-Local Alliances: The Case of Metropolitan Iloilo-Guimaras Economic Development Council (MIGEDC) <i>Hanibal Eguico Camua & Maria Faina Lucero-Diola</i>	99
▪ Assessments of land use/ land cover change and soil erosion: A case study of Kalaw Chaung sub-watershed of Inle Lake, Myanmar <i>Nan Win Zaw & Apisom Intralawan</i>	137
▪ Police Affairs and Community: Building Peace Culture by Alternative Justice in Criminal Justice Process <i>Niyom Kaseng & Bussabong Chaijaroenwatana</i>	162

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทความวิชาการและบทความวิจัย	
■ การพัฒนาตัวแบบด้านโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อมไทยสู่อาเซียน (The Development of Logistics Model for Thailand's Environment to ASEAN) <i>ปฐมนุตร แก้วสมนึก และ โชคชัย สุทธาเวศ</i> ■ การอยู่ร่วมกันของชุมชนในสังคมพหุวัฒนธรรมกรณีศึกษา ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี (Living Together as a Community in Multicultural Society : A Case Study on Traikho Subdistrict, Khokpho in Pattani Province) <i>สุไรยา วานี และมะรอนิง สาแลมิง</i> ■ การจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Sustainable Tourism Management for Supporting ASEAN Economics Community) <i>อรอนุช โกศล และ โชคชัย สุทธาเวศ</i> ■ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่าและกะฉิ่น: ผลลัพธ์ของนโยบาย การสร้างความเป็นพม่าและการแผ่ขยายอิทธิพลของจีน (Ethnic Conflict between Myanmar Military Government and Kachin: Consequence of Burmanization Policy and Chinese Expansion) <i>ดิณณภพจ์ สีนสมบูรณ์ทอง และพวงทอง ภวัครพันธุ์</i> ■ การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน: การสร้างกำแพง หรือ สะพานของการค้ามนุษย์ (Entering the ASEAN Community : Building Walls or Bridges to Human Trafficking) <i>เมขลา วุฒิวงศ์ และสิดา สอนศรี</i> ■ องคมนตรีกับอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย (Privy Council and Modern Monarch in Thai Political Transition) <i>อิทธิพล โคตะมี</i>	182 204 220 233 256 277

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการและบทความวิจัย

- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล
ในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

(Popular Participation on Environmental Management of Subdistrict Administration
Organization in Kosumphisai District Area Mahasarakham Province)

ทศศักดิ์ ใบปอด ประโยชน์ ส่งกลิ่น และภักดี โพธิ์สิงห์

297
- การบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

(Conflict Management’s University Administrators in “Roi Khaen Sarn Sin”)

นัยนา ครชัย วลีรัตน์ แสงไชย และวสันต์ เหลืองประภัสร์

314
- คุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(Quality of Work Life of Teachers at Mahasarakham University Demonstration School)

อนุสรณ์ ตาตทอง กุลชน ธนาพงศธร สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์ และบุญเลี้ยง ทุมทอง

342
- การประเมินผลโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค โดยใช้ตัวแบบซีป (CIPP Model) :

กรณีศึกษาเครือข่ายบริการสุขภาพ อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

(Evaluation of the 30 Baht-Care all Disease Project by Means of CIPP Model: A Case Study
of Contracting Unit Primary Care of Nachuek Mahasarakham Province)

ธัญญา รุดโต วลีรัตน์ แสงไชย และวสันต์ เหลืองประภัสร์

352
- กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(Management Process of Scientific Crimes Detection Center 4, Office of Forensic
Science Police, Royal Thai Police)

สุกัลยา คณาศรี และสิทธิชัย ต้นศรีสกุล

370

วิจารณ์หนังสือ

- ประชาคมอาเซียนกับ การปกครองท้องถิ่น

ศุทธิกานต์ มีจั่น

386

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
คำแนะนำในการส่งบทความ	398
การอ้างอิงและการบรรณานุกรม	399
ตัวอักษรและรูปแบบการพิมพ์บทความในวารสาร	403
ใบสมัครสมาชิก	404



Sacred Spaces and Accursed Conflicts: A Global Trend?*

Chaiwat Satha-Anand**

Introduction

On April 15, 2011, a suicide bomber blew himself in an Indonesian mosque situated inside a police compound in the West Java town of Cirebon on April 15, 2011, wounding 26 people, mostly officers. The mangled body of the suicide bomber was found at the scene. According to the Indonesian authorities, the man was apparently wearing a suicide vest beneath his black “Islamic” robes and sitting among dozens of worshippers when he set off the bomb, shouting “God is Great” as he detonated the device. Though militants in Afghanistan, Pakistan, and Iraq have not hesitated to attack mosques where their enemies have gathered, Mardigu Wawick Prasantyo, an Indonesian intelligence analyst, said this “really worrisome” incident “represents a first for Indonesia”, noting also that the bombing during Friday holy prayers points to a “hardening of militants” (*Bangkok Post*, April 16, 2011).

Less than a week later, the Indonesian police bomb squad seized two boxes containing high explosives hidden under a gas pipeline on Jl. SK Keris in the Gading Serpong housing estate. According to a local security supervisor- Aris Setiabudi, the bombs weighed around 150 kilograms each and were equipped with timers, to be detonated to coincide with the Good Friday celebration (April 22, 2011). The bombs were placed within 50 meters of the Christ Cathedral Church (*The Jakarta Post*, April 21, 2011). On April 28, at a national conference in Jakarta, President Susilo Bambang Yudhoyono said: “We are witnessing radical movements in this country.” He warned of the serious threat of “terrorism” and advised all Indonesian stakeholders to take steps to prevent violence. (*The Jakarta Post*, April 29, 2011)

* This article appears in Chaiwat Satha-Anand and Olivier Urbain (eds.) *Protecting the Sacred, Creating Peace in Asia-Pacific* (New Brunswick: Transaction, 2013), pp. 7-32

** Professor of Political Science, Thammasat University Senior Research Fellow Toda Institute for Global Peace and Policy Research Chairperson, Strategic Nonviolence Commission, Thailand Research Fund A Keynote Address to be presented at the Collaborative Undergraduate and Graduate Student Colloquium on Politics and Governance on “Current Issues and Prospects in ASEAN”, College of Politics and Governance, Maharsarkham University, Maharsarkham, Thailand, August 17, 2013



About a week later on May 7, 2011, and five thousand five hundred miles away from Jakarta, in the Imbaba slum of Cairo, a small group of Muslims marched on the Coptic Church of Saint Mena in response to rumors that a female convert to Islam had been kidnapped and was being held there. Local Christians surrounded the Church to protect it. Clashes broke out. Twelve people were killed, 6 Muslims and 4 Christians were killed, 2 others were unidentified. Several churches were smashed and the Church of Saint Mena burned along with Christian-owned shops and homes.

(*The Economist*, May 14, 2011, p.50 ; *Bangkok Post*, May 10, 2011.)

Though the dynamics of these conflicts in Indonesia and Egypt are different, the courses they take are unmistakably similar. Places of worship, and worshippers in them, have become targets of violence at sacred times aimed at maximizing the violence effects. Looking also at Thailand's southern violence which has transpired for more than 8 years now with some similar incidents, I suspect that this phenomenon is more widespread than what happened in these two countries. If such is the case, there is a need to find ways to prevent these conflicts from sliding further within the realm of deadly violence.

In a spectrum of wars and violence, there seem to be two philosophies: that there is no limitation to what one could do in them, and that such limitations do exist. There have been global attempts throughout human history to limit the cruelty of war. On the 50th anniversary of the four Geneva Conventions in 1999, the International Committee of the Red Cross launched a publicity campaign with the slogan: "Even war has limits." (Slim 2008: 12) Its modern precursor, and perhaps most influential, was the Lieber Code of 1863 which tried to balance the protection of non-combatants with the explicit principle of "military necessity". (Slim 2008, 18) Important as they are, these attempts seek to limit war and violence in order to protect the innocents. But if there indeed exists such a trend of violence against sacred spaces and people of cloths, I would argue that the more dangerous problem might lie in the fact that when targets of violence, especially in ethno-religious conflicts, are sacred spaces and people of cloths, they have the tendency to escalate deadly conflicts since it is the communal sense which gives meaning(s) to people that has been attacked and not an individual nor familial loss. For example, when a most revered Sufi Muslim shrine in the Indian part of the divided Kashmir- the 350-year-old shrine of Sheikh Abdul Qadir Jeelani- was set ablaze on June 25, 2012, a woman with tears rolling down



her cheeks cried: “I feel like I’ve lost everything.”(*Bangkok Post*, June 26, 2012) As a result, clashes between the Indian police and angry Muslims took place in Srinagar while businesses were closed across much of India-controlled Kashmir, with protesters demanding Kashmir’s freedom from Indian rule. (*Bangkok Post*, June 28, 2012)

This research paper is an attempt to show that there is indeed a global trend of conflicts accursed with deadly violence when sacred spaces-temples, churches, mosques, synagogues, etc., and peoples of cloth –monks, priests, ministers, imams and nuns (?) become targets; and that once these took place, conflicts that are already dangerous turn even deadlier.

The paper begins with a description of violence against Muslim mosques and Buddhist monks in southern Thailand. Then data collected on violence against sacred spaces around the world during 2009-2010 will be presented, strong cases where such violence engenders further violence will be briefly identified. The notion of “sacred spaces” as a special geography vulnerable especially to ethno-religious and other sectarian conflicts will be critically discussed. Finally, the importance of a call for global policy to protect sacred spaces and peoples of cloths as a way to prevent these conflicts from sliding further into violence will be suggested.

Southern Thailand 2004-2010:

killing inside a mosque, attacking monks on the streets

In southern Thailand, from January 4, 2004 until the end of February 2011, there have been 10,660 violent incidents killing 4,621 people and wounded 7,505. More Malay Muslims (59.03%) have been killed but more Buddhists (60.12%) were injured (Strategic Nonviolence Commission 2011). Most of the casualties are overwhelmingly ordinary people (87.4%) rather than government officials (Askew 2010:1113, n.9). If family members of those fallen victims to this violence are included in the calculation of pain and loss, then approximately 53,000 people have already been affected (Srisompob 2010).¹

This deadly conflict could be understood as two-dimensional: between the Thai state and peoples of southern Thailand, and among different peoples in the south themselves. In a country of primarily Buddhists with more than 60 million people, approximately 7% are Muslims. But the

¹ It should be noted that Askew argues that it is important that such statistics should be cited critically since some 30% of violence that occurred in southern Thailand might be unrelated to the problem of insurgency (Askew 2010:1115-1116).



Malay Muslims constitute the majority of 80% of the 1.8 million in the three southernmost provinces of Yala, Pattani and Narathiwat (McCargo 2008: 5). Due to historical circumstances that forced the former Kingdom of “Patani” into a part of Siam since 1909, the advent of the modern Siamese nation-state in the form of gigantic administrative reform in 1903, geographical proximity with Malaysia, cultural affinity with the Malay cultural world, the Islamic belief among local Muslims, chronic economic problems in the area, and prevalent injustice at the hands of some government officials, violence in the South between the Thai state and some among the local population who have been called “insurgents”, has been recurring especially in the past fifty years. What have distinguished the recent violence from what has transpired in the past include the intensity and indiscriminate use of violence and the fact that it has seriously undermined the ties that bind Buddhist minorities and Malay Muslim majority in a once functioning political society (Chaiwat 2006:169-187).

Incidents that seem to fearfully illustrate how such ties have been severed , and violent conflict could become deadlier are attacks against peoples in mosques and monks in the streets.

The case of Al-Furqan Mosque, 2009²

In the last seven years since 2004, several mosques have been targets or sites of violence. Here are some examples:

- On April 28, 2004, some 300 Malay Muslim militants attacked 11 government spots, 7 in Yala, 3 in Pattani and 1 in Sabayoi district, Songkhla. When the violence ended that day, there were 106 Muslim militants killed, while 5 soldiers and policemen lost their lives. The Thai military attacked and killed 32 militants hiding inside the ancient Krue-ze mosque in Pattani.
- April 5, 2007, a mosque in Yala was shot at by M79 and other assault automatic rifles before a prayer, wounded some 20 Muslims.
- April 29, 2007, another mosque in Pattani was shot at, killing the Qateb (Friday sermon giver), wounded three others.

² This section is based my research paper –“Red Mosques” (Chaiwat 2011-forthcoming) funded by JICA. Account of what happened at Al-Furqan mosque is based on an official minute of a special subcommittee monitoring and assessing problem solving and development of the Southern Border Provinces, the Thai Senate, July 16, 2009.



- May 31, 2007, gunmen attacked a mosque in Sabayoi, Songkhla, killing 7 Muslims who just came out after prayers.
- March 18, 2008, a bomb exploded inside a mosque in Yala, wounded 2 people.
- May 1, 2008, a bomb was thrown into a village mosque in Pattani while twelve people were praying their sunset prayers, killing two and seriously wounded 5.³

But one of the most recent and intense incidents took place on June 8, 2009. At 7.50 p.m. gunmen used war weapons and other rifles to shoot into the Al-Furqan mosque, I-pa-yae village, Cho-Airong district, Narathiwat while the Muslims were offering their prayers. At that time, there were 24 people inside the Al-Furqan mosque offering their Ei-sa (night) prayers. They stood in two rows. While praying in the second raqa-at (praying part) after their sitting position, they stood up following the Imam, there were gunshots' sound from the door shooting at those who prayed from the back. When the gunshots fell silent momentarily, the voices of someone wounded were heard saying "Allah-u-Akbar" (God is great.). Then the perpetrators shot again. Eyewitnesses saw 6-7 perpetrators. All of them were armed and concealed their heads and faces with masks. After this they left by the rubber plantation behind the mosque. Ten people including the Imam were killed on the spot. All but one were local villagers. A youth who sat near the mosque told the Senate subcommittee that: "At the time of shooting, a few of us were sitting in a sala (pavilion) some 15 meters from the mosque. We crawled towards the mosque to see what had happened. We saw the perpetrators walking up the stairs into the mosque and shot at everyone to make sure that they are all dead. One guy was crawling to escape from the left door of the mosque, but he was shot dead by the door. The bullet mark there at the door is still visible." The authority claimed that they found no evidence that anyone was intentionally selected for the kill. Most of the more than 100 shells found were from 3 M16s, 1 AK47 and 2 shotguns.

It is important to understand that this mosque is a village mosque. This village, which the Thai authority considers a "red zone" (plagued with violence from insurgency) and that many villagers are sympathizers of the insurgents, is a Malay Muslim community with a population of some 400. There is no school here and the young have to go to another district (Cho-Airong) for their education. Most villagers are rubber growers. The village nearby is Pa-pai village that is

³ Data collected from press reports by the Nonviolence Witness Group, 2008.



largely Thai Buddhist with roughly the same size of population. In the past, these two villages had cordial relationship that has since turned sour during the last 3 or 4 years. Now most Buddhists in the Pa-pai village would not go anywhere without their guns.⁴

Before the shooting, villagers noticed unusual activities among Buddhists in the area who came to hunt boars in nearby forests, especially in the morning. On June 8, 2009 at 3.30 a.m., a 36 year-old Thai Buddhist in Ai-pasae village who worked at the Queen's demonstration farm was shot dead by an M16 while going to milk his rubber. After the shooting, the perpetrators left a bomb near his body to be detonated when other Thai officials came to the crime scene. But this time the bomb was successfully defused.

I would argue that this incident is most important for understanding violence against sacred spaces in southern Thailand at present. For those whose deaths come while praying to Allah inside the Lord's house at Al Furqan mosque in June 2009, they died with their empty hands praying to the Almighty. It is said that when a Muslim prostrates before God in prayer, h/she is at his/her most vulnerable position. Killing those who prayed while they were praying is almost like an act of vengeful punishment chosen to carry out to desecrate a sacred place at the time when those who were to be punished were most vulnerable. In the eyes of the killers who killed inside the two mosques, the sacred vanished. Though the use of violence by the perpetrators was meant to be a sacrilege of the mosques, in the eyes of many Muslims, once a place is the house of God, it will always remain so. For those who were killed while praying, their blood would instead cleanse the holy space and heightened its sacred meanings in many believers' imagination. They could be seen as martyrs when their deaths occur before the eyes of God, while praying to Him, and right there in His House.

This is perhaps why after the violence at the mosque, people from other villages wanted to come for a Janaza prayers (for the deceased) but they were blocked from coming by the Thai authority for fear that those who came would stage a protest. Most villagers interviewed by the Senate subcommittee believed that the Thai authority knows well who the shooters are, but they do not think that these people will be brought to justice. All relatives of those who were killed did not want to wash the bodies since they died while performing salat (Muslim prayer) and can be

⁴ See the changing pattern of relationship between Muslims and Buddhists in southern Thailand since the reemergence of violence in 2004 in Rattiya 2009.



rightfully considered shahid- those who died in the course of serving God. But the Thai authority pressured religious leaders to wash these bodies. Villagers put the photos of those killed outside the mosque for others who came to pay respect to see. Again the Thai authority was not happy and told them to take down these photos. All Muslim villagers believe that the shooters were armed militia outside the control of the authority who were angry and wanted to avenge the villagers. Contrary to some officials' opinion that this violence was carried out by Muslim insurgents to incite hatred between the Buddhists and the Muslims, none of the villagers believe that any Muslim insurgent would have killed Muslims inside a mosque while praying.

It is not difficult to imagine how local Malay Muslims would feel towards both the Thai state and their fate in it. The Muslim world reacted with grave concern. The OIC, for example, issued a statement indicating that this incident was most serious and calling the Thai government to investigate the incident and hold those responsible accountable (*Matichon*, June 12, 2009 -In Thai). Muhammad Asmi Abdul Hamid, secretary general of SHURA (Sekretariat Himpunan Ulama Rantau Asia) told the press that SHURA was writing the Thai prime minister urging him to establish an independent investigation into this incident. The statement was also signed by representatives of more than 1,000 non-government organizations.⁵

Four days later after the killing at Al-Furqan mosque, as predicted by many including myself, a Buddhist monk was shot and killed in Yala, another seriously wounded in what might be seen as a vengeful response contributing to the escalation of deadly conflict (*Bangkok Post*, June 13, 2009). Then on June 15, a man's body was found in Tarnto, Yala. The head of the 53 year-old Buddhist Mr. Kimsiang Sae Tung was cut off, his body stabbed several times and then burned. Next to the headless body, a piece of paper was found with the following words written in Thai: "This vengeance is for the innocents the authority killed inside the mosque" (*Matichon On Line*, June 15, 2009 -In Thai).

To understand how southern conflict in Thailand has turned to become this deadly, it is important to return to the beginning – with a basic understanding that southern Thailand conflict is not a recent phenomenon but began a century ago. Most analysts would consider January 4,

⁵ See http://www.isranews.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=4709&Itemid=47. See also, Askew, "Insurgency and the Market for Violence in Southern Thailand", p.1128.



2004 as the date that southern violence re-exploded when armed men launched a surprise attack on a military armory in Cho Airong district of the province of Narathiwat killing 4 soldiers and taken with them 413 firearms – many of these are still unaccounted for at present (*Bangkok Post*, January 6, 2011-editorial). But I would say that January 22, 2004 marked a new beginning in Thailand's southern violence.

Killing monks in the streets

On that day in Narathiwat-southern Thailand, two men on a motorcycle used a long knife to slit the throat of a 64 year-old Buddhist monk to death. The monk just returned from his early morning round of alms-begging. Then on January 24 in another southern Thailand province-Yala, three more monks were attacked, two were dead. A young novice aged only 13 died in a hospital after being attacked in the head by a youth wielding a machete on a motorcycle while another 65-year-old monk was killed in the same manner. A third machete attack put another 25 year-old monk in a hospital with serious injuries.

These unprecedented incidents marked a new beginning of violence because the lexicon of killings as events in southern Thailand has changed when Buddhist monks became targets compared to two decades ago when Thai Buddhist passengers –lay people - were separated from the Muslims and then shot in a bus, or in 2003, when the main targets of killings were policemen, both Muslims and non-Muslims. It should also be noted that in January 2004, the youngest monk who died was 13 and the oldest was 65, and that they were killed while returning from or going through their daily ritual, namely alms-begging in the mornings. Since weapons used by the youths on motorcycles to kill these monks were either knives or machetes, it is not difficult to see that in the eyes of the killers such an attack signifies that neither the religious robes nor the ages, nor the sacred duties the monks were performing could offer cultural protection for the victims, as it might have thought to be (Chaiwat 2004).

Since then there have been numerous incidents of violence against Buddhist monks in southern Thailand. For example, according to data on southern violence against monks and Buddhist temples collected by the Thai Sangha (Order of Thai Buddhist monks), it was found that in 2004, from explosions during alms-begging time, attacks, and arson at a Buddhist temple, 3 monks were killed and one more wounded. In 2005, there were 7 explosions during alms-begging ritual, 1 attack and 1 case of arson, killing 2 monks and wounded 6 others. From April to



November 2006, in Narathiwat alone there were 4 shootings at the temples and two more explosions wounded 6 monks. (*Krungthep Turakij*, June 12, 2009 –in Thai) The latest case of violence against Buddhist monks in southern Thailand, and perhaps a most important this year, took place on a local road in Yala on May 16, 2011. Two monks, aged 47 and 40, were killed and two of their six security escorts seriously wounded in a bomb attack while they were making their daily rounds of alms begging. These two monks, were the last ones at Suan Kaew temple (*Bangkok Post*, May 17, 2011).

Apart from the use of explosive devices with increasing deadly effectiveness by the perpetrators, a trend that the most recent Strategic Nonviolence Commission's report has warned (2011), this latest case needs to be addressed for two significant reasons. First, it could be seen that due to the violence during the past seven years, the number of Buddhists – a minority in the deep south – as well as Buddhist monks have dwindled. These two monks killed were the last of this particular temple and it will be empty, at least for a while. From a symbolic angle, a Buddhist temple in southern Thailand means more than a religious space, but a representation of Thai sovereignty. For this reason, the Thai military who are responsible for southern security would not permit the temple to be without monks. Based on extensive fieldwork in the area, Michael Jerryson has argued that by militarizing Buddhist temples and by deploying soldiers in the guise of Buddhist monks – some are said to continue to bear arms and perform security functions to protect both their fellow monks and the temples they resided, the Thai state (and/or the military) has inserted the religion of Buddhism into the ongoing violence in southern Thailand (Jerryson 2009: 33-47). Second, the timing of the attack-both the hour of attack and the date, are crucial. The hour is 6 in the morning, the time when Buddhist monks go out to perform their functions of alms begging – allowing lay Buddhists to provide sustenance to sons of Sakya in a most common act of merit making. The date is one day prior to the most important date in Buddhist calendar – the Visakha Puja day – the day when Gautama Buddha was said to be born, attained enlightenment when he was 35, and left the world when he was 80. The religious connotation of this violence is crystal clear. The repercussion could be expected if past trends could be seen as an indicator. The question, however, is whether the attacks against sacred spaces and religious personnel that have transpired in southern Thailand are specific to this particular context of deadly conflict or representative of a deadly global trend of ethno-religious conflict at present?



Studying deadly conflict in southern Thailand made me curious about violence against sacred spaces and religious personnel that has transpired elsewhere in the world, especially in Southeast Asia. Based on the data collected in 2008 by the Center for Global Nonkilling and Peace Information Center, from January to December 2008, there have been 111 attacks against religious places and personnel, or using violence inside the sacred compounds around the world. Half of these, or 52 incidents, are Muslim-related. It should be noted that there were 9 such violent incidents in Southeast Asia alone. Mosques were targeted in southern Thailand, Indonesia and the Philippines; Christian churches and a religious school were attacked in Vietnam and Indonesia; and there was an explosion in a Buddhist temple in Cambodia. These violent incidents in Southeast Asia resulted in 24 deaths and 39 wounded.⁶ But this is based on only one-year data collection. What has happened in terms of violence against sacred spaces and religious personnel in the last two years?

Violence against sacred spaces and religious personnel: a global trend 2009-2010⁷

In 2009, there were 6 incidents of violence against sacred spaces and religious personnel claiming 11 lives and wounded more than 121 in Southeast Asia. Three of these-all of them deadly- were in Southern Thailand: two monks were attacked- one was killed and the other wounded, a Buddhist temple was fired at wounding 8 people inside, and the Al-Furqan mosque in Pattani was attacked killing 10 people and 12 others wounded while praying, the case that was discussed in detailed above. Early in the year, there was an arson at a Protestant church in Malaysia but there was no casualty report; and then vandalism at a Jewish synagogue in Surabaya, East Java also with no casualty. Then in July 2009, the Church of Tam Toa , the Diocese of Vinh – about 334 km south of Hanoi, was attacked by the police and militia. It was reported that more than a hundred including Catholic priests and other church members were wounded.

⁶ Data collected by Janjira Sombutpoonsiri, Peace Information Center (PIC) and Center for Global Nonkilling (CGNK), September 2009.

⁷ Data for this discussion are collected by Janjira Sombatpoonsiri, Peace Information Center and Center for Global Nonkilling, April 2011. See Appendices A (2009) and B (2010) in Chaiwat and Urbain 2013, pp. 33-51.



In 2010, there were 5 incidents claiming one life –an Islamic teacher was shot at a Pattani mosque on October 22, and 8 wounded. Three of these violent cases took place in Indonesia and all were against Protestant churches, in West Java (the Batak Christian Filadelfia Church during Sunday congregation), in the outskirt of Jakarta and in Central Java. In Malaysia, from January 5 to 10, twelve Christian churches in Kuala Lumpur, Sarawak and Perak were vandalized. In the island of Jolo, Philippines, a Catholic church was bombed. What occurred in 2009-2010 Southeast Asia took place in the context of a global trend of violence against sacred spaces and religious personnel that needs to be appraised.

Based on the data collected during 2009 and 2010, it was found that there have been 104 incidents related to sacred spaces and religious personnel around the world, 49 took place in 2009 and it rose to 55 incidents in 2010. In 2010, the number of people killed in relation to sacred spaces increased 19.8% and those wounded increased 29.1%. These incidents combined have killed 1,730 people and wounded 3,671. Most of these incidents took place in Iraq and Pakistan which could be accounted for 77.2% of casualty in 2009 and 71.2% in 2010. If one considers the fact that Iraq is in a state of war and that Pakistan is not, it is important to point out that the number of people killed and wounded in Pakistan is 33.8% more than the number of casualties in Iraq in relation to sacred spaces and personnel. In addition, the year 2010 saw a dramatic increase of 147% in number of casualties in Pakistan resulted from violence against sacred spaces and personnel compared to 2009. (See Table 1)

Table 1: Violence against sacred spaces and religious personnel, 2009-2010

Year	No of incidents	People killed	People wounded	Total casualties	Iraq casualties	Pakistan casualties	P+I casualties
2009	49	693	1300	1993	889	653	1542
2010	55	1037 (+19.8%)	2371 (+29.1%)	3408 (+26%)	808 (-9%)	1619 (+147.9%)	2427 (+57.3%)
2009+ 2010	104	1730	3671	5401	1697 (31% of total C)	2272 (42 % of total C)	3969 (73 % of total C)



Put another way, violence against sacred spaces and religious personnel in Iraq and Pakistan account for more than 70% of all such incidents during the past two years. More importantly, perhaps, is the fact that victims of most of these were Muslims and they took place at Islamic places of worship of all persuasions – Sunni mosques, Shiite processions, and Sufi shrines, among others. In fact, in 2009 and 2010 in these two countries there were only 5 incidents against non-Islamic sacred spaces and religious peoples claiming 221 victims or 4% of all casualties who are non-Muslims. Three of these were in Iraq: the bombing of St. Theresa Convent of Dominican Nuns in Mosul in late 2009 -there was no report on casualty, and Our Lady of Salvation Syriac Catholic Church in Baghdad was attacked twice in 2010, killing 116 and wounded at least 78 believers. Two other incidents occurred in Pakistan in 2009. Blamed for burning the *Qur'an*, Christian residents of Gojra city in Punjab were attacked, 7 were killed and 20 wounded, some were burned alive and their properties destroyed. Then the village Christian church in Jethki, Sialkot district, Punjab was attacked but casualty report was not available.

Table 2 below shows the number of violence against non-Islamic sacred spaces and religious personnel as well as casualty figures that result from these incidents during 2009 and 2010.

Table 2: Violence against non-Islamic sacred spaces and non-Muslim religious personnel, 2009-2010

Year	No. of incidents	No. of incidents against sacred spaces	No. of incidents against religious per.	Casualties
2009	22	17	5	197
2010	18	13	5	457
2009+2010	40 (38% of all incidents)	30 (28.8% of all incidents)	10 (9.6% of all incidents)	654 (12.1% of all casualties)

Here I would like to differentiate violence against non-Islamic sacred spaces and non-Muslim religious personnel or those in congregation/procession into three groups: Christianity



which include Catholic, Protestant and Coptic; Judaism; and others which include Hinduism, Buddhism and Sikhism.

Violence against churches in Christianity and clergy: In 2009, there have been 9 attacks against Christian, Catholic and Coptic sacred spaces killing 15 and wounded hundreds. Catholic churches were attacked in Vietnam, India, Iraq and Nepal, while Protestant churches became targets of arson, raid, burning and shooting in Malaysia, India, Nigeria and China. In Egypt, a Christian Coptic residents' property were burned in late November. In 2010, there were 16 incidents of attacks against churches killing 220 while injuring 184 Christians of all denominations. The Lady of Salvation Catholic Church in Baghdad was sites of attack twice killing 116 Christians and wounded at least 78. The Nigerian city of Jos saw attacks against Catholic churches thrice, killing 82 people and wounded at least 77. Protestant churches were attacked in Malaysia, Indonesia –thrice, and Palestine. Copts were targets of violence in Egypt, once close to a church, at a Copt center and then on June 30 in the ancient town of Nag Hamadi inside a church after midnight mass.

It is interesting to note three cases: a Catholic bishop was stabbed to death in Turkey; then on Christmas eve there were two violence against Catholic churches in Jos, Nigeria; and in the island of Jolo, the Philippines. The Turkish killing of the Catholic bishop was singular since there was no other report on such violence in Turkey during the time the data were collected. The attacks against Catholic churches in Jos and Jolo, which took place on Christmas Eve, reflect the fact that not only sacred spaces have become targets of violence but also sacred time was chosen, perhaps to maximize the damage from the perpetrators' perspective and to carry the violence effect against the sacred beyond the confine of a specific context.

Violence against synagogues and rabbis: There were 5 incidents of violence against Jewish synagogues in the form of vandalism and firebombs with no casualty reported in 2009 and none occurred in 2010. The Jewish religious places were attacked twice in Paris, once in January and another in November; once each in East Java, Indonesia; Caracas, Venezuela and Riverdale, New York, US.

Violence against temples and monks/priests: In 2009, the Pashupatinath temple in Kathmandu, Nepal was a site of violence three times in January, May and September wounded 14 people. In southern Thailand, two Buddhist monks were shot at while on their alms-begging



ritual killing one and wounded another on June 12. Ten days later, a Buddhist temple was attacked by gunfire wounded 8. But the strangest incident took place at a Sikh temple with stabbing and shooting which left 1 person killed and 17 others wounded. This was the case of Ravidas Gurudwara in Vienna, Austria on May 24-25, 2009. It could be seen as a “transnational intra-religious conflict” spilling across borders – from Punjab to Vienna and yet took place at a Sikh temple. In 2010, there were only three incidents of violent attacks against Hindus. Two of these took place in India during the Hanuman Jayanti procession at Bholakpur and Kavadiguda killing 1 while 80 others were wounded, then another occurred during the procession site in Varanasi, killing 1 and injuring 20 others. The third incident appeared in Bangladesh against Hindu devotees during the Durga Puja marquees killing 1 and wounded 20 others.

Looking at these 2009-2010 data, the following points could be made.

1. Violence against sacred spaces could take place anywhere not only in the context of violent ethno-religious conflicts-as in Egypt, Nigeria, southern Philippines or southern Thailand, but also in Europe, North as well as South America. For example, there were two attacks against Jewish synagogues in Paris, France in 2009. In the US, there were an attack on a synagogue in Riverdale, New York and vandalism against a rabbi’s house in Berkeley; as well as firebombing at an Islamic center in St.John, Florida; and arson against the future site of Islamic center in Nashville, among others. In Caracas, Venezuela, a synagogue was seized and vandalized on January 31, 2009.
2. In tight state-controlled societies such as China and Vietnam, churches could be attacked by government forces if they try to venture beyond the confined space provided by these states as the 2009 attacks against the Golden Lamp Church in Linfen, China, and perhaps the Church of Tam Toa in Vinh, Vietnam.
3. In Nepal, as the country emerges from long years of deadly conflict between the Maoists and the royal governments with the victory for the former, it seems that sacred spaces of all religions could become targets of violence. Indian priests at Pashupatinath temple were attacked by protesters on May 9, 2009. It was reported that the protesters shouted: “We don’t want foreign culture.” Then on May 23, 2009, the outlawed militant group – United Liberation Front of Asom attacked two mosques and a church killing 2 Muslims



and 3 Christian women. It seems that sometimes the attackers were nondiscriminatory in their use of violence against the “foreign others”.

4. Though most of the casualties happened in Iraq and Pakistan discussed above, the highest number of death toll in a single incident took place on July 27-29, 2009 in the city area of Maidugiri, Nigeria when more than a hundred members of an Islamic sect of Al-Sunnah Wal Jamaa were attacked by Nigerian police and the army.
5. Perhaps what one could see from incidents such as those that transpired in Nepal and Nigeria are results of earlier violence against sacred spaces/religious people. If such is the case, then the question at this point is: how can the linkage between violence against sacred spaces/religious personnel and its accursed effects- turning dangerous conflicts deadlier, be identified? To try to move along this course of analysis, there are some “strong” cases where such connection could be meaningfully discerned.

Selected “strong” cases⁸

1) *Pakistan, Northwest Frontier provinces, Peshawar, and Lahore*

From 2001 until 2010, 54 mosques have been targets of attacks by militant groups killing 773 people and wounded 1719. In July 2010, local papers reported the emergence of a new militant group called “the Ghazi Force”. It is said that this group is made up of “vengeful relatives of those killed in the Lal Masjid attack in July 2007 when government troops attacked the mosque killing from 173 (government source) to 1,000 people (local sources). The local papers continue: “It is a measure of the deep sectarian divisions within Pakistan's largely Muslim population that targeting of mosques has emerged as a regular practice in an attempt to terrorize the large numbers that gather in them.”⁹

2) *India, explosion in Varanasi on the bank of the Holy Ganges*

On December 7, 2010, there was an explosion at 6:35 p.m. after thousands of worshippers and tourists had commenced evening prayers at the holy Ganges River in Varanasi, northern

⁸ Data partially collected by Janjira Sombutpoonsiri, *Peace Information Center and Center for Global Nonkilling*, April 2011.

⁹ [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-07-03/pakistan/28289366_1_mosque-attacks-soap-sunni]



India. Varanasi is one of the holiest places in Hinduism, drawing huge crowds of devotees and tourists all year. Hindus often cremate their dead in pyres along the holy river and gather in the concrete bathing platforms, known as ghats, to dunk themselves for a ritual dip in the holy waters of the Ganges. One person was killed while 20 others were injured, perhaps in a stampede when people panicked after the blast. The Indian Mujahideen (IM) claimed responsibility for the blast in e-mails sent to the media and said it "attributed" the attack to the demolition of Babri Masjid in 1992.

3) *Northern Nigeria, the city of Jos*

On 12 January, 2010, Muslim youths claimed to have gathered to renovate a house next to St Michael's Catholic Church, owned by a Muslim man, who had allegedly murdered three Christians during the earlier violence in Jos North in November 2008. However, instead of renovating the house, the youths are reported to have launched an unprovoked assault on a female passer-by before attacking St. Michael's Church, killing and injuring several members. They also set fire to a score of local houses and businesses and churches, including a Christ Apostolic Church and an ECWA Church (Evangelical Church of West Africa) in Dutse Uku and another ECWA Church in Rikkos. Angered by the violence, Christian youths gathered to launch a counter attack, and the violence soon spread to other areas of Jos North. "The police have been arresting our leaders , that is why we decided to retaliate," said the man, who gave his name only as Abdullah. Then in March, 2010 Muslim herdsmen from the Fulani and Hausa ethnic groups launched attacks against five Christian Berom Vilages near Jos, killing more than 500 people.

On July 13, 2010, Taraba State Police Commissioner Aliyu Musa says the killings started Tuesday in the community of Bukari after Christian youths became angry about the location of a mosque. He told the Associated Press Wednesday that youths burned down the mosque, which launched a counterattack by Muslims. Four days later on July 17, 2010, seven houses and a church were burned in Mazzah village, near the city of Jos, the scene of previous acts of sectarian violence. Seven people were killed instantly with machetes while three others were seriously injured. One of them died on the way to the hospital. During Christmas on December 24-5, 2010, a series of bombs were detonated in villages near the central city of Jos. Danjuma Akawu, secretary of Victory Baptist Church said about 30 men attacked his church on Christmas Eve, killing five people, including the pastor, two choir members rehearsing for a late-night carol



service and two passersby who were attacked by the mob. He said the attackers came in three cars and dragged the pastor out of his house within the church premises before shooting him to death. They drove off after setting the church and the pastor's house ablaze. Local rights groups claimed that some 1,500 people have died in inter-communal violence in the Jos region in 2010.

Though important in underscoring the connection between violence against sacred spaces and the deadlier conflict it engenders, these “strong” cases can be quite problematic without understanding the local dynamics which constitute their contexts. Take the Nigerian case as an example. It is important to note that Jos, the state capital, is a town with particular local conditions on people’s livelihood as well as their political affiliations that are conducive to religious violence. The town is divided demographically between the Christians who are farmers and generally back the People’s Democratic Party -in power at the time of violence, while the Muslims who generally speak Hausa or Fulani are often nomadic people who live from rearing animals or petty trade. In Plateau State, they are seen as supporters of the opposition All Nigeria People's Party. Since some 80% of Nigeria's GDP flows through the state and local government system, politicians would do anything to get elected or remain in power, including inciting ethnic and religious hatred. It is also important to note that the situation is exacerbated by Nigeria's system of classifying its citizens as "indigenes" and "settlers". This system is nationwide but in Plateau State it perpetuates the local divisions. The Hausa-speaking Muslims are classified as "settlers" though they have lived there for generations and have no knowledge of their "home" region. "Settlers" are banned from taking some positions in state government and the state does not pay for their education. Therefore it is not unexpected to learn that they often feel discriminated against. Consequently, some may feel that the only way they can change the situation is to use violence. The Christian groups in power, on the other hand, may stop at nothing to retain the advantages they enjoy.¹⁰

In addition to taking the local dynamics of violent incidents against sacred spaces and religious personnel into account, it is also important to try to understand the theoretical dynamics of how this type of violence exists and in what ways would it have cursed conflict into becoming intractable and deadlier if a global effort to prevent such violence is going to be initiated?

¹⁰ (news.bbc.co.uk/2/hi/8555215.stm, March 8, 2010, accessed May 25, 2011)



Understanding violence against sacred spaces

In the early twentieth century, Ellen Semple wrote *Influences of Geographic Environment of the Basis of Ratzel's System of Anthropo-Geography* (1911) to argue that geography was the study of how environment controls human behavior. Particular environmental conditions lead to particular human behavior. Particular geographies lead to particular kinds of logic or ways of being in the world (Sawatsky 2007: 75). Almost a century later, the late Edward Said has argued along the same line that, “(N)one of us is outside or beyond geography, none of us is completely free from the struggle over geography. That struggle is complex and interesting because it is not only about soldiers and cannons but also about ideas, about forms, about images and imaginings”. (Said 1993: 6)

An example of how a particular geography affects a way of being in the world is candidly captured in a contemporary novel about violence in southern Thailand written by an acclaimed author- Wasith Dejkunjorn, a retired police general with close ties to the palace. Here readers encounter a rendition of a Thai government official's feeling through the novel's hero- “Taron”- a feeling so “truthful” under the shadow of violence and present state structure that it could perhaps only be found in a novel.¹¹

“Reaching Songkhla, Pattani, Yala, Narathiwat and Satun, Taron feels as though he sets his feet in a foreign country. Apart from Thai language with annoying accent spoken around him, Malay language used is definitely alien to him. Not only does sound of the South bother his ears, its sight also disturbs his eyes. What is seen everywhere is the Islamic mosques that impede and compete with Buddhist temples, at times the former dominates the latter.” (Wasith 2008: 64 –my translation)

Reading these lines, I wonder how the sights of mosques –Muslims' sacred space, could inform a person's perception such that the novel's hero could be transported to a geography painted with competing imaginaries between the crescent and the lotus? (Surin 1988) Socialization, social reproduction, historical imposition, cultural domination, or similar concepts could be invoked to account for how a person's perception is shaped. But here I would argue that

¹¹ I have elsewhere argued that one of the effects of violence is to render normal conversation and speech about it meaningless, if not to relegate it to the domain of silence. Facing extreme violence, “truth” about it needs to be managed and novels can sometimes become a better home for “truth telling” (Chaiwat 2008).



perhaps part of the mystery lie in the notion of “the sacred” itself and the ways in which “the sacred” connect with and transform space.

On the first pages of the celebrated *The Sacred and the Profane*, Mircea Eliade invokes Rudolf Otto’s *Das Heilige* or *The Sacred*, first published in 1917 to point out that the sacred embodies a frightening and irrational experience, and that it is the feeling of terror before the sacred that emanates an overwhelming superiority of power and religious fear before the fascinating mystery. These experiences are characterized as “numinous” (godlike) and the numinous presents itself as something “wholly other” (*ganz andere*) (Eliade 1959: 9).¹²

Building on Eliade’s formulation, Peter Berger concludes that, “One of the essential qualities of the sacred, as encountered in ‘religious experience,’ is otherness, its manifestation as something *totaliter aliter* as compared to ordinary, profane human life. It is precisely this otherness that lies at the heart of religious awe, of numinous dread, of the adoration of what totally transcends all dimensions of the merely human.” (Berger 1969: 87) But if the sacred is the “wholly other”, how does it manifest itself?

To answer this question, Eliade coins a term “hierophany” to characterize “the act of manifestation of the sacred” especially in some ordinary objects (Eliade 1959: 11). In so being, any object becomes something else, “yet it continues to remain itself”. Hence a sacred tree or a sacred stone is not adored as simply a stone or a tree, but “they are worshipped precisely because they are hierophanies, because they show something that is no longer stone or tree but the sacred, the *ganz andere*.” (Eliade 1959:12) Put another way, the sacred is meant here a quality of mysterious and awesome power other than that of a human being and yet related to him/her, and that it could reside in certain objects as well as in space or time as in sacred “localities” or seasons (Berger 1969: 25).

There are at least two problems with Berger’s formulation, and also to some extent Eliade’s. First, the difference between “space” and “place” needs to be taken into consideration.

¹² Some might argue that Eliade is actually challenging the accepted view of the sacred given by Otto’s characterization of the *ganz andere* and not affirming it. But the point here is that, through Otto’s idea, the accepted notion of the “sacred” or the “holy” as good or even “perfect” advanced by Kant was called into question (Otto 1958: 5). As a result, a critical treatment of the sacred, as in Eliade’s work, becomes possible.



There are those who consider *place* as experienced by human beings and therefore different from *space* as something more abstract and thus discourages experiential explorations. For some anthropologists, space comes first but among the natives, place is more important. It could be argued that one of the reasons for this difference is because conventional anthropology relies on Kantian epistemology which considers space and time as basic categories of thinking. Space, for Kant, is a necessary representation a priori as well as the condition of the possibility of phenomena. But if viewed in the light of conventional phenomenology, the lived experience is taken as the starting point of analysis and therefore the recognition of the abstract space comes after the perception of the more concrete place. The sense of space is closely connected with vision while the sense of place may rely on olfaction, acoustic, tactile experiences and tastes (Hung, Stables and Bonnet 2008). Though some might believe that space has an air of neutrality and indifference, space is a largely discursive phenomenon since it is “constituted by the way locations (read-places) are imagined or given meaning” (Shapiro 1992: 5) In this sense, the visual of a religious place is capable of transforming itself into a sight of the sacred space endowed with multitude of feelings and meanings, which in turn, could connect a person with other believers in an imagined community of faith with the possibility that collective actions, violent or otherwise, could be generated accordingly.

Second, this sense of awe or adoration of the “wholly other endowed in a special space” belongs to whom? In the example of the Thai novel cited above, when the Buddhist hero sees Muslim sacred space dominating the geography he has long been taught to represent and defend its symbolic sovereign, it was not “a sense of awe” that was evoked in him, but rage -if not total disgust. This feeling is perhaps not unlike what some Swiss felt at the sight of prohibitive minarets in Switzerland where, following a referendum, they are not allowed to be built by the Swiss constitution.¹³ Campaigners for the banning of the minarets in Switzerland see them, and certainly the mosques that generally come with them, as space of total otherness which contained

¹³ On November 29, 2009, Switzerland became the first European country to vote to curb religious practices of Muslims in a referendum banning the construction of minarets on mosques. The ban was backed by a solid majority of 57.5%. (www.guardian.co.uk, November 29, 2009) As a result, in the present Swiss constitution, Article 72 on Church and State, clause 3 states that: “The construction of minarets is prohibited.”



much that they despise. They claimed that minarets were not a religious but a political symbol, “and the thin end of a wedge that would bring sharia law to the country, with forced marriages, “honour” killings, female genital mutilation and oppression of women.” (www.guardian.co.uk)

It could be argued that in ethno-religious conflicts, there are often times two sets of sacredness informed by opposing senses of “total others” in contestation. From one side the mosque, for example, is a sacred space that belongs to a group of citizens of a nation-state, Switzerland or Thailand, and therefore deserves a place in the land of their country. From the other, it is the land of their forefathers that is sacred and the sight of the mosque, its mere existence or its extension, disturbs its sovereignty. Individuals caught in such a sphere of contestation could easily slip into “altered states”, a term coined by Barbara Ehrenrich in her *Blood Rites* (1997). In such a state, the thrill of being a part of something bigger transports people from ordinary responsibilities to a pursuit of “noble” causes with the possibilities of violence as evident in wars and ethnic conflicts, fought in the name of patriotism or defending sacred beliefs. Altered state could be construed as a crucial part of deadly conflicts. Although every war is catalyzed, instituted and sustained by political, military and religious leaders with vested interests, entering an altered state of some kind is perhaps “the most effective means of moral distancing in war. It allows us to be *truly other* (my italics) and to do things which are only possible in war.” (Slim 2008: 227)

The use of violence against sacred spaces that has occurred around the world as discussed above suggests that when they are attacked people who revere them react with moral outrage, and at times with violence, because it is the sanctity of the space that generates cultural power producing collective identity. One of the reasons why attacking these targets endowed with religious symbolic meanings can be extremely dangerous with the curse of making conflicts more deadly is because once sighted as the abstract space, a communal sense emerges. The site that hurts by violence is not the physical body, but the self – at times collective (Chaiwat forthcoming). This “self” reflects a sense of community with legitimacy for its existence within a specific boundary not unlike a country territory. As a result, when their sacred spaces come under violence or its threat, anger of those communities of faith can be expected as evident in southern Thailand as well as in some of the “strong” cases discussed above. This is the reason why



violence against sacred spaces could oftentimes engender deadlier conflicts that have become increasingly difficult to resolve.

But why have conflicts over sacred spaces been so very difficult to solve, especially when compared to other types of territorial conflict? In *War on Sacred Ground* (2009), Ron Hassner argues that the intractability of religious conflicts especially those involved with sacred spaces is due to the nature of “sacred ground” itself. When a space is sacred, it is indivisible and therefore renders conflict (next to) impossible to resolve between parties contesting the ownership or control of sacred space. Hassner also points out that there are four basic motivations which lead religious groups into conflicts with rivals at these sites. Conflicting parties wish to implement rules regarding access to sacred space, compete for rightful titles, provoke their rivals and target its population. A most important task for religious group is to enforce rules on access and conduct at sacred spaces (Hassner 2010: 147). This type of control over sacred space is not dissimilar to the secular quest for sovereignty over national territory.

To paraphrase Hassner, I would say that when a site becomes sacred for its believers, it is founded on the 4 political pillars: sovereignty, legitimacy, meaning and a sense of community. As a result, attacking the sacred spaces is seen as attempts to undermine the foundations upon which their opponents’ identity and faith rest (Hassner 2010: 147-148). It is important to note that among these pillars, while legitimacy can be contested and meanings are often times diverse, both sovereignty and communal sense have a strong tendency towards indivisibility. This is why, Hassner argues, attempts to divide sacred spaces among religious groups fail. The only exceptions are “folk” sites that occupy marginal role in the religious landscape.

But then why was there Muslim-Jewish conflict over tomb of Abraham in Hebron but not over tomb of Moses, or no Muslim-Christian conflict over tomb of John the Baptist, or Jewish-Christian conflict over Adam’s burial ground since these personalities are considered venerable among the three Abrahamic faiths? The answer lies in the fact that while both Jews and Muslims believe that Abraham’s tomb is in Hebron and therefore violence did explode there in the past, John the Baptist’s tomb is in Damascas in the Muslim’s mind, but for the Christians, his tomb is in Ephesus, Turkey. (Hassner 2010:153). Hassner suggests therefore that the key to resolving conflicts involving sacred sites lies not in managing tensions between rival groups but in separating them from one another (Hassner 2010: 147).



He concludes that “The more important a sacred site the more likely it will provide crucial functions, the more likely the friction with other groups and the greater the odds of large-scale violence”....“At important sacred sites, conflict is inevitable. Peaceful coexistence is only possible where it matters least.” (Hassner 2010: 149) If Hassner’s “pessimistic” conclusion were uncritically accepted, does it mean that there is no way out of the cul-de-sac arrived at through the use of violence against sacred spaces?

Conclusion: containing violence with the sacred?

There was no conflict between the Muslims and the Jews over the sacred space that is Moses’ tomb because Muslims believe that Musa’s tomb in the Judean desert while the Jews maintain that his tomb is somewhere near Mount Nebo, East of Jordan. Hassner’s proposal of separation of the sacred among religious groups sounds plausible if conflict is directly about the sacred spaces and between those who revere similar sacred sites. But much of the violence against sacred spaces as evident from the trend outlined above seems different from Hassner’s type of conflict. Causes of these conflicts are complex and oftentimes fueled by their own local dynamics which, in turn, give rise to petrified polarization that renders violence against the “wholly other” highly probable. But to suggest that conflicts involving sacred sites are inevitable and extremely difficult to deal with does not mean that they cannot be contained in such a way that further violence could be prevented.

Since I have argued that conflict would become deadly when sacred spaces and religious personnel turn out to be targets of violence, the problem here is how to prevent violence from contaminating the sacred with its curse? Separating the sacred as suggested by Hassner is irrelevant in violent cases such as the attacks on southern Thailand mosques or assaulting the rabbi in a New York subway station. Trying to locate the sacred beyond the reach of violence might be more logical. But can this be carried out?

Perhaps one could ponder a pearl of wisdom from the ancient story of Moses.

When Moses went to the far side of the desert and came to Horeb in the Sinai Mountain, he encountered the burning bush which he called “this strange sight” and he wanted to go across to look. God called him from the bush by name and he answered: “Here I am.” Then God said:



“Come no nearer, Take off your sandals, for the place where you are standing is holy ground.”
(*The Bible*, Leviticus: 5-6)

This story is sometimes told to teach how a human being should feel before the presence of God. In a way this is a story of how a human being could be connected to the Almighty with some codes of conduct specified –identification of the person (God called Moses by name.), appropriate proximity (“Come no nearer”) and right conduct – in the name of cleanliness? (“Take off your sandals”). Moses is called to the bush by the “strange sight” and then by God’s calling, yet he should not be too close; and he had to take his sandals off. Such discursive practice could be seen as the ordering of the relationship between a human being and the sacred.

It is interesting to note that according to Peter Berger, the other opposite of the sacred is not the profane but chaos. He writes:

“The sacred cosmos emerges out of chaos and continues to confront the latter as its terrible contrary. This opposition of cosmos and chaos is frequently expressed in a variety of cosmogonic myths. The sacred cosmos, which transcends and includes man in its ordering of reality, thus provides man’s ultimate shield against the terror of anomy. To be in a “right” relationship with the sacred cosmos is to be protected against the nightmare threats of chaos. To fall out of such a ‘right’ relationship is to be abandoned on the edge of the abyss of meaninglessness ” (Berger 1969: 26).

If it is indeed important for the world to find a way to contain violence, to prevent conflicts from sliding further into the abyss of violence, the other question is: how can it be done? Once upon a time, violence against the innocents, the sick, and the religious were not permitted in conducts of war between conflict parties of different faiths. Then with destructive weapons that respect no rules of conduct, the line separating barbarity from civility evaporates. After the great war of the last century, initiatives were taken to prevent the innocents from falling victims to wanton violence. Certain spaces were considered off-limit to violence – kindergartens, schools, hospitals, among others. But sacred spaces continue to be sites of violence.

Based on the above discussion, I would argue that there is a profound difference between existing off-limit spaces and the need to protect sacred spaces suggested here. For the former, the limit is necessary on ethical ground, namely the “innocents” need to be protected since they are no threats to conflicting parties. But for the latter, sacred spaces should be placed



outside the sphere of violence because of its potential to further deadly conflicts and render them intractable.

In the thirteenth century, Pope Gregory IX came up with a list of who should be protected in war: priests, monks, friars, and other religious; pilgrims; travelers; merchants; peasants cultivating the land; and those who are “naturally weak”, namely- women and children; and animals, goods, and land of the peasantry (Slim 2008: 12-13). At present, Article 8 of the Rome Statute which established the International Criminal Court states that deliberate attacks against undefended civilian buildings which are not military objectives are a war crime. Some ICC officials claim that this includes attacks against historical monuments as well as buildings dedicated to religion (Bangkok Post, July 4, 2012). But this is due to an interpretation. The global trend delineated in this paper suggests that violence against sacred spaces and religious personnel need to stop.

The call for such cessation was once heard through the initiatives of JUST headed by President Chandra Muzaffar. Maybe the initiative which began in 2002 was ahead of its time.¹⁴ Given the present global trend of violence against sacred spaces and religious personnel, perhaps the end of the first decade of the twenty-first century is the right time to re-imagine a world where ethno-religious conflicts could be contained by locating sacred spaces outside the curse of violence. A global effort to again propose a convention or a UN resolution to protect sacred spaces and religious personnel might be attempted.

To undertake this peace work at present is to imagine a collective effort, regional or global, to foster an atmosphere conducive to relocating the sacred space outside the curse of violence. But this will be possible only if those who care to work on this global project allow themselves to be re-encharmed with the beauty of the sacred that manifest themselves in different human cultures.

References

Bangkok Post, June 13, 2009

Bangkok Post, January 6, 2011-editorial

¹⁴ See the report of this initiative in Muzaffar 2012 in this issue of *Peace & Policy*.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

Bangkok Post, April 16, 2011

Bangkok Post, May 10, 2011

Bangkok Post, May 17, 2011

Bangkok Post, June 26, 2012

Bangkok Post, June 28, 2012

Bangkok Post, July 4, 2012

Krungthep Turakij, June 12, 2009 – in Thai.

Matichon, June 12, 2009 - in Thai.

Matichon On Line, June 15, 2009 – in Thai.

The Economist, May 14, 2011

The Guardian (on line), November 29, 2009

The Jakarta Post, April 21, 2011

The Jakarta Post, April 29, 2011

Askew, Mark (2010). "Insurgency and the Market for Violence in Southern Thailand: 'Neither War nor Peace'," *Asian Survey* Vol.50 No.6: 1107-1134.

Berger, Peter L.(1969). *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion* (New York: Anchor Books)

Chaiwat Satha-Anand (2004). "Facing the Demon Within: Fighting Violence in Southern Thailand with Peace Cultures," *Bangkok Post*, January 30.

Chaiwat Satha-Anand (2006). "Fostering "Authoritarian Democracy" with Violence: The Effect of Violent Solutions to Southern Violence in Thailand" in Vedi Hadiz (ed.) *Empire and Neo-Liberalism in Asia* (London and New York: Routledge): 169-187.

Chaiwat Satha-Anand (2008). *Violence and "Truth" Management: Half a Century of Pattani* (Bangkok: Thammasat University Press). (in Thai)

Chaiwat Satha-Anand and Urbain, Olivier(eds.) (2013). *Protecting the Sacred, Creating Peace in Asia-Pacific* (New Brunswick: Transaction).



- Chaiwat Satha-Anand (forthcoming). “ ‘Red’ Mosques: Mitigating violence against sacred space in Thailand and beyond,” A research paper originally prepared for the workshop on “Southeast Asian Muslim Responses to Globalization”, organized by JICA Research Institute, Tokyo, July 26-27, 2010.
- Ehrenreich, Barbara (1997). *Blood Rites: Origins and History of the Passions of War* (London: Virago Press).
- Eliade, Mircea (1959). *The Sacred & the Profane: The Nature of Religion* Willard R.Trask (trans.) (San Diego, New York, London: Harcourt Brace Javanovich).
- Hassner, Ron (2009). *War on Sacred Grounds* (Ithaca: Cornell University Press).
- Hassner, Ron E. (2010). “The Pessimist’s Guide to Religious Coexistence,” in Marshall J.Breger, Yitzhak Reiter, and Leonard Hammer (eds.) *Holy Places in the Israeli-Palestinian Conflict: Confrontation and co-existence* (London and New York: Routledge):145-157.
- Hung, Ruyu, Andrew Stables and Michael Bonnett (2008). Lost in Space? Located in Place: Geo-phenomenological Exploration and School A paper presented at the Philosophy of Education Society of Great Britain, Annual Conference Programme, March.
- Jerryson, Michael (2009). “Appropriating a space for violence: State Buddhism in southern Thailand”, *Journal of Southeast Asian Studies* Vol.40 No.1: 33-57
- McCargo, Duncan (2008). *Tearing Apart the Land* (Ithaca: Cornell University Press).
- Otto, Rudolf (1958). *The Idea of the Holy: An Inquiry into the non-rational factor in the idea of the divine and its relation to the rational* John W. Harvey (trans.) (New York: Oxford University Press).
- Rattiya Saleh (2009). “New” relations: Buddhists and Muslims in the three southernmost provinces. In *Imagined Land?: The State and Southern Violence in Thailand*, ed. Chaiwat Satha-Anand. (Tokyo: Research Institute for Languages and Cultures of Asia and Africa, Tokyo University of Foreign Studies): 145-164.
- Said, Edward (1993). *Culture and Imperialism* (London: Vintage).
- Sawatsky, Jarem (2007). “Rethinking Restorative Justice: When the Geographies of Crime and of Healing Justice Matter,” *Peace Research* Vol.39 No.1-2: 75-93.
- Shapiro, Michael J. (1992). *Reading the Postmodern Polity: Political Theory as Textual Practice* (Minneapolis and Oxford: University of Minnesota Press).



- Slim, Hugo (2008). *Killing Civilians: Method, Madness, and Morality in War* (New York: Columbia University Press).
- Srisompob Jitpiomsri (2010). “2010- Sixth Year of the Southern Fire: Dynamics of Insurgency and Formation of the New Imagined Violence 2010-03-10, www.deepsouthwatch.org accessed on April 13, 2010.
- Strategic Nonviolence Commission (2011). “Strategy for coping with violence in the southern border provinces, 2011-2004,” *The TRF Forum* Vol.2 no.6 (April-June), pp. 25-48. (In Thai)
- Surin Pitsuwan (1988). “The Lotus and the Crescent: Clashes of Religious Symbolism in Southern Thailand,” K.M.de Silva et al., (eds.) *Ethnic Conflict in Buddhist Societies: Sri Lanka, Thailand, Burma* (London: Pinter):187-201.
- Wasith Dejkunjorn (2008). *Boundary* (Bangkok: Matichon) (In Thai).



Preventing Prospective Trade Issues in ASEAN by Instigating International Cooperation on Competition Policies and Law^{*}

Nisit Intamano^{**}

Charles R. Irish^{***}

Abstract

The formulation of the ASEAN Economic Community (AEC) will transform its member states into countries with a free flow of goods, services, capital, and skilled labor. On one hand, the establishment of the AEC marks a new era of economic prosperity. On the other hand, the advent of the AEC accompanies with a variety of prospective trade issues, which could adversely affect economic integrity among all members, such as international price fixing cartel, illegitimate mergers which likely to create monopolistic condition in a certain market, and potentially abuse of market dominance, price fixing cartels.

Against this backdrop, transnational corporations potentially pose a serious threat to a free and fair competition following the removal of internal trade barriers through employing or abusing their position to squeeze competitors out of the market. Conversely, the same transnational corporations are likely to secretly collude with domestic entities to fix the price of products or limit production. Furthermore, due to political, cultural and legal perspectives regarding cross-border business transactions vary among member countries. Competition Policies and Law (CPL) can serve as a touchstone to help ASEAN's members comply with the agreement on a neutral and non-discriminatory basis. The efficient implementation of CPL ensures that the playing field is equal for all competitors in the market. Additionally, as States Owned Enterprises (SOEs) in each member country will eventually privatize within in a few years, competition law

^{*} This paper is partially integrated in chapter two of *Enhancing the Efficacy of Competition Law and Policies in Thailand*, (May, 2013), (Doctor of Juridical Science (SJD) dissertation, University of Wisconsin-Madison, (on file with Law Library, University of Wisconsin-Madison).

^{**} Doctor of Judicial Science (SJD) and Master of Legal Institution (MLI) (Dean Scholar), University of Wisconsin-Madison, USA; LL.M (Business Law) Chulalongkorn University; LL.B and B.A, Ramkhamhaeng University, Thai Barrister at Law.

^{***} Academic advisor of Nisit Intamano, Volkman-Bascom Professor of Law (emeritus) and Senior Director East Asian Legal Studies Center, University of Wisconsin-Madison, USA



also need to play an important role to ensure fair play between these former monopolies and foreign competitors.

As cross-border transactions by international business corporations frequently affect multiple jurisdictions, enhancing CPL will serve as the optimal institutional vehicle to deal with anti-competitive behavior in cross-border business transactions. This paper contains three topics as following: 1) why do we need competition law for ASEAN Economic Community? ; 2) Case studies on cross-border trade issues: lessons from Europe Union; 3) enhancing competition policies and law as prophylactic measure for ASEAN and Thailand

Keywords: ASEAN Economic Community/Competition Policies and Law/ Cross-Border

Trade Issues

Introduction

The establishment of the ASEAN Economic Community (AEC) in 2015 will not only generate a freer flow of trade, capital, goods, services, and skilled labor, but also induce a higher level of competition for this region to compete more effectively in the global economy.¹¹ According to the Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint (AEC Blueprint) signed by the ASEAN leaders in Singapore in November 2007, each member country will abide by its commitment to transform the AEC into a single market of equitable economic development and fully integrate the AEC with the global economy.²²

The formulation of the AEC will help its member states develop to countries with a free flow of international trade and investment. On one hand, the establishment of the AEC could

¹ The Association of Southeast Asian Nations, or ASEAN, was established on 8 August 1967 in Bangkok, Thailand with the signing of the ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) by the Founding Fathers of ASEAN, namely Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. Brunei Darussalam then joined on 7 January 1984, Vietnam on 28 July 1995, Lao PDR and Myanmar on 23 July 1997, and Cambodia on 30 April 1999.

² ccording to the AEC Blueprint, section B of Competitive Economic Region required all member states to fulfill the four actions as follows: 1) Endeavour to introduce the competition policy in all ASEAN Member Countries by 2015; 2) Establish a network of authorities or agencies responsible for competition policy to serve as a forum for discussing and coordinating competition policies; 3) Encourage capacity building programs/activities for ASEAN Member Countries in developing national competition policy; and 4) Develop a regional guideline on competition policy by 2010, based on country experiences and international best practices with the view to creating a fair competition environment.



mark a new era of economic prosperity. On the other hand, the AEC could become affiliated with a variety of prospective trade issues and adversely affect the equitable economic development principles, which could result in the international price fixing cartel, the illegitimate mergers that will most likely create a monopolistic condition in certain markets, and the potential abuse of market dominating, price fixing cartels.³³

Against this backdrop, transnational corporations potentially pose a serious threat to a free and fair competition following the removal of internal trade barriers through employing or abusing their position to squeeze competitors out of the market. Conversely, the same transnational corporations are likely to secretly collude with domestic entities to fix the price of products or limit production. Furthermore, due to political, cultural and legal perspectives regarding cross-border businesses, transactions vary among member countries. Competition Policies and Law (CPL) can serve as a touchstone to help ASEAN's members comply with the agreement on a neutral and non-discriminatory basis.⁴⁴ The efficient implementation of CPL ensures that the playing field is equal for all competitors in the market.⁵⁵

³ The ASEAN Regional Guidelines are derived from the experiences of the member states and internationally approved practices. The guidelines contain a number of important provisions including an independent structure of the regulatory body, specific elements of national competition law, an introduction to leniency procedures, and methods for private enforcement. Available at <http://www.asean.org/resources/item/asean-regional-guidelines-on-competition-policy-3> (last visit February 17, 2013)

⁴ Competition Policy and Law can be broadly defined as a governmental policy that promotes or maintains the level of competition in markets, and includes governmental measures that directly affect the behavior of enterprises and the structure of industry and markets. Competition policy basically covers two elements: The first involves putting in place a set of policies that promote competition in local and national markets, such as introducing an enhanced trade policy, eliminating restrictive trade practices, favoring market entry and exit, reducing unnecessary governmental interventions and putting greater reliance on market forces. The second, known as competition law, comprises legislation, judicial decisions and regulations specifically aimed at preventing anti-competitive business practices, abuse of market power and anti-competitive mergers. It generally focuses on the control of restrictive trade (business) practices (such as anti-competitive agreements and abuse of a dominant position) and anti-competitive merge.

⁵ According to the ASEAN Regional Guidelines, the term "competition policy" refers to public policies and general governmental directions aimed at introducing, increasing and/or maintaining competition. It does include, but it is not limited to, "competition law", which refers, more in particular, to legal acts (in the form of laws, regulation, guidelines, etc.), including the establishment and maintenance of a competition regulatory body, aimed at preventing anti-competitive business practices, abuse of market power and anti-competitive mergers. Hereinafter, the Regional Guidelines will use the general term "competition policy". The most commonly stated objective of competition policy is the promotion and the protection of the competitive process. Competition policy introduces a "level-playing field" for all market players that will help markets to be competitive. The



As cross-border transactions by international business corporations frequently affect multiple jurisdictions, enhancing CPL will serve as the optimal institutional vehicle to deal with anti-competitive behavior in cross-border business transactions. This paper contains three topics as following: 1) Why do we need competition law for ASEAN Economic Community? ; 2) Case studies on cross-border trade issues: lessons from the European Union; 3) enhancing ASEAN international cooperation competition policies and law as a prophylactic measure.

I. Why do we need competition law for ASEAN Economic Community?

ASEAN economic integration has gone through a greater economic collaboration after the Free Trade Agreement became virtually effective in 2010.⁶ This embarked on a new direction of deeper integration to stimulate international business transaction and facilitate the free flow of international trade and investment in the Southeast Asian Region. A process of trade liberalization will enhance a more favorable trade and investment climate by eliminating various trade barriers.⁷ Nevertheless, this might open the floodgate for international business corporations to take advantage by abusing their dominant market position or colluding with domestic entities to

introduction of a competition law will provide the market with a set of “rules of the game” that protects the competition process itself, rather than competitors in the market.

⁶ The ASEAN Free Trade Area (AFTA) has now been virtually established. ASEAN Member Countries have made significant progress in the lowering of intra-regional tariffs through the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for AFTA. More than 99 percent of the products in the CEPT Inclusion List (IL) of ASEAN-6, comprising Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand, have been brought down to the 0-5 percent tariff range. ASEAN's newer members, namely Cambodia, Laos, Myanmar and Vietnam, are not far behind in the implementation of their CEPT commitments with almost 80 percent of their products having been moved into their respective CEPT ILS. Of these items, about 66 percent already have tariffs within the 0-5 percent tariff band. Vietnam has until 2006 to bring down tariff of products in the Inclusion List to no more than 5 percent duties, Laos and Myanmar until 2008 and Cambodia until 2010.

⁷ Thank to the free trade agreement between China- ASEAN became effective in the beginning of 2010 and cross border business transactions have skyrocketed in merely a short period of time. This phenomenon certainly gives a good signal for greater economic integration in South East Asia Region in the near future. “In the first half of this year, the total value of China-ASEAN two-way trade reached \$136.5 billion, growing by nearly 55 percent compared with the same period last year. Exports to ASEAN countries reached 64.6 billion U.S. dollars, up by more 45 percent, and imports from ASEAN countries reaching nearly 72 billion U.S. dollars, up by 64 percent” China-ASEAN Free Trade Agreement leads to new business opportunities, the People's Daily Online, July 26, 2010 available at <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90861/7080749.html>



perform illegal business practices. In order to achieve the ultimate objectives of ASEAN economic integration, there are three significant factors that ought to be taken into account.

First, after removing the internal trade barriers at the domestic level imposed by governments, there is a high feasibility that the transnational corporations may pose a serious threat by employing or abusing their market positions to squeeze their competitors out of the market. Conversely, those transnational corporations might secretly collude with domestic entities to fix the price of products or limit productions which could culminate in earning an exceedingly unreasonable profit from consumers.⁸⁸ Notwithstanding regionalization by stipulations in the free trade agreement, it is still unclear how to resolve issues from anti-competitive conducts. Without clear international regulations and amicable collaborations, the anti-competitive business practices may adversely affect the international trade and investment among member countries.

Second, there is a high degree of diversity in the political, cultural and legal perspective of cross-border business transactions in each member country. Some form of business practices may be acceptable and officially permitted in one country; nevertheless, it may be illegitimate and unauthorized in another country. In this regard, the competition law and policy can serve as a touchstone to help the members of ASEAN countries comply with the free trade agreement under a neutral and non-discriminatory basis. Moreover, the efficient implementation of CPL ensures that the playing field is leveled for all business competitors in the market.⁹⁹ Many empirical studies point out that the principle of competition law and policy guarantees a free and fair competition in the market between the dominant business entities and small and medium enterprises (SMEs). More importantly, as a result of trade liberalization, some States Owned Enterprises (SOEs) in each member country will eventually become private within the next

⁸ See OECD, *Strengthening the Coherence between Trade and Competition Policies: Joint Report by the Trade Committee and the Committee on Competition Law and Policy*, OECD Documents, OECD/GD(96), See also, D. Thompson, UNCTAD: *Model Law on Restrictive Business Practices* 1980) 14 *Journal of World Trade* 444, see also Mark R. Joelson, *An International Antitrust Primer: A Guide to the Operation of United States, European Union and Other Key Competition Laws in the Global Economy*, third Edition, *International Competition Law Series Vol.22*, Kluwer Law International Publication, 2006

⁹ Dr. Surin Pitsuwan, the Secretary-General of ASEAN, mentioned that "Greater governmental efforts may need to be expended to strengthen the capacity of domestic firms to compete but this should be short-term and does not remove the incentive to innovate and cut costs," *ASEAN-China Free Trade Area: Not a Zero-Sum Game*, ASEAN Secretariat, 7 January 2010, available at <http://www.aseansec.org/24161.html>



decade.¹⁰¹⁰ Again, the CPL plays an important role in ensuring a fair play between these previous monopolistic entities and other competitors in a particular market.

Third, the violations of CPL in the cross-border transaction by international business corporations frequently have adversely affected multiple jurisdictions. The limitation of an unilateral approach is a major hurdle for implementing the competition law and policy. For this reason, the institution of a proper international cooperative framework of competition law in ASEAN will serve as the optimal institution vehicle to deal with anti-competitive conducts regarding cross-border business transaction.¹¹¹¹ Likewise, the successful of establishment of an international legal cooperation framework will serve as a stepping-stone toward further higher development in the economic integration for the South East Asian regime.

II. Prospective Trade Issues in ASEAN: lessons from the Europe Union

A. International hard-core cartel: Hoffmann-La Roche, vitamin cartel case

One of the most notorious business practices that has gradually been increasing like a shadow of liberalization of international trade is the international hard-core cartel.¹²¹² The international cartel was severely condemned and subject to harsh punishment. In the United

¹⁰ David E.M. Sappington and J. Gregory Sidak, *Competition Law for State-Owned Enterprises*, *Antitrust Law Journal* Vol. 71, No. 2, pp. 479-523, 2003, Moreover, many non OECD countries are also looking towards the OECD experience to guide their own reforms because they started to privatize their big state sector and avoid some problems during the transition. The OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises give concrete advice to countries on how to more effectively manage their responsibilities as company owners, thus helping to make state-owned enterprises more competitive, efficient and transparent. *Corporate Governance of State Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries (2005) Improving corporate governance in state-owned enterprises (SOEs) (2010)*

¹¹ Without the enforcement of international cooperation competition law, the extraterritorial jurisdiction does not effectively correct the problems of cross-border anti-competitive conducts. Historically, the experiences of exercising extraterritorial jurisdiction by the US have aroused resentment in many countries. Furthermore, the extraterritoriality triggered jurisdictional conflict and posed a serious threat to the target countries. i.e. *United States v. Aluminum Co. of America*, 148 F.2d 416 (2nd Cir 1945), *International Association of Machinists v. OPEC* 477 F Supp 533, 649 F.2d 1354, cert. denied, 454 US 1163 (1982), *Timberlane Lumber Co. v. Bank of America*. 549 F.2d 597, 609 (9th Cir 976), on remand, 547 F Supp 1453, cert denied, 472 US 1032 (1995)

¹² According to the definition of the Organization for Economic Co-operation and Development, a hard core cartel is "an anticompetitive agreement, anticompetitive concerted practice, or anticompetitive arrangement by competitors to fix prices, make rigged bids (collusive tenders), establish output restrictions or quotas, or share or divide markets by allocating customers, suppliers, territories or lines of commerce."



States, both individuals and business entities involved with international cartel carry a penalty of imprisonment and heavy fine.¹³¹³ Not only the United States imposed unilateral action on the international cartel, but international organizations also have taken further steps to cope with these illegal business practices. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) had called its members to condemn the international cartel by adopting the Recommendation of the Council Concerning Effective Action against Hard-Core Cartels in 1998. This recommendation signaled the global community to be aware of mounting problems of international cartel and to collaborate with other member states to promote the most effective enforcement of competition law against the international cartel.¹⁴¹⁴

Perhaps, the best ways to exemplify the detrimental ramifications to the free trade agreements by the international hard-core cartel is to examine a case from the past, which adversely affected the economic cooperation and citizens in the Europe region: the vitamin hard core cartel case. This case demonstrates the harmful effect of an international cartel that affected virtually every consumer as if those international business companies were stealing money without caution from the consumer's pocket.

In 1999 a Swiss pharmaceutical giant, F. Hoffmann-La Roche Ltd (Roche) was the worldwide market leader in vitamin production with a market share of 40 percent. Collaborating with a German firm, BASF, and four other firms in Europe, they had secretly agreed to orchestrate the production and fix the prices of vitamins-- vitamins A, B2, B5, C, E, and Beta Carotene. The vitamin products of the scheme ranged virtually from nutritional supplements, premixed vitamins in breakfast cereals, processed foods to animal feed. The conspiracy scheme lasted from January 1990 to February 1999 by annually meeting to set the price of vitamin products and to control the overall production by its cartel members upon quota.¹⁵¹⁵

¹³ 18 U.S.C. § 1001 The violation of this section will be imposed a maximum penalty of five years imprisonment and a \$250,000 fine"

¹⁴ The OECD Documents on the Recommendation of the Council Concerning Effective Action against Hard Core Cartels (adopted by the Council at its 921st Session on 25 March 1998 [C/M(98)7/PROV]), Hard Core Cartels: Third report on the implementation of the 1998 Council Recommendation (2005), Best Practices for the formal exchange of information between competition authorities in hard core cartel investigations (2005)

¹⁵ Francesco Russo, Maarten Pieter Schinkel, Andrea Gunster, and Martin Carree, European Commission Decisions on Competition: Economic Perspectives on Landmark Antitrust and Merger Cases, (2010) 37-41



After several years of investigation, the conspiracy crackdown was the largest antitrust conspiracy uncovered. For raising and fixing the prices for certain vitamins sold in the United States, a Swiss pharmaceutical company agreed to plead guilty and paid a record \$500 million criminal fine for leading a worldwide conspiracy. Likewise, a German firm, BASF, pleaded guilty and paid a \$225 million fine for its role in this conspiracy.¹⁶¹⁶ In fact, the \$500 million fine as a punishment of criminal violation not only was the record in antitrust cases, but also was the largest fine penalty that the United States Justice Department has ever prosecuted in any criminal case.

According to the information from the United States Assistant Attorney General, this conspiracy affected more than five billion dollars of commerce in products found in the United States.¹⁷¹⁷ Joel I. Klein, Assistant Attorney General who was in charge of the Department's Antitrust Division mentioned that "During the life of the conspiracy, virtually every American consumer paid artificially inflated prices for vitamins and vitamin enriched foods in order to feed the greed of these defendants and their co-conspirators who reaped hundreds of millions of dollars in additional revenues."¹⁸¹⁸

B. Vertical Restraints of Trade: Nintendo Video Game Case

The second anti-competitive business practice that undermines the principle of competition law and policy are vertical restraints. Generally, vertical restraints are related to supply and distributor agreements. The term “vertical” signifies that there are at least two or more

¹⁶ After the European Commission became aware of the vitamin cartel, on May 12, 1999, Rhone-Poulenc cooperated with the Commission to barter for non-imposition or a reduction of fines in cartel cases (the leniency policy) in exchange for information about the vitamin cartel and other companies' involvement. On July 6, 2000, the Commission decided to initiate proceedings against the cartel. It is worthy to note that since the implementation of the leniency program, many international cartel cases have been struck down in the European Union. As a result, the European Commission renewed the first version [1996] OJ C207/04 by the Commission Notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel cases [2006] OC J 298/11

¹⁷ Department of Justice of United States of America's Document, Department of Justice News Release, May 21, 1999, Hoffmann-La Roche and BASF Agree to Pay Record Criminal Fines for Participating in International Vitamin Cartel, available at http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/1999/2450.htm

¹⁸ Department of Justice of United States of America's Document, Statement of Assistant Attorney delivered by General Joel I. Kline, May 20, 1999 available at http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/1999/2451.htm



companies at different levels of production or distribution that enter into an agreement such as manufacturers, wholesalers and retailers. For example, manufacturers may agree to supply products to a limited number of buyers or prohibit sales to unauthorized agents, also known as exclusive distributors. Sometimes, manufactures take a step further to restrain the buyers' ability to set the resale price to end users, otherwise known as resale price maintenance. On one hand, vertical restraints are generally less harmful than horizontal restraints and may encourage more competitive conditions in the market.¹⁹¹⁹ On the other hand, vertical restraints can be very harmful to consumers and cause them to purchase products which are much more expensive than the competitive price. Furthermore, vertical restraints are likely to create artificial barriers to separate the market from the new competitors.²⁰²⁰

In October, 2002, Nintendo, a Japanese games manufacturer, and seven of its official distributors in Europe allegedly violated article 81 of the European Treaty.²¹²¹ According to the investigation by the European Commission, Nintendo and the seven distributors conspired to maintain artificially high prices of Nintendo video games and consoles in the European Union between January 1991 and 1998.²²²² Nintendo also discouraged its distributor from parallel trade in its territory and punished the violators by distributing smaller shipments or boycotting them from the group. As a consequence, the prices of the game consoles and video games greatly differed from one country to another in the European Union. For instance, the price of video games and consoles in the United Kingdom was 65 percent cheaper than those in Germany and the Netherlands.

¹⁹ See Clifford A. Joones, Mitsuo Matsushita, *Competition Policy In the Global Trading System: Perspectives from the EU, Japan and the USA*, International Competition Law Series Vol.5, Kluwer Law International Publication, 2003, See also, Ky P. Ewing, *Competition Rules for the 21st Century: Principles from America's Experience*, International Competition Law Series Vol.9, Kluwer Law International Publication, 2003

²⁰ Mario Monti, a key note speech as the European Commissioner for Competition Policy at Fordham Annual Conference on International Antitrust Law & Policy, New York, 31 October 2002

²¹ Article 81 of the EU treaty specifically prohibits agreements and concerted practices "which may affect trade between Member States and which may have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the (EU's) common market".

²² In the beginning, Nintendo distributed its products itself in Belgium, the UK and Ireland, but later appointed independent official importers to seven distributors of Nintendo products consisting of John Menzies plc (Nintendo's distributor for the United Kingdom), Concentra - Produtos para crianças S.A. (Portugal), Linea GIG. S.p.A. (Italy), Bergsala AB (Sweden), the Greek unit of Japan's Itochu Corp, Nortec A.E. (Greece), and the Belgian unit of Germany's CD-Contact Data GmbH.



After the investigation, the European Commission handed down its decision to impose a total fine of €167.8 million on Nintendo and the seven of its official distributors in Europe.²³²³ Mario Monti, the European Competition Commissioner, expressed the opinion in this case that "Every year, millions of European families spend large amounts of money on video games. They have the right to buy the games and consoles at the lowest price the market can possibly offer and we will not tolerate collusive behavior intended to keep prices artificially high,"²⁴²⁴

C. Vertical Restraints of Trade: Volkswagen AG Case

After receiving numerous complaints from consumers about the discriminatory practices of Audi and Volkswagen's car dealership in Italy to foreign consumers, the European Commission began inspecting Audi and Volkswagen offices in different countries to seek out more information.²⁵²⁵ The investigation revealed lots of conclusive evidence indicating that Audi and Volkswagen had been involved in a market-partitioning policy defying the law of the European Treaty.

According to the investigation, there were about fifty authorized dealers who had been threatened to have their dealership contracts revoked if they sold cars to foreign customers. Twelve distributors did in fact have their contracts terminated. Audi and Volkswagen forced their Italian dealers to conceal the truth behind their refusal to sell cars to foreign customers. Instead of divulging the truth, Audi and Volkswagen suggested that the Italian dealers attempted to discourage foreign customers from purchasing a car by referring to the difficulty of accessible guarantees in different countries.²⁶²⁶

²³ The court slashed 40 percent off the original 149 million € fine against Nintendo. Therefore the European court reduced Nintendo's fine to 119 million €. Court reduces Nintendo fine, straits times, April 30, 2009

²⁴ Nintendo fined for price fixing, BBC World News Business Report, Wednesday, 30 October, 2002, Malcolm Moore, Nintendo fined £92m by EC for price fixing, Daily Telegraph News Business Report

²⁵ Paul Meller, World Business Briefing | Europe: Germany: Volkswagen Fine Upheld, the New York Times September 19, 2003 "The top court in the European Union upheld a fine of 90 million euros (\$101 million) against Volkswagen. The company was fined by the European Commission in 1998 for unfair sales practices. The European Court of Justice dismissed Volkswagen's appeal of the fine and ordered each of the sides to pay costs.

²⁶ See Commission press release IP/96/1095 dated 28 November 1996 on the statement of objections sent to Volkswagen AG et Audi AG.



After the investigation, the European Commission imposed a total fine of € million 102 on Audi and Volkswagen, the largest motor manufacturing group in Europe. In its decision, the European Commission agreed that the discriminatory conducts of Audi and Volkswagen posed a serious threat on the consumers and the common market. This was a warning to other dominant manufacturers that the European Commission would not tolerate illegal business practices that violate the competition law. Mr. Van Miert commented in the decision that the Commission would not hesitate to take the necessary measures against manufacturers who do not comply with the law. Although they were allowed to organize their distribution networks, the law required them to allow consumers to exercise their right to buy a car anywhere in the European Union.²⁷²⁷

III. Enhancing ASEAN International Cooperation Competition Policies and Law as Prophylactic Measure

A. The ASEAN International Cooperative Framework Committee on Competition Policies and Law

At this stage, it is not too soon to consider the unification of a supranational organization or the harmonization approach to cope with differences in substantive competition law in each country. Rather, given the resolution to prevent the foreseeable cross-border transaction pertinent to competition matter, ASEAN members' states would be better off instituting the International Cooperative Framework Committee on Competition Policies and Law as the optimal institutional vehicle for international competition law and policy as the first step.²⁸²⁸ The ASEAN International

²⁷ The European Commission Press Releases, Commission fines Volkswagen ECU 102 million following consumer complaints, January 1998, IP/98/94

²⁸ In fact, ASEAN is already involved in the development of international cooperation of competition law and policy with the World Trade Organization, WTO Press Release, Competition Policies: Work Program for Ministerial Conference in Singapore, (November, 1996), WTO Press Release, Singapore Ministerial Declaration, 35 International Legal Materials 218 (1997), See also P. Nicolaides, For a World Competition Authority: the Role of Competition Policy in Economic Integration and the role of Regional Blocs in International Competition Policy, 30 Journal of World Trade 131 (1996), Martyn Taylor, International Competition Law: A New Dimension for the WTO?, Cambridge University Press (2006), Yang-Ching Chao, Gee San, Changfa Lo, Jiming Ho, International and Comparative Competition Law and Policies, International Competition Law Series Vol.3, Kluwer Law International Publication (2002), C. A. Jones, Toward Global Competition Policy – the Expanding Dialogue on Multilateralism”23 (2) World Competition 95 (2000)



Cooperative Framework Committee on Competition Policies and Law could be appointed a group of experts in competition law and economic from ASEAN's countries to cooperatively research common interests such as the international hard core cartel, vertical restraints of trade and abuse of dominance.

For the second step, the ASEAN International Cooperative Framework Committee may propose recommendations of international competition law and policy regarding particular topics as well as suggest mechanisms for strengthening international cooperation on competition law. This helps to encourage the convergence and consistency of domestic competition laws in each country. In the next step, after this regional cooperative approach becomes well-developed, this full-fledged institution will play an important role as the supranational organization serving to mitigate the inter-jurisdiction conflicts between member states. Furthermore, the ASEAN International Cooperative Framework Committee may cooperate with other outside enforcement authorities to carry out investigations of anti-competitive conducts that occur outside the region but cause adverse effects within the ASEAN territory.

B. Thailand and the Urgent Need for Effective Competition Policy and Law

Following the economic crisis in 1997, international organizations began to pressure Thailand to reform its economic structure and competition law. Thailand pledged to increase the level of free competition in its market, making commitments to the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), the Japanese Export and Trade Organization (JETO), the Asian Development Bank (ADB), and the World Bank.²⁹ To fulfill its obligations, the Thai Parliament repealed many archaic laws and promulgated several statutes to promote fair competition in the market. Meanwhile, Free Trade Agreements between Thailand and its trading partners contained

²⁹ Under the APEC Economic Committee, the implementation of competition policy and deregulation provide markets with a framework that encourages market discipline, eliminates distortions and promotes economic efficiency. APEC's Competition Policy and Law Group (CPLG) therefore works to promote an understanding of regional competition laws and policies to examine the impact on trade and investment flows, and to identify areas for technical cooperation and the capacity to build among member economies. The CPLG, formerly known as the Competition Policy and Deregulation Group, was established in 1996, when the Osaka Action Agenda (OAA) work programmers on competition policy and deregulation were combined. In 1999 APEC Ministers endorsed the APEC Principles to push for Enhance Competition and Regulatory Reform and approved a "road map" which established the basis for subsequent work on strengthening markets in the region. <http://www.apeccp.org.tw/>



provisions concerning competition law and policy such as sections 147 - 150 of the Japan – Thailand Economic Partnership Agreement (JTEPA), and section 12 of the proposed draft of the Thailand – United States Free Trade Agreement.³⁰

When the Thai Trade Competition Act became effective in 1999, it provided a new hope for Thai citizens and received extensive public attention. The Thai society anticipated that the new act would serve as a powerful yardstick to measure competitive levels in domestic markets and provide an effective tool for regulating illicit behavior by monopolies, cartels, and others business entities. However, optimism surrounding the new law quickly vanished after the Trade Commission's ruling in the first two cases.³¹ The Trade Competition Commission investigated two significant cases during its first year: allegations of unfair trade practices in the cable industry (the UBC case) and allegations of a tying arrangement by liquor companies in their whiskey and beer sales (the Chang Beer case). After six months of investigation, the Trade Competition Commission ruled that although the business practices employed by both defendants violated the spirit of the Trade Competition Act of 1999, they did not technically violate the Act.³²

³⁰ Under the proposal of Thailand – United States Free Trade Agreement Article 12.2 requires that each party (1) maintains measures to proscribe anticompetitive business conduct (2) establish and maintain an authority responsible for enforcement of these measures which does not discriminate on the basis of nationality of the subjects involved. (3) ensure that a person under a violation or subject to a sanction or a remedy is provided with the opportunity to be heard, present evidence and seek review of such sanction or remedy in a domestic court or an independent tribunal. Article 12.3 (1) stipulates that each party shall ensure that any private monopoly that it designates after the date of entry of this agreement and any government monopoly that it designates or has designated (1) does not act anti-competitively or abuse its monopoly position in non-monopolized markets (2) must act solely in accordance with commercial considerations in the purchase and sale of good or service (3) does not discriminate against covered investment, goods or service suppliers of other Party in its purchase or sale of good or service. Article 12.3(2) requires that any government enterprises (a government enterprise refers to enterprises in which the government own not less than 20% of equity share both directly and indirectly) (a) act solely in accordance with commercial considerations in its sales and purchase of goods and services with regard to price, quality, availability, marketability and transportation and other terms and conditions of sale. (b) do not enter into agreement or engage in exclusionary practices that restrict competition without efficiency ground. Article 12.7 stipulates that provisions regarding co-operation and consultation are not subject to dispute settlement.

³¹ Khajon Learsakulpanich, *Legal Measures Against Predatory Pricing Practices in Thailand*, (1995) (unpublished LL.M. thesis, University Chulalongkorn) (in Thai) (on file with Law Library, University of Chulalongkorn); Charalai Bunpiem, *Legal Issues Relating to the Business Combination under the Trade Competition Act B.E. 2542, (1999)* (unpublished LL.M. thesis, University Chulalongkorn) (on file with Law Library, University of Chulalongkorn).

³² Nipon Poapongsakorn, *Monopolies under the Thai Capitalism*, in ROO TAN TAKSIN 89 (Jirmsak Pinthong ed., 2004) (Thai.). The Trade Competition Commission ruled that the two allegations were merely inappropriate but could not technically



This hesitation to enforce sanctions has continued to the present day. Although over a hundred complaints are brought to the Trade Competition Commission every year, there has only been one case in which the defendant was found guilty.³³ In that case, the State Council of Thailand confirmed the Attorney General of State's final order that the investigation by the Trade Commission was illegal due to the lack of due process.³⁴ The Trade Commission has been prompted by the Attorney General to reinvestigate the case before the statute of limitation expires in July 2013. This case clearly reveals the practical problems with the Trade Competition Act of 1999 as well as the ineffective implementation of the act by the Trade Competition Commission.³⁴ Business entities and Thai citizens openly criticize the Trade Commission on a regular basis.³⁵ As a result, the public has lost faith in the Trade Competition Act of 1999's ability to effectively handle the chronic problems of monopolies and collusive business practices in Thailand.³⁶ Meanwhile, many scholars describe the enforcement of the competition law by the

violate the Trade Competition Act of 1999. The Commission gave the reason that the cabinet had not yet announced the ministerial notification on the threshold of market dominance; therefore, the Commission could not enforce section 25 of the Trade Competition Act.

³³ Ministry of Commerce pointed out that AP Honda violated unfair trade practice, *Nsaw Na News Peper* (January 3, 2007)(Thai). The only case when the Trade Competition Commission ruled the defendant guilty was the exclusive dealing in the motorcycle industry by the AP Honda, also known as the Honda case, See also Sumet Nakvarodom, *Authorization on Trade Restrains: A case Study of Exclusive Dealing in Automobile industry*, (2006) (unpublished LL.M. thesis, University Chulalongkorn) (in Thai) (on file with Law Library, University of Chulalongkorn). Indeed, there were fifteen complaints that had been received by the office of the Trade Competition Commission. However, after the preliminary investigation, the officials determined to cease further probing of the allegations and dropped all fifteen complaints.

³⁴ The Office of the Council of State of Thailand pointed out investigation of AP Honda was illegal, *Matichon Thai Daily Newspaper* (May 6, 2009).

³⁴ (The Trade Competition Act of 1999: Paper Tiger Act, *PRACHACHART TURAKIT* (January 28, 2008); Ministry of Commerce in a hurry to reinvestigate the case, June 28, 2012, <http://www.news plus.co.th/NewsDetailMobile.php?id=47468>

³⁵ *Amorntrumrong Waranon, A Comparative Study on Administration and Enforce of Competition law*, (2004) (unpublished LL.M. thesis, University Chulalongkorn) (in Thai) (on file with Law Library, University of Chulalongkorn).

³⁶ Chitanong Poomipark & Sivinee Thanpase, *Thailand to Overhaul Trade Competition Law*, *MAYER BROWN* (2010); Chantong Jareanhirunyud, *Market Conditions in Thailand and the Trade Competition Act of 1999*, (2000) (unpublished LL.M. thesis, University Thammasart) (in Thai) (on file with Law Library, University of Thammasart); Somkiat Dokmaisrichan, *A Case Study on Trade Competition Law: The Behavior of the Dominant Business Position*, (2001) (unpublished LL.M. thesis, University Dhurakijpundit) (in Thai) (on file with Law Library, University of Dhurakijpundit).



Trade Competition Commission as opaque, selective, and arbitrary.³⁷ It is imperative that Thailand overhaul the Trade Competition Act of 1999 in order to transform Thailand's economic structure toward a free and fair market economy and use the law as a prophylactic measure to prevent prospective trade issues after the ASEAN Economic Community becomes fully effective in 2015.

IV. Conclusion

The ultimate purpose of competition law and policy aims to create a level playing field for transnational business corporations and domestic entities. In addition, this will ensure that consumers in the member countries can enjoy a variety of products and services with reasonable prices as a result of a free market and fair competition. Furthermore, this regional approach by direct collaboration is important to harmonize domestic competition and policy in the future. Instituting the ASEAN International Cooperative Framework on Competition Policies and Law will foster a closer relationship among ASEAN countries. This closely knit relationship will also assist the greater development for economic integration.

In light of the discussion above, Thailand's government must propose an inaugural amendment to the Trade Competition Act of 1999 by providing legislative treatment for current problems with the implementation and prophylactic solutions to forthcoming obstacles. As Thailand's economy continues to form more connections with the international market, its government must respond to the fast-paced and cyclical changes of globalization. This reaction should allow competition law and policies to override archaic government intervention policies. The proposal must include: 1) a revision of the substantive provisions and enactment of companion statutes; 2) a reformation of the structure of the Trade Competition Commission to redefine its mission; and 3) an improvement of Trade Competition Act enforcement procedures through the adoption and refinement of legal mechanisms from other jurisdictions.

³⁷ Deunden Nikomborirak, *The Political Economy of Competition Law: The Case of Thailand*, 26 NW. J. INT'L L. & BUS. 597, 6-9 (2006).



Agenda Setting on Mobile Roaming Rate Control to Promote ASEAN Integration

Chatchai Mangkornsangkaew^{*}

Chokchai Suttawet^{**}

Abstract

ASEAN integration mainly aims to promote close collaboration and productive partnership with visually distinctive characteristics for one identity among ASEAN countries. Consequently, there will be free flow of investments, tourists and labors across national border so that a number of linkage journey and communication will be more intense. As a result, a number of mobile calling usage growth among ASEAN-oriented people will be obviously increase. Currently, mobile roaming prices are charged if inter-calling made between visit and home country or any third country.

The main purposes of this study are to examine whether mobile roaming rate control come to be issued or not and what should be in meaning regarding to or not to be the issue, and second what the specific alternative for ASEAN should be made in case of mobile roaming. Agenda setting and alternative generation based logically on policy window model by using documentary research were conducted.

The results show that, in Thailand, mobile service operators are in oligopoly holding tremendously powerful over the telecommunication markets; subsequently such roaming charges are set in high rates. Nowadays, an organized pressure groups and national mood tend to activated campaigns on other customer protection aspects. In governmental view, there is ASEAN ICT Master plan 2015 collectively developed by ICT ministers to document an addendum on ASEAN telecommunications regulators council (ATRC) intra-ASEAN mobile roaming rates (MRR) to the record of intent (ROI) in order that the use of mobile calling across the region will be consolidated. Because of considered as private issue, it is rather careless to control roaming rate on government role. On the one hand, there are many attractive alternatives to reduce intra-ASEAN mobile roaming prices varies from negotiation to regulation. As initiated in Singapore-Malaysia case, thus, the reasonable specific alternative of mobile roaming rate control should be an activity which, if possible, could be multilateral to promote greater collaborative for ASEAN integration.

Keywords: Agenda setting/ Mobile roaming/ ASEAN integration

^{*} D.P.A. student (Public Policy and Public Management), Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

^{**} Lecturer, Ph.D., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University



Introduction

Mobile phones were first introduced in 1986 (Anan, 2007, pp.71-79). At that time, they were considered as expensive and heavy weight, large size electronic devices mostly use in upper societies class; the calling payment is also charged too much costly. They were markedly superior to home telephone because of no tight constraint about where calling is made and make easy life in globalization world. As a result of using mobile phones, however, there were complicated both of how to calculate service fee and how to limit user cost (The Senate, Kingdom of Thailand [Senate], 2008, p.9). Now, with competitive telecommunication industry growing up, operators tend to improve service by making the use easier than that of the past, for example, launched one rate one country promotion, established calling program in second unit charge. Nevertheless, mobile operators are alleged for one-sided take benefit in many challenging strands. As National Commissions and Telecommunications Commission (NBTC) enacted in 2012 to enforce operators reducing upper limit rate of outgoing call by not over 99 stang/minute for mobile voice service effective on April 4, 2012 but on flexible until January 1, 2013 (NBTC Notification (2012), Three principle operators in Thailand have negative trend to break the rule, for example, Total Access Communication Public Company Limited (DTAC) has “Sim-Muan-Chen-Tang-Pee package” of all network calling for first two minutes in Thailand with 2 baht/min charged but calling to DTAC from 5 a.m. to 5 p.m. cost 50 stang/minute, or Advance Info Service Public company Limited (AIS) has “Rak-Thuk-Khay package” which is only customer in central and southern parts of Thailand called for first minute in 2 baht and 50 stang afterwards, and third, True Corporation Public Company Limited (True Move) has promotion “Buffet unlimited talking before night” that is only within True Move network calling from 5 a.m. to 5 p.m. charged 139 baht/month in exception of calling other times or other networks charged 2 bath/min and 1 bath/min after that. In addition, there has ever been “bill shock” effect for international roaming of smartphone users by unintentionally internet connection and automatically switching to detect strengthening international network instead of very low domestic network, from 6 p.m., December 31, 2010 to 6 p.m., January 1, 2011, it was shocking charged more than one hundred thousand bath for only 200 MB (“Roaming Problem”, p.1). In contrast, with the concept of one single market in European union (EU), It has gradually mobile roaming rate decrease for data



package 0.20 Euro/MB and voice usage 0.19 Euro/min next year and finally no mobile roaming charges among European countries.

In late 2015, ASEAN integration will be formally started. Certainly, there will be various aspects changing within ASEAN community, for example zero tax rate under the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) for Tax exception since 2010 (National Economic and Social Advisory Council, 2012) , Therefore, it is necessary to prepare for ensured readiness to integration. In socio-cultural community blueprint, It talks about information and communication technology which is of benefit to support education, commerce, investment and so on (The Association of Southeast Asian Nations [ASEAN], 2009). For economic community blueprint, It is indicated that to improve potential competitiveness; they have to aware of customers protection in order to ensure that all can access information technology without over payment (ASEAN, 2008). Now, We are at the end of mobile service concession in which operators are monopolized by two public enterprises namely Telephone Organization of Thailand and Telecommunication Authority of Thailand (Senate, 2008, pp.15-16), As a result, It provides appropriate implication for operators extending service capabilities by increasing the number of signal transmit stations, enhancing signal strength in accordance with advance technology and serving higher demand of users in which the number of mobile phone global subscription has reach 2.6 billion and over half of which is coming from Asia Pacific (ASEAN Telecommunication Regulators Council [ATRC], 2011). Although considered as oligopoly business, they still have more powerful over market. It is difficult for new coming operator since exiting operator will take an advantage in market entry barrier in which they are be able to meet customer need and limit possibility for the new one to survive in business competition (Aryut, 2007).

To completely overcome these obstacles, ASEAN ICT Master Plan 2015 has been established and affordable broadband access to every community has been ensured. To achieve this prosperity, they set time frame to study from 2011 to 2013 in objective to lower intra-ASEAN roaming charges to promote the use of mobile broadband across the region (Ministry of Information and Communication Technology [MICT], 2012, pp.27-28). As in the minutes of meeting on September 2010, NBTC accepted workshop in international mobile roaming (IMR) report and submit to MICT to take in to account in cabinet meeting to set as public agenda. Nonetheless, there is now no concrete plan or policy for mobile roaming rate control. In this

research is the logical applied to policy window model to study whether mobile roaming is recognized as problem or not and to understand why mobile roaming rate control come to be issued, which groups has contribution in agenda setting, and identify what and why should be the specific alternative for intra-ASEAN mobile roaming rate control is taken consideration.

Objectives

1. To study whether mobile roaming is recognized as problem or not and to understand why mobile roaming rate control come to be issued
2. To identify what and why should be specific alternative for intra-ASEAN mobile roaming rate control taken into consideration

Conceptual Framework

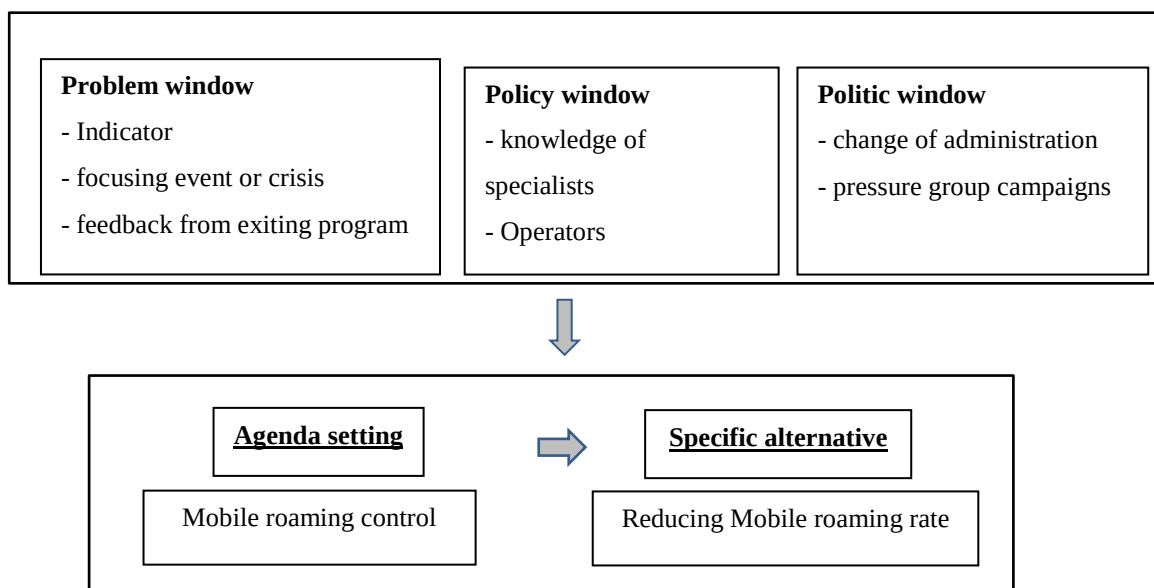


Figure 1 The conceptual framework

Research Methodology

The research entitle “Agenda setting on mobile roaming rate control to promote ASEAN integration” is documentary research based on value or normative judgement which review and analyze both of paper and electronic forms including scholarly articles, academic publications, magazines, annual reports from multiple sources. The objective of this are to study whether



mobile roaming is recognized as problem or not and to understand why mobile roaming rate control come to be issued, and second to identify what and why should be specific alternative for intra-ASEAN mobile roaming rate control taken into consideration. As Problem window, we observed likelihood indicators that would be affected to setting agenda, then, tried to find out what would be focusing events to raise mobile roaming rate as agenda. Next, we would like to determine there are any feedbacks from various actors to bring problems into consideration and what magnitude of concerning is. As Policy window, we review from statement, article of written by specialists both of inter and intra-ASEAN to find ideas and concepts related mobile roaming control. In addition, we are thoughtful of operators serving as an impetus or a constraint role in this issue. As a politic window, we review ICT government policies from both of Abhisit and Yingluck governments to examine how having been involved on that agenda. The ICT policies from former government until now were reviewed and analyzed to determine how government concentrate on mobile roaming rate control in view of public/ private issues. Next we observed pressure groups campaigns in mobile roaming rate control. Finally, Possible alternatives were indicated to define the reasonable specific alternative on mobile roaming control (Kingdon, 1995: Patcharee, 2013, pp.9-13).

Results of the study and analysis

Roaming was occurred under the concept of “one number connected the world” that allows customer easy to going anywhere. Without considering complicated technical aspects of roaming, All operators try to make a contract to permit their customers using other networks worldwide, for instance, Advance Info Service Public Company Limited (AIS) customers going to Brunei Darussalam their mobile phones will show “BRU-DSTCom/TH GSM”. It means that you would have been extra-charged from service operator, for example not including 7% VAT, you will charged 85 baht/min calling to mobile phone using Thailand network roaming in Brunei Darussalam and 55 bath/min calling back to person stay in Thailand; moreover, there is incoming service charge in roaming that receivers have to pay. Dissimilarity, True Corporation Public Company Limited (True Move) costs 12 baht/min calling in Brunei Darussalam and 60 baht/min calling back to Thailand. It realized that it is very expensive roaming rate comparing to other countries, for example from Table 1, DigiCo.,Ltd customers Malaysia going to Singapore by



roaming StarHubCo.,Ltd network pay 5 baht/min for service charge, then when calling back to Malaysia it costs 16-28 baht/min depending on destination but definitely cheaper than Thailand network roaming.

No.	Registered country	Operators	Outgoing country	Roaming network	Service charge (baht)	Destination	Service charge (baht)	Incoming call (baht)
1	Brunei	B-mobile	Thailand	AIS	31.5	Brunei	81	69
2	Brunei	B-mobile	Malaysia	Digi	14.5	Brunei	81	52
3	Brunei	B-mobile	Singapore	StarHub	21	Brunei	60	53
4	Malaysia	Digi	Thailand	DTAC	10	Malaysia	15	N/A
5	Malaysia	Digi	Brunei	DST	5	Malaysia	15	N/A
6	Malaysia	Digi	Singapore	StarHub	5	Malaysia	16-28	N/A
7	Singapore	StarHub	Thailand	AIS	25	Singapore	57.5	57.5
8	Singapore	StarHub	Malaysia	Digi	11.5	Singapore	8.75	17.5
9	Singapore	StarHub	Brunei	B-mobile	37.5	Singapore	87.5	45
10	Cambodia	Smart	Thailand	AIS	30	Cambodia	60	30
11	Cambodia	Smart	Brunei	B-mobile	30	Cambodia	90	30
12	Cambodia	Smart	Singapore	StarHub	30	Cambodia	90	30
13	Vietnam	VMS	Brunei	B-mobile	11	Vietnam	72	17
14	Vietnam	VMS	Thailand	AIS	26	Vietnam	81	32
15	Vietnam	VMS	Malaysia	Maxis	10	Vietnam	78	16

Table 1 Intra-ASEAN roaming service for Thailand, Brunei Darussalam, Malaysia, Singapore, Cambodia and Vietnam



Problem window

1. Likelihood indicators

Indicators are tools to monitor whether the condition has become to problem or not. For understanding, condition and problem should be clearly differentiated. Condition is classified as any incidences but it is not come to an attention of policy makers. For example, an occurrence of AIDs in almost 30 years ago with few people affected to that disease is condition because it is not important point in the past. Now, that is considered as an international epidemic disease which no effective treatment so AIDs at this stage is considered as a problem because of increasing attention from its harmful by public or maybe policy makers(Gerston, 2008, p.36).In this study,the most possible indicators affecting to the mobile roaming rate control agenda setting is lower mobile roaming price of other countries. Table 1 shows that mobile phone registered in Malaysia calling to Brunei Darussalam was roaming charged 5 bath/min. In contrast, there will be 85 baht/min if using Thailand registered mobile phone calling to Brunei Darussalam. As a result, there is a big gap in mobile roaming rate even we are members in ASEAN community whose ideology is one vision one identity one community but why mobile roaming is not the same unlike imported tax rate.

2. Focusing events or crisis

Focusing events or crisis is rare event but sudden made public giving an attention like earthquake, Tsunami disaster and so on(Birkland, 2007, p.74).As reviewed in this study, there are no focusing events or crisis to activate mobile roaming control agenda so it is taken into account less likely to influence this agenda setting.

3. Feedback for existing program

Feedback is one of the major channel to bring problems to an attention. As newspapers, mass media, and World Wide Web reviewed, we found that there were talking about the study of lower intra-ASEAN roaming charged in ASEAN ICT Master Plan 2015 which planned to start in 2011. However, it has very slow progression; there is no update on public documents or any governmental sector websites about advancement. However, on customers viewpoint, there are a



few feedbacks on social network and web blog. Table 2 shows number of telecommunication complaints in percentage between 2011 and 2012 (NBTC, 2013, p.5).

No	Issues	2011(%)	2012 (%)
1	Pre-paid cellphone service i.e. assigned expired date without law enforcement	32.50	29.54
2	Incorrect service charge billed i.e. roaming service, recharged of already paid users	16.94	17.78
3	Standard of service i.e. network failure	15.89	15.50
4	Special service i.e. SMS bill by no service subscription	11.45	10.82
5	Information correctness i.e. free SIM but bill afterwards	4.12	12.74

Table 2 Percentage Comparison on Telecommunication Complaints between 2011 (n=2,184) and 2012 (n=2,265)

Policy window

1. Knowledge of specialists

As globalization, telecommunication knowledge will gradually accumulate thoroughly informative-based mobile roaming rate control. There are studies result in various parts of the world which show that in Arab world, American, Asia-Pacific and Africa have agenda setting to control mobile roaming control with suggested or regulated by international organizations including International Telecommunications Regulations (ITU), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) proposed the recommendation on international mobile roaming services for voice and data roaming, and World Trade Organization (WTO) whose roles to promote more competitive in delivery of roaming service. In ASEAN, Singapore and Malaysia have reached collaborative regulation to reduce roaming price up to 30% for voice calls by all mobile operators (“Bilateral mobile roaming”, 2011). In this intervention, Singapore approach is based on industrial policy reflecting its position as ASEAN international business hub but the status of Malaysia was served as supporter in political reasons. In addition, European reason was primarily based on political support to solve the problem in European project. For cell phone



roaming rate control, Liao Yun Qing, 2012 said that it is overambitious to create a free mobile roaming zone in Southeast Asian region as supported by StarHub Co.,Ltd in Singapore stated that there is no free roaming elsewhere in the world. However, there is some controversies about this because Telkom Co.,Ltd in Indonesia believes that even taking time but it is possible to create roaming free zone. From this occurrence, It can be analyzed from specialists knowledge that the possible alternative for roaming rate control is reducing approach.

2. Operators

As mentioned earlier, Thailand mobile service operators is oligopoly business so they are more powerful to negotiate to stakeholders even though we have regulator organization like NBTC to control or enforce operators to follow in conform as the rule (National Telecommunication Committee, 2008, p.93). In 2013, It is even though considered as “customer protection year”, various evidences show that they do not harmoniously operate in accordance with the statute. There is little impetus for operators to create roaming fee because they do not want to lost profit. Expected to government sectors, It is hopeless because NBTC dealing with mobile roaming issue by making customer suggestion to turn off data update or following documented guideline when going oversea countries to prevent “Bill shocks” effect. NBTC’s way is parallel to Federal Communications Commission forcing operators in United State of America to send short messages for customers roaming awareness (Sutherland, 2012, p.14)

Politic window

1. ICT policies by Prime Minister Abhisit’s government

There are 3 main policies which are social security, economic, and land, resource and environmental policies. Those are consisting of 7 projects. The most well-known project by Abhisit’s government having long period to put it up is a third generation network or 3G. It is expected that competitive capabilities will be increased and maximized customers need to access high speed internet. This project was taken very much attention because, first the administrative court has a writ to postpone and delay 3G auction in accused of the right of Thailand Telecommunication Commission to seek for operators as a result of Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540 was revoked by coup d’etat in 2006. after that, there would have issued that



taken into talk of the town including alleged auction cost lower than social expectation, and customer protection issues, for example, fair service cost and equal distribution in internet access for all. At that time, the people mood is stronger in 3G story than that of other ICT issues. However, it was demonstrated that on October 2009, the 9th ASEAN Telecommunications and IT's Ministers meeting has been conducted in order to set up ASEAN ICT Master plan 2015 which is a part of intra-ASEAN roaming rate control initiation("Statement of policy", 2008).

2. ICT policies by Prime Minister Yingluck's government

Prime Minister Yingluck offer 14 ICT projects which are pretty much comparing to the former government. The most outstanding project always heard during elective campaign in 2011 of "Pheu Thai Party" is "ICT free Wi-Fi project" A main objective of which is to enhance an opportunity to access high speed internet throughout country and ultimately promote ASEAN integration by distributed 2 Mbps internet in 80% of district level within late 2015. By Yingluck's government, an auction of the Third generation network project (3G) is achieved even though strongly critique about lower auction price, suspected transparent auction approach, and reducing service price criteria might be existed. At this time, national mood is focusing and interesting after waiting for 3G service for long time (Adisak, 2013, pp.121-143). As a result, there is no progressive information about mobile roaming rate control at all("Statement of Policy", 2011).

3. Pressure group campaigns

Pressure group is identified normally as basic need of people. They trend to make a group that has similarity in what they need to enhance negotiation power. The groups have to battle to achieve what they want to do. In reality, some groups are more powerful than others so they are influence to agenda setting. In this study, we classified into 2 pressure groups, first between-country and second is within-country groups. For between-country group, the dominant one is ASEAN Telecommunication Regulators Councils (ATRC) which is established in 1995, then acted as ASEAN ICT advisor since 2001 which one of the main objectives is to support telecommunication bodies working together in spirit of co-operation in policy, strategic and law. In fact, it is accepted that retail roaming charges in ASEAN are significantly higher than others. On ATRC website, however, there are only 3 bilateral activity agreement to reduce mobile roaming rate which are, first Brunei Darussalam – Singapore in 2004, and in 2005 for Indonesia-



Singapore and the last Malaysia-Singapore respectively. In addition, Indonesia's ICT Minister hoped to make free mobile roaming zone in Southeast Asia by 2014 ("ASEAN Connect", 2013). On the other hand, there is no supportive implication to promote mobile roaming control in Thailand. For within-country group pressure, government sectors play a minor role and also customers have little power to push any campaigns to bring this agenda into consideration of public perception.

Conclusion

From these three windows, it can be realized that mobile roaming control is actually a careless issue and there might not be a problem in the sense of policy window model. This is because, from the problem window, numerous feedbacks about mobile roaming are in media eye views and almost all parts of the world have made great effort in practice so it is a problem in broad level not to national level since agenda setting authorities seemingly did not hear people's voice. For policy window, as knowledge of specialists becomes expanding, it is proved that the benefit of mobile roaming control outweighs the costs; the tendency of more call or longer call will be multiplied when lower roaming rate but it is true that mobile service operators are rather oligopoly because there are many business congestions for new operators. Besides from these, government sectors play a minor role in addendum on ATRC Intra-ASEAN Mobile Roaming Rates (MRR) to the Record of Intent (ROI) and ASEAN ICT Master Plan 2015. Because they were declared and advocated by former government, there may be low priority to set it as agenda.

As government responsibilities, any decision must rely on public choice. For mobile roaming, government has to encounter the question of what the public interest is. First, it is necessary to know whether mobile calling signal was classified as public or private goods. Suppachai & Piyaporn (2009) categorized calling signal as quasi-public goods because it can be excluded that anyone who does not pay for service cannot take benefit but mobile signal is available for all need to pay for service. Besides calling signal, a number of customer force and knowledge of specialists plus between-country pressure groups against influential operators resisting plus unintentional government in mobile roaming control is not enough to promote that agenda setting come into public consciousness. Thus, mobile roaming control is now aware of condition in our country that likely to become the problem in agenda setting to consolidate ASEAN integration.



Suggestion

It will be more useful to study agenda setting on mobile roaming rate control by using both of qualitative and quantitative methods. In addition, budget constraints and other factor on political windows should be more extend, for example, political system, electoral politics. Because this study is based on value or normative judgement, it will be of benefit to differentiated objective and subjective conditions as stated on value conflict theory (Clemons & Mcbeth, 2001, p.5). Ultimately, comparing between policy window model on agenda setting with other agenda setting theories should do in the future.

Acknowledgements

Words can not express a great gratitude to Dr.ChokchaiSuttawet to inspire me studying in this challenging topic. Also, I am very please to thank all teachers and college at Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University for infinity support and helpful. Promisingly, Their goodness will be in my memorandum forever.

References

English

ASEAN Telecommunication Regulators Council. **ASEAN Connect ASEAN ICT Portal.**

Retrieved July 3, 2013, from <http://www.aseanconnect.gov.my>

ASEAN Telecommunication Regulators Council. **17th ATRC on Mobile Roaming Issues,**

Regulations. Retrieved July 3, 2013, from [http://www.bt.com.bn/news-](http://www.bt.com.bn/news-national/2011/07/13/17th-atrc-focus-mobile-roaming-issues-regulations)

[national/2011/07/13/17th-atrc-focus-mobile-roaming-issues-regulations](http://www.bt.com.bn/news-national/2011/07/13/17th-atrc-focus-mobile-roaming-issues-regulations)

AXIATA Company. (2011). **Bilateral Mobile Roaming Price Control in ASEAN.** Retrieved

July 3, 2013, from [http://academy.itu.int/moodle/pluginfile.php/35847/mod_resource/content/](http://academy.itu.int/moodle/pluginfile.php/35847/mod_resource/content/3/case%20study.pdf)

[3/case%20study.pdf](http://academy.itu.int/moodle/pluginfile.php/35847/mod_resource/content/3/case%20study.pdf)

Birkland, T.A. (2007). **Agenda setting in Public Policy.** In Fischer, F., Miller, G.J., & Sydney,

M.S. (Eds). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods.** CRC

press

Clemons, R.S., & Mcbeth, M.K. (2001). **Public Policy Praxis Theory and Pragmatism: A Case**



Approach.Prentice Hall.

Gerston L.N. (2008). **Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic**

Engagement. New York: M.E.Sharpe.

Kingdon, J.W. (1995). **Agendas, Alternatives and Public Policies.**Addison-WesleyLongman.

Liau Yun Qing. (2012). Free Mobile Roaming in Southeast Asia “Overambitious”. Retrieved

July 3, 2013, from <http://www.zdnet.com/free-mobile-roaming-in-southeast-asia-overambitious-7000003546/>

Office of the National Broadcasting and Telecommunications Commission.**Notification of the National Telecommunications Commission on upper limit fee rate for voice service in domestic B.E.2555.** Retrieved July 15, 2013, from

<http://www2.nbt.go.th/phocadownload/prnbt/04420122075781.pdf>

Sutherland, E. (2011). **A review of international mobile roaming to December 2011.** Retrieved

March 24, 2013, from <http://link.wits.ac.za/profile/staffi8.html>

The Association of Southeast Asian Nations.**ASEAN Economic Community Blueprint.**

Retrieved December 16, 2012, from <http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf>

The Association of Southeast Asian Nations.**ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint.**

Retrieved December 16, 2012, from <http://www.asean.org/archive/5187-19.pdf>

ภาษาไทย

คำแถลงนโยบาย. (2551). “คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ”. 14

พฤษภาคม 2556. http://www.eppo.go.th/admin/cab/gov-policy/pol_59-T.pdf

คำแถลงนโยบาย. (2554). “คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร”.

14 พฤษภาคม 2556. <http://www.mua.go.th/~bpp/developplan/download/news/policy-yingluk.pdf>

พัชรี ลิโรต. (2556). **พลวัตนโยบายสาธารณะ จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน.**กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.

ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยกร หวังมหาพร. (2552). **นโยบายสาธารณะไทย: กำเนิด พัฒนาการ**

และสถานภาพของศาสตร์.กรุงเทพมหานคร: จุฑทอง



สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง “การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ สกสค.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักกรรมการ 3 (2551). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการคิดค่าบริการ การกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการใช้โทรศัพท์มือถือเคลื่อนที่ในระบบเติมเงินและระบบเหมาจ่ายรายเดือนของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่.

กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง

สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักกิจการต่างประเทศ. (2555).

แผนแม่บทเทคโนโลยีและการสื่อสารอาเซียนปี พ.ศ.2558. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักงาน กสทช, กลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม. (2556).

เปิดสถิติร้องเรียน 2555 โทรคมนาคมสารพัดปัญหา.วารสารพลังคน พลังคลื่น, 3(16)

สำนักงาน กสทช. (2555). รายงานผลโครงการสำรวจพฤติกรรมการใช้บริการโทรคมนาคมของ

ประชากรไทย พ.ศ.2554. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง

“สหภาพยุโรปประกาศลดค่าบริการระหว่างประเทศสมาชิก”.15 กรกฎาคม 2556.

<http://www.blognone.com/node/45970>

อดิศักดิ์ ลิ้มปฐง์พัฒนกิจ. (2556). ภูมิทัศน์สื่อใหม่. กรุงเทพมหานคร: โคเวอร์ ครีเอทีฟ

อนันต์ วรวิติพงศ์. (2550). บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของไทย ประวัติ ความเป็นมา และอนาคต.

วารสาร กทช 2(2)

อายุทธ์ จิรัชยประวิทย์. (2550). การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม: ทฤษฎีการแยกกำกับกับนโยบาย

อินเทอร์เน็ตของ กทช. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



Disaster Communication and Information Management of the Philippine National Disaster Risk Reduction and Management Council : A Research Proposal

Julian Leonard S. Chuidian^{*}

Maria Faina L. Diola^{**}

Abstract

This study is about the disaster communication process of the Philippine government. It aims to provide readers with an overview of Philippine Disaster Management with emphasis on its communication functions. Information was gathered through a series of interviews with key officials of the Philippine government concerned with information dissemination, disaster management, and presidential communication.

The main research problem presented in the paper asks: Is the current messaging process of the Philippine Government adequate and effective in communicating disaster-related information to the public? This is further divided into the three sub-problems: (1) Are members of the National Disaster Risk Reduction and Management Council (NDRRMC) coordinated in the formulation and dissemination of information?; (2) Is the current communication mechanism (message formulation and dissemination) of the National Disaster Risk Reduction and Management Council effective in informing the citizens?; and (3) Are the people receptive to the information given by the authorities?

Christopher Hood's theory of New Public Management (NPM) was used to guide the research with the doctrines of Explicit Standards of Measures and Performance and Greater Emphasis on Output Controls chosen as theories to address adequacy and effectiveness of communication. According to Hood (1991), Explicit Standards of Measures and Performance means that government should define goals, targets, and indicators of success, which are

^{*}Special Assistant to the Secretary, Presidential Communications Operations Office, Republic of the Philippines

MA Student (Public Administration), National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines

^{**}Assistant Professor, Ph.D., National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines,
Advisor



preferably expressed in quantitative terms, especially for professional services. Greater Emphasis on Output Controls on the other hand is seen as resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management. Its justification is to stress results rather than procedures.

Being that this is a research proposal, the study cannot be deemed as completed since there is a need to go deeper in the fields of communication adequacy and effectiveness. More data and information on the Philippines' disaster management office are currently being studied and evaluated for further research.

Keywords: Disaster Management / Communication/Philippines

INTRODUCTION

The geographic location of the Philippines makes it vulnerable to natural disasters. Throughout its history, the country has experienced a growing mix of earthquakes, typhoons, droughts, and volcanic activity. In a study conducted by the World Bank, the Philippines was reported to have incurred “an average cost of Php 15 billion per year in direct damages between 1970 and 2000, and killing about 866 people per year”(World Bank, n.d.). And recently, the Citizens' Disaster Response Center (CRDC) mentioned the Philippines as having the third highest share of the world's natural disasters in 2010(GMA News, 2011). Based on these data, the government had taken policy measures implemented programs to address this worsening problem.

On May 27, 2010, President Gloria Macapagal-Arroyo signed Republic Act 10121, also known as the Philippine Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010, into law. This Act calls for the state to “develop, promote, and implement a comprehensive National Disaster Risk Reduction and Management Plan (NDRRMP) that aims to strengthen the capacity of government to build disaster resilient communities and enhance disaster preparedness”(Section 2, Republic Act 10121). One of the most significant features of this law is the strategy to mainstream disaster risk reduction and climate change in development processes.

A key provision in Republic Act 10121 states the former National Disaster Coordinating Council (NDCC), which in itself carries certain semantic problems, be renamed to the National Disaster Risk Reduction and Management Council (NDRRMC) (Section 5, Republic Act 10121).



Not only did this rectify the linguistic aspect of the Council's name, but it also signified a shift in paradigm, that from a culture of disaster response to that of disaster preparedness and mitigation.

The enactment of this law is believed to be a response to Typhoons Ondoy (International name: Ketsana) and Pepeng (International name: Parma) in September 2009 when the Philippines experienced two of the worst and costliest natural disasters in history (Climate Change Commission, 2013). According to the National Statistical Coordination Board, Ondoy and Pepeng left almost a thousand people dead and economic losses estimated to be at Php 38 billion (NSCB, 2009). There was intense public outrage and despair over what had happened and Philippine Disaster Management would experience its tipping point.

The past years challenged the existing mandate of the NDRRMC due to three devastating typhoons in a span of twelve (12) months. The Philippines experienced a number of typhoons affecting not only the National Capital Region, but also the seldom-affected areas of Mindanao. The most recent typhoon to hit the country was Typhoon Bopha (PH name: Pablo) in December 2012, which left over a thousand people dead and damages amounting to over Php 36 billion (GMA News, 2012). Despite the lower number of casualties vis-à-vis Typhoon Sendong (International name: Washi), Typhoon Pablo incurred more economic losses (ABS-CBN News, 2013).

OBJECTIVES

The primary objective of this paper is to present an initial assessment of the messaging process of the National Disaster Risk Reduction and Management Council through its implementing arm, the Office of Civil Defense. This paper is aimed at producing a research proposal on effective disaster communication using Christopher Hood's theory of New Public Management (1991) while presenting preliminary findings on the Philippines' disaster management organization. The research seeks to spark interest for researchers to come up with more literature in the field of communication and disaster management.

Though addressing and improving disaster management processes should be holistic in nature, this study will only focus on the role of communication, particularly its messaging function, in the first priority area of the National Disaster Risk Reduction Plan (Disaster Prevention and Mitigation). Communication and information management in other priority areas



are considered vital and should not be taken in any way as an exclusive component of disaster prevention and mitigation. Succeeding researches on other priority areas are highly encouraged to enable readers to fully understand the importance of communication in disaster management.

This study will not feature the current state of the country's communication infrastructure and will not dwell on the topic of Information and Communication Technology (ICT). The author will assume that there are already existing and reliable communication technology like early warning systems and two-way radios that are available for the use of government and are functioning at optimum levels. Should the reader find evidence suggesting a different state of communication infrastructure and equipment in the Philippines, the improvement of information and communication systems should be separately studied in coordination with the Information and Communications Technology Office under the Department of Science and Technology and other concerned agencies.

The study is deemed to be significant since academic literature on communication strategies on disaster management is limited. The author believes that a study on the role of communication in disaster management will benefit governments, especially those who experience natural calamities on a regular basis, and its constituents in the pursuit of casualty-free results.

RESEARCH PROBLEM

From 1980-2010, the Philippines experienced 363 events that killed 32,956 people; economic damages have totaled to \$7,417,145,000 and 116,212,416 people were affected (Prevention Web, n.d.). In March 2013, the World Bank recently commissioned the Social Weather Stations (SWS) to conduct a survey on climate change information and its impacts. According to the World Bank's press release, "many survey respondents however admit that they have yet to fully understand climate change and its impacts. Thirty eight percent (38%) have "only little" and fourteen percent (14%) have almost no understanding as against twelve percent (12%) who have "extensive" and thirty five percent (35%) "partial but sufficient" understanding (World Bank, 2013). Based on these figures, one can surmise that climate change and disaster management have barely entered the consciousness of Filipinos.



A report conducted by the United Nations University's Institute for Environment and Human Security and the German Alliance Development Works ranked the Philippines third on the list of most vulnerable countries to climate change (Inquirer, 2012). The Asian Development Bank Special Evaluation Study entitled: **ADB's Response to Natural Disasters and Disaster Risks** lists the Philippines as the third developing member country (DMC) at highest risk of human losses and economic damage where 4 out of 5 residents of the Philippines live in areas of high mortality risk (ADB, 2012).

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) conducted a post-disaster assessment on Typhoon Pablo and discovered that "a lack of accessible information and unfamiliarity with disaster warning systems may have contributed to the loss of lives" (OCHA, 2013). Philippine social media users posted comments and reactions blaming the Philippine government for seemingly lack of communication between the National government and there sidents of Compostela Valley, the province devastated by Typhoon Pablo. Some posts even went as far as saying that with sufficient and timely information; the country would experience fewer, or avoid any casualties. On the contrary, the government, through the Philippine Atmospheric, Geophysical and Astronomical Services Administration (PAGASA) and the Office of Civil Defense, released weather advisories as early as a week before Typhoon Pablo intensified.

It is because of this reason that this study wishes to present the main research problem: Is the current messaging process of the Philippine Government adequate and effective in communicating disaster-related information to the public?

The author realizes that setting a measure of success for communication can be problematic as there are arguably no universal standards for quantifying effective communication. However, in the interest of this research, the researcher suggests the measurement success be based on the number of citizens informed on disaster-related knowledge. Based on the interview with officials of the National Disaster Risk Reduction and Management Council and the Office of Civil Defense, successful disaster management is attributed to the total number of casualties experienced.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

The researcher has decided to use the theory of New Public Management (NPM) by Christopher Hood (1991). According to Hood, the origins of NPM can be interpreted as a “marriage of two different streams of ideas.” The first of the two is called ‘new institutional economics’ which is based on the principles of *contestability*, *user choice*, *transparency*, and *incentive structures*. New institutional economics is then coupled with business-type ‘managerialism’ which uses the ideas of ‘professional management’ as portable, paramount over technical expertise, requiring high discretionary power to achieve results and central and indispensable to better organizational performance.

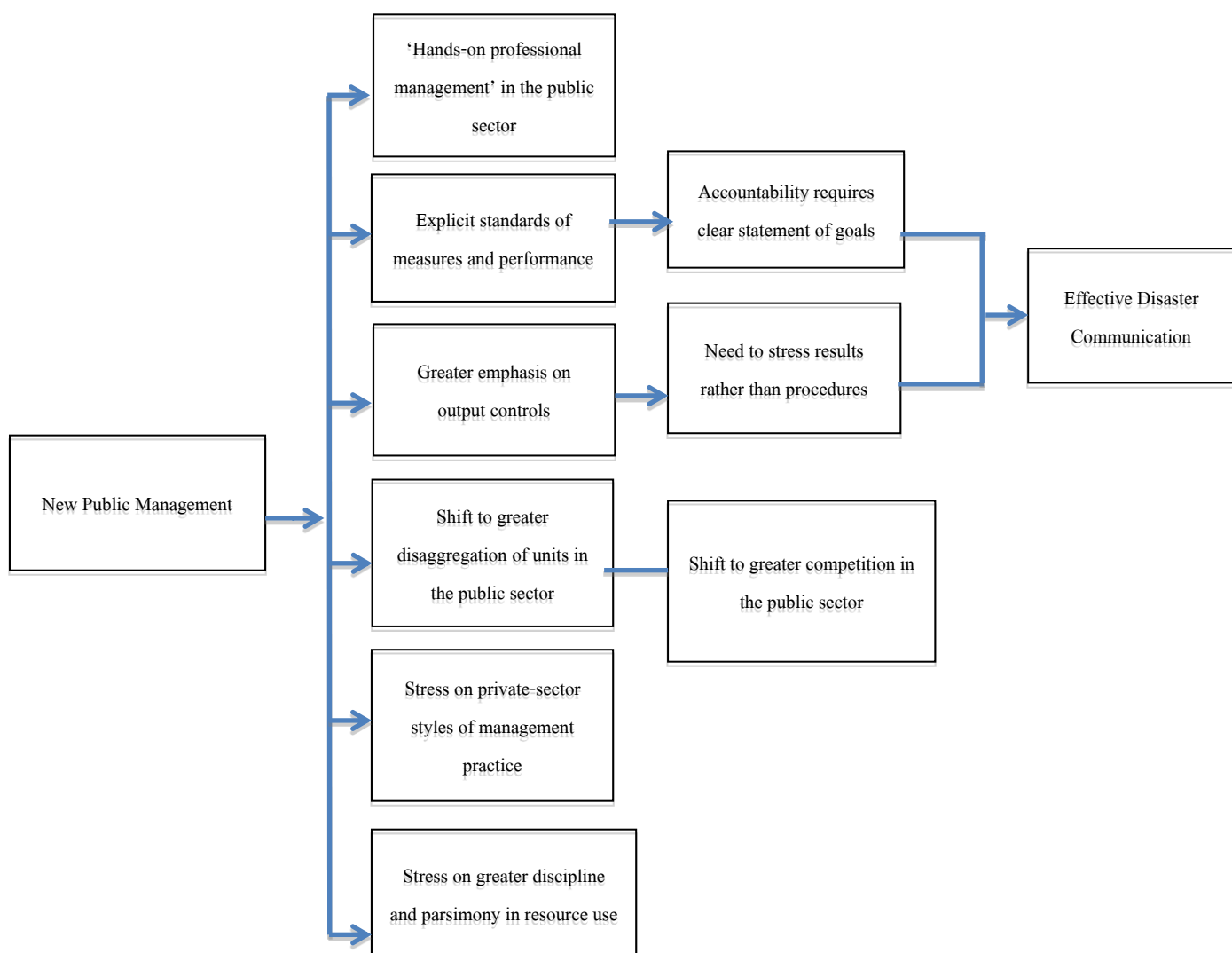


Figure 1: Theoretical Framework. Doctrinal Components of New Public Management

Source: *Classics of Public Administration*. Christopher Hood cited in Shafritz & Hyde, 2007.



Institutional economics, being one of the key elements of New Public Management, has various ways of changing the way government works. The concept of *market and quasi-market type mechanisms* (MTMs) is believed to promote cost savings and responsiveness. This particular MTM complements Christopher Hood's theory of New Public Management as it places emphasis on quality "in the sense of making public services more responsive to the wishes of their users" (Larbi, G.A., 2003).

Hood's doctrine on stressing results rather than procedures and identification of goals should serve as a guide for government in addressing disaster-related information management. The effectiveness of communication should have a standard measure for it will be the basis of attaining an agency's goal. Nevertheless, information services should be more preventive than reactive so as to satisfy the needs and wishes of the citizenry.

RESEARCH METHODOLOGY

The researcher considered approaching this study through both quantitative and qualitative means; but due to time constraints and unavailability of stakeholders, it was decided that the study would employ qualitative research methods such as key informant interviews, group discussions, analysis of official documents and materials, and participant observation. Interviews with various government officials were conducted throughout the research, gathering evidence and opinions from both frontline actors and key decision-makers. Official documents were also secured through the access granted by government websites.

The first interview conducted was with Secretary Sonny Coloma of the Presidential Communications Operations Office, the communication arm of government responsible for information dissemination; second with Ms. Girlie Bangunan, Officer-In-Charge of the Philippine Information Agency's Regional Operations Division; third, with Mr. Nilo Mamacay, Staff Director of the Philippine Information Agency's Planning and Communication Research Division; fourth, with Mr. Ogie Salvador, Philippine Information Agency representative to the National Disaster Risk Reduction and Management Council's Operations Center (NDRRMC-OPCEN); Major Rey Balido, Spokesman of the National Disaster Risk Reduction and Management Council (NDRRMC); and lastly, with Lieutenant Colonel Edwin Sadang, Senior Military Assistant to the Civil Defense Administrator and Officer-in-Charge of the Office of Civil



Defense's Operations Division. The researcher was also able to attend the National Summit for DRRM for Local Chief Executives on March 20, 2013, which was attended by Defense Secretary and NDRRMC Chairman Voltaire Gazmin, Office of Civil Defense (OCD) Administrator and NDRRMC Executive Director Eduardo Del Rosario, along with various Local Government Chief Executives.

Listed below are some of the questions asked throughout the interviews:

1. What is the current process of information from the source to the receiver?
2. Who are the main actors in the gathering, crafting, and disseminating of information?
3. Have you ever encountered problems or challenges in managing information from the national level down to the local level?
4. What is your role in the information and communication efforts of your agency?
5. Where do you get your information on natural disasters?
6. How does the National Government transmit information to the local governments?

RESULTS OF THE STUDY AND ANALYSIS

Communications Secretary Sonny Coloma narrated his personal experience and shared his thoughts on the country's communication efforts in disaster management. He cited Typhoon Pablo as an example. According to him, the Philippine Atmospheric, Geophysical and Astronomical Services Administration (PAGASA), the Philippines meteorological agency, sent out warnings a week prior to the typhoon's landfall. Residents in Compostela Valley in Mindanao were informed in advance giving them ample time to evacuate to a safer location. However, it was brought to his attention that the last time a typhoon swept across their area was a hundred years ago. Save for a few centenarians, no one in their area had any experience of a typhoon and how destructive it can be. He said that despite official warnings and information from the government, since no one can account to having ever experienced a typhoon, the warnings were taken lightly. He suggested that information might not be the only deciding factor in this case; but what's more important is an individual's experience to this particular occurrence.



This was also the view shared by Randy David, a professor of sociology from the University of the Philippines, in his article dated December 8, 2012:

To believe that it is sufficient to centralize the issuance of warnings and relevant information in the NDRRMC using radio, television, and the new social media is to assume that the message and its implications for action are uniformly understood. We should know by now that information from agencies like Phivolcs, Pagasa, and the NDRRMC is inescapably filtered by people's own experiential horizons.

The other informants all echoed the same sentiments because Typhoon Pablo stood out as a unique case where government performed its duties yet still resulted in numerous casualties.

In the messaging aspect, Major Balido and Lieutenant Colonel Sadang said that disaster-related information originates from scientific agencies (PAGASA, PHIVOLCS). These data are then transmitted to the NDRRMC and OCD for dissemination. The NDRRMC and OCD modify the format by using their official letterhead before being approved and signed by the Executive Director of the NDRRMC. These advisories are then given to the media for initial broadcast and to the regional offices of the Office of Civil Defense and to the regional disaster management council. These, in turn, are transmitted to the provincial, city and municipal, until it reaches the barangay level. The Philippine Information Agency, through its regional offices, also sends out text blasts to their constituents. These agencies believe that repetitive announcements are beneficial and would result in a more informed citizenry.

ANALYSIS

One of the turning points of disaster management in the country is the signing of the Philippine Disaster and Risk Reduction Act of 2010. The legal mandate of Presidential Decree 1566 was aimed at strengthening the Philippine Disaster Control Capability. P.D. 1566 also sought to harness the power and reach of communities for disaster preparedness. Republic Act 10121 on the other hand, strengthens the PDRRM system, provides for the NDRRM Framework, institutionalizes the NDRRM Plan, and provides funds for these programs.

Illustrated below is a representation comparing the two legal documents by featuring its main functions and responsibilities :

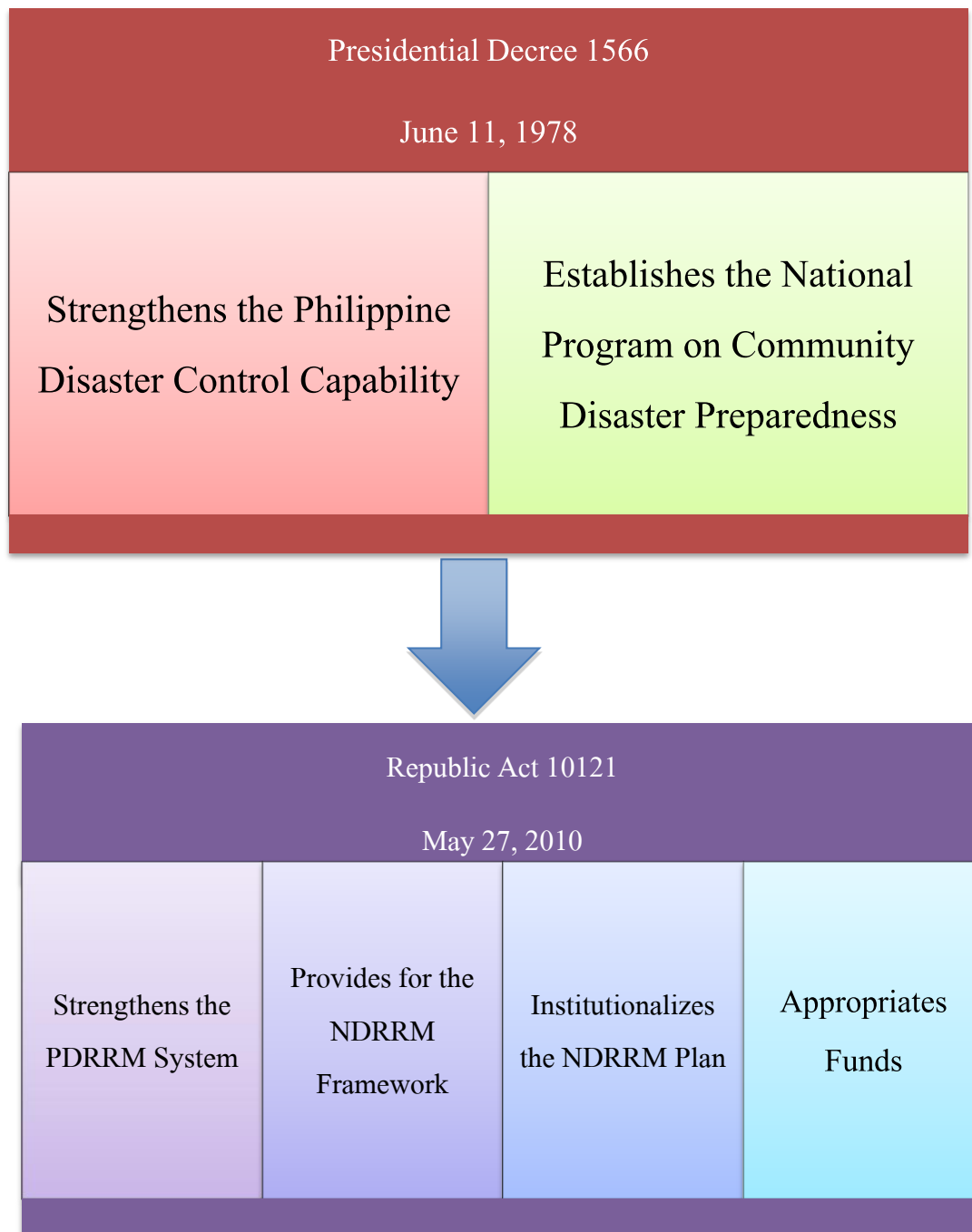


Figure 2: Illustrated comparison between PD 1566 and RA 10121

Source: *State of DRRM in the Philippines*. Undersecretary Eduardo Del Rosario, 2013.



The strengthening of disaster management in the country signaled a paradigm shift from being reactive to proactive:

- *Top-down & centralized disaster management*
- *Disasters as merely a function of physical hazards*
- *Focus on disaster response & anticipation*

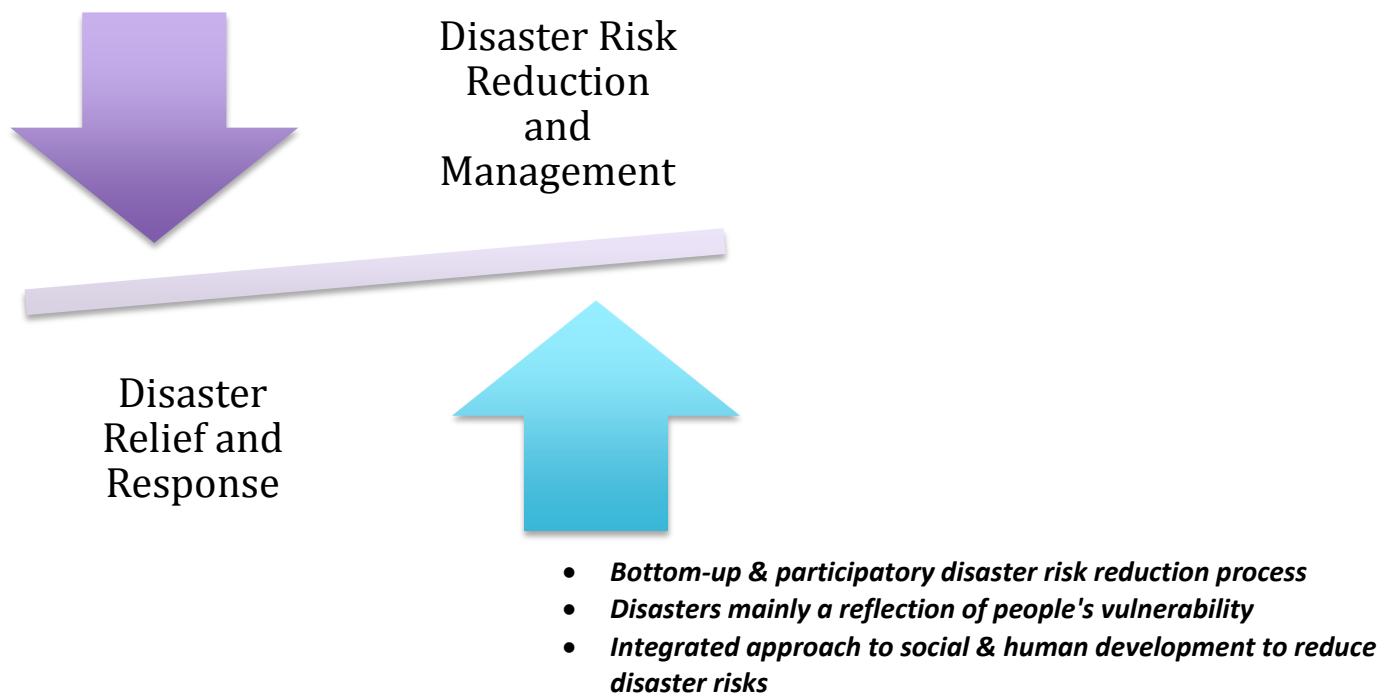


Figure 3: Paradigm shift of Philippine Disaster Management

Source: State of DRRM in the Philippines. Undersecretary Eduardo Del Rosario, 2013.

Part of the strengthened DRRM law is the directive to formulate a National Disaster Risk Reduction and Management Plan. In the recent National DRRM Summit for Local Chief Executives, Office of Civil Defense Administrator and NRRMC Executive Director Undersecretary Eduardo Del Rosario presented the strategic NDRRM Plan 2011-2028.

NDRRM Plan 2011-2028, February 2012

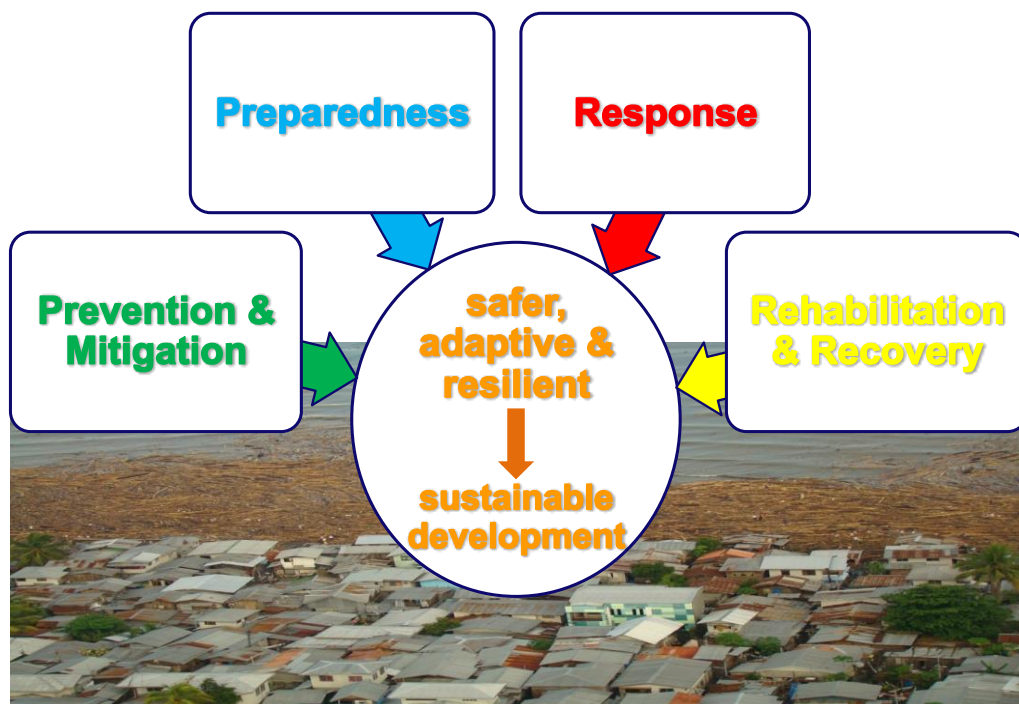


Figure 4: National Disaster Risk Reduction and Management Plan 2011-2028

Source: State of DRRM in the Philippines. Undersecretary Eduardo Del Rosario, 2013.

The current NDRRM framework and strategic plan aims at a balanced approach to disasters by employing the four (4) priority areas of Disaster Prevention and Mitigation, Disaster Preparedness, Disaster Response, and Disaster Recovery and Rehabilitation. Notwithstanding its efforts implementation, the researcher believes that there are more ways to improve disaster management through the use of communication.



The framework below suggests education and communication interventions with the goal of boosting current efforts of disaster management by including the third and most important aspect of communication, behavior/behavioral change.

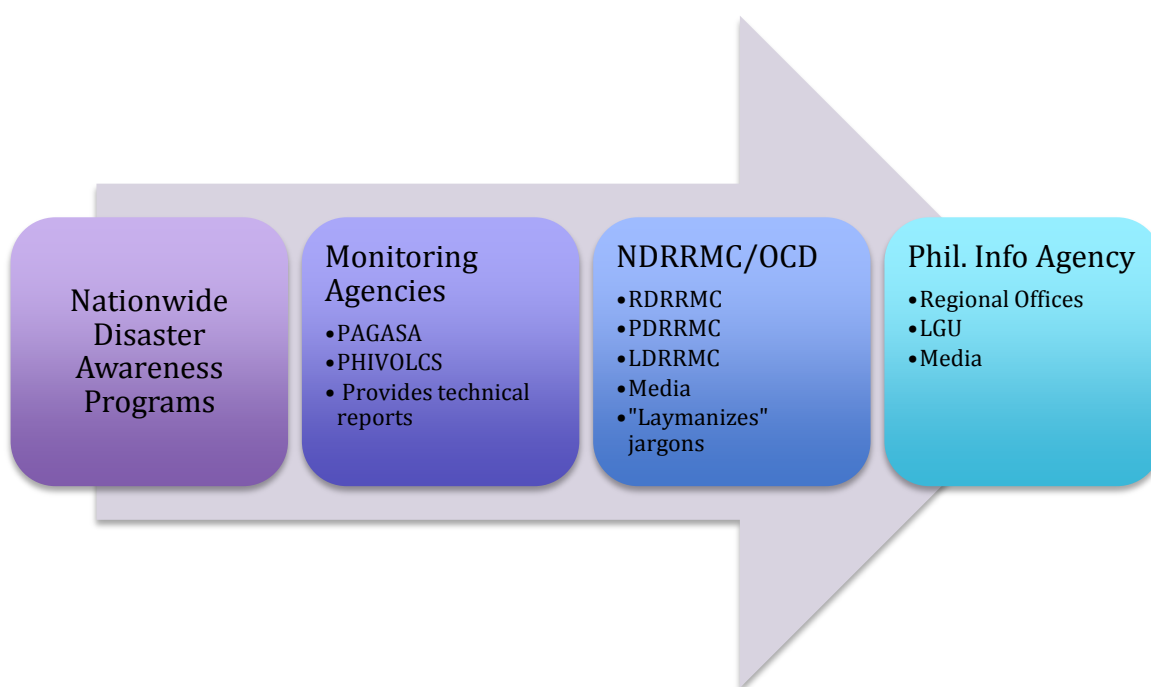


Figure 5: Conceptual Framework

As part of the prevention and mitigation efforts of the NDRRMC, Nationwide Disaster Awareness Programs (NDAP) should be in place allowing people to gain more knowledge on disasters and disaster management. These programs should not be construed as a replacement for existing communication efforts but should complement the already existing DRRM framework.

CONCLUSION

The researcher acknowledges that in order to measure the adequacy and effectiveness of the government's messaging process, one must not only study the source of the message but also consider what the receiver does once the information is delivered to them. The formulation and dissemination of messages, which are considered part of the duties and responsibilities of the government to its citizens, are only the first steps to achieving disaster preparedness. This can be identified as the government's information management system.



The more important role now lies with the receiver wherein the information given by government should be translated to knowledge, or what we can call knowledge management. Guided by Christopher Hood's theory of New Public Management, the components of effective disaster management can be viewed using the lens of doctrines such as explicit standards and measures of performance and greater emphasis on output controls.

The conceptual framework of introducing National Disaster Awareness Programs and expanding the role of the National Disaster Risk Reduction and Management Council and the Office of Civil Defense will not only educate citizens on inevitable and imminent natural calamities but will translate complicated and technical information into clear and comprehensible knowledge.

This paper serves as a research proposal for academicians and public administration practitioners who wish to go into a more detailed investigation of the effectiveness of government information management and study the field of communication. The preliminary findings will aid researchers as it provides data on the Philippines' current plans and goals for the future.

RECOMMENDATIONS

According to studies conducted by various international agencies and statistics presented by numerous sources, there are still gaps in disaster management that government needs to address. The information aspect alone has been experiencing challenges brought about by lack of knowledge and understanding on disaster-related issues as evidenced by the SWS survey. This gives future researchers preliminary data to serve as the starting point in their plan to expand this study.

In this regard, it is recommended to further explore and add to this research by surveying local government units and their constituents as the receiver of information. The choice of cities and municipalities should be diverse as there are areas where natural calamities are either rampant or rare. The researcher should also take caution as some local government units may deny the existence of information sharing between the national and local government due to political reasons. This was suggested by some of the researcher's key informants.



Finally, a comparison of the Japanese model of disaster management is highly suggested. The Philippines can learn from Japan's best practices by adopting some of their policies and programs that allowed them to recover from disasters and prepare for forthcoming calamities.

Reference

- Asian Development Bank. (2012). **ADB's Response to Natural Disasters and Disaster Risks**. Retrieved March 21, 2013 from <http://www.adb.org/sites/default/files/SES-ND.pdf>
- Bergenholtz, H. (2006). **Towards a definition of "Communication Policy", "Language Policy", and "Language Planning"**. South Africa: Department of Afrikaans and Dutch, Stellenbosch University, Private Bag X1.
- Center for Research on the Epidemiology of Disasters – CRED. (n.d.). **The International Disaster Database**. Retrieved March 21, 2013 from <http://emdat.be/result-country-profile>.
- David, R. (2012). **Mindanao's Resonance to Ecological Risk**. Retrieved March 21, 2013 from <http://opinion.inquirer.net/42353/mindanaos-resonance-to-ecological-risk>.
- Dougall, E.K., & Horsley, J.S. **Disaster Communication: Lessons from Indonesia**. (n.d.) Retrieved March 20, 2013 from <http://195.130.87.21:8080/dspace/bitstream/123456789/735/1/Disaster%20Communication-%20Lessons%20From%20Indonesia.pdf>.
- Foss, K.A., & Littlejohn, S.W. (2005). **Theories of Human Communication**. United States of America: Lyn Uhl.
- Garbor, D. (1944). **Theory of Communication**. Retrieved March 21, 2013 from <http://bigwww.epfl.ch/Chaudhury/gabor.pdf>.
- GMA News Online. (2012). **NDRRMC: Damage from Typhoon Pablo rises to P36.9B**. Retrieved March 21, 2013 from <http://www.gmanetwork.com/news/story/287635/news/nation/ndrrmc-damage-from-typhoon-pablo-rises-to-p36-9b>
- GMA News Online. (2011). **PHL gets 3rd largest share of 2012 disasters - report**. Retrieved March 28, 2013 from <http://www.gmanetwork.com/news/story/216398/news/nation/phl-gets-3rd-largest-share-of-2010-disasters-report>



- GMA News Online. (2012). **Typhoon Pablo is strongest storm to hit Mindanao in two decades.** Retrieved March 21, 2013 from <http://www.gmanetwork.com/news/story/284922/news/nation/typhoon-pablo-is-strongest-storm-to-hit-mindanao-in-two-decades>.
- Kirchner, H., Kirste, T., Luckenbach, T., Meissner, A., & Risse, T. (n.d.) **Design Challenges for an Integrated Disaster Management Communication and Information System.** Retrieved March 20, 2013 from <http://www.l3s.de/~risse/pub/P2002-01.pdf>.
- Lasswell, H.D. (2007). **The Structure and Function of Communication of Society.** Retrieved March 20, 2013 from <http://www.irfanerdogan.com/dergiweb2008/24/12.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2013). **Disaster Prevention.** Retrieved March 21, 2013 from <http://www.mofa.go.jp/policy/disaster/21st/2.html>.
- Philippine Daily Inquirer. (2011). **Philippines 3rd on UN Disaster Risk Index.** Retrieved March 21, 2013 from <http://globalnation.inquirer.net/14771/philippines-3rd-on-un-disaster-risk-index>.
- Prevention Web. **Philippines – Disaster Statistics.** Retrieved March 21, 2013 from <http://www.preventionweb.net/english/countries/statistics/?cid=135>.
- Sadang, E. (2013). **Serving the Nation: The Creation of a National Collaborative Information Environment Management Program (NCEIMP) for the National Disaster Risk Reduction Management Council (NDRRMC).** Republic of the Philippines: Armed Forces of the Philippines.
- Saito, T. **Disaster Management of Local Government in Japan.** Retrieved March 21, 2013 from <http://www.hyogo.uncrd.or.jp/hesi/pdf/peru/saito.pdf>.
- Seeger, M.W., & Reynolds, B. (2005). **Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model.** Journal of Health Communications Online. Retrieved March 20, 2013 from http://journals.taylorandfrancis.com/forms/hcm/10_43.pdf.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (2007). **Classics of Public Administration.** United States of America: Thomson Higher Education.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2013). **Philippines: Bridging the Information Gap.** Retrieved July 1, 2013 from <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/philippines-bridging-information-gap>



World Bank & National Disaster Coordinating Council, Republic of the Philippines. (n.d.).

Natural Disaster Risk Management in the Philippines: Enhancing Poverty

Alleviation Through Disaster Reduction. Retrieved July 1, 2013 from

http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resources/PH_Disaster_Risk_Mgmt.pdf.

World Bank. (2013). **Survey: 8 of 10 Filipinos Personally Experience Impacts of Climate**

Change. Retrieved July 1, 2013 from [http://www.worldbank.org/en/news/press-](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/06/20/survey-8-of-10-Filipinos-Personally-Experience-Impacts-of-Climate-Change)

[release/2013/06/20/survey-8-of-10-Filipinos-Personally-Experience-Impacts-of-Climate-Change](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/06/20/survey-8-of-10-Filipinos-Personally-Experience-Impacts-of-Climate-Change)



An Assessment of the Presidential Communications Operations Office (PCOO) New Media Operations and Its Use of Social Media as a Tool for Government Communication

Adrian Marco R. Lacsamana^{*}

Maria Faina L. Diola^{**}

Abstract

Social Media has become a tool for government communication due to its capacity for real-time and interactive information sharing. In the Philippines, Social Media has become one of the major platforms of government communication when the New Media department under the Presidential Communications Operations Office (PCOO) was created. The PCOO New Media handles the Social Media accounts, the website, and the e-mail of the President of the Republic of the Philippines. It manages the online interactions of the President. The study's basic research question is "Is PCOO New Media efficiently using Social Media as a tool for Government Communication?"

The study aims to assess the operation of PCOO New Media and contribute to the concept and practice of E-Government in the Philippines in the context of adopting and managing new technologies for Government Communication. The paper also aims to contribute to the concept of New Public Management that supposes that the introduction of Information Communication Technology (ICT) in government enhances efficiency, service quality, and accountability in the public sector.

The study accomplishes the following objectives: first, to assess whether PCOO New Media applies Government Communication principles in its day-to-day operations; second, to assess whether PCOO New Media, in its usage of Social Media, applies E-Government principles in its day-to-day operations; third, to assess the efficiency of the use of Social Media as a vehicle for government communication; fourth, to recommend criteria for evaluating the operation of the

^{*} *Special Assistant to the Secretary, Presidential Communications Operations Office, Republic of the Philippines*
MA Student (Public Administration), National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines

^{**} *Assistant Professor, Ph.D., National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines, Advisor*



newly created New Media department of the Presidential Communications Operations Office of the Philippine Government.; and lastly, to give recommendations based on best practices on the use of Social Media in other countries.

From an operations research framework, the study employs the following research methods: first, primary techniques of data gathering through interviews with key people concerned with operations of the PCOO New Media; second, secondary techniques of data gathering through statistical data obtained from social media analytics, accomplishment reports, agency memoranda related to PCOO New Media; third, review of related literature regarding E-Government, Government Communication, Social Media, and case studies of government agencies using Social Media. The researcher used Edward's (1972) Software, Hardware, Environment, Livewire or SHEL Model to assess the operation of PCOO New Media¹.

By employing the SHEL Model for assessing PCOO New Media, the study arrived at the following preliminary findings: first, PCOO New Media have set up policies to guide its operations, but it remains incomprehensive and lacking in strategic approach; second, PCOO New Media still lacks the physical infrastructures and human resources to operate efficiently; third, PCOO New Media needs to establish links with other government agencies to provide seamless information delivery; fourth, PCOO New Media needs more resources to implement its plans and to efficiently pursue with its operation.

The study concludes and recommends that PCOO New Media has already set up policies and has already invested on technologies to support its operation. PCOO New Media has no specific framework/policy/mechanism to guide the planning, implementation, and monitoring of its operations and projects. The study suggests the use of Edward's (1972) SHEL model which the researcher modified according to the needs of PCOO New Media. The study identifies gaps in terms of policy and hardware capacity of the agency that needs to be addressed through creation of policies and investment on physical infrastructures to support operations.

Keywords: PCOO/ Social Media/ Government Communication/ Philippines

¹ Edwards, E. (1972). *Man and Machine: Systems for Safety*. In *proc. of British Airline Pilots Associations Technical Symposium* (pp. 21-36). British Airline Pilots Associations, London.



Introduction

The use of Social Media became popular in the 2008 United States Presidential Campaign where U.S. President Barack Obama was one of the Presidential candidates. US President Obama gathered volunteers and monetary donations to support his campaign through Social Media. The use of Social Media was used as formal information dissemination and gathering tool by the U.S. federal government through a memorandum issued by President Obama known as “Transparency and Open Government”.

Social Media is also used as a tool for government communication in the Philippines. Same as with President Barack Obama of the United States, Philippine President Benigno Simeon Aquino III used Social Media to engage the citizens during his campaign for the presidency. When President Aquino assumed office, the use of Social Media in Philippine government communication was formalized when the Office of the Press Secretary was reorganized into the Presidential Communications Operations Office (PCOO) with the addition of the New Media Department through the issuance of Executive Order No. 4.

More people use Social Media as a vehicle for information dissemination and communication due to its capacity for real-time and interactive information sharing. Even the public sector has started using Social Media as a tool to disseminate government information, to connect with members of the public, and to provide access to services. (Jaeger, Bertot, Shilton 2012) According to OECD (2001), engaging citizens in policy-making is one of the core elements of good governance. To be able to engage the citizenry, governments should employ the communication vehicle that is more accessible to the citizens. Social Media, gaining popularity as a vehicle for real-time information sharing, becomes a viable tool for government communication.

According to TNS Digital Life, out of 101 million Filipinos, 33.6 million or one third of the Filipino population has Internet access. There are 27.7 million Filipinos who use Facebook while there are eight million who maintain a Twitter account. (Dumpit-Murillo 2012) According to a study conducted by IBM in 2012, there is an increasing number of Social Media users in ASEAN countries which includes the Philippines. From twenty five percent (25%) Social Media users in 2012, there is a projected increase of sixty eight percent (68%) Social Media users by the year 2017.



The potential benefits of Social Media as a vehicle for information dissemination and gathering rationalize the creation of the PCOO New Media. President Aquino's Executive Order No. 4 equips the government with new capacity to improve on its information dissemination and gathering and to keep up with the developments in Information and Communication Technology (ICT) through the use of Social Media.

Objectives

In order to capitalize on the potential benefits of Social Media to improve government's interaction with its citizens, there is a need to determine the use of Social Media in the context of government communication. The adoption of Social Media as a government communication platform is a new and unfamiliar practice for the Philippine government. The PCOO New Media is seen as a pioneer in utilizing Social Media in government communication in the Philippines. As a new department, there is a need for PCOO New Media to have criteria that can be used for planning, monitoring, and evaluating its operations. Due to the urgency of providing services to the citizens, it is a reality in the public sector that some of the innovations introduced in and by the government often go through trial and error without being accompanied by sufficient planning, research and strategy. The study aims to provide a framework PCOO New Media can use to support its operations.

Although the use of Social Media as a new platform for government communication remains to be explored in both theory and practice, the study aims to examine related principles in Social Media and in Public Administration such as E-Government, New Public Management, and Government Communication and to provide a guide/criteria for PCOO New Media's operation as a public sector entity. New Public Management (NPM) serves as the general backdrop and overarching principle that provides the rationale behind the move of the public sector to adopt new technologies, specifically Information and Communication Technology (ICT), to enhance its service delivery to the citizens.

The impact that E-Government initiatives may have on government's agenda in contrast to the general vision of New Public Management (NPM), which supposes that the use of ICT enhances efficiency, service quality, and public sector accountability...NPM promotes a broader and more intense use of information and communication technologies. The interconnection



between NPM core ideas and E-Government is thus explained by the potential benefits that ICT can bring to the re-organisation of internal strategies in the public sector. E-Government is more often conceptualized as the generalized use of new information and communication technologies to provide public services, to improve public administration performance, and to enhance democratic values. (Bonina, Cordella, 2008)

The study aims to contribute to the theory and practice of New Public Management, specifically E-Government, in the Philippines through the criteria that can be used to evaluate the operations of public sector entities that use Social Media as a platform of communication.

Aside from the aforementioned objectives of the study, the study aims to fulfill the following: 1) to assess whether PCOO New Media incorporates Government Communication, E-Government, New Public Management, and Social Media principles in its operations; 2) to assess whether PCOO New Media is efficient in using Social Media as a government communication tool by using the guide/criteria produced in this study; 3) to provide recommendations based on best practices on the use of Social Media in other countries; 4) and to provide recommendations based on observations of the current operations of PCOO New Media conducted for this study.

In terms of scope and limitation, the study is limited to 1) proposing a criteria that could be used by the PCOO New Media in planning, monitoring, and evaluating its operation; and 2) utilizing the same proposed criteria to assess the current operation of PCOO New Media with focus on assessing the efficiency of its operation. The study focuses on evaluating the efficiency of the operations of PCOO New Media and not on the efficacy of its operations due to the consideration that the study “cannot proceed with an assessment of the program’s impact on the community if there is no qualitative discussion of the program, its objectives, structures, and approaches.” (Bautista, 1998)

PCOO New Media’s mandate is limited to the management of the official website and the official Social Media accounts of the President, which are limited to Facebook, Twitter, and YouTube.



Conceptual Framework

The use of Social Media was first gained credibility as a communication vehicle in the private sector. Social Media is often used for marketing and promotion of products and gathering feedback from product users through comments and “likes” over Facebook. Taking off from the initiative of the private sector, the public sector becomes open to the innovative opportunities provided by Social Media to enhance the interaction between citizens and governments.

Most government agencies utilize Social Media without sufficient preparation in terms of policy, organizational set-up, and physical/technological infrastructures to support the successful and efficient implementation of Social Media-based government communication programs. There is a need to take into account the expansive policy environment for the implementation of the program to become more sustainable especially in the government context.

Government, however, have begun using social media without sufficient consideration of this larger policy environment. Inconsistent goals and practices among related policies, combined with conflicting design values applied to implementations, have created long-term policy conflicts, particularly in approaches to defining and implementing access. (Jaeger, Bertot, Shilton,, 2012)

PCOO New Media should take into account the different constraints it would face in using Social Media as a communication and information sharing platform in the public sector context. By comparing the experience of PCOO New Media with the experience of other public sector entities that used Social Media in its operations, the study can identify best practices PCOO New Media should adopt and the study can also determine possible constraints it would encounter in its operation. At the time the study was conducted, the PCOO New Media is in its second year of operation. As a newly created department, PCOO New Media should identify gaps and determine what it can do to improve its operation to become more efficient. There is a need to identify the elements in E-Government, Government Communication, and Social Media that can guide PCOO New Media in its effort to make its operation more measurable and manageable.



PCOO New Media

According to Ms. Shella Raet, the Officer in Charge of PCOO New Media, the function of the PCOO New Media is to manage the official website, Facebook page, Twitter account, and email (op@president.gov.ph) of the President. PCOO New Media connects the President to the citizens and vice versa through Social Media. The Social Media channels are used to inform the citizens regarding plans, policies, projects, and activities of the President through official pronouncements. Through the same channels, the President gets to know the sentiments of the people regarding his administration by monitoring comments posted by the citizens. Included in the official functions of PCOO New Media are the following (See Appendix 2):

- Lay-out and content management of the President's website.
 - Graphic Designer creates banners depending on the current activities of the President and the Country.
- Monitoring of "Contact Us" section in the website where people post their concerns.
- Consolidation of messages from Social Media channels
- Sorting of comments and messages according to themes which are then coursed through the agencies concerned for appropriate action.
- The website administrator is also responsible of updating the news desk and the transparent government section through the press releases received

The use of Social Media such as Facebook requires interaction between the account administrators and their followers/guests. Social Media administrators of PCOO New Media and are in charge of responding to the comments posted on Social Media channels of the President. General questions are answered right away while sensitive issues are subject to discussion before feedback is sent out by the assigned Social Media Administrator. Concerns and requests posted on the Social Media channels are coursed through the proper channels for appropriate response. The Social Media administrators are also responsible for the drafting the weekly communication report submitted to the PCOO Secretary and the Undersecretary for reference. The weekly communication report contains statistical analysis of the comments posted by citizens in the Social Media channels managed by PCOO New Media.



According to Ms. Ten Mariano, Director for New Media of PCOO, Social Media Administrators have to carefully craft responses to sensitive issues posted by followers/guests of the Social Media channels they are handling. An error committed in their communication would immediately be attributed directly to the President. As for determined protocol in handling the Social Media channels of the President, the Social Media administrators are still dependent on the instructions given by the head of the Social Media department. Despite the sensitive nature of the communications conducted by PCOO New Media, coming up with determined protocols to guide the department's operation remains to be a challenge. From the aforementioned concern raised regarding PCOO New Media's operation and objectives of the study, the study aims to assess the efficiency of PCOO New Media through the following: 1) observation of PCOO New Media operation and check whether it is consistent with E-Government and Government Communication principles; 2) review of organizational structure to support operations; and 3) check for provision of facilities and structures to support PCOO New Media operation. The study operates on the hypothesis that assessment of PCOO New Media's operation using Edward's (1972) Software, Hardware, Environment, Liveware (SHEL) model integrated with E-Government, Government Communication, and Social Media principles will promote efficiency by setting criteria that can be used for planning, monitoring, and evaluating PCOO New Media's operation.

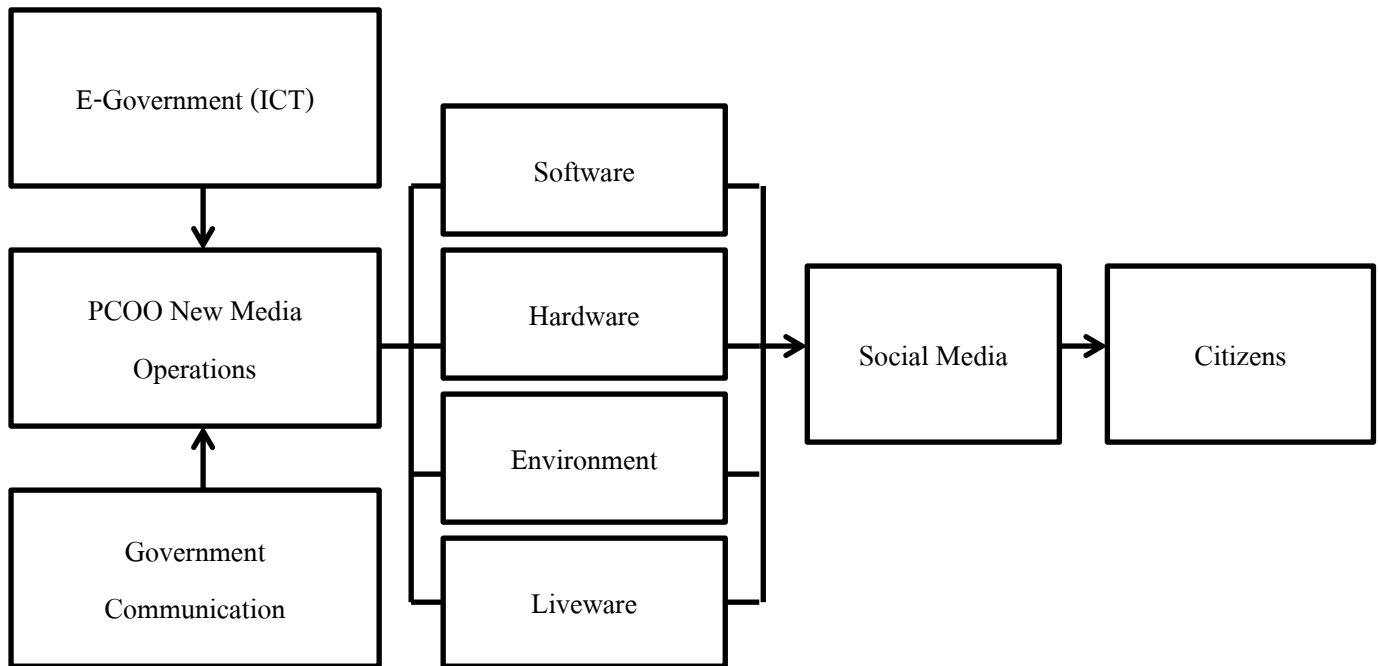


Figure.1. Conceptual Framework patterned after Edward's (1972) Software, Hardware, Environment, Liveware (SHEL) Model for Administrative Processes

Research Methodology

The study is an operations research that looks into the internal operations of PCOO New Media. By using principles from E-Government, Government Communication, and Social Media, the study crafts the criteria for assessing the efficiency of PCOO New Media operation. Using the same criteria, the study provides recommendations to improve PCOO New Media operation. Technological development is rapid and inevitable. The private sector and the citizens use technology to speed up daily transactions and interactions. It is important for the government to update its practices and keep up with the technology that could make its service delivery more efficient but it is not advisable for public sector to automatically adopt private sector practices without careful study and consideration. Through the study, Social Media can be analyzed through the lens of Public Administration principles in order to ensure that it would efficiently work in the context of public sector operation. It is important to gauge the operations of PCOO New Media because it is one of the pioneers in adopting Social Media in the Philippine



government. The experience of PCOO New Media can serve as a model and reference for other government agencies or departments that would like to adopt Social Media in their operation.

The study employs the following techniques for data gathering: 1) primary technique of data gathering through face-to-face interviews with key people in charge of PCOO New Media operation; 2) secondary techniques of data gathering from statistical data and analytics based on accomplishment reports and from agency memorandums of PCOO New Media; 3) and review of related literature regarding New Public Management, E-Government, Government Communication, Social Media, and case studies of government agencies using Social Media as platform for service delivery.

The study uses the Edward's SHEL Model (1972) to assess PCOO New Media operation. E-Government, Government Communication, and Social Media principles are incorporated in the SHEL Model to form the criteria to assess PCOO New Media operation. The SHEL Model is used in assessing an E-Government agency due to its capacity to account for hardware, software, and as well as "liveware" components of operations. SHEL model is used to understand the interrelations within a socio-technical system.

Software: Software stands for non-material part of systems which includes practices, procedures, and regulations. It refers to the invisible infrastructure such policies, rules, practices, procedures, protocols, and plans an agency employs to support its operation. The following are the factors used to assess software efficiency of an agency:

- Integrated Operations
- Ubiquity and Accessibility
- Security
- Resources
- Protocol for Release of Information
 - Access to public information
 - Transparency
 - Clarity, integrity and promptness of information
 - Objectivity
 - Participation



- User-generated content
- Collaboration/Connectedness/Co-creation
- Multi-directional conversations
- Research and Analysis
- **Hardware:** Hardware refers to the physical infrastructure such as equipment, building, tools, web system an agency has to support its operation. It includes technical systems and equipment which also tools and manuals. The following are the factors used to asses hardware efficiency of an agency:
 - Infrastructure
 - Equipment
 - Security
 - Connectivity
 - Speed
 - Capacity
 - Network
- **Environment:** Environment refers to the political and cultural context the agency operates in. It includes all external influences and factors such as policies and cultural restrictions. The study tackles this aspect in a very limited manner due to its nature as an external factor that is beyond the scope of the study. The study touches only on the topic of the effect of environment on the access to resources of PCOO New Media.
 - Resources
- **Liveware:** Liveware refers to the people that run the operation of an agency. Liveware includes partner organizations, administration, and staff. The following are the factors used to assess liveware efficiency of PCOO New Media:
 - Organizational Structure
 - Organizational Support
 - Public Information Officers
 - Capacity to provide political interpretation of government policies
 - Ability to communicate effectively orally and in writing
 - Good organizational skills



- Diplomacy
- Tactfulness
- Knowledgeable of the organization and the operation of public institutions.

Results of the Study and Analysis

Preliminary Findings

Software

PCOO New Media, as one of the departments under PCOO, is linked with other government communication agencies where it sources news and information that it features in the Social Media channels under its management. According to Ms. Ten Mariano, Director for New Media, PCOO New Media has already established informal links with agencies within PCOO and with other departments within the executive branch of government.

Aside from partnerships with other government agencies, PCOO New Media has also established partnerships with private sector entities to help promote PCOO New Media as a source of government information. There is still a need to promote Social Media as a government information channel because people are still used to accessing information through traditional media channels. Through the promotion of the President's Social Media channels, the people would be encouraged to participate in a more interactive exchange of information. These networks and partnerships established with PCOO agencies and departments and with private entities become the organizational support PCOO New Media needed.

Communication structures tend to remain decentralized and uncoordinated, even within single government agencies. Across agencies, there is often unevenness in capacity to communicate and a lack of collaboration which results in redundancy. (CommGAP, 2009)

PCOO New Media addresses the need to integrate its operations by partnering with agencies within PCOO that manage traditional media channels.

Coordination among government departments is also necessary. Methods that are interactive, citizen-based and focus on peer-to-peer learning are important tools in building communication capacity. (CommGAP, 2009)



Government agencies that employ traditional media in government communication are the People's Television for television (PTV) and the Philippine Information Agency for print and for other media (PIA). Traditional media is still important even in the presence of Social Media due to the varying levels of accessibility to technology in the different regions in the country. PCOO New Media's integration of traditional media and Social Media partly addresses the problem of accessibility of government information. PCOO New Media aims to make its operation compliment the operations of other government communication agencies under PCOO.

Although Social Media is an effective platform for government communication due to its real-time information transfer and interactive nature, the access to Social Media is limited in the Philippines. Most of the subscribers/followers of the President's Social Media account are people from the urban areas who have access to the Internet. There is still a gap in terms of access of Social Media in the countryside. The lack of access is not due to the limitation of Social Media as a communication platform but due to the lack of citizen's access to the technology of computers and the Internet.

Access to the Internet within countries is very unequal, with the poor, women and minorities enjoying lower access rates than men, the wealthy and the highly educated. It cannot be assumed that everyone will receive information put on to government web sites, and some target groups will be particularly hard to reach via electronic means. Measures to actively address an emerging "digital divide" are clearly in order. (Edes, 2000)

The accessibility is one of the major constraints of PCOO New Media. Its reach for disseminating information and gathering feedback is limited. In order to address the concern on accessibility, PCOO New Media should involve and utilize its partnerships other government agencies.

PCOO New Media has limited staff, facilities, and resources. There are several reasons for PCOO New Media's limited resources and one of them is the limited priority and importance given to government communication in general. PCOO New Media is a new department and it is competing for budget with established government agencies that have already rationalized their budget requests due to well-planned and well-crafted budget requests that could be backed up by implemented programs. Even if there is a budget that could be allotted for PCOO New Media, PCOO New Media has to rationalize their budget request as a new department. Due to lack of



research and studies for PCOO New Media, the department currently does not have enough capacity to lay-out and rationalize future projects that would need funding for implementation.

Aside from PCOO New Media, there are other entities from the private sector that provide information to the people. Although unwanted, PCOO New Media competes with private media entities for citizen's attention. Private media entities have the capacity to release information in the fastest way possible. PCOO New Media operates in an environment that requires fast transmission of information and PCOO New Media handles government information that needs to be clear, truthful, reliable, and relevant. It is also necessary for PCOO New Media to be careful in handling government information; because of this, protocols must be in place to ensure the balance between fast information dissemination and the availability of reliable information to the public.

There is also a need to produce a policy to provide specific guidance on the following aspects of operations of PCOO New Media: 1) Access of citizens to public information; 2) Transparency, clarity, integrity of information; 3) Promptness of information; 4) Objectivity; 5) Creation of Research and Analysis to support operations of PCOO New Media; and 5) Participation/Online Interaction with the citizens

Given this growing use of social media by governments, traditional information policy considerations of access and inclusion should be central to the formulation and implementation of policies related to social media. If access is not available to segments of the population due to design or implementation, government social media use will create new inequalities in public interactions with government. Although using social media is intended to make government easier to reach, it may instead create new barriers. (Jaeger, Bertot, Shilton, 2012)

The creation of policies that will support the current operations of PCOO New Media is necessary in order to efficiently implement, evaluate, and innovate the practice of government communication through Social Media which was already started by PCOO New Media. Social Media as a government communication vehicle has a lot of untapped potential. It is necessary for PCOO New Media to harness the potential of Social Media by also giving importance to research so that it can contribute to the development of the agency and of government communication in general.



While there is also very little research on government communication, some basic models in the available literature can be identified across a range of communication capacities. (CommGAP, 2009)

PCOO New Media does not have research and development capabilities as of the moment. It is important to have researchers in order to provide necessary background information to back up policy announcements made over Social Media channels. It is also important to create policies that promote access of citizens to public information. Although it was previously mentioned that citizens' access to technology is beyond the scope of PCOO New Media, policies created by PCOO New Media can highlight the importance of developing the access to government information by people through the Internet. PCOO New Media also needs to have the capacity to analyze the enormous data they receive from Social Media interactions. PCOO New Media has the potential resource of information through Social Media, if it can only maximize its use of Social Media analytics.

PCOO New Media does not have official policies regarding transparency, clarity, and integrity of information, but PCOO New Media assures the citizens of transparent, clear, and truthful information because it sources its information directly from official government communication agencies such as the Philippine Information Agency, the Philippine News Agency, and the official pronouncements by various government officials including the president. To ensure integrity, PCOO New Media releases unbiased news.

PCOO New Media consults the Director for New Media and other communication consultants on posting sensitive and controversial news which needs approval. The process of consulting and looking for approving heads takes time. PCOO New Media still lacks protocol and a determined set of approving heads for posting sensitive news content. The need for PCOO New Media to create a protocol for operations is to provide a faster system for disseminating information through Social Media. If PCOO New Media slows down in its release of information, the citizens will turn to private media for their information. Although PCOO New Media releases reliable information, the citizens will refer to the source of information they first saw and information on PCOO New Media becomes merely a source for verification. PCOO New Media's information becomes reactionary to the information posted by private media entities. PCOO New



Media then will lose followers because the services it offers are being offered by other private media entities more efficiently.

PCOO New Media still has limited interaction with citizens due to the lack of standard protocols PCOO New Media administrators can follow in interacting with citizens online. To increase online interaction, it is necessary for PCOO to promote the following: 1) user-generated content; 2) collaboration or co-creation with citizens to produce Social Media content; and 3) multi-directional conversations.

Currently, the activities of subscribers/followers of the Social Media accounts of the President include the following: 1) comment on photos on Facebook; 2) comment on videos on Facebook; 3) comment on status updates on Facebook; 4) share photos posted by the administrator on Facebook; 5) share status updates posted by the administrator on Facebook; 6) share videos posted by the administrator on Facebook; and 7) retweet tweets posted by the administrator on Twitter; 8) retweet links posted by the administrator on Twitter. The comments on Social Media channels managed by PCOO New Media are categorized under the following general categories: 1) asking for help from the President; 2) expression of gratitude and appreciation to the President; and 3) comments on the performance of government agencies.

PCOO New Media assesses the efficiency of their operations through observing the following: 1) the number of reposts, 2) the number of likes, 3) the number of comments, and 4) the increase in the number of followers. The Social Media accounts managed by the PCOO New Media gain followers when: 1) there is an event of national importance; 2) when administrators launch projects that call for subscribers/followers participation; and 3) when administrators feature information posted by subscribers/followers.

Hardware

The internet is prone to attacks by people who spread virus or people who hack accounts for various reasons. Government Internet accounts are more exposed to these attacks. The government should secure its online accounts or websites from virus or hacking attacks in order not to experience disruption in their service delivery.



The Internet-borne computer viruses can be seen as a warning of even more dangerous viruses that could infect public sector computer systems. Loss and misuse of information, as well as widespread service disruption, are among the real threats of over-reliance on new technologies to conduct government's information work. (Edes, 2000)

There was a series of hacking incidents of Philippine government websites that happened when this study was being conducted. The hacking incidents were attributed to online protest movements which are becoming more prevalent. There are people who have seen the power of online interaction that they bring their protests in the internet by defacing government websites to send a message to the government and to the citizens. According to Ms. Ten Mariano, there were several attempts to hack the Social Media accounts and websites managed by the PCOO New Media, but the hackers remained unsuccessful. For security reasons, this study cannot disclose the security measures employed by PCOO New Media. Investing on hardware support to ensure security of internet data is important according to Ms. Ten Mariano. Investments on quality host servers and security software should be given priority by an E-Government agency because public data is at risk once hackers and virus breach into government Internet accounts or websites.

Aside from security, E-Government agencies should invest on equipment that could ensure strong, fast, and uninterrupted connectivity. The use of Social Media is advantageous due to availability of up-to-date data anytime, anywhere. Constant problems with internet connectivity defeat the purpose of using Social Media as a communication and information exchange platform. In the case of PCOO New Media, staff members are always provided with portable wi-fi modems to ensure constant connectivity anywhere they go.

Internet connection speed of PCOO New Media is still limited and is still dependent on the capacity of private Internet Service Providers (ISP) the agency subscribes to. This set-up will remain until government has established its capacity to provide for its own reliable Internet connection.

Environment

PCOO New Media needs the political and economic support to develop the efficiency of its operations. As an E-Government agency, PCOO New Media should be a source of savings for



the government; however, it also needs continuous funding in order to build up its capacity. The government should invest on technologies and human resources.

The savings accruing to governments from being able to post information on web pages rather than distributing printed documents diminish quickly when one considers all the costs of supplying information on line: organising and managing huge volumes of text put on to the Internet, installation of new equipment and software, recruitment of web designers and operators, extensive training, etc. (Edes, 2000)

Building up the capacity of PCOO New Media is not just an E-Government requirement, but according to Government Communication principles, government communication agencies should also build up on their capacity to communicate.

Many governments also lack the requisite infrastructure to communicate, and this needs to be addressed through investment. It is important to approach improving government communication holistically, taking into account structural issues. (CommGAP, 2009)

It is a reality that funding and investing on government communication agencies is limited due to the fact that the government has to prioritize other service-delivery projects. There is still a prevalent culture within government that does not give much importance to government communication. There is need to change the political environment in order to emphasize the importance of government communication through development of policies that highlights the functions and benefits of government communication. Only through changing of the political environment can government communication agencies be considered as one of the priorities in government operations, thus, receiving the funding it needs to operate efficiently.

Liveware

Most literature regarding government communication cites the need for well-trained and knowledgeable Public Information Officers. Public Information Officers should have the 1) the capacity to provide political interpretation of government policies, 2) ability to communicate effectively orally and in writing, 3) good organizational skills, 4) diplomacy, 5) tactfulness, and 6) knowledgeable of the organization and the operation of public institutions. It is also recommended that Public Information Officers should also have a good grasp of communication



principles which they can get from formal education and training on communication. (CommGAP, 2009)

The organizational charts of many governments, there are usually spaces reserved for government communicators, but these roles often remain vacant or understaffed. Governments often lack qualified communication staff, or employ those whose job descriptions include too many tasks that are not communication related. (CommGAP, 2009)

In assessing the organizational setup of PCOO New Media, it is remarkable to find graphic and multimedia artists instead of communication officers who write news in PCOO New Media. News posted on Social Media channels are written by Public Information Officers from other government communication agencies. (See Appendix 1)

PCOO New Media has shown the need for producing another form of information dissemination through Social Media by giving importance in the presence of graphic and multimedia artists who can design information that can easily be disseminated, passed on, and understood by the citizens. Through infographics and through a more visual presentation of public information, citizens from all walks of life will have the capacity to understand government information. Graphic and multimedia artists should work with Public Information Officers who are in charge of writing news and information for the government.

Currently, PCOO New Media still needs more human resources to support its operations. There is a need for the department to have more Public Information Officers and researchers who are capable of analyzing news coming from partner government communication agencies within PCOO. Aside from PCOO New Media having more Public Information Officers and researchers, it is important for PCOO to establish organizational support through an integrated network among government communication agencies within PCOO to release consistent information and to have a stronger data gathering capacity. There is a need to invest more on the liveware of PCOO New Media in order to come up with studies, reports, and policies that can further improve its communication with the citizens. The challenge is the capacity of the agency to justify its request for additional funding to invest on the liveware component of its operations.



Conclusion and Recommendations

The main purpose of government communication is to connect the government and the people it serves. Traditional communication methods enable the government to communicate its policies and programs to the people without the need for feedback. Current government communication practices emphasize not just the need of the government to communicate information but also to gather feedback from the people it serves. This need to create a two-way government communication could be achieved by employing new communication vehicles that enable interactive, two-way communication.

Social Media is currently considered as the fastest and most effective way to communicate to a wider audience due to its interactive and real-time information dissemination capacity. In order to integrate, strengthen, and intensify the use of Social Media in government communication, it is necessary to create the necessary visible and invisible structures to support it. Just like in the case study of the United States of America, it is necessary to create a policy that would integrate all Social Media efforts of executive departments for a more integrated, comprehensive, and efficient information sharing among government agencies and citizens. It is also necessary to provide funding to hire competitive Public Information Officers and to acquire necessary tools to support operation. The study, through interviews and through principles from related studies regarding E-Government, Government Communication, and Social Media, emphasizes on capacity building of PCOO New Media through enhancement of software capacity by creating policies and protocols to support operations and through integration of research and analysis in the operations.

Harmonization of policy objectives and design approaches into an across agency, integrated social media approach that promotes public-government interaction. (Jaeger et al., 2012)

PCOO New Media, as an E-Government and Government Communication agency, should also develop the capacity of its hardware in order to enhance its efficiency by mitigating delays and disruption of its service-delivery due to virus or hacking attacks or due to loss of Internet connectivity.



Increase the number and security of inter- and intra-communication channels within government structures. Clear information strategies on issues such as goals, means/modes, time-space, evaluation, need to be put in place for effective communication and the development of citizen-government partnerships. (Milakovich, 2010)

Aside from software and hardware development, PCOO New Media could also produce policies that would prepare the citizens and other stakeholders to support the shift from one-way communication through traditional media into multi-directional communication that is promoted by Social Media. Creating the proper policy environment would give government communication a prominence in agenda setting and receive the necessary funding to support its operations. Government Communication, as part of the reporting function of the government, has not been given the necessary attention due to focus on other services the government should provide for its citizens. It is important the government communication should also be developed through the participation of the citizens. Another important aspect of the operations of an E-Government and Government Communication agency is to develop its liveware or human resources that support its operations. Public Information Officers should have the necessary credentials to properly exercise their functions.

The development of software, hardware, environment, and liveware of an E-Government and Government Communication agency would make its operations more efficient by having protocols to guide its operations, by having criteria that is measurable to evaluate its operations, and by having research and analysis that give documentary support for policy development and for budget requests.

The study does not tackle the efficacy of the operation of PCOO New Media. The researcher suggests that a study of the efficacy of PCOO New Media be conducted to further support the findings of this study. Knowledge on government's use of Social Media, on E-Government, and Government Communication may be further developed through the production of a quantitative research involving the citizens with access to the Social Media channels managed by PCOO New Media.

The government's move to develop its service-delivery in terms of reporting and information dissemination through the use of Social Media is a good sign. There is still a lot to discover and develop in the aspect of E-Government and the use of Social Media in government



communication. The use of technology, specifically the Internet, still holds much potential. Production of significant studies in the field of Government Communication and E-Government would hopefully provide support in developing the practice of E-Government and Government Communication principles in the country.

References

- ACT Government (2012). **ACT Government Social Media Policy Guidelines**.
<http://www.act.gov.au/>. Retrieved March 23, 2013.
- Allison, G. (2007). "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in Unimportant Respects?" in J. Shafritz and A. Hyde's *Classics of Public Administration, Sixth Edition*. Thomson Wadsworth. Boston.
- Bonina, C.M., Cordella, A. (2008, December 13). *The new public management, e-government and the notion of "public value"*. **Proceedings of SIG GlobDev's First Annual Workshop**. Paris, France.
- Chen, D., Huang, T., and Hsiao, N. (2010). *Citizens Participation, E-Government, and Public Management: A Case of Taipei City Mayor's E-Mail Box*. **International Symposium on Digital Divide and Digital Opportunity**.
- Civil Service Commission (2012). **The Civil Service Reporter**. *Government 2.0: A Look at Social Media in Public Service Delivery* (Interview with Ms. Ten Mariano, Director for New Media, PCOO; Mr. Allan Capulong, Consultant for New Media, PCOO; and Mr. Yves Gonzalez, Director, MMDA).
- CommGAP (2009, February 19) [Report]. **The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes**. George Washington University
- Dumpit-Murillo, T. (2012, May 31). **The Power of New Media**. www.manilatimes.net/index.php/opinion/columnist1/23975-the-power-of-new-media?tmpl=component. Retrieved March 23, 2013.



- Edwards, E. (1972). *Man and machine: Systems for safety*. In Proc. of British Airline Pilots Associations Technical Symposium, (pp. 21-36). British Airline Pilots Associations, London.
- Falco, T. (2011). **Taking Social Media Public: Social Media for Successful Citizen Relationship Management**. IBM Global Business Services.
- Garnett, J. L. (1992). **Communicating for Results in Government**. Jossey-Bass Inc. Publishing. San Francisco.
- House of Lords (2009, January 26). *Government Communications: Report with Evidence*. House of Lords. London.
- Jaeger, P., Bertot, J.C., and Shilton, K. (2012). **Information Policy and Social Media: Framing Government – Citizen Web 2.0 Interactions**. <http://www.springer.com/978-1-4614-1447-6>. Retrieved March 23, 2013.
- Kim, S. and Lee, J. (2012, June 7) **Working Paper for 2nd Global Conference on Transparency: Citizen Participation and Transparency in Local Government: An Empirical Analysis**. Netherlands.
- Mayfield, A. (2008). *What is Social Media?*. California. www.iCrossing.com/ebooks. Retrieved March 23, 2013.
- Milakovich, M. (2010). **The Internet and Increased Citizen's Participation in Government**. Journal of Democracy. <http://jedem.org>
- Nakki, P., Back, A., Ropponen, T., Kronqvist, J., Hintikka, K.A., Harju, A., Poyhtari, R., and Kola, P. (2011). **Social Media for Citizen Participation: Report on Somus Project**. VTT Publications. Finland.
- OECD (1996), **Effective Communications Between the Public Service and the Media**, Sigma Papers, No. 9, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g6m8zjl-en>. Retrieved March 26, 2013.
- Pasquier, M. (2012). "Government Communication," in L. Côté and J.-F. Savard (eds.), **Encyclopedic Dictionary of Public Administration**, [online], www.dictionnaire.enap.ca. Retrieved March 23, 2013.



- Republic of Slovenia (2007, February 22). **Organizational Model of Government Communication of the Government of the Republic of Slovenia**. Ljubljana.
- Hood, C. (2007). “A Public Management for All Seasons?” in J. Shafritz and A. Hyde’s **Classics of Public Administration**, *Sixth Edition*. Thomson Wadsworth, Boston.
- Shark, A.R. (2010, July 28) [Presentation]. **Virtual Summit for Local Government: Moving from e-Government to m-Government**. *Public Technology Institute*. Washington.
- Wimmer, M.A. (2001), **Knowledge Management in e-Government**. <http://falcon.ifs.unilinz.ac.at/>. Retrieved March 23, 2013.
- Yamamichi, M. (2011, July 25). **The Role of Mobile-Enabled Social Media in Social Development**. **World Bank Information and Communication Technologies**. www.worldbank.org/ICT.
- Zhiyuan F. **E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development**. National Institute of Development Administration. Thailand.



Good Metropolitan Governance through Inter-Local Alliances: The Case of Metropolitan Iloilo-Guimaras Economic Development Council (MIGEDC)

Hanibal Eguico Camua*

Maria Faina Lucero-Diola**

Abstract

In the light of the globalizing world, urbanization is almost everywhere and this world of ours is drastically evolving to an urban world. The Philippines is experiencing the same statistical trend, as more than half of the Filipino population resides in urban areas, and the country's rate of urban growth since 1980s is considered as one of the highest in the developing economies of Asia (Mercado and Manasan, 2002, p. 35). Overpopulation and overcrowding, traffic congestion, solid waste and refuse disposal, water and sewerage systems, public safety and security, and environmental degradation are just few of the many problems that are directly related to rapid urbanization. Of the many problems posed by metropolitan areas, one of the most intractable is that of how they can be governed effectively (Barlow, 1991). Given that the challenges posed by urbanization cannot be underestimated, governments both at the national and local levels are finding efficient and effective ways to manage and govern urban / metropolitan areas. One of these is the formation of metropolitan alliances between neighboring local government units (LGUs) to address common issues and concerns brought about by rapid urban growth. Yet, scholars in public administration and governance agree that the main challenge in metropolitan alliances is not on the formation/creation of alliances but rather in sustaining and maintaining them.

This study provides an analysis and evaluation of a metropolitan alliance – the Metro Iloilo-Guimaras Economic Development Council (MIGEDC). Taking into context that formation of metropolitan alliance is emerging as an approach to develop the capacities of local

*Instructor, University of the Philippines Visayas and MPA Candidate, UP-National College of Public Administration and Governance

**Assistant Professor and Director of Publications Office, UP-National College of Public Administration and Governance, Thesis Adviser



governments to meet the demands and challenges of urbanization, this study will first review and analyze the trigger issues and forces that led to the creation of the alliance, as well as the binding and unbinding factors that influence the alliance's governance process. The focal point of the study is the practice of good metropolitan governance wherein it seeks to answer the following questions: (1) is MIGEDC institutionally stable and financially sustainable?; (2) does MIGEDC adhere to and practice the principles and norms of good governance? and; (3) in the performance of the alliance's functions and mandates, were the objectives and goals achieved? These three (3) major research questions will eventually determine if good metropolitan governance was achieved and practiced in MIGEDC's pursuit of providing an improved quality of urban life to its constituents. It must be noted that the major research questions are complementary and mutually reinforcing of each other, thus serving as indicators of good metropolitan governance in the context of this study.

David Easton's systems framework was adopted to construct the systems framework on metropolitan governance used as the conceptual framework of this study. Based on the findings and evaluation of the elements of institutional stability that includes leadership, membership, structure and purpose, and plans and operations, it has been found out that MIGEDC is institutionally stable. In terms of MIGEDC's financial sustainability as a metropolitan alliance, it was found out that the alliance is relatively sustainable in terms of finances. This relativity is justified on the point that the financial aspects of MIGEDC prove to be sustainable at this point, yet it needs immediate attention and serious reconsideration for it to be financially sustainable in the long-term perspective. Overall findings for practice and adherence to principle and norms of good governance reveal that MIGEDC as a metropolitan alliance adheres to and promotes good governance, thus promoting a culture of equity, effectiveness and efficiency, participation, and accountability and transparency. As a work-in-progress and developing metropolitan alliance, MIGEDC continually achieves its goals and objectives in the performance of its mandated functions through its agreed areas of collaboration, general goals and objectives, and the four (4) Es of metropolitan governance.

**Keywords: Good Metropolitan Governance / Inter-Local Alliances / Metropolitan Alliances
/ MIGEDC/ Land Use**



Introduction

The organization and formation of alliances between and among local government units (LGUs) is considered as one of the most effective strategies for local economic development (Panadero, 2010). Beginning in the early 1990s, local government units, particularly municipalities and cities, began moving towards cooperative undertakings to achieve certain goals and address problems which are common among them. The underlying reason in forging these alliances is evident; local government units acknowledge that single-handedly, they cannot adequately address problems and concerns given their scarce/ insufficient resources and limited capacities. With most LGUs being heavily dependent on the Internal Revenue Allotment (IRA) share from the national government, coupled with the looming financial crisis that affects the economy and the constant increase in the cost of delivering basic services, the challenges just continue to pile-up for local governments. This situation is by no means unique to the Philippines as local governments worldwide are also struggling to deliver services in increasingly difficult conditions, trying to solve the contradictory equation of delivering more, with less (MacDonald, 2010).

London, the first world city provides a classic example. As early as 1889, the London County Council (LCC) was established to operate all municipal services in the area of around three (3) million people. Rendered irrelevant and overtaken by suburban expansion, the LCC was swept away in Britain's first metropolitan reform of 1965, and was replaced by the Greater London Council (GLC). The GLC was short-lived as it was abolished in 1986, just 21 years after it was created. The abolition resulted to the dispersal of authority downward to the boroughs and upward to the central government. Yet, this was not a lasting arrangement as the new government for London – the Greater London Authority (GLA) came into effect in July 2000. With an elected Mayor and Assembly, the new GLA absorbed most of the former London-wide organizations and have over-all responsibility for strategic planning, transport, economic development and regeneration, police, and civil defense (Rao, 2007, p. 8-9).

Toronto, Canada in the North American Region presents the same trend. Toronto has a long history of metropolitan governance reforms by adapting its institutional and financial structures and modernizing its administration in order to deal with rapid economic, social and



environmental change. Metropolitan Toronto was created by provincial legislation on January 1, 1954. It was a two-tier government structure with a metropolitan tier that encompassed thirteen (13) lower-tier municipalities, which by 1967 was reduced to six (6) through amalgamation (Slack, 2004 p. 16). Until 1988, Metro Toronto was an indirectly elected body, but in that year with the passing of Bill 29, a council composed of directly elected representatives was created (Rao, 2007, p. 10). Direct election of representatives to the council paved the way for greater accountability, but another reform was introduced 10 years later. On January 1, 1998, the new City of Toronto came into being by replacing the former metropolitan level of government and its constituent lower-tier municipalities with a single-tier city. This restructuring was not initiated by local initiative but by the provincial government through the passage of Bill 103 or the *City of Toronto Act, 1996* (Slack, 2004, p. 17).

Closer to home examples are embodied by the Tokyo Metropolitan Government (TMG), Bangkok Metropolitan Administration (BMA), and the JABOTABEK Region in Indonesia. The Tokyo Metropolitan Government is overseen by an elected governor who provides an executive arm of the Tokyo metropolis and is in effect the mayor of the central area. The Governor takes over-all control of metropolitan affairs and maintains the collective integrity of the administration. He has the exclusive right to prepare the budget, implement expenditure decisions, submit draft decrees to the Assembly, and levy taxes. Though the powers and functions of the Tokyo Metropolitan Assembly and Governor are formally separate, they collaborate as equals and are regarded as interdependent (Rao, 2007, p. 9 & 60). Bangkok Metropolitan Administration (BMA) follows a similar set-up, with the Governor exercising executive powers and the Bangkok Metropolitan Council (BMC) exercising legislative functions. The BMA is tasked to formulate and implement policies on transport services, urban planning, waste management, housing, roads and highways, security services and environmental management. JABOTABEK metropolitan region on the other hand, is composed of the capital city of DKI Jakarta and the regencies of Bogor, Tangerang, and Bekasi where a joint development cooperation board was established in 1976 with the responsibility of coordinating development activities in this region. Under the Indonesian structure of local government, both the regency and the city are the same administration level, having their own local government and legislative body. The difference



between a Regency and a City lies in demography, size and economy as generally, a regency comprises a rural, larger area than a city. Cooperation among the local governments is carried out through the establishment of the JABOTABEK Planning and Development Cooperation Board headed by the governor of DKI Jakarta and the governor of West Java (Bintarto, 1998).

In the Philippines, metropolitan governance and the existence of metropolitan government have a long history. In the case of Metro Manila alone, the political and administrative changes underwent three (3) legal revisions: Presidential Decree 824, Executive Order 392, and Republic Act 7924. These revisions involved recurring themes of institutional form and mandate, functions and services, financing, governing body and chairmanship, and personnel / staffing (Panganiban, 1995). The formation of alliances among LGUs is not anymore new in the case of the Philippines. The 1987 Constitution under Article X Section 13 stipulates that *“local government units may group themselves, consolidate or coordinate their efforts, services and resources for purposes commonly beneficial to them in accordance with law”*. This stipulation is likewise reiterated in Section 33 of the 1991 Local Government Code (LGC). Upon passage of the Code, many local governments have entered into cooperative undertakings either to pool resources and capabilities in delivering services, or address common issues, challenges and problems that go beyond administrative and political boundaries (Brillantes and Tumanut, 2007, p. 26). Configurations of these interlocal alliances range from the most common coastal-resource management alliance, to alliances for economic development, environmental protection/conservation, and alliance for integrated delivery of social services (e.g. health). These alliances are seen as instruments for local governments to increase their ability to carry out their mandates under decentralization (Phil. Development Forum [PDF], Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ], European Union [EU], Canadian International Development Agency [CIDA], 2010).

These alliances vary according to type and membership. When grouped by type, alliances could be a geopolitical alliance, an ecosystem based, or a thematic alliance (GTZ, 2009). If grouped by membership, generally there are three (3) types of local alliances:

- (1) Natural alliances among local governments which is the most common;



(2) Public-private alliance, where local governments develop active partnerships with NGOs, POs and the private sector; and

(3) Quasi public alliance made up of political subdivisions such as municipalities, cities or provinces that are vested with juridical personalities through legislation.

One prominent example of a natural alliance among local government units (LGUs) is a metropolitan alliance. Typically, a “metropolitan alliance consists of a core city and the local government units (LGUs) contiguous with it” (Mercado and Manasan, 2002, p. 163). Types of metropolitan alliances vary across the country. These range from the establishment of a formal, upper-tier governance structure within a metropolitan area (e.g., Metro Manila Development Authority), to the establishment of less-formal, consensus-based metropolitan development councils (e.g., Metro Naga, Metro Cebu and Metro Iloilo) and finally to the establishment of a sub-regional development board encompassing both urban and peri-urban regions (e.g., Metro Davao) (Treñas, 2003).

But it must be noted that not all LGUs are open to the idea of forging alliances and entering into metropolitan arrangements. Some are hesitant in joining inter-local alliances and other metropolitan initiatives because they see metropolitanization as an encroachment to their independence and autonomy as local governments. Some even see it as a move for recentralization, some fear loss of power and authority as well as identity. Metropolitan alliances may make LGUs give up some of the greater and broader powers and functions they have been accorded under the 1991 LGC. Smaller LGUs might consider such initiative as a form of annexation and fear that they will lose their identity as a distinct local entity (Mercado and Manasan, 2002, p.37). But advocates of metropolitan alliances argue that benefits of joining an alliance offset the loss of power. The benefits include: better delivery of services, more efficient implementation of projects and activities, improved participation of more stakeholders, access to more information and better technology, and increased claim-making power for funds and services vis-à-vis funding agencies, etc. (PDF et al., 2010, p. 49-50).

Moreover, scholars in public administration and governance agree that the main challenge in metropolitan alliances is not on the formation/creation of alliances but rather in sustaining and maintaining them. As cited from the experience of the League of Provinces, they



say that **“it is easy to form alliances but it is difficult to sustain them”** (Delegation of the European Union [EU] to the Philippines and the Philippine Development Forum [PDF] Sub-Working Group on Inter-local Cooperation, 2010, p. 53). Many inter-LGU alliances formed earlier have slowed down, discontinued operation, or have become paper alliances (Ferrer, 2008). Several arrangements failed to take off due to the inability to sustain political support and financial support or mechanism for revenue generation (Brillantes and Tumanut, 2007, p.29). In a study on alliances done by Brillantes and Tumanut (2007), it was documented that differing political interests and priorities aggravated by change in leadership with the member-LGUs resulted to the disintegration of the Marihatag, Cagwait, San Agustin, Lianga, Tago, Bayabas and San Miguel (MACASALTABAYAMI) alliance, while dysfunctional organization and management led to the dormancy and disintegration of Metro BLIST. The collapse of the Batan Bay Integrated Management Council in Aklan province and Central Panay Economic Union (CPEU) showed that lack of financial resources or mechanisms to generate income as a major barrier to sustainability (Brillantes and Tumanut, 2007, p.29).

Institutional stability and financial sustainability of the alliance are integral for its survival and continued operation. The financial aspects of the alliance serve as its lifeblood therefore; the alliance must ensure that it has resources and funds to cover the cost of its operations. An alliance is financially stable when it has funds sufficient to cover the cost of its operation (PDF et al., 2010, p. 71). Funds are valuable but **not** a sufficient condition for the sustainability of the alliance. Funds must be complemented by right and working organizational structure and procedures, effective processes of negotiation and communication, right skills, strong link with all stakeholders, and most especially the exercise of political will (Ferrer, 2008). Also, there has to be commitment from the local chief executives (LCEs) because without it, the alliance would not prosper. Support for alliance-building and management, particularly in improving human resource management and building competencies of the people working in the alliance (EU and PDF, 2010, p. 48-49), is also important for the alliance’s stability and sustainability.

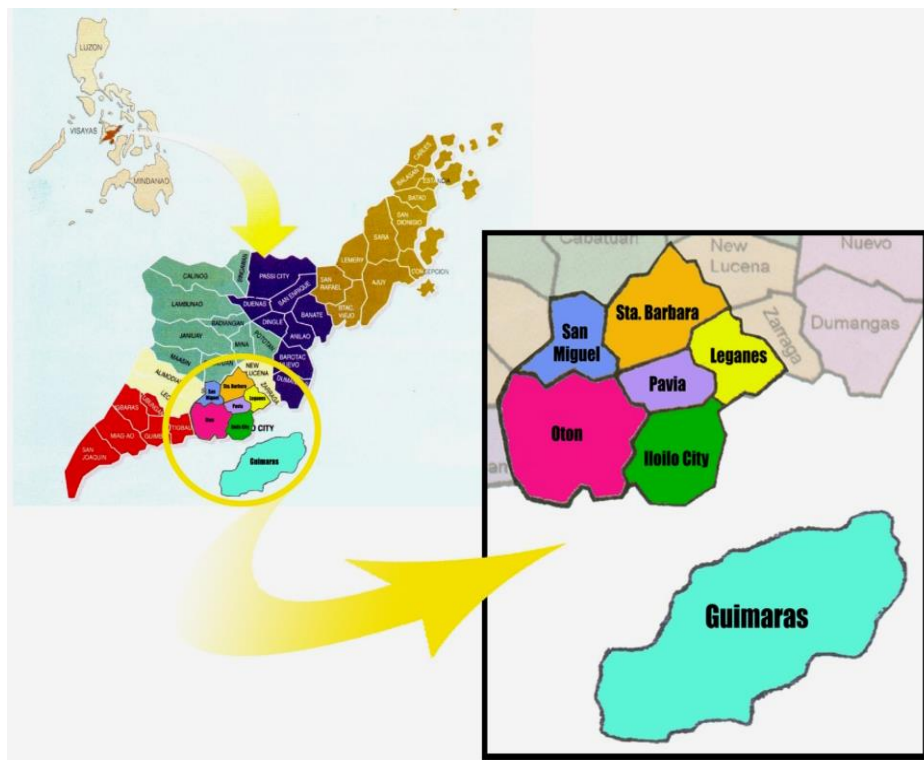
Such kind of metropolitan alliance exists between Iloilo City and its neighboring Local Government Units (LGUs). Being one of the highly-urbanized areas in the country, cooperation



and coordination of LGUs within the Metropolitan Iloilo – Guimaras (MIG) area is carried through the Metro Iloilo-Guimaras Economic Development Council (MIGEDC). MIG is located in the Western Visayas region. It is composed of the City of Iloilo, its adjacent Municipalities of Leganes, Oton, Pavia, San Miguel and Santa Barbara, and the Province of Guimaras. With a land area of 996.76 sq. kms, it is the regional capital of Western Visayas. On a regional perspective, Western Visayas has a total land area of 20,223.2 sq. kms. and covers six provinces: Aklan, Antique, Capiz, Iloilo, Negros Occidental and Guimaras. The region has 16 cities namely Bacolod, Bago, Cadiz, Escalante, Himamaylan, Kabankalan, La Carlota, Passi, Roxas, Sagay, San Carlos, Silay, Sipalay, Talisay and Victorias, with Iloilo City as the regional capital (National Statistical Coordination Board, <http://www.nscb.gov.ph/ru6/>, retrieved Oct. 1 2011).

Figure 1

Map Metro Iloilo-Guimaras (MIG) Area





Problem Statement and Research Objectives

Improving the quality of urban life through cooperation and partnership is foremost in MIGEDC's vision for the Metropolitan Iloilo – Guimaras area. In the words of MIGEDC "champion" and former Iloilo City Mayor, now Congressman Jerry Treñas, *"good governance at the metropolitan level is an imperative first step toward the pursuit of improved quality of urban life in large cities"*.

It is upon these contexts that this study seeks to find out how metropolitan alliances promote good metropolitan governance. Taking the case of Metro Iloilo-Guimaras Economic Development Council (MIGEDC), this paper will try to study and analyze the alliance's institutional stability, financial sustainability, adherence to good governance norms, and extent of goal achievement as indicators of good metropolitan governance. Thus, this study seeks to answer the main research question as stated:

How does MIGEDC strive to attain good metropolitan governance in terms of institutional stability and financial sustainability, norms of good governance and achieving its functions and goals as a metropolitan alliance?

Such compendium of factors is seen in this study as indicators of a well-managed and governed metropolis which is a prerequisite to an improved quality of urban life. This study will explore and relate these indicators and in the process analyze if these are met and fulfilled by the alliance, thus making it a descriptive-analytical research. The focal point of the study is the practice of good metropolitan governance wherein it seeks to answer the following questions;

(1) Is MIGEDC institutionally stable? Does it manifest strong leadership, participative membership, enabling structures and established purpose, plans and operations? Is the alliance financially sustainable in terms of members' commitment to fund and finance the alliance? Are there determined sources of funds and collection mechanisms? Is the alliance capable of generating its own income and tap external funding sources? Are there established fund management schemes and accountability and transparency in all financial transactions? What are the various strategies by which MIGEDC attains institutional stability and financial sustainability as a metropolitan alliance?



(2) Does MIGEDC adhere to and practice the principles and norms of good governance? Does the alliance practice and promote participation, equity, effectiveness and efficiency, accountability and transparency? Are there established mechanisms and processes that promote such practice?

(3) In the performance of the alliance's functions and mandates, were the objectives and goals achieved? The extent of goal achievement will be measured in terms of efficiency, equity, economic development, and environmental sustainability characterized as the 4 E's of metropolitan governance as based on Laquian's (1995) study. The alliance's stipulated functions and objectives as compared with its actual performance, especially in the agreed areas of cooperation and priority projects will also be considered.

These three (3) major research questions will eventually determine if good metropolitan governance was achieved and practiced in MIGEDC's pursuit of providing an improved quality of urban life to its constituents. It must be noted that the major research questions are complementary and mutually reinforcing of each other, thus serving as indicators of good metropolitan governance in the context of this study. As such, it is imperative to document and analyze how MIGEDC managed to sustain and maintain its operations, especially its projects and programs since its inception as a voluntary alliance of LGUs contiguous to Iloilo City up to its present-day status as a metropolitan alliance of seven (7) local government units (LGUs) created through Executive Order 559.

In the context of the research problem, the following are the specific objectives of the study: (1) To examine and analyze MIGEDC's stability and sustainability in terms of leadership, membership, legal structures and framework, source of funds, capability to generate own income, resource management, accountability and transparency etc.; (2) To examine and analyze MIGEDC's stability and sustainability in terms of leadership, membership, legal structures and framework, source of funds, capability to generate own income, resource management, accountability and transparency etc.; (3) To identify and examine MIGEDC's good governance practices and mechanisms, especially in their goals and agreed areas of collaboration; (4) To examine and analyze MIGEDC's goal achievement by comparing its actual performance vis-à-vis its stipulated mandates and functions and identified goals and objectives, and; (5) To analyze and

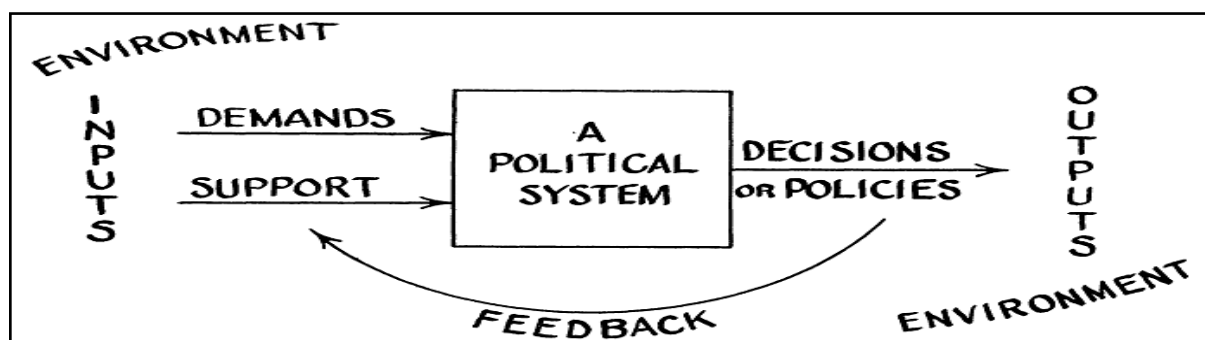
draw vital lessons from the case-study on how to strengthen and sustain metropolitan alliances especially in terms of institutional and financial capacities.

The Research Framework

The framework used in analysis for this study is the systems framework, adapted from David Easton's (1957) "*An Approach to the Analysis of Political Systems*". This framework is widely used in analyzing political and policy-making processes, taking into consideration the inputs, process, outputs, and feedback and how these elements relate and affect each other. In the field of public administration, the same framework was also used to analyze the administrative system (e.g. Sharkansky). The strength of the framework can be attributed to its reliance on information theory (input, output, feedback) as it conceives the process of policy-making as being essentially cyclical and as a response of the political system to the forces brought upon it (inputs) from the environment (Easton, 1957). This framework as adopted and applied to the study is illustrated in the diagram in the next page.

Figure 2

Easton's Political Systems Framework



Source: Easton, 1957

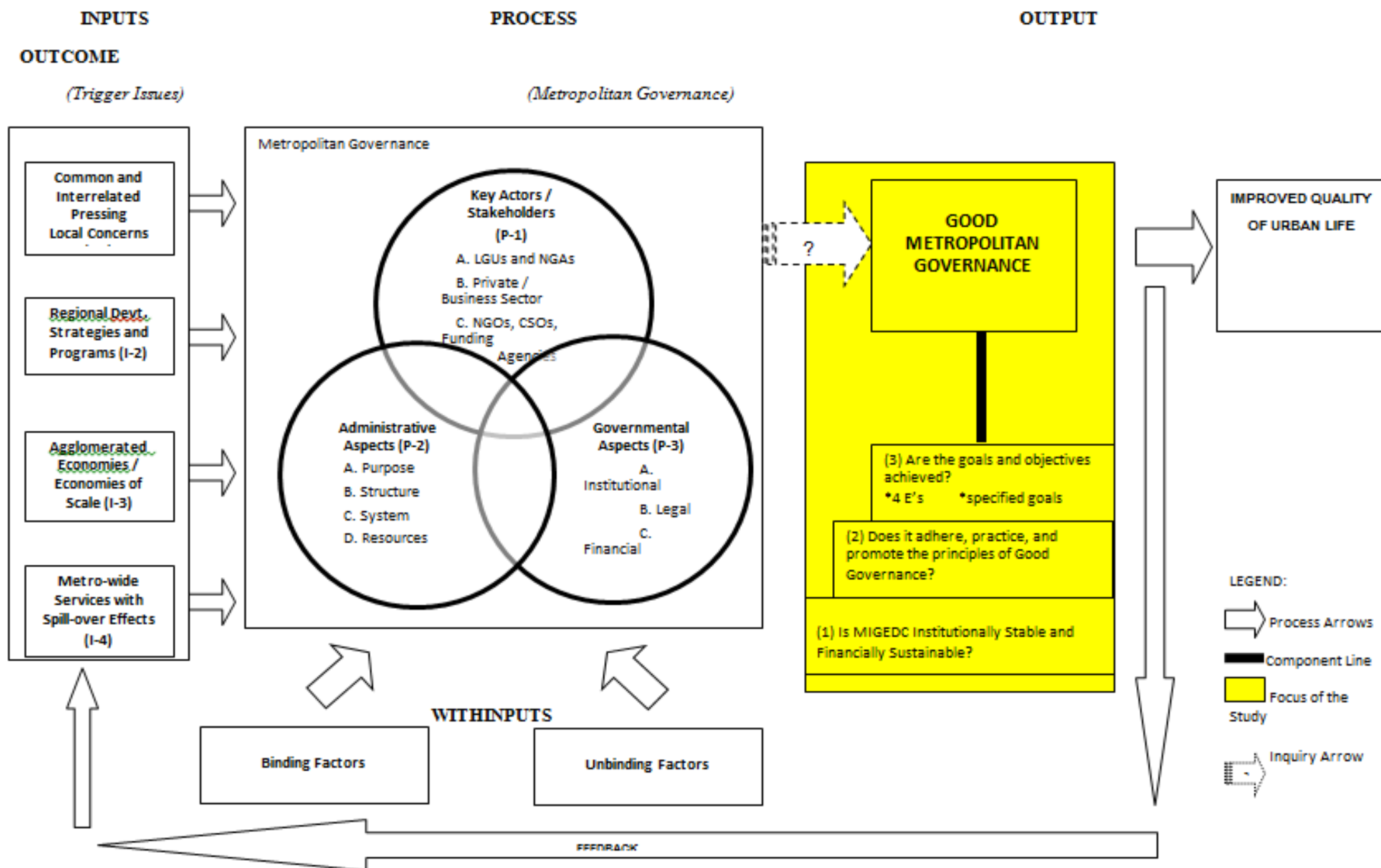
The **inputs** on good metropolitan governance framework were identified as the “trigger issues” – which are general issues and considerations that prompt local government units (LGUs) to group themselves and constitute an alliance. The trigger issues identified were: (1) common



pressing local concerns; (2) regional development strategies and programs; (3) opportunities brought by economies of scale, and; (4) efficient and effective delivery of area-wide services. The **process** component of the framework is the “metropolitan governance process”, which is composed of three (3) interrelated elements: (1) key actors/stakeholders in metropolitan governance; (2) administrative aspects of metropolitan governance, and; (3) governmental aspects of metropolitan governance. The key actors/stakeholders include the local government units (LGUs) and national government agencies (NGAs), the private/business sector, and the greater civil society including non-government organizations (NGOs), civil society organizations (CSOs) and local and international development organizations and funding agencies. On the other hand, the administrative aspects of metropolitan governance mandate that the alliance should have a common purpose, a coordinating structure, commonly agreed upon systems, and pooled resources. Lastly, the governmental aspects of metropolitan governance include institutional aspects, legal aspects, and financial aspects. Factors that affect and influence the metropolitan governance process are identified in this study as the **withinputs** of the systems framework. These withinputs are termed as the binding and unbinding factors. Binding factors are the factors that brought the alliance members together to work for common goals, while the unbinding factors are identified as irritants and deterrents in the relationship among the members of the alliance.

Figure 3

The Research Framework: Systems Framework on Good Metropolitan Governance





The **output** component of the systems framework is in essence the focal point of this study – that is good metropolitan governance – defined simply as the *desired standards* in the practice of metropolitan governance. In this study, these desired standards are identified as: (1) institutional stability and financial sustainability; (2) practice and adherence to the principles and norms of good governance, and; (3) achievement of goals and objectives. These three (3) factors are seen in this study as indicators and standards of a well managed and governed metropolis, which are prerequisites to achieving an improve quality of urban life. *Institutional stability* mandates that the alliance possesses strong leadership, participative membership, enabling structures and established purpose, plans and operations. On the other hand, *financial sustainability* necessitates commitment to fund and finance the alliance, determined sources of funds, payment and collection mechanisms, capability to generate own income, capability to tap external funding sources, established fund management schemes and accountability and transparency in all financial transactions. Practice and adherence to the norms and principles of good governance was determined based on the major indicators of *participation, equity, effectiveness and efficiency, and accountability and transparency*. Other indicators of good governance were used as supplementary factors, given that they are all interrelated and mutually reinforcing of the other. Lastly, *achievement of goals and objectives* were analyzed and evaluated through the alliance’s actual performance vis-à-vis the declared functions and mandates and goals and objectives. The agreed areas of collaboration and the general goals and objectives of the alliance as supplemented by Laquian’s (1995) four (4) Es of metropolitan governance were used as key points of analysis on the aspect of achievement of goals and objectives by MIGEDC.

Good metropolitan governance is envisioned to be the answer to the challenges posed by rapid urbanization and the ever-dynamic and changing metropolitan environment. This is perfectly captured by the remark of MIGEDC Champion, Cong. Jerry Treñas that “*good governance at the metropolitan level is the imperative first step towards the pursuit of improved quality of urban life in large cities*”. When good metropolitan governance is practiced by metropolitan alliances like MIGEDC, the very **outcome** of the systems framework – that is, improved quality of urban life – will be attained.



General Findings of the Study

The main research question of this study as stated, sought to answer: *“How does MIGEDC strive to attain good metropolitan governance in terms of institutional stability and financial sustainability, principles and norms of good governance and achieving its functions and goals as a metropolitan alliance?”*. This research question was subdivided into individual research objectives to facilitate better analyses and evaluation. Looking back at the objectives of this study, the study found out the following:

Inputs, process and withinputs

Trigger Issues

Analysis and evaluation of this case study show that for the case of MIGEDC, the dominant trigger issue that led to the formation of the metropolitan alliance was the common pressing local concerns among the member-LGUs. The spillovers of urbanization and its related socio-economic and environmental issues prompted the first of the initiatives to create a metropolitan arrangement/alliance for metropolitan Iloilo. This aspect points to the distinguishing feature that MIGEDC is a locally initiated endeavor of LGUs adjacent and contiguous to Iloilo City to form an alliance to collectively address common concerns brought about by urbanization and its spillovers. The rendering of EO 559 that merged MIDC and GICA to create the MIGEDC was not seen as national government intervention or direct imposition to create a metropolitan body but rather to strengthen the already existing metropolitan alliance by providing it with a legal and binding document that spells-out its mandates, functions, powers and obligations. Moreover, it was found out that the advantages of economies of scale and efficient and effective delivery of urban services were not trigger issues for the case of MIGEDC but rather envisioned as desired effects or outcomes of alliance formation.

Metropolitan Governance Process

In the case of MIGEDC, significant and key stakeholders in metropolitan governance are involved through partnerships and collaboration with the alliances programs, projects and activities. National government agencies like DOT, DPWH, DILG, DTI, NEDA, DOH and HLURB are involved in the alliance. For the private/business sector, the Iloilo Business Club (IBC) and Iloilo Hotels, Restaurants and Resorts Association (IHRRA) are active partners of the



alliance. Stakeholders from the civil society include Iloilo Caucus of Development NGOs, Inc. (ICODE) and Process Foundation, while international development organizations like CIDA, CUI, JICA, AusAID, GTZ and USAID had existing partnerships and collaboration with MIGEDC. Notable on this aspect is the partnership of MIGEDC with CUI, which has been in place since 1994. Undoubtedly, MIGEDC has been the desired platform for program implementation of these international development organizations.

In terms of the administrative aspects of MIGEDC's metropolitan governance its common purpose, coordinating structure, operational systems and pooled resources are specifically defined and clearly laid-out. The alliance's common purpose were underscored in the nine agreed areas of collaboration and imbedded in the comprehensive mission, vision and goal statements of the alliance. MIGEDC's coordinating structure is that of a metropolitan development council structure patterned from that of Metro Naga and Metropolitan Vancouver in Canada. This coordinating structure works perfectly for MIGEDC given its voluntary nature and enabling approach to metropolitan governance. The operational systems of the alliance is embodied and specified in detail in its Operations Manual, which defines the alliance's functional roles, processes and procedures. It is on this aspect that all member-LGUs agreed to take up their functional roles in the alliance; wherein the province of Guimaras is the agri-eco-tourism center, Pavia is the agro-industrial center, Leganes is the center for light industries, San Miguel is the agricultural food basket, Oton is the residential center, Santa Barbara is the international air travel gateway, and Iloilo City will remain as the center of financial, commercial, governance, education, and economic activity. Also it has been found out in this study that MIGEDC's pooled resources is only consisted of the annual members contribution to the alliance – which is the sole source of funds for the alliance.

For the governmental aspects of MIGEDC's metropolitan governance, institutional, legal and financial aspects of the alliance were analyzed. The alliance has established leadership and membership, purpose and structures and plans and operations. Also notable under institutional aspects of MIGEDC is its legal backbone as an alliance. MIGEDC showcases complete legal foundation documents ranging from MOUs, MOAs, legislative concurrences of the Local *Sanggunians* of each of the member-LGU, EO 559 and the pending house bill (HB 3956) authored by Cong. Treñas in the House of Representatives. Lastly, MIGEDC's financial aspect



was found to be heavily reliant and dependent on the annual members' contribution, with no other available sources of funds or alternative income-generating mechanisms at work as of the time of writing.

Binding and Unbinding Factors

For this case study, it has been observed that the binding factors that keep MIGEDC members working together towards a common goal is the common understanding among the members that a metropolitan alliance like MIGEDC is a “necessity”, to borrow the exact words of Cong. Treñas, in order to meet the challenges of urbanization. Also, it has been found out that member-LGUs are starting to get out of their individual-LGU thinking through developing a “metropolitan perspective”, as evidenced by the numerous remarks of interviewed LCEs quoted in using phrases like “*we at MIGEDC*”, “*our metropolitan region*”, “*as a metropolitan area*”, and other collective phrases that connote a wider perspective in viewing local and metropolitan governance. Furthermore, the strong sense of “*barkadismo*” and “*compadre*” system among the member-LGUs of the alliance reinforces their professional relationships with each other.

But this does not spare MIGEDC from irritant issues and deterrents in the relationship of the member-LGUs with each other. It was found out that some unbinding factors include the lack of notable benefits that directly affect their own LGUs or the issue of one LGU benefitting more than the other. But the most significant irritant issue among the alliance members was the issue on traffic management, specifically on the perimeter boundary ordinance implemented by Iloilo City. Such ordinance was seen as “unfair” and “biased” to the interest of Iloilo City only, with some referring to it as a “shotgun law” that all are coerced to follow. On a positive note, it is noteworthy that this issue on traffic management was resolved, and notably MIGEDC was the platform to address the issue. After series of consultations and dialogues with the relevant sectors and stakeholders, a new traffic management plan was agreed by all member-LGUs. This only proves the point that MIGEDC is also an effective venue to resolve conflicting interests of its member-LGUs.



Institutional Stability and Financial Sustainability

Institutional Stability

Based on the findings and evaluation of the elements of institutional stability that includes leadership, membership, structure and purpose, and plans and operations, it has been found out that MIGEDC is institutionally stable. MIGEDC's notable strength as a metropolitan alliance in on the aspect of plans and operations exemplified by its Operation Manual, strategic planning approach, and comprehensive sets of short, medium and long term development plans for the metropolitan region. It was also observed that both leadership and membership are significant strong points of the alliance, where alliance leaders exudes strong local influence, strong relations with alliance members, ability in tapping internal and external sources and leadership stability even with change in political and alliance leadership. Complementing MIGEDC strong leadership is the participative membership observed among the member-LGUs, where members are participative and committed to the alliance, the harmonious and cooperative relationship among alliance members wherein common good is balanced with individual LGU interests, and relative specialization among the member-LGUs' functions in the alliance. On structure and purpose, the strong points of MIGEDC include its established implementing structure duly agreed upon by the members and its comprehensive goals, mission and vision with members having unified and common perception of these goals, mission and vision.

Key areas for improvement under the aspect of institutional stability include the participation and involvement of metropolitan stakeholders and the staff complements of the Secretariat because even with established and legal venues for participation and involvement of other stakeholders in the alliance, these venues are not fully maximized. The Advisory Board, which is composed of representatives from national government agencies (NGAs), provincial government, private/business sectors, academe, and civil society groups and development agencies, was found out to be non-functional. The Board does not meet on a regular basis and if ever they were convened and constituted in actuality remains a big question. The same observation goes for the sectoral representatives in the respective Project Steering Committees of the alliance. Some committees do not have sectoral members, and in instances when there are indicated members from the civil society and private/business sectors, their participation in meetings and activities are either limited or worse, non-existent. On the staff complements of the



MIGEDC Secretariat, both the Executive Director and Assistant Executive Director of the MIGEDC Secretariat are only working “part-time” on the alliance. This is because of the fact that they are also full-time employees of the City Government of Iloilo, one as City Planning and Development Officer and the other as Assistant Environment and Natural Resources Officer respectively. The functions and responsibilities they perform in MIGEDC are done on top of their mandated responsibilities as employees of the City Government. Moreover, the Secretariat is obviously understaffed and shorthanded, with just one (1) full time staff and a messenger who are also employees of the City Government assigned in special detail to the alliance secretariat.

Financial Sustainability

In terms of MIGEDC’s financial sustainability as a metropolitan alliance, it was observed that the alliance is relatively sustainable in terms of finances. This relativity is justified on the point that the financial aspects of MIGEDC prove to be sustainable at this point, yet it needs immediate attention and serious reconsideration for it to be financially sustainable on the long-term perspective. Aspects like absence of sanctions and penalties for late or non-payment of member’s contributions and mechanisms and guiding rules for the contribution of non-monetary resources need immediate attention of the Council. MIGEDC is heavily reliant on the annual members’ contribution as their only source of funds. The alliance does not have any steady funding support from the national government and international development agencies. Moreover, MIGEDC was also lacking in terms of other funding mechanisms and options for income generation. The willingness to generate funds outside of the annual members’ contribution is there, but what is seen to be lacking is the translation of these willingness to actual programs. MIGEDC has plans to engage in business-like ventures and partnerships, impose fines, user fees, taxes, penalties and other fund-raising and generating mechanisms to ease the members of the burden of singlehandedly bankrolling the alliance. But as of the time of writing, all these remain as plans yet to be implemented in actuality and the current reality is that annual members’ contribution remains to be the only source of funds by the alliance.

On a more positive note, the financial strengths of MIGEDC as an alliance includes its proper funds management scheme and observance of accountability and transparency in all financial transactions. Findings of this study reveal that MIGEDC has an established fund



management scheme, duly agreed by all the members of the alliance – that is all funds and finances of the alliance are managed by the alliance treasurer selected from the members of the Council. Strict guidelines and processes are observed from the process of remitting of funds to disbursement, accounting and auditing. This is done by the appointed MIGEDC auditor, which is also selected from the members of the Council. Furthermore, utmost accountability and transparency in all financial transactions complement the financial sustainability of the alliance. MIGEDC observes proper recording and auditing of financial transactions done at different levels, from the Project Steering Committees (PSCs), the Secretariat, the alliance Treasurer and Auditor, up to the level of the Executive Council. Financial reports are fully disclosed and made available to the public through the MIGEDC website and posting on the Office of the Secretariat upon approval of the Council. The only flaw seen on this aspect is the frequent non-availability of the MIGEDC website for on-line access, which was found out to be caused by non-regular maintenance and updating of the website.

Practice and Adherence to Good Governance Norms and Principles

Participation

It was observed that MIGEDC promotes active participation of the member-LGUs, promotes community involvement through civic responsibility and healthy competition, provides legal authority and venue for participation and involvement of other sectors of the metropolitan area, and adopts participative mechanisms like consultations, public hearings, surveys, sessions, forum and the likes. Notable under this principle of good governance are the programs and projects of the alliance that invokes community participation. These include the *Pretty Plaza Banwa Gwapa Contest*, the *Best Christmas Decoration Contest* and the *Search for Model Baranggay Tanod*, all done annually. These projects and programs of MIGEDC foster community involvement and civic responsibility through healthy competition and recognition and awards system. Furthermore, the *Search for the Model Baranggay Tanod* was adopted and expanded by the Department of Interior and Local Government (DILG) into a nationwide search. To further improve this program, MIGEDC also expanded the original search to the Model Public Safety and Security Offices and Officers, including categories for police, fire bureau jail officers and rescue volunteers.



Moreover, findings of this study reveal that the aspect of participation that MIGEDC needs to improve on is the involvement of major stakeholders in metropolitan governance. As discussed earlier, MIGEDC's Advisory Board and sectoral representation in the Project Steering Committees (PSCs) are supposed to widen and enhance stakeholder participation in the alliance. Yet, these opportunities for participation are not fully maximized and utilized by the alliance and its stakeholders, as the Advisory Board was found out to be non-functional and almost non-existent while the sectoral representation are limited and in some cases, non-existent as well.

Equity

MIGEDC as a metropolitan alliance promotes and adheres to equity in governing the metropolitan region as manifested in having an Operations Manual as a universal guide for all constituents and members of the alliance, promotion of right to equal access to basic services as espoused by the Metro Iloilo Health Alliance (MIHA), promotion of gender equality and sensitivity through the MIGEDC Gender Analysis and Strategy and MIGEDC Gender and Development Focal Team, promotion of equal distribution of economic benefits and advantages through the Iloilo Night Market Program and the functional roles that each member-LGU performs in the alliance, and in promoting pro-poor policies and reasonable preference and protection of the disadvantaged sectors of the metropolitan society through the expanded PhilHealth membership program and the institutional partnership and linkages in providing for the housing needs of the urban poor.

The Metro Iloilo Health Alliance (MIHA) is one of the notable projects of MIGEDC that promote and advance equity in the metropolitan area. Through MIHA's "*two-way referral system*", the alliance ensures that quality and effective health care is made readily accessible and available to the metropolitan constituents, from the level of the health centers up to the level of government hospitals. Also, the expanded PhilHealth membership program which is a component of the MIHA, ensures that even the poor and the marginalized sectors have access to quality health care at minimal or no expense at all, depending on the health service needed. These, among all others previously discussed, promote equity among the citizens of the Metro Iloilo-Guimaras region.



Effectiveness and Efficiency

In terms of effectiveness and efficiency, MIGEDC adheres and promotes this principle of good governance through promoting integrated and inter-sectoral planning and participative budgeting as evidenced by the Metro Iloilo-Guimaras Integrated Spatial Development Framework (MIGISDF), Metro Iloilo Guimaras Integrated Urban and Regional Infrastructure Plan (MIG-02), Integrated Tourism Action Plans, and many other integrated and coordinated plans framed and adopted by the alliance. MIGEDC also promotes effectiveness and efficiency in revenue collection and spending and disbursement through the adoption of the Enhanced Tax Revenue and Collection System (ETRACS) and the electronic Business Permit and Licensing System (e-BPLS). Effectiveness and efficiency is also upheld by the alliance through a clearly defined mission-vision statement that guides the overall direction of the alliance, minimal or eradication of duplication and overlapping of functions through clearly delineated functional roles of the member-LGUs, and satisfaction of the metropolitan stakeholders on the overall performance of the alliance.

Moreover, the aspect of effectiveness and efficiency that MIGEDC needs to focus more is on delivery and regulation of public services through partnerships and other forms of venture with the private sector and civil society. Though it was observed that MIGEDC is not lacking in terms of partnership and linkages with development groups and organizations, what was found out to be deficient is the actual partnerships and other forms of joint venture in the delivery of metropolitan services. MIGEDC has indicated in their numerous plans that they are open to ventures and partnerships such as Build-Operate-Transfer (BOT), public-private partnerships (PPP) and the likes. Yet, as discussed earlier, all these remain as plans yet to be implemented and seen in actuality. As of the time of writing, MIGEDC has no existing partnerships and ventures of this kind in the delivery and/or regulation of basic metropolitan services.

Accountability and Transparency

On this aspect of good governance, MIGEDC was observed to adhere and practice utmost accountability and transparency through having established mechanisms that exact and promote accountability and transparency, through publication and dissemination of vital and necessary information to the public, regular and organized consultations and opportunities for



feedback, and established mechanisms for anti corruption like independent audit, accounting and monitoring of the alliance's financial transactions. MIGEDC ensures utmost accountability and transparency by strictly and rigidly following standard government procedures in disbursing and accounting of funds. MIGEDC sees to it that they conduct consultations and public hearings for their metropolitan constituents especially on new projects and programs and on the accomplishments of the alliance. Most notable on MIGEDC practice and adherence to accountability and transparency is the observation that anti-corruption mechanisms of accounting and auditing are embedded in the alliance's organizational structure that complements the standard accounting and auditing done at the individual member-LGU level. Within themselves, MIGEDC Mayors selected and appointed the Municipality of Oton as the alliance treasurer and Municipality of San Miguel as the auditor. These practices were found out to exact accountability and transparency on MIGEDC, especially on its financial transactions.

Furthermore, MIGEDC needs to address the concern of frequent unavailability and not updated contents of the MIGEDC website, in order to further enhance and promote accountability and transparency. Given that the MIGEDC website is utilized by the alliance to publish and disseminate accomplishment reports, accounting and audit findings, financial reports and other significant documents, it is imperative that the MIGEDC must make sure that the platform or venue for information dissemination is available for those who might want to access it. In this case, the alliance must make sure that the MIGEDC website is properly maintained and updated for it to effectively serve its purpose in exacting and promoting accountability and transparency.

Overall findings for practice and adherence to principle and norms of good governance reveal that MIGEDC as a metropolitan alliance adheres to and promotes good governance, thus promoting a culture of equity, effectiveness and efficiency, participation, and accountability and transparency. It was also observed that through promotion and adherence to these principles of good governance, MIGEDC evolves to be a paradigm of good governance among metropolitan alliances, thus being more capacitated to meet the challenges of urbanization in pursuit of providing an improved quality of urban life to its metropolitan constituents.



Achievement of Goals and Objectives

On MIGEDC's achievement of goals and objectives as a metropolitan alliance, these were analyzed based on the alliances nine (9) agreed areas of collaboration, its goals as stipulated on EO 559 and other official pronouncements of the alliance, and Laquian's four (4) Es of metropolitan governance which consists of efficiency in the delivery of urban services, equity in the inter-relationships of groups and classes in the urban society, economic development in the mega-urban region, and environmental sustainability in the process of development.

Agreed Areas of Collaboration

In the case of MIGEDC's agreed areas of collaboration, significant efforts and steps were already undertaken by the alliance on every agreed area of collaboration. The researcher observed, and it was confirmed by Executive Director Peñalosa, that each Project Steering Committee (PSCs) in-charged of an area of collaboration has a "pet project" or "pioneering program". For the Committee on Environmental Management, their "pet project" is the newly launched Metro Iloilo-Guimaras Bioregion Initiative, a project done in close coordination with the Canadian Urban Institute (CUI) and Tigum-Aganan Watershed Management Board (TAWMB). The Committee on Trade and Investment Promotion banners their Iloilo Investment Promotion Center (IIPC) which is a partnership among MIGEDC member-LGUs, Department of Trade and Industry (DTI), Iloilo Business Club (IBC), Iloilo Hotels Restaurants and Resorts Association (IHRRA), and other major urban stakeholders. It is a body tasked to promote the Metro Iloilo-Guimaras region as an ideal investment destination. The Committee on Basic Services Delivery considers the Metro Iloilo Health Alliance (MIHA) as their "pet project", pushing for an efficient and effective delivery of basic health services through the "two-way referral system".

On the other hand, the Land Use Planning and Management Committee boast the Metro Iloilo Guimaras Integrated Spatial Development Framework (MIGISDF) as its priced project, together with its subsidiary plan, the Metro Iloilo Land Use Framework (MILUF) and the Metro Iloilo Physical Framework Plan (MIPFP). The Committee on Infrastructure Development considers the Metro Iloilo Flood Control Project and the Circumferential Road Network as the "pet projects" of the committee, while Public Safety and Security Committee is very proud of its



Annual Search for the Model *Baranggay Tanod* which they already expanded into the Search for the Model Public Safety and Security Offices and Officers. The Committee on Tourism Development pioneers the Metro Iloilo-Guimaras Integrated Tourism Action Plan, the Central Business District Revitalization, and the Experience Iloilo Guimaras Program. The Metro Iloilo Integrated Transport Development and Traffic Management Plan and the eventual implementation of the improved Perimeter Boundary Ordinance are achievements of the Traffic Management and Transport Development Committee. Lastly, the Committee on Special Projects boasts their existing and lasting linkages and partnerships they forged with different agencies and organizations, both local and foreign.

MIGEDC's Goals as a Metropolitan Alliance

MIGEDC as a metropolitan alliance is an effective and efficient body in formulating, coordinating and monitoring of programs, projects and activities for the acceleration of economic growth and development of the metropolitan area. Findings of this study reveal that MIGEDC has formulated comprehensive and integrated plans for each agreed area of collaboration. The MIGEDC Spatial Development Plan, MIGEDC Roadmap 2010 and 2015, Integrated Urban Infrastructure Plan, Tourism Strategy and Action Plan, Downtown CBD Revitalization Plan, Guimaras-Iloilo Ferry Terminal System Plan, Growth Corridor Framework, Metro Iloilo Traffic Management Study, MIGEDC Capacity Building Plan, Investment Portfolio, Metro Iloilo-Guimaras Integrated Spatial Development Framework (MIGISDF) and Metro Iloilo-Guimaras Integrated Urban and Regional Infrastructure Plan (MIG-02) all point to the aspect that MIGEDC is the collective platform in the formulation of these plans. All of these plans and frameworks embody collaboration among member-LGUs through integration and coordination of services to achieve metropolitan development.

Also, MIGEDC as an alliance continues to address the area's emerging problems brought about by rapid urbanization and the spatial development challenges of tourism and economic development. Findings of the study reflect that the emerging problems of the Metro Iloilo-Guimaras region are consist of the socio-economic and environmental effects of urbanization and the spillovers brought about by rapid urbanization. These emerging problems range from concerns on traffic congestion, worsening air quality, inadequate potable water supply,



deficiencies in solid waste management, environmental degradation and flooding, and growing poverty and inequality. To effectively address these concerns, MIGEDC has classified and categorized this based on the agreed areas of collaboration. Also, the assumption of the functional roles of each member-LGU was built on the perspective of comprehensively addressing the metropolitan area's emerging concerns.

Lastly, as a metropolitan alliance in one of the most vibrant and active economies of the country, MIGEDC was able to carry out and formulate, implement, coordinate and monitor programs, projects and activities that support the Mega-region Economic Development Strategy of the national government, wherein the Metro Iloilo Guimaras region was identified as the center of tourism. Analysis and findings of the study points that the naming of the Metro Iloilo-Guimaras region as “festival capital of the Philippines” and the implementation of the “Experience Iloilo-Guimaras” program were all built around the mega-regions strategy of the national government. The promotion and development of sustainable tourism in the metropolitan region is consonant and complementary to the mega-regions strategy of the national government, which provides justification why MIGEDC was found out to put due emphasis on this goal.

Four Es of Metropolitan Governance

In the performance of its functions and goals, MIGEDC satisfies the four (4) Es of metropolitan governance as identified by Laquian (1995). Efficiency in the delivery of urban services was achieved by MIGEDC through coordination and collaboration of metropolitan services like health services, transport and traffic management, tourism initiatives, public safety and security, among others. On the other hand, equity in the inter-relationships of groups and classes in the urban society is promoted by the alliance through Gender and Development initiatives, providing social safety nets for the poor and underprivileged, making available essential metropolitan services to those who could not afford and not capacitated to access such services, and the like. Furthermore economic development of the metropolitan region is promoted by various programs and projects by MIGEDC like the Panay Area Business Development, Iloilo Investment Promotion Center, Tourism Promotion initiatives, and the Downtown Revitalization Project. Lastly, environmental sustainability is ensured by MIGEDC through adoption of environmental programs and projects like the bioregions approach. In



summary, it has been found out through this study that some achievements and accomplishments of the alliance transcend set indicators and targets. It has been observed that MIGEDC member-LGUs are more capacitated and able in facing daunting urban challenges. Also, improved capacities of LGUs and their leaders resulted to earning distinctions and recognitions of good governance and good leadership and other awards.

Conclusions and Recommendations

In the analysis and evaluation of MIGEDC's pursuit of good metropolitan governance, the following can be concluded:

1. The creation of MIGEDC was **triggered by common pressing local concerns** of the metropolitan area, which was predominantly in addressing the problems brought about by rapid urbanization and its spillovers. The problems identified include traffic congestion, worsening state of metropolitan environment, inadequate potable water supply, deficiencies in solid waste management, environmental degradation and flooding, and growing poverty and inequality;

2. The institutional, legal and financial aspects of the MIGEDC as a metropolitan alliance are interrelated and thus reinforcing of its purpose, structure, systems and resources. These aspects of metropolitan governance are enhanced and developed by the collaborative and healthy interaction of the governmental actors, private/business sectors and the civil society that serve as the foundation in which a metropolitan alliance is built on. Moreover, MIGEDC as a metropolitan alliance is influenced by binding and unbinding factors that affect relationships inside and outside of the alliance. Thus, it is stressed that binding factors should be strengthened by the alliance while the unbinding factors should be corrected or mitigated;

3. As a metropolitan alliance, MIGEDC is institutionally stable as manifested by strong and influential leadership, participative membership, enabling organizational structure and established purpose, plans and operations. Also, MIGEDC as a metropolitan alliance is relatively sustainable in terms of finances, with relativity justified on the grounds that the financial aspects of MIGEDC prove to be sustainable at this point, yet it needs immediate attention and serious reconsideration for it to be financially sustainable in the long-term;

4. MIGEDC as a metropolitan alliance exemplifies being a paradigm of good governance through promotion of a culture of equity, participation, effectiveness and efficiency and



accountability and transparency. MIGEDC's practice and adherence to the norms and principles of good governance radiates the prominence of good governance as the crucial link to metropolitan development;

5. As a work-in-progress and developing metropolitan alliance, MIGEDC continually achieves its goals and objectives in the performance of its mandated functions through its agreed areas of collaboration, general goals and objectives, and the four (4) Es of metropolitan governance, and;

6. MIGEDC as a metropolitan alliance remains to be a promising platform of coordinated and integrated approach to metropolitan governance thus providing an improved quality of urban life to the citizens and constituents of the Metro Iloilo-Guimaras region.

In the light of the analysis, findings and conclusions of this case-study on the pursuit of good metropolitan governance by MIGEDC, the following recommendations and policy considerations are rendered to alliance-building and metropolitan alliances in general:

1. It is highly recommended for highly urbanized cities and its contiguous and adjacent LGUs to **locally** initiate the formation of a metropolitan alliance, inter-local cooperation, or any alliance of similar nature. Also, the national government through its appropriate agencies like DILG should encourage the formation of such alliances, especially to those identified as parts of the mega/super-regions economic development strategy;

2. Existing alliances should be improved and strengthened, based on institutional, financial and legal aspects. These existing alliances should be cited and recognized for good practice so that it will encourage and inspire replication on LGUs aspiring to build one. Also, study tours and knowledge and expertise exchange should be encouraged to further strengthen inter-local and metropolitan alliances, and;

3. That aside from the guiding principles from the 1987 Constitution and the 1991 Local Government Code, more enabling laws on metropolitan governance and alliance-building should be drafted by the appropriate governmental agencies (Congress / Senate). These enabling laws should contain stipulations on funding and institutional support coming from the national government to jumpstart the creation of these alliances

For Metro Iloilo Guimaras Economic Development Council (MIGEDC), the following specific recommendations are suggested:



Structure and Organization

1. The alliance should consider reconstituting and strengthening its Advisory Board in order to enhance participation of the civil society and the private/business sectors. The Advisory Board should also meet in a regular basis (say at least once every quarter) for it to function and become an effective source of policy advice and information for the Executive Council.

2. Sectoral representation in every Project Steering Committee (PSC) should be strictly observed in order to enhance participation from the metropolitan stakeholders. These sectoral representatives are the ones that embody the interest of their sectors in the respective PSCs. For instance, for the Committee on Traffic Management and Transportation Development, sectoral representatives should come from the transport sector, for instance the President of the Public Utility Vehicles Owners and Drivers Association.

3. MIGEDC should consider hiring a full time Executive Director to head and supervise the day-to-day businesses of the alliance. The current Executive Director is working with the alliance on a “part time” basis given his responsibilities and obligations as the City Planning and Development Officer for Iloilo City. Given the workload of supervising and coordinating MIGEDC’s activities, programs and projects, it is but imperative to hire a full-time Executive Director for MIGEDC. Also, MIGEDC needs to consider hiring full-time staff for the Secretariat in order to make it more effective and sustainable body for coordination of the alliance’s day-to-day activities.

4. MIGEDC should look at the need to secure a larger and separate office space for the alliance Secretariat. Currently, the secretariat shares office space with the City Planning and Development Office in the new Iloilo City Hall. This set-up is understandable and imperative as of now given that the MIGEDC Executive Director is also the head of the City Planning and Development Office. But once the alliance, gets to hire full-time Executive Director and staff to man the everyday business of the secretariat, it should consider securing a separate and larger office space of its own.

5. In the long-term, the MIGEDC might want to consider rotating the alliance leadership, say every 3 years. Though in the case of MIGEDC, the selection of leaders was consensually agreed by all members, it does not remove the possibility that the other members of the alliance may develop a “big brother” dependency to the leading LGU. Aside from rotating leadership, the



alliance may also want to regularly rotate among themselves the responsibility of acting as Treasurer and Auditor of the alliance. This will facilitate healthy distribution of responsibilities among the member-LGUs.

Management and Implementation

1. MIGEDC should consider adding stipulations and guidelines in the Operations Manual to govern funding and finance-related aspects. For instance, it would be rational to institutionalize and to put into writing the imposing of fines, sanctions and penalties for delayed or non-payment of the annual contribution. In this way, the alliance could invoke the binding legality of the document, in case there are cases of late or non-payment of contributions.

2. The alliance should also draft clearer guidelines on pooling and sharing of resources, especially non-monetary resources like office spaces, personnel complements, equipments, office supplies and the likes.

3. MIGEDC should find other ways to finance and bankroll the alliance, as the danger of “donor fatigue” can possibly happen in the case of the member-LGUs, given that the alliance is heavily reliant on the members’ annual contribution. MIGEDC can seek funding from the national government through the GAA (which is part of the proposed HB 3956 of Cong Treñas), but given the tedious nature in asking for funding through legislation, the alliance might want to consider alternative ways to generate income. One could be on exacting user fees, fines, penalties, taxes and the likes of integrated services delivered or regulated by the alliance. Another could be to engage in business-like ventures and partnerships with the private sector. To recall, the alliance is seen to be open to this possible alternative source of income, as embodied on their plans and development frameworks. If this is so, engaging in private-public-partnerships and other business-like ventures is just a matter of implementing and putting the plans into action.

4. In line with finding other sources of income and implementing planned public-private-partnerships and other business-like ventures, MIGEDC can assign this specific task to the Committee on Special Project Planning and Development to be given due priority.

5. MIGEDC should always make sure that the alliance website is properly maintained and updated. Also in the light of the emergence of social media as powerful platforms of accountability and transparency, the alliance might want to think about setting-up a Facebook



page and /or Twitter account. Through this, the alliance makes itself more accessible to its constituents in the digital world.

Agenda for Future Studies

Future researches on inter-local alliances and metropolitan governance can possibly look at the most common concern of most alliances in the Philippines – that of lack of funds and absence of institutionalized financial support from the national government. Possible research inquiry can start with looking at the idea of earmarking specific percentages of the LGUs IRA to serve as automatic source of fund of alliances. Also, future studies on the same matter can be focused on analyzing possible amendments on the Local Government Code of 1991 to introduce specific stipulations governing inter-local and metropolitan alliances.

References

- Bahl, R. & Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Barlow, I.M. (1991). *Metropolitan Government*. London: Routledge.
- Bautista, V. A. (1998). *Research and Public Management*. Philippines: University of the Philippines – Open University.
- Bintarto, W. (1998). JABOTABEK Region, Indonesia. In Edralin, J. S. (Ed.). (1998). *Metropolitan Governance and Planning in Transition: Asia Pacific Regions* (pp. 165-180). Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development.
- Bollens, J. C. & Schmadt, H. J. (1965). *The Metropolis: It's People, Politics, and Economic Life*. New York: Harper and Row Publishers.
- Brillantes, A. B. & Fernandez, M. T. (2008). Is There a Philippine Public Administration? Or Better Still, For Whom is Philippine Public Administration? *Philippine Journal of Public Administration*, 50(2-4), 245-307.
- Brillantes, A. B. & Flores, H. P. (2012). Decentralization and Good Urban Governance in Southeast Asia Focus on the Philippines, Indonesia, and Thailand. *Urbanization in Southeast Asia: Issues and Impacts*. Singapore: ISEAS Publishing, 293-319.



- Brillantes, A. B. & Tumanut, M. (2007). Interlocal Cooperation as a Service Delivery Mechanism: Some Policy Options. *Center and Localities: Dynamics of Intergovernmental Relations*. LOGODEF, 25-37.
- Canadian Urban Institute. (2009). *Building a Resilient Region: Collaborative Governance in Cities and Communities of the Western Visayas*. Toronto, Ontario, Canada: CUI.
- Caoli, M. A. (1983). Approaches to Government Research: Perspectives on the Third World. *Philippine Journal of Public Administration*, 27(1), 50-70.
- Cariño, L. V. (Ed.). (1995). *Conquering Politico-Administrative Frontiers, Essays in Honor of Raul P. de Guzman*. Quezon City: University of the Philippines College of Public Administration & UP Press.
- Delegation of the European Union [EU] to the Philippines and the Philippine Development Forum [PDF] Sub-Working Group on Inter-local Cooperation. (2010). *Cooperation in Action: Lessons from the 2nd Interlocal Government Units Alliances Summit*. 22 – 24 September 2009, Cebu City, Philippines.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ]. (2009). *Making Alliances Work: Lessons from the 1st Inter-Local Government Unit Alliances Summit*. Summary of Proceedings and Issue Papers. 20-21 August 2008 at Planta Centro Hotel, Bacolod City, Negros Occidental, Philippines.
- Diola, M. F. L. (2009). *Social Capital Formation Through Peace and Development Initiatives in Selected Conflict Areas in Mindanao and Implications for Local Governance* (Unpublished Doctoral Dissertation). National College of Public Administration and Governance – University of the Philippines, Quezon City.
- Easton, D. (1957). *An Approach to the Analysis of Political Systems*. World Politics, Vol. 9, No. 3. pp. 383-400.
- Edralin, J. S. (Ed.). (1998). *Metropolitan Governance and Planning in Transition: Asia Pacific Regions*. Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development.
- Fernandez, P. R. & Subade, R. F. (2012). *Organizational Capacity of and for MIGEDC*. Iloilo, Philippines: Canadian Urban Institute.



- Fernandez, P. R., Subade, R. F. & Luz, B. G. (2012). *Pursuing Bioregionalism in Metro-Iloilo Guimaras: A Case for the Tigum-Aganan Watershed*. Conference Paper for the 5th International Conference and Scientific Meeting of the Environmental Education Network of the Philippines (EENP), Hotel Del Rio, Iloilo City, 15-17 February 2012.
- Ferrer, A. J. G. (2008). *Financial Arrangements in Alliances of Local Government Units*. Issue Paper for Making Alliances Work: Lessons from the 1st Inter-Local Government Unit Alliances Summit. Philippines: GTZ.
- Garneau, L. (2009, September). *Welcome Remarks at the 2nd Inter-LGU Alliances Summit*, Cebu City, Philippines.
- Gonzalez, E. T., Ramos, C. G., Estrada, G. E. B., Advincula-Lopez, L. V., & Igaya, G. L. A. (Eds.). (2001). *Managing Urbanization Under a Decentralized Governance Framework Vol. 2*. Philippines: Demographic Research and Development Foundation (DRDF) Inc. & Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Hambleton, R. & Gross, J. S. (Eds.). (2007). *Governing Cities in a Global Era: Urban Innovation, Competition and Democratic Reform*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jaffee, David. (2001). *Interorganizational Dynamics: Markets, Hierarchies, and Networks. Organization Theory: Tension and Change*. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Laquian, A. (1995). The Governance of Mega-Urban Regions. In McGee, T.G. & Robinson, I.M. (Eds.). *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia* (pp. 215-241). Vancouver, BC: University of British Columbia Press.
- Laquian, A. A. (1995). Metropolitan Region Governance: The Global Search for an Area-Wide Solution. In Cariño, L. V. (Ed.), *Conquering Politico-Administrative Frontiers, Essays in Honor of Raul P. de Guzman* (pp. 93-106). Quezon City: University of the Philippines College of Public Administration & UP Press.
- MacDonald, A. (2009, September). *Message to the Participants of the 2nd Inter-LGU Alliances Summit*, Cebu City, Philippines.



- McGee, T. G. (1995). Metrofitting the emerging Mega-Urban Regions of ASEAN: An Overview. In McGee, T.G. & Robinson, I.M. (Eds.). *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia* (pp. 3-26). Vancouver, BC: University of British Columbia Press.
- Manasan, R. (Ed.). (2002). *Managing Urbanization Under a Decentralized Governance Framework*. Vol. I and II. Manila: Demographic Research and Development Foundation Inc [DRDF] & Philippine Institute for Development Studies [PIDS].
- Manasan, R. G. & Mercado, R. G. (1999). *Governance and Urban Development: Case Study of Metro Manila*. Discussion Paper Series 99-03, Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Mercado, R. G. (2002). Setting an Institutional Framework for Metropolitan Management: Metro-Cebu. In Manasan, R. G. (Ed.), *Managing Decentralization Under a Decentralized Governance Framework Vol. 1* (pp. 193-202). Philippines: Demographic Research and Development Foundation (DRDF) Inc. & Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Mercado, R. G. (2002) Metro-Davao: In Search for Metropolitan Definitions. In Manasan, R. G. (Ed.), *Managing Decentralization Under a Decentralized Governance Framework Vol. 1* (pp. 247-254). Philippines: Demographic Research and Development Foundation (DRDF) Inc. & Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Mercado, R. G. and Balandra, C. V. (2002). Providing a Metropolitan Perspective to Development Planning: Cagayan de Oro. In Manasan, R. G. (Ed.), *Managing Decentralization Under a Decentralized Governance Framework Vol. 1* (pp. 203-220). Philippines: Demographic Research and Development Foundation (DRDF) Inc. & Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Mercado, R. G. & Chammag, C. P. (2002). Owning the Metropolitan Vision: The Case of BLIST. In Manasan, R. G. (Ed.), *Managing Decentralization Under a Decentralized Governance Framework Vol. 1* (pp. 173-191). Philippines: Demographic Research and Development Foundation (DRDF) Inc. & Philippine Institute for Development Studies (PIDS).



- Mercado, R. G. & Manasan, R. G. (2002). Metropolitan Arrangements in the Philippines: An Overview. In Manasan, R. G. (Ed.), *Managing Decentralization Under a Decentralized Governance Framework Vol. 1* (pp. 163-170). Philippines: Demographic Research and Development Foundation (DRDF) Inc. & Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Mercado, R. G. & Ubaldo, V. B. (2002). Metro-Naga: A Continuing Challenge of Local Autonomy and Sustainability. In Manasan, R. G. (Ed.), *Managing Decentralization Under a Decentralized Governance Framework Vol. 1* (pp. 221-234). Philippines: Demographic Research and Development Foundation (DRDF) Inc. & Philippine Institute for Development Studies (PIDS).
- Metro Iloilo - Guimaras Economic Development Council [MIGEDC]. (2007). *Manual of Operations*.
- MIGEDC. (2009). *Roadmap 2015*.
- Oamar, F. V. (1974). Metropolitan Governance: A Comparative View. *Philippine Journal of Public Administration*, 18(4), 326-354.
- Ocampo, R. B. (2008). From PA to PM, From Governance to Governmentality. *Philippine Journal of Public Administration*, 50(2-4), 91-118.
- Palen, J. J. (1997). *The Urban World*. New York: McGraw Hill.
- Panadero, A. A. (2009, September). *Message to the Participants of the 2nd Inter-LGU Alliances Summit*, Cebu City, Philippines.
- Panganiban, E. M. (1995). Metropolitanization Within a Decentralized System: The Philippine Dilemma. In Tapales, P. D., Cuaresma, J. C., & Cabo, W. L. (Eds.). *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Vol. II*. Philippines: Center for Local and Regional Governance (CLRG) & National College of Public Administration and Governance – University of the Philippines (NCPAG-UP).
- Philippine Development Forum (PDF), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), The European Union, and the Canadian International Development Agency (CIDA). (2010) “*Critical Ingredients in Building and Sustaining Inter-Local Cooperation*”. Philippines.



- Philippine Institute for Development Studies (PIDS). (1998). Metropolitan Arrangements in the Philippines: A New Urban Development Challenge. Retrieved from <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/pn/pidspn9810.pdf>*
- Porio, E. (1997). *Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia: Trends and Prospects*. Quezon City: Center for Social Policy and Public Affairs, Ateneo de Manila University.
- Rao, N. (2007). *Cities in Transition*. New York, NY: Routledge.
- Robinson, I. M. (1995). Emerging spatial Patterns in ASEAN Mega-Urban Regions: Alternative Strategies. In McGee, T.G. & Robinson, I.M. (Eds.). *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia* (pp.78-108). Vancouver, BC: University of British Columbia Press.
- Rüland, J. (1992). *Urban Development in Southeast Asia: Regional Cities and Local Government*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sellers, J. & Hoffmann-Martinot, V. (2005). *Metropolitan Governance*. Retrieved from www.cities-localgovernments.org/gold/./09_metropolis_en.pdf
- Slack, E. (2004). *Models of Governmental Structure at the Local Level*. Working Paper 2004(4) IIQR: Queen's University.
- Sosmeña, G. C. (1991). *Decentralization and Empowerment*. Manila, Philippines: Local Government Development Foundation (LOGODEF) Inc.
- Tapales, P. D., & Brillantes, A. B. (Eds.). (2002). *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Vol. III*. Philippines: Center for Local and Regional Governance (CLRG) & National College of Public Administration and Governance – University of the Philippines (NCPAG-UP).
- Tapales, P. D., Cuaresma, J. C., & Cabo, W. L. (Eds.). (1998). *Local Government in the Philippines: A Book of Readings Vol. I and II*. Philippines: Center for Local and Regional Governance (CLRG) & National College of Public Administration and Governance – University of the Philippines (NCPAG-UP).
- Treñas, J. P. (2003, October). *Emerging Metropolitan Arrangement in the Philippines: The Case of the Metropolitan Iloilo Development Council*. Paper presented at the 3rd International Conference on Decentralization, Metro Manila.



United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (n.d.) . *UN World Population Prospects, 2009 Revision*. Retrieved from United Nations Department of Economic and Social Affairs website: <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

Villanueva, E. & Cuenca, J. (2004). *Metro Iloilo Development Council: In Pursuit of Managed Urban Growth*. Discussion Paper Series No. 2004-52. PIDS; Makati City.

Websites:

GIFTS Project, <http://www.thenewstoday.info/2010/08/27/2.firms.interested.in.cbd.ferry.terminal.projects.mayor.html>

Global Development Research Center, <http://www.gdrc.org/>, 2012

Guimaras Province Profile <http://www.nscb.gov.ph/ru6/guimaras.htm>, retrieved January 16, 2012

Iloilo Flood Control Project, <http://iloiloclicks.blogspot.com/>, July 2008, accessed February 17, 2013

Metro Iloilo Water District, <http://miwd.gov.ph/WaterResources.html>

Municipality of Pavia Website <http://pavia-iloilo.gov.ph/doing-business/> retrieved January 14, 2012

National Statistical Coordination Board, <http://www.nscb.gov.ph/ru6/>, retrieved Oct. 1 2011

Official Website of the Municipality of Oton, www.oton.gov.ph, Jan. 14, 2012

Online Dictionary of the Social Sciences, <http://bitbucket.icaap.org/>, 2011

United Nation Development Programme – The Urban Governance Initiative, <http://www.gdrc.org/u-gov/indicators/part-3.html>, 2012

United Nations Human Settlement Programme, <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>, 2012

Official Documents:

Ecological Port for Metro Iloilo-Guimaras, 2008

Executive Order 559, Creating the Metro Iloilo Guimaras Economic Development Council

GICA Summary of Key Actions

HB 3956, An Act Creating the Metro Iloilo Guimaras Economic Development Council

Iloilo City Annual Report 2011

Iloilo City CLUP, 2009-2020



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

Leganes Municipal Profile 2011
Metro Iloilo Guimaras Integrated Spatial Development Framework 2008-2023
MIGEDC Capacity Development Plan-2015, 2009
MIGEDC Central Business District Revitalization Plan
MIGEDC Operations Manual 2011
MIGEDC Primer, 2010
MIGEDC Roadmap 2010 and 2015
Municipal Profile 2011, Municipality of Santa Barbara
Municipality of Leganes CLUP 2009
Municipality of San Miguel CLUP
Socio Economic Profile 2010-2011, Municipality of Oton



Assessments of land use/ land cover change and soil erosion: A case study of Kalaw Chaung sub-watershed of Inle Lake, Myanmar

Nan Win Zaw*

Apisom Intralawan**

Abstract

This study was focused on the changes of land use and land cover (LULC) and soil erosion of the Kalaw Chaung Subwatershed of Inle Lake which is located in the Nyaung Shwe Township, Taunggyi District, Southern Shan State, Myanmar. The study area covered about 485.42 square kilometers of the whole watershed of Inle Lake. Geographic Information System (GIS) and Remote Sensing (RS) provide as useful tools in the investigation of LULC patterns and the detection of LULC changes over space and time. All Landsat images (1990 TM, 2000 ETM and 2010 ETM) are rectified and registered in Universal Transverse Mercator (UTM) zone 47 N. Unsupervised and Supervised classification system was carried out to classify the images in different land use and land cover categories. The classification has identified five land use classes: Agriculture land, Close forest, Open forest, Scrub grass land and Water body. According to the analysis of LULC changes in the study area, there were major changes in open forest and agriculture land. The Revised Universal Soil Loss Equation was applied to estimate the annual soil loss from the study area in 1990, 2000 and 2010. The annual soil loss in the study area was calculated through five factors such as rainfall erosivity (R) factor, soil erodibility (K) factor, slope length and steepness (LS) factor, crop-management (C) factor and the support practice (P) factor. The grades of soil loss were determined five categories; very low, low, moderate, high. The results show that during the period 2010, 71.26% of the whole watershed was extremely soil erosion potential zone and 25 % of the watershed area is found out to be under slight erosion class. The results of this research are going to provide reference for soil conservation and management in this area.

Keywords: LULC/ GIS & RS/ RUSLE/ NDVI

* E2 Building, 2nd Floor, 333 Moo 1 Tambol Tasood, Muang District, Chiangrai, Institute of the Study of Natural Resources and Environmental Management, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand 57100

** Institute of the Study of Natural Resources and Environmental Management, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand 57100



Introduction

The study area, Kalaw Chaung Sub-watershed, is located in north-western part of Inle Lake, Southern Shan State, Myanmar. The study area covered about 485.42 square kilometers of the whole watershed of Inle Lake. The Lake is one of the main tourist attractions in Myanmar because there are many interesting recreational activities such as beautiful landscape, pleasant weather condition, floating garden, floating market, leg rowing, Phaung Daw Oo Pagoda festival, traditional handicraft. From ecological perspective, the lake is home to wetland species such as migratory and residential birds and Inle Carp locally called Nga-Phane. In this area, topsoil is the major source of river fine sediments in the northern areas as well as the middle reach of Kalaw Chaung, despite the existence of many gullies in the areas of Shan Dolomite Group. Dominant source of fine sediments of entering the delta and lake from Kalaw Chaung varies with time (Furuichi, 2008)

Land use and land cover change (LULC) is one of the major phenomena of global environmental change and vital to the sustainable development debate. For example, in the past two decades between 1980-2000 periods, more than half of forest area in the tropics has been converted to agricultural land due to globalization process and its economic pressures (Lambin and Mayfroidt 2011). These changes have severe impacts on a broad range of environmental and landscape, characteristics including the quality of water, land and air resources, ecosystem processes and function, and the climate system itself through greenhouse gas fluxes and surface. According to the measurement of green house gas (GHG) emissions, 18 percents of total green house gases come from land use/ land and land cover changes by deforestation (World Bank 2008)

Land use and land cover are two chief constituents describing the terrestrial environment in the relationship between natural processes and anthropogenic intervention activities. In recent decades, the research on land use and land cover changes has become a well-known research topic, since land use/ land cover change has been recognized as one of the most important factors of environmental modification (Mendoza et al., 2011). There are many meanings of the terms “Land use” and “Land cover” that often used interchangeable but their actual meanings are quite distinct. In general, Land use refers to human activities that take place on the earth’s surface: how the land is being used; such as residential housing, agricultural cropping or industry. On the other



hand, Land cover refers to the natural or manmade physical properties of the land surface (Kuldeep & Kamlesh, 2011).

Land use-land cover change analysis provides information to planners and policy makers on what should be done to have reasonable and balanced development that will be sustainable and eco-friendly. The knowledge on land use and land cover is therefore vital for many planning and management activities associated with the surface of the earth.

The spatial information technologies such as Geographic Information Systems, Remote Sensing and Global Position Systems are useful for monitoring and inventorying changes and predictions of LULC based on different practices and management plan. Remote Sensing and GIS technique is quick and efficient approach in the classification and mapping of land use/ land cover changes over difference spatial and temporal scales (Abbas 2012).

Soil erosion is a major problem throughout the world. Soil erosion consists of a three mainly phase phenomena; (i) the detachments of individual soil erosion, (ii) transportation by erosive agents such as running water and wind, and (iii) deposition. The removal of top soil by water may cause by several ways such as sheet erosion, rill erosion, gully erosion, stream bank erosion and river erosion. The long term average annual of soil erosion on a field slope is calculated by Revised Universal Soil Loss Equation (RUSLE) based on rainfall pattern, soil types, topography, crop system and management practices. RUSLE does not calculate for soil losses that results from gully, wind or tillage erosion except the erosion occurring from sheet or rill erosion on a single slope. Economically, the decreasing of arable land and its quality might be occurred by depleting the top fertile soil due to soil loss as well as affecting the land productivity. Moreover, there might be additional effects such as the surface water storage capacity by sedimentation of lakes and reservoirs; and water quality by contaminating the water with suspended soil particles, toxic materials and pesticides (Pal & Samanta, 2011).

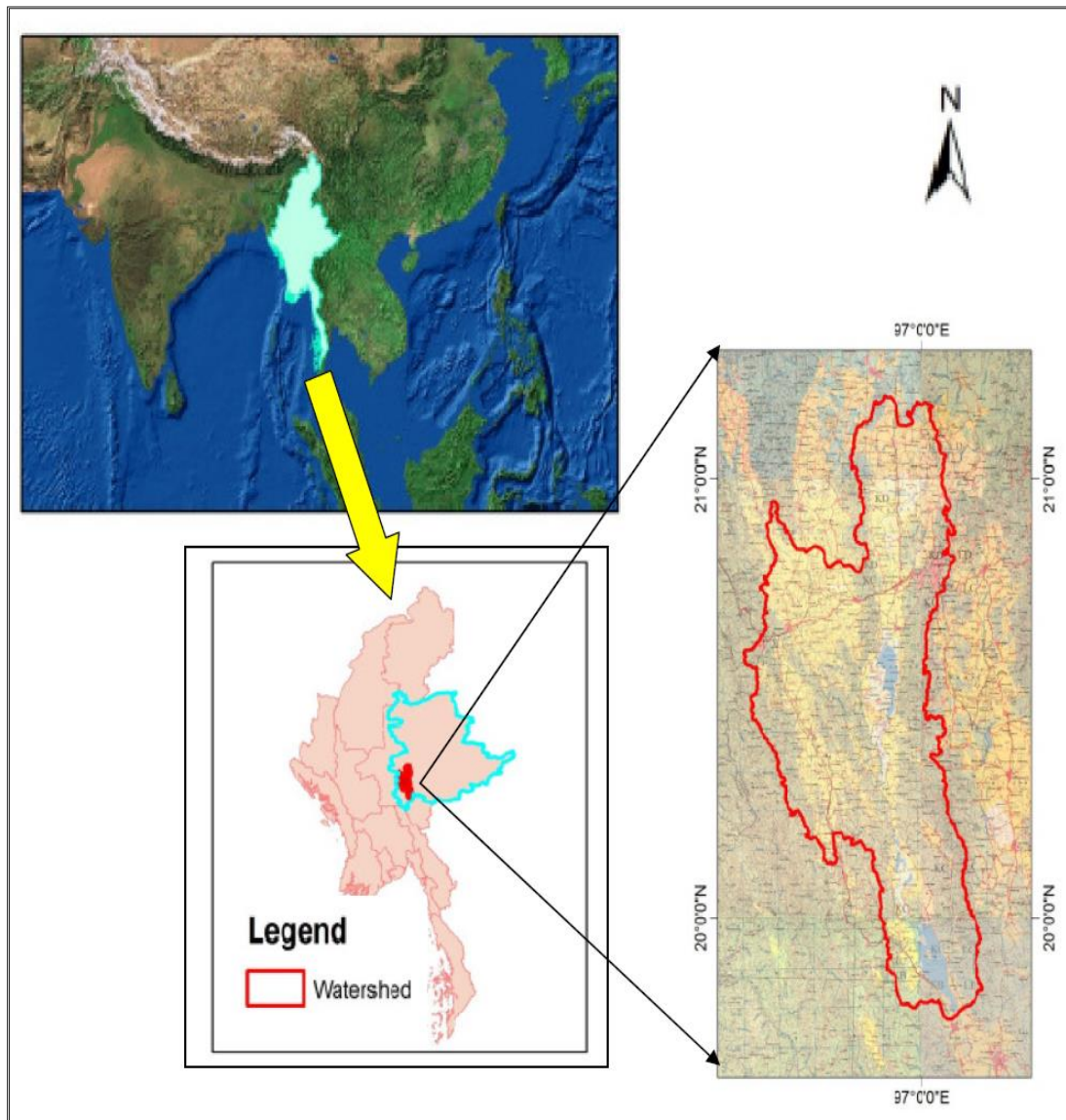


Figure 1 Location Map of Study Area, Background: Topographic Map (1:250,000)

Objectives

The objectives of the study are as follows;

- To analyze and understand LULC patterns of the study area in years 1990, 2000 and 2010 using multi-date satellite imageries.
- To analyze LULC magnitude and trend of changes between 1990, 2000 and 2010.
- To calculate how much soil loss resulting from existing land use in the study area.

Conceptual Framework

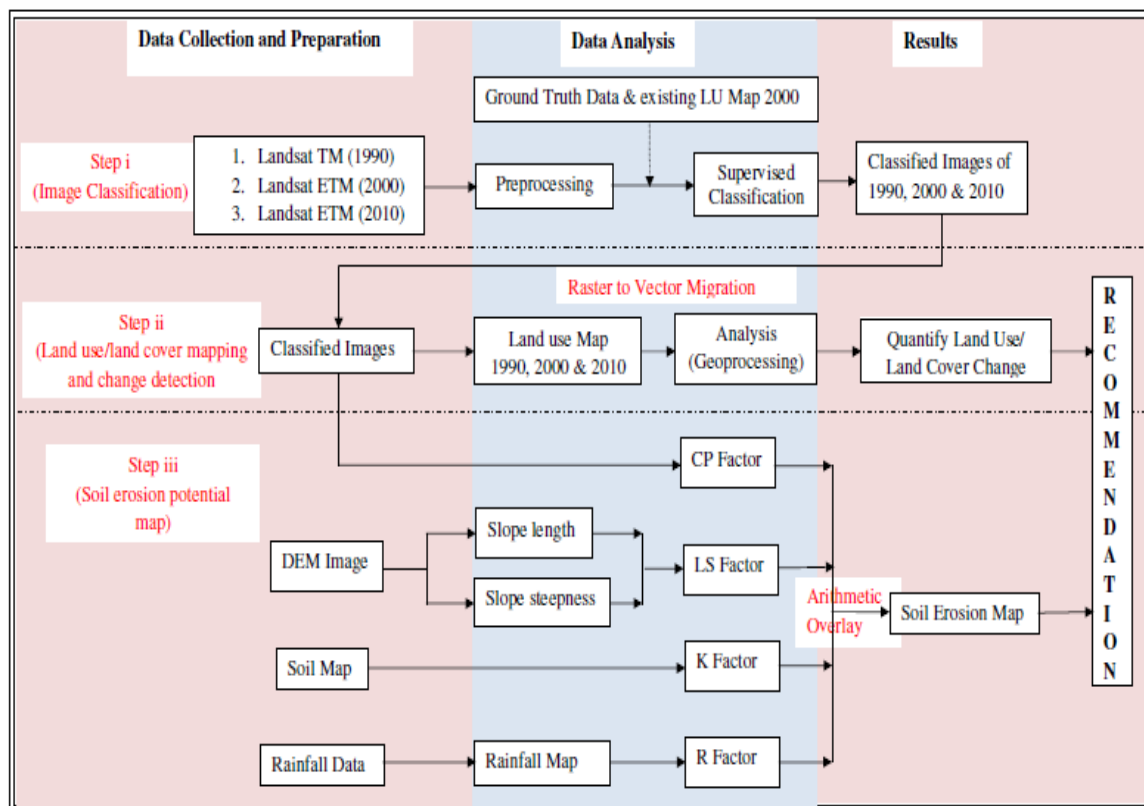


Figure 2 Main Frame of the Study

Methodology

1. Method for Image Classification, Land Use Map and Change Detection

The processing flow of image classification, land use mapping and land cover change detection is showing in Figure 3.1. Four main steps are included as follow:

- (i) Data preprocessing
- (ii) Image classification
- (iii) Land use/ land cover map preparation and
- (iv) Quantify land use/ land cover changes.

The preprocessing step includes image registration and data normalization. Unsupervised classification, ground truth data collection, supervises classification and verifies accuracy was carried out in image classification step. Image registration was performed registering Landsat TM 1990, Landsat ETM 2000 and Landsat ETM 2010 images based on 1:50,000 scale topographic map. The images were resembled to 30m by 30m pixels using a Nearest Neighbor Resampling



algorithm with a RST (rotation, scale, and transformation) first-order polynomial. The number of ground control points (GCPs) used for the registration varies by images, and the root mean square error (RMSE) of the registration process is shown in Table 3.1.

Then classified images are segmented into separate layers of each class. When map generation was finished, land use land cover map of 1990, 2000 and 2010 were generated. Land use/ land cover classification through supervised classification method is employed to perform the classification based on the field knowledge. Arc GIS 9.3.1 and ENVI 4.5 are powerful tools for extracting the land use and land cover layer from satellite imageries. The classification has identified five land use classes: Agriculture land, Close forest, Open forest Scrub grass land and Water body. Land use land cover changed was quantified follow the procedure of geo-processing (intersection, union and erase).

Ground truth data collection was performed one time field trip from 25th Jan to 4th Feb, 2013. Survey was start from Aungban to Pindaya, Kalaw and Heho Township. GPS coordinates and pictures were taken along the way. The survey was conducted mostly along the Main Road of Aungban-Pindaya and Heho due to unfavorable road condition in many area and limitation of time.

Ground truth represents true land cover. Ground truth can be used as training data for supervised classification and validation data for the validation of the classified result. This ground truth collection was done to obtain accurate location point data for each land use and land cover class included in the classification scheme according to old land use 2000 map (Table 3.2) as well as for the creation of training sites and for generation of signature. Asking some informal questionnaires was also performed to confirm the previous land use during the field trip. Some part of Kalaw Chaung Sub-watershed could not go because of difficulties in transportation. Half of ground truth was used as training data to classify the images and the rest of half of ground truth was used as validation data to calculate the accuracy of classification.



Table 1 Land Use Land Cover Classes (source: existing land use map 2000)

No	Land Cover Name	Description
1	Water body	Lakes, Reservoir, River
2	Agriculture	Paddy field, crop field, swidden agriculture (Slash & burn), orchard, village garden crop
3	Open Forest	Ever green broad leafed forest
4	Close Forest	Deciduous forest, dries deciduous forest
5	Scrub Grass	Abandoned field covered by shrub

2. Selection of Soil Erosion Model

Revised Universal Soil Loss Equation (RUSLE) is widely applicable for the soil erosion model for calculating the annual soil loss for the study area. There are many models to estimate soil erosion and to develop optimal soil erosion management plans such as Universal Soil Loss Equation/Revised Universal Soil Loss Equation (USLE/RUSLE), Water Erosion Prediction Project (WEPP), Soil Erosion Model for Mediterranean Regions (SEMMED), Areal Non-point Source Watershed Environment Response Simulation (ANSWERS), Limburg Soil Erosion Model (LISEM), European Soil Erosion Model (EUROSEM), Soil and Water Assessment Tool (SWAT), which were used in regional scale assessment. These models have their own characteristics and application. USLE/RUSLE is the dominant model to soil erosion prediction throughout the world because of its convenience in application and compatibility with GIS scopes (Prasannakumar et al., 2012).

Revised Universal Soil Loss Equation (RUSLE) was used to calculate the annual soil loss for my study area. In this RUSLE, It is need to find out five factors such as rainfall factor (R), soil erodibility factor(K), slope length and steepness factor (LS), crop and management factor (C), support practice factor (P). Annual soil loss in the study area was calculated by using the following equation;

$$A = R * K * LS * C * P$$

Where,

A = average annual soil loss (tones/ha/yr)

R = rainfall and run off Factor



K = soil erodibility factor

L S= slope length & steepness factor

C = cover and management factor

P = erosion control practice factor

The methodology for soil erosion is shown in Figure 3.2. The parameters of RUSLE model were integrated separately in ArcGIS 9.3.1 in order to produce soil erosion maps for the years 1990 and 2010. The raster maps of R, K, L S, C and P were prepared and soil loss rate (ton/ha/yr) was calculated by modeling RUSLE based on raster calculation. Soil erosion rate with respect to each land use type was also calculated to differentiate the vulnerable area from conservation point of view.

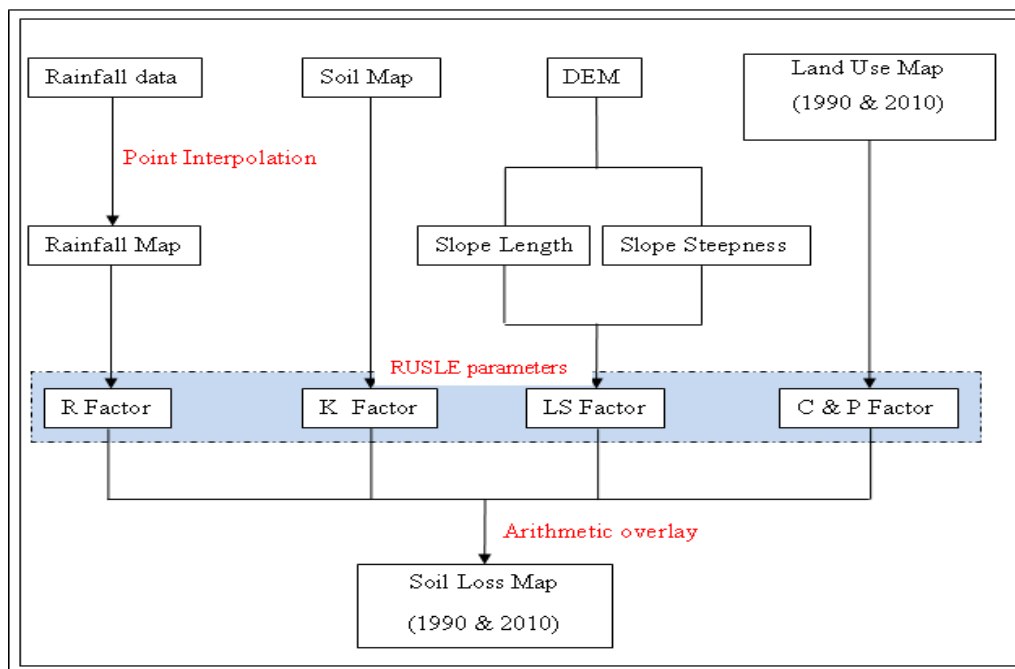


Figure 3.2 Method of Soil Loss Calculation

3 Indicators of Soil Erosion

3.1. Rainfall Erosivity (R) factor

The rainfall erosivity R-factor is a measure of the erosive force of a specific rainfall. Prasannakumar et al. (2012) stated that this can be computed from a single storm and is determined as a function of the volume, or a series of storms to include cumulative erosivity from any time period. Raindrop/splash erosion is the dominant type of erosion in barren soil surfaces. Rainfall data of 20 years (1990 to 2010) collected from Department of Meteorology, Taunggyi,



Southern Shan State were used for calculating R-factor using the following relationship developed by Wischmeier and Smith(1978) and modified by Arnoldus (1980) cited in Prasannakumar et al. (2012);

$$R = \sum_{i=1}^{12} 1.735 \times 10^{\left(1.5 \log_{10} \left(\frac{P_i^2}{P} \right) - 0.08188 \right)}$$

Where, R =Rainfall erosivity factor ($\text{MJ mm ha}^{-1} \text{ h}^{-1} \text{ y}^{-1}$), P_i = Monthly rainfall (mm), and P = Annual rainfall (mm).

The rainfall erosivity factor (R) for the years 2010 was found to be in the range of 3602.51 to 12076.6 $\text{MJ mm ha}^{-1} \text{ h}^{-1} \text{ y}^{-1}$. The average R-factor was observed to be 6410.78 $\text{MJ mm ha}^{-1} \text{ h}^{-1} \text{ y}^{-1}$ for 2010. The highest value (12076.6 $\text{MJ mm ha}^{-1} \text{ h}^{-1} \text{ y}^{-1}$) of R-factor was observed in 2010 and the lowest value (25.39 $\text{MJ mm ha}^{-1} \text{ h}^{-1} \text{ y}^{-1}$) was in 1990.

3.2 Soil Erodibility (K) Factor

The soil erodibility K-factor is a parameter of the average soil loss for a particular soil in the study area. It influences both detachment and transport of soil materials. It is a measure of the susceptibility of soil particles to detachment and transport by rainfall and runoff. Texture is the principal factor affecting K, but structure, organic matter and permeability also contribute. In this study, local soil name is compared with global soil name (FAO) to calculate K factor by considering the particle size, organic matter content and permeability class. K-factor was calculated from the following equation (Htun, 2006);

$$K = [2.1 \times 10^{-4} (12 - OM) M^{1.14} + 3.25(S - 2) + 2.5(P - 3)] / 100$$

Where, K= Soil erodibility

OM= % of Organic Matter (%OM=1.724*%OC)

M= Particle Size Parameter [%silt + %very fine sand) * 100-%clay]

S=Classes for Structure (1=very fine granular, 2=fine granular, 3=medium or coarse granular, 4=blocky, platy or massive)

P=Permeability class (1=rapid, 2=moderate to rapid, 3=moderate, 4=slow to moderate, 5=slow 6=very slow)



3.3 Slope length and Steepness (LS) Factor

LS factor represents a ratio of soil loss under given conditions to that at a site. In this case, the steeper and longer the slope, the higher is the risk for erosion. The combined LS factor will be computed for the study area by means of ArcGIS Spatial analyst extension using the DEM following equation;

$$LS = (Flowaccumulation \times Cell\ size / 22.13)^{0.4} \times (\sin slope / 0.0896)^{1.3}$$

Where, LS = the combined slope length and steepness factor, Flow accumulation = the accumulated upslope contributing area for a given cell, Cell size = size of grid cell, Sin slope = slope degree value in sin.

3.4 Crop/Vegetation and Management (C) Factor

The crop/vegetation and management factor is used to determine the relative effectiveness of soil and crop management systems in terms of preventing soil loss. It is a ratio comparing the soil loss from land under a specific crop and management system to the corresponding loss from continuously fallow and tilled land. It is also can be determined by selecting the crop type and tillage method. In this case, the satellite remote sensing data sets were used for the assessment of C-factor due to the variety of land cover patterns with spatial and temporal variations. To generate the C-factor value image for the study area, the Normalized Difference Vegetation Index (NDVI) was firstly estimated from satellite image (Landsat -7 ETM) with the following relationship (Zaen, 2012):

$$NDVI = \frac{NIR - R}{NIR + R}$$

Where, NIR= the reflection of the near infrared portion of the electromagnetic spectrum

R= the reflection in the upper visible spectrum

After that, the C factor was calculated by replacing the NDVI value in the following exponential equation (ibid):

$$C = \exp \left[-\alpha \frac{NDVI}{(\beta - NDVI)} \right]$$

Where α , β : parameters determining the shape of the NDVI-C curve. A α -value of 2 and a β -value of 1 seem to give reasonable results.

4.3.5 Erosion Control Practice (P) Factor

The P-factor reflects the effects of practices that will reduce the amount and rate of the water runoff and thus reduce the amount of erosion. It is the ratio of soil loss by a support practice to that of straight-row farming up and down the slope. The most commonly used supporting cropland practices are cross slope cultivation, contour farming and strip cropping. The P value will be estimated by land use / land cover mapping. The value will range 0 for built-up area and 1 for forest cover (non practice).

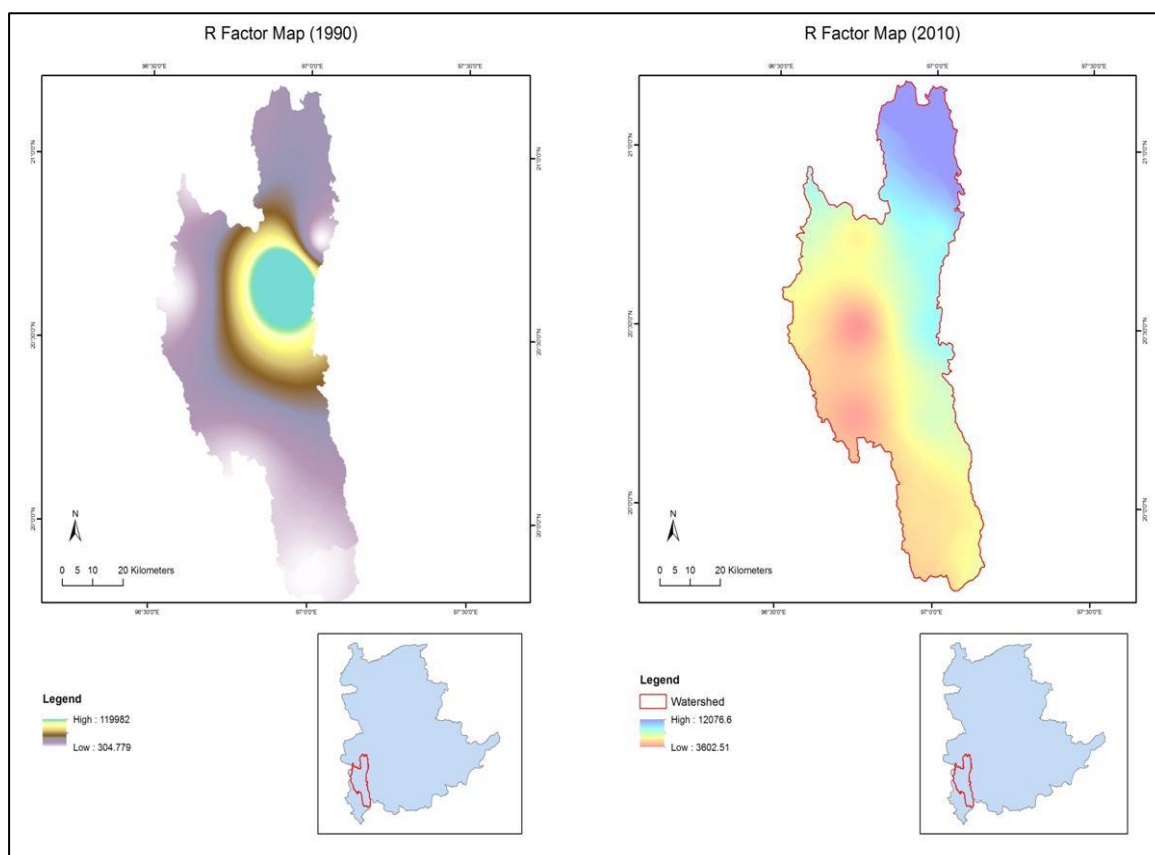


Figure 3.3 Rainfall Erosivity (R) Factor Maps of 1990 and 2010



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

Table 3.3 Major soil types found in the study area and their properties

No.	Soil Type	Code Name	OC	OM	Sand (%)	Silk (%)	Clay (%)	M	s	p	k
1	Meadow & meadow alluvial soils	B1-B2	2.08	3.58592	32.35	32.6	32.5	6462.5	3	5	0.06
2	Gley and Gley swampy soils	B13-A7	4.6	7.9304	10.85	31.6	56.1	4188.9	4	3	0.02
3	Red brown forest soils	B8-7	2.66	4.58584	36.7	31.5	30.1	6789.9	2	3	0.05
4	Yellow brown forest soils	KS4	0.8	1.3792	4.8	63.05	30.1	6754.9	1	5	0.08
5	Red earths & yellow earths	B9-C2	4.33	7.46492	6	22.5	70.3	2779.7	4	3	0.01
6	Mountainous brown forest soils	B7-C2	1.8	3.1032	18.1	40.2	40.5	5789.5	2	3	0.06
7	Mountainous red forest soils	HK-3	1.1	1.8964	6.5	36.6	55.5	4254.5	4	5	0.04

Source: Land Use Department, Yangon

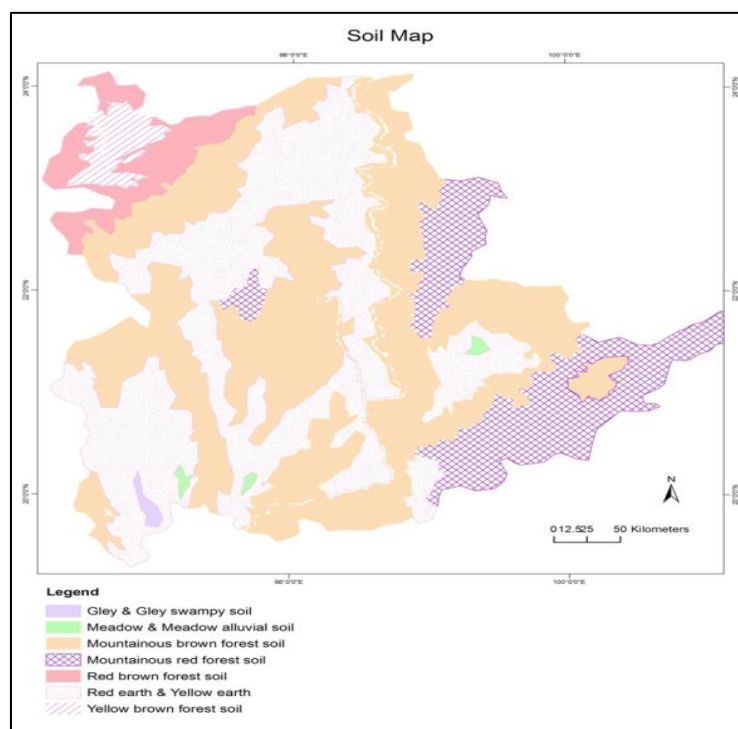


Figure 3.4 Major Soil types map of Shan State, Myanmar

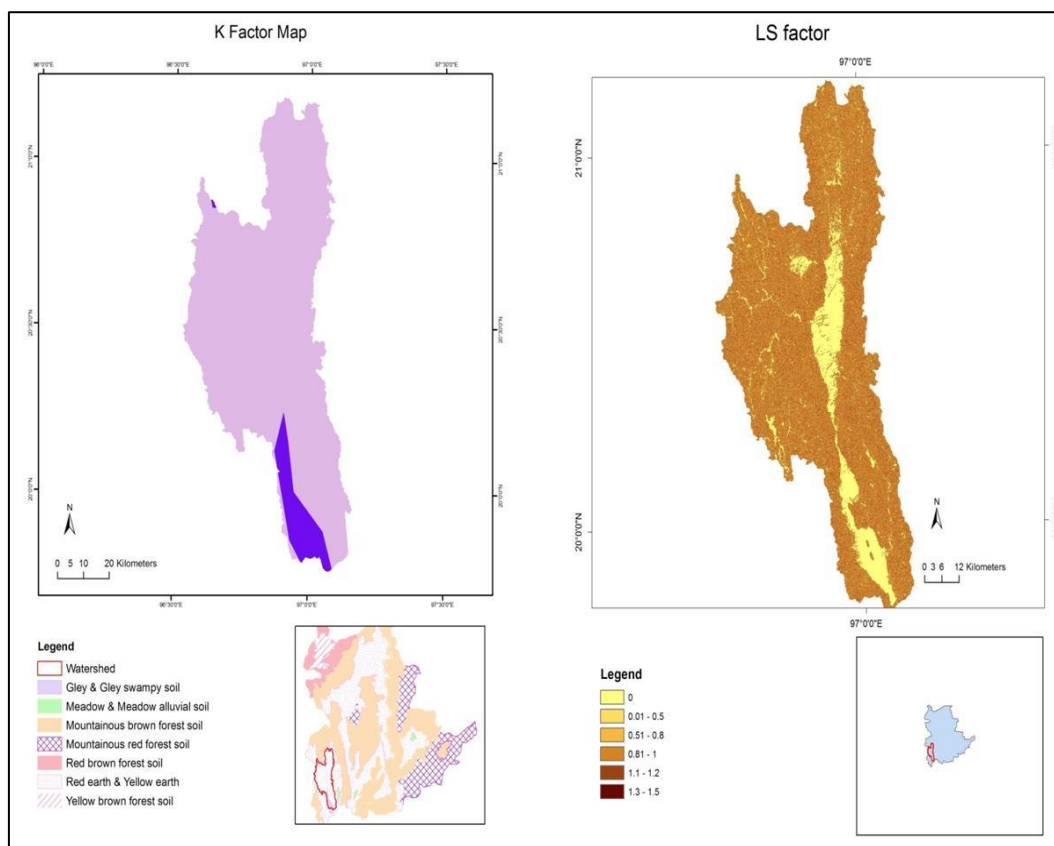


Figure 3.5 Soil Erodibility (K) Factor & Slope Length and Steepness (LS) Factor Map

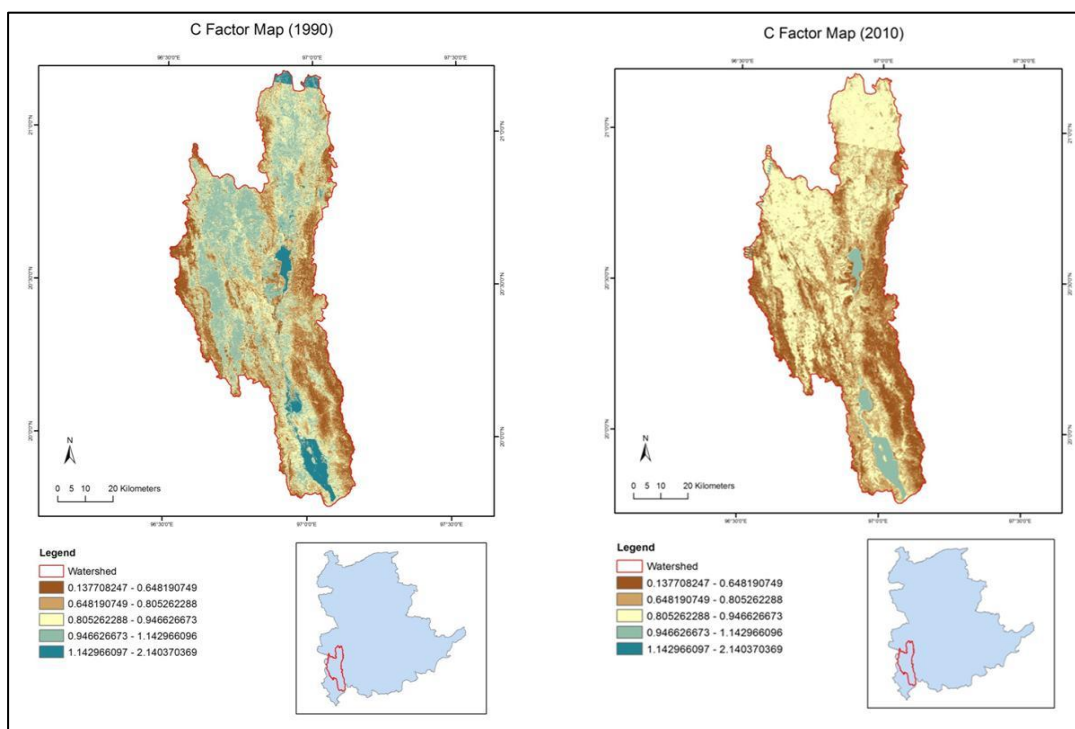


Figure 3.6 Crop Management (C) Factor Maps of 1990 and 2010

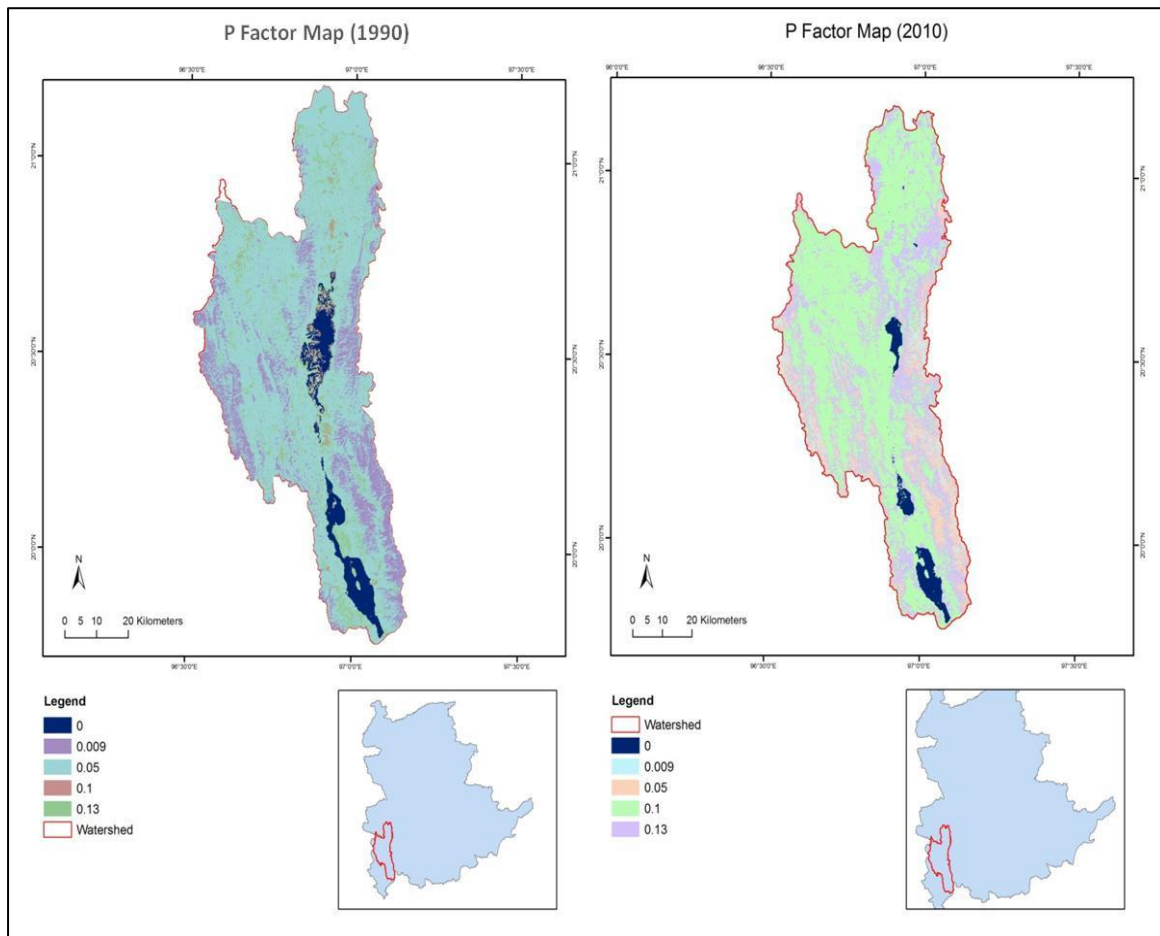


Figure 3.7 Erosion Control Practice (P) Factor Maps of 1990 and 2010

Result and discussion

1. Land Use and Land Cover Classification

The land use and land cover classification of the study area was analyzed by using Landsat TM data in 1990, Landsat ETM data in 2000, and Landsat ETM data in 2010. There was some confusion in satellite images during setting region of interest (ROI). The deciduous forest and paddy fields have changed according to season so they are indistinguishable on single date image.

The wet season image and NDVI images of each year also was used as reference images during the classification step because deciduous forest, harvested paddy field, scrub grass land were confused with the other classes or each other. It was impossible to separate, some part of scrub grass land area and harvested paddy field.

The overall accuracy of classified image of Landsat TM 1990 was 81.6%, Landsat ETM 2000 was 85% and Landsat ETM 2010 was 87.5 %. These classified images' accuracies were more than an acceptable accuracy of 80%.

Segmenting the images into separate layers of each class and converting into vector format was generated in ArcGIS 9.3.1. Manual digitizing and map generalization such as simplification and aggregation were also done as described in previous section in order to get the accurate land use map. The results of land use land cover map of 1990, 2000 and 2010 are shown in Figure 4.1.

The statistic data of each land use class for each year were calculated using query language in ArcGIS 9.3.1. Open forest cover was 66 % in 1990, 28 % in 2000 and 10 % in 2010. Agriculture land was 2 % in 1990, 15 % in 2000 and 56 % in 2010. Detail information based on land use types for years 1990, 2000 and 2010 are shown in Figure 4.2.

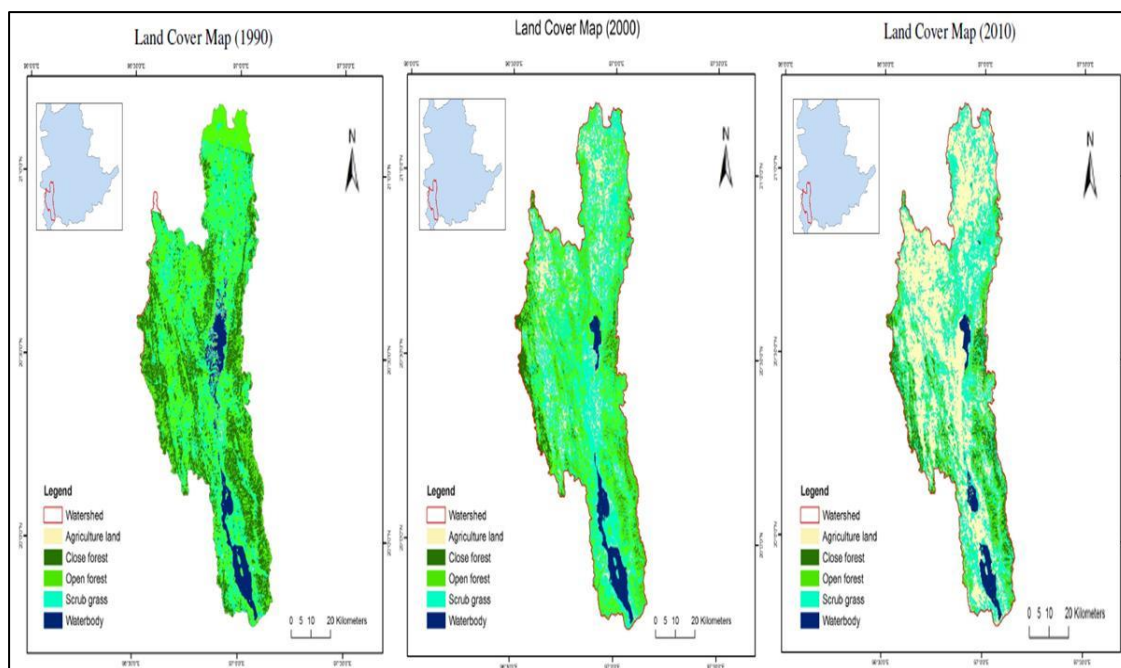


Figure 4.1 Land Use/ Land Cover Map of the study area for the years 1990, 2000 & 2010

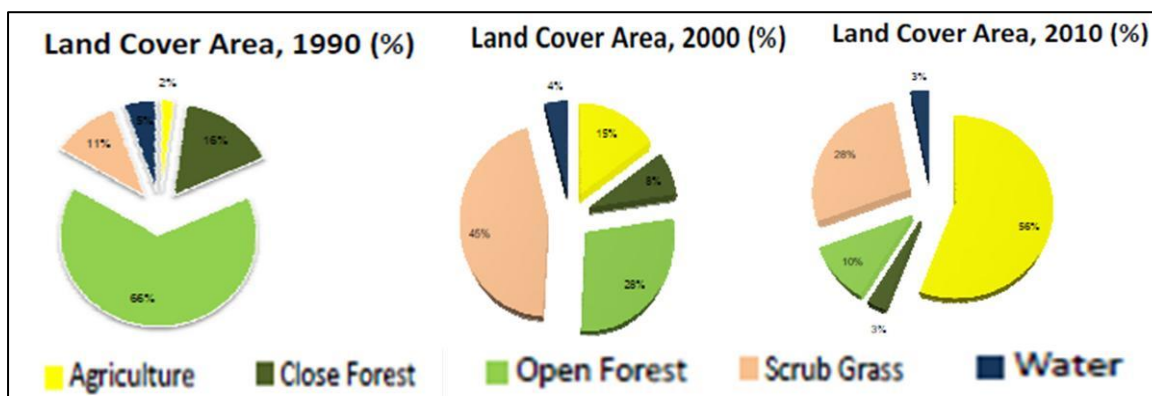


Figure 4.2 Land Use/ Land Cover percentages of the study area (1990, 2000 & 2010)

2. Quantitative Change Detection and Discussion

The result indicates that land use land cover changes between year 1990, 2000 and 2010 in Inle Watershed, Myanmar. The analysis method was detected based on geo-processing (union, intersection and erase). Result of intersection between two maps gave unchanged area and result of intersection using together with erase and union predicted changed area (lost area and gain area) within 20 years. The statistical data of change detection is shown in Table 4.2.

In table 4.2, there were major changes in open forest agriculture land and scrub grass land. Open forest had been reduced up to 39.63% between year 1990 and 2000 and scrub grass land had been increased up to 35.80 %. Between 2000 and 2010, agriculture area was highly in increased up to 50.44 and open forest was decreased up to 21.51 % at the same period. According to the change detection of land use/ land cover between 1990 and 2010, open forest had been reduced up to 38.87 % and agriculture land was increased up to 38.33 %.

The most change occurred in open forest because of the demand on expand the land for agriculture was increased due to shifting cultivation and the pressure of population. Other additional changes of land use/ land cover are shown in Table 4.1 & 4.2.

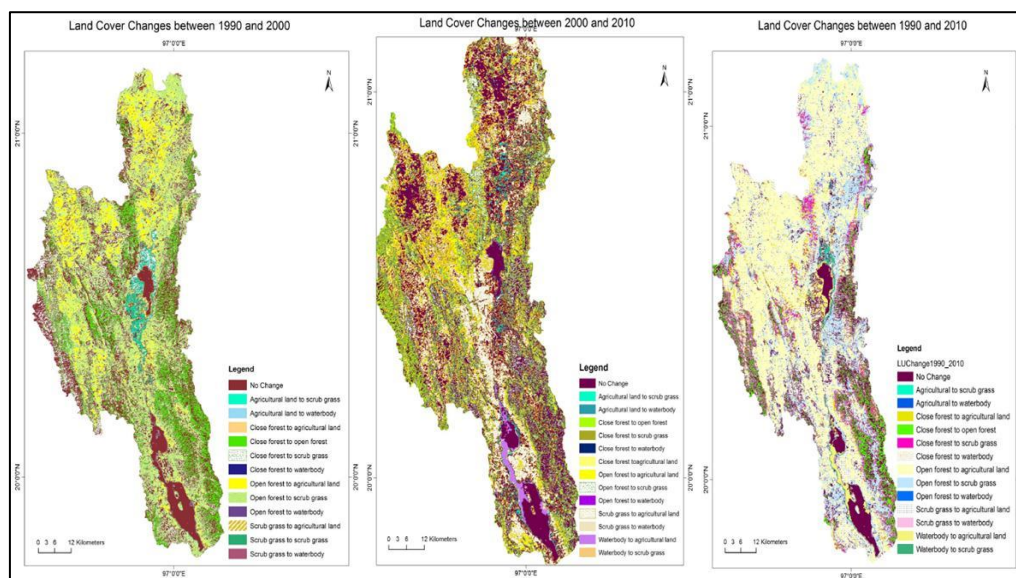


Figure 4.3 Land Use and Land Cover Changes Map within twenty years (1990-2010)

Table 4.1 Changes of Land Use/ Land Cover of the study area among the years of 1990, 2000 & 2010

No	Change Class	Land use/ land cover changes between 1990 and 2000		Land use/ land cover changes between 1990 and 2010		Land use/ land cover changes between 2000 and 2010	
		Area (ha)	Area (%)	Area (ha)	Area (%)	Area (ha)	Area (%)
1	Agricultural land to scrub grass	6214.05	1.20	2422.89	0.45	10574.46	1.95
2	Agriculture land to close forest	-	-	-	-	1.08	0.00
3	Agriculture land to open forest	-	-	-	-	199.62	0.04
4	Agricultural land to water body	908.55	0.18	310.14	0.06	501.93	0.09
5	Close forest to agricultural land	986.22	0.19	16318.80	3.02	4453.92	0.82
6	Close forest to open forest	49206.87	9.53	30228.12	5.60	15611.13	2.87
7	Close forest to scrub grass	13391.46	2.6	28905.84	5.36	10444.14	1.92
8	Close forest to water body	1.62	0.00	53.64	0.01	3.06	0.00
9	No Change	175657.77	34.03	74426.31	13.79	201439.53	37.06
10	Open forest to agricultural land	61098.39	11.84	220953.69	40.94	52859.16	9.73
11	Open forest to close forest	-	-	-	-	5649.57	1.04
12	Open forest to scrub grass	184702.95	35.78	105691.23	19.58	59695.65	10.98
13	Open forest to water body	523.71	0.10	48.87	0.01	17.91	0.00
14	Scrub grass to agricultural land	18425.07	3.57	47856.24	8.87	168709.68	31.04
15	Scrub grass to close forest	-	-	-	-	381.06	0.07
16	Scrub grass to open forest	-	-	-	-	6479.55	1.19
17	Scrub grass to scrub grass	4433.13	0.86	-	-	-	-
18	Scrub grass to water body	638.73	0.12	145.26	0.03	66.24	0.01
19	Water body to agricultural land	-	-	10776.69	2.00	5468.85	1.01
20	Water body to scrub grass	-	-	1520.73	0.28	928.53	0.17
	TOTAL	516188.52	100.00	539658.45	100.00	543485.07	100.00



Table 4.2 Statistical Data of Land cover changes between 1990, 2000 and 2010

Statistical Data of Land Cover Change between 1990 and 2000

No	Class Name	Area (ha)	Area (%)
1	Agriculture	72,148.14	14.05
2	Close Forest	-47,957.85	-9.34
3	Open Forest	-203,519.88	-39.63
4	Scrub Grass	183,842.73	35.80
5	Water	-6,112.26	-1.19
Total Change Area		513,580.86	100.00

Statistical Data of Land Cover Change between 2000 and 2010

No	Class Name	Area (ha)	Area (%)
1	Agriculture	221,873.67	50.44
2	Close Forest	-24,306.30	-5.53
3	Open Forest	-94,609.89	-21.51
4	Scrub Grass	-93,184.56	-21.19
5	Water	-5,877.81	-1.34
Total Change Area		439,852.23	100.00

Statistical Data of Land Cover Change between 1990 and 2010

No	Class Name	Area (ha)	Area (%)
1	Agriculture	294,021.81	38.33
2	Close forest	-72,264.15	-9.42
3	Open forest	-298,129.77	-38.87
4	Scrub Grass	90,658.17	11.82
5	Water	-11,990.07	-1.56
Total Change Area		767,063.97	100.00

3. Soil Erosion Hazard Map Discussion

Rainfall erosivity, soil erodibility, slope length and steepness, crop management and erosion control practice factors were calculated as it shown above. After completing data input procedure and preparation of R, K, LS, C and P maps as data layers, they were multiplied in the GIS to provide erosion risk map which shown in figure 4.4 spatial distribution of soil loss in the study area.

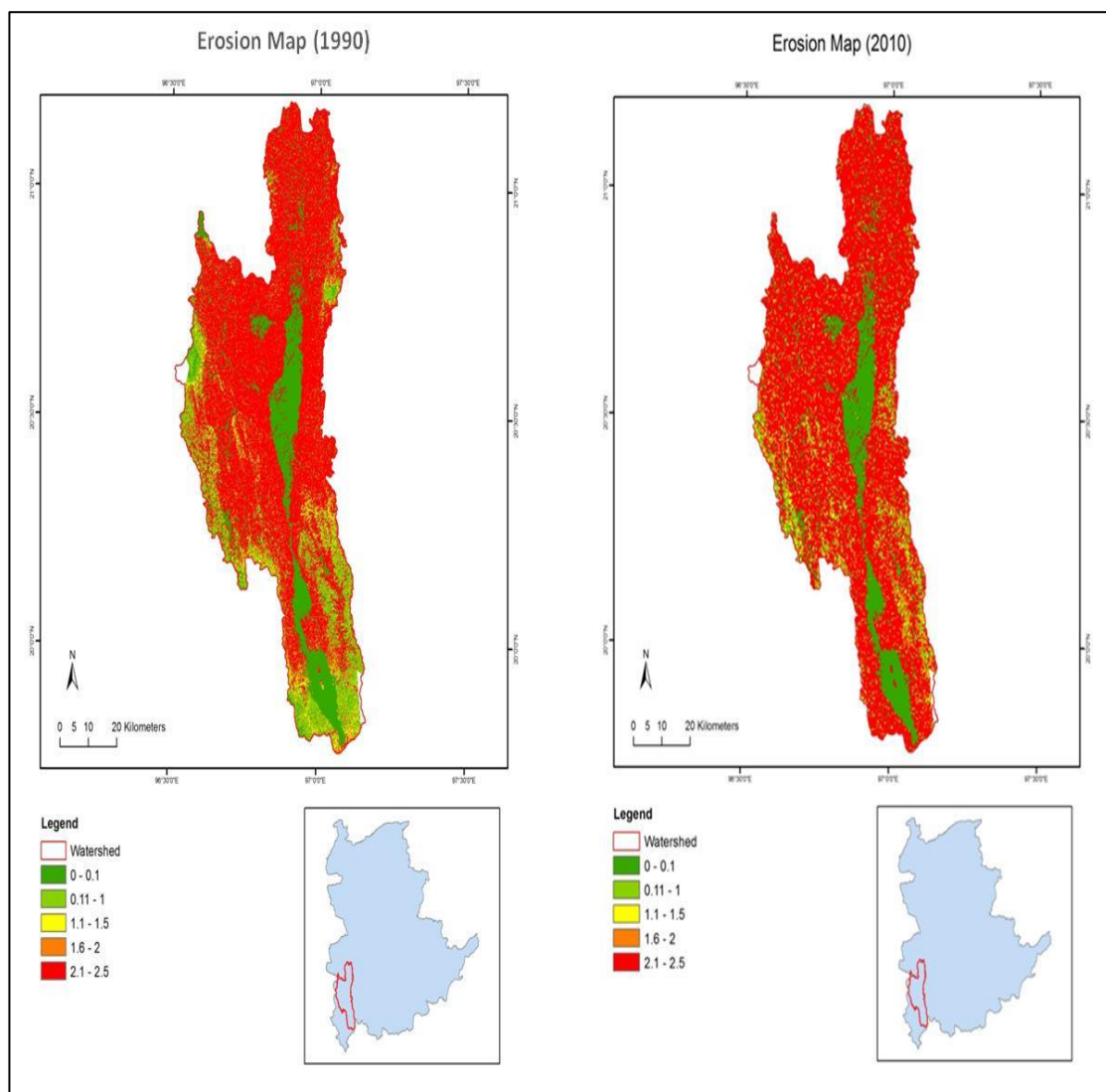


Figure 4.4 Soil Erosion Map of the study area (1990 & 2010)

Observation of the areas identified as extremely erosion potential zone, namely more than $4 \text{ t ha}^{-1}\text{yr}^{-1}$, indicated that they have already undergone severe erosion due to undulating topography and faulty method of cultivation practices. According the analysis result, it is seem that 71.26% of the whole watershed was extremely soil erosion potential zone in 2010. In Kalaw watershed (Catchment I), erosion rate was more than $7.0 \text{ t ha}^{-1}\text{yr}^{-1}$ in 2010. Compare with the year 1990 and 2010, the area percentage of extremely soil erosion potential zone is the highest in 2010. It is also apparent from LS Map and Land Cover Map (2010) that contribution of maximum sediment yields are in the areas of LS factor of 3.37 and agricultural land type, undulating topography and in areas where large percentage is still not covered by conservation measures. In fact, topography plays a critical role in controlling soil movement in a watershed. About 25



percent of the watershed area is found out to be under slight erosion class in 2010. Areas covered by very low, low, moderate, high, and extreme severe erosion potential zones for 1990 and 2010 are shown in Table (4.3, 4.4 & 4.5).

Due to the existing human activities in the watersheds, it is speculated that the sediment yield in the area is likely to increase in the future. Sediment yield may also increase due to the necessity of bringing more area under cultivation by felling of trees to meet the demand of food for the growing population. Therefore, there is a need to take up soil conservation measures specially in the areas with average sediment production rate of more than $4.0 \text{ t ha}^{-1}\text{yr}^{-1}$.

About 71.26 percent of the watershed area is found out to be under critical erosion prone area, where the average sediment production rate is more than $7.0 \text{ t ha}^{-1}\text{yr}^{-1}$. Hence, those areas of the watershed are also need to be treated.

Table 4.3 Estimated Soil Erosion rates in the Study Area (2010)

NO	Soil Erosion Class	Area		Soil Loss (ton yr^{-1})	
	($\text{ton ha}^{-1}\text{yr}^{-1}$)	ha	%	ton	%
1	Very Low (0-0.1)	98630.08	18.02	44.38	0.00
2	Low (0.11-1)	32454.58	5.93	1135.91	0.02
3	Moderate (1.1-1.5)	10071.94	1.84	342.45	0.01
4	High (1.6-2)	16190.46	2.96	28171.41	0.44
5	Extreme (>2)	390126.26	71.26	6320045.45	99.53

Table 4.3 Estimated Soil Erosion rates in the Study Area (2010)

NO	Soil Erosion Class	Area		Soil Loss (ton yr^{-1})	
	($\text{ton ha}^{-1}\text{yr}^{-1}$)	ha	%	ton	%
1	Very Low (0-0.1)	104193.10	19.03	75.36	0.01
2	Low (0.11-1)	69960.26	12.78	5177.06	0.90
3	Moderate (1.1-1.5)	18982.05	3.47	1062.99	0.19
4	High (1.6-2)	13603.16	2.48	802.59	0.14
5	Extreme (>2)	340734.76	62.24	1567397.90	98.76

Conclusion

In this study, three Landsat images acquired in 1990, 2000 and 2010 were used for land use and land cover change detection of the Kalaw Chaung Sub-watershed of Inle Lake in Myanmar. Land use/ land cover mapping and change detection has progressively more been recognized as one of the most effective tools for management of environmental resources.



Different types of Land use/ Land cover mapping and their change detection were carried out using digital image processing techniques cooperating with remote sensing and geographic information system.

The major change of land use and land cover was occurred in agricultural land and close forest in 1990, 2000 and 2010. Spatial modeling of land use and land cover change with the application of Remote Sensing (RS) and Geographic Information System (GIS) proved cost effective environmental monitoring and evaluation.

The average annual soil erosion for study watershed was found to be average 4 t $ha^{-1}yr^{-1}$ in 1990. R factor value was more than that of the base year, and there has been increase in the soil erosion rate, which can be attributed to change in land cover particularly in decreasing forest cover and increasing in agricultural and open land. Gullying erosion was found in study area and the potential soil loss will be more than the total soil loss that has occurred in that area. This eroded soil will ultimately carried by surface runoff into the lake (wetland), thus adding to the siltation problem.

A quantitative assessment of soil loss on grid basis was made using the well-known RUSLE with a view to identify the critical erosion prone zones of study watershed for conservation planning. The use of GIS and remote sensing data enabled the determination of the spatial distribution of the RUSLE parameters. Creation of database through conventional methods is time consuming, tedious and is difficult to handle. In the present study, attempt was made to utilize remote sensing data for generating land use/land cover data which are essential prerequisites for generation of RUSLE factors. Thus, remote sensing and GIS can play significant role in generation of parameters from remote areas of watersheds/river basins for sediment yield modeling and watershed management.

Suggestions

In this study, land use land cover change categories only considered five major types of land. The category should be considered more detail as further analysis based on the classification criterion of the world.

Forest plantation should be set up to diminish soil erosion in deforested area. On the other hands, the expansion of shifting cultivation and cutting of firewood in the study area should



be strictly prohibited by the concerned department and local authorities. In densely populated areas, firewood plantations are needed to prevent further deterioration of over exploited areas.

Contour ploughing, grassed waterways, windbreaks, terracing and other stabilization structures such as crop and vegetation management, soil management should be used to fulfill the strategy for erosion control.

Acknowledgments

This research has been supported by Thailand International Development Cooperation Agency (TICA), Bangkok, Thailand. We wish to express our respect and thanks to Dr. Kyaw Zaya Htun, Assistant Lecturer, Department of Remote Sensing, Mandalay Technological University, Mandalay, Myanmar for sharing his experiences and valuable guidelines using Remote Sensing (RS) and Geographic Information System in this study. Our thanks go to the people in the study area who kindly helped during collecting data for this research. We would also like to express our deep gratitude to the Department of Geological Survey and Mineral Exploration, Ministry of Mines, Myanmar for their supporting the requirements in order to study this research.

References

- Abbas, I. I. (2012). *An Assessment of Land Use/ Land Cover Changes in a Section of Niger Delta, Nigeria*. **Frontiers in Science** 2012, 2(6): 137-143 DOI: 10.5923/j.fs.20120206.02.
- Brooks, K. N., Flolliott, P. F., & Magner, J. A. (2013). **Hydrology and the management of watersheds**. (4th Ed.). Iowa, USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Cohen, J. (1960). *A Coefficient of Agreement for Nominal Scale*. **Educational and Psychological Measurement**, 20(1), 37-46.
- C, P. (2010). *Land Use and Land Cover Change Detection through Remote Sensing Approach: A Case Study of Kodaikanal taluk, Tamil nadu*. **International Journal of Geomatics and Geosciences** 1 (2) 2010: ISSN 0976-4380.



- Congalton, R. G. (1988). *A Comparison of Sampling Schemes used in Generating Error Matrices for Assessing the Accuracy of Maps Generated from Remotely Sensed Data. Photogrammetric Engineering & Remote Sensing* 54(5), 593-600.
- FAO. (1996). Land Cover Classification, A Dichotomous, Modular-Hierarchical Approach. Retrieved from <http://www.fao.org/sd/EIdirect/EIre0019.htm>
- Fistikoglu, O., & Harmancioglu, N. B. (2002). *Integration of GIS with USLE in Assessment of Soil Erosion. Water Resources Management*, 16(6), 447-467. Retrieved from <http://www.springerlink.com/content/132r646165783377/>
- Furuichi, T. (2008). Catchment processes and sedimentation in Lake Inle, Southern Shan state, a final report submitted to Forest Department, Myanmar.
- Holy, M. (1980). **Erosion and Environment**, Pergamon Press, Britain Irish, R. R., 2000, **Landsat 7 Science Data User's Handbook**, Report 430-15-01-003-0, National Aeronautics and Space Administration. Retrieved from http://1tpwww.gsfc.nasa.gov/IAS/handbook/handbook_toc
- Inca, G. C. A. (2009). **Assessing the Land over and Land Use Change and Its Impact on Watershed Services in Tropical Andean Watershed of Peru**. University of Jyvaskyla, Faculty of Science.
- Jenson, J.R. (1986). **Introductory Digital Image Processing**, Prentice Hall, New Jersey. Retrieved from <http://www.gisdevelopment.net/technology/rs/mi03109pf.htm>
- Jin-Chi, Z., Jia-Yao, Z., Ji-Shen, S., Hiroyuki, N., Haruyoshi, I., Peng, C., & Jun, F. (2008). *Development of GIS-based FUSLE model in a Chinese fir forest sub-catchment with a focus on the litter in the Dabie Mountains, China. Forest Ecology and Management*.
- Kauth, R. J. and Thomas, G. S. (1976). The tasseled cap a Graphic Description of the Spectral-Temporal Development of Agricultural Crops as Seen in Landdat, in Proceedings June 29 – July 1, 1976, (West Lafayette, Indiana: LARS, Purdue University), 41-51. Retrieved from <http://landcover.usgs.gov/pdf/tasseled.pdf>
- Kuldeep, T., and Kamlesh, K. (2011). *Land Use/ Land Cover Change detection in Doon Valley (Dehradun Tehsil), Uttarakhand: Using GIS & Remote Sensing Technique. International Journal of Geomatics and Geosciences* 2(1) 2011.



- Lambin, E. F. & Meyfroidt, P. (2011). *Global Land Use Change, Economic Globalization, and the Looming Land Scarcity*. 108(9), 3465-3472. Retrieved January 18, 2011, from <http://ateson.com/ws/r/www.pnas.org/content/108/9/3465.full>
- Lillesan, T. M. and Kiefer R. W. (2000). **Remote Sensing and Image Interpretation. Fourth Edition**, John Willey and Sons Inc., New York.
- Mendoza, M. E., Granados, E. L., Geneletti, D., Perez-Salicrup, D. R., & Salinas V. (2011). *Analysing land cover and land use change processes at watershed level: A multitemporal study in the Lake Cuitzeo Watershed, Mexico (1975-2003)*. **Applied Geography** 31 (2011): 237-250
- Moran, E. F. (2001). **Progress in the last ten years in the study of land use/cover change and the outlook for the next decade**. In A. Diekmann et al. (Eds.). **Human dimensions of global change**. Cambridge, MA. MIT Press. Patrick T. Evans, et al., 2004. **Flood Forest, Fish, and Fishing Villages**, Tonle Sap, Cambodia.
- Mulligan, C., Fukue, M., & Sato, Y. (2010). **Sediments contamination and sustainable remediation**. Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis.
- Nagarajan, N., & Poongothai, S. (2011). *Trend in Land Use/Land Cover Change Detection by RS and GIS Application*. **International Journal of Engineering and Technology** Vol.3 (4), 2011, 263-269
- Ngwe Sint U., Catalan I. (2000). **Preliminary survey on potentiality of reforestation under clean development mechanism in Myanmar with particular reference to Inle region**. Unpublished report by Karamosia Intl., Yangon.
- Pal, B., & Samanta, S. (2011). *Estimation of soil loss using remote sensing and geographic information system techniques (case study of Kaliaghai river basin, Purba & Paschim Medinipur district, west Bengal, India)*. **Indian Journal of Science and Technology**, 4(10(2011)), 0974- 6846.
- Prasannakumar, V., Vijith, H., Abinod, S., and Geetha, N. (2011). **Estimation of soil erosion risk within a small mountainous sub-watershed in Kerala, India, using Revised Universal Soil Loss Equation (RUSLE) and geo-information technology**. Centre for Geoinformation Science and Technology, University of Kerala, Kariavattom, Thiruvananthapuram 695 581, Kerala, India.



- Prol-Ledesma, R.M., Uribe-Alcantara, E.M., & Diaz-Molina., O. (2002). *Use of Cartographic data and Landsat TM Images to Determine Land Use Change in the Vicinity of Mexico City*, **INT. J. Remote Sensing**, 2002, Vol.23. No.9, 1927-1933.
- Renard, K.G., Foster, G.R., Weesies, G.A., McCool, D.K., Yoder, D.C., 1997. **Predicting Soil Erosion by Water: A Guide to Conservation Planning with the Revised Universal Soil Loss Equation (RUSLE)**. **Agriculture Handbook**, vol. 703. US Department of Agriculture, Washington, DC, pp. 1-251.
- S, M., X, R. A., T, N. R., C, L., & M, J. (2010). *Land Use and Land Cover Changes Detection Using Multitemporal Satellite Data, Cuddalore Coastal Zone, SeCoast of India*. **International Journal of Geomatics and Geosciences** 1 (3) 2010: ISSN 0976-4380.
- Siddle, R. C., Ziegler, A. D., & Vogler, J. B. (2007). **Contemporary changes in open water surface area of lake Inle, Myanmar**. 2(10), 55-65.
- Singh, P., & Khanduri, K. (2011). *Land use and Land cover change detection through Remote Sensing & GIS Technology: Case study of Pathankot and Dhar Kalan Tehsils, Punjab*. **International Journal of Geomatics and Geosciences** 1 (4) 2011: ISSN 0976-4380.
- Work Bank (2008). **Global Monitoring Report 2008: MDGs and the Environmet, Agenda for Inclusive and Sustainable Development**. Washington Dc, the International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank: 219
- Zaya Htun, K. (2006). **Land Cover Change and Soil Erosion in Tonle Sap Watershed, Cambodia Using Remote Sensing and GIS**. M.Sc. Thesis, School of Engineering and Technology, Aisan Institute of Technology University, Thailand.
- USDA, (1999). **Soil taxonomy; a basic system of soil classification for making and interpreting soil surveys**. (2nd Ed.). Washington, DC: United States Department of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, Agriculture Handbook No. 436.
- Zaeen, A. A. (2012). *Remote sensing technique to monitoring the risk of soil degradation using NDVI*. **International Journal of Geographical Information System Applications and Remote Sensing**, 3(1(2012)), 2077-771X.



Police Affairs and Community: Building Peace Culture by Alternative Justice in Criminal Justice Process

Niyom Kaseng^{*}

Bussabong Chaijaroenwatana^{**}

Abstract

The objectives of this research were 1. to study the nature of the disputes related to the police affairs, 2. to study the guideline for building peace culture of the community based on the principles of alternative justice in the police affairs, 3. to study the structure of Royal Thai Police and police affairs in criminal justice process. The scope of the research was limited to the study of: (1) the role of police officers and the involvement of communities in conflict management in the police affairs in six areas: prevention and suppression of crime, maintaining the peace and security of the people, prevention and suppression of drugs, traffic handling service, care for public property, and promotion of the quality of life of local residents; (2) the application of principles of alternative justice used in conflict management and dispute in the police affairs and the creation of peace culture in the community, and (3) applying the principles of alternative justice in the police affairs from local communities to ASEAN Political and Security Community.

The methodology used was a qualitative research using 1. Documentary Study, 2. Participant Observation, 3. Informal Interviews, 3. In-depth Interviews, and 4. Focus Group Discussion. The data were synthesized for descriptive and explanatory analysis.

The results of the study reveal the following. 1. Conflicts that occurred to police affairs, both the police officers and the community have used their knowledge, skills and ability to handle conflict by applying the principle of alternative justice, both consciously and unconsciously. 2. Actual peace culture in the police affairs can be created through the mainstream judicial processes and alternative justice principles under which the strategic plan, policy statement, orders or various existing laws that support the roles of both the police and the community. 3. The police officers and the community itself do not know the meaning of peace culture, thus making the

^{*} MA (Conflict and Peace Studies), Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University

^{**} Associate Professor, Ph.D., Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University Advisor



creation of peace culture not in compliance with the intent of the law. 4. The approach to build a culture of peace under the principle of alternative justice in the police affairs must be flexible and are dependent on the skills in conflict management of both public officials and the public sector.

Keywords: Police Affairs/ Building Peace Culture/ Alternative Justice/ Criminal Justice

Introduction

Royal Thai Police is the most essential public organizational structure of peace keeping, lasting human security and stability of the kingdom and is the partial public organization in promoting the building peace culture process, alternative justice within restoration justice and public participatory within community justice. Royal Thai Police not only support the government in reconciliation approach or public participation, but also conflict resolution by peaceful means. (Office of Prime Minister disciplinary in national reconciliation supporting, 2550). In addition, Police have a role directly follow to Thai Prime Minister Ordered on documentary no. 187/2546 in policy of conflict management by peaceful means. justice administration in both of political Thai society and law enforcement in criminal justice process.

Administration in Royal Thai Police practice has inner organizational seniority both of centralize administration and local administration that is the first important place in criminal justice process in mainstream judicial processes. Even if the local police station can flexible entry to the local community on the one hand, Royal Thai Police face the problem solving in judicial processes administration on the others because of law enforcement in police affairs relegate the public participatory separately to the other side of criminal justice process. Consequently, the mainstream judicial process in police affairs through the criminal justice proceedings still offence to local police station in each area. The whole imagine of criminal justice process without public participation still carries huge waste of time and benefit of the state. The statistics demonstrate to criminal prosecution transfer increasingly violence. In 2553, Legal Affairs Division, Office of Legal Affairs and Litigation, Royal Thai Police (2554) reported that in police affairs there were cruelty report documentary in serious and awful offences 5,530 cases, offences of against life and



bodily harm 29,253 cases, offences of causing death intentionally 3,654 cases, offences of bodily harm 16,066 cases, offences of the detriment of the state 385,032 cases, offences of weapons 22,162 cases, offences of drugs 266,010 cases. Moreover, Royal Thai Police expend the budget of the year 2553 for 66,730,031,500 baht in each project plan especially the Southern Border Provinces Problem Solving and Development Project Plan for 1,046,634,200 baht, the Internal Security and Public Safety of Kingdom Project Plan for 1,180,877,400 baht, the Prevention and Resolution of Terrorism and Protection of National Benefit Project Plan for 8,212,639,800 baht, the Drug Prevention and Resolving Project Plan for 599,720,700 baht and the Legal and Judicial Development for 54,808,864,700 baht. To summarize, Royal Thai Police spend the budget in only for the project plan in legal and judicial development to the highest number, 82.13 percentage, of overall in the internal security and public safety of the state.

Evidently, the statistics justify to police official in criminal justice process which is the mainstream judicial processes in police affairs should be change from the old tradition work. Building peace culture in the contemporary world is necessary to reform and change the tradition of police's view in conflict resolution by community participation. The alternative justice is a new trend of criminal justice process that different from the old one in mainstream judicial processes. There are many type of justice to use in criminal prosecution. Surprisingly, each type effective than criminal justice to restoration of offender and upon to public needs. There are many policies to support, but alternative justice never be the main choice of police affairs in criminal prosecution.

Objectives

1. To study the nature of the disputes related to the police affairs.
2. To study the guideline for building peace culture of the community based on the principles of alternative justice in the police affairs.
3. To study the structure of Royal Thai Police and police affairs in criminal justice process.



Conceptual Framework

Review literature of thoughts, theories, researches, documentary in the theme of police affairs, alternative justice and mainstream judicial processes. Then analysis the results of studies to make guideline information in police affairs to build peace culture in criminal justice

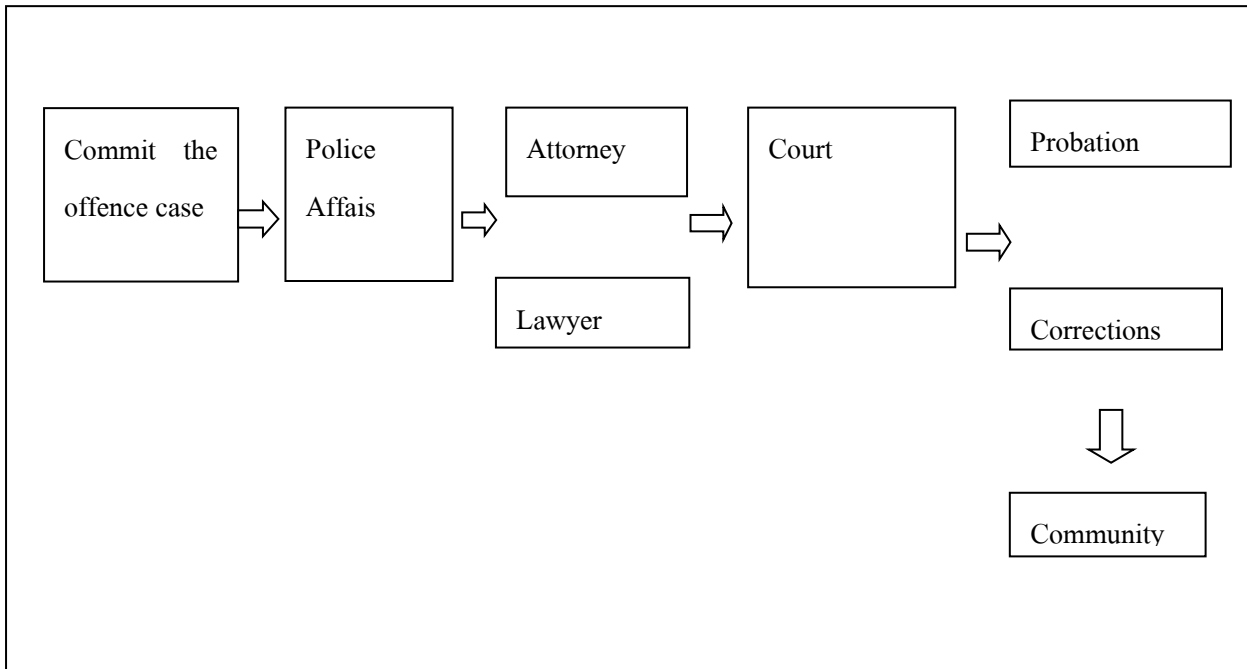
Research Methodology

The methodology used was a qualitative research using 1. Documentary Study, 2. Participant Observation, 3. Informal Interviews, 3. In-depth Interviews, and 4. Focus Group Discussion. The data were synthesized for descriptive and explanatory analysis.

Results of the study and analysis

Relationships between mainstream judicial process, police affairs and criminal justice and community

The police are state officials charged with responsibility for ‘law enforcement and order maintenance’ in society. To discharge these twin responsibilities, the police are empowered to use force, indeed violence. National constitutions and statutes, international conventions and rules; police departmental orders and professional ethics regulate the use of force or violence by police. But despite these provisions, the police in most societies use force and violence beyond the limits permissible by law. When the crime is occurred, the police affairs is the first place to receive report, evidence, complaint and more to integrate, investigate, inquiry and prepare all prove in document. Then the police send the result of crime to local attorney office. After that the result of crime advice is gone to the court in criminal justice process. After the trail, offender is taken to the control of department of probation or corrections. Finally, the end of punishment, the offender would be freedom then be apart of community again. The judicial process should be like the chart below



Community Policing: reduce the dispute circumstances by community participation

Royal Thai Police always set a framework to community on the community policing theory. Because community officers work so closely with people in their neighborhoods, they build trust and they often generate more and better information than other officers and units can. Therefore, the job requires them to share what they know with other units in the department. In contrast to this grassroots approach that involves average citizens who live in the neighborhood, police-community relations officers tend to communicate most often with the elite, both inside and outside the department. Their outreach consists of meetings with blue-ribbon panels and community leaders, particularly those who represent the predominant ethnic, religious, and racial minorities (and who may or may not have their fingers on the pulse of their constituents).

Norman Uphoff (1990) provides a useful basis for conceptualizing and operationalizing political resources which includes the following resource categories: economic resources, social status, information, force, legitimacy, and authority. The utility of his approach is that it incorporates both material and non-material resources within a single analytical framework of resource-exchange in a way which may be usefully applied to peace and conflict impact assessment. Given the centrality of identity



These sessions usually focus on resolving formal complaints and discussing issues and concerns, but police-community relations officers have no direct authority to implement change. Instead, the officers serve as advisors to police command, which means that results depend less on the officer's specific actions than on the willingness of top police administrators to take action. Police community relations officers enjoy few sustained contacts with the community, so they are unlikely to generate specific information on crime, drugs, and disorder to share with the rest of the department. Conversely, these jobs also provide no opportunity for the officers to identify local priorities or to initiate and follow up on creative community based initiatives. Unlike the community officer, they do not have a stake in specific neighborhoods and are viewed as outsiders.

While Royal Thai Police show the successful assessment by statistics in criminal subject, Trojanowicz, Robert C. (1972) asserts community policing implies moving away from narrow quantitative measures of success--number of arrests, average response time, clearance rates, number of complaints against officers--toward qualitative measures, such as citizen involvement, fear of crime, improvement in quality of life, and real and perceived improvement in chronic problems. Community officers are not only supervised by superiors but the new relationship with the community also means that average citizens serve as an additional check on their behavior. Community officers must confront every day the people who care most about whether their new solutions are working. Since police community relations officers have no direct authority to make changes, they are often perceived by the community as "flak catchers" bureaucrats with no real power who are there merely as a buffer between the community and the police department. Particularly in departments where there is little commitment to resolving problems, police community relations officers often find themselves trapped between angry community leaders and a defensive police administration. Absolutely, community policing is essential for police affairs even though it crosses alternative justice from all form of criminal justice process.

Promoting public safety and crime prevention policy can be done by; ensuring that people are safe in life and property, Measures focusing on the prevention and suppression of crimes of all types, to encourage public participation in the prevention of crime. (Policy Statement of the Cabinet of Police Lieutenant Colonel Thaksin Shinnawatra, 2544). The prevention of crime and justice in the society have to start from develop the alternative justice parallel to criminal



justice process according to the rule of law, to promote access to justice and public participation in the administration of justice. (Policy Statement of the Cabinet of Samak Sundaravej, 2551).

In fact, most police-community relations programs have faded away, and unrelenting budget pressures will no doubt mean that others will die--often so that the department can put those resources directly into community policing. The advent of community policing has also threatened budgets for crime prevention units. However, because the goals dovetail so well, many departments find that community policing can help reinvigorate crime prevention. In larger units, budget cuts can mean some staff officers in crime prevention simply switch to a line function and become community officers. Most prove to be "naturals" at the job, because of their experience in organizing block watchers and neighborhoods associations and in teaching proactive techniques. Those who remain in staff positions in crime prevention often find themselves serving more as a resource for others in the department than as direct providers to the community. Many work closely with community officers, providing training and keeping them abreast of the latest advances and assisting them in community projects.

Trojanowicz, Robert C., & Bonnie Bucqueroux. (1994). Community policing owes a debt to both police-community relations and crime prevention for clarifying the scope of the problem and attempting to solve it. However, community policing most directly addresses the need to restructure and refocus officer selection, training, evaluation, and promotion. As we approach the 21st century, we see that community policing is the wave of the future because it delivers direct services and challenges the community to do its share. Among the trendsetting big-city police departments nationwide, more than half have formally and visibly adopted community policing. As urban, rural, and suburban police departments of all sizes follow their lead, community policing makes the transition from being a promising trend to becoming the mainstream.

Human resource management and social development onto the wisdom society in justice process

Sustainable peace proceedings need both human resource management and social development in the same time. Community leader, public, police officer and official in judicial process should be apart of enlightened empowerment to create wisdom society in justice studies and peace culture.



Human resource management;

Jutharat Au-amnuay (2550) told that the tradition view of official working without public participation in the contemporary judicial process is the cause of conflict. Public security is always loaded by police and judicial processes. Both official and public waste the time and expense absolutely. Whilst the public needs in security and peace depend on the restriction of official proficiency number. The legitimacy of traditional judicial processes is further to sustainable peace and public security eternally.

Policy responsibility is essential to police affairs in alternative justice as much as mainstream judicial process. Generally, police is professional in criminal justice than alternative justice. However, professional reframing in alternative justice may call the spirit of police in sustainable peace building to care to public reason as well as official reason in criminal prosecution. Police officer is the most important in wisdom society process not only because the criminal prosecution begins in police affairs but also the police affairs are the closest organization to the community. Police should support all form to possible spread of information to community then show how to manage the conflict except of criminal prosecution. Guide the way to alternative justice even if it isn't used to work before. Police officer as human resource in mainstream judicial processes can start the theme with empathy opening and give the equivalent opportunity to community enhance the new form of justice process in police affairs. All experience in different new tradition of police affairs duty and service engage the peace culture in the next future. Excellent observation skill is key to conflict analysis and create peace building in the same time. Ordinary empirical work should stand on eligible obligation at the first time of alternative justice using in criminal justice. Energetic officer probably adjust the effective option to find the best practice to another one. It must be supported and developed effective transparent and professionals with honor and dignity. The decentralization of the police in both non-mission and administrative decentralization to the regions should have to together with (Policy Statement of the Cabinet of Abhisit Vejjajiva, 2551).

Reform of criminal justice in the police affairs shall be made by the public. To improve the investigation, protection of the rights of citizens, to build an equitable society, access to justice and the public easily, proactive in the motto of doing “Easy Fast Effective”, have a choice in the reconciliation process. Including the community's role participate in the mediation



of disputes and crime surveillance. To reduce statistics of criminal case, losses from crime and social conflicts (Policy Statement of the Cabinet of Surayut Chulanon, 2549). Peace Research or conflict analysis and resolution is required to both community and police officer to understand the other, psychological recognition, and find to pertinent reciprocity of conflict situation. Furthermore, it is the guidance of building peace culture. While the alternative justice is the choice of justice outside of the criminal prosecution concept and there are many types of justice; such as, community justice, restorative justice and etc. Problem resolution in police affairs in justice process should have proactive restoration to create connection of community and parties of conflict to be partial of participatory reconciliation.

Social development;

Koss, M.P.(2000) reviewed justice processing for crimes against women and reflect how the alternative justice is important nowadays. The data reveal conviction rates for partner violence and rape by known acquaintances are miniscule; mandatory arrest, protection orders, and diversion programs inadequately deter rebattering; few losses are compensated; and the adversarial justice process is retraumatizing, exacerbating survivor self-blame. To better address crimes against women, several nations and tribal communities use communitarian approaches, forms of restorative justice. The offense is framed to include the perpetrator, victim, and community. The process forgoes incarceration to have family, peers, and advocates design perpetrator rehabilitation, victim restoration, and social reintegration of both victim and perpetrator. Evaluations suggest communitarian justice may increase victim satisfaction, raise the social costs of offending, multiply social control and support resources, and open a new avenue to targeted prevention.

The development of justice system should transparent and justify to all groups of justice accession by promoting the principles of solidarity, justice and the principles of alternative justice, restorative justice, conflict resolution, mediation and conciliation in disputes. However, there must be apply and develop the law to suit the economic section, social justice and the individual rights that people can determine justice system and rights or liberty thoroughly. (Policy Statement of the Cabinet of Abhisit Vejjajiva, 2551)



Moreover, crime prevention and suppression by proactive public participation should have to provide unified mechanism usage, analysis and predict to crime trends to resolve criminal cases, and build evolution of modern communicative technology to trace the crime control effectively. By the government agencies involved to provide support and information access channels, including broadcasting, television business, telecommunications, Radio and telecommunications. (Policy Statement of the Cabinet of Ministers. Yingluck. Shinawatra, 2554)

To develop judicial and legal reform in crime, Department of Justice expedite extensive and covers the role and functions effectively to restructure to the justice process, promote and support the assistant usage of dispute management outside of court. (National Master Plan for the administration of justice between 2552-2555, 2552) By the way, the official is on the position of advisory unit to be a tool of the public to follow and allow the public to enhance the opportunity to access the justice process themselves. Consequently, new tradition of justice systems and service methods not only advantage for consumer, disadvantaged and disadvantaged person but also for treating a variety of offenders effective to rehabilitate the offender. (Policy Statement of the Cabinet of Somchai Wongsawatdi, 2551) Reform the organization in justice processes accordance with the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand. Including support for the legitimacy of the act or review the laws of the state by government official and public section. (Policy Statement of the Cabinet of Abhisit Vejjajiva, 2551).

Strengthening the community: roots of sustainable peace in criminal justice circumstance

1. Creating culture of peace

Building sustainable peace is to maintain the conflict in police affairs. Conflict is not seen to be a necessarily negative or destructive phenomenon. In essence, development is *inevitably* conflictual, destabilizing, and subversive because it challenges established economic, social, or political power structures which inhibit individuals and groups from pursuing their full potential. However, there is a need to maintain a clear distinction between violent and non-violent conflict. In fact, police focus more on violent, rather than non-violent conflict, it has a special interest in those moments at which non-violent conflict "turns" ("re-turns") violent and is militarized. This study views the presence or absence of conflict mediating mechanisms and



institutions to be central factors influencing whether a conflict passes the threshold into violence. This might include representative political systems, a transparent and fair judicial system, an equitable social system, and so on. Some have argued that violent conflict is the ultimate expression of the breakdown of a society's systems of governance, and that reconstruction therefore rests primarily upon the renegotiation and refashioning of new systems of governance at the community, sub-national and national level. (Necla Tschirgi, 1994)

Thus, "reconstruction" requires strategies and interventions to promote institutional arrangements that can facilitate and sustain the transition from violent conflict to sustainable development. An appealing feature of this kind of approach is the way its analysis of the problem is tied directly to an understanding of the nature of solutions. Despite an emphasis on the institutional dimensions of violence and peace building, police affairs also appreciates the variations of, and the connections/disconnections between, different manifestations and types of violence. It is disturbed by the tendency to disconnect the "political," structural, violence of the apartheid past from the "criminal" violence. The danger of this disconnection (conceptually and pragmatically) is two-fold: 1) it inhibits us from examining the relationships between "political" and "criminal" violence, the legacy of apartheid, and the full nature of contemporary violence; and 2) it tends to limit the scope of our responses to the legal-policing realm, rather than the socio-economic-political realm. If the source of the contemporary violence is political, social, or economic, then a rigid legal policing response will be as problematic in the post-apartheid transition as it was during apartheid. However, this argument uses the term "violence" in a very narrow and conservative way. If we accept that the term violence may have a variety of meanings and manifestations, then we can begin to see that the post-apartheid era reveals not so much a rise in violence, as a change in the *type* of violence characterizing social, political, and economic relations. Contemporary manifestations of violence in alternative justice process are not mainstream judicial process. The trajectory of societal and political developments in the country and an understanding of the present require a consideration of its linkages to the recent and distant past. The implication for the development of police affairs and community participation are to build a sense of its dynamics, history, and trajectory. It is appropriate to conclude this section with a note on the legitimacy of using law enforcement to affect change.



There are many ways to change social justice and political structures implicit or explicit violent modalities are certainly included within the menu of options. Under some conditions such violence *may be* required to affect change. However, this option cannot be legitimate within a *developmental* approach to change. The application of violence might be justified using consequentialist logic (the ends justify the means), but it cannot be justified or legitimized using developmental logic. (Mohamed Sahnoun, 1994)

Furthermore, violence is a particularly blunt instrument that: 1) is prone to generating nanticipated, unintended, and uncontrollable consequences; and 2) risks legitimating the use of violent force as a means of conflict resolution. That is why all sectors of society have to participate in the development of sustainable peace. Using all forms of media is essential elements in communication in the contemporary world. Indeed, Citizens ought to be a partial section of proactive preservation of national cultural heritage of the Thai identity and diversity of multi-culture in local area of Thailand, uphold the values and spirit of Thailand and create social of learning in social justice. Creating the social connection in unity, reconciliation to generate the morality and ethics of public needs (Policy Statement of the Cabinet of Surayud Chulanont, 2549) Moreover, The essential elements in document of National Economic and Social Development Plan. No. 10 (2550-2554) was porposed the way to building peace culture; such as, democratic culture, governance culture and nonviolence culture. To follow the plan, the official and community need a mechanism that promotes conflict resolution by peaceful means; such as, publishing and advertising, learning society in social justice.

2. Children playing and learning activities

Peace culture in children cognitive is easily in playing and learning activities. The process of learning in peace culture should strengthen solidarity not only children age but also juvenile and adult. Including the official and community review in different forms can restrict and adjust the role of conflict transformation mechanisms into the way of peace culture. Moreover, how to find patterns and mechanisms to adapt existing mechanisms can possible to conflicts resolution efficiently and effectively. Addiction rehabilitation measures to build the structure of family group conferencing, in child and youth interaction, and find new weighable form for communicative mechanism outcome. (National Master Plan for the administration of justice between 2552-2555, 2552)



Immediately, the peace culture in children learning processes need research project of peace studies and conflict resolution in justice process special in criminal justice. The developed or revised legislation which is including incentives and practices to facilitated measure in new implementation of different choices, funny and entertain for children. Research and evaluation operations the compounding or alternative justice. To cognitive development, Policy and implementation plan of the agency and other sectors should have related to appropriate efficiency and effectiveness. (National Master Plan for the administration of justice between 2522-2555, 2552)

3. Course training

Natural Thai behavioral learning is impossible to make peace culture itself without course learning. Course training bridge the community and police to understand the problem structure in criminal prosecution and the result of training absolutely effect to both community and police

Training is key to the effective implementation of community policing. Training should communicate and reinforce the changes taking place in organizational values and policies, and should help build consensus, resolve, and unity both inside and outside the police organization. Community policing skills should be integrated into the training curricula, not treated as a separate component of the training program. Training in community policing should supplement law enforcement techniques with communication and leadership skills that will encourage participation from the community. All personnel must become skilled in the techniques of problem solving, motivating, and team-building. Training should involve the entire agency and should include civilian personnel who can enlist participation in community meetings, help the police organization sharpen its marketing message, and incorporate sophisticated technology into the organization's service-oriented operations. Initial training efforts should be directed at managers and supervisors, who may feel their authority is being eroded by the modified priorities of the organization. More important, they must be relied on to transmit and translate the new concepts to those they supervise.

Course Training should provide inside and outside academic course. Academic course; the institution of education should provide the main course to study in peace culture or



special issue of conflict resolution in area adjustment; such as, peace studies, human rights, restorative justice, community justice, conflict management, culture studies and etc. in the relate field of education. Elective course; the school and university should support elective course in both of credit and noncredit course for student. However, the elective course in each course of degree is important to learner in the career or dream of occupation to prepare the student life before graduate degree and face to the conflict situation confidently. Concentrate course; activist course training or simulation of criminal justice process in both degree and non-degree course is essential to everyone to understand the ideal of thoughts, theories, practices and activities of peace culture. The course with the list of alumni is probably included the future activist in peace culture from the course. This strategy will also encourage people and the disadvantaged in society have access to justice and equal opportunities in all stages of litigation and know the process of care, assistance from the prosecution, bail litigation, witnesses inquiry, investigation, finding evidence until the end of the trial. Furthermore, promote the mechanisms that protect the leads /witnesses in the corruption misconduct. Compensatory damages to those persons who have been damaged by the impact of the operations of the Department of State. (Office of Economic Development Board and the National Society, 2549)

Even though the course training will be designed for everyone, the selection of both public and official trainees is to consider the affect of trainees' skills whose possible positive impact to the process afterwards the course. With knowledge, understanding potential and skills to reduce conflict of the training course is the remuneration incentives and the right to work. (National Master Plan for the administration of justice between 2522-2555, 2552)

If social learning occurs, then the social justice and peace culture will reform the mainstream judicial process.

4. Connection of activists in mainstream judicial processes and community

Mainstream judicial processes include many organizations to success themselves on the one hand. Each organization administrates itself without advocacy from the others on the other hand. The official connection will bond by play role under legal formal enforcement. In fact, Alternative justice is often used to finish the end of criminal prosecution by court. Even though, it should be used to start at the first time in police affairs. Connection after



the offence is legitimacy of law enforcement not the relationship in conflict resolution because the offence case stage on step of criminal justice. Why the due exercise of law enforcement function is too hard for conflict management in formal alternative justice within mainstream judicial process. Relationship between activist both mainstream judicial processes and community is required to quality connection at the first time of the offence by all section participation. Not only just by court at the final stage of criminal prosecution. The first time in prosecution of criminal case, the parties in conflict case need advocacy and assistance or facilities as much as satisfying. It is necessary to connection members of each organization to provide alternative justice than criminal justice.

Clearly, the connection is important to this issue. Mainstream judicial processes and community need to apply and change public communications, media advertisement, education and training or other option to make new connection to assistance the parties in the offence as fast as they can do.

Peace culture in judicial process, police affairs and community participation

Police affairs are the first unit in the line of Thai judicial process. The empirical experience in criminal justice always depends on promotion and mechanisms development of police official ability to monitor and evaluate the implementation of the mediation, conciliation or dispute management. By the community participation, local organizations and community networks including to official connection in justice involvement play the role in the operation together like effective empowerment. The Master Plan for the National Justice Administration for 2552-2555 had the main goal of reduce the dispute in criminal justice process. Unquestionably, the amount of crime reduction both the time and expense in the administration as well is visible part of measurable successfulness in conflict resolution and reconciliation is social justice.

Circumstances and atmosphere of creating fairness to the people of the improvement have to begin on public assistance proactively. The appropriate legal and financial aid still be partial of public needs, equity fund raising to facilities for protection the poor and vulnerable. It maintains in the rights of the people. Advertising from police affairs to show the opportunity for access to justice have to ensure scheme constantly. Optimizing the investigation, prevention and



suppression of crime in police affairs should access the public to be apart. (Policy Statement of the Cabinet of Yingluck Shinawatra, 2554).

National Economic and Social Development Plan. No. 11 (2555-2559) has set the objectives and targets are two important aspects to building a culture of peace under the principle of justice in the police affairs (Office of National Economic and Social Development Board, 2555) is;

1) So that all citizens are protected fundamental rights, access to justice, transparency in the decision making process, including the creation of a system based on the rule of law, Integrity and ethics and primarily the interests of the country. And

2) Parties to encourage the development of all sectors of the problems of inequality and reduced social conflict in Thailand and live in a homogeneous society based on the principles of social benefits.

Retributive justice is the type of justice that have received the most attention in the conflict literature as well as the democratization literature, and which is also the type of justice which is most commonly referred to by those skeptical toward post-conflict justice. This type of justice emphasizes the need to hold perpetrators accountable and being punished for their crimes. The institutional mechanisms for carrying out such justice include prosecution and sentencing in domestic courts and special tribunals, in international tribunals, in joint international and domestic tribunals, or in foreign courts. Administrative procedures to lock perpetrators and collaborators out of jobs and positions as well as public exposure and social shaming are weaker measures, but do also fall into this category (Gloppen 2005: 18). In post conflict democratic settings these mechanisms are more likely to be carried out as part of the reconciliation process and as a response to humanitarian rights principles. In autocratic settings they are more arbitrary and usually directed toward the losing side of the conflict, such as separatist rebels, failed coup-makers, or leaders of the previous regime. In these situations, trials often take place as *show-trials* where the outcome is known prior to the legal process (Elster 2004). There are, however, several reasons to believe that post-conflict justice, either it is legal justice or show trials, can contribute to a more durable peace period.



Results of the Study and Analysis

1. Principles of alternative justice in police affairs generally available without limitation of space and time.

2. In police affairs, alternative justice is not popular due to the conditions used to mainstream judicial processes because of police official attitude and traditional process in criminal justice.

3 Mediation skills and alternative justice vision of both police official and local leaders are required to effectively conflict transformation.

4 Statistics of criminal prosecution does not always reflect the actual cases because the quality of peace building is latent process to reduce the case in criminal justice.

The results of the study reveal the following.

1. Conflicts that occurred to polices affairs, both the police officers and the community have used their knowledge, skills and ability to handle conflict by applying the principle of alternative justice, both consciously and unconsciously.

2. Actual peace culture in the police affairs can be created through the mainstream judicial processes and alternative justice principles under which the strategic plan, policy statement, orders or various existing laws that support the roles of both the police and the community.

3. The police officers and the community itself do not know the meaning of peace culture, thus making the creation of peace culture not in compliance with the intent of the law.

4. There is no difference in the approach to build a culture of peace under the principle of community justice in the police affairs must be flexible and are dependent on the skills in conflict management of both public officials and the public sector.

Conclusion

Alternative justice can be used in police affairs by many types such as; community justice, restorative or retributive justice, mediation and another tool to build culture of peace. Conflicts that occurred to polices affairs, both the police officers and the community have used their knowledge, skills and ability to handle conflict by applying the principle of alternative



justice, both consciously and unconsciously. Course and training is essential to all sector then keep in connection of peace network. Actual peace culture in the police affairs can be created through the mainstream judicial processes and alternative justice principles under which the strategic plan, policy statement, orders or various existing laws that support the roles of both the police and the community. The police officers and the community itself do not know the meaning of peace culture, thus making the creation of peace culture not in compliance with the intent of the law. The approach to build a culture of peace under the principle of alternative justice in the police affairs must be flexible and are dependent on the skills in conflict management of both public officials and the public sector.

Suggestion

1. Disseminate knowledge and promote understanding of the people and society about the violence to approximate how losses caused by the offense in social conflicts and disputes and which is the solutions and the success of the operation. The curriculum promotes the public participation both community leader and member of society to resolve conflicts by peaceful means in many ways; conciliation, community justice, restorative justice, mediation and alternative justice.

2. Support the implementation of the policy, the enabling legislation, with coordinating agencies through the conference, seminar, course training and education.

Acknowledgements

Special thanks to Center for Conflict Studies and Cultural Diversity (CSCD) for research fund and Institute for Peace Studies (IPS) of Prince of Songkla University for advocacy unit.



References

- Au-umnouy, Jutharat. (2007). **Community justice: a theory of justice in the community justice in public sector**, In *The role of the community justice by community, to community*. Kittipong Kityarak & Jutharat Au-umnouy, Editors, Bangkok : Thai Research Fund. pp. 53-70.
- Elster, Jon. (2004). **Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gloppen, Siri. (2005). **Roads to Reconciliation: A Conceptual Framework**, in Elin Skar, Siri Gloppen & Astrid Suhrke eds. *Roads to Reconciliation*, Lexington Books: Lanham. pp.17-50.
- Karp, D. R., and Clear, T. R. (2000). **Community justice: A conceptual framework**, In C. M. Friel (Ed.), *Boundary changes in criminal justice organizations (Vol. 2, pp. 323–368)*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Koss, M. P. (2000). **Blame, shame, and community: justice responses to violence against women**. *American Psychologist*, 55(11), 1332.
- Legal Affairs Division, Office of Legal Affairs and Litigation. (2011). **Police report year 2553**. Royal Thai Police. Bangkok: Police Publishing. Office of Prime Minister disciplinary in national reconciliation supporting, 2550
- Mohamed Sahnoun. (1994). **Somalia: Missed Opportunities**, Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Norman T. Uphoff. (1990). **Distinguishing Power, Authority and Legitimacy: Taking Max Weber at his Word by Using Resource-Exchange Analysis Polity**, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press pp.295-322
- Necla Tschirgi. (1994). "Linking Development and Security Research," **IDRC Reports**, 22:3 (October 1994), pp. 12-13.
- National Master Plan for the administration of justice between 2522-2555 (2009). Retrieved June 1, 2555 from <http://www.oja.go.th/doc/DocLib1/Forms/AllItems.aspx>
- National Economic and Social Development Plan. No. 10 between 2550-2554. (2006). Retrieved June 1, 2555 from <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=139>
- National Economic and Social Development Plan No. 11 between 2555-2559. (2012).



- Retrieved June 1, 2555 from <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>
- Policy Statement of the Cabinet of Thaksin Shinawatra. (2006). Retrieved June 1, 2555 from http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm
- Policy Statement of the Cabinet of Surayut Chulanont. (2006). Retrieved June 1, 2555 from http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm
- Policy Statement of the Cabinet of Samak Sundaravej. (2008). Retrieved June 1, 2555 from http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm
- Policy Statement of the Cabinet of Somchai Wongsawasdi. (2008). Retrieved June 1, 2555 from http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm
- Policy Statement of the Cabinet of Abhisit Vejjajiva. (2008). Retrieved June 1, 2555 from http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm
- Policy Statement of the Cabinet of Yingluck Shinawatra. (2011). Retrieved June 1, 2555 from http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb_main31.htm
- Trojanowicz, Robert C. (1972). **Police-Community Relations: Problems and Process**. Criminology, vol. 9, No. 4, February 1972, pp. 401-425.
- Trojanowicz, Robert C., & Bonnie Bucqueroux. (1994). **Community Policing: How to get Started**. Cincinnati: Anderson Publishing Co.,



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

การพัฒนาตัวแบบด้านโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อมไทยสู่อาเซียน

ปฐมบุตร แก้วสมนึก*

โชคชัย สุทธาเวศ**

บทคัดย่อ

การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสู่อาเซียน ในการพัฒนายังต้องวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทย ด้วยการใช้แนวคิดระบบโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อม โดยการใช้แนวคิดแบบยุโรปที่ใช้การกระจายจุดเชื่อมโยงโครงข่ายการกระจายสินค้าออกไปยังส่วนเมืองหรือส่วนภูมิภาคของประเทศ ซึ่งในประเทศไทยเมื่อพิจารณาลักษณะภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมของประเทศแล้วนั้น จะสามารถใช้แนวทางการกระจายสินค้าออกตามภูมิภาคได้ 5 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลางจะเป็นศูนย์กลาง (Center Hub) ของจุดรับสินค้าจากกรุงเทพ ท่าเรือแหลมฉบัง รวมถึงเส้นทางจากโครงข่ายทวายที่เข้ามายังจังหวัดกาญจนบุรี และโครงการสะพานเชื่อมโครงข่าย ท่าเรือปากบาราที่จังหวัดสตูลที่จะใช้จุดเชื่อมโยงในภาคใต้ จากแนวคิดการขนส่งแบบระบบราง จะใช้เป็นตัวเชื่อมทั้ง 5 ภูมิภาคเข้าด้วยเพื่อลดระยะเวลาในการขนส่งและประหยัดเชื้อเพลิง พลังงาน ลดปัญหาการจราจรในเขตเมืองและชุมชน และที่สำคัญเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีภายในเมืองและชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ เป็นการลดปัญหามลพิษทางเสียงและอากาศในเมือง และยังสามารถขยายโครงข่ายระบบโลจิสติกส์ไปยังประเทศในภูมิภาคอาเซียนให้มีจุดศูนย์กลางรับส่งสินค้าในแต่ละภูมิภาคของประเทศสมาชิกอาเซียน

คำสำคัญ: ประชาคมอาเซียน/ โครงสร้างพื้นฐาน/ โลจิสติกส์/ สิ่งแวดล้อม

* นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ) คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** ดร., อาจารย์, ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



The Development of Logistics Model for Thailand's Environment to ASEAN

Phathombut Keawsomnuk^{*}

Chockchai Suthawet^{**}

Abstract

The development of infrastructure system in logistics for Thailand's environment to ASEAN has to analyze about the complement of group of people who will gain and loss benefit from the policy of development of infrastructure in logistics system in Thailand with the usage of logistics system concept for environment by using the European idea that uses the distribution of linkage point of commodity distribution network to the city or regional area of the country which in Thailand when considers for the geographical feature and environment of the country, it is able to use the method of commodity distribution to 5 parts that are the northern part, the southern part, the eastern part, the western part and the central part will be the center hub of the point to receive commodity from Bangkok, Laem Chabang port including the route from Dawei to Karnjanaburi Province and the project of the bridge that links the network of Pakbara port at Satool Province that will use the linkage point in the southern part. From the idea of transportation in the type of rail system, will be used as the connector of the 5 parts together in order to reduce the duration of transportation time and to save the fuel and energy, to decrease the problem of traffic in the city and community and the most important thing, it is the creating of good quality of life of people that live in the city and community, besides, it is also the reducing of noise and air pollution in the city. Moreover, it can expand the logistics network to the ASEAN countries to have the center hub in sending and receiving commodity in each region of ASEAN member countries.

Keywords: ASEAN community / Infrastructure / Logistics / Environment

^{*} D.P.A. Student, Faculty of Social Sciences, Mahidol University, Mahidol University

^{**} Ph.D., Lecturer, Faculty of Social Sciences, Mahidol University, Adviser



บทนำ

นโยบายสาธารณะจากความหมายนักวิชาการได้มีนิยามและให้ความคิดเห็นต่างๆ ไว้อย่างมากมาย แต่ที่สำคัญและเป็นหลักการของนักวิเคราะห์นโยบายและการจัดการคือแนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งในปัจจุบันได้มีการศึกษาและเรียนรู้วิชาในสาขานี้มากขึ้นอันเนื่องด้วยเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและการบริหารจัดการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนในประเทศหรือนโยบายสาธารณะอาจจะเป็นสิ่งที่รัฐเลือกทำหรือไม่ทำก็ได้เช่นกันการที่รัฐจะดำเนินนโยบายสาธารณะในรูปแบบใดที่ส่งผลกระทบต่อคนหมู่มากจึงถือได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะ

การพัฒนาระบบเส้นทางโลจิสติกส์ (Logistics Corridor) ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายสาธารณะในด้านการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานสำหรับคนส่วนมาก หรือรองรับประเทศไทยที่จะมุ่งเน้นโครงสร้างด้านพื้นฐานภายในประเทศเพื่อตอบสนองในการ “การลดต้นทุนโลจิสติกส์ในด้านการขนส่ง” โดยส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งทางรางและทางน้ำเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขนส่งที่ประหยัดพลังงานและลดต้นทุน รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในประเทศและเชื่อมต่อไปสู่ต่างประเทศ ตลอดจนการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเมื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี พ.ศ. 2558 นโยบายของรัฐที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2556 ด้วยวงเงินกว่า 2.2 ล้านล้านบาท โดยเน้นแนวทางการพัฒนาโครงสร้างด้านพื้นฐานด้านระบบขนส่งแบบราง โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดทำบริการโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน (Public Private Partnership : PPP)

ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐส่งเสริมสนับสนุนระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์เป็นจำนวนเม็ดเงินที่ลงทุนสูงมากเมื่อเทียบกับการลงทุนด้านอื่นในภาคอุตสาหกรรม การพัฒนาในระบบภาพรวมของประเทศ Ernst U. von Weizsacker (1994:67-78) กล่าวว่าระบบขนส่งของประเทศเป็นสัญลักษณ์บ่งบอกถึงการพัฒนาประเทศที่ก้าวหน้า ด้วยการขนส่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การขนส่งโดยรวมอาจจะหมายถึงระบบการเคลื่อนย้ายรวมถึงระบบการบริหารจัดการ ระบบการขนส่ง จึงมีความสำคัญอย่างมากและยังเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้คนในสมัยใหม่ (Part of Modern Lifestyle) และยังเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแก่สังคมและอุตสาหกรรม แต่ผลกระทบจากการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน เนื่องจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก (Climate Change) ด้วยการแบ่งตามลักษณะการเกิดของสิ่งแวดล้อมจะจัดแบ่งได้ 2 ประเภทสำคัญ ได้แก่ 1) สิ่งแวดล้อมที่เกิดตาม

ธรรมชาติ (Natural Environments) หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ จุลินทรีย์ พืช และสัตว์ และ 2) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environments) หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค อุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ เครื่องจักร เครื่องยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า จากปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการกำหนดการจัดการสิ่งแวดล้อม จากมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาโลกร้อนและวิกฤตสิ่งแวดล้อมโลก จะส่งผลกระทบต่อการค้า การลงทุน และการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรม เช่น การเรียกเก็บภาษีคาร์บอนจากสินค้านำเข้าในประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดให้ต้องรายงานปริมาณคาร์บอนจากสินค้าที่เกิดจากการผลิตสินค้า การเก็บค่าธรรมเนียมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคขนส่งและการบินของสหภาพยุโรป การผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยังมีพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพิธีสารเกียวโต อนุสัญญาบาเซล (Basel Convention) ว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียและการกำจัด ล้วนแล้วเป็นนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่มุ่งเน้นให้เกิดความตระหนักถึงการลงทุน สำหรับการพัฒนาประเทศแต่การพัฒนาที่ต้องแลกมาด้วยการทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่ออนาคตของโลกในอนาคตอย่างแน่นอน

ผู้เขียนจึงมีแนวคิดโดยที่จะมุ่งนำเสนอทิศทางการพัฒนาด้านระบบโลจิสติกส์บนพื้นฐานของสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชนและเมืองรวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตขนส่งสินค้า เพื่อให้เป็นจุดเชื่อมระหว่างกระบวนการนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติกับการวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นต่อการพัฒนาระบบขนส่งหรือโลจิสติกส์ในประเทศไทย พร้อมยกกรณีตัวอย่างศึกษาในการแก้ปัญหาของต่างประเทศในด้านโลจิสติกส์ทางบกและทางน้ำ มาเป็นต้นแบบการอธิบายเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์จากการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในแต่ละประเทศ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาต้นแบบด้านโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสู่อาเซียนในปี 2558

ต้นแบบการพัฒนาและการจัดทำระบบโลจิสติกส์ต่อผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

โลจิสติกส์ (Logistics) ตามความหมายเดิมมีความหมายว่า การส่งกำลังบำรุง วิวัฒนาการของโลจิสติกส์ เริ่มต้นเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1950 ในช่วงเกิดสงครามเกาหลี โดยโลจิสติกส์เริ่มนำมาใช้ในการจัดการยุทธศาสตร์สงครามสมัยใหม่ ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นสงครามที่มีระยะทางไกลกันมาก โดยโลจิสติกส์ ได้นำมาเป็นกลยุทธ์ เพื่อใช้ในการลำเลียงยุทธปัจจัยให้กับกองทัพสหรัฐอเมริกา บางตำราถือว่า โลจิสติกส์ เริ่มแรกน่าจะเป็นในยุคของจักรพรรดินาโปเลียน (The



age of Napoleon) ในต้นศตวรรษที่ 19 โดยได้มีการออกกฎหมายที่เรียกว่า Levee En Masee โดยมีการจัดตั้งกระทรวงการขนส่ง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการส่งอุปกรณ์และการขนส่งอย่างเป็นระบบ โดยในสมัยสงครามเวียตนามโลจิสติกส์ ได้ถูกนำมาใช้ในการสนับสนุนยุทธปัจจัยให้กองทัพสหรัฐอเมริกา ในการผลิตอาวุธและการส่งกำลังบำรุงของสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลานั้น การดำเนินการโดยภาคเอกชน ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำทางด้านโลจิสติกส์ จนถึงปัจจุบัน หลังจากยุคสงครามเย็น (Cold War) สิ้นสุดลง เมื่อปี 1990 เป็นการยุติการแข่งขันทางการทหาร โดยประเทศมหาอำนาจได้สนับสนุนบริษัทข้ามชาติ โดยอาศัยกลไกการค้าโลกแบบเสรีให้เข้ามาชิงความได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้า โดยมีกิจกรรมโลจิสติกส์ เป็นยุทธศาสตร์ในการเข้ามาสู่ยุคจักรวรรดินิยมสมัยใหม่

จากประวัติความเป็นมาของโลจิสติกส์จากอดีตถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า ระบบโลจิสติกส์ คือ การเคลื่อนย้าย จัดเก็บ และกระจายสินค้า จากแหล่งที่ผลิต (Source of Origin) จนสินค้าได้มีการส่งมอบไปถึงแหล่งที่มีความต้องการ (Source of Consumption) โดยเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีเป้าหมายในการส่งมอบแบบทันเวลา (Just in Time) และเพื่อลดต้นทุน การผลิตโดยมุ่งให้เกิดความพอใจแก่ลูกค้า (Customers Satisfaction) และส่งเสริมเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในสินค้าและบริการ สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ภาครัฐจะให้ความสำคัญต่อการพัฒนาโลจิสติกส์ เช่น ประเทศญี่ปุ่น โดยกระทรวงคมนาคมของประเทศญี่ปุ่น จะเป็นเจ้าภาพของแผนงาน Distribution & Logistics Policy ในการสร้างระบบโลจิสติกส์ที่ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นสังคมที่แข่งขันได้ในระดับโลก แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความก้าวหน้าในการพัฒนาโลจิสติกส์ภาครัฐก็ยังเข้ามากำกับดูแลด้านกฎหมายเพื่อส่งเสริมด้านการขนส่ง ขณะที่สหภาพยุโรป ภาครัฐได้เข้ามาจัดตั้งคณะกรรมการด้านขนส่ง ที่เรียกว่า EU Commission ในการวางนโยบายด้านการเปิดเสรีการขนส่ง เน้นประสิทธิภาพในการเชื่อมต่อการขนส่งหลายรูปแบบที่เรียกว่า White Paper of 2001 : EU Transport Policy ในประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า EDB:Economic Development Board of Singapore เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่วางแผนด้านโลจิสติกส์และส่งเสริมการลงทุน โดย EDB ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบอุตสาหกรรมโลจิสติกส์เป็นแกนหลักในการแก้ปัญหาและพัฒนาโลจิสติกส์แบบองค์รวม สำหรับฮ่องกง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจีนและได้ชื่อว่ามีระบบโลจิสติกส์อยู่ในระดับโลก โดยที่ภาครัฐได้เข้ามาพัฒนาระบบโลจิสติกส์อย่างเป็นระบบ โดยตั้งหน่วยงานพิเศษ ที่เรียกว่า The Steering Committee on Logistics Development (LOGSCOM) ซึ่งเป็นการทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยภาครัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายภาพรวมของโลจิสติกส์ ในประเทศไทยเจ้าภาพหลักในการดำเนินการในเรื่องระบบโลจิส

สถิติในประเทศไทยจะมีหน่วยงานที่รับสนองนโยบายจากรัฐคือ กระทรวงคมนาคมที่จะเป็นหน่วยงานที่ดูแลจัดการด้านระบบขนส่งของประเทศ สภาพปัญหาของการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานในด้านระบบโลจิสติกส์กับสิ่งแวดล้อมยังเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่ในหมู่นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนที่อยู่ในเขตขนส่งสินค้า ซึ่งจะมีผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ ผู้เขียนจึงนำเสนอสาระที่สำคัญของแนวคิด ในเรื่องของผลกระทบในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในต่างประเทศ มาเป็นตัวแทนทางความคิดที่จะเปิดมุมมองและแนวคิดในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทยสู่อาเซียน ได้ดังนี้

สำหรับการก่อสร้างเส้นทางโลจิสติกส์ หรือเส้นทางขนส่งสินค้าหลัก (Hight Way) ในสหรัฐอเมริกา Russell Lopez (2012:77) ได้ระบุถึงผลกระทบจากการก่อสร้างถนนทางหลวงของสหรัฐอเมริกาว่า จะส่งผลกระทบต่อครอบครัวระดับกลาง (Middle-Income) ที่การก่อสร้างถนนผ่าน คือ ครอบครัวระดับกลางหรือครอบครัวที่มีฐานะจะทำการย้ายถิ่นฐานออกจากเขตของเส้นทางหลวงที่ก่อสร้าง เนื่องจากปัญหาของมลภาวะทางเสียง โดยเขาระบุแนวทางแก้ไขคือ ให้จำกัดถนนทางหลวงในแต่ละเขตให้มีความเพียงพอต่อระบบขนส่งที่จำเป็น และต้องแยกถนนทางหลวงออกจากเขตชุมชนหรือเขตเมืองเพื่อลดปัญหารถติด สอดคล้องกับในเมืองโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์กในปี 2002 เนื่องจากมีปัญหาจำนวนรถขนส่งสินค้าเพิ่มมากขึ้น ส่งผลทำให้ปริมาณรถในท้องถนนในเขตเมืองโคเปนเฮเกนเกิดปัญหารถติดอย่างหนัก จึงได้มีการออกกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับโลจิสติกส์โดยจำกัดจำนวนรถตู้และรถบรรทุกภายในเมืองโดยรถตู้และรถบรรทุกทุกชนิดต้องมีใบรับรองจากหน่วยงานด้านคมนาคมหารถตู้ หรือรถบรรทุกไม่มีใบรับรองจะถูกปรับเป็นเงินจำนวนกว่า 68 ยูโร (2,551 บาท) สำหรับประเทศในยุโรป อาทิ เดนมาร์ก สเปน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี กรีซและสาธารณรัฐเช็ก ได้กำหนดเขตสิ่งแวดล้อม (Environmental Zones) ด้วยการจำกัดขนาดของรถ ช่วงเวลาที่รถแล่นผ่านในแต่ละวัน น้ำหนักของรถ และขนาดของวงล้อรถบรรทุก ซึ่งแนวคิดนี้จะเข้าไปช่วยในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านเสียง และมลพิษในเขตชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ รวมถึงเป็นการลดปัญหารถติดภายในเขตเมือง สำหรับประเทศอังกฤษจัดทำเขตมลพิษต่ำ (Low emission Zones) จากระบบขนส่งที่มีการใช้ข้อบังคับว่าด้วยเรื่องการลดมลพิษทางอากาศด้วยการไม่อนุญาตให้รถเก่าวิ่งในเขตเมือง และสนับสนุนให้ประชาชนใช้รถสาธารณะ อาทิเช่น รถบัส รถโค้ช และรถตู้ เพื่อลดปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนตัวในเขตเมือง ซึ่งโครงการนี้เริ่มในปี 2007 และในปี 2010 สามารถลดปริมาณมลพิษในลอนดอนลงถึงร้อยละ 19 ในเมืองบรัสเซลส์ของประเทศเบลเยียม เพื่อลดผลกระทบจากสาเหตุการจราจรของระบบขนส่งหนัก และปัญหาที่จอดรถ ซึ่งรถบรรทุกขนส่งสินค้ามักจอดไหล่ทางทำให้การจราจรเกิดติดขัดอย่างมาก



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

ภายในเขตเมืองและชุมชน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในเมืองบริสเซลส์ รัฐได้ใช้แนวคิดการแยกเส้นทางของระบบขนส่งออกจากเส้นทางชุมชน กล่าวได้คือ เส้นทางสำหรับขนส่งจะอยู่เขตนอกเมืองและในเมืองจะใช้ระบบบริการไปรษณีย์ของรัฐเป็นผู้ขนส่งสินค้าภายในเมือง สำหรับภาคเอกชนต้องใช้เส้นทางที่รัฐจัดทำไว้ให้นอกเมือง

แนวคิดของการแยกเส้นทางขนส่งหลักออกจากเมืองและชุมชนในเมืองรอตเทอร์ดาม (Rotterdam) เป็นเมืองท่าหลักและเมืองที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศเนเธอร์แลนด์ ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำมาส (Maas River) รอตเทอร์ดามนับเป็นเมืองท่าใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก เมืองรอตเทอร์ดามมีประชากรกว่า 6 แสนคน และเป็นเมืองศูนย์กลางของการกระจายสินค้าไปยังยุโรป (Central Main-Port For Goods Distribution in Europe) โดยนโยบายด้านโลจิสติกส์ของเมืองรอตเทอร์ดามจะมุ่งเน้นไปยังเรื่องของการขนส่งที่มีประสิทธิภาพและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ด้วยหลักการของการใช้ระบบยานพาหนะไฟฟ้า ด้วยการนำระบบรางคู่ และใช้ระบบไฮบริด (Hybrid) เป็นเครื่องยนต์ที่สะอาดและเงียบ แทนการใช้รถยนต์ที่ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงที่ก่อปัญหามลพิษในเขตเมืองและชุมชน ในภาคการขนส่งของรอตเทอร์ดาม มากกว่าร้อยละ 70 ใช้หลักการของการรักษาสิ่งแวดล้อมในการขนส่งสินค้าไปยังยุโรป ด้วยแนวทางที่ใช้ในการจำแนกเส้นทางขนส่งคือการกระจายเส้นทางขนส่งอยู่นอกเมือง โดยจะมีศูนย์กลางการกระจายจุดขนส่งตั้งอยู่บริเวณรอบปริมณฑลของเมือง (Urban Distribution Centre : UDC) โดยระบบขนส่งรูปแบบนี้ จะมีการทำงานแบบใช้ระบบรถไฟฟ้างานขนส่งภายในเมือง ออกไปสู่ศูนย์ UDC ในจุดเชื่อมต่อตรงจุดนี้จะมีรถบรรทุกมารับสินค้าเพื่อกระจายออกไปยังยุโรปต่อไป โดยไม่ให้รถบรรทุกเข้าเมืองอย่างเด็ดขาดเพื่อลดปัญหาจราจรและลดปริมาณมลพิษทางเสียงและอากาศ

เมืองสตอกโฮล์ม (Stockholm) ประเทศสวีเดน ในปี 2009-2010 สตอกโฮล์มได้รับรางวัลเมืองสีเขียว (European Green Capital) ได้เน้นถึงเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ โดยจะคำนึงถึงผลกระทบจากระบบโลจิสติกส์ในด้านสิ่งแวดล้อม ด้วยสวีเดนมุ่งเน้นที่จะลดปริมาณพลังงานและมลพิษในเขตเมือง ชุมชนและโรงเรียนจึงได้ใช้การสำรวจวิจัยเกี่ยวกับระบบโลจิสติกส์ ผลรายงานจากคณะกรรมการยุโรป ในด้านพลังงานและการขนส่ง ระบุว่า เกษตรกรกว่า 300 คนในเมืองสตอกโฮล์ม ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับระบบโลจิสติกส์ในรูปแบบของศูนย์กลางประสานงานกลางของเมืองที่จะเป็นตัวกลางในการกระจายสินค้าไปยังภูมิภาคด้วยระบบโลจิสติกส์แบบบูรณาการ โดยกลุ่มเกษตรกรระบุว่าหากมีศูนย์กลางโลจิสติกส์ของเมืองจะทำให้ลดต้นทุนการขนส่งได้มาก รวมถึงการลดปัญหามลพิษจากการขนส่ง และสามารถแก้ปัญหาจราจรในเขตเมืองและที่สำคัญลดปัญหาอุบัติเหตุที่เกิดจากการขนส่งในเขตเมือง และสวีเดนได้ใช้กฎหมายท้องถิ่นในการ



จัดการปัญหาจราจรติดขัดในช่วงวันทำงานและในเวลาเร่งด่วนด้วยการใช้กฎหมายเกี่ยวกับถนน หรือค่าผ่านทางโดยจะเริ่มเก็บตั้งแต่ช่วงเวลา 6.30 – 18.30 น.ของวันทำงาน

เวลา	6.30 - 6.59	7.00 - 7.29	7.30 - 8.29	8.30 - 8.59	9.00 - 15.29	15.30 - 15.59	16.00 - 17.29	17.30 - 17.59	18.00 - 18.29
ภาษี (บาท)	45	68	90	68	45	68	90	68	45

ที่มา : City Logistics for Sustainability The Case of Stockholm (2011:94)

จะเห็นได้ว่าเมืองสตอกโฮล์ม ของสวีเดน ได้ใช้ระบบการจัดเก็บภาษีเข้ามากำหนดช่วงเวลาในการเดินทางของประชาชนในช่วงเวลาเร่งด่วนซึ่งเป็นการกระจายช่วงเวลาการเดินทางซึ่งสามารถแก้ปัญหาจราจรบนถนนได้ในระดับหนึ่งสำหรับภายในเมืองใหญ่ๆ ของสวีเดน

นิวยอร์กและแวนคูเวอร์ ใช้ระบบอินเทอร์เน็ตและระบบสารสนเทศพอร์ต (Internet Port Information Systems) เป็นระบบที่รัฐนิวยอร์กและแวนคูเวอร์ ได้ร่วมกันดำเนินการขึ้นในปี 2001 เพื่อลดปัญหาการเดินทางและเวลาในการเทียบท่าที่จะต้องมีการจัดลำดับคิวของสินค้า โดยระบบจะเป็นแบบเรียลไทม์ (Real-Time Network) ที่จะสามารถส่งถ่ายข้อมูลสินค้าได้ระหว่างท่าเรือ นิวยอร์กและแวนคูเวอร์ได้อย่างแม่นยำและเป็นข้อมูลที่มีการอัปเดตอยู่ตลอด 24 ชั่วโมง สำหรับระบบชุมชนพอร์ตแปซิฟิกเกตเวย์ (Pacific Gateway Portal : PGP) การดำเนินการในพอร์ตของเมืองแวนคูเวอร์ (Port of Vancouver : Pov) เป็นพอร์ตท่าเรือที่สำคัญตามแนวชายฝั่งตะวันตกของทวีปอเมริกาเหนือประสบความสำเร็จในด้านการใช้ระบบสื่อสารแบบออนไลน์ในการจัดทำโลจิสติกส์อย่างมาก ในการแก้ปัญหาของความแออัดของเรือบรรทุกสินค้าที่เข้ามายังพอร์ตท่าเรือของแวนคูเวอร์ โดยใช้เทคนิคการติดกล้องในพอร์ตท่าเรือและรายงานผลแบบเรียลไทม์เพื่อจัดทำข้อมูลส่งไปยังเรือบรรทุกสินค้าที่จะเข้ามายังพอร์ตทำให้สามารถกำหนดเวลาที่เรือเข้าพอร์ตได้อย่างแม่นยำ ลดปัญหาที่จอดเรือบรรทุกสินค้าไม่เพียงพอไปได้อย่างมาก รวมถึงลดปัญหาการลักลอบขนสินค้าที่ผิดกฎหมาย และปัญหาลักขโมยสินค้าจากท่าเรืออีกด้วย

จากการประมวลกรณีศึกษาของต่างประเทศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการจัดทำระบบโลจิสติกส์ ปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนภายในเขตเมือง ปัญหาที่พบสำคัญได้แก่ ปัญหาเสียง มลพิษทางอากาศ และปัญหาจราจรที่ติดขัดจากปริมาณยานพาหนะที่มีจำนวนมาก จึงมีแนวคิดที่จะจัดทำเส้นทางขนส่งโลจิสติกส์ที่แยกออกจากเส้นทางของเขตชุมชนและเมืองออกจากกันอย่างสิ้นเชิงเพื่อลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองรวมถึงการจำทำศูนย์กลางใน



การกระจายสินค้าจากในเมืองด้วยระบบรถไฟฟ้ารางคู่เพื่อแก้ปัญหาการจราจรและลดต้นทุนการขนส่ง ซึ่งเป็นแนวทางของการพัฒนาตัวแบบโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อม (Green Logistics)

โลจิสติกส์ไทยสู่อาเซียน

บทบาทของระบบโลจิสติกส์ระดับมหภาค จะเกี่ยวข้องกับบทบาทของภาครัฐและนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมการพัฒนาโลจิสติกส์ของทุกประเทศทั่วโลก ภาครัฐจะต้องอาศัยนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และกลไกภาครัฐมาเป็นตัวขับเคลื่อน จะต้องเข้ามาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง รวมถึงระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ จะส่งผลต่อการลดภาระและต้นทุนของภาคธุรกิจโอกาสของธุรกิจโลจิสติกส์ไทยที่จะได้รับจากการเปิดเสรีการค้าบริการโลจิสติกส์ของประเทศสมาชิก อาเซียน เพื่อเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาสหรือ สร้างโอกาสในการขยายการดำเนินการธุรกิจไปยังประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียนได้ ซึ่ง ปีค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ผู้ประกอบการโลจิสติกส์ของอาเซียนสามารถเข้าไปลงทุนทำธุรกิจด้านโลจิสติกส์ในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นได้ และสามารถถือหุ้นในธุรกิจได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และได้รับการปฏิบัติพลเมืองของประเทศนั้นๆ ที่เข้าไปลงทุนด้านโลจิสติกส์ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนในปี 2003 (พ.ศ. 2546) ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซียผู้นำอาเซียน มีวิสัยทัศน์ร่วมกันโดยเห็นพ้องกัน ที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) ในการประชุมครั้งนั้น ได้มีมติการประชุมที่จัดทำกรรวมตัวจัดทําระบบเพื่อที่จะเปิดการค้าเสรีซึ่งประกอบไปด้วยบริการที่สำคัญ 11 ประการ ได้แก่ สินค้าเกษตร การขนส่งทางอากาศ สินค้ายานยนต์ โทรคมนาคมและคอมพิวเตอร์ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ประมง สุขภาพ ผลิตภัณฑ์ยาง สิ่งทอ การท่องเที่ยว ผลิตภัณฑ์ไม้ และต่อมาได้เพิ่มสาขาโลจิสติกส์ เป็นสาขาที่ 12 ของเขตการค้าเสรีอาเซียน การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทยได้รับการพัฒนาจากหน่วยงานรัฐที่จะมีการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานด้วยระบบรถไฟฟ้ารางคู่

ด้วยแผนยุทธศาสตร์ของประชาคมอาเซียน และแผนแม่บท (AEC Blueprint, 2008:20) ได้ใช้แนวการดำเนินนโยบายโดยให้สิงคโปร์กับเขตคุนหมิงของจีนเป็นเขตริเริ่มระบบโลจิสติกส์ (Singapore-Kunming Rail Link : SKRL) ระบบรถไฟฟ้า และจัดทำเส้นทางถนนครอบคลุมภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Highway Network : AHN) จากแผนแม่บทจะเห็นได้ว่า สิงคโปร์กับประเทศจีนได้มีการดำเนินนโยบายด้านโลจิสติกส์อย่างชัดเจน และประเทศไทยซึ่งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ

ในการเป็นศูนย์กลางการค้าอาเซียน เส้นทางการค้าจึงเป็นส่วนที่สำคัญต่อการขนส่งสินค้าและบริการต่างๆ ภายในอาเซียน และในปี 2556 รัฐบาลไทยได้นำแนวคิดการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่ง หรือโลจิสติกส์ด้วยการลงทุนกว่า 2.2 ล้านล้านบาท ซึ่งมีเส้นทางที่เชื่อมโยงภายในประเทศ สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของประเทศ หรือการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระยะยาว 7 ปี (2556-2563) กระทรวงคมนาคม ได้กำหนดภารกิจเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการประกอบด้วย 3 ด้านสำคัญ ดังนี้

ด้านที่ 1 : การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งทางบกเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศและเพื่อนบ้าน สามารถสรุปได้ดังนี้

1) โครงข่ายถนน เร่งพัฒนาระบบขนส่งทางถนน อาทิ เร่งสร้างโครงข่ายทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มอเตอร์เวย์) จำนวน 5 เส้นทาง ได้แก่ (1) บางปะอิน-สระบุรี-นครราชสีมา (2) บางปะอิน-นครสวรรค์ (3) บางใหญ่-นครปฐม-กาญจนบุรี (4) นครปฐม-สมุทรสงคราม-ชะอำ และ (5) ชลบุรี-พัทยา-มาบตาพุด

2) โครงข่ายรถไฟ เร่งเพิ่มประสิทธิภาพในการขนส่งทางราง ตามแผนการลงทุนระยะเร่งด่วน พ.ศ. 2553-2558 ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาให้ระบบรถไฟเป็นระบบหลักในการขนส่งสินค้าระหว่างพื้นที่ผลิตภายในประเทศกับท่าเรือแหลมฉบัง และพัฒนาศูนย์เปลี่ยนถ่าย, รูปแบบการขนส่ง เพื่อเชื่อมโยงการขนส่งรูปแบบต่าง ๆ เข้าด้วยกันรวมไปถึงโครงการจัดทำระบบรถไฟรางคู่และรถไฟสายใหม่ (1) บ้านไผ่-มหาสารคาม-มุกดาหารอรัญประเทศ-ปอยเปต (2) ท่าเรือฝั่งอ่าวไทย-อันดามัน และการพัฒนาโครงข่ายระบบรถไฟความเร็วสูง (Hi Speed Train) เพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน

ด้านที่ 2 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางอากาศ เร่งขยายขีดความสามารถและคุณภาพการให้บริการของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ให้ทันสมัยสามารถรองรับผู้โดยสารได้เพิ่มขึ้นจากปีละ 45 ล้านคน เป็น 60 ล้านคน

ด้านที่ 3 : การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางน้ำภายในประเทศและเป็นประตูการขนส่งของอนุภูมิภาค เร่งพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังให้เป็นประตูการขนส่งสู่ท่าเรือหลักต่าง ๆ ของโลก และเป็นส่วนหนึ่งของท่าเรือหลักในภูมิภาคอาเซียน รวมถึงพัฒนาระบบขนส่งชายฝั่งเชื่อมโยงกับท่าเรือแหลมฉบัง และการสร้างท่าเรือใหม่ในฝั่งอันดามัน เพื่อรองรับการค้ากับอินเดีย, ตะวันออกกลาง, แอฟริกา และยุโรป เช่น ท่าเทียบเรือชายฝั่ง ท่าเรือชุมพร ท่าเรือน้ำลึกสงขลา และการศึกษาก่อสร้างท่าเรือปากบารา

จากข้อมูลในแผนการดำเนินโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานกว่า 2.2 ล้านล้านบาทของรัฐบาล ที่เน้นการลงทุนด้านระบบรางสูงถึงร้อยละ 82.5 ทางถนนร้อยละ 15 ทางน้ำร้อยละ 1.5

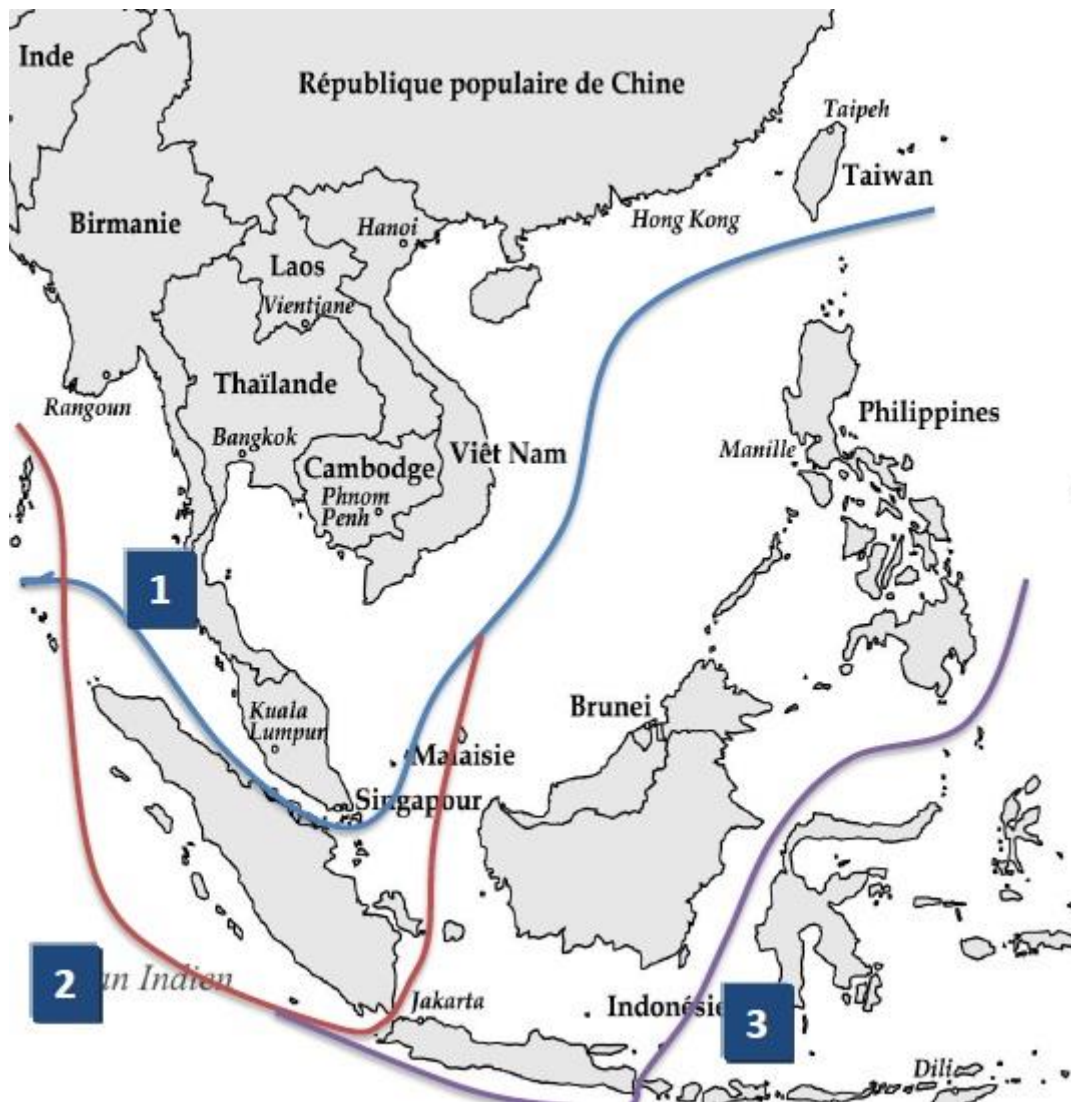


ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

(ข้อมูลจากงานนิทรรศการ Thailand 2020 ก้าวใหม่เชื่อมไทยสู่โลก การลงทุนของประชาชนเพื่อประชาชน" วันที่ 8-12 มีนาคม 2556 ณ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา) ซึ่งเป็นการลงทุนที่สูงมากสำหรับประเทศไทยในการพัฒนาระบบราง ซึ่งในลำดับต่อไปผู้เขียนจะนำแนวคิดระบบโลจิสติกส์ในทางน้ำมาอธิบาย โดยมีเนื้อหาสาระของข้อมูลและแนวคิด ดังนี้

ภาพที่ 1 แสดงถึงเส้นทางเดินเรือหลักของโลก



ที่มา : Joshua Ho (2006)

เส้นทางหลักสำหรับการเดินเรือสมุทรประกอบด้วย 3 เส้นทาง คือ 1) ช่องแคบมะละกา ปัจจุบันมีปริมาณเรือขนส่งสินค้าผ่านประมาณ 70,718 ลำต่อปี 2) ช่องแคบซุนดา ปัจจุบันมีปริมาณเรือขนส่งสินค้าผ่านประมาณ 3,500 ลำต่อปี และ 3) ช่องแคบลอมบอก ปัจจุบันมีปริมาณเรือขนส่งสินค้าผ่านประมาณ 3,900 ลำต่อปี เมื่อพิจารณาจากเส้นทางเดินเรือแล้วการลงทุนพัฒนา

ระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยที่การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนหากประเทศไทยจะใช้แนวคิดการตั้งตนเป็นศูนย์กลางระบบโลจิสติกส์ก็คงไม่ไกลเกินเอื้อมอันเนื่องจากภูมิศาสตร์มีความเหมาะสมและเอื้ออำนวยในทุกด้าน ดังภาพที่ 2 จะอธิบายถึงเส้นทางและแผนที่ของระบบโลจิสติกส์ไทยสู่อาเซียนได้อย่างไร

ภาพที่ 2 แสดงแผนที่ทางทะเลของประเทศไทย



ที่มา : Google Map



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

จากภาพที่ 2 จะพิจารณาและวิเคราะห์ได้ว่า หากลงทุนพัฒนาระบบโลจิสติกส์จากฝั่งทะเลอันดามันมาสู่ฝั่งอ่าวไทย โดยที่ไม่ต้องเดินเรือไปถึงมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ แต่จะใช้ประเทศไทยเป็น Gate Way จะทำให้ต้นทุนด้านโลจิสติกส์ลดลงอย่างมาก และยังเป็นการประหยัดพลังงานในการขนส่ง หลังจากเส้นทางเดินเรือที่มีจุดเชื่อมจากทะเลอันดามันไปยังอ่าวไทยแล้วนั้น ประเทศไทยได้มีการดำเนินโครงการ Landbridge ซึ่งเป็นโครงการเชื่อมระบบรางจากสงขลา มาสตูล กล่าวได้ว่าเป็นสะพานเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางถนนระบบรางและระบบท่อส่งน้ำมันควบคู่ไปด้วยกันเพื่อเชื่อมสองมหาสมุทร คือ มหาสมุทรแปซิฟิกกับมหาสมุทรอินเดีย โดย Landbridge ทางภาคใต้ตอนล่างมีการพิจารณาเชื่อมท่าเรือสงขลากับท่าเรือปากบาราที่จังหวัดสตูล เพื่อเชื่อมฝั่งเอเชียตะวันออกกับฝั่งแอฟริกา อินเดีย ไปสู่ยุโรปก็สามารถจะผ่านประเทศไทยได้เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องผ่านท่าเรือของประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซีย ด้วยโครงการ Landbridge ในจังหวัดสงขลาและสตูลของภาคใต้ จากข้อมูลการค้าพบว่ามูลค่าการค้าชายแดนในปี 2554 มีมากกว่า 899,800 ล้านบาทโดยเป็นการค้าชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย ถึง 560,000 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 62.3 ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมดของประเทศ ซึ่งจะทำให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นของการเป็นศูนย์กลางอาเซียนในด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทย

ภาพที่ 3 โครงการ Landbridge จังหวัดสตูลและสงขลาในภาคใต้



ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2553

พื้นที่ท่าเรือปากบาราตั้งอยู่ชายฝั่งทะเลตะวันตกของภาคใต้ตอนล่าง ในเขตอุทยานแห่งชาติทางทะเลหมู่เกาะเภตรา ที่ตำบลปากน้ำ อำเภอลง จังหวัดสตูล อยู่ส่วนบนของช่องแคบมะละกา ระหว่างส่วนเหนือของเกาะสุมาตรา และคาบสมุทรมลายู ห่างจากชายแดนประเทศมาเลเซีย ประมาณ 40 กม. ห่างจากตัวจังหวัดใกล้เคียงคือ จังหวัดสตูล ตรัง และสงขลา เป็นระยะทางประมาณ 50 100 และ 130 กิโลเมตรตามลำดับ ด้านใต้ของพื้นที่ตั้งท่าเรือเป็นเกาะตะรุเตา มีเกาะเขาใหญ่อยู่ทางด้านตะวันตก ซึ่งมีระดับน้ำลึก 15 กิโลเมตรอยู่ห่างจากฝั่ง 5 กิโลเมตร และยังสามารถบังคลื่นจากทิศตะวันตกได้ รวมทั้งมีชุมชนอยู่กระจัดกระจายรอบพื้นที่ตั้งของท่าเรือ สำหรับกรมเจ้าท่าได้ทำการศึกษาความเหมาะสมโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกปากบาราตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ ในช่วงปี พ.ศ. 2547 - 2548 ดำเนินการออกแบบรายละเอียดและศึกษาจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ในโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกปากบารา ดังนี้

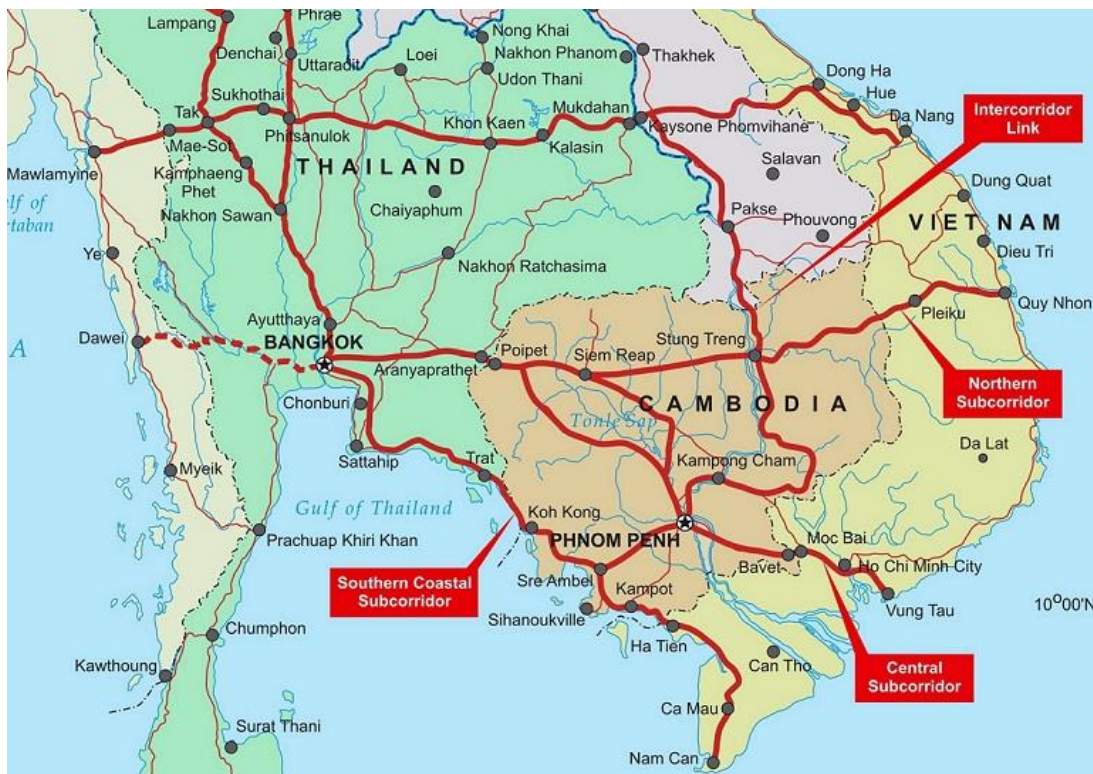
- 1) พัฒนาเส้นทางการค้าในเขตพื้นที่เศรษฐกิจ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้และจังหวัดใกล้เคียงเพื่อเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าทางเรือที่สำคัญไปยังท่าเรือของกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง ท่าเรือในตะวันออกกลาง แอฟริกา และยุโรป
- 2) ลดการพึ่งพิงท่าเรือของประเทศเพื่อนบ้าน ก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศจากการเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายท่าเรือ
- 3) สร้างประโยชน์เพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยความได้เปรียบทางสภาพภูมิศาสตร์ ซึ่งอยู่ใกล้กับเส้นทางเดินเรือหลัก (ช่องแคบมะละกา) ทำให้ประหยัดเวลาและต้นทุนการขนส่ง
- 4) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้มีการเชื่อมโยงระบบการขนส่งอื่นๆ โดยทางบก (ถนนและรถไฟ) และเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาโครงข่ายเชื่อมโยงการขนส่งสินค้า และผู้โดยสารจากท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง-ท่าเรือน้ำลึกสงขลา-ท่าเรือปากบารา ด้วยการคมนาคมทางบกในลักษณะสะพานเศรษฐกิจ (Landbridge)

สำหรับปัญหาการสร้างท่าเรือปากบารายังมีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจากการชี้แจงของการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ของกรมอุทยานฯ ระบุว่าหากจะดำเนินโครงการ Landbridge จะต้องรื้อถอนพื้นที่ทางธรรมชาติอุทยานเกินกว่า 4,000 ไร่เพื่อดำเนินโครงการ จะส่งผลทำให้แนวปะการังปากบารา และแหล่งทรัพยากรทางทะเลได้รับความเสียหายจากการขุดลอกพื้นที่จะทำให้ร่องน้ำลึกเปลี่ยนไปส่งผลต่อสิ่งมีชีวิตในแนวเขตน้ำลึก รวมถึงการก่อสร้างตลอดโครงการจะมีการก่อปัญหามลพิษทางเสียง และคุณภาพอากาศในเรื่องของฝุ่นละอองที่เกิดจากการระเบิดภูเขาเพื่อเปิดเส้นทาง และยังส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิต

ของประชาชนชาวเลในด้านของการประกอบอาชีพประมงของคนในพื้นที่ เนื่องจากการมีท่าเรือปากบาราจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา ซึ่งกระทบต่อการท่องเที่ยว และการประมงทางภาคใต้ของไทย โดยมากกว่าร้อยละ 80 เป็นชาวบ้านที่ประกอบอาชีพทำการประมง ซึ่งการสร้างท่าเรือปากบาราจะส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำทั้งกุ้ง หอย ปู ปลา ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ทำให้ชาวประมงต้องเดินเรือออกไปหาปลาไกลกว่าเดิม และต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอีกด้วย และปัญหาที่ตามมาคือ การแย่งชิงทรัพยากรในบริเวณเกาะตะรุเตาซึ่งเป็นที่เดียวที่สามารถหาปลาได้ไม่ไกลจากปากบารามากนัก

ระบบโลจิสติกส์ด้านขนส่งทางบก คือ ทางหลวงแผ่นดิน (Highet Way) ที่จะมีการลงทุนพัฒนาให้ครอบคลุมภูมิภาคอาเซียน และประเทศไทยมีแนวคิดที่จะเป็นศูนย์กลางในด้านระบบ โลจิสติกส์ของอาเซียน เพื่อเป็นโครงข่ายเชื่อมระบบเศรษฐกิจอาเซียน ด้วยเส้นทางหลวงให้ครอบคลุมทั้งประเทศ และจุดเชื่อมโยงในประเทศต่างๆ ของอาเซียน โดยสาระสำคัญของโครงข่ายระบบโลจิสติกส์ด้านทางบกมีสาระสำคัญ ดังนี้

ภาพที่ 4 แสดงเส้นทางโลจิสติกส์อาเซียน (AEC Corridor)



เส้นทางอาเซียนที่มีอาณาเขตครอบคลุมภูมิภาคที่มีพื้นที่ติดกับชายฝั่งทะเล เนื่องด้วยจะเป็นการสร้างระบบโลจิสติกส์แบบครบวงจรในการขนส่งทางน้ำและรถไฟรางคู่ สำหรับโครงการทวายโปรเจกต์ (Dawei Project) จะเป็นโครงการที่เชื่อมระบบโลจิสติกส์ระหว่างฝั่งทะเลอันดามันมาสู่อ่าวไทย คือจากท่าเรือทวายประเทศพม่า มายังท่าเรือแหลมฉบังประเทศไทย ด้วยการว่าจ้างภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการท่าเรือทวายโปรเจกต์ ด้วยการพัฒนาเส้นทางขนส่งต่างๆ ของประเทศไทยและพม่าด้วยพม่าจะจัดทำท่าเรือน้ำลึกซึ่งจะมีเนื้อที่กว่า 250 ตารางกิโลเมตร ด้วยเม็ดเงินลงทุนกว่า 3 แสนล้านบาทจะใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งประกอบด้วยโครงการที่สำคัญคือ 1) เส้นทางเชื่อมโยงระหว่างประเทศ จากท่าเรือน้ำลึกทวายถึงชายแดนประเทศไทย บริเวณบ้านพุน้ำร้อน จังหวัดกาญจนบุรี ระยะทางประมาณ 160 กิโลเมตร ซึ่งในระยะแรก มีแผนการก่อสร้างถนนขนาด 4 ช่องจราจร ทางรถไฟขนส่งสินค้า และสายส่งไฟฟ้า 2) ท่าเรือน้ำลึก ซึ่งมีขีดความสามารถในการรองรับสินค้าประมาณ 200 ล้านตันต่อปีมีความลึกร่องน้ำธรรมชาติ 25 เมตร และมีความลึกร่องน้ำหน้าท่าประมาณ 16 เมตร และ 3) นิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่หลังท่าเรือประกอบด้วย อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับโปรเจกต์ทวายคาดการณ์จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินโครงการคาดว่าจะเสร็จทันในปี 2558 นอกจากนี้ประเทศไทยได้มีการเวนคืนที่ดินจากชาวบ้านเพื่อจัดทำเส้นทางอาเซียน ซึ่งเป็นการเวนคืนที่ดินสำหรับการพัฒนาเส้นทางท่าเรือทวายประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศไทยโดยมีแนวคิดที่จะใช้ประเทศไทยเป็นเส้นทางโลจิสติกส์ที่ไปยังภูมิภาคอื่นๆ เช่น จีน ที่มีเขตคุณหมิงเป็นจุดเชื่อมโยง (Gate Way) เข้าสู่อาเซียนพร้อมด้วย เกาหลี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และยุโรป ที่ให้ความสนใจต่อภูมิภาคอาเซียนอย่างมากในด้านการลงทุนของภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม รวมถึงภาคบริการที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญของภูมิภาคอาเซียนในปัจจุบันและอนาคต

การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ไทยสู่อาเซียนโอกาสหรือหลุมพราง

การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของประเทศไทยสู่ความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในปี 2558 เมื่อเราพิจารณาตามหลักการแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่กล่าวถึงการที่ผู้นำมุ่งเน้นจะดำเนินกิจกรรมใดๆ ของรัฐ (Elite Model) ด้วยจากนโยบายของรัฐที่จะลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระบบโลจิสติกส์หรือระบบขนส่งของประเทศเพื่อรองรับสู่ประชาคมอาเซียน แต่มีเสียงจากประชาชนในพื้นที่ถึงการไม่ยอมรับในนโยบายการพัฒนาจึงเกิดการต่อต้านจากกลุ่มคนในพื้นที่เพราะเนื่องจากการพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดทำระบบโลจิสติกส์ในชุมชนส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่อย่างมากจึงอาจจะกล่าวและวิเคราะห์ตามหลักการของทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Group Model) ที่ต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่กลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย



(Stakeholder) ต่อการจัดทำระบบโลจิสติกส์ ด้วยศักยภาพทางภูมิศาสตร์และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและชุมชนในพื้นที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านระบบโลจิสติกส์ในต่างประเทศและประเทศไทย อาทิเช่น โครงการรถไฟระบบรางกรุงเทพ-หัวหิน ซึ่งแต่เดิมหัวหินเป็นเมืองพักผ่อน หรือเมืองท่องเที่ยวการที่มีระบบรถไฟรางเข้าไปจากปรกติการเดินทางใช้รถยนต์ส่วนตัวจะใช้ระยะเวลาประมาณ 1.30 – 2 ชั่วโมงในการเดินทางจากกรุงเทพถึงหัวหิน เมื่อวิเคราะห์จากผลกระทบพบว่า ปัญหาที่ตามมาหลังที่ดำเนินโครงการนี้ คือ ปัญหาแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วเนื่องจากความเข้าไปรุกล้ำพื้นที่ของภาคเอกชนในการทำบ้านพักต่างอากาศเพิ่มขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อม และที่สำคัญผู้เขียนมองว่าเส้นทางกรุงเทพ-หัวหิน อาจจะไม่เป็นประโยชน์เท่าใดนักต่อประชาชนในพื้นที่และชุมชนรอบข้างเมืองหัวหิน รวมถึงวัฒนธรรมการดำเนินชีวิตที่ต้องปรับเปลี่ยนกับกระแสความรวดเร็วของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งสภาพปัญหาจากการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ที่ขาดการวิเคราะห์จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นได้ ในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงผลประโยชน์จากการจัดทำระบบโลจิสติกส์

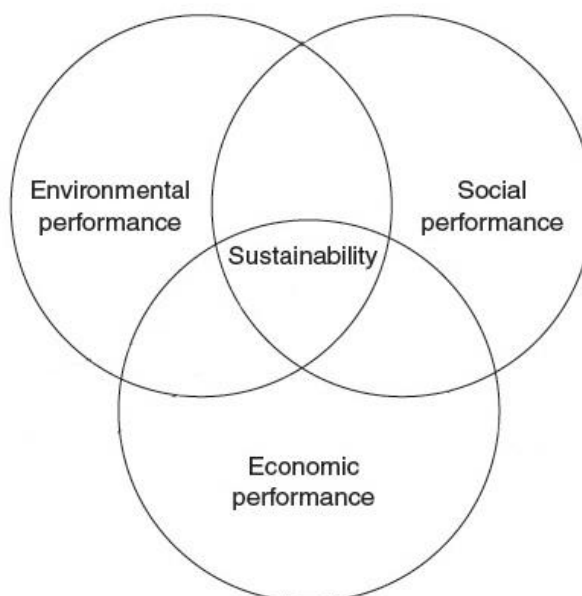
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)	ผลประโยชน์จากการจัดทำระบบโลจิสติกส์ (Potential Benefit of a Logistics Project)	ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน
1) ภาครัฐและสังคม	1. เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ 2. เป็นศูนย์กลางกระจายสินค้าแห่งใหม่ในอาเซียน 3. เกิดการจ้างงานและมูลค่าของสินค้าเพิ่มขึ้น 4. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดี 5. จัดเก็บภาษีได้มากขึ้น (ภาษีให้เข้าสถานที่) 6. อุบัติเหตุลดน้อยลง 7. ลดการใช้พลังงานเชื้อเพลิง	1. ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองและชุมชน 2. ปัญหาจราจร ปริมาณยานพาหนะขนส่งเพิ่มขึ้น 3. ปัญหาการเวนคืนที่ดินของรัฐต่อประชาชนในพื้นที่ 4. เป็นการทำลายระบบนิเวศทางธรรมชาติในกรณีทำท่าเรือ
2) ภาคการเดินเรือ	1. ต้นทุนในการขนส่งสินค้าลดลง 2. การบริการลูกค้าอยู่ในระดับที่ได้มาตรฐาน 3. เกิดการพัฒนาระบบการจัดส่งสินค้าที่ได้มาตรฐาน 4. สร้างแหล่งรายได้จากสถานที่พักเรือเพิ่มขึ้น	5. เกิดผลกระทบต่อการประมงของประชาชนในพื้นที่ กรณีทำเรื่อน้ำลึกเขตปากบารา



ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)	ผลประโยชน์จากการจัดทำระบบโลจิสติกส์ (Potential Benefit of a Logistics Project)	ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน
3) ภาคระบบรางและทางบก	1. การก่อสร้างหรือการขยายตัวของอาคารผู้โดยสาร 2. การขยายตัวของภาระขนส่งบริการและอุปกรณ์ 3. การเข้าถึงบริการการขนส่งสินค้าที่ต้นทุนต่ำ 4. เกิดความรวดเร็วในการขนส่งสินค้า	

การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ของไทยสู่อาเซียน อาจจะต้องใช้หลักการวิเคราะห์ศักยภาพทางการพัฒนาของประเทศและทรัพยากรสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ด้วยการใช้แนวคิดของ Donald Waters (2012:21-22) โดยที่เขาระบุถึงตัวแบบการวิเคราะห์ (Best Practices in Logistics) ในทวีปยุโรป ไว้ 3 บริบท ที่สำคัญของการจัดทำระบบโลจิสติกส์ ดังนี้

แผนภูมิที่ 1 แสดงตัวแบบการวิเคราะห์ที่ประสบผลสำเร็จของระบบโลจิสติกส์ในยุโรป



ที่มา : Donald Waters (2012:21)

การพัฒนาระบบโลจิสติกส์แบบยั่งยืนในยุโรปที่เน้นสิ่งแวดล้อมจะช่วยให้เกิดส่วนแบ่งทางการตลาดเพิ่มมากขึ้น สร้างฐานลูกค้า สร้างความภักดีของลูกค้า เพราะถือว่าการพัฒนาโลจิสติกส์แบบยั่งยืนหรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคมอย่างหนึ่ง



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

การพัฒนาระบบโลจิสติกส์แบบยั่งยืนเพื่อสิ่งแวดล้อมในยุโรป หากจะนำมาวิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทยจะแบ่งหมวดออกได้เป็น 3 บริบทที่สำคัญ ดังนี้

1) ด้านสังคม รัฐต้องพิจารณาและคำนึงถึงสุขภาพและความปลอดภัยของชีวิต รวมถึงการพิจารณาถึงสิ่งรบกวนจากการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการคำนึงถึงวัฒนธรรมประเพณีของคนในพื้นที่เป็นสำคัญ

2) ด้านเศรษฐกิจ รัฐต้องพิจารณาในเรื่องของคุณภาพ ประสิทธิภาพ และการตอบสนองของระบบโลจิสติกส์ในประเทศ คำนึงถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาคและจุลภาค เพื่อที่จะสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ได้อย่างเหมาะสม

3) ด้านสิ่งแวดล้อม รัฐต้องพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมในด้านการปล่อยมลพิษจากการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์จากการรีไซเคิล (Recycling) วัสดุที่เหลือทิ้งจากกิจกรรมทางโลจิสติกส์เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่อีกครั้ง

การจัดการระบบโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย กรมควบคุมมลพิษ (2555 : 25) ได้เสนอแนวทางการจัดการปัญหาด้านมลพิษทางสิ่งแวดล้อมในแผนการจัดการมลพิษในปี 2555 – 2559 ในด้านการขนส่ง ดังนี้

1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multi-model Transport) ที่เชื่อมโยงการขนส่งทางถนน ทางราง ทางน้ำและทางอากาศ ในรูปแบบบูรณาการ

2) การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสาธารณะทางราง เช่น ปรับปรุงโครงข่ายทางรถไฟ ขยายโครงข่ายระบบรางให้ครอบคลุมพื้นที่บริการเพิ่มขึ้น เช่น ก่อสร้างโครงข่ายระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ระบบรถไฟฟ้าความเร็วสูงเพื่อกระจายความเจริญไปสู่เมืองต่างๆ ในภูมิภาค และปรับปรุงพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อเปลี่ยนรูปแบบการเดินทางจากรถยนต์ส่วนบุคคลเป็นระบบขนส่งสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม

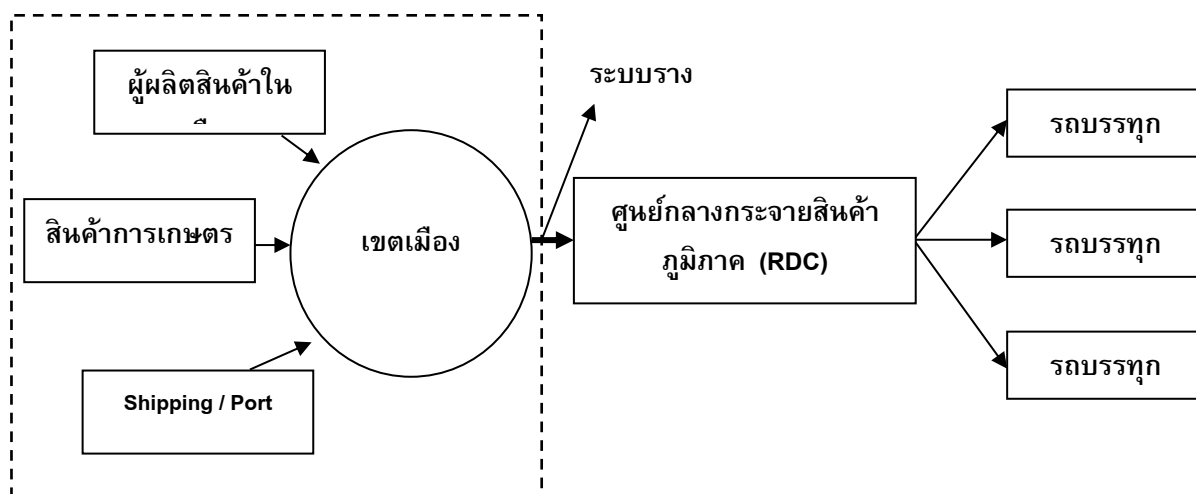
3) การส่งเสริมให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเดินทางและขนส่งสินค้าด้วยระบบขนส่งที่ใช้พลังงานต่อหน่วยต่ำกว่าการขนส่งทางถนนที่เป็นรูปแบบการเดินทางและขนส่งสินค้าหลักในปัจจุบัน

4) การส่งเสริมการใช้ยานพาหนะที่ใช้พลังงานที่สะอาดขึ้น หรือใช้พลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่โดยส่งเสริมการใช้เชื้อเพลิงชีวภาพและก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ พัฒนา

อุตสาหกรรมรถยนต์พลังงานไฟฟ้า หรือ Hybrid Vehicle เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า และลดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง

จากข้อมูลสถิติการขนส่งสินค้าภายในประเทศประจำปี 2554 ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (<http://www.otp.go.th/index.php/link-intra/statistic.html>) พบว่า ระบบขนส่งหลักของประเทศไทยอยู่ที่ทางถนนถึงร้อยละ 82 รองลงมาคือทางน้ำภายในประเทศร้อยละ 9.2 และชายฝั่งทะเลร้อยละ 6.2 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเน้นการขนส่งทางถนนเป็นหลัก และในอาเซียนประเทศไทยจะลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านโลจิสติกส์ระบบราง เพิ่มขึ้นอีกด้วยงบลงทุนกว่า 2.2 ล้านล้านบาท ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายจากการวิเคราะห์ศึกษาถึงข้อมูลระบบโลจิสติกส์ของต่างประเทศโดยเฉพาะในยุโรป ที่เป็นศูนย์กลาง (Hub) การขนส่งสินค้าด้วยรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมรวมถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเมืองและชุมชนเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถอธิบายได้ คือ จัดทำเส้นทางขนส่งโดยเฉพาะ และต้องอยู่เขตนอกเมืองและชุมชน เพื่อแก้ปัญหาการจราจรที่ติดขัดและปัญหามลพิษทางเสียงและอากาศภายในตัวเมือง ด้วยการสร้างจุดเชื่อมต่อโครงข่ายด้วยระบบรางภายในเมือง เพื่อใช้เป็นเส้นทางขนส่งไปยังศูนย์กลางการขนส่งสินค้าไปยังภูมิภาคของประเทศ (Region Distribution Center : RDC) รวมถึงการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาควบคุมบริหารจัดการระบบโลจิสติกส์ให้มีประสิทธิภาพ ดังในแผนภูมิที่ 2 แสดงตัวแบบการพัฒนากระบวนโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ว่าหากนำแนวคิดการสร้างจุดเชื่อมต่อโครงข่ายกระจายการขนส่งสินค้าไปนอกเขตเมืองหรือออกสู่ภูมิภาคแล้วนั้น อาจจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมในการจัดทำระบบโลจิสติกส์ของรัฐมากขึ้น

แผนภูมิที่ 2 แสดงตัวแบบการพัฒนากระบวนโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อม (Green Logistics Model)





สรุป

การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยสู่อาเซียน ในการพัฒนายังต้องวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านระบบโลจิสติกส์ในประเทศไทย ด้วยการใช้แนวคิดระบบโลจิสติกส์เพื่อสิ่งแวดล้อม โดยการใช้แนวคิดแบบยุโรปที่ใช้การกระจายจุดเชื่อมโยงโครงข่ายการกระจายสินค้าออกไปยังส่วนเมืองหรือส่วนภูมิภาคของประเทศ ซึ่งในประเทศไทยเมื่อพิจารณาลักษณะภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมของประเทศแล้วนั้น จะสามารถใช้แนวทางการกระจายสินค้าออกตามภูมิภาคได้ 5 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลางจะเป็นศูนย์กลาง (Center Hub) ของจุดรับสินค้าจากกรุงเทพ ท่าเรือแหลมฉบัง รวมถึงเส้นทางจากโครงข่ายทวายที่เข้ามายังจังหวัดกาญจนบุรี และโครงการสะพานเชื่อมโครงข่าย ท่าเรือปากบาราที่จังหวัดสตูลที่จะใช้จุดเชื่อมโยงในภาคใต้ จากแนวคิดการขนส่งแบบระบบราง จะใช้เป็นตัวเชื่อมทั้ง 5 ภูมิภาคเข้าด้วยกันเพื่อลดระยะเวลาในการขนส่งและประหยัดเชื้อเพลิง พลังงาน ลดปัญหาการจราจรในเขตเมืองและชุมชน และที่สำคัญเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีภายในเมืองและชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ เป็นการลดปัญหามลพิษทางเสียงและอากาศในเมือง และยังสามารถขยายโครงข่ายระบบโลจิสติกส์ไปยังประเทศในภูมิภาคอาเซียนให้มีจุดศูนย์กลางรับส่งสินค้าในแต่ละภูมิภาคของประเทศสมาชิกอาเซียน

บรรณานุกรม

- กรมควบคุมมลพิษ. (2555). **แผนจัดการมลพิษ พ.ศ. 2555-2559**. กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (2553). **การศึกษาความเหมาะสมและออกแบบเบื้องต้นทางรถไฟเชื่อมโยการขนส่งสินค้าระหว่างท่าเรือฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน**. รายงานการศึกษาโครงการปีงบประมาณ 2553, สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม.
- Creswell John. (2013). **Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches**. sage Publications, Inc.
- Donald Waters. (2012). **Global Logistics: New Directions in Supply Chain Management**. Replika Press Pvt Ltd, India.



- Ernst U. von Weizsacker. (1994). **Earth politics**. Zed Books Ltd; illustrated edition.
- Evangelos Maroudas. (2011). **City Logistics for Sustainability The Case of Stockholm**.
KUNGLIGA TEKNISKA HÖGSKOLAN – EΘNIKO METΣOBIO ΠOΛYTEXNEIO.
- Joshua Ho. (2006). **The Security of Sea Lanes in South East Asia**. Asian Survey.
- Nikolas Geroliminis and Carlos Daganzo. (2005). **A review of green logistics schemes used in cities around the world**. Institute of Transportation Studies, University of California, McLaughlin Hall, Berkeley.
- Russell Lopez. (2012). **The Built Environment and Public Health**. John Wiley, San Francisco



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

การอยู่ร่วมกันของชุมชนในสังคมพหุวัฒนธรรม กรณีศึกษา ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

สุไรยา วานี*

มะรอนิง สาแลมิง**

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันของชุมชนในสังคมพหุวัฒนธรรม กรณีศึกษา ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ด้วยเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา) เริ่มปะทุขึ้นตั้งแต่ปี 2547 ทำให้ชุมชนในตำบลทรายขาว ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจกันระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาว และอาจส่งผลในระยะยาวหากชุมชนไม่ร่วมกันหาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขของชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมและศึกษาแนวทางการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ในช่วงเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ ตั้งแต่ปี 2547 โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า ทูตทางทรัพยากรธรรมชาติ ผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง ระบบการปกครองที่มีความยุติธรรม ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ และการสื่อสารภาษาเดียวกัน เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขของชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ตำบลทรายขาว

ชุมชนทรายขาวนำแนวคิดสมานฉันท์มาปรับใช้เป็นแนวทางการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยใช้วิธีการประนีประนอม การชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ และการร่วมมือกันของทุกฝ่ายซึ่งเป็นวิธีการที่ดีและให้ผลอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: สังคมพหุวัฒนธรรม/ ทรายขาว/ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

* นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาความขัดแย้งและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

** ดร., ภาควิชาอิสลามศึกษา วิทยาลัยอิสลามศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



Living Together as a Community in Multicultural Society : A Case Study on Traikho Subdistrict, Khokpho in Pattani Province

Suraiya Wani*

Maroning Salaming**

Abstract

This research explores Living Together as a Community in Multicultural Society : a Case Study on Traikho Subdistrict, Khokpho in Pattani Province. Due to the ongoing unrest situation in the areas of three southern border provinces of Pattani, Yala and Narathiwat and four districts of Songkhla Province which has started since 2004, Sai Khao community has been affected in such a way that suspicion occurs between Buddhist residents and Malay-Muslim residents, and this issue might cause a long-term impact unless the community finds a way to solve it.

This qualitative research aims to study factors that are supportive to peaceful coexistence and a way to maintain relationship between Buddhists and Malay-Muslims living in Sai Khao Sub-district, Khok Pho District, Pattani Province under the unrest situation that has been going on in the southern border provinces since 2004.

The study shows that natural resources capital, strong community leaders, just administration system, kinship relationship and using the same dialect are elements that contribute to peaceful coexistence between Buddhists and Malay-Muslims living in Sai Khao Community.

While the unrest continues, Sai Khao Community has applied a model of reconciliation to maintain relationship between Buddhists and Malay-Muslims by compromising, persuading, explaining and making an understanding and doing activities together, which are considered to be effective ways and bring about sustainable outcomes.

Keywords: Multicultural Society/ Traikho/ Khokpho in Pattani Province

* MA student (Peace and Conflict studies), Institute for Peace Studies, Prince of Songkla University

** Ph.D., Lecturer, College of Islamic studies, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Advisor



บทนำ

ภายใต้สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสี่อำเภอในจังหวัดสงขลา) ที่เกิดขึ้นเป็นเวลา 9 ปี ก่อให้เกิดความรุนแรงและทำลายบรรยากาศสันติภาพในสังคมพหุวัฒนธรรมแห่งนี้และยืดเยื้อเรื่อยมา ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องมาสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก เศรษฐกิจท้องถิ่นในพื้นที่เริ่มซบเซาลง และยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่แห่งนี้ คือ เกิดความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม หากสังคมไม่ช่วยกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจนำไปสู่ความไม่เข้าใจกันและนำไปสู่ความรุนแรงได้

แม้ว่าปัจจุบันนี้บรรยากาศในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เต็มไปด้วยความรุนแรง ภาพแห่งความสูญเสียของประชาชน ผู้บริสุทธิ์ เจ้าหน้าที่ ผู้ที่เห็นต่างจากรัฐ อีกทั้งยังเกิดบรรยากาศความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ยังพบว่ามีชุมชนเล็กๆ ชุมชนหนึ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ดำรงอยู่อย่างปกติสุขท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบ “ชุมชนทรายขาว” ซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี เป็นชุมชนที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ประชาชนที่อาศัยอยู่ประกอบด้วยชาวไทยพุทธ ร้อยละ 42 และชาวมลายูมุสลิม ร้อยละ 58 (เว็บไซต์องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว, ม.ป.ป.) ความหมายของชาวไทยพุทธ คือ คนเชื้อชาติไทยที่นับถือศาสนาพุทธ และชาวมลายูมุสลิม คือ คนเชื้อชาติมลายูนับถือศาสนาอิสลาม กลุ่มคนทั้งสองอาศัยอยู่ร่วมกันมาเป็นเวลานาน ถึงแม้ก่อนหน้านี้ชุมชนจะได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบบ้างในเรื่องปัญหาการสูญเสียชีวิต การบาดเจ็บของผู้คนในชุมชนทรายขาวเกิดปัญหาความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม แต่ชุมชนก็สามารถปรับตัวและช่วยกันหาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้จนนำไปสู่การเข้าใจกันและสามารถดำเนินชีวิตตามปกติ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการอยู่ร่วมกันของชุมชนในสังคมพหุวัฒนธรรมโดยมีพื้นที่ศึกษา คือ ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ซึ่งมีคำถามในการศึกษาว่าท่ามกลางสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีความหวาดกลัว ความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน อะไรคือปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ถึงสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุขและยังคงมีปฏิสัมพันธ์อันดีดังเช่นในอดีต ถึงแม้ปัญหาเหตุการณ์ความไม่สงบและความรุนแรงอาจสร้างผลกระทบแก่ชุมชนบ้าง แต่ก็ไม่ได้บั่นทอนหรือทำลายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนต่างศาสนาในชุมชนแห่งนี้ได้ และชุมชนทรายขาวมีแนวทางใดในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาว



ไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในช่วงเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานีในช่วงเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

กรอบแนวคิด

การศึกษานี้เป็นการศึกษาบริบทชุมชนสังคมพุทธวัฒนธรรมในพื้นที่ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ศึกษาใน 2 ประเด็น คือ ปัจจัยที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม และศึกษาถึงแนวทางในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในช่วงเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของกลุ่มคนต่างศาสนาในตำบลทรายขาว โดยใช้แนวคิดชุมชน แนวคิดทุนทางสังคม แนวคิดสมานฉันท์ และแนวคิดพุทธวัฒนธรรม เพื่ออธิบายถึงปัจจัยที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข และอธิบายถึงแนวทางในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในตำบลทรายขาวในช่วงเวลาที่เกิดสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

วิธีการดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยข้อมูลจากการลงพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินวิจัยดังนี้

1. พื้นที่ ผู้วิจัยเลือกพื้นที่ในการศึกษา คือ ชุมชนทรายขาว ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี
2. กลุ่มเป้าหมาย

งานวิจัยชิ้นนี้ ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กับผู้ที่มีความสำคัญในชุมชนและผู้ที่สามารถให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทั้งที่เป็นชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม จำนวน 20 คน ประกอบด้วย



1. ผู้นำทางจิตวิญญาณ

2. ผู้นำตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและท้องที่ ผู้นำตามธรรมชาติ และตัวแทนชาวบ้าน ได้แก่ ชาวบ้านที่มีความรู้และให้ข้อมูลเกี่ยวกับตำบลทรายขาวได้ดี และบุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือ

3. วิธีการรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

เบื้องต้นผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่เพื่อทำความคุ้นเคย และเพื่อให้เกิดความสนิทสนมกับคนในชุมชนก่อนที่จะลงพื้นที่เก็บข้อมูลจริง ขั้นตอนต่อไปผู้ศึกษาลงพื้นที่ภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลจริง โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Interview) เป็นการพูดคุยตามโอกาส และความเหมาะสมพร้อมกับใช้วิธีสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) สังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non - Participant Observation) และการสำรวจชุมชน (Community Survey)

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้ ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเกิดขึ้นได้ตั้งแต่การเก็บข้อมูล จัดระเบียบข้อมูล แสดงข้อมูล และขั้นตอนสรุปข้อมูลหรือตรวจสอบข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลมีลำดับขั้นตอนต่อไปนี้

4.1 จัดระเบียบข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แล้วนำมาถอดเทป

4.2 อ่านข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ แล้วกำหนดประเด็นที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์รวมถึงตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation)

4.3 จัดข้อมูลเป็นกลุ่มๆ แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวคิดและทฤษฎีในบทที่ 2 เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูล ศึกษา และนำเสนอข้อสรุปเป็นการบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ปัจจัยที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขระหว่างชาวไทยพุทธและมลายุมุสลิมในชุมชนทรายขาว มีดังต่อไปนี้

1.1 ทรัพยากรธรรมชาติ

จากการศึกษาพบว่า ทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ในตำบลทรายขาวเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของชุมชนในภาคการเกษตรที่สามารถสร้างรายได้ให้กับชาวบ้านในพื้นที่ โดยที่ชาวบ้านไม่ต้องเคลื่อนย้ายแรงงานและถิ่นฐานไปยังที่อื่น กอปรกับชาวบ้านให้ความสำคัญกับพืชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ คือ ยางพารา และชาวบ้านยังให้ความสนใจในเรื่องของอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้โดยนำผลผลิตทางการเกษตรมาแปรรูปเป็นยารักษาโรค สีนํ้าอุปโภคและบริโภค



ทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นการสร้างรายได้แก่คนในชุมชน ทำให้ชาวบ้านมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี นอกจากนี้การที่ชุมชนทรายขาวมีฐานทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์สามารถลดปัญหาความยากจน การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ และการว่างงานของประชาชนในพื้นที่ อันเป็นฐานที่ส่งเสริมให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองจนเกิดชุมชนที่เข้มแข็งได้ สอดคล้องกับที่ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2 พุดว่า “สภาพภูมิศาสตร์นี้เป็นพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์เหมาะต่อการทำสวน ทำนา ทำไร่ พอดีหมู่ 6 หมู่ 4 และหมู่ 1 เป็นพื้นที่ของอิสลาม (อิสลามในที่นี้หมายถึงชาวมลายูมุสลิม – ผู้วิจัย) ซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกดีกว่าหมู่ที่ 5 เพราะอยู่ใต้เทือกเขาของสันกาลาคีรีเป็นพื้นที่ราบหมดเลย ถือว่าเหมาะต่อการประกอบอาชีพ เรื่องการขัดแย้งหรือเป็นผู้ก่อการร้ายหรือคนไม่ดี คนที่นี่เขาจะไม่คิด เขามีที่ทำมาหากิน มีงานทำ มีอาชีพ มีเงินใช้ เขาจะไม่ยุ่งเรื่องนั้นด้วย” (สนิท ขุนฤทธิ์, 27 สิงหาคม 2555)

ข้อสรุปของผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 2 สอดคล้องกับข้อสรุปของสุรเชษฐ เวชชพิทักษ์ (ม.ป.ป.) ที่กล่าวว่า ระบบการผลิตที่มีการพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ชาวบ้านมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองสูง และทำให้ชาวบ้านมีชีวิตที่พอกินพอใช้ เพราะปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์ (อาหาร น้ำ ยา เครื่องนุ่งห่ม) ได้รับการตอบสนอง

นอกจากนี้พื้นที่ในการประกอบอาชีพของบรรพบุรุษทั้งสองเป็นพื้นที่ดินติดกัน จึงเป็นจุดเริ่มต้นในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพร่วม ดังที่อดีตข้าราชการครูเล่าว่า “ที่ดินของคนไทยพุทธกับคนอิสลาม (อิสลามในที่นี้หมายถึงชาวมลายูมุสลิม – ผู้วิจัย) ติดกันเลยช่วยกันทำมาหากิน ช่วยกันไปช่วยกันมากี่เลยสนิทกันเหมือนพี่น้อง” (เพลินศักดิ์ พรหมสุข, 20 มิถุนายน 2555)

1.2 ระบบการปกครองในชุมชน

1.2.1 ผู้นำชุมชน

จากการศึกษาพบว่าผู้นำชุมชน¹ เป็นตัวขับเคลื่อนในงานพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านความปลอดภัยและความสงบสุข แม้ว่าโดยธรรมชาติแล้วการทำหน้าที่ของการเป็นผู้นำจะต้องมีความขัดแย้งและการปะทะกันบ้าง แต่สำหรับผู้นำชุมชนในตำบลทรายขาวต่างให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชุมชนและพี่น้องในตำบลทรายขาวเป็นอันดับแรก

ลักษณะของผู้นำในชุมชนทรายขาวโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคนที่กล้าพูด กล้าทำ และรักในการพัฒนา ดังที่พระครูศรีรัตนกร อดีตเจ้าอาวาสวัดทรายขาวรูปที่ 3 ท่านเป็นคนแรกที่

¹ ผู้นำชุมชนในที่นี้หมายถึง ผู้นำท้องที่ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา และผู้นำตามธรรมชาติ ทั้งที่เป็นชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม



ได้นักเบิกร้านค้าทนายชาวยุโรปและชักชวนให้ชาวบ้านช่วยกันสร้างทางขึ้นสู่ร้านค้าทนายชาวยุโรปเพื่อพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว ผู้นำชุมชนจะต้องมีความยุติธรรมในการปกครองดูแลลูกบ้านทั้งที่เป็นชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม เช่นที่ท่านปู่ของ อดีตเจ้าอาวาสวัดทรายขาวรูปที่ 5 ได้ให้การสนับสนุนทุนการศึกษาแก่เด็กทั้งที่นับถือศาสนาพุทธและนับถือศาสนาอิสลามในชุมชนจนสำเร็จการศึกษาโดยไม่เลือกปฏิบัติ ผู้นำชุมชนต้องเป็นผู้นำที่เข้าใจในวิถีวัฒนธรรม การเป็นอยู่ของชาวบ้านที่มีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม เช่นที่ หลงประเสริฐ ราษฎร์ นับถือศาสนาพุทธ อดีตกำนันเก่าและอดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว ปัจจุบันท่านเป็นผู้นำทางธรรมชาติซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดของชาวบ้าน เพราะท่านเป็นคนที่มีความรู้เกี่ยวกับชุมชนทรายขาว เป็นผู้ที่น่าเชื่อถือ ผู้เฒ่าผู้แก่และเข้าใจวิถีชีวิตวัฒนธรรมของชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาวเป็นอย่างดี จึงทำให้ชาวบ้านทั้งชาวไทยพุทธและมลายูมุสลิมให้ความเคารพและเชื่อฟังท่าน ดังที่ ประธานศูนย์ประสานงานองค์การชุมชนตำบลทรายขาว กล่าวว่า “ลุงเสริฐ ตอนนี้เป็นชาวบ้านที่คนในชุมชนทั้งชาวไทยพุทธและมุสลิมให้ความเคารพนับถือ เพราะเคยเป็นผู้นำชุมชน เป็นกำนัน เป็นนายกอบต. แก่มีความรู้เกี่ยวกับชุมชนเยอะ แก่เป็นคนนับถือคนเฒ่าคนแก่สมัยก่อน ลุงเสริฐแก่เป็นคนเข้าใจวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนพุทธและมุสลิม เข้าใจศาสนา เพราะเมื่อก่อนแกเคยรับใช้เจ้าอาวาสท่านเอง มีธุระอะไรแกก็จัดการหมด เจ้าอาวาสให้ความไว้วางใจ” (สุติมา เสียรอินทร์, 4 พฤษภาคม 2556)

1.2.2 การสับเปลี่ยนตำแหน่งกำนัน

การสับเปลี่ยนตำแหน่งกำนันในตำบลทรายขาว เริ่มมีการตกลงใช้หลังจากกำนันคนแรกเสียชีวิตไป โดยที่ชุมชนได้ตกลงกันเอาไว้ว่าหลังจากสิ้นสุดตำแหน่งกำนันคนแรกซึ่งเป็นชาวมลายูมุสลิมแล้ว ตำแหน่งกำนันคนต่อไปขอให้ชาวไทยพุทธและหลังจากนี้ขอให้สับเปลี่ยนกันไปเรื่อยๆ

การเลือกกำนันของแต่ละฝ่ายจะเป็นเรื่องภายในซึ่งอีกฝ่ายจะไม่เข้าไปแทรกแซง กติกาดังกล่าว สอดคล้องกับกำนันคนปัจจุบันกล่าวว่า “ตำแหน่งกำนันจะสับเปลี่ยนให้พี่น้องมุสลิมครั้งหนึ่ง พอครบวาระ เราจะเปลี่ยนเป็นพี่น้องไทยพุทธ ลักษณะการลงแข่งขันระหว่างนั้นจะแยกเป็นแต่ละฝ่าย รอบนี้เป็นช่วงตำแหน่งกำนันของมุสลิมจะลงแข่งก็คนที่เป็นเรื่องของมุสลิม ส่วนพี่น้องไทยพุทธก็จะไม่มาร่วมลงแข่งขัน” (สมาน สีปูละ, 28 กรกฎาคม 2555)

การสับเปลี่ยนตำแหน่งกำนันในชุมชนทรายขาว ถือเป็นแนวทางการประนีประนอม และให้ความยุติธรรมของผู้นำชุมชนในเรื่องอำนาจและผลประโยชน์แก่กลุ่มคนที่อาศัยในพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังสามารถลดปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจในตำแหน่งกำนันซึ่งเป็นเสมือนผู้นำสูงสุดของตำบล สอดคล้องกับข้อสรุปของผู้ใหญ่บ้าน

หมู่ที่ 2 ตำบลทรายขาวกล่าวว่า “การสับเปลี่ยนตำแหน่งกำนัน สามารถลดความขัดแย้งระหว่างผู้ที่จะลงสมัครกำนัน หากไม่มีการแข่งขันก็จะลดความขัดแย้งของชาวบ้านซึ่งสนับสนุนคนที่ลงแข่งชิงตำแหน่งกำนันอีกด้วย” (สนิท ชุนฤทธิ์, 29 มีนาคม 2556)

กล่าวสรุปได้ว่าระบบการปกครองในชุมชนทรายขาวที่ประกอบด้วยโครงสร้างที่มีผู้นำชุมชนซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสมได้แก่ ความกล้าหาญ ความยุติธรรม ความเข้าใจในวิถีชีวิตวัฒนธรรมของประชาชนในพื้นที่ และการมีกฎการสับเปลี่ยนกำนันในตำบลทรายขาว เสมือนเป็นกลไกการปกครองที่มาจากชุมชนจริงๆ โดยที่คนในชุมชนสามารถกำหนดและออกแบบให้เหมาะสมกับบริบทชุมชนได้ และชุมชนอื่นๆ ที่มีลักษณะเหมือนกับชุมชนทรายขาวยังสามารถนำรูปแบบการปกครองดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับชุมชนอย่างแท้จริง

1.1.3 ความเป็นเครือญาติ

ผู้คนในชุมชนทรายขาวมีความสัมพันธ์แนบแน่นเหมือนเครือญาติ ไปมาหาสู่กันโดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นไทยพุทธหรือมลายูมุสลิม เพราะกลุ่มคนทั้งสองศาสนา บางส่วนนั้นเป็นญาติกันโดยสายเลือด ดังที่ประธานศูนย์วัฒนธรรมชุมชน กล่าวว่า “ทวดที่อยู่หมู่บ้านมุสลิม สองคนพี่น้อง คนหนึ่งเป็นมุสลิม คนหนึ่งเป็นพุทธ เป็นหนึ่ง ชาติพันธุ์ สองศาสนา.....ตรงนี้เราอยู่ในแหลมมลายู เราก็เป็นคนมลายูทุกคนเป็นคนมลายู ..ผมก็มลายูเพราะเราอยู่ในแหลมมลายู เพราะฉะนั้นการนับถือศาสนาเท่านั้นที่มีการเปลี่ยนแปลง...” (อรุณ คำรงค์, 15 กันยายน 2555)

จากคำสัมภาษณ์ของอรุณ คำรงค์ พอจะตีความได้ว่าการที่ตนมีทวดเป็นมลายูมุสลิมซึ่งนั่นเป็นเพราะมีความสัมพันธ์ทางสายเลือดกับชาวมลายูมุสลิมในตำบลทรายขาว กอปรกับอรุณ คำรงค์เชื่อว่าพื้นที่ตรงนี้เป็นคาบสมุทรมลายูและผู้คนในดินแดนแห่งนี้ล้วนมีเชื้อสายมลายู จึงทำให้อรุณมีความรู้สึกที่ตนก็เป็นชาติพันธุ์เดียวกันกับพี่น้องชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาว โดยมีหลักฐานที่มาสันนิษฐานความเป็นเครือญาติหนึ่งชาติพันธุ์สองศาสนา จากงานเขียนของเสนีย์ มะดากะกุล ซึ่งปรากฏข้อความดังนี้ “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ของราชอาณาจักรลังกาสุกะ คือ เมื่อครั้งที่อาณาจักรมลายูพุทธศาสนาซึ่งรู้จักกันในนามว่า ศรีวิชัย ได้ยกทัพเข้าโจมตีตามพรลิงก์ (นครศรีธรรมราช ปัจจุบัน) ในปี ค.ศ. 775 (พ.ศ. 1318) เมืองหลวงของอาณาจักรศรีวิชัยตั้งอยู่ที่ปาเล็มบัง (สุมาตรา) ผู้คนมีเชื้อสายมลายูนับถือศาสนาพุทธศาสนา นิยมศิลปวัฒนธรรมอินเดียเหมือนกับชาวลังกาสุกะ หลังจากตีเมืองนครศรีธรรมราชแล้วศรีวิชัยขยายอาณาเขตมาถึงราชอาณาจักรลังกาสุกะและพร้อมกันนั้นได้เผยแพร่ภาษามลายูและศาสนาพุทธด้วย เชื่อว่าราชอาณาจักรลังกาสุกะในสมัยนั้นมีประชาชนจำนวนมากที่เปลี่ยนศาสนาจากเดิมที่นับถือศาสนาพราหมณ์มานับถือศาสนาพุทธ มีหลักฐานอยู่หลายแห่ง เช่น วัดถ้ำที่ยะลา และมีหลายแห่งที่ถูกทำลายโดยประชาชน ภายหลังเข้ารับศาสนาอิสลาม ความเจริญรุ่งเรืองในประวัติศาสตร์



ราชอาณาจักรลังกาสุกะ เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 800 กล่าวคือ ในสมัยที่อาณาจักรศรีวิชัยได้ร่วมเป็น “สหพันธรัฐ” กับอาณาจักรไชเลนทร์ (Sailendra) แห่งชวา การรวมเป็นสหพันธรัฐในครั้งนี้ ทำให้อาณาจักรศรีวิชัยกลายเป็นจักรวรรดิที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียอาคเนย์ซึ่งขยายอาณาเขตไปถึงอินโดจีน น่าสังเกตว่า กษัตริย์ของราชวงศ์ศรีวิชัย สนพระทัยในราชอาณาจักร พระองค์ทรงปรับปรุงราชอาณาจักรลังกาสุกะให้เป็นจุดศูนย์กลางของรัฐมลายูทางตอนใต้ตลอดจนฝั่งทะเลจีนใต้ มีอาณาเขตตั้งแต่บางส่วนของพัทลุง (ปากพะยูน) ไปจนถึงเมืองตามาเชก (สิงคโปร์ในปัจจุบัน) ส่วนศรีวิชัยตั้งแต่เมืองนครศรีธรรมราชไปถึง จัมปา (เขมรปัจจุบัน)” (เสนีย์ มะดากะกุล 2519, น. 6-8 อ้างถึงในอิสมาอีล เบญจสมิทธิ, 2551, น. 37-38)

ประชาชนบางส่วนเป็นเครือญาติที่มาจากการแต่งงานดังที่ผู้ใหญ่มานูที่ 5 เล่าว่า ทวดผู้หญิงของเขาที่เป็นมลายูมุสลิมได้แต่งงานกับทวดชายซึ่งเป็นชาวไทยพุทธ และทวดผู้หญิงได้เข้ารับนับถือศาสนาพุทธ (กอบศักดิ์ ใฝ่สีด้า, 5 กันยายน 2555) และผู้ใหญ่มานูที่ 2 ได้เล่าว่า คนมีญาติที่เป็นชาวมลายูมุสลิมเช่นกันซึ่งอาศัยอยู่บ้านใหญ่ (หมู่ที่ 1) เพราะน้ำชายของตนได้แต่งงานกับหญิงมลายูมุสลิมในหมู่บ้านดังกล่าวและเข้ารับอิสลาม(สนิท ชุนฤทธิ์, 16 มกราคม 2556)

อย่างไรก็ตามความเป็นเครือญาติในชุมชนทรายขาวไม่ได้เจาะจงเพียงแค่เครือญาติที่มาจากสายเลือด หรือมาจากการแต่งงานระหว่างชาวไทยพุทธกับชาวมลายูมุสลิมเท่านั้น แต่ความเป็นเครือญาติในชุมชนทรายขาวถือจากการที่พ่อแม่ปู่ย่าตาทวดเคยเป็นเกลอหรือเพื่อนกันมาก่อน ดังที่ประเสริฐ ราษฎร์ เล่าว่าตนมีญาติซึ่งไม่ใช่ญาติพี่น้องทางสายเลือดแต่รู้จักกันและไปมาหาสู่ตั้งแต่บรรพบุรุษ หลังจากนั้นตนก็ติดต่อไปมาช่วยเหลือกันเสมือนเป็นญาติร่วมสายเลือดเดียวกัน (ประเสริฐ ราษฎร์, 22 มีนาคม 2556)

ความเป็นเครือญาติของผู้คนในชุมชนทรายขาวซึ่งมาจากสายเลือดหรือที่มาจากการแต่งงาน และที่เกิดจากการเป็นเพื่อนส่งผลให้พี่น้องต่างศาสนาเกิดความรักใคร่กลมเกลียวกัน เกิดการช่วยเหลือและไปมาหาสู่กัน โดยไม่ได้แบ่งแยกเรื่องของศาสนา นอกจากนี้ความเป็นเครือญาติยังเป็นกลไกสำคัญในการยับยั้งความขัดแย้งที่เกิดในชุมชน เช่น ในวาระของการเลือกตั้งผู้นำชุมชนในช่วงเวลานั้นผู้คนในชุมชนมีปัญหาขัดแย้งในเรื่องการเข้าข้างผู้สมัครที่จะลงเลือกตั้ง ด้วยชาวบ้านในชุมชนมีความสัมพันธ์เป็นพี่น้องกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษจึงทำให้การเมืองท้องถิ่นในชุมชนทรายขาวไม่รุนแรงมากนัก ดังที่ผู้ใหญ่มานูที่ 3 เล่าว่า “การเมืองที่ทรายขาวไม่รุนแรงเหมือนที่อื่นนะ การเมืองที่นี่ไม่ดุ จะเป็นเหมือนพี่น้องมากกว่า เพราะคนที่ลงเล่นการเมืองเขาสนิทกันหมด เราก็มองเห็นชาวบ้านเป็นพี่น้องกันหมด” (ภราดร เพชรศรี, 11 สิงหาคม 2555) และในสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความเป็นเครือญาติของผู้คนในชุมชน

ทรายขาวเสมือนแรงยึดเหนี่ยวระหว่างกลุ่มคนทั้งสองศาสนาอีกทั้งยังช่วยผสานความสัมพันธ์จากที่เคยห่างเหินกันให้กลับมาเป็นปกติเช่นเดิม

1.1.4 การสื่อสารภาษาเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่า การสื่อสารภาษาเดียวกันด้วยภาษาถิ่นได้ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาว ทำให้ทั้งสองกลุ่มคนซึ่งมีความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี และศาสนา สื่อสารกันอย่างเข้าใจและลดความหวาดระแวงต่อกันได้ส่งผลให้ประชาชนในชุมชนทรายขาวสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างไว้วางใจกัน ดังที่โตะอิหม่ามประจำมัสยิดคนจุมุดดิน กล่าวว่า “เรื่องภาษาเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะว่ามันชี้ มั่นพูดออกมาจากใจ ต่างคนต่างก็เข้าใจ แต่มีพื้นที่อื่น คนมุสลิมพูดภาษามลายู คนพุทธเขาก็พูดภาษาไทย เวลาเจอกันก็พูดภาษาไทย แต่มั่นรู้สึกว่ามันยังงงๆ อยู่ มันไม่กันเอง แต่เวลาพูดภาษาเดียวกันมันจะกันเองกว่า คือจะซาบซึ้งกว่า นั่นคือที่ ผมบอกสำคัญ” (อับดุลวาฮาบ สาหาล์สุหรี, 22 มิถุนายน 2555)

อันที่จริงแล้วชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาวมีอัตลักษณ์เหมือนกับชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่โดยส่วนใหญ่ แต่ที่แตกต่างไปนั่นคือ ภาษาที่ใช้สื่อสารในชีวิตประจำวัน ชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาวจะสื่อสารด้วยภาษาถิ่นได้ แต่สำหรับชาวมลายูมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่จะสื่อสารด้วยภาษามลายูถิ่นซึ่งเป็น อัตลักษณ์ของชาวมลายูในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

สำหรับชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาวถือว่าพวกเขาไม่ได้สูญเสียอัตลักษณ์ความเป็นมลายูแต่อย่างใดโดยเฉพาะอัตลักษณ์ทางภาษา เนื่องจากบรรพบุรุษของชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาวได้ถ่ายทอด ภาษาถิ่นได้แก่พวกเขา พวกเขาจึงดำเนินวิถีชีวิตตามกรอบของศาสนาอิสลามอย่างเคร่งครัด ในส่วนของการอยู่ร่วมกันกับผู้ที่ต่างศาสนาพบว่า พวกเขาได้ใช้หลักปฏิบัติที่สอดคล้องกับคัมภีร์อัลกุรอาน ซึ่งมีใจความว่า “สำหรับพวกท่านก็คือศาสนาของพวกท่าน และสำหรับฉันก็คือศาสนาของฉัน” (อัลกาฟิรูน : 6) กล่าวได้ว่าในส่วนของการปฏิบัติศาสนกิจนั้น ต่างก็ปฏิบัติไปไม่มายุ่งเกี่ยวกัน และในทางกลับกันการสื่อสารด้วยภาษาถิ่นได้ถือเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคมที่เกิดในชุมชนเล็กๆ แห่งนี้มาอย่างยาวนาน และได้ตกผลึกเป็นวัฒนธรรมที่ทำให้ชุมชนทรายขาวอยู่ดำรงอยู่ได้จนถึงทุกวันนี้ และในช่วงสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การพูดภาษาถิ่นได้ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาวยังสามารถคลี่คลายบรรยากาศความหวาดระแวงของกลุ่มคนทั้งสองศาสนาได้ แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยพื้นที่และโอกาสที่เหมาะสมในการสื่อสารด้วย



2. แนวทางในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม ในพื้นที่ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานีในช่วงเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

2.1 การประนีประนอม

ผู้นำชุมชนมีส่วนอย่างมากในการประคับประคองความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เพราะการประคับประคองความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนทั้งสองศาสนาถือเป็นหน้าที่หลักของผู้นำชุมชนทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้สมาชิกทั้งสองศาสนาเกิดความแตกแยกและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน

วิธีการประนีประนอมของผู้นำในชุมชนทรายขาวมักเป็นไปในรูปแบบการเข้าไปเป็นคนกลาง ซึ่งจะต้องมีภูมิหลังความสัมพันธ์แบบเครือญาติในการเข้าไปประคับประคองความสัมพันธ์ด้วยวิธีการสื่อสารแบบท่าทางหรือ แบบอวัจนภาษา ดังที่อาคัม บาเหมบุงา ผู้นำบ้านหมู่ที่ 4 ซึ่งเป็นชาวมลายูมุสลิมเล่าถึงความรู้สึกในความพยายามประคับประคองความสัมพันธ์ของคนในชุมชนด้วยภาษาแบบท่าทาง เพียงต้องการสื่อให้เห็นว่า คนก็มีความรู้สึกไม่ต่างกับพี่น้องชาวไทยพุทธ เพราะทั้งชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมทั้งหมดคือพี่น้องกัน “ผมทำวันนั้นจนถึงวันนี้ หน้าผมหน้าซีกเท่าฝ่ามือหนามันขึ้นมามาก ความที่เราขี้เอวไว้ ยังไงก็ต้องไปวัด ใครเจ็บใครเป็นใครตาย ใครบวช ยังไง ผมก็ต้องไปวัด ไปนั่งอยู่อย่าให้เขาห่าง ไปถามกำนัน ช่วงนั้นที่ไปอยู่ในวัด เราไม่ได้คิดหรือคุยกันนะ ทั้งกำนันทั้งผม ไม่ได้สนใจสาเหตุญาณและพฤติกรรมของผู้นำ ยังไงเราต้องเข้า ก็ถูกเรา หลานเรา พี่น้องเรา มันบรรพบุรุษเรา ที่สร้างไว้เราต้องไป...วันนั้นผมสบายไปปลุกเจ้าอาวาสให้ตื่น เจ้าอาวาสจำวัด เทียงคีน ผมก็ปลุกได้เลย เพราะตอนนั้นเราอดทนในความรู้สึกจนกระทั่งวันนี้สถานการณ์ปกติ” (อาคัม บาเหมบุงา, 15 กันยายน 2555)

การที่ผู้นำในชุมชนทรายขาวสื่อสารด้วยภาษาท่าทาง (การสื่อสารอวัจนภาษา) ให้สมาชิกในชุมชนรับรู้ถึงความรู้สึกที่แท้จริงออกมานั้นมันส่งผลมากกว่าคำพูดที่ได้สื่อสารออกไป สอดคล้องกับที่นักรัฐศาสตร์ วิจิตรจามรี (2553, น.102) มองว่า การใช้ท่าทางหรือการสื่อสารด้วยอวัจนภาษาเป็นสิ่งที่มิมีอิทธิพลในการรับรู้ของมนุษย์มากกว่าคำพูด เพราะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความรู้สึกอารมณ์ หรือแม้แต่การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

2.2 การชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ

ผู้นำชุมชนท่านอื่น เลือกวิธีการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้กับคนในชุมชนได้รับรู้และทำความเข้าใจกับปัญหาดังกล่าว การชี้แจงหรือการทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวถือเป็นวิธีการที่เหมาะสมและสามารถกระทำได้ทุกที่ ดังที่ประเสริฐ ราสโร เลือกใช้

การชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหาการยุบของผู้ไม่หวังดีที่พยายามให้กลุ่มคนทั้งสองศาสนาเกิดความแตกแยกกัน “ลุงไปร้านน้ำชาบ้าง ไปมัสยิดบ้าง เมื่อก่อนไปบ่อย ไปคุยเรื่องที่มีคนเกิดขึ้น ให้เขาได้เข้าใจว่า สถานการณ์มันเป็นยังไง มีผู้ไม่หวังดีจะมาทำให้พวกเราแตกแยก ” (ประเสริฐ ราษฎร์, 16 มกราคม 2556) ส่วนกำนันตำบลทรายขาวเลือกการชี้แจงความจริงต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในตำบลทรายขาวเพื่อให้คนในชุมชนได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชุมชน กำนันตำบลทรายขาว เล่าว่า “เดิมคนทรายขาวอยู่ลักษณะแบบนี้อยู่แล้ว ตั้งแต่ไม่เกิดเหตุการณ์อยู่แบบนี้ พอเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบความหวาดระแวงระหว่างชุมชนก็มีขึ้น เราก็พูดความจริง การกระทำตรงนี้นะไม่ใช่คนทรายขาวเป็นคนกระทำ มันก็ทำให้คนทรายขาวเข้าใจกัน ...” (สมาน สีปุเตะ, 28 มิถุนายน 2555) สำหรับชาวบ้านด้วยตนเองเลือกใช้วิธีการชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเหมือนกัน ดังที่ชาวบ้านในหมู่ที่ 1 ตำบลทรายขาวซึ่งเป็นหมู่บ้านมลายูมุสลิม เล่าว่า “ช่วงปี 51 52 เหตุการณ์ช่วงนั้นมันแรงมาก วันนั้นผมไปเดินสายไฟที่หมู่บ้านไทยพุทธ เขาพูดว่าช่วงนี้กลัว ไม่กล้าไปบ้านแขก (ชุมชนของชาวมลายูมุสลิม) เพราะกลัวว่าจะโดนทำร้าย ผมก็ถามไปว่าเธออยู่กันมา เคยเห็นคนไทยพุทธโดนทำร้ายไหม เขาก็บอกว่าไม่เคยเห็น..หลังจากนั้นวันต่อมา เขาก็คุยดี ความสัมพันธ์กลับมาเหมือนเดิม ..ผมบอกแล้วไงว่าเธออยู่แบบไหนก็อยู่แบบนั้น ” (อารีฟิน ดลมาอี, 3 กรกฎาคม 2556)

อีกฝั่งของผู้นำศาสนาอิสลามใช้วิธีการชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจแก่ชาวมลายูมุสลิมเกี่ยวกับหลักคำสอนในทางศาสนาที่ถูกต้องในการอยู่ร่วมกันในสังคมและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความไม่สงบผ่านระบบการเรียนการสอนตามมัสยิดและสถานที่ที่เหมาะสมในหมู่บ้าน นายมุฮัมมัด บาเหมบูงา ครูสอนศาสนา ที่ปรีภษากรรมกรหมู่บ้าน และเป็นกรรมการมัสยิดบ้านควนลังกา เล่าว่า “เราจะสอนแทรกคุณธรรม จะสอนทุกสัปดาห์ สัปดาห์หนึ่งก็อย่างน้อยจะต้องมีสองคืนที่บ้าน ผู้หญิงหนึ่งคืน เด็กวัยรุ่นหนึ่งคืน แล้วก็หนึ่งคืนทั้งผู้หญิงร่วมกับผู้ชาย สอนทั้งเรื่องละหมาด เรื่องของกิจกรรม การดำเนินชีวิตสอดแทรกไป เราสอนเรื่องวิถีชีวิตความเป็นอยู่เพราะศาสนาไม่ใช่สอนคนละหมาดอย่างเดียว ศาสนาสอนเรื่องความเป็นอยู่ การห้ามฆ่าคนเขาก็สอน การห้ามกินกระต๊อมเขาก็สอน สอนหลักการอยู่ร่วมกัน สมัยท่านนบีมุฮัมมัดไปอยู่ที่มาดีนะห์ ตอนนั้นก็ไม่มีมุสลิมที่เมืองมาดีนะห์ แต่นาบีก็ปกครองได้ ปกครองทั้งคริสต์ ทั้งมุสลิม ทั้งยิว ที่เข้าอิสลามใหม่ตอนนั้น นาบีไม่ได้ไปทำรบสงคราม แต่ใช้หลักจิตวิทยาในการปกครองทำอะไรให้เขายอมรับเรา เผยแพร่ความดีของเราทุกอย่าง นาบีไม่เป็นภัยต่อคนอื่น อิสลามไม่ได้ไปสร้างภัยให้แก่คนอื่น แต่ว่าคนอื่นมาสร้างภัยให้แก่เรา สร้างภัยตรงนั้นคือสงคราม เราทำไปเพื่อปกป้องตัวเรา หลักที่ไม่ดีเราก็ต้องสอน การฆ่าคน สอนให้คนกลัว เรื่องยาเสพติด เขาก็สอดแทรกหมด สอนทุกเรื่อง สอนบนสายกลาง ไม่ได้หนักข้างใดข้างหนึ่ง ไม่ได้ใส่ความคิดเห็น สอนแบบสายตรงนะ อะไรดี



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

อะไรดีกว่า ใช้วิธีการสอน เอาอราน เอาชะคัมมา ทุกคนจะสยบหมด ” (มุฮัมมัด บาเหมนงา, 6 กันยายน 2555)

การชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจต่อข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ส่วนใหญ่ และที่เกิดขึ้นในชุมชนทรายขาว ทำให้ผู้คนในชุมชนทรายขาวทั้งชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิม เกิดความเข้าใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและเข้าใจถึงแนวคิดของชาวมลายูมุสลิมในชุมชนทรายขาวที่มีต่อ กลุ่มคนต่างศาสนาทั้งในและนอกชุมชน ซึ่งวิธีการชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจเป็นวิธีเรียกคืน ความสัมพันธ์ที่เคยห่างเหินไปของกลุ่มทั้งสองศาสนาให้กลับมาเป็นเหมือนเดิม การชี้แจงต่อ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ต้องอาศัยแนวคิดและความรู้ทางศาสนาอิสลาม เผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจต่อประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่สอดคล้องกับข้อสรุป ของชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2549) ที่พูดถึงหลักการสมานฉันท์หนึ่งในนั้นกล่าวว่าการต้องอาศัยความ เข้าใจจากหลักศาสนาอิสลามเป็นฐานสำคัญในกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ที่นำไปใช้ใน กรณีของชาวมลายูมุสลิมในสังคมไทย

1.3 การให้ความร่วมมือกันของคนในชุมชน

ช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ ผู้คนในชุมชนทรายขาวไม่ว่าจะเป็นผู้นำ ชุมชน ชาวบ้าน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือช่วยกันหาแนวทางการรักษา ความสัมพันธ์ของพี่น้องในชุมชนทรายขาวให้กลับมาเหมือนเดิมดังเช่นในอดีต ตั้งแต่ผู้นำท้องถิ่นที่ มีส่วนช่วยในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกิจกรรมที่ส่งเสริมความรักความสามัคคีของคนใน ชุมชนด้วยการสนับสนุนงบประมาณในการจัดกิจกรรม เช่น กิจกรรมกวน อาซูรอ กิจกรรมอนุรักษ์ ขนบโบราณและประเพณีพื้นบ้านของชุมชนทรายขาว การจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความรักความ สามัคคีกระทำไปพร้อมกับพื้นที่และโอกาสที่เหมาะสม

สำหรับหน่วยงานภาครัฐมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างภาพลักษณ์แก่ชุมชนด้วยการ ประกาศให้ตำบลทรายขาวซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 6 หมู่บ้านเป็นตำบลสันติสุข เมื่อปี พ.ศ. 2549 จาก การสัมภาษณ์กำนันตำบลทรายขาวเล่าว่า “ตำบลทรายขาวเป็นตำบลแห่งแรกในจังหวัดปัตตานีที่ ประกาศเป็นตำบลสันติสุข หน่วยงานทางจังหวัดปัตตานีมีเกณฑ์ในการคัดเลือกว่า ต้องเป็นพื้นที่ที่ ปลอดภัยจากเหตุการณ์ความรุนแรงติดต่อกัน 2 ปี” (สมาน สีปุดะ, 28 มิถุนายน 2555) ซึ่งสอดคล้อง กับความเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว กล่าวว่า “ทางราชการเขาก็มามอบให้ เป็นตำบลสันติสุข อาจจะดูมองในเรื่องของปริมาณการเกิดเหตุในพื้นที่ไม่ค่อยมี และปัญหาใน เรื่องของผลประโยชน์ อิทธิพลต่างๆ มันก็ไม่มี ” (มณูญ หมัดมุซา, 21 กันยายน 2555) ด้าน นายอำเภอ โลกโพธิ์ จังหวัดปัตตานีในสมัยนั้นกล่าวว่า การประกาศให้ตำบลทรายขาวเป็นตำบล สันติสุขเพื่อเป็นการแสดงพลังชุมชนและต้องการสร้างจิตสำนึกของการเป็นตำบลสันติสุข อีกทั้ง

ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาหมู่บ้านให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง (ฐานข้อมูลข่าวจังหวัดชายแดนใต้, 2549)

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่า เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ส่งผลกระทบต่อชุมชนทรายขาวซึ่งเป็นชุมชนเล็กๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมอาศัยอยู่ร่วมกันมาเป็นเวลานาน ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนต่างศาสนาได้ห่างเหินกันในช่วงเวลาหนึ่งๆ แต่ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยใช้แนวทางสมานฉันท์ ซึ่งได้แก่ การประนีประนอม การชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจ การร่วมมือกันของผู้คนในชุมชนทรายขาวและหน่วยงานภาครัฐในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาการอยู่ร่วมกันของชุมชนในสังคมพหุวัฒนธรรม โดยศึกษาในชุมชนทรายขาว มีข้อค้นพบ ซึ่งสามารถนำมาอภิปรายได้ดังต่อไปนี้

1. ท่ากลางสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ชุมชนทรายขาวซึ่งประกอบด้วยชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมอาศัยอยู่ร่วมกันสามารถฟันฝ่าอุปสรรค ในเรื่องความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันจนสำเร็จมาได้ นั่น เพราะกลุ่มคนทั้งสองศาสนามีแรงยึดเหนี่ยวซึ่งกันและกันที่เกิดจากความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ในระดับต่างๆ ถูกสร้างและเชื่อมร้อยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผ่านการประกอบอาชีพร่วมกันโดยมีฐานทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ระบบการปกครองที่มีความยุติธรรม การมีบรรพบุรุษเดียวกันและความสัมพันธ์แบบเครือญาติ การสื่อสารภาษาเดียวกัน ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ล้วนสะท้อนถึงคุณค่าขององค์ประกอบในการเกิดแรงยึดเหนี่ยวดังกล่าวให้ชนรุ่นหลังได้รับรู้และสานต่อเจตนารมณ์ของชนรุ่นหลังได้ สอดคล้องกับที่ ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543, น.10-11 อ้างถึงในธีราพร ทวีธรรมเจริญ, 2553, น.106) ให้แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ของชุมชนว่า ชุมชนเป็นเรื่องของความสัมพันธ์และความเกาะเกี่ยวกันของกลุ่มคนในระดับต่างๆ ทั้งที่เป็นมิติทางวัฒนธรรม อำนาจและผลประโยชน์

2. การที่กลุ่มคนทั้งสองศาสนามีแรงยึดเหนี่ยวร่วมกันนั้นเป็นการแสดงพลังความร่วมมือในการหาแนวทางรักษาความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยพุทธและชาวมลายูมุสลิมในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ ด้วยแนวทางสมานฉันท์ซึ่งเป็นแนวทางที่ชุมชนทรายขาวยึดและปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีต จึงสะท้อนได้ว่า แม้ชุมชนทรายขาวจะประสบปัญหาความขัดแย้งในชุมชนอยู่บ้างก็ตาม แต่ผู้คนยังแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยแนวทางที่ไม่ใช้ความรุนแรง หรือ



แนวทางการประนีประนอมอันสะท้อนให้เห็นองค์ประกอบพื้นฐานของการเกิดสันติ คือ สภาพของ พื้นฐานจิตใจของผู้คนในชุมชนทรายขาว มองว่าเป็นผู้รักสันติ รักความสงบและหวังอยากจะให้ ชุมชนทรายขาวมีความสุขอย่างแท้จริงท่ามกลางพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม สอดคล้องกับที่ โอ คอนเนล (1987 อ้างถึงใน ไชยันต์ รัชชกุล, 2532, น. 31) มองว่า สันติ เป็น ความสัมพันธ์ระดับบุคคลและระดับสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานของความมั่นคง ความประสาน ร่วมมือ ความเห็นอกเห็นใจพึ่งพาอาศัยกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความเคารพในสิทธิ การสื่อสาร ทำความเข้าใจกันอย่างเพียงพอในลักษณะของความสุภาพอ่อนโยน รวมทั้งมีมาตรการที่จะแก้ไข ความขัดแย้งโดยไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรง และมีความไว้วางใจกัน

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. ควรมีการส่งเสริมให้เยาวชนในชุมชนทรายขาวมีส่วนร่วมในกิจกรรมงานประเพณี วัฒนธรรมหรืองานกิจกรรมต่างๆ ที่จัดเป็นประจำทุกปี เพื่อให้เยาวชนได้ใกล้ชิดกับผู้เฒ่าผู้แก่ ทั้งนี้ ยังเป็นการปลูกจิตสำนึกและตระหนักถึงคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรมให้มีการสืบทอดต่อไป
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำผลการศึกษาไปปรับใช้กับชุมชนอื่นๆ ในพื้นที่จังหวัด ชายแดนภาคใต้ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับชุมชนที่ศึกษา ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันให้ชุมชนอื่นเกิด ความสงบสุข

บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. (2549). “ทำความเข้าใจแนวคิด “สมานฉันท์”” ใน *อาวุธมีชีวิต : แนวคิดเชิง วิพากษ์ว่าด้วยความรุนแรง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : ฟาเดียกัน
- ไชยันต์ รัชชกุล. (2532). “ความขัดแย้งในบริบทของสันติศึกษา” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสันติ ศึกษา*. กรุงเทพฯ: สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ณัฐรัชดา วิจิตรจามรี.(2553). *การสื่อสารในองค์กร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ธีราพร ทวีธรรมเจริญ. (2553). *การเรียนรู้วิถีชุมชนจากแนวคิดในทฤษฎีโครงสร้างทางสังคมและ ทฤษฎีชุมชน*. มหาวิทยาลัยหอการค้า, 30 (1), 106.
- อิสมาอีล เบญจสมิทธิ. (2551). *บทบาทด้านการศึกษาและการเมืองของชัยคุวันอะหมัด อัล- พะฎอนีย (พ.ศ. 2399-2451)*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาอิสลามศึกษา. ปัตตานี : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.



เอกสารออนไลน์

สุรเชษฐ เวชชพิทักษ์. (ม.ป.ป.). *มิติทางวัฒนธรรมในงานพัฒนาชนบท*. สืบค้น 12 กุมภาพันธ์

2556, จาก http://www.rulife.net/SV/SurachetVetchapitak_RuralCultureAndDevelopment.htm

องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว. (ม.ป.ป.). *คลังข้อมูลตำบล*. สืบค้น 27 ธันวาคม 2555,

จาก http://www.saikhao.go.th/news.php?cat_id=29

บุคลากรกรม

กอบศักดิ์ ใฝ่สีคำ. ผู้ให้สัมภาษณ์. 5 กันยายน 2555. บ้านกอบศักดิ์ หมู่ที่ 5 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

ชุติมา ศิธรอินทร์. ผู้ให้สัมภาษณ์. 4 พฤษภาคม 2556. ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง หมู่ที่ 5 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

ประเสริฐ ราษฎร์. ผู้ให้สัมภาษณ์. 22 มีนาคม 2556. บ้านประเสริฐ หมู่ที่ 2 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

เพ็ญศักดิ์ พรหมสุข. ผู้ให้สัมภาษณ์. 20 มิถุนายน 2555. ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง หมู่ที่ 5 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

ภราดร เพชรศรี. ผู้ให้สัมภาษณ์. 2555 11 สิงหาคม. บ้านภราดร หมู่ที่ 3 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

สนธิ ชุนฤทธิ์. ผู้ให้สัมภาษณ์. 27 สิงหาคม 2555. ศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง หมู่ที่ 5 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

สมาน สีปุเตะ. ผู้ให้สัมภาษณ์. 28 มิถุนายน 2555. บ้านสมาน หมู่ที่ 1 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

อาดัม บาเหมบูงา. ผู้ให้สัมภาษณ์. 15 กันยายน 2555. มัสยิดบ้านควนลังงา หมู่ที่ 4 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

อารีฟิน คลมาอี. ผู้ให้สัมภาษณ์. 3 กรกฎาคม 2556. ร้านน้ำชา หมู่ที่ 1 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี

อรุณ คำรงค์. ผู้ให้สัมภาษณ์. 15 กันยายน 2555. บ้านอรุณ หมู่ที่ 5 ตำบลทรายขาว อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

การจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเพื่อรองรับการเข้าสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อรณัฐ โกศล*
โชคชัย สุทธาเวศ**

บทคัดย่อ

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเต็มตัวในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นอนาคตอันใกล้นี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการจัดการด้านการท่องเที่ยว เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สร้างชื่อเสียง และรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก เมื่อเริ่มการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีแนวโน้มว่าจำนวนนักท่องเที่ยวจะเพิ่มปริมาณมากขึ้น ดังนั้นจึงควรให้ความสนใจและเตรียมความพร้อมด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะด้านนโยบายและการจัดการควรหันมาให้ความสนใจการจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์และการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว เพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด และยังคงรักษาเอกลักษณ์ของธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้ หรือเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ซึ่งการจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานราชการ องค์กร ภาคเอกชน เครือข่ายต่างๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นควบคู่กัน นอกจากนี้ยังควรพิจารณาและทบทวนถึงผลงานด้านวิชาการและการวิจัยที่ผ่านมาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งจะนำไปสู่การจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ : การจัดการ/ การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน / ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** อาจารย์, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, อาจารย์ที่ปรึกษา



Sustainable Tourism Management for Supporting ASEAN Economics Community

Oranoot Kosol*

Chokchai Suttawet**

Abstract

In order to enter ASEAN Economic Community completely in the approaching year 2015, it is necessary for Thailand to prepare readiness in every aspect, especially for tourism management. Due to the tourism industry in the past could make fame and created income to the country enormously. When we have entered the ASEAN Economic Community, It is predicted that there will be the increasing number of tourists. Therefore, we should pay attention and prepare ourselves for tourism. Particularly for policy and management, we should pay attention for sustainable tourism by establishing guidelines for application and development of tourism resources to use resources wisely and to maintain the identity of nature and cultures or to achieve minimal impacts. The sustainable tourism management must be considered for the participation of all sectors for both government sectors, private organizations, networks and especially, local residents and the local economic development simultaneously. Moreover, we should consider and repeat for recent academic works and researches in the related topic which are beneficial to the development of tourism and lead to sustainable tourism management.

Keywords: Management/ Sustainable Tourism / ASEAN Economic Community

บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวสูงในปัจจุบัน ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญนำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างงาน การกระจายรายได้ และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

* DPA. Student, (Public Policy and Public Management), Faculty of Social Sciences and Humanities Mahidol, Mahidol University

** Lecturer, Faculty of Social Sciences and Humanities Mahidol, University, Adviser



นอกจากนี้การท่องเที่ยวยังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการค้าและการลงทุน รวมไปถึงการพัฒนา
ระบบโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมเป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีนักท่องเที่ยวให้ความสนใจเป็นจำนวนมากในการท่องเที่ยวแต่ละปีเนื่องจากมีความพร้อมและอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงสร้างรายได้ให้แก่ประเทศจำนวนไม่น้อยในแต่ละปี เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเต็มตัวในปี พ.ศ. 2558 การเตรียมความพร้อมของไทยด้านการท่องเที่ยวเพื่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการเปิดเสรี ซึ่งจำนวนประชากรนักท่องเที่ยวอาจมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังนั้นไทยจึงควรหันมาให้ความสนใจการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์และการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ของสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างชาญฉลาด และรักษาเอกลักษณ์ของธรรมชาติและวัฒนธรรมไว้ให้นานที่สุด โดยคำนึงถึงการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอเกี่ยวกับ แนวทางการจัดการด้านการท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย ซึ่งแสดงเนื้อหาตามลำดับดังนี้ 1) นโยบายรัฐบาลกับการพัฒนาการท่องเที่ยว 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการท่องเที่ยว 3) การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และ 4) บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการวิจัย ผู้เขียนคาดหวังว่าบทความนี้จะประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไปในประเด็นการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

นโยบายรัฐบาลกับการพัฒนาการท่องเที่ยว

รัฐบาลของไทยเห็นความสำคัญของการจัดการและการพัฒนาการท่องเที่ยว ดังจะเห็นได้จากยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559 ว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในประเทศเป็นสำคัญส่งเสริมการลงทุนที่ยั่งยืน และสร้างผลผลิตของการเจริญเติบโตในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการลงทุนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน การปรับโครงสร้างภาคบริการ ให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มกับสาขาบริการที่มีศักยภาพ และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมบนฐานความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม (คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, น.66) ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญด้านการท่องเที่ยวดังต่อไปนี้

1) เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบริการที่มีศักยภาพสู่ธุรกิจเชิงสร้างสรรค์ โดยสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมให้กับธุรกิจ ส่งเสริมการใช้องค์ความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการพัฒนาสินค้าและบริการ และส่งเสริมการลงทุนในธุรกิจบริการที่มีศักยภาพ

2) ขยายฐานการผลิตและการตลาดของภาคธุรกิจบริการที่มีศักยภาพออกสู่ตลาดต่างประเทศ โดยพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการตลอดห่วงโซ่การผลิต ส่งเสริมการบุกเบิกตลาดใหม่ๆ ที่มีศักยภาพในตลาดต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการขยายตลาดของธุรกิจบริการที่มีศักยภาพของไทย พัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีทักษะการบริหารและความเชี่ยวชาญในสายอาชีพ และพัฒนามาตรฐานธุรกิจและวิชาชีพให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

3) พัฒนาปัจจัยแวดล้อมในภาคบริการทั้งในประเทศและดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศในภาคบริการ โดยปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาระบบฐานข้อมูลภาคบริการโดยรวมของประเทศ ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และสิทธิประโยชน์ให้เอื้อต่อการลงทุน ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการประกอบธุรกิจ ส่งเสริมธุรกิจบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

4) พัฒนาและพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด พัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจของธุรกิจท่องเที่ยวในกลุ่มพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง ส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงศึกษาเรียนรู้ประวัติศาสตร์วัฒนธรรม และสัมผัสวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งส่งเสริมการค้าสินค้าทางวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ที่สามารถเข้าถึงกลุ่มลูกค้าและขยายไปยังตลาดใหม่ๆ ที่มีศักยภาพ

5) จัดการการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงความสามารถของทรัพยากรในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว พัฒนาระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพและเพียงพอ และบูรณาการการท่องเที่ยวให้เชื่อมโยงกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งสาขาการผลิตและบริการอื่นๆ

6) เสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น วิสาหกิจชุมชน ผู้ประกอบการรายย่อย และบุคลากรภาครัฐ เพื่อร่วมกันพัฒนาและเชื่อมโยงกับสาขาการผลิตและบริการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ตามแนวทางการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ พัฒนาทักษะและองค์ความรู้ของบุคลากรภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับผลกระทบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามกฎระเบียบใหม่ๆ



นอกจากยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว การแปลงแผนด้านการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจึงมีการประกาศแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 เมื่อ 9 พฤษภาคม 2554 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานที่ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ โดยกำหนดนโยบายของแผนไว้ว่าเป็นการพัฒนาให้ประเทศไทยคงความเป็นผู้นำทางการท่องเที่ยวของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกอย่างต่อเนื่อง โดยได้ให้การท่องเที่ยวของไทยมีการพัฒนาควบคู่ไปกับสาขาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเพื่อเป็นการเร่งรัดให้เกิดการกระจายรายได้และสนับสนุนในห้วงการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและเข้มแข็งในการบริหารจัดการในธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง และเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรของไทยให้คงความสมบูรณ์ ตลอดจนคงความเป็นเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่ชัดเจนโดยได้ประกาศวิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนี้ “ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในระดับโลก สามารถสร้างรายได้และกระจายรายได้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน” จากวิสัยทัศน์จะพบว่า เป้าหมายของการจัดการด้านการท่องเที่ยวของไทย คือ การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว โดยเน้นด้านการสร้างและกระจายรายได้ รวมไปถึงการคำนึงถึงความสมดุลของทรัพยากรและความยั่งยืน

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนด้านการท่องเที่ยว เห็นได้จากยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559 ว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นจากปัจจัยภายในประเทศเป็นสำคัญส่งเสริมการลงทุนที่ยั่งยืนและสร้างความสมดุลของการเจริญเติบโตในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าการกล่าวถึง ประเด็นการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด การส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ เช่นการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงศึกษาเรียนรู้ประวัติศาสตร์ และสัมผัสวิถีชีวิตชุมชน รวมไปถึงการบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงความสมดุลและความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว และการจัดการด้านการท่องเที่ยวในระดับกระทรวง ตามประกาศแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ได้กำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นหน่วยงานหลักด้านการท่องเที่ยว โดยกำหนดแนวทางในการจัดการด้านการท่องเที่ยว คือ ประเทศไทยคงความเป็นผู้นำทางการท่องเที่ยวของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

อย่างต่อเนื่องโดยการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและเข้มแข็งในการบริหารจัดการในธุรกิจท่องเที่ยวในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง และเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรของไทยให้คงความสมบูรณ์ ตลอดจนคงความเป็นเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่ชัดเจน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการท่องเที่ยว

ปัจจุบันสถานการณ์โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในเวทีของการแข่งขันแต่ละประเทศต่างให้ความสำคัญกับการรวมตัวกันในภูมิภาคเพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรอง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียน 10 ประเทศได้แก่ ไทย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา เพื่อเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขัน รวมไปถึงเพิ่มอำนาจในการต่อรองระหว่างประเทศ ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) เป็นหนึ่งในสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) โดยความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียนเริ่มมีเป้าหมายชัดเจนที่จะนำไปสู่การรวมตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคอาเซียนด้านการท่องเที่ยว อาเซียนได้จัดทำความตกลงด้านการท่องเที่ยวอาเซียน (ASEAN Tourism Agreement) ซึ่งเป็นความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวในกรอบอาเซียน เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเน้นความร่วมมือ ด้านการอำนวยความสะดวกการเดินทางในอาเซียนและระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวกด้านขนส่งการขยายตลาดการท่องเที่ยว ความปลอดภัยและความมั่นคงของการท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งอาเซียนได้จัดการประชุมด้านการท่องเที่ยว (ASEAN Tourism Forum หรือ ATF) เป็นประจำทุกปี โดยหมุนเวียนจัดในประเทศสมาชิก โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการท่องเที่ยวของอาเซียน ทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ยังมีแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวของอาเซียน ได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของอาเซียนระหว่าง ปี 2554-2558 การเชื่อมโยงเส้นทางท่องเที่ยวของอาเซียน ทั้งนี้ ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากตลาดท่องเที่ยวอาเซียนและการสร้างจุดขายร่วมกับกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งจะดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก

ในปี 2558 ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนจึงจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอุตสาหกรรม



ท่องเที่ยวและบริการซึ่งแนวโน้มการแข่งขันของการท่องเที่ยวและบริการในอนาคตทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากความสะดวกทางด้านกฎระเบียบในการเดินทางระหว่างประเทศของสมาชิกกลุ่มประเทศอาเซียน เช่น นักท่องเที่ยวที่ถือหนังสือเดินทางของประเทศสมาชิกอาเซียน สามารถเดินทางไปยังประเทศต่างๆ ภายในอาเซียนได้โดยไม่ต้องขอวีซ่า ซึ่งจะส่งผลต่อการท่องเที่ยวภายในอาเซียนด้วยกัน ประเทศไทยมีเป้าหมายที่จะเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยว (Tourism Hub) ของภูมิภาคอาเซียนด้วยความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ ที่ตั้งอยู่ศูนย์กลางของภูมิภาคอาเซียน ทำให้สะดวกในการเดินทางเชื่อมต่อระหว่างประเทศ ทั้งทางบกและทางอากาศ

ด้านการเตรียมความพร้อมของไทยด้านการท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยว โดยมีมติให้การท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติและให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ด้านการท่องเที่ยว โดยกำหนดแนวทางไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวทั้งที่พักแรม ร้านอาหาร การคมนาคม ระบบสาธารณูปโภค ระบบการเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรค มีการลงทุนภาคบริการของภาคเอกชนไทยอยู่ในระดับสูง มีความหลากหลายในสินค้าและบริการท่องเที่ยว ซึ่งผลการประเมินของนักท่องเที่ยวต่างชาติเปรียบเทียบกับอาเซียนพบว่าประเทศไทยเป็นรองเพียงสิงคโปร์เท่านั้น นอกจากนี้ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยเหมาะสมสำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยวกล่าวคือ ประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของคาบสมุทรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สถานที่ตั้งประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางของภูมิภาคแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นประตูสู่ประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง คือ พม่า จีน ลาว กัมพูชา และเวียดนาม จุดแข็งอีกจุดหนึ่งที่สำคัญของไทยก็คือ จุดดึงดูดใจที่เป็นเอกลักษณ์และนวัตกรรมด้านการบริการใหม่ๆ เช่น มวยไทย สปา การให้บริการด้านสุขภาพ ความงาม อีกทั้งยังมีภูมิปัญญาดั้งเดิมซึ่งสามารถนำมาพัฒนาเป็นสินค้าท่องเที่ยวที่มีความโดดเด่นและน่าสนใจได้ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมนักท่องเที่ยว กระแสความนิยมท่องเที่ยวทางเลือกการขยายตัวของตลาดการท่องเที่ยวเฉพาะทาง ทำให้การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) การท่องเที่ยวเชิงศาสนา (Spiritual Tourism) การท่องเที่ยวเพื่อการประชุมและนิทรรศการ (MICE) และการท่องเที่ยวเชิงกีฬา (Sports Tourism) มีแนวโน้มขยายตัวและประเทศไทยก็มีความพร้อม จึงเป็นโอกาสให้ประเทศไทยสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อรองรับแนวทางการท่องเที่ยวเฉพาะทางในอนาคต

การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ทรัพยากรการท่องเที่ยวจัดเป็นสิ่งดึงดูดใจทางการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญในอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดความคุ้มค่า และรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม นับว่าเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยแนวคิดของ การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติที่ นครริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี พ.ศ. 2535 ที่เรียกว่า Rio Summit หรือ Earth Summit มี อนุสัญญา 1 ใน 5 ฉบับ คือ Agenda 21 หรือแผนแม่บทของโลกที่กล่าวถึงการพัฒนาทุกประเภท ซึ่งเป็นต้นแบบการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับประเทศไทยเริ่มกล่าวถึงการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่าง ยั่งยืนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งได้ให้ความสำคัญ กับการใช้อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในมิติที่มีใช้เพียงเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจด้านเดียวแต่ยังมุ่งเน้นเพื่อการ พัฒนาสังคม ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเพิ่มมากขึ้น และ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบันก็ได้มีการกำหนดเป้าหมาย สูงสุดในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความ พึงพอใจสูงสุดให้กับนักท่องเที่ยวและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของ ประเทศไทยในระยะยาวได้

การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จำเป็นจะต้องรักษาความสมดุลของทรัพยากรการ ท่องเที่ยวซึ่งมีความสำคัญและมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนในพื้นที่และสังคม ดังนั้นการ จัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจึงควรการกำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์และการ พัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อตอบสนอง ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสุนทรียภาพแก่สมาชิกของสังคมทั้งในปัจจุบัน และอนาคต โดยใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป อย่างไรก็ตาม แนวคิดของการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน สามารถพิจารณาจากองค์ประกอบหลาย ประการ เช่นการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวในขอบเขตความสามารถของชุมชน วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนต่อกิจกรรมการท่องเที่ยว และทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ การตระหนักในกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อชุมชน ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน นอกจากนี้ยังมีประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ใน กิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อชุมชน และวิถีชีวิตที่มีต่อการท่องเที่ยว การประสานความ ต้องการทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น การคงอยู่ของสังคมและการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

จึงอาจสรุปได้ว่า การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน เป็นการจัดการด้านการท่องเที่ยวที่ตอบสนองต่อ ผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรหรือท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งคำนึงถึงการป้องกันและสงวนรักษาทรัพยากรต่างๆ



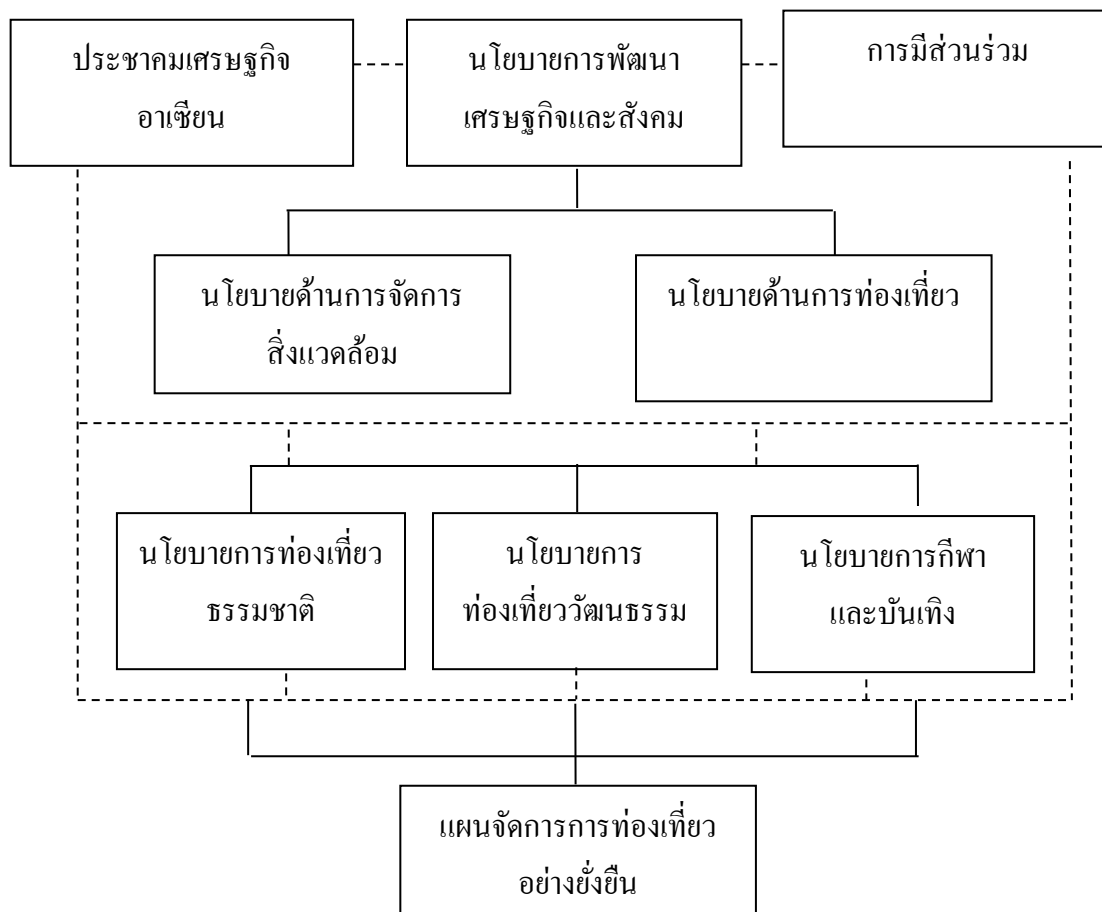
ไว้เพื่ออนุชนรุ่นต่อไป โดยการจัดการทรัพยากรเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ด้านการ
ท่องเที่ยว แต่ในขณะเดียวกันก็รักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและระบบนิเวศทางธรรมชาติให้คง
อยู่ ซึ่งเป็นรูปแบบการพัฒนาที่มีความรับผิดชอบและเคารพต่อพื้นที่ทรัพยากรท่องเที่ยว โดยเน้น
การใช้ประโยชน์ตามแนวทางการอนุรักษ์เพื่อไปสู่ความยั่งยืนที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันหลายฝ่าย
ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในลักษณะของการมีส่วนร่วม

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การเตรียมความพร้อมของไทยด้านการท่องเที่ยวเพื่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
ควรหันมาให้ความสนใจการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดแนวทางการใช้
ประโยชน์และการพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยว รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว
เพื่อตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ของสังคมในปัจจุบันและอนาคต โดย
ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างชาญฉลาด เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด และใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป
อย่างไรก็ตามแนวคิดของการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน สามารถพิจารณาจาก
องค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) การดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวในขอบเขตความสามารถของ
ธรรมชาติชุมชนชนบทธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนต่อ
กิจกรรมการท่องเที่ยว 2) การตระหนักในกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อชุมชน
ชนบทธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน 3) การมีส่วนร่วมของ
ประชาชน ในกิจกรรมการท่องเที่ยวที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศชุมชน ชนบทธรรมเนียม ประเพณี
วัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่มีต่อการท่องเที่ยว การประสานความต้องการทางเศรษฐกิจ การคงอยู่ของ
สังคมและการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐยังมีส่วนสำคัญในการ
จัดการด้านการท่องเที่ยว ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และวางรากฐานสำคัญในการจัดการด้าน
การท่องเที่ยว ดังนั้นจึงควรพิจารณาการจัดวางนโยบายให้เกิดความเชื่อมโยงบูรณาการในทุกระดับ
และควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในการในการจัดทำนโยบาย

แนวทางการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการเตรียมความพร้อมของไทยด้านการท่องเที่ยวเพื่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีดังนี้

1. นโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

หากต้องการกำหนดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มด้านการท่องเที่ยว สามารถแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานการท่องเที่ยว วางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะยาวด้วยความยั่งยืน และนำมาซึ่งรายได้ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศประเด็นที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจำเป็นต้องให้ความสำคัญมี 5 ประการ คือ

1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก โดยการพัฒนาและปรับปรุงระบบโลจิสติกส์ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว การสร้างโครงข่ายเส้นทางคมนาคม



และระบบเชื่อมโยงการเดินทางท่องเที่ยวเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค เพื่อเตรียมความพร้อมประเทศให้มีศักยภาพในการรองรับนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ

2) การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน โดยการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืนการพัฒนาการท่องเที่ยวในลักษณะของกลุ่มการท่องเที่ยวเพื่อเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวหลักและแหล่งท่องเที่ยวรอง และยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของแหล่งท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานในระดับสากล ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท่องเที่ยวเพื่อให้แหล่งท่องเที่ยวได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ มีคุณภาพ มาตรฐาน และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มด้านการท่องเที่ยวได้

3) การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยมุ่งเน้นเผยแพร่ภาพลักษณ์ด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้ให้นักท่องเที่ยวรับรู้และเข้าใจในภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยว เพื่อสร้างและพัฒนากลไกในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว เพื่อให้การดำเนินงานด้านการท่องเที่ยวมีเอกภาพ มีการบูรณาการร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารจัดการ

2. ข้อเสนอแนะการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลด้านการท่องเที่ยวดังกล่าวมาแล้ว พบว่าการจัดการการท่องเที่ยวยังต้องการองค์ความรู้ใหม่เพื่อประกอบการดำเนินหรือการจัดทำนโยบายด้านการท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้เกิดการจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ควรนำผลงานด้านวิชาการ และการศึกษาวิจัยด้านการท่องเที่ยวในอดีตมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำนโยบายด้านการท่องเที่ยว ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งพัฒนาจากยุทธศาสตร์ ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ดังนี้

1.การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว ควรศึกษาเส้นทางท่องเที่ยวในประเทศ และระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนาระบบโลจิสติกส์การท่องเที่ยวระหว่างเมืองท่องเที่ยวหลักและเมืองท่องเที่ยวรอง โดยการบูรณาการการขนส่งทุกรูปแบบให้มีการเชื่อมโยง เชื่อมต่อระหว่างศูนย์กลางขนส่งประเภทต่างๆ ทางบก ทางอากาศ ทางน้ำ ให้มีความรวดเร็ว ปลอดภัย สะดวก สะอาด และมีมาตรฐานสากล

2. การพัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน ควรศึกษาศักยภาพแหล่งท่องเที่ยวเพื่อสร้างทางเลือกใหม่แก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวไทย เพื่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหรือ



สินค้าการท่องเที่ยวที่สามารถสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่ม ตามกลุ่มท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ ตามกลุ่มจังหวัด หรือลุ่มน้ำ

3. การพัฒนาสินค้า บริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว ควรศึกษามาตรฐานบริการท่องเที่ยวเพื่อใช้เป็นกรอบในการยกระดับคุณภาพของสถานประกอบการด้านการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับระดับสากล และศึกษาศักยภาพของบุคลากรด้านการท่องเที่ยว เพื่อพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในสาขาท่องเที่ยว โดยเฉพาะการพัฒนาภาคทุติยภูมิ ทักษะด้านภาษาต่างประเทศ ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และรวมถึงศักยภาพของบุคลากรด้านการท่องเที่ยวในด้านอื่น ๆ ให้ได้มาตรฐาน เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการเปิดเสรีภาคบริการด้านการท่องเที่ยว

4. การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว ควรศึกษารวบรวมผลการศึกษาวิจัยด้านการท่องเที่ยวที่ผ่านมา เพื่อจัดทำข้อมูล และรวบรวมข่าวสารด้านการท่องเที่ยวและจัดเก็บข้อมูลในระบบสารสนเทศ รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวที่เข้ามาสืบค้นข้อมูล ด้านการท่องเที่ยว

5. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กร ควรศึกษาปัญหาอุปสรรค การนำนโยบายด้านการท่องเที่ยวไปปฏิบัติ ของแต่ละหน่วยงานรวมถึงการเชื่อมโยงแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวเชื่อมโยงบทบาทและภารกิจ ของหน่วยงานหลักด้านการท่องเที่ยว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในฐานะหน่วยงานสนับสนุนเพื่อให้การกำหนดนโยบายและสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังควรศึกษาด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว ในระดับท้องถิ่นเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีการบริหารเป็นรูปธรรม โดยมีภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาสังคมในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรม แหล่งท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

บรรณานุกรม

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2554). แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ 2555-2559

(ระบบออนไลน์. แหล่งที่มา: www.tceb.or.th)

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2543). คู่มือแนวทางการบริหารและการจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล. กรุงเทพมหานคร: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.



- คณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา. (2540). การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนและให้เกิดศักยภาพในการแข่งขันในยุคของการค้าเสรี. กองกรรมาธิการ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา.
- คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,สำนักงาน. (2554). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบเอ็ด 2555-2559. กรุงเทพมหานคร : สหมิตรพลันดีแอนด์พลับลิชชิง.
- ฉลองศรี พิมลสมพงศ์. (2542). การวางแผนและพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์.
- นิคม จารุมณี. (2544): การท่องเที่ยวและการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ โอ.เอส. พรินติ้งเฮาส์.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2542). การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน. เชียงใหม่ : คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- แผนยุทธศาสตร์การตลาดด้านการท่องเที่ยวอาเซียน พ.ศ. 2555-2558. (ระบบออนไลน์. แหล่งที่มา: <http://www.bybrain.com>)
- Aronson, Lars. (2000). The Development of Sustainable Tourism. London: Bath Press. Atlanta, Georgia State University Press.
- Micheal J. Hatton. (1999). Community-Based Tourism in the Asia-Pacific. Humber College. Ontario, Canada.



ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่าและคะฉิ่น: ผลลัพธ์ของนโยบายการ สร้างความเป็นพม่าและการแผ่ขยายอิทธิพลของจีน

ดิณณภพ สันตมบูรณ์ทอง*

พวงทอง ภาวิครพันธุ์**

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและคะฉิ่นที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและรุนแรง นับตั้งแต่การปราบปราม “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ที่ดำเนินมาตั้งแต่กลางปี 2011 และรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อกองทัพโหมโจมตีเมือง Laiza ฐานบัญชาการใหญ่ “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ในช่วงปลายปี 2012 ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยมากมาย และแม้ว่ารัฐบาลได้แสดงความตั้งใจที่จะเจรจายุติกับผู้นำของกองทัพและองค์กรคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization: KIO) นับตั้งแต่ช่วงต้นปี 2013 เป็นต้นมา หากแต่กระบวนการเจรจาสันติภาพยังคงไม่อาจคืบหน้าเพราะยังไม่มีทีท่าว่าความขัดแย้งระหว่างกองทัพรัฐบาลกับกองกำลังคะฉิ่นจะสิ้นสุดลงในวัน

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่คำถามหลักในการศึกษาว่า เหตุใดความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นจึงปะทุขึ้นอย่างรุนแรงอีกครั้ง และปัจจัยใดบ้างที่ผลักดันความขัดแย้งให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและรุนแรง ผ่านแนวทางการศึกษาทั้ง 3 แนวทางอันได้แก่ (1) การเมืองในเชิงวัฒนธรรม และ (2) การเมืองในสถาบันและโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายใน” ที่สำคัญอันนำมาสู่ประเด็นปัญหา ประกอบกับแนวทางการศึกษา (3) การเมืองเรื่องโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายนอก” ที่มีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากความพยายามของจีนในการแข่งขันกับมหาอำนาจอื่น ๆ เพื่อสร้างความเป็นเจ้ามหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ทั้งนี้ แนวทางการศึกษาทั้ง 3 แนวทางจะนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่า แนวคิดเรื่องการสร้างวัฒนธรรมหลักแห่งชาติที่มาในรูปของนโยบายการสร้างความเป็นพม่า (Burmanization Policy) ได้ก่อรูปในเชิงรูปธรรมเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจและไม่เป็นธรรมต่อชาติพันธุ์ต่าง ๆ นโยบายดังกล่าวทำงานได้อย่างสอดคล้องกับความพยายามแผ่ขยายอิทธิพลในภูมิภาคของจีน

* รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ดร., รองศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ที่ปรึกษา



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

ผ่านโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและการลงทุนในพม่าส่งผลให้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์
ของรัฐบาลทหารพม่ากับกะฉิ่นยังคงดำรงอยู่

คำสำคัญ: ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์/ กะฉิ่น/ จีน/ นโยบายการสร้างความเป็นพม่า/ รัฐบาลทหารพม่า

Ethnic Conflict between Myanmar Military Government and Kachin: Consequence of Burmanization Policy and Chinese Expansion

Tinnaphop Sinsomboonthong^{*}

Puangthong Pawakapan^{**}

Abstract

The purpose of this article is to study the uninterrupted ethnic conflict between Myanmar military government and the Kachin Independence Army (KIA) in Kachin State. Since mid-2011, the KIA has been severely assaulted and increasingly violated by the end of 2012, when Laiza, the main base of KIA, was bombarded by the military junta. There were thus many refugees evacuating from the battlefield. Even though the Myanmar President, Thein Sein, has tried so many times to negotiate with the Kachin Independence Organization (KIO) since March 2013, the long-lasting ethnic conflict remains explicitly unsolvable due to the fact that the army has not declared a truce yet, so does the KIA.

The main research questions in this article are as follows: How come the ethnic conflict in Kachin State was re-ignited and what are the main factors that influence the maintenance of this conflict? There are three approaches used as tools to answer the research question: (1) cultural politics and (2) institutional and structural politics are both the main points of “internal factor”, while (3) politics of natural resources development project and foreign investment, which is influenced by the Chinese expansion on behalf of hegemonic rivalry in Southeast Asia, is the main point of “external factor” of this issue.

^{*} B. A. (Political Science) (Major in International Relations), Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

^{**} Ph.D., Associate Professor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Advisor



These three approaches lead to the understanding that the concept of the dominant culture of nation-state, concretely in “Burmanization Policy”, has been embodied and evolved into the unfair political institution and centralized political structure of Myanmar. The implementation of this policy conforms to the China’s expansionist policy in this region, by investing in natural resources and energy development projects, especially the oil and gas pipelines in Kyaukpyu. Due to the “Burmanization Policy” and the role of Chinese hegemonic expansion, the ethnic conflict in Kachin State was re-ignited and unstoppably remained.

Keywords: Ethnic Conflict/ Kachin/ China/ Burmanization Policy/ Myanmar Military

Government

นับตั้งแต่การสร้างชาติและการปรากฏขึ้นของ “ผลประโยชน์ของชาติ” ในรัฐธรรมนูญพม่า ปี 1947 ที่เน้นย้ำ “เอกภาพในความหลากหลาย” อีกทั้งยังมีการแบ่งรัฐออกเป็น 7 รัฐในปี 1974 (Collins, 2003: p. 28) สะท้อนให้เห็นถึงการครอบงำอำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman)¹ ในการเมืองพม่าก็ถือได้ว่ามีนัยยะสำคัญที่เกี่ยวกับความขัดแย้งทางชาติพันธุ์มาโดยตลอด สงครามและการก่อเหตุจลาจลในพม่าหลายครั้งถือเป็นการช่วงชิงอำนาจจากศูนย์กลางที่ถูกครอบงำโดยชาติพันธุ์พม่า นับตั้งแต่รัฐบาลพม่าชุดแรกในสมัยปลดแอกประเทศจากอาณานิคมอังกฤษนั้นได้นำโดย “องค์การสันนิบาตเสรีภาพแห่งประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์” (Anti-Fascist Peoples Freedom League: AFPFL) ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย หากแต่ถูกควบคุมโดยชาติพันธุ์พม่าในปี 1948 (Brown, 1996: p. 50 in Collins, Ibid.) ในเวลาต่อมาชัยชนะในการเลือกตั้งของ AFPFL ในปี 1951 และในปี 1956 ได้ทำให้ประชาชนที่มีใช่กลุ่มชาติพันธุ์พม่าถูกควบคุมทางการเมืองให้อยู่ภายใต้รัฐบาลกลางที่เป็นของกลุ่มชาติพันธุ์พม่า

การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์พม่านำไปสู่การเลือกใช้นโยบายทางวัฒนธรรมแบบกลืนกลาย (Assimilation) ซึ่งถือเป็นนโยบายที่รัฐบาลทหารพม่าเลือกนำมาใช้มาโดยตลอดนับตั้งแต่การปกครองประเทศด้วยระบอบทหารในปี 1962 เลย์ทีเคียว การกล่าวอ้าง “ชาติ” ที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวผ่านนโยบายที่เรียกว่านโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) จึงเป็นความพยายามที่จะลบเลือนวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยที่มีใช่ชาติพันธุ์พม่า จึงทำให้ชาติพันธุ์อื่น ๆ

¹ กลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman) เป็นการใช้ชาติพันธุ์เป็นเกณฑ์ในการจัดจำแนก ในขณะที่ “ชาวพม่า” (Burmese) หมายถึงประชาชนพลเมืองชาวประเทศพม่าโดยไม่จัดจำแนกชาติพันธุ์



เพิกเฉยและต่อต้านจนทำให้รัฐบาลต้องใช้กำลังทหารและอาวุธเข้าปราบปรามให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จึงต้องจับอาวุธเพื่อต่อต้านกองทัพมาโดยตลอด

คะฉิ่น (Kachin) ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใช้กำลังอาวุธต่อต้านกองกำลังทหารของรัฐบาลพม่ามาโดยตลอด แม้ว่ารัฐบาลประธานาธิบดีเต็ง เส่ง (Thein Sein) จะพยายามผลักดันให้ประชาธิปไตยมีผลวัดมากขึ้น กระนั้นรัฐบาลพม่ายังคงปราบปรามกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างต่อเนื่องและรุนแรง โดยเฉพาะการทำสงครามปราบปราม “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ในพื้นที่รัฐคะฉิ่น ที่ดำเนินมาตั้งแต่กลางปี 2011 และในช่วงปลายปี 2012 กองทัพ (Tatmadaw) ได้โหมโจมตีทางอากาศ และยิงปืนใหญ่ใส่พื้นที่รอบ ๆ เมืองไลซา (Laiza) อันเป็นฐานบัญชาการใหญ่ “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) โดยขณะนี้เกิดผู้อพยพภายในรัฐคะฉิ่นและชายแดนจีนนับแสนคน

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่คำถามหลักในการศึกษาว่า เหตุใดความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นจึงปะทุขึ้นอย่างรุนแรงอีกครั้งหลังจากมีมติทำยุติไปตั้งแต่การลงนามข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire Agreement) ไปตั้งแต่เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1994 และปัจจัยใดบ้างที่ผลักดันความขัดแย้งให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและรุนแรง โดยบทความนี้ต้องการพิจารณา 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) การเมืองในเชิงวัฒนธรรม และ (2) การเมืองในสถาบันและโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายใน” ที่สำคัญอันนำมาสู่ประเด็นปัญหา (3) การเมืองเรื่องโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายนอก” ที่มีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากความพยายามของจีนในการแข่งขันกับมหาอำนาจอื่น ๆ เพื่อสร้างความเป็นเจ้ามหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นโยบายการทำให้เป็นพม่า: ปัญหาเชิงวัฒนธรรมกับกองกำลังต่อต้านอำนาจรัฐ

นโยบายการทำให้เป็นพม่า

ประเทศพม่าถือเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาด้านการสร้างเอกภาพและวัฒนธรรมแห่งชาติมาเป็นเวลานาน นโยบายที่รัฐบาลทหารพม่าเลือกใช้มาโดยตลอดนั้นคือนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization) ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นที่จะกลืนกลายทางวัฒนธรรม (Assimilation) กล่าวคือ ใส่อัตลักษณ์และวัฒนธรรมของศูนย์กลางซึ่งเป็นของชาติพันธุ์พม่า (Burman) เข้าไปสู่อัตลักษณ์ชายขอบของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ในนามของการสร้างชาติที่เข้มแข็งและมีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียว อีกทั้งยังทำให้ปริณทลของรัฐเท่ากับปริณทลของชาติแบบพหุวัฒนธรรม (Collins, 2003: p. 25) นโยบายดังกล่าวถูกใช้ในการกลืนกลายทางวัฒนธรรมนับตั้งแต่ปี 1952 รัฐบาลได้ประกาศให้ภาษาของชาติพันธุ์พม่า (Burman) ถูกใช้เป็นภาษาราชการ และปิดกั้นความพยายามของรัฐต่าง ๆ

ในการใช้ภาษาถิ่นของตนเป็นภาษาราชการเสมอภาษาของชาติพันธุ์พม่า (Burman) อีกทั้งรัฐบาลยังชำระประวัติศาสตร์กระแสหลักในแบบเรียนตามแบบฉบับเรื่องเล่าของชาวชาติพันธุ์พม่า (Burman) และแน่นอนว่าภาษาที่ใช้ในการเรียนตามโรงเรียนและสถานศึกษาย่อมต้องเป็นภาษาพม่าแบบชาติพันธุ์พม่า (Burman) เท่านั้น Gustaaf Houtman (1999) จึงกล่าวว่า “รัฐบาลเลือกใช้คำว่า “เมียนมาร์” ในการป่าวประกาศแนวคิดทางเลือกว่าด้วยเรื่องเอกภาพที่หลากหลายซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และภาษาต่าง ๆ จะสามารถแสดงออกผ่านประวัติศาสตร์ร่วมกันได้” (Houtman, 1999: p. 53 in Collins, Ibid.: p. 31)

ต่อมาในปี 1989 “สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ” (SLORC) ได้เปลี่ยนชื่อประเทศพม่าเป็น “เมียนมาร์” ซึ่งเป็นการออกเสียงตามสำเนียงแบบชาติพันธุ์พม่า Houtman ยังเน้นย้ำด้วยว่า “การเปลี่ยนชื่อประเทศเป็น “เมียนมาร์” นั้นแท้ที่จริงแล้วคือการทำให้ชื่อสถานที่กลายเป็นพม่าแบบที่มีความคลุมเครือ ความพยายามที่จะทำให้ชื่อสถานที่ต่าง ๆ กลายเป็นการออกสำเนียงแบบชาติพันธุ์พม่าแทนที่ภาษาอื่น ๆ นั่นก็เป็นความพยายามในการทำให้ประเทศพม่ากลายเป็นของชาติพันธุ์พม่านั่นเอง กระบวนการนี้จึงสามารถเรียกได้ใหม่ว่าเป็นการสร้างความเป็นเมียนมาร์ (Myanmafication)” (Houtman, Ibid., in Collins, Ibid.: p. 31) ซึ่งสอดคล้องกับที่ David Brown (1996) เสนอว่า “การเรียกร้องให้กลืนกลายไปสู่วัฒนธรรมใหม่ของพม่า (Burmese Culture) ได้กลายเป็นการเรียกร้องให้กลืนกลายไปสู่วัฒนธรรมของชาติพันธุ์พม่าแทน” (Brown, Ibid., 46 in Collins, Ibid.: 29)

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา รัฐบาลทหารของชาติพันธุ์พม่าก็พยายามผลักดันศาสนาพุทธให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำให้เป็นพม่าด้วย จึงทำให้เกิดจลาจลอย่างหนักหน่วงระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมในรัฐยะไข่ในช่วงปี 2012 ควบคู่ไปกับเหตุการณ์ความขัดแย้งในรัฐกะฉิ่น นอกจากชาวมุสลิมแล้ว ชาวคริสต์ในรัฐชินและรัฐกะฉิ่นก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว เมื่อพื้นที่จำนวนมากภายในรัฐชินและรัฐกะฉิ่นถูกแทนที่ด้วยเจดีย์พุทธมากมาย (Lahpai, 2008) รัฐบาลออกคำสั่งบังคับให้โบสถ์คริสต์ในกรุงย่างกุ้งกว่า 80 หลังปิดตัวลงรวมทั้งคำสั่งห้ามปฏิบัติคริสตศาสนพิธีในปี 2001 เป็นต้นมา (Rogers, 2007: p. 28) ในขณะเดียวกัน การจัดพิมพ์แปลคัมภีร์ไบเบิลหรือการแปลเป็นภาษากลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ถูกสั่งห้ามอย่างเด็ดขาดในรัฐชิน รัฐบาลสามารถจัดกุมคัมภีร์ไบเบิลได้มากถึง 16,000 เล่มและมีคำสั่งให้เผาทำลายทิ้งทั้งหมดโดยทันทีในเดือนมิถุนายน 2000 (Rogers, Ibid., p. 31) อีกทั้งยังมีคำสั่งห้ามมิให้จัดงานเฉลิมฉลองวันคริสต์มาสในรัฐชินในปี 2000 และในรัฐกะฉิ่นในปี 2003 อีกด้วย (Rogers, Ibid., p. 29)



นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2010 "สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (State Peace and Development Council: SPDC)² ยังได้ประกาศใช้ธงชาติพม่ารูปแบบใหม่ที่มีดาวใหญ่สีขาวกลางแถบสี 3 สี ได้แก่ สีเหลือง (ความเป็นปึกแผ่น) สีเขียว (สันติภาพ) และสีแดง (ความอาหวน) โดยปราศจากความเห็นชอบจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ การสถาปนาธงชาติครั้งนี้ถือเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงการมองข้ามความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในประเทศ ทั้งนี้ Lian Hmung Sakhong นักวิชาการและนักกิจกรรมชาวพม่ากล่าวว่า "รัฐบาลพยายามบรรจุเป้าหมายในกระบวนการสร้างชาติด้วยการทำให้ชาติเหลือเพียงเชื้อชาติเดียว ภาษาเดียว และศาสนาเดียว" (Salai Za Ceu Lian, 2010) อีกทั้งนิยามของสีทั้ง 3 สี ย่อมหมายถึงชาติในจินตกรรมของกองทัพเป็นสำคัญ โดยปราศจากนิยามในมิติอื่น ๆ ที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศ ผู้เขียนมองว่าการนิยามสีเหลืองเป็นสีแห่งความเป็นปึกแผ่นนั้นอาจเป็นเพราะสีเหลืองเป็นตัวแทนของเจดีย์ชเวดากอง ซึ่งหมายถึงศูนย์รวมจิตใจทางศาสนาของชาวพม่า (ทั้ง ๆ ที่พม่ามีความหลากหลายทางศาสนา) ในขณะที่สีเขียวคือสีแห่งสันติภาพ ทั้ง ๆ ที่สีเขียวคือสีแห่งกองทัพ จึงอาจจะสะท้อนทัศนคติของกองทัพได้เป็นอย่างดีว่ากองทัพเท่านั้นที่จะเป็นผู้สร้างและรักษาสันติภาพ

ชนกลุ่มน้อยมากมายจึงมองเห็นว่านโยบายการทำให้เป็นพม่าเป็นภัยคุกคามต่อวัฒนธรรมของพวกเขา และมองว่านโยบายนี้เป็นเพียงแค่การสร้างระบบอาณานิคมภายใน (Internal Colonialism) มากกว่าจะเป็นการแบ่งปันความมั่งคั่งของประเทศไปทั่วทุกภูมิภาค (Brown, Ibid.: 50 in Collins, Ibid.: 29) ทั้งนี้ "สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง" (Karen National Union: KNU) มองว่ารัฐบาลกำลังพยายามดำเนินนโยบายแบบ "Three As" อันได้แก่ "Assimilation (กลืนกลาย), Absorption (กลืนกิน), Annihilation (กวาดล้าง)" (Salai Za Ceu Lian, 2010) ซึ่งหมายถึงรูปแบบของนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ที่มีเป้าหมายในการลบเลือนวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยที่มีเชื้อชาติพันธุ์พม่า (Burman) หรือการกลืนกลาย (Assimilate) ผ่านการเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องของชนกลุ่มน้อยหรือที่เรียกว่าการกลืนกินหรือดูดกลืน (Absorb) และท้ายที่สุด หากกลุ่มใดต่อต้านขัดขึ้น ก็จำเป็นต้องกวาดล้าง (Annihilate) ในนามของการธำรงรักษา "เอกภาพในความหลากหลาย" และเนื่องด้วยการต่อต้านนโยบายที่รุนแรงและก้าวร้าวเช่นนี้ จึงทำให้รัฐบาลพม่าอ้างว่าชนกลุ่มน้อยที่ถืออาวุธเหล่านั้นคือภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ เช่น อาชญากร ผู้ค้ายาเสพติด ขุนพล เป็นต้น ซึ่งบ่อนทำลายความมั่นคงของมนุษย์และของประเทศชาติ รัฐบาลทหารพม่าจึงมีความชอบธรรมที่จะปกป้องรักษาความมั่นคงของรัฐตนเอาไว้

² "สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ" (The State Law and Order Restoration Council: SLORC) ได้รับการเปลี่ยนชื่อใหม่เพื่อแก้ปัญหาลัทธิโดยจัดตั้งเป็น "สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (State Peace and Development Council: SPDC) ขึ้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 1997 (เมธา มาสขาว, 2007)



กองกำลังต่อต้านอำนาจรัฐ

ในขณะที่รัฐบาลของชาติพันธุ์พม่าดำเนินนโยบายการทำให้เป็นพม่า ชนกลุ่มน้อยก็รวมตัวกันจัดตั้งกองกำลังต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่าอย่างไม่ขาดสาย กองทัพเริ่มต่อสู้กับกองกำลังของรัฐฉานครั้งแรกในปี 1959 หลังจากที่มีสัญญาณว่ากลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman) จะกลายเป็นผู้มีอำนาจในสังคมและการเมืองพม่ายุคหลังอาณานิคม จึงทำให้ชาวกะเหรี่ยงรวมตัวกันจัดตั้ง “สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง” (Karen National Union: KNU) เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1947 ซึ่งเป็นกลุ่มติดอาวุธชาวกะเหรี่ยงในพม่าที่ทำการสู้รบกับรัฐบาลพม่าตามแนวชายแดนไทย ในบริเวณอาณาเขตของพื้นที่ที่เรียกเป็นภาษากะเหรี่ยงว่า “กอซูละ” (Kawthoolei) อย่างไรก็ตาม การต่อสู้อันยาวนานกลับชะงักงันเมื่อ “สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ” (The State Law and Order Restoration Council: SLORC) เปลี่ยนแปลงยุทธวิธีจากการกลืนกลายด้วยสงครามมาสู่การกลืนกลายด้วยวิธีการที่รุนแรงน้อยลงซึ่งหมายถึงการเจรจาหยุดยิง (Ceasefire Agreement) ในปี 1992 หลังจากที่มีความพยายามที่จะเจรจาสันติภาพ (Peace Talk) กับกลุ่มต่าง ๆ มากถึง 5 ครั้งนับตั้งแต่ 1949 ถึงทศวรรษที่ 80 (Zaw Oo and Win Min, 2007: 7-11)

นับแต่นั้นเป็นต้นมา กระแสคลื่นการเจรจาหยุดยิงได้พัดพากลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้รวมลงนามในข้อตกลงหยุดยิง จึงทำให้ในที่สุด รัฐบาลก็สามารถจัดการกับศัตรูตัวฉกาจอย่างฉานและกะเหรี่ยงได้ ทั้งนี้ เพราะข้อตกลงดังกล่าวได้ไปทำลายเอกภาพภายใน “พรรครัฐฉานก้าวหน้า” (Shan State Progress Party: SSPP) และภายในกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงระหว่าง “กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ” (Democratic Karen Buddhist Army: DKBA) กับกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงที่มีผู้นำเป็นคริสต์ จนนำไปสู่การสูญเสีย “มานะพลาว์” (Manerplaw) ฐานที่มั่นสำคัญของ KNU ในปี 1995 และในปี 1996 ข้อตกลงกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 16 กลุ่มก็รวมลงนามกับ SLORC ซึ่งหมายรวมถึง “กองทัพแห่งชาติกะเหรี่ยงแดง” (Karenni National Progressive Party: KNPP), “พรรครัฐมอญใหม่” (New Mon State Party: NMSP), และ “กองทัพเมิงไต” (Mong Tai Army: MTA) ของขุนซ่า (Khun Sa) ผู้ผลิตและค้าเฮโรอีนและฝิ่นรายใหญ่ของโลก (Collins, Ibid.: 30)

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวเปรียบเสมือนชัชชนะในระยะเวลาสั้น ๆ ที่รัฐบาลของชาติพันธุ์พม่าได้รับในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยในบางรัฐได้ปะทุขึ้น เป็นเหตุความขัดแย้งอันรุนแรงต่อเนื่องจนทำให้ข้อตกลงดังกล่าวแทบจะหมดความหมายและความสำคัญลงในที่สุด



ความขัดแย้งที่ปะทุในรัฐคะฉิ่น

คะฉิ่น (Kachin) ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใช้กำลังอาวุธต่อต้านกองกำลังทหารของรัฐบาลพม่ามาโดยตลอดจวบจนปัจจุบัน แม้ว่าในปี 1980-1981 Brang Seng ผู้นำขององค์กรคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization: KIO) ได้มีโอกาสเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลนายพล Ne Win อันนำไปสู่การหยุดยิงชั่วคราว และรัฐบาลทหารจะอนุญาตให้ “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ซึ่งเป็นฝ่ายกองกำลังของ KIO สามารถครอบครองอาวุธได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงปฏิเสธที่จะมอบอำนาจในการปกครองตนเองแก่ KIO อีกทั้งไม่อนุญาตให้มีการเรียนการสอนหรือใช้ภาษาคะฉิ่นอย่างเป็นทางการด้วย (Zaw Oo and Win Min, Ibid.: 10) หรือแม้กระทั่ง ในเวลาต่อมา Lamung Tu Jai ผู้นำของ KIO ได้ร่วมลงนามเจรจาหยุดยิงในปี 1994 หากแต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับกองกำลัง KIA ก็ปะทุขึ้นอีกครั้งอย่างเห็นได้ชัด

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2009 การต่อสู้ของกองทัพ (Tatmadaw) กับกองกำลังในรัฐคะฉิ่นก็กลับมาอีกครั้ง เมื่อ KIO เกิดข้อพิพาทเรื่องโครงการพลังงานน้ำในเมือง Bhamo หลังจากที กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น (Kachin Independence Army, KIA) ซึ่งเป็นกองกำลังของ KIO ที่ไปตั้งมั่นอยู่ในบริเวณโครงการพลังงานน้ำต่าปางหมายเลข 1 และหมายเลข 2 (Taping No. 1 and Taping No. 2 Hydropower Project) ถูกโจมตีจากกองทัพของรัฐบาล (Kachin News Group, 2009) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการก่อเหตุร้ายครั้งแรก ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างความสัมพันธ์อันเจ็บปวดที่ว่างเว้นจากความขัดแย้งมานานเกือบทศวรรษก็ตาม

ในเวลาต่อมา ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นก็ยิ่งประทุหนักขึ้นอีก เมื่อผู้นำของ KIO ไม่สามารถเข้าร่วมการเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2010 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่จัดขึ้นในรอบ 20 ปี (Whiteman, 2013) และจากรายงานของ Matthew Smith ที่ปรึกษาองค์กร Human Rights Watch (HRW) ได้มีการบันทึกว่ากองทัพ (Tatmadaw) ได้ประกาศใช้มาตรการ “การรุกทางทหารครั้งใหญ่” (Major Military Offensive) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2011 โดยที่มีการสั่งการให้กองทัพของรัฐบาลบุกโจมตีกองกำลัง KIA ที่ไปตั้งมั่นอยู่ในบริเวณโครงการพลังงานน้ำต่าปาง (Taping Hydropower Project) อย่างรุนแรง ซึ่งกองกำลัง KIA ได้ทำการโต้ตอบอย่างรวดเร็วด้วยการระเบิดสะพาน วางกับระเบิด และซุ่มโจมตีรถคัมภ์กันของทหาร (Whiteman, 2013) จึงทำให้หลายฝ่ายมองว่านับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2011 เป็นต้นมา สงครามที่แท้จริงระหว่างคะฉิ่นและกองทัพก็ได้เกิดขึ้นและถ่วงเลยมายวบจนปัจจุบัน และแม้ว่านับตั้งแต่การละเมิดข้อตกลงการเจรจาหยุดยิงในเดือนมิถุนายน 2011 เป็นต้นมา ทหารในกองทัพได้เสียชีวิตเป็นจำนวนกว่า 100 คนแล้ว กองทัพก็ยังไม่มีทีท่าที่จะยุติสงครามกับรัฐคะฉิ่นแต่อย่างใด (Beech, 2013)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งเรื่องโครงการเขื่อนพลังน้ำในแม่น้ำตาป่าง (Taping Hydropower Project) มิใช่แหล่งที่มาของความขัดแย้งเพียงแหล่งเดียว Smith ยังกล่าวต่อไปในรายงานอีกว่าอันที่จริงแล้วคะฉิ่นยังเต็มไปด้วยแหล่งแร่ธรรมชาติเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเหมืองแร่หยกที่จังหวัดผากัน (Hpakant) ในรัฐคะฉิ่น ที่กล่าวกันว่าเป็นแหล่งแร่ที่สำคัญที่เป็นที่มาของอัญมณีล้ำค่าในโลกมากมายหลายชิ้น รวมไปถึงท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติไปยังประเทศจีนที่อยู่ในรัฐคะฉิ่น ที่ได้สร้างกำไรมากมายให้รัฐบาล (Whiteman, 2013)

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2012 กองทัพได้สกัดกั้นเส้นทาง Ledo ที่เชื่อมต่อเมือง Myitkyina กับเมือง Danai ที่อยู่ในหุบเขา Hukawng กองทัพของรัฐบาลได้ปิดกั้นถนนและควบคุมตัวนักท่องเที่ยวที่ผ่านเส้นทางดังกล่าวเอาไว้ อีกทั้งรัฐบาลยังได้เสริมกำลังพลในเมือง Hpakant อันได้แก่ ทหารราบที่ 86 กองพันทหารราบที่ 238 และกองพันทหารราบเบาที่ 318 ได้มาตั้งฐานที่มั่นอยู่รอบ ๆ เมือง Danai ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ได้ทำการฝึกซ้อมอาวุธปืนเบาและปืนใหญ่บริเวณชานเมือง รวมไปถึงการวางกับระเบิดในพื้นที่ดังกล่าวด้วย (Zin Linn, 2012) ทั้งนี้เพื่อเตรียมความพร้อมหลังจากที่รัฐบาลได้สั่งการระงับการขุดเหมืองแร่หยกทุกแห่งในเมือง Hpakant ไปตั้งแต่เดือนเมษายน 2012 ในขณะเดียวกัน ก็ได้ออกคำสั่งให้ชาวบ้านในละแวกดังกล่าวเดินทางอพยพออกจากพื้นที่ (Zin Linn, 2012)

ต่อมาในปี 2012 การต่อสู้ระหว่างกองทัพ (Tatmadaw) และกองกำลัง KIA ครั้งที่ใหญ่ที่สุดก็เกิดขึ้นในเดือนมีนาคมบนถนนสาย Myitkyina-Bhamo และในเดือนเมษายนที่มี “สมรภูมิเพื่อปันวา” (Battle for Pangwa) ในย่าน Chipwi ใกล้กับหมู่บ้าน Luchang จังหวัด Myitkyina เมืองหลวงของรัฐคะฉิ่น ต่อมาในเดือนสิงหาคมที่จังหวัด Hpakant ซึ่งฝ่ายกบฏอ้างว่าได้สังหารทหารของกองทัพ (Tatmadaw) ไปกว่า 140 นาย และในเดือนธันวาคม 2012 ล่วงเลยมาจนถึงมกราคม 2013 กองทัพพม่าได้โหมโจมตีทางอากาศและยิงปืนใหญ่ใส่พื้นที่รอบ ๆ เมืองไลซา (Laiza)

ความรุนแรงและอาวุธยุทโธปกรณ์ยังคงเป็นวิธีการและเครื่องมือหลักที่กองทัพและกองกำลังฝ่ายต่อต้านอำนาจรัฐยังคงเลือกใช้ที่สำคัญ ความตั้งใจที่จะสร้างสันติภาพภายในประเทศเฉกเช่นที่รัฐบาลกล่าวอ้างจึงยิ่งไกลจากความจริงออกไป การเจรจาสันติภาพจึงยากที่จะสำเร็จและนำไปสู่การสร้างสันติภาพได้อย่างแท้จริง อนึ่งโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองของพม่าก็ถือเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ กล่าวคือ ภายในโครงสร้างอำนาจของรัฐบาลกลางนั้นก็มีได้มีเอกภาพในกระบวนการตัดสินใจ นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลทหารมิได้รวมตัวเป็นเนื้อเดียวกันกับกองทัพ หากแต่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง การคานอำนาจ และการแย่งชิงผลประโยชน์ จึงทำให้การที่รัฐบาลตัดสินใจเจรจาสันติภาพและการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายตรงข้าม มักจะต้องจบลงด้วยการใช้อาวุธยุทโธปกรณ์จากการตัดสินใจของกองทัพ



มองความขัดแย้งภายในสถาบันและโครงสร้างทางการเมืองของพม่า

นับตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรี U Nu ซึ่งถูกบีบให้ลาออกในปี 1958 ผู้นำพม่าคนต่อมาคือนายพล Ne Win ได้ทำการปราบจลาจลและพวกนิยมซ้ายจัดอย่างเด็ดขาด เขาได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศใน 1960 ทำให้นาย U Nu ได้กลับมาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลใหม่ เพราะได้รับเสียงข้างมากในสภา หากแต่ 2 ปีต่อมาเขาก็ถูกปราบปรามโดยคำสั่งของนายพล Ne Win จึงนำไปสู่การศึกษาทำความเข้าใจการเมืองภายในกองทัพและรัฐบาลซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ประวัติศาสตร์การเมืองของพม่าตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาเลยทีเดียว อีกทั้งหลักกฎหมายมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญพม่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทการเมืองที่ผู้มีอำนาจในแต่ละช่วงเวลาได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ผู้เขียนจะหยิบยกเอารัฐธรรมนูญของพม่าในปี 2008 มาเน้นย้ำให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ศูนย์กลางอำนาจที่เคยเป็นเพียงศูนย์กลางเดียวให้แตกกระจายออกเป็น 4 ส่วน อีกทั้งการเมืองพม่ายุคหลังปี 2008 ที่มีตัวบทกฎหมายอันเป็นส่วนสำคัญต่อการเร่งรัดให้สงครามภายในกลับคืนมาอีกครั้ง ได้สร้างความชอบธรรมแก่กองทัพในขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งความขัดแย้งกันเองภายในกองทัพและรัฐบาล

ย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์รัฐบาลและกองทัพของพม่าในปี 1992 ประธาน SLORC พลเอกอาวุโส Saw Maung ถูกบีบให้ต้องลาออกจากตำแหน่งประธานสภาเนื่องจากความเจ็บป่วยทางจิต จึงทำให้รองประธานสภา พลเอกอาวุโส Than Shwe รับช่วงต่อตำแหน่งประธานสภา SLORC ทำให้ฝ่ายอนุรักษนิยมหัวรุนแรงในกองทัพมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นไปกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้ พลเอกอาวุโส Than Shwe มีผู้ช่วยที่สำคัญถึง 2 คนได้แก่ Maung Aye ผู้บัญชาการทหารบกของพม่า และ Khin Nyunt เลขาธิการสภาอันดันดับหนึ่ง (Kyaw Yin Hlaing, 2012: pp. 197-200) ซึ่งทั้งสองมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศและใช้อำนาจของพลเอก Than Shwe ที่ดำรงตำแหน่งประธานสภา ณ ขณะนั้น

ในขณะที่ Maung Aye ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบเรื่องการทหารและเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก Khin Nyunt ก็ดูแลรับผิดชอบกิจการด้านการเมืองและการต่างประเทศซึ่งเป็นเหตุให้เขาต้องปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากต่างประเทศและกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศมากมาย ทำให้เขามีความเชื่อที่ว่ารัฐบาลทหารจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับบริบทสังคมโลกและจะต้องเปลี่ยนแปลงประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เขาจึงถูกหมายหัวว่าเป็นฝ่ายเสรีนิยมในรัฐบาล ณ ขณะนั้น (Kyaw Yin Hlaing, 2012: pp. 200-201) และเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2004 เขาก็ถูกบีบให้ลาออกจากตำแหน่งประธานสภาที่เคยได้รับสืบทอดจากพลเอกอาวุโส Than Shwe เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2003 ทั้งนี้ Khin Nyunt ได้ถูกกักบริเวณให้อยู่ในบริเวณบ้านพักจนกระทั่งวันที่ 13 มกราคม 2011 จึงได้รับการปล่อยตัว

หลังจากเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2011 การเมืองพม่าก็ได้มาถึงการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าครั้งสำคัญเมื่อ "สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (State Peace and Development Council: SPDC) (หรือ SLORC เดิม) ตัดสินใจมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลใหม่ นำโดยประธานาธิบดี Thein Sein ทั้งนี้ที่ผ่านมา หน่วยงานราชการฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติถูกควบคุมด้วยสมาชิกของ “พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา” จึงทำให้เมื่อก้าวขึ้นมารับตำแหน่งประธานาธิบดี Thein Sein ตัดสินใจประกาศว่าตนตั้งใจที่จะปฏิรูปด้านการบริหารและเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังได้ริเริ่มโครงการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันอีกด้วย ซึ่งหมายถึงการรื้อชุดโครงสร้างอำนาจเก่ามาทำการ “ล้างชำระ” ใหม่ทั้งหมดนั่นเอง

นับตั้งแต่การขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดี Thein Sein โครงสร้างอำนาจภายในกองทัพและรัฐบาลที่เคยเป็นมาตลอดเริ่มถูกสั่นคลอนจากการเปิดพื้นที่ทางการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อเร็วๆ นี้ที่ผ่านมาทั้งในสภาและนอกสภานั่นเข้าชัดเจนถึงพลวัตและการปรับตัวของโครงสร้างอำนาจภายในของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐบาลนำโดยประธานาธิบดี Thein Sein กระตุ้นกระแสความเป็นประชาธิปไตยในพม่ามากยิ่งขึ้นกว่าเดิมในอดีต แต่ในขณะเดียวกัน กองทัพก็ยังคงแนวโน้มที่จะก่อความรุนแรงต่อชนกลุ่มน้อยต่อไป ทั้งการบังคับผู้ใช้แรงงาน การข่มขืน และการใช้แรงงานเด็กซึ่งเป็นแนวทางที่กองทัพมักเลือกใช้กับชนกลุ่มน้อยเสมอมา กล่าวคือ แม้ว่าประธานาธิบดี Thein Sein จะได้มีการออกคำสั่งให้กองทัพรัฐบาลหยุดยิงเมื่อเดือนมกราคม 2013 หากแต่การต่อสู้ของกองทัพยังคงดำเนินต่อไป สร้างความประหลาดใจให้หลายฝ่ายตระหนักว่า รัฐบาลของประธานาธิบดี Thein Sein อาจไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกองทัพ (Tatmadaw) ที่นำโดยรองพลเอกอาวุโส Min Aung Hlaing อีกต่อไป ทั้งนี้ พลเอก James Lum Dau รองหัวหน้าฝ่ายกิจการต่างประเทศของ KIO เปิดเผยว่า ปัญหาการสู้รบที่ยืดเยื้อระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลัง KIA มีสาเหตุมาจากการขาดการประสานงานที่ดีระหว่างกองทัพกับรัฐบาลพม่า จึงทำให้คำสั่งหยุดยิงของประธานาธิบดี Thein Sein ไม่ได้รับการปฏิบัติตามโดยทหารในพื้นที่ (Phanuwat, 2555) ในขณะเดียวกัน ความพยายามในการเจรจาหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่ม KIA ก็ยังไม่มีทีท่าว่าจะประสบความสำเร็จ รวมทั้งชาวคะฉิ่นจำนวนมากยังคงไม่ไว้วางใจรัฐบาลทหารพม่า อันเนื่องมาจากการเจรจาที่ล้มเหลวบ่อยครั้งก่อนหน้านี้ (Phanuwat, 2555)

แนวคิดเรื่องการสร้างวัฒนธรรมหลักแห่งชาติที่มาในรูปของนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ได้ก่อรูปในเชิงรูปธรรมเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจและไม่เป็นธรรมต่อชาติพันธุ์ต่าง ๆ นโยบายดังกล่าวทำงานได้อย่างสอดคล้องกับความพยายามแผ่ขยายอิทธิพลในภูมิภาคของมหาอำนาจอย่างประเทศจีนผ่านโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ



ลงทุนในพม่า ซึ่งส่งผลให้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับกะฉิ่นยังคงดำรงอยู่ ทั้งนี้ รัฐบาลจีนถูกมองว่าเป็นผู้อุปถัมภ์รัฐบาลทหารพม่ามาโดยตลอด ในขณะเดียวกัน รัฐบาลจีนก็ได้เปลี่ยนแปลงท่าทีความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐบาลทหารพม่าต่อประเด็นความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในประเทศได้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบทหารของพม่ากำลังใช้ความรุนแรงปราบปรามชนกลุ่มน้อยและกองกำลังติดอาวุธในรัฐต่าง ๆ จีนก็ได้สร้างความสัมพันธ์อันดีและสนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งอาวุธยุทโธปกรณ์แก่กองกำลังเหล่านั้นด้วย จึงทำให้เกิดคำถามที่น่าสนใจว่าจีนจัดการกับความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐบาลทหารพม่าและชนกลุ่มน้อยอย่างไร

โครงการพัฒนาในพม่ากับการลงทุนจากต่างประเทศ: “ความสัมพันธ์ฉันน้องพี่” ของจีน-พม่า?

เนื่องด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของพม่า รัฐบาลทหารพม่าจำเป็นต้องดำเนินนโยบายที่จะไม่สร้างความเป็นศัตรูต่อทั้งตะวันออกและตะวันตก ท่ามกลางบรรยากาศของสงครามเย็นที่กำลังคุกรุ่น (Holmes, 1967: 188) ทั้งนี้ พม่าพยายามรักษาสถานะประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Alignment) เป็นสำคัญ ฉะนั้น แม้ว่าที่ผ่านมามีการกระทำในปี 1962 ตะวันตกจะมีอิทธิพลต่อพม่า หากแต่นับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐบาลก็เริ่มต้นที่จะลดบทบาทของตะวันตกตามแนวนโยบายที่วางแผนไว้เพื่อทำการถ่วงดุลกับอิทธิพลจากโลกคอมมิวนิสต์ที่มหาอำนาจเพื่อนบ้านอย่างประเทศจีนหยิบยื่น โอกาสและความใกล้ชิดทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมมาให้กับรัฐบาลทหารพม่าโดยไม่กระทบกระเทือนต่อท่าทีของรัฐบาลทหารพม่าที่ต้องการแสดงออกถึงการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Alignment) เป็นสำคัญ การถ่วงดุลที่กล่าวถึงนี้มีลักษณะสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะรัฐบาลทหารพม่าเองเกรงกลัวอย่างยิ่งที่จะทำให้รัฐบาลปักกิ่งไม่พอใจต่อนโยบายด้านการต่างประเทศใด ๆ ที่รัฐบาลอย่างกรุงเทพฯตัดสินใจ ทั้งนี้ Robert A. Holmes (1967) มองว่าปัจจัยสองประการที่มีส่วนสำคัญต่อการเลือกใช้นโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ได้แก่ (1) แนวความคิดเกลียดชังชาวต่างชาติ (Xenophobia) ของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นสมาชิกของสภาปฏิวัติแห่งชาติพม่า (Burmese Revolutionary Council) (ซึ่งคนกลุ่มนี้มีความคาดหวังที่จะขจัดรากของชาวต่างชาติ ทั้งในทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจให้ออกไปจากสังคมพม่าและเริ่มต้นใช้นโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) โดยเร็ว) และ (2) ความเป็นปฏิปักษ์ต่อสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับความหวาดระแวงว่าสหรัฐอเมริกามีส่วนต่อการสนับสนุนกองกำลังของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) ในพม่า (Ibid.)

เพราะฉะนั้น แนวนโยบายต่างประเทศของพม่าจึงถูกกำหนดเป็นสำคัญจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ (Chang 1960: p. 121 in Ibid., p. 10) นายกรัฐมนตรี U Nu เคยกล่าวไว้ว่า เหตุผลที่พม่ามี



แนวนโยบายที่เป็นกลาง (Burmese Neutrality) นั้น เป็นเพราะว่าพม่าตั้งอยู่ระหว่างประเทศมหาอำนาจที่เป็นศัตรูกัน 2 ค่ายอย่างอินเดียและจีน อำนาจทางการเมืองและการทหารและทางเศรษฐกิจของพม่านั้นอ่อนแอ จำเป็นต้องปกป้องคุ้มครองตนเอง (U Nu, 1955: p. 1 in Ibid.) นายกรัฐมนตรี U Nu ยังกล่าวต่อไปอีกว่าพม่าจะต้อง "เป็นมิตรกับทุกประเทศ เพราะชาติของเรามีบึงอาจที่จะติดกับอำนาจใด ๆ ได้" (Thakin Nu, 1951: p. 53 in Ibid.)

ต่อมาหลังจากการยึดครองอำนาจเป็นครั้งที่ 2 ในเดือนมีนาคม 1962 กองทัพได้จัดตั้งสภาปฏิวัติโดยมีนายพล Ne Win เป็นองค์ประธาน และเริ่มต้นการกำจัดศัตรูของกองทัพโดยเร็ว ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรี U Nu ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองหนึ่งที่สำคัญและเป็นผู้สนับสนุนการแบ่งแยกดินแดน ยังถูกจับอีกด้วย นอกจากนี้ ในเดือนต่อมากองทัพก็เรื่องอำนาจและประกาศใช้เอกสารทางเศรษฐกิจที่มีชื่อว่า “นโยบายสังคมนิยมวิธพม่า” (The Burmese Way to Socialism) ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการประกาศอิสรภาพของประเทศ ทั้งนี้สภาปฏิวัติยังเริ่มต้นอย่างเป็นทางการที่จะใช้นโยบายในการลดทอนอำนาจและตำแหน่งแห่งที่ของชาวต่างชาติในพม่า ตัวอย่างเช่น การออกคำสั่งยุติการทำงานของหน่วยงานและองค์การจากต่างประเทศ เช่น โครงการ Fulbright และโครงการ British Council อีกทั้งยังออกคำสั่งให้บรรดาครูต่างชาติต้องออกจากประเทศภายในเวลา 6 เดือนอีกด้วย และในเวลาต่อมา ในปี 1964 รัฐบาลทหารพม่าก็ได้ทำให้โครงการทางหลวงที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณกว่า 84 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ยุติลงอย่างปราศจากเงื่อนไข นับเป็นสัญญาณสำคัญของการสิ้นสุดความสัมพันธ์อันดีกับตะวันตก และนำไปสู่การถ่วงดุลกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของพม่ากับโลกคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศจีน

ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับรัฐบาลจีนนั้น อีกปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งก็คือบทบาทและความสัมพันธ์ของพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งสองประเทศ เพราะในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์ของจีน (Chinese Communist Party: CCP) แทบจะเป็นเนื้อเดียวกันกับรัฐบาลจีน รัฐบาลพม่ากลับเป็นปฏิปักษ์และจ้องจะทำลายพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (Burma Communist Party: BCP) อยู่ตลอดเวลา ซึ่งในช่วงปี 1962-1978 พรรคคอมมิวนิสต์พม่ามีบทบาทสำคัญมากในการสร้างรอยร้าวระหว่างความสัมพันธ์จีน-พม่า เพราะรัฐบาลจีนไม่พอใจรัฐบาลทหารพม่าเป็นทุนเดิม เนื่องด้วยการดำเนินนโยบายสังคมนิยมวิธพม่า ซึ่งเป็นเหตุทำให้กิจการของเอกชนมากมายกลายเป็นของรัฐ (Privatize and Nationalize) บวกกับความกังวลของรัฐบาลจีนเองเกี่ยวกับบทบาทที่เพิ่มขึ้นของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอาจทำให้พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ ตกที่นั่งลำบาก จึงทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนเริ่มให้ความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์พม่า โดยในเดือนสิงหาคม 1962 จีนได้ช่วยสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์พม่าที่อาศัยอยู่ในปักกิ่งและเสฉวนตีพิมพ์เอกสารที่มีชื่อ



ว่า “ข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับรัฐบาลทหารของนายพลเนวิน” (Some Facts about Ne Win’s Military Government) อีกทั้งจีนยังสร้างถนนมากมายเพื่อเชื่อมต่อจีนกับลาวและพม่า อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า จีนพยายามสร้างเส้นทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคมากขึ้น (สิทธิพล เครือรัฐติกาล, 2556: p. 30)

นอกจากนี้ ปัญหาชายแดนจีน-พม่าที่สำคัญ อันได้แก่ ปัญหากองกำลังของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) และปัญหาการอพยพเข้ามาของชาวจีนโพ้นทะเลในฐานะที่เป็นการรุกรานดินแดนและการบ่อนทำลายจากจีน ต่างก็เป็นส่วนสนับสนุนให้รัฐบาลพม่าไม่อาจนิ่งนอนใจต่อจีนได้ จนกระทั่งในปี 1967 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลจีนกับรัฐบาลทหารพม่าก็มาถึงจุดแตกหัก เพราะหลังจากที่มีการรณรงค์เข้าร่วมอุดมการณ์ลัทธิสังคมนิยมเหมาเจ๋อตุง (Maoism) อย่างโจ่งแจ้งในกรุงย่างกุ้ง รัฐบาลทหารพม่าได้ออกคำสั่งใช้กำลังปราบปรามประชาชนที่ก่อจลาจลเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน จีนจึงตัดสินใจประกาศสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ของพม่าอย่างเปิดเผยเป็นครั้งแรก รวมทั้งเรียกร้องให้ประชาชนพม่าลุกฮือต่อรัฐบาล Ne Win อีกด้วย (Robinson, 1987: p. 243-244 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 30-31) รัฐบาลทหารพม่าจึงตอบโต้ด้วยการสั่งปิดโรงเรียนสอนภาษาจีนทั่วประเทศและตัดสิทธิทางการเมืองชาวพม่าเชื้อสายจีนด้วย (ภูวดล ทรงประเสริฐ, 2547: p. 386-387 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 31) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พรรคคอมมิวนิสต์ของจีนเริ่มสนับสนุนจัดหาความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น อาวุธ การฝึก ที่ปรึกษา การขนส่ง ฯลฯ แก่พรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (Burma Communist Party: BCP) อย่างเปิดเผย ดังที่ปรากฏในเอกสารลับของ CIA ว่า

“จีนให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายกบฏนับตั้งแต่เดือนเมษายน 1971 เช่น สรรพวุธที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ ยุทธภัณฑ์ ลูกกระเบิด เครื่องไม้เครื่องมือ เสื้อผ้าและเครื่องแบบ ยารักษาโรค พืชพันธุ์ วิทยุอาหาร เอกสารโฆษณาชวนเชื่อ (รวมทั้งเช็คลักดเหมาเจ๋อตุง) และเงินทุน (ที่ใช้เป็นสกุลเงินของพม่า)” (CIA Intelligence Report 1971: 78)

ในช่วงต้นปี 1950 กองกำลังของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) บางส่วนได้บุกเข้ามาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพม่า หลังจากนั้นไม่นานกองกำลังกลุ่มนี้ก็ได้รวมตัวกันก่อตั้ง “กองทัพผู้ปลดปล่อยต่อต้านคอมมิวนิสต์แห่งยูนนาน” (Yunnan Anti-Communist Salvation Army) และในช่วงต้นทศวรรษ 1950 ก็มีการต่อสู้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในมณฑลยูนนาน ทำให้ความขัดแย้งในบริเวณชายแดนลูกโซนและเป็นเหตุให้รัฐบาลทั้งสองประเทศต้องเฝ้าระวังในเรื่องนโยบายที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ในระยะยาว ผลที่ตามมาคือ พม่ากลัวว่าจีนจะบุกเข้ามาในพม่าและยึดพื้นที่ชายแดนบางส่วนในนามของการปราบปรามกองกำลัง KMT อีกทั้งยังกลัวว่าจีนจะเข้าใจผิดว่าชาวพม่าตั้งใจให้ที่ปักกิ่งแก่กองกำลัง KMT รวมทั้งนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์สนับสนุนได้หวั่น

ของสหรัฐอเมริกา เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น รัฐบาลจีนก็จะกลายเป็นภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของพม่าเลยก็ว่าได้

ต่อมาในช่วงปี 1979-1987 จีนเล็งเห็นความจำเป็นในการปรับปรุงความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารพม่าเนื่องจากต้องการสกัดกั้นอิทธิพลของเวียดนามและโซเวียตในภูมิภาค รัฐบาลจีนภายใต้การนำของเติ้งเสี่ยวผิงจึงยุติการให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ต่าง ๆ ทั่วโลกและมุ่งปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายในประเทศ¹ อีกทั้งจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศด้วย (สิทธิพล เครือรัฐติกา, อ้างถึงแล้ว, p. 39) จึงทำให้ในปี 1980 พรรคคอมมิวนิสต์จีนเสนอให้พรรคคอมมิวนิสต์พม่าหันไปปรองดองกับรัฐบาลทหารพม่า (จูติพร จิระสวัสดิ์, 2543: p. 65 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกา, อ้างถึงแล้ว, p. 45) และในปี 1989 พรรคคอมมิวนิสต์พม่าก็ล่มสลายลง

เพราะฉะนั้น ตลอดช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมาหลายทศวรรษ แนวนโยบายต่างประเทศของพม่าที่มีต่อจีน คือนั้นยอมไม่ไ้ใช่เป็นความสัมพันธ์ “ฉันทน์พี่น้อง” (Pauk Phaw) ที่เต็มไปด้วยความไว้วางใจกันอย่างแน่นนอน ทั้งนี้ Fan Hongwei (2012) เสนอว่า พม่ามีความเกรงกลัวและไม่ไว้วางใจจีนเป็นอันมากตลอดช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมา รัฐบาลพม่าจึงเลือกที่จะธำรงรักษาสถานะความเป็นกลาง (Neutrality) และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Alignment) เนื่องจากจำต้องหลีกเลี่ยงการเป็นปฏิปักษ์กับจีนในฐานะภัยคุกคามพม่าที่ทรงอำนาจ (Ibid., p. 9) ในยุคที่จีนแพร่กระจายกระแสการปฏิวัติต่อต้านรัฐบาลตามแนวทางอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ พม่าจึงจำเป็นต้องแสดงความโอนอ่อนผ่อนตามจีนในหลาย ๆ โอกาส (Steinberg, 2012: p. 4)

ในขณะเดียวกัน Yun Sun (2012) ก็สนับสนุนว่าความคิดของ Fan Hongwei (2012) ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าอันรวดเร็วในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้ได้ทำหยาผลประโยชน์ของจีนที่ดำรงอยู่ในพม่า อาทิ เสถียรภาพบริเวณชายแดน การขนส่งพลังงาน และการร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Sun, 2012: pp. 75-78) เช่นเดียวกันกับการวางแผนด้านยุทธศาสตร์ในอนาคต หลังจากที่พลเอกอาวุโส Thein Sein อำลาตำแหน่งเมื่อเดือนมีนาคม 2011 และการสถาปนา "ความสัมพันธ์หุ้นส่วนความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์รอบด้าน" (comprehensive strategic cooperative partnership) (Steinberg, 2012: p. 5) จีนยังต้องตระหนักถึงการทบทวนความสัมพันธ์กับพม่าในระยะยาวครั้งใหญ่

ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่หลังปี 1988 เป็นต้นมา จีนจึงยกระดับความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารพม่าให้เข้าไปในทิศทางที่ดีขึ้น ดังนั้น ในเวทีระหว่างประเทศหลายครั้ง จีนได้แสดงบทบาทเป็นผู้ให้ความชอบธรรมต่อระบอบการปกครองของพม่าและปกป้องพม่าจากแรงกดดันที่มาจากนานาชาติ

¹ แต่กระนั้นก็ยังรักษาระบอบการปกครองที่เป็นคอมมิวนิสต์ในนามของการรักษาเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เสรี (สิทธิพล เครือรัฐติกา, อ้างถึงแล้ว, p. 40)



ประเทศ (สิทธิพล เครือรัฐติกา, อ้างถึงแล้ว, p. 69) นอกจากนี้ จีนยังมีส่วนสนับสนุนให้พม่าเป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย เช่น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อเดือนกรกฎาคม 1996 จีนเป็นผู้สนับสนุนให้พม่าได้รับการยอมรับเป็นหนึ่งในสมาชิกของประชาคมอาเซียน จนกระทั่งในปีต่อมา พม่าก็ได้รับการยอมรับเข้าร่วมประชาคมอาเซียน (สิทธิพล เครือรัฐติกา, อ้างถึงแล้ว, p. 70)

ทั้งนี้ เบื้องหลังการสนับสนุนรัฐบาลทหารพม่าของจีนนั้นมิได้กระทำไปโดยคำนึงถึงการสร้างความสัมพันธ์ “ฉันทันต” (Pauk Phaw) โดยปราศจากเงื่อนไขแต่อย่างใด หากแต่การยกระดับความสัมพันธ์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจะทำให้จีน ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในพม่าอันมหาศาล ซึ่งก็คือ โครงการท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติระยะทาง 620 ไมล์ มูลค่า 2.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ^๑ ที่เริ่มต้นเส้นทางจาก Kyaukpyu (ตั้งอยู่ในรัฐยะไข่) พาดผ่านรัฐกะฉิ่นไปยัง Kunming (ตั้งอยู่ในมณฑลยูนนาน) ซึ่งท่อดังกล่าวสามารถบรรจุน้ำมันในปริมาณมากถึง 22 ล้านตัน และแก๊สธรรมชาติในปริมาณมากถึง 420 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุตต่อปี สร้างโดยบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติจีน (China National Petroleum Corporation: CNPC) วิสาหกิจน้ำมันและแก๊สรายใหญ่สุดของจีน โดยร่วมมือกับสำนักงานรัฐวิสาหกิจน้ำมันและแก๊สพม่า (Myanmar Oil and Gas Enterprise: MOGE) และกองกำลังพม่า (Shivananda, 2012) นอกจากนี้ ยังมีการสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อใช้ในการขนถ่ายน้ำมันดิบและอำนวยความสะดวกในการเก็บรักษาน้ำมันที่กำลังสร้างขึ้นบนเกาะ Madaya บริเวณชายฝั่งรัฐยะไข่เพื่อใช้เป็นปลายทางของการขนส่งจากเอเชียตะวันตกและแอฟริกา (Shivananda, 2012)

การสร้างท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมณีนี้อาจเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของจีนในพม่า เพราะแต่เดิมจีนจำเป็นต้องพึ่งพาเส้นทางเดินเรือในช่องแคบมะละกาโดยคิดเป็น 37% ของอุปสงค์ในการบริโภคน้ำมันทั้งหมดภายในประเทศ ซึ่งถ้าท่อนี้สร้างเสร็จความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาก็จะลดเหลือเพียง 30% ในขณะที่ญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวันจำเป็นต้องพึ่งพามากถึง 75% ของการบริโภคทั้งหมด ช่องแคบมะละกาที่มีสิงคโปร์เป็นนายทวารรักษาประตูการค้าที่สำคัญแห่งนี้จึงถือว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์ทางการค้าและการทหารที่สำคัญสำหรับจีนเพราะเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าสิงคโปร์มีฐานทัพเรือของสหรัฐ^๒ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามที่สำคัญในสายตาของจีน (Pedersen, 2013)

นอกจากนี้ จีนยังมองเห็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในรัฐกะฉิ่นอีกด้วย ซึ่งก็คือเมือง Bhamo ซึ่งมีปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่สำคัญคือ เมืองนี้ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำอิรวดีและเป็นเมืองที่เรือขนส่งสินค้าสามารถแล่นจากอ่าวมะตะมะเข้าไปได้ถึงเป็นระยะทางกว่า 1,450 กิโลเมตร (รัชนิกร บุญ-หลง, 2537: p. 42 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกา, อ้างถึงแล้ว, p. 79) ในขณะเดียวกันรัฐฉานซึ่งเป็นรัฐที่ติดกับกะฉิ่นนั้นก็มีความสัมพันธ์กับประเทศไทยซึ่งสามารถออกทะเลได้เช่นกัน ฉะนั้น ด้วย

บริบทที่รัฐบาลทหารพม่าอนุญาตให้มีการค้าชายแดนได้ตั้งแต่ปี 1988 นั้น ก็ย่อมเป็นสัญญาณสำคัญที่ทำให้เห็นได้ว่าจีนจะยินดีมากเพียงใดหากรัฐกะฉิ่นและรัฐฉานปราศจากความขัดแย้งและการสู้รบและหันมาทำการค้าและพัฒนาเส้นทางการคมนาคม

ด้วยเหตุนี้ จีนเลือกใช้กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-รัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลทหารพม่าอันหมายถึงการลงทุนในโครงการท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ จีนได้มองข้ามตัวแสดงในระดับใต้รัฐอย่างเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ไปโดยปริยายและเลือกที่จะไม่แสดงบทบาทเลือกข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งท่ามกลางความขัดแย้งนี้ (Beech, 2013) แม้ว่าเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2013 การบุกโจมตีทางอากาศของกองทัพ (Tatmadaw) จะล่วงล้ำเข้าไปในเขตประเทศจีน ห่างจากแนวพรมแดนประมาณ 500 เมตร จีนก็ได้ได้เรียกร้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสู้รบทางภาคเหนือของพม่าเคารพข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง (Ceasefire Agreement)² อีกทั้งนาย Hong Lei โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของจีนยังแถลงยืนยันต่อประเด็นดังกล่าวในวันที่ 22 มกราคมที่ผ่านมาว่า “เราเชื่อว่าการพูดคุยเจรจาเป็นหนทางเดียวที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางภาคเหนือของเมียนมาร์ และคาดหวังให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไปสู่การเจรจาหยุดยิงและเริ่มต้นการเจรจาต่อรองกัน” (Tassaluck, 2556) นาย Hong Lei ยังระบุด้วยว่า ทางจีนได้ส่งตัวแทนเดินทางไปยังเมียนมาร์ เพื่อแสดงความวิตกกังวลในเรื่องนี้ และเรียกร้องให้เมียนมาร์ เร่งหามาตรการป้องกันไม่ให้เหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นอีกในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่าการแถลงยืนยันต่อประเด็นดังกล่าวของนาย Hong Lei มิใช่เพื่อปกป้องรัฐกะฉิ่นหรือเข้าข้างรัฐบาลทหารพม่าแต่อย่างใด หากแต่จีนกลับแสดงจุดยืนอย่างแข็งขันว่าการกระทำดังกล่าวได้ลบล้างอำนาจอธิปไตยของจีนอย่างชัดเจน จีนจึงเรียกร้องให้หยุดยิงเพื่อมิให้เกิดความเสี่ยงแก่ตัวจีนเอง ทั้งในแง่ระเบิดที่ตกข้ามพากและผู้อพยพลี้ภัยไหลบ่าเข้าพรมแดน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการให้สถานการณ์ความขัดแย้งสงบลง เพื่อที่จะทำให้การลงทุนในพม่าเป็นไปอย่างราบรื่น กล่าวคือ ความขัดแย้งและความรุนแรงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การลงทุนของจีนเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าที่ควร เช่นที่ความไม่สงบในรัฐกะฉิ่นบวกกับเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนชาวพม่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ประธานาธิบดี Thein Sein ต้องตัดสินใจระงับการสร้าง

² ซึ่งครั้งหนึ่ง KIO เคยได้ลงนามไว้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1994 เนื่องจากถูกกองทัพทหารพม่ารุกรอย่างหนักและจีนเองก็มีส่วนสำคัญในการอนุญาตและอำนวยความสะดวกให้กองทัพพม่าสามารถขนส่งอาวุธยุทโธปกรณ์จากด่านชายแดนบริเวณใกล้กับเมือง Ruili ทางตะวันตกของยูนนานไปยังเมือง Loiye ใกล้กับเมือง Laiza ฐานที่มั่นของกะฉิ่นดังที่ปรากฏรายงานในนิตยสาร *Far Eastern Economic Review* ฉบับวันที่ 23 เมษายน 1992 (Anonymous, 1992: p. 8)



โครงการเขื่อนมิตซอน (Myitsone Dam) ที่ผลิตไฟฟ้าส่งไปยังประเทศจีน ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ในรัฐคะฉิ่น เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2011³

แม้ว่า เขื่อนมิตซอน (Myitsone Dam) จะถูกระงับการสร้างเอาไว้ หากแต่โครงการท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติ ถือเป็นสัญญาณที่เน้นย้ำว่าจีนยังคงมีอิทธิพลด้านพลังงานในภูมิภาคเป็นอันมาก ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติจีน (China National Petroleum Corporation: CNPC) ได้วางแผนการลงทุนไว้ว่าจะมอบเงินจำนวน 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในฐานะเงินช่วยเหลือ ซึ่งได้มอบให้แล้วประมาณ 1.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อใช้ในการสร้างโรงเรียนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลทหารพม่าคาดหวังว่าจะได้รับมากกว่า 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีในฐานะค่าตอบแทนจากโครงการนี้สำหรับสามทศวรรษเลยทีเดียว อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวกลับถูกต่อต้านโดยกองกำลังติดอาวุธกลุ่มใหญ่อย่าง กองทัพสหรัฐว้า (United Wa State Army: UWSA) และกองทัพ KIA (Shivananda, 2012)

แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติในรัฐคะฉิ่นจะอุดมสมบูรณ์และมีอยู่มากมาย หากแต่พื้นที่บริเวณชายแดนส่วนใหญ่ยังคงด้อยพัฒนา เต็มไปด้วยถนนยางมะตอยและไม่มีเส้นทางเชื่อมต่อกับระบบรางรถไฟ ในขณะที่ฝั่งตรงข้ามซึ่งเป็นประเทศจีน โครงการสาธารณูปโภคจำนวนมากในบริเวณพื้นที่ชายแดนเกิดขึ้นมากมาย สร้างรายได้ให้แก่แรงงานข้ามชาติจากพม่าและส่วนอื่น ๆ ของจีน อีกทั้งนักลงทุนชาวจีนยังได้ครอบครองพื้นที่ในฝั่งพม่าเป็นจำนวนมากทั้ง ๆ มีเหตุการณ์ความไม่สงบในพม่าก็ตาม และนายทุนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เองที่พยายามผลักดันให้เกิดโครงการการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพม่า เช่น การพัฒนาโครงการทางหลวงและระบบรางรถไฟให้แล้วเสร็จภายในสามปีข้างหน้าเพื่อสร้างรายได้ให้แก่แรงงานข้ามชาติทั้งในพม่าและในจีน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่าสันติภาพและความสงบสุขจะนำมาซึ่งการพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคของจีนอย่างต่อเนื่องซึ่งจะเป็นตัวการที่ทำให้จีนได้มีเส้นทางใหม่ ๆ ในการสร้างอุปทานแก่ตลาดนอกเหนือไปจากทะเลจีนใต้ที่กำลังเป็นปัญหาใหญ่ของภูมิภาคอยู่ ณ ขณะนี้ จนทำให้การขนส่งสินค้าและบริการจากจีนไปสู่ตลาดโลกเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น จึงยังเป็นการสนับสนุนข้อเสนอของผู้เขียนที่ว่าความขัดแย้งและความรุนแรงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การลงทุนของจีนเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐบาลจีนจึงสนับสนุนให้เกิดการเจรจาสงบศึกอยู่

³ โครงการดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี 2007 ระหว่างรัฐบาลจีนและรัฐบาลพม่า เริ่มต้นการก่อสร้างในปี 2009 และคาดการณ์ว่าจะแล้วเสร็จในปี 2019 ซึ่งรัฐบาลจีนทุ่มเงินลงทุนประมาณ 3.6 พันล้านดอลลาร์ ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสารสนเทศ อ้างว่ากลุ่ม KIO ยินยอมที่จะให้มีการก่อสร้างเขื่อนในรัฐคะฉิ่นและได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลพม่าถึง 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการสัมผัสน้ำมันในทะเลจีนใต้เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2011 อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านจำนวน 47 หมู่บ้านถูกขับไล่ให้ต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่ จึงก่อให้เกิดเหตุลอบวางระเบิดในระหว่างการก่อสร้างเมื่อเมษายน 2010 ท้ายที่สุดประธานาธิบดี Thein Sein ประกาศระงับการก่อสร้างเขื่อนเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2011 (International Crisis Group, 2011)



บ่อยครั้งหลังเหตุการณ์การทิ้งระเบิดที่เมือง Laiza เพื่อให้โครงการการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการลงทุนของจีนในพม่าเป็นไปได้อย่างราบรื่น

บทสรุปความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในรัฐคะฉิ่น: ยึดเยื้อยาวนานไม่มีทีทีสิ้นสุด?

นับตั้งแต่การละเมิดข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง (Ceasefire Agreement) ในเดือนมิถุนายน 2011 กองทัพ (Tatmadaw) ยังคงต่อสู้กับกองกำลัง KIA อย่างไม่มีทีท่าว่าจะหยุดหย่อน แม้ว่าจะมีคำสั่งจากประธานาธิบดี Thein Sein หรือคำแถลงการณ์จากรัฐบาลจีนแล้วก็ตาม สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าท้ายที่สุดแล้วปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางการเมือง ที่มีที่มาจากนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ที่สถาปนาอำนาจแก่กลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman) เหนือชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในขณะเดียวกันก็ได้ลบเลือนความหลากหลายทางวัฒนธรรมและผูกขาดความเป็นชาติ รวมไปถึงการสถาปนาวัฒนธรรมหลักกดทับวัฒนธรรมอื่น ๆ ให้มีฐานะลดถอยรองลงมาหรือแม้กระทั่งถูกทำให้หายไป จนนำมาสู่ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้นนับครั้งไม่ถ้วน

ทั้งนี้ภายใต้การดำเนินนโยบายรวมพม่าให้เป็นหนึ่งเดียวภายใต้การดูแลของรัฐบาลก็ได้ปกปิดความจริงที่ว่า ภายในสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางอย่างรัฐบาล-กองทัพ ก็มีการคานอำนาจกันระหว่างโครงสร้างอำนาจเก่าและโครงสร้างอำนาจใหม่ อำนาจตามลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญและอำนาจในเชิงปฏิบัติมีทั้งความสอดคล้องและขัดแย้งกันในตัว สะท้อนออกมาเป็นความขัดแย้งภายในและการปะทะกันของอำนาจภายในรัฐบาลทหาร และในขณะเดียวกันการดำเนินยุทธศาสตร์ของกองทัพต่อรัฐคะฉิ่นก็สะท้อนให้เห็นด้วยว่าในขณะที่การเมืองในสภากองทัพต้องเผชิญหน้ากับโครงสร้างอำนาจใหม่อย่างรัฐบาลที่มีแนวโน้มโอนอ่อนผ่อนปรน ในขณะเดียวกัน การเมืองในสนามรบ กองทัพก็ต้องเผชิญหน้ากับกองกำลัง KIA ที่มีทั้งอาวุธครบมือและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ชี้ชวนให้กองทัพต้องมองหายุทธวิธีในการกำราบและครอบครองดังที่ปรากฏเป็นแผนการยึดครองเมืองไลซ่า (Laiza) และเส้นทางเลโด (Ledo Road) ตามที่เป็นข่าวในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา (2011-2013) เพื่อสกัดกั้นกองทัพคะฉิ่นในการขนส่งสินค้าและเสบียง รวมไปถึงต้องการที่จะผูกขาดเส้นทางเศรษฐกิจจากจีนและอินเดียด้วยตนเองอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติในพม่าถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาอำนาจของภูมิภาคอย่างจีนมีบทบาทที่สำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลทหารพม่า รวมไปถึงการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในรัฐคะฉิ่นที่จะส่งผลกระทบต่อการลงทุนสร้างท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติและแม้ว่าประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่าจะเคลือบแฝงไปด้วยความไม่ไว้วางใจกันลึก ๆ หากแต่รัฐบาลทหารพม่ากลับยังคงรักษา



ความสัมพันธ์อันดีกับจีนต่อไป ด้วยเชื่อว่านี่คือการรักษาผลประโยชน์ในระยะยาว เพราะหากรัฐบาลทหารพม่าแสดงท่าทีปฏิเสธจีนมากขึ้นท้ายที่สุดอาจนำมาสู่การสร้างเป็นปฏิปักษ์กับมหาอำนาจที่ทรงอำนาจที่สุดในภูมิภาค ในขณะเดียวกัน จีนเองก็มิได้มีสถานะที่เหนือกว่าพม่าแต่อย่างใด เพราะจีนจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ หากจีนแสดงท่าทีปฏิเสธพม่าเมื่อใด โครงการสร้างท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติก็อาจจะชะลอประวัติศาสตร์โครงการสร้างเขื่อนมีตซัน (Myitsone Dam) อย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

จิตติพร จิระสวัสดิ์. (2543). นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่าช่วงระหว่าง ค.ศ. 1988-1997.

กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2547). จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: แบรินด์เอจ.

เมธา มาสขาว. (2007). โฉมหน้าเผด็จการพม่า... จาก SLORC ถึง SPDC และความหวังประชาชน

[Online], 1 ตุลาคม. Available from <http://prachatai.com/journal/2007/10/23757>

รัชนิกร บุญ-หลง. (2537). ภูมิศาสตร์การเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สิทธิพล เครือรัฐติกาล. (2556). นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า: อดีตและปัจจุบัน (ค.ศ. 1949-2010). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Arnott, D. (2001). "China-Burma Relations" in International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Challenges to Democratization in Burma: Perspectives of Multilateral and Bilateral Responses**. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, SE.

Beech, H. (2013). **Burma's Kachin War: Renewed Ethnic Strife Threatens Regional Stability** [Online], 28 January. Available from <http://world.time.com/2013/01/28/burmas-kachin-war-renewed-ethnic-strife-threatens-regional-stability/#ixzz2LvXbzXuD>

Boehler, P. (2012). **The Kachin Borderlands** [Online], 12 June. Available from <http://mondediplo.com/2012/06/12kachin>

Brown, D. (1996). **The State and Ethnic Politics in South-East Asia**. New York: Routledge.



- Chang, D. W. (1960). **A Comparative Study of Neutralism of India, Burma and Indonesia**. University of Illinois, Ph.D., dissertation.
- CIA Intelligence Report. (1971). **Peking and the Burmese Communists: the Perils and Profits of Insurgency**, RSS No. 0052/71, July, 78.
- Collins, A. (2003). **Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- “Driving Force,” **Far Eastern Economic Review**, Vol.155, No.16, 23 April 1992: 8.
- Holmes, R. A. (1967). “Burmese Domestic Policy: The Politics of Burmanization,” **Asian Survey**, Vol. 7, No. 3 (March): pp. 188-197.
- Hongwei, F. (2012). “China–Burma Geopolitical Relations in the Cold War,” **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, Vol. 31, No. 1: pp. 7-27.
- Houtman, G. (1999). **Mental Culture in Burmese Crisis Politics**. Tokyo: Institute for the Study of Languages and Cultures of Asia and Africa, Tokyo University of Foreign Studies.
- International Crisis Group. (2011). **Myanmar: A New Peace Initiative**. Crisis Group Asia Report No. 214, 30 November.
- Kachin News Group. (2009). **KIO-Junta Lock Horns over Taping Hydropower Projects** [Online], 25 March. Available from http://www.kachinnews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=763:kio-junta-lock-horns-over-taping-hydropower-projects&catid=1:latest-news&Itemid=50
- Kyaw Yin Hlaing. (2012). “Understanding Recent Political Changes in Myanmar,” **Contemporary Southeast Asia**, Vol. 34, No 2: pp. 197-216
- Lahpai, N. (2008). **Ethnic Kachin Christians live under duress (feature)** [Online], 11 December. Available from <http://www.kachinnews.com/articles/feature/672-ethnic-kachin-christians-live-under-duress-feature.html>
- Leach, E. R. (1954). **Political Systems of Highland Burma: A Study of Kachin Social Structure**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moe, W. (2009). **DKBA: Burma’s Second Largest Non-state Armed Group?** [Online], 18 June. Available from http://irrawaddy.org/article.php?art_id=16076



- Mong, S. K. (2005). **Kokang and Kachin in the Shan State (1945-1960)**. Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Pedersen, J. (2013). **China Leads Peers in Resolving Malacca Energy Shipping Dilemma** [Online], 13 May. Available from <http://blogs.wsj.com/searealtime/2013/05/13/china-leads-peers-in-resolving-malacca-energy-shipping-dilemma/>
- Phanuwat. (2555). **ซีซีทีวี "พม่า-คะฉิ่น" ยึดเยื้อเพราะทหารจัดรัฐบาล** [Online], 7 กรกฎาคม. Available from <http://news.voicetv.co.th/global/43982.html>
- Prachatai. (2013). **ASEAN Weekly - ตีกระอุในรัฐคะฉิ่น** [Online], 29 January. Available from http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=htPLoNgkYX0
- Prachatai. (2013). **Asean Weekly: จับตา 5 ประเด็นร้อน อาเซียน 2013** [Online], 7 January. Available from <http://www.youtube.com/watch?v=906OBq2adWU>
- Robinson, T. (1987). "China Confronts the Soviet Union: Warfare and Diplomacy on China's Inner Asian Frontiers," in MacFarquhar, R. and Fairbank, J. K. (eds.). **The Cambridge History of China, Vol. 15, The People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolutions 1966-1982**. New York: Cambridge University Press.
- Rogers, B. (2007). **Carrying the Cross: the Military Regime's Campaign of Restriction, Discrimination and Persecution against Christians in Burma**, Christian Solidarity Worldwide, January: pp. 28-31.
- Salai Za Ceu Lian. (2010). **New Flag for Burma: A Symbol of Burmanization** [Online], 29 October. Available from <http://www.chinlandguardian.com/index.php/commentary-opinion/item/312-new-flag-for-burma-a-symbol-of-burmanization>
- Shivananda, H. (2012). **China's Pipelines in Myanmar** [Online], 10 January. Available from <http://www.idsa.in/node/8329/3370#comment-3370>
- Smith, M. (1999). **Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity**. London; Dhaka: Zed Book; University Press.
- Steinberg, D. I. (1982). **A Socialist Nation of Southeast Asia**. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Steinberg, D. I. (2012). "Editorial: On China-Myanmar Relations," **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, Vol. 31, No. 1: pp. 3-6.



- Sun, Y. (2012). "China's Strategic Misjudgement on Myanmar," **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, Vol. 31, No. 1: pp. 73-96.
- Thakin Nu. (1951). **From Peace to Stability**. Rangoon: The Ministry of Information, Government of the Union of Burma.
- The Economist. (2013). **The Kachin Dilemma** [Online], 2 February. Available from <http://www.economist.com/news/asia/21571189-over-border-kachin-conflict-causes-headaches-china-kachin-dilemma>
- Tassaluck. (2556). **จีนวอน 'เมียนมาร์' หยุดยิงในคะฉิ่น** [Online], 18 มกราคม. Available from <http://news.voicetv.co.th/global/60890.html>
- U Nu. (1955). "Burma's Neutral Policy," **Burma**, Vol. 5, No. 2 (January): pp. 1-15.
- Whiteman, H. (2013). **Why Kachin Conflict Threatens Myanmar Peace** [Online], 24 January. Available from <http://edition.cnn.com/2013/01/23/world/asia/myanmar-burma-kachin-conflict>
- Zaw Oo and Win Min. (2007). **Assessing Burma's Ceasefire Accords**. East-West Center Washington; Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Zin Linn. (2012). **For Peace and Stability, Burma Needs to End War against the Kachin** [Online], 23 June. Available from <http://asiancorrespondent.com/84787/for-peace-and-stability-burma-needs-to-end-war-against-kachin-ethnic/>



การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน : การสร้างกำแพง หรือ สะพาน ของการค้ามนุษย์

เมขลา วุฒิวงศ์*

ลีดา สอนศรี**

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอผลกระทบของการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนที่มีต่อการค้ามนุษย์ในภูมิภาคอาเซียนว่าจะมีลักษณะเป็นไปในทิศทางใด โดยอันดับแรกได้อธิบายถึงค่านิยมของการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้าแรงงานข้ามชาติในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย โดยการค้ามนุษย์จะกระทำเป็นกระบวนการและจะแทรกแซงอยู่ในรูปแบบการค้าแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือซึ่งลักษณะของการค้ามนุษย์มี 2 หมวด คือ 1.) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ได้แก่ การค้าหญิงเพื่องานบริการทางเพศ และการค้ามนุษย์เพื่อการแต่งงาน 2.) การแสวงหาประโยชน์เพื่อเศรษฐกิจและแรงงาน ได้แก่ การค้ามนุษย์เพื่อรับใช้ในบ้าน การค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์เพื่อให้เป็นขอทาน

นอกจากนี้บทความยังได้อธิบายเกี่ยวกับความเป็นมาของการเป็นประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งประชาคมอาเซียนประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และแต่ละเสาหลักจะมีนโยบายในการพัฒนาภูมิภาคที่แตกต่างกันไป ซึ่งในประเด็นบทความได้วิเคราะห์ในมุมมองของผู้เขียนเกี่ยวกับผลกระทบของการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2558 ที่มีต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งจากบทวิเคราะห์สรุปได้ว่า ณ ปัจจุบันนี้หากมองจากนโยบายของการเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเปรียบเทียบเสมือนการสร้างกำแพงล่องหน แต่การสร้างสะพานเชื่อมให้เกิดการค้ามนุษย์มีมาช้านานแล้วเพียงแต่ครั้งนี้เป็นการสร้างสะพานให้ทอดยาวมากไปกว่าเดิม ดังนั้นสิ่งที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนต้องร่วมกันป้องกัน และอุดช่องโหว่ของปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการค้ามนุษย์ ก็คือ เรื่องมาตรการการตรวจตราบริเวณพรมแดนอย่างเข้มงวด เพราะการเปิดประเทศอย่างเสรีมากกว่าเดิมหลังจากเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว แต่ละประเทศในภูมิภาคจะเชื่อมโยงกันได้ง่ายขึ้น ซึ่งประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง หากต้องการให้ปัญหาการค้ามนุษย์คลี่คลายให้

* อาจารย์ผู้ช่วยสอน, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง เอกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** รองศาสตราจารย์, คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา



ได้มากที่สุด และสิ่งสำคัญที่ไม่ควรละเลยก็คือประชากรรากหญ้า เพราะพวกเขาคือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ได้ง่ายที่สุด ดังนั้นถ้าหากประชาคมอาเซียนดูแลและพัฒนาประชาชนภายในประเทศได้ตามนโยบายที่กำหนดไว้ในเสาหลักประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และแก้ไขปัญหาได้ตามนโยบายในเสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนอย่างจริงจังแล้วก็นับเป็นนิมิตหมายที่ดีในการที่จะสนับสนุนเสาหลักประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของภูมิภาคให้รุดหน้าทัดเทียมกับนานาประเทศที่มีการพัฒนา หรือประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : การค้ามนุษย์/ อาชญากรรมข้ามชาติ/ ประชาคมอาเซียน

Entering the ASEAN Community: Building Walls or Bridges to Human Trafficking

Mekhala Wuttiwong^{*}

Sida Sonsri^{**}

Abstract

This article focuses on the effect of ASEAN community to human trafficking in Southeast Asia . Firstly, it explains the mean of human trafficking which is one of illegal migrations. Human trafficking will make a process and will intervene in unskilled migrants. Secondly, explains about types of trafficking that are composed of two types : 1) Sexual exploitation such as prostitution and trafficking for illegal marriage 2) Economic and labor exploitation such as menials, forced labors and beggar.

In addition this study explains about background and objective of the ASEAN Community in 3 pillars : 1) ASEAN Political – Security Community : APSC 2) ASEAN Economic Community : AEC and 3.) ASEAN Socio – Cultural Community : ASCC. There are many policies of developing region in a pillar. Moreover, this article is analyzed by author's opinion on the effect of entering the ASEAN community to human trafficking. If consider

^{*} Teaching Assistance, College of Politics and Governance, Majoring in International Relations, Mahasarakham University

^{**} Associate professor, Dean of College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor (Key Issues)



ASEAN Community policies, it seems to build invisible wall and at the same time enlarge to build a bridge to human trafficking to stretch further than before. Countries in ASEAN have to defense and refrain factors which give rise to human trafficking such as strictly measures of border surveillance because if countries in ASEAN are opened freely, it will link easily. So, countries must cooperate to solve the problems seriously. More significantly, grassroots should be taken care of for their well being because they can be easily risked to become the victims of human trafficking. If grassroots are took care of and developed by ASEAN Socio – Cultural Community pillar’s policies and at the same time each countries solve problems by implying ASEAN Political-Security Community pillar’s policies, it spill over to develop ASEAN Economic Community pillar.

Keywords: Human Trafficking / Transnational Crime / ASEAN Community

บทนำ

การค้ามนุษย์ไม่ใช่ปัญหาใหม่ที่เพิ่งจะเกิด แต่เป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่การค้าทาสในสังคมก่อนสมัยใหม่เพื่อใช้เป็นแรงงานในกระบวนการผลิตแบบเกษตรกรรม และการสงคราม และมีพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงยุคล่าอาณานิคม เช่น การล่าอาณานิคมและการกวาดต้อนผู้คนมาเป็นทาส อันได้แก่ การค้าทาสชาวผิวดำ หรือชนเผ่าพื้นเมืองมาเป็นสินค้าเชิงพาณิชย์โดยตรง ทั้งนี้มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งโฉมหน้าของสังคมโลกคือ นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่เริ่มขึ้นในยุโรปตะวันตกตั้งแต่ ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา (ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรมคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550, 1) นอกจากนี้การค้ามนุษย์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในยุคปัจจุบัน เริ่มต้นขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2503 – 2513 พร้อมๆกับการเข้ามาของกองทัพสหรัฐอเมริกาในอินโดจีน โดยหญิงเหล่านี้จะถูกค้าประเวณีให้กับทหารชาวอเมริกัน โดยวิธีการถูกบังคับขู่เข็ญ หรือบางครั้งมีการให้ค่าตอบแทน โดยมีเพื่อนบ้าน หรือบุคคลในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ล่อลวง ทำให้หญิงสาวบางคนที่ครอบครัวเดือดร้อนทางการเงิน หันมายึดอาชีพนี้เพราะได้เงินอย่างรวดเร็ว กลายเป็นค่านิยมแบบผิดๆที่เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา หลังจากที่สหรัฐอเมริกาถอนทหารออกไปจากอินโดจีนในปี พ.ศ. 2518 ผู้หญิงบางคนยังคงค้าประเวณีอยู่ต่อไป ในขณะที่บางคนก็เริ่มออกไปค้าประเวณีในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเยอรมัน ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ส่องกง และญี่ปุ่นโดยตัวแทนต่างๆได้อำนวยความสะดวกในการย้ายถิ่นและการจ้างงานผู้หญิงโดยผ่านทาง “ เครือข่าย

การค้ามนุษย์ข้ามชาติ ” ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ การที่ผู้หญิงเหล่านี้ไม่อาจทราบล่วงหน้าถึงสภาพการทำงานและไม่สามารถควบคุมสภาพนี้ได้เลย และเนื่องจาก ยุคปัจจุบันเป็นโลกแห่งยุคโลกาภิวัตน์ ดังนั้น การที่แรงงานต่างชาติจะเข้ามายังประเทศปลายทางย่อมมีมากขึ้น และมีโอกาสง่ายขึ้น จนนำไปสู่การค้าแรงงานข้ามชาติแบบผิดกฎหมายในลักษณะของการค้ามนุษย์ได้ง่าย

เนื่องจากในปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ทำให้การค้ามนุษย์ได้รับการพิจารณาว่า เป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง และเป็นปัญหาที่บั่นทอนความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและหญิง ซึ่งก่อให้เกิดอาชญากรรมทั้งในระดับนานาชาติ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น และรวมถึงปัญหาสังคมต่างๆ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดต่ออื่นๆ โดยเฉพาะโรคเอดส์ ปัญหาสุขภาพจิตทั้งการค้าและการแสพ เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต และความมั่นคงของประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม วัฒนธรรมของประเทศและประชาคมโลก (ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา, 2554, เว็บไซต์) อีกทั้งการที่ประเทศในอาเซียนกำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี พ.ศ.2558 นี้ โดยมีเป้าหมายของการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศในทุกด้าน ประเทศในอาเซียนมีการเปิดอย่างเสรีทางด้านการค้า การลงทุนมากยิ่งขึ้น รวมถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, 11) ส่งผลให้ประเด็นการค้ามนุษย์ในอาเซียนเป็นความท้าทายอีกประเด็นหนึ่งในเรื่องของปัญหาข้ามชาติอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศที่ประชาคมอาเซียนจะต้องตอบโต้ให้ได้ว่าการเป็นประชาคมอาเซียนนั้นเปรียบเสมือนการป้องกันหรือเปิดช่องว่างให้แก่ขบวนการค้ามนุษย์อย่างแท้จริง

ความหมายของการค้ามนุษย์

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจคำนิยามของ “ การค้ามนุษย์ ” ว่าแท้จริงแล้ว มีความหมายหรือขอบเขตในลักษณะใด เพื่อที่จะได้ไม่เกิดความคลาดเคลื่อนในความเข้าใจ ซึ่งคำนิยามของคำว่า การค้ามนุษย์ ก็มีความหมายที่แตกต่างกันดังนี้

พิศวาท สุคนธ์พันธุ์ (2548, น.6) อ้างว่า พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ อย่างยิ่งหญิงและเด็ก ได้ให้ความหมายของการค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขน การส่งต่อ การจัดให้ที่อยู่อาศัยหรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลังหรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการ



อำนาจที่เหนือกว่าหรือด้วยการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล มีการให้ รับเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่น เพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่ง ผู้มีอำนาจควบคุมอีกบุคคลหนึ่ง เพื่อความ มุ่งประสงค์ในการแสวงหาผลประโยชน์ การแสวงหาผลประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึง การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีหรือการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การ บังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเหมือนการเอาคนมาเป็น ทาส การทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

นอกจากนี้ พิศวาท สุคนธ์พันธุ์ (2548, น.6) ยังได้อ้างว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (มาตรา 4) ได้ให้นิยามความหมายการค้ามนุษย์ที่กว้างมากขึ้น โดยครอบคลุมทั้งการค้าประเวณี การแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนมาเป็น ทาส การนำคนมาข่มขืน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการ อื่นใดคล้ายคลึงกัน อันเป็นการขูดรีดบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้นการค้ามนุษย์จึงประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ (อำนาจ เนตยสุภา, 2552, น. 15)

1.) การกระทำ (Action) ได้แก่ เป็นธุระ จัดหา ล่อไป ชักพาไป ซื่อ ขาย จำหน่าย นำเข้า พา มาจาก ส่งออกไป รับไว้ หน่วงเหนี่ยว กักขัง ซ่อนเร้น

2.) วิธีการ (Means) ได้แก่ การใช้อุบาย หลอกลวง บังคับ ชักจูง ยุยง ส่งเสริมใช้กำลัง ประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม ข่มขืนใจ

3.) วัตถุประสงค์ (Purposes) คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเหยื่อ เช่น การนำ ตัวไปเพื่อสนอง ความโลภ เพื่อการอนาจารหรือทำการค้าประเวณี เอาตัวลงเป็นทาสหรือมีฐานะ คล้ายทาส กดขี่แรงงานและตัดอวัยวะ

จากความหมายที่กล่าวมาในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าความหมายและลักษณะของการค้ามนุษย์ จะคล้ายคลึงกับการค้าแรงงานข้ามชาติ เพราะการค้าแรงงานข้ามชาติ หมายถึง การค้าที่บุคคลใดมี พันธะเกี่ยวพันในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ในรัฐที่เขาหรือเธอไม่ได้มีสัญชาตินั้น ซึ่งเป็นบุคคลที่ ถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้างหรือถูกว่าจ้างให้ทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้ เป็นคนของชาตินั้น โดยวิธีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะ ที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและหรือวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการว่าจ้างแรงงาน ซึ่งการค้าแรงงานข้าม ชาติมี 2 ประเภท คือ การค้าแรงงานข้ามชาติแบบถูกกฎหมายและการค้าแรงงานข้ามชาติแบบผิด กฎหมาย ซึ่งการค้าแรงงานข้ามชาติแบบ ถูกกฎหมายนั้น ต้องมีการจดทะเบียนและรับรองโดย กฎหมายของประเทศที่แรงงานอพยพเข้าไปอาศัยอยู่ ส่วนการค้าแรงงานข้ามชาติแบบผิดกฎหมาย นั้นจะเป็นไปในรูปแบบของการค้ามนุษย์ (เมขลา วุฒิวงศ์, 2553, 420) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการค้า

มนุษย์เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้าแรงงานข้ามชาติในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย โดยการค้ำมนุษย์จะกระทำเป็นกระบวนการและจะแทรกแซงอยู่ในรูปแบบการค้าแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ เพราะแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ได้รับการศึกษาน้อย ฐานะทางครอบครัวยากจน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปหางานทำยังประเทศหนึ่งๆที่มีระบบทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า มีแหล่งงานที่หลากหลาย แต่ด้วยความที่ต้องการแสวงหาความมีชีวิตที่ดีกว่า จึงทำให้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ำมนุษย์ได้ง่าย และเนื่องจากปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้เศรษฐกิจโลกได้ตามกระแสโลกาภิวัตน์ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบของแรงงานไปทั่วโลก ในปัจจุบันโอกาสที่จะเคลื่อนย้ายสินค้าและผลผลิตต่างๆมีมากขึ้น ผู้ใช้แรงงานก็มีโอกาสที่จะเคลื่อนย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมาก อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มที่น่าย่ำแย่สามารถสร้างผลกำไรได้มากด้วยการจ้างแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศที่ยากจนกว่าตนเมื่อความต้องการ ที่จะหารายได้มีมากขึ้น ในขณะที่นโยบายคนเข้าเมืองของประเทศอุตสาหกรรมกำลังเพิ่มความเข้มงวดมากขึ้นเพื่อควบคุมการหลั่งไหลของคนย้ายถิ่น แรงงานย้ายถิ่นจำต้องใช้ช่องทางที่ผิดกฎหมายและพึ่งพาผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองเพื่อที่จะย้ายถิ่นไปหางานทำ ยิ่งไปกว่านั้นผู้หญิงจึงได้รับความเสี่ยงที่จะถูกนักค้ำมนุษย์ล่อลวงด้วยการให้ข้อมูลเท็จ

รูปแบบและลักษณะของการค้ำมนุษย์ที่พบในปัจจุบัน

การค้ำมนุษย์ เป็นวิธีการแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าแรงงานข้ามชาติ กล่าวคือ การค้ำมนุษย์ สืบเนื่องจากการที่แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและต้องการเข้ามาทำงานยังประเทศปลายทางที่มีเศรษฐกิจ ที่ดีกว่า โดยส่วนใหญ่เคลื่อนย้ายเข้ามาในลักษณะที่ผิดกฎหมาย เพราะฉะนั้นจึงทำให้แรงงานเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ำมนุษย์ได้ง่าย ในปัจจุบันการค้ำมนุษย์ได้กลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติอันเป็นปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ โดยมีรูปแบบการค้ำมนุษย์อยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้ (อานาจ เนตยสุภา, 2552, น. 35 – 36)

การค้ำมนุษย์แบบสองขั้นตอน คือ หญิงหรือเด็กได้ย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำก่อนแล้ว ต่อมาถูกล่อลวงให้ย้ายถิ่นไปหางานทำในต่างแดนต่อไป

การค้ำมนุษย์แบบขั้นตอนเดียว คือหญิงและเด็กที่ถูกค้าโดยตรงจากหมู่บ้านในชนบทแล้วผ่านข้ามพรมแดนไปยังประเทศอื่น

ในปัจจุบันเหยื่อการค้ำมนุษย์มีทั้งชายและหญิงแต่เหยื่อส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก โดยเหยื่อของการค้ำมนุษย์ ที่เป็นผู้หญิงมักจะถูกนำไปสู่ตลาดธุรกิจบริการทางเพศและการทำงานบ้าน ซึ่งเป็นงานที่ยังมิได้รับการคุ้มครองสภาพ การทำงานและค่าตอบแทน ทำให้ไม่มีหลักประกันในการทำงานและตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทั้งทางร่างกาย จิตใจและทางเพศ มีชีวิตที่อยู่ภายใต้การ



ครอบครัวและการกระทำตามอำเภอใจของนักค้ามนุษย์ และนายจ้าง ที่ซื้อตนมา ส่วนผู้ชายมักจะนำไปแสวงหาประโยชน์โดยเป็นแรงงานที่ถูกบังคับในการทำงานประมงและแรงงาน โดยลักษณะของการค้ามนุษย์ มี 2 หมวดใหญ่ๆ ดังนี้

การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ (Sexual exploitation) ได้แก่

การค้าหญิงเพื่องานบริการทางเพศ มีผู้หญิงจำนวนมากที่ขายถิ่นโดยที่รู้ว่าจะต้องทำงานในอุตสาหกรรม บริการทางเพศ แม้จะไม่ได้ตระหนักถึงสภาพการทำงานและการสูญเสียการควบคุมสภาพการทำงานและรายได้ของตนเอง สำหรับผู้หญิงที่ถูกหลอกหรือบังคับให้ทำงานบริการทางเพศโดยไม่สมัครใจ มีสิ่งที่จะต้องเผชิญกับการผูกมัดด้วยภาระหนี้สิน การถูกยึดหนังสือเดินทางและรายได้ การถูกทุบตี การถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การถูกกักขัง และการถูกทารุณทางจิตใจ

1.2 การค้ามนุษย์เพื่อการแต่งงาน ผู้ค้ามนุษย์อาจจะนำเสนอตนในรูปของนายหน้าจัดคู่และให้สัญญา แก่ผู้หญิงว่า จะแนะนำให้รู้จักกับสามีในอนาคตที่ประสบความสำเร็จ โดยชาวต่างชาติบางคนเดินทางเข้ามาในประเทศเพื่อพบกับผู้หญิงและแต่งงานหรือโดยการจัดหาคู่ทางแม่หรือไปรษณีย์ ซึ่งเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ เมียส่งทางไปรษณีย์ ” เมื่อผู้หญิงเหล่านี้ถูกชักจูงไปต่างประเทศ ก็ต้องใช้ชีวิตในสิ่งแวดล้อมใหม่โดยไม่มีความเข้าใจในภาษาและวัฒนธรรม และกลายเป็นบุคคลที่ตกอยู่ในสภาพเยี่ยงทาส เมื่อไม่ประสบความสำเร็จในการแต่งงาน เขื่อเหล่านี้ก็จะถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือตกอยู่ในสภาพการแต่งงานเยี่ยงทาส

2. การแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและแรงงาน (Economic related and labor exploitation)

2.1 การค้ามนุษย์เพื่อการรับใช้ในบ้าน ผู้หญิงที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ต้องตกอยู่ในภาวะถูกผูกมัดด้วยภาระหนี้สินจากการกู้ยืมที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยจำนวนสูงจากผู้จัดหาและเอเยนต์และถูกบังคับให้ทำงานแก่นายจ้าง แม้จะมีสภาพการทำงานที่เลวร้ายก็ตาม ในปัจจุบันแรงงานรับใช้ในบ้านได้เปลี่ยนรูปแบบซึ่งแต่เดิมจะเป็นแรงงานที่เป็นหญิงและเด็กภายในประเทศเป็นการใช้แรงงานเด็กต่างชาติเพิ่มขึ้น โดยมีรูปแบบการทำงานคือ งานบ้าน งานดูแลเด็กและคนชรา ในบ้าน และการช่วยงานที่เกี่ยวกับกิจการในบ้าน

2.2 การค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงาน ผู้หญิง ผู้ชายและเด็กอาจถูกนำไปค้าเพื่อการทำงานในงานเกษตร งานก่อสร้าง งานในโรงงานหรือการผลิตอื่นๆ ที่คาดหวังจะได้รับค่าจ้างสูง แต่มีหลายกรณีที่ต้องถูกกดค่าแรงงานหรือ ไม่ได้รับค่าจ้างเลย และยังคงต้องเผชิญกับการถูกแสวงหา

ประโยชน์ด้วยการบังคับทางร่างกาย ทางเพศ และทางจิตใจ ในสถานประกอบการ ประกอบกับสถานภาพที่ผิดกฎหมาย จึงเกรงกลัวที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่เนื่องจากจะถูกตั้งข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นอกจากนี้แล้วยังมีกรณีที่เด็กอาจถูกนำไปค้าเพื่อการบังคับใช้เด็กให้เข้ามามีส่วนร่วม ในการลำเลียงขนยาเสพติดอันเป็นการประกอบอาชญากรรมที่ผิดกฎหมาย

2.3 การค้ามนุษย์เพื่อให้เป็นขอราน การค้ามนุษย์เพื่อให้เป็นขอรานกลายเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในภูมิภาคแม่น้ำโขง หลุมขร่า คนพิการ และทารกได้ถูกจัดหาจากหมู่บ้านห่างไกลมาสู่เมืองใหญ่ของประเทศของตน ที่ไม่เข้าใจภาษาและไม่รู้จักถนนหนทาง โดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมและถูกจับตามอง ซึ่งจะมีพวคนายหน้ามารวบรวมเงิน การถูกบังคับให้ขอรานจึงลบหลู่ความเป็นมนุษย์ โดยพวกเขามีชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวจากการถูกจับและการลงโทษจากผู้ควบคุม

ประเภทของการค้ามนุษย์

ประเภทของการค้ามนุษย์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (พงษ์นคร นครสันติภาพ, 2556, 2)

การค้ามนุษย์ในประเทศ หมายถึง การค้ามนุษย์จากพื้นที่หนึ่งไปยังพื้นที่อื่นของประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่ เด็ก และผู้หญิง

สาเหตุของการค้ามนุษย์ ได้แก่ ความยากจน เหตุผลทางวัฒนธรรมและครอบครัว (การเอาแบบอย่างจากครอบครัวอื่นที่มีรายได้จากขบวนการค้ามนุษย์) การด้อยโอกาสทางการศึกษา

กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในขบวนการค้ามนุษย์ ได้แก่ นายหน้า (ล่อลวงใช้กลอุบาย) พ่อแม่ของเหยื่อ นักท่องเที่ยวทางเพศ (คำนิยมชอบการพักผ่อนหย่อนใจด้วยการใช้บริการทางเพศ) แรงงานต่างด้าว (คนโสด) รวมทั้ง ตัวผู้หญิงและเด็ก (เคยด้จากการมีรายได้จำนวนมาก และใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย)

วิธีการ ได้แก่ หลอกลวงว่าไปทำงานโรงงาน แต่นำไปขายต่อให้สถานประกอบการที่มีการค้าประเวณี (ร้านอาหารคาราโอเกะ) อาจเป็นการดำเนินการแบบขายตรง หรือโดยการบังคับทางอ้อม ด้วยการให้ค่าแรงต่ำเพื่อบีบให้เหยื่อเข้าสู่ระบบธุรกิจค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับหรือสมัครใจ

การค้ามนุษย์ระหว่างประเทศ หมายถึง การค้ามนุษย์ (คนไทย หรือคนต่างด้าว) จากประเทศไทยไปต่างประเทศ หรือจากต่างประเทศมายังประเทศไทย



กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก และผู้หญิงต่างด้าว (กรณีของคนไทยพบว่าธุรกิจทางเพศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ภายในประเทศลดน้อยลงเนื่องจากมีคนต่างด้าวเข้ามาทดแทนเป็นจำนวนมาก โดยคนไทยส่วนใหญ่ที่เคยผ่านธุรกิจทางเพศ จะเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจทางเพศ)

สาเหตุของการค้ามนุษย์ ได้แก่ ปัญหาทางเศรษฐกิจ (ประเทศไทยมีเศรษฐกิจดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม) มีความต้องการทำงาน (ไม่มีงานทำในโรงงาน จึงเข้าสู่ระบบให้บริการทางเพศ)

กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในขบวนการค้ามนุษย์ ได้แก่ นายหน้า

วิธีการ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับภายในประเทศ

ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน

ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างการเป็นประชาคมอาเซียนที่มีผลกระทบต่อการค้ามนุษย์นั้น ควรที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นประชาคมอาเซียน ว่ามีลักษณะอย่างไร และเพราะเหตุใดประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนถึงให้ความสนใจและเตรียมพร้อมรับมือกับการเป็นประชาคมอาเซียนนี้ ซึ่งประชาคมอาเซียนเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียน กล่าวคือ อาเซียนก่อตั้งจากปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) หรือปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคมพ.ศ.2510 ณ วังสราญรมย์ กรุงเทพฯ โดยสมาชิกผู้ก่อตั้งมีทั้งหมด 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญากรุงเทพ ซึ่งเป็นเอกสารในการก่อตั้งอาเซียนคือ(กรมอาเซียน, 2552, เว็บไซต์)

1. เพื่อเร่งรัดความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมของภูมิภาค
2. เพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค เคารพในความยุติธรรมและหลักแห่งเนติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยึดมั่นกฎบัตรสหประชาชาติ
3. เพื่อส่งเสริมความร่วมมืออย่างจริงจังในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์และการบริหาร
4. เพื่อร่วมมือกันในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการขยายการค้าระหว่างกัน การปรับปรุงระบบการขนส่งและคมนาคม
5. เพื่อส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
6. เพื่อธำรงไว้ซึ่งความร่วมมือที่มีประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศและองค์การส่วนภูมิภาคแต่สำหรับประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ

ในเดือนตุลาคมพ.ศ.2546 เมื่อผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน หรือข้อตกลงบาห์ลี 2 (Declaration of ASEAN Concord II / Bali Concord II) เพื่อเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปีพ.ศ.2563 ซึ่งต่อมาได้ตกลง เร่งระยะเวลาจัดตั้งให้สำเร็จในปีพ.ศ. 2558 การก่อตั้งประชาคมอาเซียนมีเป้าหมาย คือ การรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถด้านการแข่งขันของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ในระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียน เช่น โรคระบาด อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน และการก่อการร้าย เป็นต้น (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น. ก) ซึ่งประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community : APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) ให้เป็นผลสำเร็จได้ในปีพ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) (ทวีศักดิ์ตั้งปฐมวงศ์, 2552, น.1) การเป็นประชาคมอาเซียนเป็นการรวมกลุ่มในเชิงลึกที่จะทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็น “ ครอบครัวยุติธรรม ” มีความแข็งแกร่งและมีภูมิคุ้มกันที่ดีโดยสมาชิกในครอบครัวยุติธรรม มีความเป็นอยู่ที่ดี ปลอดภัยและสามารถทำมาค้าขายได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น อีกทั้งสามารถเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ และความเสี่ยงที่อาเซียนอาจจะไม่สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจได้กับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศจีนและประเทศอินเดียที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น. 11)

อย่างไรก็ตามบทความนี้จะเน้นเข้าไปที่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ASEAN Political-Security Community : APSC) เป็นสำคัญ เนื่องจากประเด็นการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางความมั่นคงระหว่างประเทศโดยมีปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆเป็นตัวผลักดัน ให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ส่วนหนึ่ง ดังนั้นการวิเคราะห์ประเด็นการค้ำมนุษย์จึงมุ่งเน้นไปที่ผลกระทบในด้านความมั่นคงของประเทศเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามประชาคมอาเซียนเป็นเป้าหมายของการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศในทุกด้าน รวมถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค เช่น ภาวะโลกร้อน การก่อการร้าย หรืออาจกล่าวได้ว่า การเป็นประชาคมอาเซียนคือการทำให้ประเทศสมาชิกรวมเป็นครอบครัวยุติธรรม มีความแข็งแกร่งและมีภูมิคุ้มกันที่ดี สมาชิกในครอบครัวยุติธรรมมีความเป็นอยู่ที่ดี ปลอดภัย และสามารถทำมาค้าขายได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งถือเป็นการ



ปรับปรุงและวางรากฐานของการพัฒนาของอาเซียนครั้งใหญ่ ก็คือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมทำให้อาเซียนต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ เช่น โรคระบาด อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อนและความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการไม่สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศจีน และประเทศอินเดียได้เพราะประเทศเหล่านี้มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น. 12)

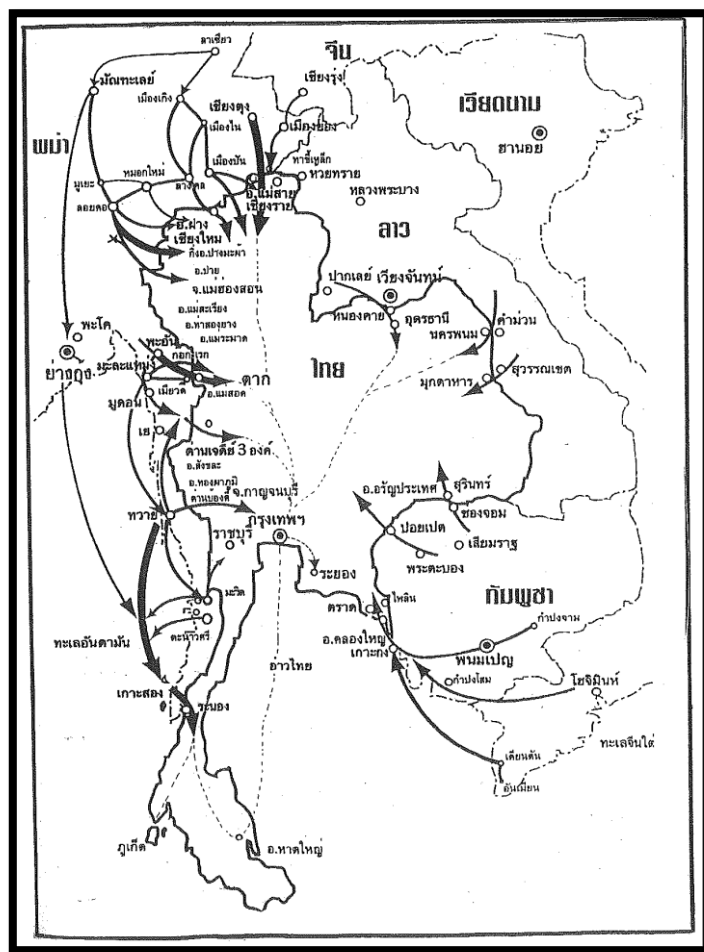
บทวิเคราะห์

เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์ไม่ได้เป็นปัญหาใหม่ที่เพิ่งจะเกิดในภูมิภาคนี้ ดังนั้นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในวิธีต่างๆ จึงมีมานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของตัวบทกฎหมาย อนุสัญญา พิธีสาร ฯลฯ แต่ถึงกระนั้นปัญหาการค้ามนุษย์ก็ยังมิได้หมดสิ้นไปจากสังคมโลก อันเนื่องด้วยจากสภาวะการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไม่เคยหยุดนิ่ง เศรษฐกิจโลกมีขาขึ้น ขาลง บางช่วงเศรษฐกิจโลกดี ส่งผลให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น แต่บางช่วง ที่อยู่ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ ข้าราชการมากแพง ทำให้ประชาชนต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของตนเอง จนนำไปสู่การเกิดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างการค้ามนุษย์ การถูกล่อลวง หรือบางคนก็ถือว่าการค้าประเวณี หรือการทำงานเป็น คนรับใช้ เป็นเรื่องธรรมดา อีกทั้งปัญหาการค้ามนุษย์ เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าในบางครั้งบางประเทศก็มีการละเลย ในการสอดส่องดูแล หรืออาจจะมีผู้มีอิทธิพลบางกลุ่มที่สมรู้ร่วมคิดและให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังด้วย และที่สำคัญในเรื่องของลักษณะภูมิประเทศก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างในการขนส่ง เคลื่อนย้ายเหยื่อการค้ามนุษย์ได้สะดวก ในการที่ประเทศต่างๆ ในอาเซียนร่วมมือกันเพื่อเตรียมพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อเตรียมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงนั้น แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน จะมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถด้านการแข่งขันของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ รวมถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ในระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียน แต่สิ่งที่อาเซียนถูกจับตามองจากเวทีโลกก็คือ ประชาคมอาเซียนจะสามารถปฏิบัติได้ตามที่ได้กำหนดนโยบายไว้หรือไม่ และการเป็นดำเนินงานของประชาคมอาเซียนจะมีศักยภาพดังเช่นสหภาพยุโรปหรือไม่

หากพิจารณาประเทศในอาเซียนที่ถือว่าเป็นประเทศที่มีสถานการณ์การค้ามนุษย์ข้ามชาติ หรือการค้าแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายมากที่สุด ก็คือประเทศในบริเวณอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงอย่างประเทศเวียตนาม ซึ่งเป็นทั้งแหล่งนำเข้าและส่งออกร่างงานผิดกฎหมาย ชาย หญิง และเด็ก ที่

ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคอาเซียน แต่ถ้ามองในแง่ของลักษณะ ภูมิประเทศที่เอื้อต่อการค้ามนุษย์มากที่สุดก็คือประเทศไทย

แผนที่แสดงเส้นทางแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากถิ่นตั้งทางสู่ประเทศไทย



ที่มา : นวลน้อย ตรีรัตน์, 2548, น. 55

จากแผนที่ประเทศไทยข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยอาจถือได้ว่าเป็นประเทศศูนย์กลางของภูมิภาคอาเซียน ที่มีชายแดนติดกับหลายประเทศในอาเซียนด้วยกันมากกว่าประเทศอื่นๆในอาเซียน หากพิจารณาจากภาพจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ซึ่งประเทศไทยมีชายแดนติดต่อกับประเทศลาว กัมพูชา พม่า และมาเลเซีย ดังนั้นการขนส่งสินค้า การเคลื่อนย้ายแรงงานถูกกฎหมายจึงมีมาก ในขณะที่เดียวกันก็เป็น



ช่องว่างเปิดทางให้แก่ขบวนการค้ำมนุษย์ลักลอบขนย้ายแรงงานที่ผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน ซึ่งเหยื่อการค้ำมนุษย์ส่วนใหญ่จะเป็นเด็ก และผู้หญิง โดยถูกล่อลวงจากเพื่อนบ้านด้วยกัน หรือนายหน้าข้ามพรมแดนมาค้าประเวณี หรือเป็นขอทาน ถึงแม้ว่าประเทศต่างๆจะมีมาตรการเป็นตัวแทนกฎหมาย หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองคอยตรวจสอบความเรียบร้อย หรือสิ่งผิดปกติกติที่ลุ่มลึกที่จะผิดกฎหมายก็ตาม แต่ปัญหาการค้ำมนุษย์ก็ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ นั่นเป็นสิ่งที่เราต้องหาคำตอบว่า เพราะเหตุใดปัญหายังไม่สามารถคลี่คลายได้ อาจเป็นเพราะหัวหน้าขบวนการค้ำมนุษย์เป็นผู้มีอิทธิพล สร้างเครือข่ายไว้หลายแห่งและมีส่วนได้ส่วนเสียต่อบางหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้สนับสนุน ยกตัวอย่างเช่น ในจังหวัดหนองคายซึ่งมีพรมแดนติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่ามีชาวลาวเป็นจำนวนมากที่เข้ามาหางานทำในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นในรูปแบบคนรับใช้ เด็กเสิร์ฟตามร้านอาหาร ร้านคาราโอเกะ และรวมไปถึงขายบริการทางเพศ ซึ่งมีทั้งที่เต็มใจและไม่เต็มใจ โดยผู้ที่ซื้อบริการมีทั้งบุคคลธรรมดาไปจนถึงเจ้าหน้าที่รัฐ บางคนเดินทางไปเช้า - เย็นกลับ บางคนที่มีพาสปอร์ตก็พักอาศัยอยู่ในประเทศไทย หากมองในแง่ของกฎหมาย การเข้าออกประเทศเป็นไปตามกระบวนการทุกอย่าง แม้ว่าจะมีกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ แต่เราจะทราบได้อย่างไรว่าในขณะที่พวกเขาพักอาศัยภายในประเทศไทยในระยะเวลาสั้นๆนั้น พวกเขาได้ประกอบอาชีพอะไร หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปตรวจสอบสม่ำเสมอ และตรวจตราอย่างถี่ถ้วนหรือไม่ เราจะมีวิธีอย่างไรในการที่จะตรวจสอบได้อย่างแน่ชัดว่า พวกเขาเข้ามาโดยที่ไม่ได้เข้ามาสู่วงจรการค้ำมนุษย์

ในส่วนของอาเซียนนั้นก็ได้มีมาตรการในการป้องกัน แก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ข้ามชาติในหลายๆวิธี ซึ่งแต่ละประเทศจะร่วมมือกันกำหนดนโยบาย หรือมาตรการขึ้นเพื่อใช้ร่วมกัน ยกตัวอย่างเช่น ในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime – AMMTC)การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Officials Meeting on Transnational Crime – SOMTC) ซึ่งที่ประชุม SOMTC ครั้งที่ 2 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อเดือนพฤษภาคม 2545 ได้เห็นชอบแผนการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Work Program to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime) ซึ่งระบุความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ 8 ด้าน รวมถึงการค้ำมนุษย์ ในส่วนของการค้ำมนุษย์ได้ระบุความร่วมมือดังนี้ (กองอาเซียน 1, 2552, เว็บไซต์)



การแลกเปลี่ยนข่าวสาร

- รวบรวมกฎระเบียบของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการลักลอบค้ามนุษย์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งคลังข้อมูลในประเทศสมาชิกและใน ASEANWEB
- ศึกษาแนวโน้มและวิธีการปฏิบัติในการลักลอบค้ามนุษย์ในภูมิภาคโดยใช้ข้อมูลการศึกษาในระดับประเทศเป็นพื้นฐาน
- สร้างจิตสำนึกของสาธารณชนในด้านระดับรากหญ้าเกี่ยวกับกฎระเบียบในเรื่องการลักลอบค้ามนุษย์ในภูมิภาค
- จัดทำนามสงเคราะห์ผู้ประสานงานในหน่วยงานด้านนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งสถาบันการศึกษาในประเทศสมาชิกอาเซียนและอำนวยความสะดวกในการสร้างเครือข่ายและการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน
- ใช้ประโยชน์สูงสุดจากการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทันสมัยในการแลกเปลี่ยนข้อมูลต่างๆ ความร่วมมือ ด้านกฎหมาย
- ดำเนินการให้อาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวกับการลักลอบค้ามนุษย์เป็นความผิดทางอาญาในทุกประเทศสมาชิก
- แลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารเพื่อให้นโยบายที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องกัน
- ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดทำความช่วยเหลือในเรื่องทางอาญาในระดับพหุภาคีและทวิภาคีเพื่ออำนวยความสะดวกในการจับกุมสอบสวน ดำเนินคดี เนรเทศ แลกเปลี่ยนพยาน แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับพยานหลักฐานการสอบสวนและการจับกุม
- ประสานงานกับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (ASEAN Senior Law Officials Meeting – ASLOM) ในการปฏิบัติตาม ASEAN Legal Information Network System (LINKS)

การบังคับใช้กฎหมาย

- จัดทำแผนงานฝึกร่วมเพื่อต่อต้านการลักลอบค้ามนุษย์ โดยให้ประเทศสมาชิกจัดทำข้อเสนอโครงการต่อ SOMTC เพื่อรับรอง และเสนอให้สำนักเลขาธิการอาเซียนพิจารณาต่อไป

การฝึกอบรม

- พัฒนาแผนงานฝึกอบรมระดับภูมิภาคและจัดประชุมอย่างสม่ำเสมอเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการสอบสวนเฝ้าระวัง ตรวจสอบ ติดตามและรายงานผล



- พัฒนาแผนงานฝึกอบรมระดับภูมิภาคสำหรับการดูแลภายหลังการส่งกลับการฟื้นฟูและการคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ

การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กร

- ส่งเสริมเครือข่ายของหน่วยงาน / องค์กรในประเทศสมาชิกอาเซียน
- เสริมสร้างการเชื่อมโยงระหว่างกลไกอาเซียนที่รับผิดชอบงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์

และในวันที่ 31 ธันวาคม 2558 นี้ ก็จะเป็นวันที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบ แม้ว่าประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะหารือร่วมกันในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการในการพัฒนาในด้านต่างๆ และแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติร่วมกัน และถึงแม้ว่าในประเด็นเสาหลักของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนจะส่งเสริมความร่วมมือกับภาคประชาสังคมในงานของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน โดยใช้หัวข้อการหารือเป็นตัวตั้งในการเชิญองค์กรที่มีใช้ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น เรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ อาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ เป็นต้น และมุ่งดำเนินการทางมนุษยธรรมมากกว่าด้านการเมืองก็ตาม แต่สำหรับมุมมองของผู้เขียนเองยังคงมีความคิดเห็นว่า แม้ว่าภูมิภาคอาเซียน จะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว และสิ่งที่จะเกิดการพัฒนาจะเป็นในเรื่องเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศ เป็นส่วนใหญ่ แต่ในด้านการเมือง ความมั่นคง และวัฒนธรรมต่าง ๆ นั้น หากจะหลอมรวมให้เป็นหนึ่งเดียวกันคงจะเป็นไปได้ยากเนื่องจากสภาพการเมืองการปกครอง วัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษมีความแตกต่างกัน ส่วนในเรื่องการค้ามนุษย์นั้น ถ้าหากเปิดเป็นประชาคมอาเซียนแล้วทางด้านการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งมีการเปิดประเทศ ในเรื่องของเศรษฐกิจการค้า การลงทุน รวมไปถึงการไหลบ่าของแรงงานระหว่างประเทศย่อมสะดวกมากขึ้น และผล ที่ตามมาคือในเรื่องปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งหนึ่งในนั้นรวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ด้วย ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ว่าปัจจัย ที่สนับสนุนให้การค้ามนุษย์ยังคงอยู่ แม้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนก็ตาม ได้แก่

กระแสโลกาภิวัตน์ ผลของการที่โลกอยู่ในวงจรของกระแสโลกาภิวัตน์ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นโลกไร้พรมแดน ความเป็นเสรี การติดต่อสื่อสารไปมาหาสู่ที่สะดวกรวดเร็วมากขึ้น เมื่อเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ประกอบกับติดต่อเดินทางกันได้สะดวกขึ้น จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การค้ามนุษย์ยังคงอยู่

เศรษฐกิจโลกผันผวน เศรษฐกิจถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้ประชากรในประเทศนั้นๆ สามารถดำรงชีวิต อยู่ได้ อย่างไรก็ดีตามเศรษฐกิจโลกนั้น ไม่ได้คงที่ ยังมีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปตามเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ ดังนั้นประเทศที่จะได้รับผลกระทบมากที่สุดย่อมเป็นประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากกลุ่มประเทศเหล่านี้ ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในฐานะยากจน ซึ่งประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็จัดอยู่ในกลุ่มประเทศดังกล่าวด้วย ดังนั้นประชากรยากจนในประเทศต่างๆ จึงต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าจากประเทศปลายทางที่ศิวิไลซ์ และ มีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ส่งผลให้ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ได้ง่าย

การเอารัดเอาเปรียบ ตราใบโคที่สังคมโลกยังมีกลุ่มบุคคลที่เอารัดเอาเปรียบ หวังผลประโยชน์อยู่เสมอ เชื่อแน่ว่า แม้จะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน การค้ำมนุษย์ก็ไม่สามารถเลือนหายไปจากสังคมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างแน่นอน ยกตัวอย่างเช่น ในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานคนในประเทศไทย เจ้าของบางธุรกิจต้องการแรงงานราคาถูกเพื่อลดค่าใช้จ่ายต้นทุนในการผลิต เพื่อต้องการให้ตนเองได้ผลประโยชน์ทางธุรกิจสูงสุด จึงร่วมมือกับขบวนการค้ำมนุษย์เพื่อหวังเหยื่อค้ำมนุษย์มาเป็นแรงงานผลิตงานให้กับตนเอง เป็นต้น

ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ตัวอย่างเช่น ลักษณะภูมิประเทศของประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับหลายประเทศ ได้แก่ ลาว พม่า กัมพูชา และมาเลเซีย ดังนั้นการเดินทางข้ามประเทศทางด้านชายแดน จึงมีช่องทางของการลักลอบค้ำมนุษย์ข้ามพรมแดนได้ง่าย

ช่องโหว่ของกฎหมาย และการละเลยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าประเทศต่างๆทั่วโลก องค์การระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึงอาเซียนจะมีกฎหมายหรือมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ แต่ปัญหาการค้ำมนุษย์ก็ยังไม่สามารถที่จะคลี่คลายให้เบาบางลง ด้วยสาเหตุที่กฎหมายมีช่องว่าง รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายอย่างถ่องแท้ และที่สำคัญคือ มีเจ้าหน้าที่บางคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ ดังนั้นจึงเกิดการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และการควบคุมยังคงไม่เข้มงวดเพียงพอ ซึ่งถ้าหากตัวบทกฎหมาย และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลง กฎหมายก็จะเป็นเพียง “ เสือกระดาษ ” เท่านั้น

ดังนั้นแม้ว่าจะเปิดประชาคมอาเซียนแล้ว กระบวนการค้ำมนุษย์ก็ยังไม่หมดสิ้นไป หากแต่ปัญหาจะยิ่งทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เหตุเพราะเมื่อมีการเปิดประเทศทางด้านเศรษฐกิจ การค้า วัฒนธรรม มากเท่าไร สิ่งเหล่านี้ก็จะสามารถเชื่อมโยงกันได้ง่าย ส่งผลให้แก๊งอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างขบวนการค้ำมนุษย์ ก็จะสร้างเครือข่าย ที่เชื่อมโยงกันได้ง่ายด้วย



เช่นกัน จากการพิจารณานโยบายของประชาคมอาเซียนแล้ว จะเห็นได้ว่า อาเซียนจะมุ่งเน้นไปที่การเปิดเสรีทางด้านเศรษฐกิจการค้า มุ่งเน้นพัฒนาแรงงานที่มีฝีมือ แรงงานที่เชี่ยวชาญ ที่มีความรู้ความสามารถ แต่ในขณะที่แรงงานไร้ฝีมือ ประชาคมอาเซียนให้ความสำคัญเพียงน้อยนิด แม้ว่าปัญหาการค้ำมนุษย์จัดเป็นปัญหาข้ามชาติที่อยู่ในนโยบายของการแก้ไขปัญหาของประชาคมอาเซียน แต่อย่างไรก็ตามการที่จะแก้ปัญหาต่างๆให้มีความคลี่คลาย แม้ว่าจะไม่หมดสิ้นไปเสียทีเดียว แต่ก็ลดปริมาณปัญหาไปได้พอสมควรนั้น จะต้องมีการแก้ปัญหา ป้องกัน และพัฒนาไปพร้อมๆกัน ที่สำคัญคือต้องมีมาตรการที่เข้มงวดและจริงจัง โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียน เพราะปัญหาการค้ำมนุษย์เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปากท้องของประชากร และการละเมิดสิทธิมนุษยชน การก้าวสู่ประชาคมอาเซียนควรให้ความสำคัญกับประชากรระดับรากหญ้าด้วย แต่ถ้าหากนโยบายของเสาหลักประชาสังคมและวัฒนธรรม ที่มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ร่วมกันในสังคมที่เอื้ออาทร ประชากร มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีได้รับการพัฒนาในทุกด้าน และมีความมั่นคงทางสังคม (social security) โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในด้านต่างๆ อาทิ 1.) การพัฒนาสังคมโดยการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ด้อยโอกาสและผู้ที่ยากไร้ในถิ่นทุรกันดาร และส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มต่างๆ ในสังคม 2.) การพัฒนาการฝึกอบรม การศึกษาระดับพื้นฐานและสูงกว่าการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างงาน และการคุ้มครองทางสังคม 3.) การส่งเสริมความร่วมมือในด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ เช่น โรคเอดส์และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง 4.) การจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม 5.) การส่งเสริมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเขียน นักคิดและศิลปินในภูมิภาค (กระทรวงการต่างประเทศ, 2554, เว็บไซต์) ซึ่งถ้าหากประชาคมอาเซียนสามารถดำเนินการได้ตามที่ได้กำหนดไว้ ประชากรระดับรากหญ้าก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประชากรบางกลุ่ม จะไม่ถูกล่อลวง หรือถูกลักพาตัวจากขบวนการค้ำมนุษย์ ดังนั้น สิ่งที่ประชาคมอาเซียนจะต้องดำเนินการปราบปรามอย่างเด็ดขาดก็คือ ขบวนการและเครือข่ายของการค้ำมนุษย์ นั่นเอง

บทสรุป

ปัญหาการค้ำมนุษย์ไม่ได้เป็นปัญหาใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น หากแต่เป็นปัญหาข้ามชาติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาเป็นเวลานาน ปัจจัยที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาก็เนื่องมาจากสภาวะการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจภายในประเทศ ความยากจนของประชากร ภาวะการว่างงาน ความต้องการมีชีวิตที่ดีกว่า การถูกล่อลวงจากนายหน้า เส้นทางและลักษณะภูมิประเทศบริเวณแนวพรมแดนที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้าย



ของกลุ่มขบวนการค้ำมนุษย์ข้ามชาติ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ และปัจจัยที่ส่งเสริมให้การค้ำมนุษย์ไม่หมดสิ้นไปก็คือ การที่มีมาตรการ และนโยบายในการปราบปรามป้องกัน แต่สุดท้ายแล้วดำเนินการไม่ได้ทั้งหมดตามที่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย หรือมีส่วนได้ส่วนเสียด้วย สำหรับปัญหาการค้ำมนุษย์ประเภทการค้าประเวณีในผู้หญิงและเด็ก รวมทั้งประเภทขอทาน ถือว่ามีจำนวนมากที่สุด และถือเป็นการละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์และบั่นทอนความรู้สึกของผู้ถูกระทำเป็นที่สุด ในการที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังจะก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 นับเป็นก้าวที่ประเทศในภูมิภาคกำลังตื่นตัวและเตรียมความพร้อมในการรับมือ มีการจัดเตรียมนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับประเทศของตน สำหรับปัญหาการค้ำมนุษย์ซึ่งถือเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาตินั้น แม้ว่าจะอยู่ในนโยบายของประชาคมอาเซียนที่ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาให้คลี่คลายลงก็ตาม หากพิจารณานโยบายและมองในสถานการณ์โลกในขณะนี้ ก็ยังพบว่าปัญหาการค้ำมนุษย์ยังคงมีอาจที่จะคลี่คลายปัญหาลงไปได้ การก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่ต้องการให้อาเซียน เป็นดังสโลแกนที่ว่า “ หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม ” (One Vision, One Identity, One Community) สุดท้ายแล้วปลายทางของความสำเร็จของภูมิภาคอาเซียนจะเป็นเช่นไร เราคงต้องติดตามกันต่อไป แต่สำหรับผลกระทบของการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่มีต่อปัญหาการค้ำมนุษย์จะเปรียบเสมือนการสร้างกำแพงกัน หรือยิ่งเป็นการสร้างสะพานเชื่อมให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์เพิ่มมากขึ้น ณ ปัจจุบันนี้หากมองจากนโยบายของการเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เปรียบเสมือนการสร้างกำแพงล่องหน แต่การสร้างสะพานเชื่อมให้เกิดการค้ำมนุษย์มีมาช้านานแล้ว เพียงแต่เป็นการสร้างสะพานให้ทอดยาวมากไปกว่าเดิม สิ่งที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนต้องร่วมกันป้องกัน และอุดช่องโหว่ของปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการค้ำมนุษย์ก็คือ เรื่องมาตรการการตรวจตราบริเวณพรมแดนอย่างเข้มงวด เพราะการเปิดประเทศอย่างเสรีมากกว่าเดิมหลังจากเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว แต่ละประเทศในภูมิภาคจะเชื่อมโยงได้ง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้นประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง หากต้องการให้ปัญหาการค้ำมนุษย์คลี่คลายให้ได้มากที่สุด และสิ่งสำคัญที่ไม่ควรละเลย ก็คือประชากรรากหญ้า เพราะพวกเขาคือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ำมนุษย์ได้ง่ายที่สุด ดังนั้นถ้าหากประชาคมอาเซียนดูแลและพัฒนาประชาชนภายในประเทศได้ตามนโยบายที่กำหนดไว้ในเสาหลักประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และแก้ไขปัญหาได้ตามนโยบายในเสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนได้อย่างจริงจังแล้ว ก็นับเป็นนิมิตหมายที่ดีในการที่จะสนับสนุนเสาหลักประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของภูมิภาคให้รู้หน้าทักเทียมกับ นานาประเทศที่มี



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

การพัฒนา หรือประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเราจะต้อง
ทำการศึกษาและติดตามเส้นทางของความสำเร็จของการเป็นประชาคมอาเซียนในครั้งต่อไป

บรรณานุกรม

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2545). สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัย
ที่พึงพิจารณา. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กุศล สุนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์. (2540). กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบ
เข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. นครปฐม: สถาบันวิจัย
ประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล.
- นวนน้อย ตรีรัตน์. (2548). รายงานการวิจัย สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์การอาชญากรรมข้าม
ชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมาย สำนักอัยการสูงสุด.
- พัชรวดี แก้วคุณ. (2543). การค้าหญิง: จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์ผู้หญิง.
- พิสวาท สุขนรพันธุ์. (2548). รายงานการวิจัยมาตรการในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น
(พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล ทางอากาศ). กรุงเทพฯ:
สถาบันกฎหมาย สำนักอัยการสูงสุด.
- เมฆลา วุฒิวงศ์. (2553). รวมบทความวิชาการและงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐ
ประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11 (พ.ศ. 2553) (เล่ม 1). มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรม. (2550). โครงการวิจัยเรื่อง กระบวนการ
เข้าสู่การค้ามนุษย์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรรพสิทธิ์ คุมประพันธ์. (2548). รายงานการวิจัยมาตรการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะ
หญิงและเด็ก. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายสำนักอัยการสูงสุด.
- สุมาลี ปิตยานนท์. (2545). ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อำนาจ เนตยสุภา. (2552). แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์. วารสารวิชาการนิติศาสตร์,
2(3), 9-28.



- Blair Thomas E. (2006). **Living on the Edges: Cross – Border Mobility and Sexual Exploitation in the Greater Southeast Asia Sub – Region**. Nakhon Pathom: Southeast Asian Consortium on Gender, Seruality and Health.
- Darwin Mubadjir and Wattie Anna Marie. (2006). **Living on the Edges: Cross – Border Mobility and sexual exploitation in the Greater Southeast Asia Sub–Region**. Nakhon Pathom: Southeast Asia Consortium on Gender, Sexuality and Health.

เว็บไซต์

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551). **โครงการศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน**, 18 กันยายน 2552. <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/6712>
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2551). **4 เส้นทาง การค้ามนุษย์ แฟ้มลึก – ข้อมูล ดีเอสไอ**, 18 กันยายน 2552. <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=244519>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2550). **ความร่วมมือของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์**, 20 กันยายน 2552. www.mfa.go.th/internet/document/1722.doc
- ทวีศักดิ์ ตั้งปฐมวงศ์. (2552). **ประชุมคมอาเซียนและกฎบัตรอาเซียนคืออะไร และสำคัญอย่างไร?**. 30 มิถุนายน 2556. <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=1324>
- พงษ์นกร นครสันติภาพ. (2550). **บทบาทของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองด้านการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์**. 30 มิถุนายน 2556. [14_forced_labour_by_police_lieutenant_colonel_pongnakorn_nakornsantipap_th.pdf](http://www.pongnakorn_nakornsantipap_th.pdf)
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา. (2554). **รายงานการค้ามนุษย์ ประจำปี พ.ศ. 2554**. 30 มิถุนายน 2556. http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=1349&auto_id=8&TopiCPk
- สมเกียรติ ตั้งนโม. (2548). **การดักดวงประโยชน์ทางร่างกาย ทักษะภาพของโลกกว้างเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์**, 1 กรกฎาคม 2552. <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document9591.html>



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

อดิศร เกิดมงคล. (2550). แรงงานข้ามชาติพม่า:เหยื่อเผด็จการทหารพม่าและอคติในสังคมไทย,
24 มิถุนายน 2552. <http://gotoknow.org/blog/migrantworkers/25860>
_____. (2550). แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย (1): การย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัย ความผูกพันกับ
สังคมไทย, 24 มิถุนายน 2552.. [http://www.prachathai.com/05web/upload/
HilighNews/document](http://www.prachathai.com/05web/upload/HilighNews/document)



องคมนตรีกับอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย

อิทธิพล โคตะมี*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอเรื่องสำคัญ 2 เรื่อง คือความเข้าใจต่อสถานการณ์วิกฤติทางการเมืองไทย นับตั้งแต่ก่อนและหลังการรัฐประหาร สัมรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี 2549 ผ่านบทบาททางการเมืองขององคมนตรี โดยใช้กรอบการอธิบาย บทบาทขององคมนตรี จากฐานคิดของ อุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ (modern monarch) ประการแรก ผู้เขียนได้ทำการอธิบาย ฐานที่มาของสถาบันองคมนตรี เพื่อต้องการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในเงื่อนไขทางการเมืองของสถาบันองคมนตรี (possibility of political conditions of a privy council) ในฐานะตัวแสดงของอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย ประการที่สอง ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์แบบแผนการใช้อำนาจ (pattern of power) ขององคมนตรีภายใต้อุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ และแสดงให้เห็นถึงผลจากการใช้อำนาจดังกล่าวต่อวิกฤติทางการเมืองไทยว่ามีลักษณะอย่างไร โดยสถาบันองคมนตรีทำหน้าที่สวมรับบทบาททางด้านของกษัตริย์ ในการน้อมนำพระราชดำรัส เพื่อแสดงออกต่อพื้นที่สาธารณะ , การดำเนินงานแทนในกิจกรรมของพระราชกรณียกิจ , ความเห็นทางการเมืองในช่วงสถานการณ์ตึงเครียด , การเป็นตัวแทนอำนาจบารมีผ่านการเข้าพบของกลุ่มการเมืองต่างๆ เช่น กองทัพ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และ คณะตุลาการของศาลยุติธรรม เป็นต้น

บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์และอธิบายสาระสำคัญของแบบแผนการใช้อำนาจของสถาบันองคมนตรี เพื่อเสนอข้อถกเถียงและโต้แย้งถึงอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ขององคมนตรี ซึ่งจะนำไปสู่แนวทางการอธิบายวิกฤติทางการเมืองไทยที่ผ่านมาให้เห็นภาพคมชัดยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: สถาบันองคมนตรี/ บทบาท/ สถาบันพระมหากษัตริย์

* รัฐศาสตรบัณฑิต, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Privy Council and Modern Monarch in Thai Political Transition

Ittipol Kotame^{*}

Abstract

This paper aims to present two important points for the superior understanding of Thailand political crisis, of which before and after coup d'état on the elected government in the year 2006. It is analyzed with the framework of the Privy Council political roles that is relied theoretically on the modern monarch ideology. First, the author explained the root of the Privy Council, in order to analyze the possibility of political conditions of the Privy Council as a representative of the modern monarch ideology. Second, the authors analyzed the pattern of exercise of power of the Privy Council, with the modern monarch ideology. In addition, the characteristic of using such power under the circumstance of Thailand political crisis was described. The Privy Council has been playing the major role of monarchy representative. It represents some monarchy's functions. To explain, it transfers the monarchy's political speeches to the public sphere, executes the royal activities as the representative, provides the political view points during the tense political circumstances, and represents the political power, in which the People's Alliance for Democracy (PAD), Royal Thai army, and the Court of Justice judges needed to ask for the political assistance.

Eventually, this paper also proposes the arguments on the modern monarch ideology of Privy Council. Consequently, it will lead to the sharper and the unambiguous explanation of Thailand political crisis.

Keywords: Privy Council/ Role / Monarchy

^{*} B.Pol.Sci., (Politics and Government), College of Politics and Governance, Mahasarakham University

วิกฤตการเมืองในระยะเปลี่ยนผ่าน

ปี พ.ศ.2548-2549 "สนาม" แห่งการต่อสู้ทางการเมืองได้ย้ายจากรัฐสภามายังท้องถนน และบ้านบุคคลสำคัญ นับตั้งแต่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยสั่งปลดรายการเมืองไทยรายสัปดาห์สัญจรของนายสนธิ ลิ้มทองกุล โดยให้เหตุผลว่า มีการนำพระราชดำรัสมาใช้โจมตีกันในการเมือง (ผู้จัดการออนไลน์, 15 กันยายน 2548.) ประกอบกับหนังสือเรื่อง "พระราชอำนาจ"¹ ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการอภิปรายถึงสถานะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันกษัตริย์กับการเมืองไทย สอดรับกับกระแสความไม่พอใจตัวนายกรัฐมนตรี ถึงการแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายหุ้น ที่เกี่ยวพันกับบริษัทใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี (ไอพีออนไลน์, 18 มกราคม 2549) ขยายตัวเป็นการชุมนุมใหญ่ในต้นปี 2549 ในนาม "พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย" ขณะที่นักวิชาการชั้นนำ ได้เคลื่อนไหวอย่างคึกคัก มีการเรียกร้องผ่านราชเลขาธิการและประธานองคมนตรี เพื่อถวายฎีกาขอพระราชทานนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 7 ในรัฐธรรมนูญ² นอกจากนั้น บ้านพักสี่เส้าเตอร์ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ก็ได้รับการต้อนรับจากมวลชน ฝ่ายต่างๆ ในการเคลื่อนขบวนไปยื่นหนังสือถึงประธานองคมนตรี ขณะเดียวกัน พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ประกาศไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นผลจากการเลือกตั้ง ในวันที่ 2 เมษายน 2549 เพิ่งผ่านพ้นไป (ผู้จัดการออนไลน์, 4 เมษายน 2549)

การเมืองไทยเดินเข้าสู่ความตึงเครียดยิ่งขึ้น เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2549 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่ฝ่ายตุลาการทั้ง 3 ศาล ได้แก่ ผู้พิพากษาศาลฎีกา, คณะตุลาการศาลปกครอง, คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การประชุมร่วมกันของทั้ง 3 ศาลในการแก้วิกฤตทางการเมืองด้วยการตีความกฎหมาย นักวิชาการบางท่านอธิบายลักษณะดังกล่าวว่าเป็น “ตุลาการภิวัตน์”³ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า. 147-148) หลังจากการน้อม

¹ หนังสือชื่อ "พระราชอำนาจ" เขียนขึ้นในปี 2548 โดยนายประมวล รุจนเสรี อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เนื้อหาในบทอาเศียรวาทได้ถูกนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ดำเนินรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ นำไปอ่านออกอากาศเป็นเหตุไปสู่ขบวนการปลดรายการในที่สุด เนื้อหาสำคัญที่ถูกอ่านมีความว่า "นายปิยะ มาลากุล ณ อยุธยา ได้อัญเชิญกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาแจ้งกับนายประมวล ว่าเมื่อได้ทอดพระเนตรแล้ว ได้มีพระราชดำรัสว่า "...เราอ่านแล้ว เราชอบมาก เขียนได้ดี เขียนได้ถูกต้อง"

² ในรัฐธรรมนูญ 2540 หมวดที่ 1 มาตราที่ 7 บัญญัติไว้ว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้บังคับกับกรณีใดๆ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" สำหรับผู้ที่มิชอบบทในการร่างฎีกาเพื่อถวายให้มีการพระราชทานนายกรัฐมนตรี คือ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทรวนิช นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์คนสำคัญของสังคมไทย ดูใน คำนำถ้อยคำสนธิ, ปรากฏการณ์สนธิ : จากเสื้อสีเหลืองถึงฟ้าพันคอสีฟ้า, 2549

³ มีนักวิชาการหลายท่านพยายามอธิบายความชอบธรรมในการแทรกแซงการใช้อำนาจผ่านหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอริปไตยไว้หลายท่าน เช่น ชีรยุทธ บุญมี, ปราโมทย์ นาคทรรพ เป็นต้น ส่วนคำอธิบายที่สำคัญน่าจะมาจากนักกฎหมายมหาชนคนสำคัญที่ว่า "กรณีที่ถูกกฎหมายที่ออกมานั้นมีข้อความไม่ชัดเจนหรือต้องมีการพิจารณาว่า กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่"



นำพระราชดำรัสครั้งนั้น ศาลยุติธรรมชั้นต้น ได้พิพากษาจำคุกคณะกรรมการเลือกตั้งโดยไม่รอลงอาญา⁴ ประกอบกับการเคลื่อนไหวบนพื้นที่สาธารณะอย่างต่อเนื่อง องค์กร รวมทั้งองค์กรที่มาจากฝ่ายตุลาการโดยอ้างการตัดสินของศาลยุติธรรมได้กระทำลงไปนามพระปรมาภิไธย (วิหามหาคุณ, วารสารศาลยุติธรรม ปีที่ 4, เล่ม 1, หน้า 17) วิกฤตทางการเมืองที่ผูกโยงองค์กรเข้าไปเป็นตัวแสดงทางการเมืองหลัก ถูกขบขันให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่ออุดมการณ์กษัตริย์ใหม่ได้กลายเป็นภาพแทนของการแสดงออกทางการเมืองขององค์กรต่อพื้นที่สาธารณะ ผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมืองขององค์กร ที่มีสายสัมพันธ์กับกองทัพ ศาลยุติธรรม รวมทั้งโครงสร้างทางการเมืองที่นับรวมองค์กรผนวกเข้ากับสถาบันกษัตริย์ คำถามคืออุดมการณ์ดังกล่าวทำงานอย่างไร แบบแผนทางการเมืองได้สร้างการรับรู้ทางการเมืองในระยะเปลี่ยนผ่านไปอย่างไร การพิจารณาจากบทบาทขององค์กรจึงมีความสำคัญ ถ้าหากภารกิจทางประวัติศาสตร์ของการศึกษาการเมืองจำเป็นต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการเปิดพื้นที่การรับรู้ใหม่ในการอธิบายวิกฤตทางการเมืองไทย

เส้นทางสถาบันองค์กร

คณะองค์กรเริ่มต้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2417 เมื่อพระองค์ทรงแต่งตั้ง "ปรีวี เกลนซ์ล" ขึ้นมา หรือเรียกอีกอย่างว่า "ที่ปรึกษาในพระองค์" (รายงานการประชุมเสนาบดีวันที่ 27 สิงหาคม รัตนโกสินทรศก 111) ในรัชกาลต่อมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติคำว่า "องค์กร" ขึ้นมาแทนที่คำว่า "ปรีวี เกลนซ์ล" และพระราชทานตำแหน่งให้กับข้าราชการในพระองค์กว่า 227 คน ในปีพุทธศักราช 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ยกเลิก พระราชบัญญัติองค์กร จุลศักราช 1236 และโปรดเกล้าฯ ให้ใช้พระราชบัญญัติองค์กร พุทธศักราช 2470 คำว่า "องค์กร" จึงใช้แทนคำว่า "ปรีวี เกลนซ์ล" (บรรศักดิ์ อูวรรณ, 2545) อย่างเป็นทางการนับแต่นั้นมา สัดส่วนที่หนึ่งในองค์กรสภาจำนวนมากจึงเป็นที่รองรับเจ้านายหลายพระองค์ โดยมีบทบาทเป็นที่ปรึกษา แต่อย่างไรก็ตามองค์กรก็ทำหน้าที่แตกต่างจาก "เสนาบดีกระทรวง" ใน

นั้นย่อมต้องพิจารณาถึงองค์กรที่จะมีหน้าที่ ควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาว่าคือองค์กรใด ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวนี้ได้มีการยอมรับถึงแนวคิดที่ให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ดังที่ปรากฏในคดีบรรทัดฐาน คือ *Marbury v. Madison* ที่ได้วางหลักไว้ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาออกเธรตานั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งเป็นการตัดสินทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง"

⁴ พิพากษาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2549 ให้จำคุก พล.ต.อ. วาสนา นายปริญญา และนายวิระชัย จำเลยที่ 2-4 ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วย กกต.ฯ ไว้คนละ 4 ปี โดยไม่รอลงอาญา และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี ส่วน พล.อ. จารุภัทร จำเลยที่ 5 นั้นได้ลาออกจาก กกต. ไปก่อน นายถาวร โงทกจึงถอนฟ้อง ต่อมาจำเลยที่ 2-4 ยื่นอุทธรณ์ ซึ่งศาลอุทธรณ์ พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ขณะที่จำเลย 2-3 ยื่นฎีกา ขอให้ศาลยกฟ้องด้วย ดูใน คำพิพากษาของศาลฎีกาคดีหมายเลขคำ อ.1234 /2549

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน 12 กระทรวง ตามการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2435

ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 พระมหากษัตริย์จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความสามารถในราชการแผ่นดินเป็นองคมนตรี มีวาระดำรงตำแหน่งจนกษัตริย์ผู้ทรงแต่งตั้งนั้นได้เสด็จสวรรคตและอยู่ต่อได้อีก 6 เดือน กษัตริย์จะทรงคัดเลือกกรรมการที่มีคุณวุฒิ มีความสามารถด้านต่างๆ จำนวน 40 คน เป็นสภากรรมการองคมนตรี สภากรรมการองคมนตรีนี้ ทำหน้าที่คล้ายสภานิติบัญญัติคือ พิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ อาทิ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น พึงสังเกตว่าสภากรรมการองคมนตรีในรัชสมัยนี้ทำหน้าที่คล้ายสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (เคาน์ซิลออฟสเตต) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การแต่งตั้งเจ้านายให้ั่งในองคมนตรีสภาเป็นจำนวนมากและรับตำแหน่งกินเงินเดือนในคลัง ขณะที่ราษฎรพบกับความยากลำบากเร้นแค้น เป็นส่วนหนึ่งของกระแสไม่เอาเจ้า ตั้งแต่ท้ายรัชกาลที่ 5 จึงเกิดขึ้น ข้าราชการทหารและพลเรือนที่ถูกสร้างมาจากการปฏิวัติสังคมของ รัชกาลที่ 5 เริ่มไม่พอใจในระบบที่ให้ประโยชน์พิเศษกับราชวงศ์ และในที่สุดก็นำไปสู่การปฏิวัติ 2475 (Kullada Kesboonchoo Mead ,2004) อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ก็ได้ถูกยกเลิกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี 2475

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในเวลาเช้ารุ่งของวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 มิได้รับรองสถานะขององคมนตรีแต่อย่างใด รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญที่ได้รับอิทธิพลจากฝ่ายคณะเจ้าด้วย กล่าวได้ว่าสถานะและบทบาทของอดีตสมาชิกคณะองคมนตรีในเวลานั้นจำนวนมากได้กลายสภาพเป็นฝ่ายปฏิปักษ์คณะราษฎร (ฉฐพล ใจจริง, 2556, หน้า 46-49) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489 ที่ให้ความสำคัญต่อระบบรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ก็ปฏิเสธการจัดตั้งคณะองคมนตรีอันเป็นมรดกจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสิ้นเชิง จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงที่ลดความทรงจำของคณะราษฎรได้มาถึง

หลังการรัฐประหารที่นำโดยจอมพลผิน ชุณหะวัณ ,กลุ่มนิยมเจ้าและพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญที่รับรองสถานะขององคมนตรีขึ้นมาอีกครั้ง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2490 เพียงแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้ใช้คำว่า “องคมนตรี” แต่ใช้คำว่า “อภิรัฐมนตรี” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 4) จุดมุ่งหมายสำคัญของอำนาจองคมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ การที่องคมนตรีสามารถลงนามสนองพระบรมราชโองการ ปัญหาในทางหลักการข้อนี้ถูกอธิบายจากปัญญาชนจารีตนิยมที่พัฒนา



เป็นกลุ่มปัญญาชนอนุรักษนิยมใหม่⁵ (เกรียงศักดิ์ เชษฐพัฒนวนิช ,2550)ว่าเป็นการลงนามโดย
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนไพโรจน์ ชัยนามนักรัฐศาสตร์คนสำคัญได้โต้แย้งปัญญาชน
จารีตไว้ว่า

"การที่ให้องคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงอาจมีผลเสีย
ในทางอื่นๆ ได้หลายทาง เพราะองคมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อนึ่ง
ให้สังเกตว่ารัฐธรรมนูญของเราฉบับที่ 5 นี้ (พ.ศ.2492) มีบทบัญญัติให้ผู้อื่น
เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทนรัฐมนตรีมากกว่า
รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆทั้งสิ้น" (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2495, หน้า 135)

ท่ามกลางสถานการณ์บ้านเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของไทยเป็นระยะ คณะองคมนตรี
จึงยังมีอยู่มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ทว่าในช่วงทศวรรษที่ 2490-2500 การถกเถียงถึง
ปัญหาขององคมนตรียังคงดำเนินต่อไป ประจักษ์ทางกฎหมายมหาชนได้เปรียบเทียบ ถึงความต่าง
ของคณะองคมนตรีระหว่างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับระบอบประชาธิปไตยไว้อย่าง
น่าสนใจว่า

"ถ้าจะกล่าวตามหลักประชาธิปไตยโดยเคร่งครัด การมีคณะองคมนตรีไม่
ชอบด้วยประชาธิปไตยนัก เพราะพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นไม่
ควรมีคณะที่ปรึกษาอย่างอื่นนอกจากคณะรัฐมนตรีของพระองค์ และเป็น
หลักที่ "ผู้ใดมีอำนาจ ผู้นั้นจะต้องมีความรับผิดชอบ" แต่คณะองคมนตรีเป็น
ผู้กล่าวความเห็นต่อพระมหากษัตริย์โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อ
ประชาชนตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ถ้าปรากฏว่าคณะองคมนตรีกล่าว
ความเห็นผิดพลาด ก็ไม่มีทางให้คณะองคมนตรีรับผิดชอบได้ต่างกับ
คณะรัฐมนตรีซึ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจแล้วก็ต้องออกจาก
ตำแหน่ง" (หยุต แสงอุทัย, 2500 ,หน้า 31-32)

⁵ ในเรื่องแนวความคิดอนุรักษนิยมโดยเกรียงศักดิ์เสนอว่า แนวความคิดอนุรักษนิยมใหม่แนวความคิดนี้จะกำหนด
ความสัมพันธ์ของโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของไทยในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2510 โดยได้นำเสนอว่าในสังคมนการเมือง
แบบจารีตนั้นแม้ว่าจะเป็นแบบพ่อปกครองลูกในยุคต้น (สุโขทัย) และแบบเทวราชา ในสมัยอยุธยา แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้วระบอบ
ทั้งสองได้เข้ามาผสมผสานกันจนได้สร้างลักษณะของสถาบัน "พระมหากษัตริย์แบบไทย" ขึ้นประกอบกับการที่พระมหากษัตริย์
และประชาชนไทยต่างนับถือพระพุทธศาสนา จึงทำให้ทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนไทยอยู่ในโลกเดียวกัน สถาบัน
พระมหากษัตริย์ไม่หลุดลอยจากประชาชน รวมทั้งจะพบว่าพระมหากษัตริย์ของไทยนั้นจะมีลักษณะเป็นเสรีนิยมคือปกครองด้วย
ธรรมเสมอมา ดังนั้นการจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสังคมไทยนั้นก็ต้องเป็นระบอบที่
พระมหากษัตริย์ทรงขยายสิทธิแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครอง หมายความว่าประชาชนสามารถตั้งพรรคการเมือง มีการ
เลือกตั้ง มีรัฐสภา มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้แต่พระมหากษัตริย์ก็จะทรงอยู่ในฐานะ
พระประมุขโดยทรงมีพระราชภารกิจในการควบคุมและรักษาคุณอันงามในสังคมการเมือง.

จากส่วนนี้เราจะพบคำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักการประชาธิปไตยกับคณะองคมนตรีที่ดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกันในทางหลักการ นักประวัติศาสตร์ที่เชี่ยวชาญเรื่องสถาบันกษัตริย์อย่างสมศักดิ์ เจียมธีรสกุลจะเห็นสอดคล้องกับหุุด แสงอุทัย ว่า "องคมนตรี" ในประเทศไทยขัดกับระบอบประชาธิปไตย เพราะในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่ทำหน้าที่ "ที่ปรึกษา" ของพระมหากษัตริย์ก็คือคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ไม่มีความจำเป็นต้องมี "คณะที่ปรึกษา" หรือมี "กลไก" การทำงานแตกต่างหาก หากพิจารณาจากมุมมองประวัติศาสตร์การเมืองไทย สมศักดิ์ได้ชี้ว่า "องคมนตรี" ถือเป็นความพ่ายแพ้ของอุดมการณ์แบบ "คณะราษฎร ๒๔๗๕" และเป็นหนึ่งในความสำเร็จของพวกนิยมเจ้าที่พลิกกลับความหมาย ของ 24 มิถุนายน 2475 (สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, <http://www.thaimisc.com/freewebboard>, สืบค้น 20 กรกฎาคม 2552)

หากจะมีเรื่องหลักการของบทบาทและสถานะขององคมนตรีตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่งที่ยังคงอยู่จนถึงปัจจุบันนั่นคือสิ่งที่ หุุด แสงอุทัย เคยกล่าวไว้ว่า "องคมนตรีแต่ละคนจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง (ถ้ามี) นอกจากนี้ยังต้องไม่พัวพันกับการเมืองไม่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองเศรษฐกิจและสังคมโดยเปิดเผย" (หุุด แสงอุทัย, 2509, หน้า 226) และเมื่อเปรียบเทียบกับ องคมนตรีในต่างประเทศ องคมนตรีแทบไม่มีบทบาทสำคัญอย่างในอดีตแล้ว ไม่ว่าจะเป็องคมนตรีของประเทศ โรมานีเย อังกฤษ หรือแม้กระทั่งประเทศญี่ปุ่นที่ในอดีตองคมนตรีมีบทบาทมาก แต่ในปัจจุบัน ถือว่าไม่มีความสำคัญอีกแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองคมนตรีไว้เลย (ไพโรจน์ ชัยนาม, 2515, หน้า 155-156)

การเดินทางขององคมนตรีหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา พบว่าข้อถกเถียงขององคมนตรีจะเจือปนพร้อมๆ กับการรักษาความมั่นคงไว้ได้อย่างเป็นปีกแผ่นของฝ่ายเจ้าท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองรูปแบบเผด็จการทหารของ สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ ถนอม กิตติขจร และไม่ว่าจะเกิดรัฐประหารกี่ครั้งหรือจะเป็นการเคลื่อนไหวประชาธิปไตยครั้งใหญ่ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 สถานะขององคมนตรีก็จะลงหลักปักฐาน ร่วมกันกับอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ที่มาพร้อมกับประชาธิปไตยแบบหลัง 14 ตุลาคม 2516 (ธงชัย วินิจจะกูล, ประชาไทออนไลน์, 15 ตุลาคม 2548)

ถึงกระนั้นภายใต้ความที่เจือปนนั้น ก็มีจุดสำคัญทางประวัติศาสตร์องคมนตรีเกิดขึ้น การรัฐประหาร ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ล้มรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี 2534 ได้ปรากฏการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ขององคมนตรีในรัฐธรรมนูญ 2534 ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญก่อนหน้านั้นมา โดยมาตรา 18 ระบุว่า

ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา

18 หรือมาตรา 17 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์



ไปพลางก่อน ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามวรรคหนึ่งก็ดี ในระหว่างที่ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามวรรคสองก็ดี ประธานองคมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานองคมนตรี มิได้ในกรณีเช่นนี้ ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานองคมนตรีชั่วคราว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 18)

เป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ครั้งแรก ในเรื่องการสืบราชสันตติวงศ์ ให้กับองคมนตรี โดยก่อนหน้านี้เป็นอำนาจโดยตรงของสภาผู้แทนราษฎร และไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ลักษณะเผด็จการหรือประชาธิปไตย ก็ไม่เคยบัญญัติถึงหลักการนี้ รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 ได้เขียนยืนยันเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2534 สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ยังได้อธิบายครอบคลุมไปถึง การยกอำนาจในกฎมณเฑียรบาล พุทธศักราช 2467 (ประชาไทออนไลน์, 13 ตุลาคม 2552) ความเป็นปีกแผ่นกันมากขึ้นของอำนาจของคณะองคมนตรีจึงขยายพรมแดนเข้าไปในพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ในหลายด้าน การจะทำความเข้าใจปัญหานี้เราไม่สามารถพิจารณาองคมนตรีโดยละเอียดการพิจารณาบทบาทต่อสาธารณะขององคมนตรี ด้านภาระหน้าที่, โครงสร้างอำนาจ, ความคิดทางการเมือง ผ่านมุมมองแนวคิดอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ ซึ่งผู้เขียนจะใช้เป็นแนวทางในการอธิบาย บทบาทและแบบแผนขององคมนตรีในสมัยปัจจุบันว่าส่งผลและมีลักษณะอย่างไรท่ามกลางภาวะวิกฤติของการเมืองไทยที่กำลังเผชิญอยู่

แบบแผนของอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ผ่านองคมนตรี

ธงชัย วินิจจะกูล ได้เสนอความเห็นถึง Modern Monarchy (ประชาธรรมออนไลน์, 21 ธันวาคม 2554) ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า "อุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่" เพื่อเป็นกรอบในการทำความเข้าใจบทบาทขององคมนตรี ธงชัยเสนอว่า "อุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่" (Modern Monarchy) ของไทย มีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการ ประการแรก เป็นธรรมราชา เน้นด้านพระคุณ ไม่ใช่ด้านพระเดช แนวคิดเรื่องธรรมราชากับเทวราชาไม่สามารถแยกออกจากกัน แต่เน้นด้านที่เป็นธรรมราชาของสถาบันกษัตริย์ไทย ประการที่สอง สถาบันกษัตริย์ต้องเป็น สถาบันกษัตริย์ที่ได้รับความนิยมจากประชาชน (Popular Monarchy) ไม่ใช่เพราะสังคมไทยเป็นประชาธิปไตย แต่เป็นเพราะว่าปริมาตรสาธารณะ (Public sphere) กว้างขวางใหญ่โตขึ้น สถาบันกษัตริย์จำเป็นต้องผูกโยง

(engage) เข้ากับพื้นที่สาธารณะ ด้วยลักษณะนี้เองที่สถาบันกษัตริย์ให้น้ำหนักกับการเป็น "Popular" หรือ "Populism" มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ประการที่สาม ต้องเป็น ทุนนิยมที่กษัตริย์มีอำนาจนำ (Royal capitalism) ประการที่สี่ มีลักษณะแบบหลังพ.ศ. 2475 เป็นต้นมา คือ ต้องอยู่เหนือการเมือง

เมื่อนำอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่มาวางบนข้อเท็จจริงทางการเมืองของบทบาทของกษัตริย์ ทำให้เราสามารถมองเห็นปรากฏการณ์ของกษัตริย์กับการเมืองได้คมชัดมากขึ้น โดยคณะองคมนตรีทำหน้าที่สวมรับบทบาทและขับเคลื่อนอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ผ่านการกระทำทางการเมืองและกลไกของสภาองคมนตรี โดยสภาองคมนตรีซึ่งประชุมกันสัปดาห์ละ 2 ครั้ง เพื่อตรวจสอบกฎหมายและให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ แก่กษัตริย์ และกษัตริย์อาจปรึกษาหัวหน้าพรรคการเมือง ในยามวิกฤติด้วยก็ได้ (Kevin Hewison, 1997, pp.58-74) หากเราพิจารณาความคิดทางการเมืองนี้ผ่านรัฐธรรมนูญในช่วงวิกฤติการณ์ทางการเมืองไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติหน้าที่ขององคมนตรีไว้⁶ เราก็จะพบด้านที่สำคัญของอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่นองคมนตรีที่ผูกโยงกับสถานการณ์ทางการเมืองไทยอย่างแนบแน่น

ประการแรก ในด้านบทบาทหน้าที่ ในทางรัฐธรรมนูญถือว่าองคมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาให้กษัตริย์ องคมนตรีจึงมีลักษณะเป็นบทบาทเชิงรับมากกว่าในเชิงรุก อำนาจและหน้าที่ที่ได้รับรองของกษัตริย์ให้มีหน้าที่เพียงสองประการ หนึ่งคือ การถวายความเห็น⁷ ต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และสอง คือการทำหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามประธานองคมนตรีก็ได้แสดงตัวอย่างของการผลิตภาพแทนของธรรมราชา โดยเผยให้เห็นจากการน้อมนำพระราชดำรัสในการแสวงหาทางออกคือการช่วยเหลือกันให้คนดีเข้ามามีอำนาจ เพื่อป้องกันคนไม่ดีเข้ามาก่อความเดือดร้อนวุ่นวายแก่บ้านเมือง⁸ อุดมการณ์กษัตริย์ใหม่ จึงมุ่งสั่งสอนพสกนิกรผ่านด้านพระคุณมากกว่าพระเดช เพื่อสร้างความเข้าใจถึงแนวคิดด้านธรรมราชาของกษัตริย์ไทย

⁶ มีส่วนที่สำคัญ 4 มาตรา ได้แก่ 1. คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้(มาตรา 12 วรรค 2) 2. คณะองคมนตรี เป็นผู้เสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งซึ่งสมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถแต่งตั้งเองได้ (มาตรา 19 วรรค 1) 3. ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ประธานองคมนตรีดำรงตำแหน่งนั้นไปพรากก่อน (มาตรา 20 วรรค 1) 4. ในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ มิได้ตั้งรัชทายาทไว้ ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ(มาตรา 23 วรรค 2)

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2490 มาตรา 13 ใช้คำว่า “ ถวายคำปรึกษา”

⁸ ชุดปาฐกถาแก่โรงเรียนนายทหาร 3 เหล่าทัพของประธานองคมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อาทิ “พลเอกเปรมปลุกจิตสำนึกนายร้อย จปร. เป็นทหารของชาติ ทหารของพระเจ้าอยู่หัว” มติชนรายวัน, 15 ก.ค. 2549, หน้า 2. ,พลเอกเปรมติณสูลานนท์, “บทบรรยายพิเศษในหัวข้อการเสริมสร้างการเป็นผู้นำด้วยหลักคุณธรรม ความพอเพียงและความเสียสละของ พลเอกเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ณ โรงเรียนนายเรือ วันที่ 28 กรกฎาคม 2549”, นววิศาสตร์ 90 : 2 (ก.พ. 2550),



อย่างไรก็ตามด้านพระเดชของสถาบันกษัตริย์ก็ถูกใช้อย่างจำกัดมาโดยตลอด แต่ก็ได้เปิดฉากอย่างสำคัญใน วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548 เมื่อประธานองคมนตรี ออกมาแสดงบทบาทชี้นำรัฐบาลขณะนั้น ในเรื่องความมั่นคง (Thai Press Reports, 3 มีนาคม 2548.) หลังจากนั้น รัฐบาลก็จัดตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ขึ้นมาเพื่อจัดการกับความไม่สงบในภาคใต้ องคมนตรีแสดงบทบาทชี้นำรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย ซึ่งสวนทางกับนโยบายก่อนของรัฐบาลไทยรักไทยอย่างสิ้นเชิง บทบาทเชิงรุกของประธานองคมนตรีถูกผลิตขึ้น ในช่วงวิกฤติทางการเมืองครั้งสำคัญเกิดขึ้นอีกครั้งท่ามกลาง การก่อตัวของวิกฤติที่ยืดเยื้อในภาคใต้ของไทย

ประการที่สอง อุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่⁹ ได้ถูกจัดวางให้เข้ากับการบริหารราชการแผ่นดิน ตามสถานการณ์ของรัฐบาลไทยรักไทย สถานองคมนตรีได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้น องคมนตรีที่เคยเป็นข้าราชการระดับสูงที่มีปัญหากับ พ.ต.ท.ทักษิณ ได้รับพระราชทานแต่งตั้งเป็นองคมนตรีทันทีที่พ้นตำแหน่ง เช่น นายแพทย์เกษม วัฒนชัย รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการคนแรกของรัฐบาลทักษิณ นายพลเอก สุวรรณรัฐ ผู้อำนวยการ สอปร. รวมทั้งอดีตผู้พิพากษาและตุลาการไทย⁹ และ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อดีตผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งคนล่าสุดได้ปรากฏตัวอย่างสำคัญอีกครั้งหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ภายหลังการยึดอำนาจที่มุ่งรื้อฟื้นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญนิยมเจ้า (เกษียร เตชะพีระ, 10 มกราคม 2554, ปาฐกถา) ในเดือนมิถุนายน 2549 ที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ปาฐกถาที่ตึก สันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล ได้กล่าวถึง “ผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ” และหลังจากนั้นเขาก็กล่าวพาดพิงประธานองคมนตรีอีกครั้ง ในเดือน มีนาคม 2552 โดยเป็นการสื่อสารไปถึงผู้ร่วมชุมนุมคนเสื้อแดงที่เป็นขบวนการประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ว่าประธานองคมนตรีคือผู้อยู่เบื้องหลังการรัฐประหาร 19 กันยา 2549 (คมชัดลึก , 28 มีนาคม 2552.)

เมื่อวิเคราะห์จากสถานการณ์ผ่านมา ด้านที่สถาบันกษัตริย์อิงอยู่กับความนิยมของประชาชน (popular monarchy) ของอุดมการณ์กษัตริย์ใหม่ ถูกท้าทายมากขึ้นจากประชาธิปไตยแบบตัวแทน การแทรกแซงการเมืองผ่านองคมนตรี ได้ตัดข้ามกับหลักการประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ปัจจัยสำคัญที่ทำให้องคมนตรีสามารถแสดงบทบาทอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ได้อย่างมี

www.navy.mi.th/navic/document/900202a.html , และ "เปรม" ย้ายสำนักทหารอาชีพให้ลอยห่าง "คนไม่ดีแต่มีเงิน" , มติชนรายวัน 1 ก.ย. 2549 , หน้า 2

⁹ ในขณะองคมนตรีชุดปัจจุบัน 18 ท่าน มีอดีตผู้พิพากษาและจากฝ่ายตุลาการ 5 ท่าน ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นองคมนตรี ได้แก่ 1.นายธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2. นายจำรัส เขมะจารุ , 3.นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ , 4. นายสุชัย ภู่งาม, 5. นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ . ในขณะที่องคมนตรีที่มาจากสายกองทัพมีถึง 8 คน ได้แก่ 1.พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ , 2.พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์, 3. พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา 4.พลอากาศเอกกำธน สินธวานนท์ , 5.พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ , 6.พลเรือเอก หม่อมหลวงอัคนี ปราโมช , 7.พลเรือเอกชุมพล ปิยะสานนท์ , 8.พลอากาศเอกชลิติ พุกผาสุข.

พลัง และสามารถแสดงให้เห็นว่าเป็นกษัตริย์ที่อิงกับความนิยมของประชาชน (popular monarchy) ได้คือการสถาปนาอำนาจผ่านพระราชกรณียกิจที่องคมนตรีมีหน้าที่โดยตรง (ชนิดา ชิตบัณฑิตย์ , 2554, หน้า 476-477) องค์กรที่เคยมีบทบาทตามพระราชกรณียกิจ ได้แทรกแซงการเมืองครั้งสำคัญขึ้นในวันที่ 19 กันยายน โดยประธานองคมนตรีนำคณะรัฐประหารเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ (ประชาไทออนไลน์, 30 มีนาคม 2552) โดยที่หนึ่งในผู้ก่อการคือนั้น ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีภายหลังจากการที่เกษียณอายุราชการ (พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับองคมนตรี, <http://www.ohm.go.th/th/privy/privybook> สืบค้น 25 เมษายน 2556)

ก่อนหน้าการยึดอำนาจจะมาถึง สถาบันกษัตริย์ที่เคยอยู่เหนือการเมืองของอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ ได้เผยภาพที่สำคัญของสถาบันกษัตริย์ผ่านปาฐกถา ในเดือนกรกฎาคม 2549 เมื่อ พล.อ.เปรม กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า

"รัฐบาลก็เหมือน jockey คือเข้ามาดูแลทหาร ไม่ใช่เจ้าของทหาร เจ้าของทหารคือชาติ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัฐบาลเข้ามาดูแล แต่กำหนดใช้พวกเราตามที่ประกาศนโยบายไว้ต่อรัฐสภา เด็กขี่ม้าบางคนก็ขี่ดี ขี่เก่ง บางคนก็ขี่ไม่ดี ขี่ไม่เก่ง รัฐบาลก็เหมือนกัน บางรัฐบาลก็ทำงานดี ทำงานเก่ง บางรัฐบาลทำงานไม่ดี ไม่เก่งก็มี นี่เป็นเรื่องจริง! ที่พูดนี้เพื่อให้เด็กเรียนเข้าใจว่าเราเป็นทหารของชาติเป็นทหารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่รัฐบาลเข้ามาดูแลเรื่องอื่นของพวกเรา" (ไทยโพสต์ , 15 และ 20 กรกฎาคม 2549)

การไม่ให้ความสำคัญต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยของรัฐสภาโดยนำรัฐบาลมาเปรียบเทียบกับสถาบันกษัตริย์อันเคยมีภาพแทนอยู่เหนือการเมือง ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงหลักการ กรอบการคิดแบบอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ ได้เปลี่ยนภาพแทนสถาบันกษัตริย์ให้เข้ามาแทรกแซงการเมืองรวมทั้งปะทะเข้าโดยตรงกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากเราเห็นว่าประชาธิปไตยได้กลายมาเป็นทิศทางหลักของการเมืองโลกแล้ว เราสามารถพิจารณาบทบาทขององคมนตรีตามหลักประชาธิปไตยแบบรัฐสภา จากข้อเขียนของนาย Herbert Morrison อดีตประธานองคมนตรี แห่งสหราชอาณาจักร ในหนังสือ Parliamentary Affairs ตอนหนึ่งกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

"คณะองคมนตรีมีหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ แต่หน้าที่สำคัญก็คือ ดำเนินการเป็นองค์คณะที่ "โดยและด้วย" การถวายนามความคิดเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจบางประการ แต่ตามรัฐธรรมนูญนั้น พระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจตามคำแนะนำของรัฐมนตรี คำวินิจฉัยของคณะองคมนตรีจึงจำเป็นต้องเป็นผล



สะท้อนจากความเห็นของนโยบายของรัฐบาล ฉะนั้นด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้
ให้องคมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกของคณะพรรคการเมืองฝ่ายค้านมักจะไม่ว
เรียกร่วมประชุมด้วยนอกจากว่า เรื่องที่จะปรึกษาหารือเป็นพิเศษ
นอกเหนือ หรือ พ้นจากการขัดแย้งกันในทางการเมือง (Herbert
Morrison , *Parliamentary Affairs* , p 10-17 . อ้างใน ไพโรจน์ ชัยนาม ,
ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2515 หน้าที่ 164)

ในปัจจุบัน คณะองคมนตรีของอังกฤษ (เพ็งอ้าง , หน้า 162-167) จึงไม่ใช่สภา หรือองค์
คณะซึ่งมีหน้าที่ทำนองรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี คงมีหน้าที่สำคัญในการถวายความเห็นต่อกษัตริย์
บางประการ และการถวายความเห็นนี้ก็จะต้องไม่ขัดกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการ
บริหารราชการ ควรสังเกตด้วยว่า คณะองคมนตรีเป็นเพียงแต่ทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี
เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภา การเปรียบเทียบดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้สถาบัน
กษัตริย์เหลื่อมอำนาจด้านพระคุณเข้ามาในด้านหลักการที่สำคัญ นั่นคือในระบอบประชาธิปไตย
รัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์ที่มีในแบบเดิมถูกตีความใหม่โดยประธานองคมนตรี
ทำให้การรักษาความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปแบบเดิมเกิดปัญหา

ประการที่สาม ทฤษฎีที่กษัตริย์มีอำนาจนำ (Royal capitalism) อันมีความเป็นปึกแผ่นมา
อย่างยาวนาน จากการผูกโยงการบริหารจัดการรูปแบบโครงการพระราชดำริมาใช้ในการจัดการ
ภาครัฐ อุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ซึ่งเคยแบ่งปันอำนาจจากรบอบประชาธิปไตยอย่างลงตัวได้
เปลี่ยนทิศทาง การจัดการอำนาจในทางหลักการประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญให้อยู่ได้ร่วมเงาของ
อุดมการณ์กษัตริย์ใหม่ และเพื่อการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของสถาบันกษัตริย์ จึงจำเป็นต้องมี
คณะองคมนตรีในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น ด้วยรูปแบบของเครือข่ายคณะองคมนตรี ที่ส่วนมากอยู่
ในระบบราชการและกลุ่มทุนใกล้ชิดราชสำนัก¹⁰ หลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ภายใต
รัฐบาลขององคมนตรีที่ลาออกมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจ 13 แห่งถูกจัดสรรให้กับ
ผู้นำกำลังพลที่ทำการยึดอำนาจ พร้อมๆ กับการแก้ไขกติกาบางส่วนให้ข้าราชการมีอำนาจในการ
เข้าไปนั่งในตำแหน่งรัฐวิสาหกิจ (ดูใน พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2551 ,
และ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2551) จุดอ้างความชอบธรรมของ

¹⁰ สำหรับรายชื่อองคมนตรีที่มีตำแหน่งในกลุ่มขนาดใหญ่ อาทิ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นประธานที่ปรึกษาธนาคาร
กรุงเทพ , นายแพทย์เกษม วัฒนชัย เป็นกรรมการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ , พลอากาศเอก กำธน สินธวานนท์ เป็น
กรรมการบริษัทเครือซีเมนต์ไทย จำกัด , นายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็น ประธานกรรมการบริษัทปูนซีเมนต์ไทย , นายเชา ฌีลวันต์
เป็นกรรมการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ , กรรมการธนาคารไทยพาณิชย์ และ กรรมการบริษัทเครือซีเมนต์ไทย จำกัด .

องคมนตรีที่สามารถปะทะกับทุนจากระบบรัฐสภาได้นั้น จึงจำเป็นต้องวางบนฐานทุนนิยมที่สถาบันกษัตริย์มีอำนาจนำ (Royal capitalism) ด้วยในอีกทางหนึ่ง

ประการสุดท้าย การผลิตความหมายให้สถาบันกษัตริย์อยู่เหนือการเมือง ซึ่งมีลักษณะที่การเมืองในระบบรัฐสภาทำงานภายใต้นโยบายที่ตอบสนองต่อประชาชน และสถาบันกษัตริย์จะวางบทบาทในฐานะประมุขของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าจุดสำคัญทางประวัติศาสตร์ของการอยู่เหนือการเมืองอยู่ที่เหตุการณ์ การทรงเชิญคู่ขัดแย้งในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 โดยการประสานงานขององคมนตรี¹¹ ให้เข้าเฝ้าเพื่อตกลงบรรเทาความรุนแรงทางการเมือง การสร้างความหมายว่าสถาบันกษัตริย์อยู่เหนือการเมืองจึงกระทำให้พร้อมๆ กับการแทรกแซงการเมืองตลอดเวลา นอกจากนี้ ด้วยประวัติศาสตร์ของโครงสร้างทางการเมืองตามที่กล่าวมาสถาบันกษัตริย์สามารถแทรกแซงอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ผ่านองคมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกพัฒนาจากฐานคิดของประชาธิปไตยสำนักจารีตประเพณี นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2533, หน้า 454-45) อธิบายว่าถ้อยคำนิคมโดยนักคิดสายราชวงศ์และขุนนางรุ่นแรกที่ได้รับอิทธิพลความคิดจากตะวันตก ดังนั้นในปัจจุบันการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายตุลาการเป็นองคมนตรี จึงถือเป็นการผนวกฝ่ายการเมืองขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเข้าสภาวะองคมนตรีซึ่งอยู่ในเขตพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในที่สุด¹² ความคิดทางการเมืองขององคมนตรี ในยุคเปลี่ยนผ่านนี้ จึงสัมพันธ์กับประสบการณ์ทางการเมืองและอุดมการณ์กษัตริย์ใหม่อย่างแยกไม่ออก แบบแผนทางการเมืองนี้ได้แสดงออกอย่างสำคัญในช่วงวิกฤติทางการเมือง

บทบาททางการเมืองขององคมนตรีในภาวะเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

ประธานองคมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คือบุคคลที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเลือกมาให้เป็น ผู้บัญชาการทหารบก และเป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงปี 2531 ก่อนจะได้รับ

¹¹ วันพุธที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรีและรัฐมนตรี นำพลเอกสุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้า พระองค์ ทรงมีพระราชดำรัสแก่คณะผู้เข้า ซึ่งโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย นำเทปบันทึกภาพเหตุการณ์ดังกล่าว ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั้ง 5 ช่อง เมื่อเวลา 24:00 นาฬิกาของคืนเดียวกัน หลังจากนั้นประมาณ 1 สัปดาห์ พลเอกสุจินดาจึงกราบถวายบังคม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมอบหมายให้ มีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาราชการแทนเป็นการชั่วคราว ดูใน บันทึบที่ 30 พ.ศ. 35 <http://www.youtube.com/watch?v=U1a88D9aeEs>.

¹² ถ้านับเฉพาะหลังจากรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา มีองคมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากสายตุลาการทั้งหมด 6 ท่าน ได้แก่ 1. นายศักดิ์ โมกขกุล ประธานศาลฎีกา ปี พ.ศ. 2539-2540, นายสันติ ทักราล ประธานศาลฎีกา ปี พ.ศ. 2544 - 2545, นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ ประธานศาลฎีกา ปี พ.ศ. 2545 - 2547, นายศุภชัย ภู่งาม ประธานศาลฎีกา ปี พ.ศ. 2547-2548, นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ ประธานศาลฎีกา ปี พ.ศ. 2548-2549, และ นายสวัสดิ์ วัฒนายากร อดีตตุลาการศาลปกครอง.



พระราชทานแต่งตั้งเป็นองคมนตรีและรัฐบุรุษทันทีหลังพ้นจากตำแหน่ง¹³ พระมหากษัตริย์ที่เคยมีบทบาทการเมืองทั้งเชิงรุกและเชิงรับ ในปัจจุบันพระองค์เริ่มแสดงบทบาทเป็น "ผู้มีส่วนร่วมเชิงรุก" (บุญชนะ อัตถากร, 2525, หน้า 186-187 และ Kobkua, Suwannathat-Pian, 2002, pp.57-71) กรณีการให้กำลังใจ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งลาออกจากการรับตำแหน่งองคมนตรีมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในสถานการณ์ที่นายกฯ ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักเรื่อง การบุกกรุ๊ปป่า การปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 โดยกล่าวว่า

“นายกฯ (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ / วงเล็บโดยผู้เขียน) กับผมเป็นเพื่อนรักกัน ผมก็รักท่านนายกฯเอาใจช่วยท่านนายกฯ ผมขอยืนยันต่อหน้าพวกคุณ นายกฯ เป็นคนดีมากๆ เป็นคนที่เชื่อถือได้ เป็นคนเก่ง เป็นคนที่เสียสละเพื่อส่วนรวม อยากให้พวกคุณทั้งหลายให้กำลังใจแก่นายกฯ ” (ผู้จัดการออนไลน์, 22 ธันวาคม 2549)

องคมนตรีที่เป็นที่ปรึกษาษัตริย์ ได้ข้ามพรมแดนเข้ามาในพื้นที่การเมืองมากขึ้น ภาพแทนของอุดมการณ์กษัตริย์ใหม่ที่คอยพยุงบสถาบันกษัตริย์ให้อยู่ในระดับจัดการทางการเมืองได้ถูกทำให้แข็งแกร่งขึ้น ตัวอย่างที่ดีที่สุดในการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่สำคัญคือ การที่องคมนตรีเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมาถึง รัฐไทยในความหมายขององคมนตรีคือ สถาบันกษัตริย์เป็นสิ่งสูงสุดเหนือรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย ผู้เขียนคัดบางตอนจาก บทสัมภาษณ์ของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ต่อผู้ช่วยบรรณาธิการนิตยสาร ฟาร์อีสเทิร์นอีโคโนมิกรีวิว นายโคลัม เมอร์ฟี

เมอร์ฟี - "ท่านคิดว่าประชาธิปไตยเป็นหนึ่งในเป้าหมายร่วมกันหรือไม่ ?"

พลเอกเปรม - "ประชาธิปไตย ? ใช่สิ (แต่) คุณมีรัฐธรรมนูญของคุณและเรามี รัฐธรรมนูญของเรารัฐธรรมนูญของเราต่างกัน"

เมอร์ฟี - "ประชาธิปไตยแบบไทยๆแตกต่างอะไรจากประชาธิปไตยแบบตะวันตก ?"

พลเอกเปรม - "เราคือราชอาณาจักรคุณไม่ใช่ คุณก็เลยต้องคิดหาวิธีบริหารประเทศที่แตกต่างออกไปบ้าง คนไทยทั่วไปรักในหลวงมากคุณรู้มั๊ย ถ้าคุณเห็นสิ่งที่เกิดขึ้นวันที่ 9 มิถุนายน (ครบ 60 ปีขึ้นครองราชย์) คุณก็จะเห็นได้ว่าเรารักพระมหากษัตริย์เพียงใด นี่เป็นสิ่งแตกต่างระหว่างประเทศของคุณกับประเทศของผม"

¹³ พลเอกเปรมทำหน้าที่เป็นประธานองคมนตรีในปี 2541 ในเดือนเมษายน 2544 พระมหากษัตริย์และพระราชินีติดตามพลเอกเปรม ไปโคราชเพื่อแสดงความสนับสนุนเขาตอนที่มิคนพยายามจะทำรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลในระบอบเผด็จการครั้งใหม่ของพลเอกเปรม

เมอร์ฟี - "ขอถามเกี่ยวกับการที่ท่านกล่าวถึงกองทัพและบทบาทของกองทัพในประเทศไทยเมื่อช่วงหน้าร้อน¹ นักสังเกตการณ์บางคนประหลาดใจกับการที่ท่านกล่าวกับนักเรียนทหาร?"

พลเอกเปรม - "ในประเทศนี้เราถือว่าเราเป็นของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กองทัพเป็นของพระองค์ เราถือน้ำพิพัฒน์สัตยาว่าเราเป็นของในหลวงนั้นทำให้เราเข้าใจง่ายขึ้น" คูใน "คุณมีรัฐธรรมนูญของคุณ เรามีรัฐธรรมนูญของเรา" (แปลโดย พงศ์เลิศ พงศ์วานันต์ ใน ฟ้าเดียวกันฉบับพิเศษ รัฐประหาร ๑๕ กันยายน, 2550, หน้า 254-259.)

ขณะเดียวกันเราจะพบว่าด้านพระคุณที่รักษาสถาบันกษัตริย์ไว้ได้เจือจางลงไป พร้อมกับการจับด้านพระเดชให้เข้มแข็งออกมาอย่างต่อเนื่องผ่านสถาบันองคมนตรี (มติชนออนไลน์, 4 ตุลาคม 2549) ดังนั้นอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ในระยะเปลี่ยนผ่านการเมืองไทยจึงได้ผันแปรเคลื่อนไหวความหมายให้เอนเบี่ยงออกไปจากแบบแผนเดิม ผู้เขียนเห็นว่าจากความสัมพันธ์ดังกล่าว ได้เผยให้เห็นแบบแผนของอุดมการณ์กษัตริย์ใหม่ที่ผันแปรออกไปใน 2 ประการ คือ

ประการแรก อุดมการณ์กษัตริย์ใหม่เพิ่มความรุนแรงของการใช้อำนาจด้านพระเดชมากขึ้น มีการใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 หรือที่เรียกกันว่า "กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ"¹⁴ (ประชาไทออนไลน์, 27 มิถุนายน 2554) ซึ่งมีหลายคดีนับรวมการกระทำต่อองคมนตรีเข้าไปในระดับเดียวกับพระบรมวงศานุวงศ์ การใช้ด้านพระเดชดังกล่าวถูกนำมาจัดการฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น มายาคติในด้านสถาบันกษัตริย์ที่มีแต่ภาพความรักในประชาราษฎร์ เปลี่ยนมาเป็นภาพแทนของการใช้กฎหมาย และการบังคับ จัดระเบียบ เพื่อจัดการผู้ที่เห็นต่างในทางการเมือง แทน สถาบันกษัตริย์ถูกทำให้รับรู้ไม่ได้ว่าอยู่เหนือการเมือง อาทิ การรับรองนายกรัฐมนตรีที่มาจากองคมนตรี , การเข้าแทรกแซงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ผ่านการประสานขององคมนตรี ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เคยมีอย่างลงหลักปักฐานหลัง 14 ตุลาคม 2516 ถูกสั่นคลอน การผนวกข้อกฎหมายประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 เข้ากับหลักการความมั่นคงของรัฐ โดยปฏิเสธข้อเสนอของปัญญาชน , นักวิชาการ และประชาชนในการรักษาหลักการเสรีภาพและประชาธิปไตย

¹⁴ เดวิด สเติร์คฟิส นักวิชาการที่ติดตามการใช้กฎหมายอาญามาตรา 112 ในประเทศไทย เปิดเผยข้อมูลการเพิ่มขึ้นของคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ โดยอ้างอิงข้อมูลของศาลยุติธรรมของไทยว่า ในปีที่ผ่านมา (2553) มีการฟ้องคดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพตามมาตรา 112 ของประมวลกฎหมายอาญาจำนวนทั้งสิ้น 478 คดี เพิ่มขึ้นเป็นสามเท่า เทียบกับปี 2552 ซึ่งมี 164 คดี และปี 2550 จำนวนทั้งสิ้น 126 คดี "น่าแปลกใจว่าจะมีประเทศไหนอีกในโลกที่มีคดีประเภทนี้สูงขนาดนี้" ตัวเลขของไทยในรอบหนึ่งปีถือว่าสูงกับจำนวนคดีดังกล่าวในประเทศเยอรมันในรอบ 120 ปีที่ผ่านมาได้แล้ว"



โดยยอมรับด้านพระคุณของสถาบันกษัตริย์เอาไว้ (เว็บไซต์ ILaw, 18 กุมภาพันธ์ 2556) กลับถูกทำให้บิดพลิ้วความหมายอีกด้านของอุดมการณ์กษัตริย์ใหม่ให้เผยออกมา

ประการที่สอง เส้นแบ่งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององคมนตรี ที่เคยทำเฉพาะด้านพระราชกรณียกิจและถวายคำปรึกษา ถูกทำให้พร่าเลือนเมื่อองคมนตรีเชื่อมสถานะเข้ากับพระมหากษัตริย์ในด้านการป้องกันการถูกวิพากษ์วิจารณ์¹⁵ (ประชาไทออนไลน์ 17 มกราคม 2556) ด้านที่เคยเป็นสถาบันกษัตริย์มวลชน (popular monarchy) ถูกตั้งคำถามมากขึ้น อุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ที่สร้างขึ้นมาจากคณะองคมนตรีที่เคยมีบทบาทสำคัญ เกิดขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองขับไล่ที่ปรึกษาของกษัตริย์ แม้ในระยะเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทยที่ใกล้จะมาถึง รัฐธรรมนูญจะรับรองอำนาจขององคมนตรี ไว้เฉกเช่นเดียวกับหลังรัฐธรรมนูญฉบับรัฐประหาร พ.ศ. 2534

แต่การเผชิญกับความยากลำบากในการธำรงรักษาซึ่งแบบแผนเดิมของอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ไว้ได้เลือนหายไป ดังนั้นองคมนตรีที่เคยสวมรับบทบาททางการเมืองแบบเดิมเอาไว้ย่อมถูกท้าทายและสั่นคลอนไม่เฉพาะในมิติอำนาจหน้าที่ในตัวบทกฎหมาย แบบที่เคยเกิดขึ้นในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ที่บรรจ้องคมนตรีมาติดตั้งไว้ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ความชอบธรรมของอุดมการณ์ประชาธิปไตยได้เคลื่อนขึ้นมาปะทะ/โจมตีอุดมการณ์กษัตริย์นิยมใหม่ขององคมนตรีเสียเอง ในฐานะผลผลิตความคิดทางการเมืองที่ไม่สามารถมีตำแหน่งแห่งที่ได้อย่างเสถียร พลวัตและความผันแปรของอำนาจสถาบันองคมนตรีได้ทำแบบแผนทางการเมืองแบบใหม่ขึ้นมา เป็นแบบแผนที่ไม่สามารถรองรับระเบียบทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแข็งแรงอีกต่อไป

¹⁵ ผู้เขียนคัดเนื้อหาในหมายเลขคดีที่ อ.2740/2553 บางส่วนดังนี้ "ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าคำพูดดังกล่าวหมายถึงใครนั้นจำเป็นต้องพิจารณาจากท่าทาง ประกอบด้วย แม้จำเลยจะบอกว่า ไม่สามารถระบุได้ว่าใคร แต่การที่จำเลยแสดงท่าทางด้วยการเอามือปิดปากตนเองนั้น เป็นการสื่อให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่สูงส่งยิ่ง เพราะแม้จำเลยจะกล่าวปราศรัยโจมตีอภิสิทธิ์ และ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ไม่มีการแสดงท่าทางดังกล่าวนอกจากนี้ พล.อ.เปรม ยังเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระเจ้าอยู่หัว ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการแต่อย่างใด คำพูดที่ว่ามิอะไรอยู่เบื้องหลังเปรมนั้นจึงไม่อาจมองได้ว่าหมายถึงบุคคลอื่นได้ การที่จำเลยแสดงท่าทางไม่กล้าพูดนั้น ไม่สามารถมองเป็นบุคคลอื่นใดได้ นอกจากพระเจ้าอยู่หัว เป็นการแสดงให้เห็นว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงไม่ประสงค์ให้อภิสิทธิ์ยุบสภา ซึ่งทำให้พระเจ้าอยู่หัวทรงเสื่อมเสีย คำอ้างของจำเลยจึงไม่มีน้ำหนักพอให้รับฟัง อีกทั้งในการปราศรัยดังกล่าวไม่มีการปราศรัยเรื่องเพศ หรือเรื่องส่วนตัวของ พล.อ.เปรม แต่อย่างใด"



บรรณานุกรม

หนังสือ

เกรียงศักดิ์ เชมภูพัฒน์นิช. (2551). **ความคิดประชาธิปไตยแบบไทยจากยุคชอยุธยาถึงยุคจอม**

พลสุยดี ษนะรัชต์. พิมพ์ครั้งแรก. โครงการตลาดวิชา มหาวิทยาลัยชาวบ้าน.

คำณูณ สิทธิสมาน. (2549). **ปรากฏการณ์สนธิ จากเสียดสีเหลือถึงผ้าพันคอสีฟ้า**. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์.

ชนิดา ชิตบัณฑิตย์. (2554). **โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ: การสถาปนาพระราชอำนาจนำในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ณัฐพล ใจจริง. (2556). **ข้อค้นพบในฝันอันเหลือเชื่อ ความเคลื่อนไหวของขบวนการปฏิรูปกษัตริย์สยาม (2475-2500)**. พิมพ์ครั้งแรก. นนทบุรี: ฟ้ายาวกัน.

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2533). **ความคิด ความรู้และอำนาจการเมือง ในการปฏิวัติสยาม 2475**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรส.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

บุญชนะ อรรถการ. (2525). **บันทึกการปฏิวัติ 1-3 เมษายน 2524 กับข้าพเจ้า**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: สหประชาพาณิชย์.

ประมวล รุจนเสรี. (2548). **พระราชอำนาจ**. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มปท.

ไพโรจน์ ชัยนาม, เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ตอนที่ 1. 2495. **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบ (โดยสังเขป)**. พิมพ์ครั้งแรก. พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ.

ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). **สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

หยุด แสงอุทัย. (2500). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญทั่วไป**. พิมพ์ครั้งแรก. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2509). **คำบรรยาย หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป**. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

บทความ

วิชา มหาคุณ. "สถาบันพระมหากษัตริย์กับศาลยุติธรรม" ใน วารสารศาลยุติธรรม 4, 1

(ธ.ค. 2546 - มกราคม 2547). หน้า 17.

พงศ์เลิศ พงศ์วานานต์ (ผู้แปล). 2550. *คุณมีรัฐธรรมนูญของคุณ เรามีรัฐธรรมนูญของเรา*. พิมพ์ครั้งที่
แรก. กรุงเทพฯ: ฟ้ายเดียวกัณฉบับพิเศษ รัฐประหาร 19 กันยา.

หนังสือพิมพ์

- คมชัดลึก 28 มีนาคม 2552.
- มติชนรายวัน 15 ก.ค. 2549.
- มติชนรายวัน 1 ก.ย. 2549.
- ไทยโพสต์ 15 กรกฎาคม 2549.
- ไทยโพสต์ 20 กรกฎาคม 2549 .
- Thai Press Reports 3 มีนาคม 2548.

ปาฐกถา

เกษียร เตชะพีระ. “เมืองไทยหลังวิกฤติ?: ทิศทางการเมือง การบริหาร และการต่างประเทศไทย”

วันที่ 10 มกราคม 2554 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เว็บไซต์

ขายชินคอร์ป ล้างมือในอ่างทองคำ ลบภาพผลประโยชน์ทับซ้อน ?, โอเพ่นออนไลน์ 18 มกราคม

2549. <http://www.onopen.com/2006/01/203> สืบค้น 20 กันยายน 2553

ครก.112 แกล้งได้ประธานสภาฯ ม.112 เป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของปชช. <http://ilaw.or.th/node/1854>

สืบค้น 10 มกราคม 2556.

" จำคุก 'เจิ้ง คอกจิก' 3 ปี คดี 112 ลดโทษเหลือ จำคุก 2 ปี 'ไม่รอลงอาญา' ,ประชาไทออนไลน์ 17

มกราคม 2556. " <http://www.prachatai.com/journal/2013/01/44731> สืบค้น 17 มกราคม

2556

ทักษิณ” ประกาศไม่รับตำแหน่งนายกฯ! , ผู้จัดการออนไลน์ 4 เมษายน 2549

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9490000045605> สืบค้น

20 กันยายน 2553



นักข่าวพลเมือง: ผู้เชี่ยวชาญเผยสถิติคดีหมิ่นฯ เมืองไทยปีเดียวเฉียด 500 คดี เทียบเยอรมัน 120 ปีก่อน , ประชาไทออนไลน์ <http://prachatai.com/journal/2011/06/35700> สืบค้น 27 มิถุนายน 2555

บรรศักดิ์ อูวรรณ โณ, สารานุกรมไทย หมวด 5 พระราชสถานะและพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญ, 2542. <http://guru.sanook.com/encyclopedia> สืบค้น 26 กรกฎาคม 2552

บันทึกสีดำ 30 พ.ค. 35 <http://www.youtube.com/watch?v=U1a88D9aeEs>. สืบค้น 25 พฤศจิกายน 2552

ปลดฟ้าผ่า! “เมืองไทยรายสัปดาห์”, ผู้จัดการ ออนไลน์ 15 กันยายน 2548 .

<http://www.manager.co.th/Entertainment/ViewNews.aspx?NewsID=9480000126193>
สืบค้น 19 พฤศจิกายน 2552.

ปาฐกถา "14 ตุลา" ธงชัย วินิจจะกูล : ข้ามให้พ้นประชาธิปไตยแบบหลัง, ประชาไทออนไลน์
<http://prachatai.com/journal/2005/10/6075> 14 ตุลา สืบค้น 25 เมษายน 2550

ธงชัย วินิจจะกูล , ธงชัย วินิจจะกูล(จบ) วิเคราะห์เหตุ สังคมไทย "เพี้ยน" แล้วยังไม่รู้ว่า "เพี้ยน" จึงต้องต่อแผล หลอกตัวเอง เว็บไซต์ ประชาชนออนไลน์ ,
http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i1_21122011_01. สืบค้นวันที่ 24 มิถุนายน 2555

พลเอกเปรมติณสูลานนท์, "บทบรรยายพิเศษในหัวข้อการเสริมสร้างการเป็นผู้นำด้วยหลักคุณธรรม ความพอเพียงและความเสียสละของ พลเอกเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ณ โรงเรียนนายเรือ วันที่ 28 กรกฎาคม 2549" , นาวิกศาสตร์ 90 : 2 (ก.พ. 2550) ,
www.navy.mi.th/navic/document/900202a.html

เปรมปักเบื้องหลังปฏิวัติ-ไม่ได้นำ”พลเอกสนธิ”เข้าเผ้าฯ
<http://www.prachatai.com/journal/2009/03/20540>

"พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับองคมนตรี" , <http://www.ohm.go.th/th/privy/privybook>. สืบค้น 25 เมษายน 2556.

ป้า อวยพรปีใหม่ สำนักความเป็นไทย-ธรรม! ย้ำให้กำลังใจสุรยุทธ์”

<http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9490000156749>. สืบค้น วันที่ 22 ธันวาคม 2549

ป้าเปรม” ชี้ใครยึดประเทศเป็นของตัว-พรรคพวก จะเจอยาพิษวันที่ 04 ต.ค. 2549

<http://www.matichon.co.th/breaking-news/ breakingnews.php?nid=MjAwNjEwMDQtMTYyNzQ2> สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2552.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล ลำดับที่ 10735 ในกระดานข่าวของมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน

<http://www.thaimisc.com/freewebboard> สืบค้น 20 กรกฎาคม 2552

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุลเสนอเรื่องแดงหุ้ดระบอบอำมาตย์ด้วยการแก้ รัช. ว่าด้วยพระราชอำนาจใน
การแต่งตั้งองคมนตรี ประชาไทออนไลน์ 13 ตุลาคม, 2552.

<http://www.prachatai.com/journal/2009/10/26184>

เอกสาร

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สำนัก. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 ร.6.25/1 เรื่องตั้งองคมนตรี
(19 มี.ค. 2457 – 11 มี.ค. 2467)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490. 9 พฤศจิกายน 2490, ใน ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 64 ตอนที่ 53.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. 9 ธันวาคม 2534, ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 216 เล่ม 108.

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พุทธศักราช 2551. 4 มีนาคม 2551, ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 125 เล่มที่ 42 ก.

เอกสาร/หนังสือ/บทความ ภาษาต่างประเทศ

Kevin Hewison. (1997). The monarchy and democratisation' in Kevin Hewison (ed.), Political Change in Thailand: Democracy and Participation, London: Routledge.

Kobkua, Suwannathat-Pian. (2002). 'The monarchy and constitutional change since 1972', in Duncan McCargo (ed.), Reforming Thai Politics, Copenhagen: NIAS Press.

Kullada Kesboonchoo Mead. (2004). The rise and decline of Thai absolutism. Routledge.



การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ทศพัทธ์ ใบปอด *

ประโยชน์ สังกลิณ **

ภักดี โพธิ์สิงห์ ***

บทคัดย่อ

การจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนเป็นแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับสากล โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างกัน กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 383 คน ได้มาโดยการคำนวณประชากร จากสูตรของ Taro Yamane ใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างตามระดับชั้น (Stratified Random Sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ จำนวน 1 ฉบับ 20 ข้อ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบสมมติฐานโดยใช้ t-test และ F-test (One-way ANOVA) เสนอผลการวิจัยโดยวิธีพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า

1. ประชาชนในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความคิดเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย โดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการรับผลประโยชน์ ด้านการตัดสินใจ ด้านการประเมินผลและด้านการปฏิบัติงาน

2. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามเพศ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการ

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

** คร., ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง ,มหาวิทยาลัยมหาสารคาม,อาจารย์ที่ปรึกษา

*** คร., อาจารย์, วิทยาลัยกฎหมายและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



รับผลประโยชน์และด้านการประเมินผล ไม่แตกต่างกัน ยกเว้น ด้านการตัดสินใจ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามอายุ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการปฏิบัติงานและด้านการประเมินผล แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามระดับการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผล แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามอาชีพ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผล แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจและด้านการประเมินผล ไม่ต่างกัน ยกเว้น ด้านการปฏิบัติงานและด้านรับผลประโยชน์ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

7. ข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่สำคัญ ได้แก่ ควรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนมากขึ้น ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลด้านสิ่งแวดล้อมและควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาปฏิบัติงานในกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้าน

โดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวม และรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งข้อเสนอนี้ สามารถนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วมของประชาชน/ การจัดการสิ่งแวดล้อม/ องค์การบริหารส่วนตำบล/
การปกครองท้องถิ่น



Popular Participation on Environmental Management of Subdistrict Administration Organization in Kosumphisai District Area Mahasarakham Province

Tospuk Baipood^{*}

Prayote Songklin^{**}

Phukdee Phoensing^{***}

Abstract

The Environmental Management of the Local Administrative Organizations is the guidance and practical procedure to be performed following the international environmental management with an emphasis on people's participation. In this regard, this research aimed to 1) study the people's participation level; 2) conduct a comparative study on the attitude toward the people's participation in the environmental management given by the local people with differences in sex, age, educational background, career, and duration of settlement in the district. The sample group consisted of 383 of local people who are eligible voters in the local election and live in Kosumpisai District. The sample size was calculated by the sample size calculation of Taro Yamane and sorted out by stratified random sampling. The data collection was completed by using a 5-level rating-scale questionnaire with 20 question items. Statistical techniques applied for data analysis were percentage, means, standard deviation, T-Test and F-Test (One-Way ANNOVA). The research finding was presented as descriptive analysis.

The research findings found that:

1. The people in Kosumpisai District, Maha Sarakham province, as a whole group and classified by sex, age, educational background, career, and duration of settlement in the district suggested that their overall and 4-dimension attitudes toward people's participation in the environmental management of Kosumpisai District were average. This attitude ranged from the highest to lowest level as follows: Benefit, Decision Making, Evaluation, and Performance.

^{*} M.P.A student (Master of Public Administration), College of Politics and Governance, Mahasarakham University

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

^{***} Ph.D., Lecturer, College of Law and Government, Rajabhat Mahasarakham University, Co-Adviser



2. The people, as a whole group and classified by sex, showed no significant difference in their overall and 3-dimension attitudes, i.e. Performance, Benefit, and Evaluation, toward people's participation in the environmental management. On the contrary, the attitude in term of Decision Making was different with statistical significance of .05.

3. The people, as a whole group and classified by age, suggested that their overall and 3-dimension attitudes, i.e. Decision-Making, Performance, and Evaluation were different with statistical significance of .05.

4. The people, as a whole group and classified by educational background, suggested that their overall and 3-dimension attitudes, i.e. Decision-Making, Benefits, and Evaluation, were different with statistical significance of .05.

5. The people, as a whole group and classified by career, suggested that their overall and 3-dimension attitudes, i.e. Decision-Making, Performance, and Evaluation, were different with statistical significance of .05.

6. The people in Kosumpisai District, Maha Sarakham province as a whole group and classified by duration of settlement in the district, showed no significant difference in their overall and 2-dimension attitudes, i.e. Decision-Making and Evaluation. In contrast, their attitude in terms of Performance and Benefit was different statistical significance of .05.

7. The significant suggestions on the people's participation in the environmental management of the local administrative organizations in Kosumpisai District, Maha Sarakham province, included promoting the people to participate in managing the environment in their community, providing the people with more opportunities to share their ideas in making the community's environmental development plan, and allowing all community members to be equally responsible for conducting the community's activities.

In conclusion, the people's participation in the environmental management of the sub-district administrative organizations in Kosumpisai District, Maha Sarakham province, in terms of an overall and four-dimensions, was an average level. This implication can be applied as guidance to develop and promote the people's participation in the environmental management to be more effective.

Keywords: Popular Participation/ Environmental Management/ Local Administrative Organizations/ Local Government

บทนำ

นับแต่อดีตสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อมนุษย์เป็นอย่างยิ่งเพราะสิ่งแวดล้อมเป็นแหล่งปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยที่มนุษย์รับเอาธาตุและพลังงานต่างๆ เข้าสู่ร่างกายและได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมจากหลากหลายกิจกรรม สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มนุษย์จึงจำเป็นต้องทราบว่ากิจกรรมต่างๆ ที่กระทำอยู่ทุกวันนี้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร (บุญรับ ศักดิ์มณี. 2546 : 3)

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดแนวทางเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเน้นให้รัฐต้องเป็นผู้มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมตาม มาตรา 87 ระบุว่า ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดทำสาธารณะที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) วางแผนพัฒนาประเทศและเป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทย ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม นอกจากนี้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมีนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ประชาชนและภาคที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมบริหารจัดการ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2550. 2550 : 25)การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นเรื่องสำคัญมากในยุคการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น ท่ามกลางกระแสบริโภคนิยมและหลายๆ ภาคส่วนกำลังมองหา รูปแบบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์มากที่สุด และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นแนวทางที่ให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าทุกหน่วยงานจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมแล้วก็ตามแต่การมีส่วนร่วมจะประสบผลสำเร็จ ก็ต่อเมื่อประชาชนมีจิตสำนึกและต้องการทำประโยชน์ต่อส่วนรวมและภาครัฐจะต้องสร้างกลไกหรือกระบวนการให้ประชาชนหรือชุมชนได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนในแต่ละชุมชนได้มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนของตนเอง ในทางปฏิบัติลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนมักออกมาในรูปของการโน้มน้าวชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมมือทำงานกับภาครัฐโดยช่วยคิด ช่วยออกแรง ช่วยบริจาคสมทบกับภาครัฐ ช่วยมาประชุมให้ข้อคิดเห็นและให้ข้อมูลต่างๆ เป็นต้น แต่ในส่วนของการขั้นตอนการตัดสินใจดำเนินการและการใช้งบประมาณ เพื่อดำเนินการส่วนมากมักตกอยู่ใต้อำนาจของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ (โกวิทย์ พวงงาม. 2541 : 62) ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่ใช่แนวคิดของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้นจะเห็นได้



ว่าการแก้ไขปัญหาของชุมชนจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรตามแนวทางการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้รวมไปถึงปัญหาเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขในรูปแบบของการมีส่วนร่วมด้วยนั่นเอง

ปัจจุบันประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมภายในชุมชนอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความสนใจเข้าใจและมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้นั้นจะต้องมีผู้นำหรือ ผู้ชักจูงให้เข้ามามีส่วนร่วม ผู้นำในท้องถิ่นส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะทำให้บุคคลในท้องถิ่นคล้อยตามหรือปฏิบัติตาม ทั้งผู้นำยังเป็นผู้ที่มีอิทธิพลสามารถชักจูงหรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามหรือทำงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ และมีส่วนร่วมในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนหันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญ รวมทั้งชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ในระดับท้องถิ่น อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น จำนวน 17 แห่ง ซึ่งในแต่ละพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่รับผิดชอบประชาชนในเขตพื้นที่ได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหลากหลายกิจกรรมทั้งด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ทั้งยังเป็นแหล่งชุมชนที่พักอาศัย ดังนั้น จึงเกิดปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพและกายภาพ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ ปัญหาขยะ ปัญหาน้ำท่วม รวมทั้งปัญหาด้านอื่นๆ อีก ซึ่งมีผลทำให้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมขยายวงกว้างออกไปและเป็นสาเหตุของผลกระทบโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนและส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นสำคัญ โดยใช้พื้นที่กลุ่มตัวอย่าง 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุงสวรรค์ องค์การบริหารส่วนตำบลแพง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำผลการศึกษานำไปเผยแพร่อันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างกัน



3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

สมมติฐานของการวิจัย

ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ ดังนี้

1.1 ประชากร ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 2 แห่ง จากทั้งหมด 17 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกงสวรรค์และองค์การบริหารส่วนตำบลแพ่ง จำนวนทั้งสิ้น 8,937 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกงสวรรค์และองค์การบริหารส่วนตำบลแพ่ง จำนวน 383 คน โดยใช้สูตรของ Taro Yamane

1.3 ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 10 คน แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลละ 5 คน โดยการเลือกแบบเจาะจง

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพส่วนบุคคลของประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม จำนวน 4 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

3. พื้นที่ที่ทำการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองกงสวรรค์และ องค์การบริหารส่วนตำบลแพ่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม



กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ โทเสนและอัฟฮอฟฟ์ (ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2543: 139-140 ; อ้างอิงมาจาก Cohen and Uphoff, 1980, pp. 213-218) ใน 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการตัดสินใจ
2. ด้านการปฏิบัติงาน
3. ด้านการรับผลประโยชน์
4. ด้านการประเมินผล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม (Questionnaires) ที่ผู้วิจัยได้ สร้างขึ้นจากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย 3 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามได้แก่เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ลักษณะของคำตอบเป็นแบบปลายปิด (Close-ended Question)

ตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วน ตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัยเป็นแบบสอบถามเลือกตอบซึ่งมี 5 ระดับ (บุญชม ศรีสะอาด, 2545 :100) ประกอบด้วย 4 ด้านดังนี้

1. ด้านการตัดสินใจ
2. ด้านการปฏิบัติงาน
3. ด้านการรับผลประโยชน์
4. ด้านการประเมินผล

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัยเป็นแบบสอบถามปลายเปิด (Open-Ended)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ขอนหนังสือจากคณะวิทยาลัการเมืองการปกครองหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร มหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยมหาสารคามเพื่อขอความอนุเคราะห์จากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หนองกุงสวรรค์และองค์การบริหารส่วนตำบลแพ่ง เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในการพื้นที่สำหรับการ วิจัยครั้งนี้



2. นำหนังสือขอความอนุเคราะห์จากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่ง ถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่วิจัย เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ด้วยตนเอง

3. ในการแจกแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้ดำเนินการแจกแบบสอบถามด้วยตนเอง โดยประสานงานกับผู้นำหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้แจกแบบสอบถามแก่กลุ่มตัวอย่างที่ได้มาจากการสุ่มแบบมีระบบ ในแต่ละเขตพื้นที่ที่ทำการวิจัย โดยชี้แจงรายละเอียดในการตอบแบบสอบถามให้แก่ผู้นำหมู่บ้านได้ทราบอย่างละเอียด โดยนัดเก็บแบบสอบถามคืนภายใน 7 วัน เมื่อครบกำหนดผู้วิจัยกลับไปเก็บแบบสอบถามคืนด้วยตนเอง

4. ผู้วิจัยรวบรวมแบบสอบถามคืนจากกลุ่มตัวอย่างและตรวจสอบความสมบูรณ์ของการตอบแบบสอบถามแล้วจึงนำข้อมูลไปวิเคราะห์ประมวลผลต่อไป

5. ขอความอนุเคราะห์จากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 2 แห่ง เพื่อนัดหมายขอสัมภาษณ์ประชาชน ในส่วนข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย

ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2556

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การจัดทำข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปในการประมวลผลข้อมูล ดังนี้

1.1 นำแบบสอบถามที่รวบรวมได้มาตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้องและให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

1.2 จัดหมวดหมู่ข้อมูลและบันทึกคะแนนลงในแบบรหัส (Coding form)

1.3 นำแบบสอบถามที่ลงรหัสแล้วให้คะแนนแต่ละข้อ จำแนกเป็นรายข้อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคามในแบบสอบถาม 5 ระดับ (บุญชม ศรีสะอาด. 2535 : 99)

ระดับการมีส่วนร่วมมากที่สุด	กำหนดให้	5	คะแนน
ระดับการมีส่วนร่วมมาก	กำหนดให้	4	คะแนน
ระดับการมีส่วนร่วมปานกลาง	กำหนดให้	3	คะแนน



ระดับการมีส่วนร่วมน้อย	กำหนดให้	2	คะแนน
ระดับการมีส่วนร่วมน้อยที่สุด	กำหนดให้	1	คะแนน

1.4 นำแบบสอบถามที่ลงคะแนนเรียบร้อยแล้วไปประมวลข้อมูล โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป พร้อมกำหนดเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นค่าเฉลี่ย ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2535 : 100)

ค่าเฉลี่ย 4.51 – 5.00	หมายความว่า	การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.51 – 4.50	หมายความว่า	การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก
ค่าเฉลี่ย 2.51 – 3.50	หมายความว่า	การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.51 – 2.50	หมายความว่า	การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.50	หมายความว่า	การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยที่สุด

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำหลักสถิติประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ และใช้โปรแกรมสำเร็จรูป ดังนี้

2.1 ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นแบบสำรวจรายการ (CheckList) วิเคราะห์ข้อมูลโดยแจกแจงความถี่ (Frequency) และ ร้อยละ (Percentage)

2.2 แบบสอบถามระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ย (Mean) หาค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard -Deviation) โดยกำหนดค่าคะแนนแบบสอบถามตามเกณฑ์

2.3 การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่มีเพศแตกต่างกัน ใช้การทดสอบด้วย t-test (Independent Samples) ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ ระดับการศึกษาอาชีพ และระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชน แตกต่างกัน ใช้การทดสอบด้วย F-test (One-way ANOVA)

2.4 เปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยรายคู่ ของกลุ่มตัวอย่างที่มี อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และระยะเวลาที่อยู่อาศัยในชุมชนต่างกัน

2.5 ข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การ

บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา โดยการสรุปข้อเสนอแนะแต่ละด้าน นำมาแจกแจงความถี่ในแต่ละด้าน แล้วนำเสนอด้วยการพรรณนาความ

2.6 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก ผู้วิจัยนำมาสรุปสาระสำคัญแยกเป็นหัวข้อ และประเด็นให้ชัดเจน และนำเสนอด้วยการพรรณนาความ

ผลการวิจัย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ประชาชนในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความคิดเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย โดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการรับผลประโยชน์ ด้านการตัดสินใจ ด้านการประเมินผลและด้านการปฏิบัติงาน

2. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามเพศ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผล ไม่แตกต่างกัน ยกเว้น ด้านการตัดสินใจ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามอายุ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการปฏิบัติงานและด้านการประเมินผล แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามระดับการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผล แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามอาชีพ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผล แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6. ประชาชน โดยรวมและจำแนกตามระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน ได้แก่



ด้านการตัดสินใจและการประเมินผล ไม่ต่างกัน ยกเว้น ด้านการปฏิบัติงานและด้านรับผลประโยชน์ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

7. ข้อเสนอแนะจากแบบสอบถามปลายเปิดของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ด้านการตัดสินใจ ได้แก่ ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการปฏิบัติงาน ได้แก่ ควรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนมากขึ้น ด้านการรับผลประโยชน์ได้แก่ควรมีการประกวดแข่งขันการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ดี เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ และมอบรางวัล และด้านการประเมินผลได้แก่ ควรให้มีตัวแทนผู้นำครอบครัวมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือในการประเมินผลการปฏิบัติงาน โครงการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

8. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านอย่างแท้จริง ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์และควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินงานในชุมชน

อภิปรายผล

จากการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม และเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของประชาชน ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างกันของกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้อภิปรายผลตามผลการวิจัย และสมมุติฐานที่ตั้งไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและจำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับ พยุทธิ นิยม (2545:บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของผู้นำท้องถิ่นต่อการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : ศึกษาในพื้นที่กิ่งอำเภอกรงปินัง จังหวัดยะลา ที่พบว่า บทบาทของผู้นำท้องถิ่นต่อการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยรวมอยู่ใน

ระดับปานกลาง ซึ่งการที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะว่าประชาชนในเขตอำเภอโกสุมพิสัยให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมในเกือบทุกด้าน แต่ยังมีด้านที่ต้องมีการส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น คือ ด้านการปฏิบัติงาน เพราะประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมด้านดังกล่าวข้างน้อยกว่าด้านอื่นอยู่เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมของอำเภอโกสุมพิสัยอยู่ในระดับมากต่อไป

2. ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการประเมินผลไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่เพศต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมด้านการตัดสินใจ แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับ ประภาพร ศรีสถิตธรรม (2543 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีของชุมชนในเขตเทศบาลนคร จังหวัดนครราชสีมา ที่พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่แตกต่างกัน ซึ่งการที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะสภาพสังคมในปัจจุบันของอำเภอโกสุมพิสัย ประชาชนเพศหญิงและเพศชายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในกิจกรรมต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน โดยประชาชนเพศหญิงมีความสนใจในการเข้ามามีบทบาทในชุมชนมากขึ้นทั้งทางด้านการเมือง การพัฒนาชุมชนรวมถึงการรวมกลุ่มในรูปองค์กรต่างๆ เช่น กลุ่มสตรี คณะกรรมการพัฒนาบทบาทสตรี เป็นต้น

3. ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ที่มีอายุต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการปฏิบัติงานและด้านการประเมินผล แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับสุริยา แก้วนารายณ์ (2548: บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของคณะผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร ที่พบว่า คณะผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุแตกต่างกันมีบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน ซึ่งการที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะ ประชาชนผู้ที่มีอายุมากจะมีวุฒิภาวะ มีประสบการณ์มากกว่าผู้ที่มีอายุน้อยกว่า ซึ่งทำให้บุคคลที่มีอายุมากกว่าได้พิจารณาได้ถี่ถ้วน โดยอาศัยการเรียนรู้และประสบการณ์ในอดีต นำไปสู่ความตั้งใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานต่างๆ มากกว่าผู้ที่มีอายุน้อยกว่า

4. ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ด้านการตัดสินใจ ด้านการรับผลประโยชน์และด้านการ



ประเพณีผลแตกต่างกันซึ่งสอดคล้องกับพินดา วิมานรัตน์ (2543:บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ที่พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครสวรรค์ที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แตกต่างกัน ซึ่งการที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะ ประชาชนผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงจะให้ความสนใจ ในการแสวงหาความรู้รวมถึงทัศนคติและแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องของการจัดการสิ่งแวดล้อมมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าที่ยังขาดช่องทางและโอกาสในการค้นหาหาความรู้ที่ทันสมัย

5. ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ที่มีอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการรับผลประโยชน์ และด้านการประเมินผล แตกต่างกันซึ่งสอดคล้องกับ วิทวัส แก้วทะนง (2541 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่พบว่า ประชาชนในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังที่มีอาชีพต่างกันมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรน้ำแตกต่างกัน ซึ่งการที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้ น่าจะเป็นเพราะสถานภาพทางอาชีพ เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยผู้ที่มีอาชีพมั่นคง มีหน้าที่การงานที่ดี เช่น ผู้ที่มีอาชีพข้าราชการย่อมมีความสนใจ ในการแสวงหาองค์ความรู้ทั้งจากการปฏิบัติงานหรือการฝึกอบรม และมีช่องทางในการสืบค้นความรู้ที่เป็นประโยชน์มากกว่าบุคคลที่มีอาชีพที่ต้องหาเช้ากินค่ำอย่างอาชีพเกษตรกรหรืออาชีพรับจ้าง

6. ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโกสุมพิสัย ที่มีระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรวมและรายด้าน 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ และด้านการประเมินผล ไม่ต่างกัน ยกเว้นด้านการปฏิบัติงานและด้านการรับผลประโยชน์ แตกต่างกัน ซึ่งการที่ผลการวิจัยเป็นเช่นนี้ น่าจะเป็นเพราะการที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนในช่วงระยะเวลาต่างกันได้รับความรู้หรือการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งจากทางหอกระจายข่าว ทางวิทยุโทรทัศน์ และจากหน่วยงานราชการที่ทำงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับที่เท่าเทียมกัน

สรุปผลการวิจัย

ประชาชนในเขตอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มี อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน ยกเว้น ประชาชนที่มีเพศ และ



ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการ
สิ่งแวดล้อมไม่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้

1.1 ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการปฏิบัติงานให้มากขึ้นโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์หรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม
ของชุมชน

1.2 ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทำแผนพัฒนาตำบล
ด้านสิ่งแวดล้อม

1.3 ควรรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมใน
ชุมชนมากขึ้น

1.4 ควรมีการประกวดแข่งขันการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ดี เพื่อเป็นการ
ประชาสัมพันธ์ และมอบรางวัล

1.5 ควรให้มีตัวแทนผู้นำครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือใน
การประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

2.1 ควรทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ
องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นๆ

2.2 ควรทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่นๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

2.3 ควรทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ใน
เชิงเปรียบเทียบ ระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบล หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ

2.4 ควรทำการวิจัย เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ
สิ่งแวดล้อม

ประกาศคุณูปการ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จและสมบูรณ์ได้ด้วยความรู้และความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ สังกิ้น ประธานกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ ดร.
ภักดี โพธิ์สิงห์ กรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์สิดา สอนศรี ประธานกรรมการสอบ



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

และรองศาสตราจารย์ยุพา คลังสุวรรณ กรรมการสอบที่ได้ให้คำแนะนำและแก้ไขข้อบกพร่องทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงยิ่ง

ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทรงศักดิ์ ภูสีอ่อน นางทองนาค แสนภักดี และนาย ยุทธชัย สีหนูปุย ที่กรุณาเป็นผู้เชี่ยวชาญในการตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ประสบการณ์ที่มีคุณค่ายิ่งแก่ผู้วิจัยตลอดจนเจ้าของผลงานตำราเอกสารทางวิชาการทุกท่านที่ผู้วิจัยได้นำมาศึกษาก่อให้เกิดแนวคิดอันมีคุณค่าต่องานวิจัยฉบับนี้

คุณค่าและประโยชน์จากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดา มารดา ตลอดจนบูรพาจารย์และผู้มีพระคุณที่ให้การอบรมสั่งสอนให้ผู้วิจัยเป็นคนดี มีคุณธรรม ซึ่งผู้วิจัยจะนำความรู้ความสามารถไปพัฒนาในการปฏิบัติหน้าที่การทำงานให้ดียิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อตนเอง สังคมและประเทศชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2541). ความอ่อนแอขององค์กรปกครองท้องถิ่น, วารสารพัฒนาชุมชน. 37 (10) : 62.
- บุญชม ศรีสะอาด(2545). การวิจัยเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.
- บุญรบ ศักดิ์มณี.(2546). การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- ประภาพรศรีสถิตธรรม. (2543). การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีของชุมชนในเขตเทศบาลนคร จังหวัดนครราชสีมา . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ.(2543). กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ : กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พนิดาวิมานรัตน์. (2543). การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรณีศึกษา บึงบอระเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



พยุหนันนิม. (2545). บทบาทของผู้นำท้องถิ่นต่อการจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม : ศึกษาในพื้นที่กิ่งอำเภอกรงปินัง จังหวัดยะลา. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550.(2550). ราชกิจจานุเบกษา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

วิฑูว์สแกลัวะนง. (2541). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ

ปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒน

บริหารศาสตร์.

สุริยาแก้วนารายณ์. (2548). บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมของคณะผู้บริหารและสมาชิกองค์การบริหาร

ส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏ

นครปฐม.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

การบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

นัยนา ครุชัย*

วลีรัตน์ แสงไชย**

วสันต์ เหลืองประภัสร์***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิธีการบริหารความความขัดแย้งในองค์กรภาครัฐ : ศึกษากรณีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” กลุ่มตัวอย่างที่ใช้คือ ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น จำนวน 135 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามจำนวน 1 ชุด ตามแนวความคิดของนิวแมนและบรูล และแบบวัดพฤติกรรมการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตามแนวคิดและทฤษฎีของ ไซมัส-คิลล์แมนน์ เรียกว่า Thomas - Kilmann Conflict Mode Instrument การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง และใช้โปรแกรมสำเร็จรูปในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีการศึกษาในระดับปริญญาเอก อายุราชการ 20 ปีขึ้นไป ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง/ศูนย์/สถาบัน/สำนัก และมีระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบันน้อยกว่า 5 ปี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กรอันดับแรกคือ ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล โดยเห็นว่าสาเหตุเกิดจากความรู้สึกและทัศนคติที่แตกต่างกัน อันดับที่สองด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงานโดยเห็นว่าสาเหตุเกิดจากการไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น อันดับสุดท้ายคือด้านสภาพองค์กร โดยเห็นว่าสาเหตุเกิดจากความไม่ชัดเจนในบทบาทของบุคลากร และเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการประนีประนอมเป็นอันดับแรก เลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการแข่งขันเป็นอันดับสุดท้าย โดยสรุป ความขัดแย้งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ผู้บริหารต้องมีความรู้และทักษะในการบริหารความขัดแย้งเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความเข้าใจบุคลากร ในลักษณะที่มีความ

*นิสิตปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

**คร., อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, อาจารย์ที่ปรึกษา

***คร., อาจารย์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



แตกต่างกัน ทั้งในด้านความรู้สึกและทัศนคติ รวมไปถึงต้องยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างจากกัน ในเชิงสร้างสรรค์ มีการปรับบทบาทของบุคลากรในองค์กรให้มีความชัดเจน ทั้งนี้ ผู้บริหารต้องมีความพร้อมที่จะเผชิญกับความขัดแย้งในทุกสถานการณ์ จึงจะสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้เป็นผลสำเร็จ

คำสำคัญ : การบริหารความขัดแย้ง/ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย/ ร้อยแก่นสารสินธุ์

Conflict Management's University Administrators in "Roi Khaen Sarn Sin"

Naiyana Dornchai^{*}

Waleerat Sangchai^{**}

Wasan Luangprapat^{***}

Abstract

This research aims at studying the conflict management of the governmental organization by conducting a case study on conflict management in public organizations : case studies of conflict management's university administrators in "Roi Khaen Sarn Sin". The sample group consisted of 135 university executives of primary, middle, and higher levels. The research tools for data collection were the questionnaire adapted from the notion of Pneuman and Bruehl, and the behavioral assessment form on the conflict management of the university executives adapted from the Thomas – Kilmann Conflict Mode Instrument. The collected data was analyzed by the software for quantitative data assessment and the statistical techniques applied in this research included percentage, means, and standard deviation.

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

^{**} Ph.D., Lecturer, College of Politics and Governace Mahasarakham University, Advisor

^{***} Ph.D., Lecturer, Faculty of Political Science Thammasat University, Co-Advisor



The research findings indicated that the majority of the university executives in “Roi Kaen San Sin” group were the males holding a doctoral degree and had more than 20 years of work experience. These males worked as the directors of different divisions, centers, institutes, and offices and had been working in their current positions for less than 5 years. These executives revealed that the prior factor that caused the conflict in the organization was the personnel with various emotional conditions and different attitudes, the second factor was the interpersonal relation amongst the personnel in an organization, in which most of them were not open to comments or feedbacks from the colleagues; and the last one was the organizational structure, in which the roles or duties of personnel were not clearly determined. In this regard, the very first choice that the executives chose for terminating the conflict within their organization was compromising; on the contrary, to terminate the conflict by competition would be their last option. In sum, the conflict within an organization is very sensitive so that the executives should be smart and capable in managing those conflicts as well as understand the personal differences in their personnel. Also, good executives should be open to different opinions from the personnel and have creative mind in assigning the personnel with clearly determined roles. Moreover, the executives should be well-prepared to handle every kind of conflicts in different situations so that they would be able to solve them with success.

Keywords: Conflict Management/ University Administrators/ Roi Khaen Sarn Sin

บทนำ

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นกระทรวงที่รวมหน่วยงานเกี่ยวกับการศึกษาตั้งแต่ระดับพื้นฐานจนถึงอุดมศึกษา โดยมีหน่วยงานที่เป็นอิสระต่อกัน จำนวน 5 องค์กร คือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546) และแต่ละองค์กรหลักข้างต้นก็มีหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหลักนั้นๆ ซึ่งทั้งหมดก็คือ สถาบันการศึกษา ซึ่ง

สถาบันการศึกษาเป็นองค์การการศึกษาขนาดใหญ่องค์กรหนึ่งที่มีบุคคลจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูง อาจารย์ หรือบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงนิสิต นักศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความแตกต่างกันในทุกด้าน เช่น ด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรมประเพณี ประสบการณ์ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ความคิดเห็น ทักษะ เป็นต้น ประกอบกับสถาบันการศึกษาเป็นองค์การที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะมีภาระหน้าที่หลักคือ ผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพ ดังนั้น สถาบันการศึกษาก็เป็นองค์การหนึ่งที่หนีไม่พ้นความขัดแย้ง เพราะมีบุคคลจำนวนมาก และบุคคลส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและทักษะที่สูง รวมถึงความหลากหลายของวิชาชีพและความถนัดเฉพาะด้าน ทำให้ความขัดแย้งที่จะก่อตัวเกิดขึ้นนั้นเป็นความขัดแย้งที่มีมากพอสมควร ทั้งทางด้านงานวิชาการ งานบุคลากร งานธุรการ งานการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ ซึ่งในแต่ละงานที่กล่าวมานั้นผู้บริหารระดับกระทรวงขององค์กรหลักทั้ง 5 องค์กร หรือระดับโรงเรียน วิทยาลัยและมหาวิทยาลัย จะต้องบริหารจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรของตนเอง และมีผลการวิจัยที่ยืนยันว่าผู้บริหารต้องใช้เวลาจำนวนมากในการจัดการความขัดแย้ง เช่น งานวิจัยของ Thomas K. และ W. Schmidl(1976, p.315-318) แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารระดับสูง และระดับกลางใช้เวลาประมาณร้อยละ 20 ของเวลาที่ทำงาน เพื่อจัดการความขัดแย้ง เช่นเดียวกับงานวิจัยในระยะต่อมาของสถาบันอเล็กซานเดอร์ (Alexander Hamilton Institute, 1983, p.31-38) ที่แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารใช้เวลาบริหารงานเพื่อจัดการความขัดแย้งเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25 และสำหรับผู้บริหารระดับกลางนั้นใช้เวลาการบริหารถึงร้อยละ 30 ดังนั้น ผู้บริหารจึงมีบทบาทอย่างยิ่งและจะต้องเลือกใช้วิธีการบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุความขัดแย้งในความคิดเห็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยละแก่นสารสินธุ์”
2. เพื่อศึกษาวิธีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยละแก่นสารสินธุ์”
3. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารรุ่นใหม่หรือบุคลากรในสถานศึกษาได้ศึกษาใช้เป็นแนวทางในการสร้างบรรยากาศเชิงบวก และกระตุ้นสู่การพัฒนาที่ดีในองค์กร



กรอบแนวคิด

ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดเพื่อใช้ในการวิจัย เรื่อง การบริหารความขัดแย้งในองค์กรภาครัฐ : ศึกษากรณีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” ดังนี้

1. สาเหตุของความขัดแย้งในองค์กร ผู้วิจัยใช้ตามแนวความคิดของนิวแมนและบรูล (เสริมศักดิ์ วิสาตาภรณ์, 2540, น.45-60 ; อ้างอิงมาจาก Pneuman and Bruehl, 1982, p.35-49) มีสาเหตุของความขัดแย้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล (Individual Factors) ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน (Intersectional Issues) ด้านสภาพองค์กร (Organizational Conditions)
2. วิธีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” ตามกรอบแนวคิดของ Thomas and Kilmann (1975, p.972) ที่สรุปรูปแบบการบริหารความขัดแย้งไว้ 5 วิธี ได้แก่ การแข่งขัน (Competing) การร่วมมือ (Collaborating) การประนีประนอม (Compromising) การหลีกเลี่ยง (Avoiding) การยอมให้ (Accommodating)

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 16 แห่ง จำนวน 345 คน
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้มาจากการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น จำนวน 5 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม และมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ จำนวน 162 คน
2. เครื่องมือสำหรับการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถาม จำนวน 1 ฉบับ ได้สร้างตามวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดที่กำหนดขึ้น แบ่งเป็น 4 ตอน ดังนี้

 - ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม แบบกำหนดให้เลือกตอบ (Check-List) โดยสอบถามเกี่ยวกับ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพราชการ ตำแหน่งการบริหารในปัจจุบัน และระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบัน
 - ตอนที่ 2 แบบสอบถามสาเหตุของความขัดแย้งในองค์กร เป็นแบบจัดเรียงลำดับความสำคัญ (Ranking) ตามแนวความคิดของ Pneuman and Bruehl (1982, p.35-49) มีสาเหตุ



ของความขัดแย้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน และด้านสภาพองค์กร มีจำนวน 3 ข้อ แต่ละข้อให้จัดเรียงลำดับความสำคัญของสาเหตุความขัดแย้ง 7 ด้าน

ตอนที่ 3 เป็นแบบวัดพฤติกรรมการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ตามแนวคิดและทฤษฎีของ โทมัส-คิลล์แมนน์ เครื่องมือนี้เรียกว่า Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument (Thomas and Kilmann, 1987, p.1-15) ซึ่งเป็นเครื่องมือวัดพฤติกรรมของบุคคลเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง มีจำนวน 30 ข้อ แต่ละข้อมีตัวเลือก 2 ตัว คือ A กับ B ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ตัวอักษร ก แทนอักษร A และตัวอักษร ข แทนอักษร B ซึ่งแต่ละตัวเลือกเป็นสถานการณ์หรือคำอธิบายแบบของพฤติกรรมหนึ่งที่บุคคลแสดงออก

ตอนที่ 4 ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

3. การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ผู้วิจัยขอความอนุเคราะห์จากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เพื่อออกหนังสือรับรอง และแนะนำตัวผู้วิจัยไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ถึงผู้บริหารมหาวิทยาลัยกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม ในเดือนมีนาคม 2556

3.2 ผู้วิจัยติดตามและขอความอนุเคราะห์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามส่งแบบสอบถามคืนโดยวิธีการประสานงานกับงานสารบรรณกลางของมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” และติดต่อประสานด้วยตนเอง

3.3 นำแบบสอบถามที่ได้ทั้งหมด มาทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูล และความครบถ้วนของการกรอกข้อมูลและนำไปวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยการแจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละและนำเสนอในรูปตารางประกอบความเรียง

ตอนที่ 2 สาเหตุของความขัดแย้งในองค์กร นำมาวิเคราะห์ข้อมูลค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วนำมาจัดลำดับสาเหตุของความขัดแย้งตามค่าเฉลี่ยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

2.1 ผู้ตอบแบบสอบถามเลือกและให้ความสำคัญของความขัดแย้งในองค์กรจากลำดับที่ 1-7 และจัดเรียงลำดับความสำคัญสาเหตุของความขัดแย้งในองค์กรจากลำดับที่ 1-7

2.2 ให้น้ำหนักคะแนน (Weigh) แก่ชุดข้อมูลรายชื่อของแต่ละด้าน คือ



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน และด้านสภาพองค์กร ให้น้ำหนักคะแนนดังนี้

ลำดับการเลือกตอบในแบบสอบถาม	น้ำหนักคะแนนที่ใช้
1	7
2	6
3	5
4	4
5	3
6	2
7	1

ที่มา : Pneuman and Brueh (1982 : 35-49)

2.3 ให้คะแนนรายชื่อที่ให้น้ำหนักแล้วนำมาหาค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

2.4 จัดลำดับสาเหตุของความขัดแย้งในองค์กรตามค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย

ตอนที่ 3 นำข้อมูลจากแบบสอบถามมาแปลความหมายพฤติกรรมการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” โดยการพิจารณาจากผลสรุปการตอบแบบสอบถามว่าพฤติกรรมแต่ละแบบตอบกี่ข้อ แบบพฤติกรรมที่ตอบมากที่สุดแสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมักแสดงพฤติกรรมแบบนั้นเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ และนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบการบรรยาย

ตาราง 1 การตรวจให้คะแนนแบบสอบถามตอนที่ 3 การบริหารความขัดแย้ง

ข้อ	การแข่งขัน	การร่วมมือ	การประนีประนอม	การหลีกเลี่ยง	การยอมให้
1				ก	ข
2		ข	ก		
3	ก				ข
4			ก		ข
5		ก		ข	
6	ข			ก	



7			ข	ก	
8	ก	ข			
9	ข			ก	
10	ก		ข		
11		ก			ข
12			ข	ก	
13	ข		ก		
14	ข	ก			
15				ข	ก
16	ข				ก
17	ก			ข	
18			ข		ก
19		ก		ข	
20		ก	ข		
21		ข			ก
22	ข		ก		
23		ก		ข	
24			ข		ก
25	ก				ข
26		ข	ก		
27				ก	ข
28	ก	ข			
29			ก	ข	
30		ข			ก

ที่มา : Thomas - Kilmann Conflict Mode Instrument (1987 : 5)

3.5 การบริหารความขัดแย้ง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ความถี่และร้อยละ จัดลำดับโดยนำผลการเลือกตอบแต่ละข้อในแบบสอบถามของผู้ตอบแต่ละคนมาแจกแจง และจัดกลุ่มตามแบบ



ของ Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument (Thomas and Kilmann, 1987, p.4-6) ซึ่งมีเกณฑ์ในการแปลความหมาย ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้เลือกตอบตัวเลือก	ก ในข้อ 3,8,10,17,25,28
และตัวเลือก	ข ในข้อ 6,9,13,14,16,22
แสดงว่าผู้ตอบแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการแข่งขัน	
กลุ่มที่ 2 ผู้เลือกตอบตัวเลือก	ก ในข้อ 5,11,14,19,20,23
และตัวเลือก	ข ในข้อ 2,8,21,26,28,30
แสดงว่าผู้ตอบแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการร่วมมือ	
กลุ่มที่ 3 ผู้เลือกตอบตัวเลือก	ก ในข้อ 2,4,13,22,26,29
และตัวเลือก	ข ในข้อ 7,10,12,18,20,24
แสดงว่าผู้ตอบแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการประนีประนอม	
กลุ่มที่ 4 ผู้เลือกตอบตัวเลือก	ก ในข้อ 1,6,7,9,12,27
และตัวเลือก	ข ในข้อ 5,15,17,19,23,29
แสดงว่าผู้ตอบแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการหลีกเลี่ยง	
กลุ่มที่ 5 ผู้เลือกตอบตัวเลือก	ก ในข้อ 15,16,18,21,24,30
และตัวเลือก	ข ในข้อ 1,2,3,4,11,27
แสดงว่าผู้ตอบแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการยอมให้	

การแปลความหมายของแบบทดสอบนั้น สามารถทำได้โดยการพิจารณาผลสรุปการตอบแบบสอบถามว่า พฤติกรรมแต่ละแบบตอบกี่ข้อ แบบพฤติกรรมที่ตอบมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมักแสดงพฤติกรรมแบบนั้นเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง ตัวอย่างเช่น ผู้ตอบแบบสอบถามมีคะแนนสูงสุดในแบบหลีกเลี่ยง แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมักแสดงพฤติกรรมหลีกเลี่ยงเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง

ข้อจำกัดของงานวิจัย

1. การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระดับสูง ระดับกลาง และระดับต้น ข้อจำกัดที่พบในการวิจัยมีดังนี้

1.1 ระยะเวลาที่ผู้วิจัยใช้ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล บางมหาวิทยาลัยในกลุ่มตัวอย่าง อยู่ระหว่างการสรรหาและแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง และระดับกลาง ทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลได้กลับคืนมาไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้



1.2 มหาวิทยาลัยในกลุ่มตัวอย่างบางแห่งผู้บริหารบางท่าน ดำรงตำแหน่งการบริหารและรักษาการในตำแหน่งการบริหารมากกว่า 1 ตำแหน่ง

2. ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่า แบบสอบถามมีข้อคำถามที่วกวน ซ้ำไปซ้ำมาทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามเกิดความสับสน และเป็นแบบสอบถามที่ตอบได้ยาก อ่านแล้วตีโจทย์ของคำถามลำบาก และจำนวนข้อมากเกินไป ซึ่งแบบสอบถามลักษณะนี้อาจจะทำให้คำตอบที่ได้ไม่น่าเชื่อถือและไม่ตรงกับความเป็นจริงจากแบบสอบถามลักษณะนี้ ดังนั้น ในการพิจารณาเลือกแบบสอบถามตามแนวคิดและทฤษฎีมาใช้กับผู้ตอบแบบสอบถามหรือกลุ่มตัวอย่างนั้นๆ อาจจะต้องมีการพิจารณาถึงจุดนี้ให้มากขึ้น

ผลการวิจัย

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพของผู้ตอบแบบสอบถามเพื่อให้ทราบถึงคุณลักษณะของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” เป็นตัวอย่างในการศึกษาได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อายุราชการ ตำแหน่ง

การบริหารในปัจจุบัน และระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบัน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังตาราง 2

ตาราง 2 ความถี่และร้อยละของข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ที่	สถานภาพ	จำนวน (n=135)	ร้อยละ
1	เพศ		
	ชาย	69	51.11
	หญิง	66	48.89
2	ระดับการศึกษา		
	ปริญญาตรี	13	9.63
	ปริญญาโท	57	42.22
	ปริญญาเอก	65	48.99
3	อายุราชการ		
	น้อยกว่า 5 ปี	7	5.19
	5 - 9 ปี	17	12.59



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

	10 - 14 ปี	13	9.63
	15 - 19 ปี	35	25.93
	20 ปีขึ้นไป	63	46.67
4	ตำแหน่งการบริหารในปัจจุบัน		
	อธิการบดี/รองอธิการบดี	33	24.44
	คณบดี	47	34.81
	ผู้อำนวยการ กอง/ศูนย์/สถาบัน/สำนัก	55	40.74
5	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบัน		
	น้อยกว่า 5 ปี	77	57.04
	5 - 10 ปี	32	23.70
	มากกว่า 10 ปี	26	19.26
	รวม	135	100.00

จากตารางที่ 2 ผู้ตอบแบบสอบถามจากการวิจัยครั้งนี้ พบว่า

1. ภาพรวมผู้บริหารเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง คือ เป็นเพศชาย 69 คน คิดเป็นร้อยละ 51.11 และเป็นเพศหญิง 66 คน คิดเป็นร้อยละ 48.89
2. ด้านระดับการศึกษาพบว่า ผู้บริหารที่ตอบแบบสอบถาม มีระดับการศึกษาในระดับปริญญาเอกมากที่สุด คือ จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 48.15 รองลงมาคือระดับปริญญาโท คือ จำนวน 57 คน คิดเป็นร้อยละ 42.22 และน้อยที่สุดคือ ระดับปริญญาตรี จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 9.63
3. ด้านอายุราชการพบว่า ผู้บริหารที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุราชการ 20 ปีขึ้นไป จำนวน 63 คน คิดเป็นร้อยละ 46.67 รองลงมาได้แก่ 15 - 19 ปี จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 25.93 และ 5 - 9 ปี จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 12.59 และ 10 - 14 ปี จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 9.63 และน้อยกว่า 5 ปี จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 5.19
4. ด้านตำแหน่งการบริหารในปัจจุบันพบว่าผู้บริหารที่ตอบแบบสอบถามดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ กอง/ศูนย์/สถาบัน/สำนัก มากที่สุด คือ จำนวน 55 คน คิดเป็นร้อยละ 40.47 รองลงมาคือตำแหน่งคณบดี จำนวน 47 คน คิดเป็นร้อยละ 34.81 และน้อยที่สุดคือ อธิการบดี/รองอธิการบดี จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 24.44



5. ด้านระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบัน พบว่าผู้บริหารที่ตอบแบบสอบถามมีระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบันน้อยกว่า 5 ปี มากที่สุด จำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 57.04 รองลงมาได้แก่ 5 - 10 ปี จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 23.70 และกลุ่มผู้บริหารที่มีระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบัน มากกว่า 10 ปี จำนวน 26 คน คิดเป็นร้อยละ 19.26

เมื่อพิจารณาสถานภาพส่วนตัวของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” ที่ตอบแบบสอบถามโดยสรุป พบว่า ผู้บริหารส่วนมากเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง มีระดับการศึกษาในระดับปริญญาเอกมากที่สุด ส่วนใหญ่มีอายุราชการ 20 ปีขึ้นไป ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ กอง/ศูนย์/สถาบัน/สำนัก มากที่สุด และมีระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบันน้อยกว่า 5 ปี

ตอนที่ 2 สาเหตุความขัดแย้งในความคิดเห็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ผู้วิจัยได้ศึกษาสาเหตุความขัดแย้งในความคิดเห็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ 1) ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล 2) ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน และ 3) ด้านสภาพองค์การวิเคราะห์เป็นค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เป็นรายชื่อ รายด้าน และโดยรวมทุกด้าน ปรากฏรายละเอียดดังตาราง 3-6

ตาราง 3 ผลการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความขัดแย้งในองค์กรด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล

ที่	ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล	ระดับความขัดแย้ง		
		$\bar{X}$	S.D.	อันดับที่
1	ความรู้และทัศนคติที่แตกต่างกัน	4.90	0.73	1
2	แบบของพฤติกรรมที่แตกต่างกัน	4.17	0.35	2
3	การรับรู้ที่แตกต่างกัน	3.93	0.28	3
4	ประสบการณ์ที่แตกต่างกัน	3.90	0.30	4
5	ค่านิยมที่แตกต่างกัน	3.84	0.28	5
6	วิธีการทำงานที่แตกต่างกัน	3.80	0.25	6
7	การศึกษาที่แตกต่างกัน	3.47	0.17	7
	โดยรวม	4.00	0.34	



จากตาราง 3 พบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบ” มีความคิดเห็นว่าสาเหตุแห่งความขัดแย้งในด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล 3 อันดับแรกคือ 1) ความรู้และทัศนคติที่แตกต่างกัน ($\bar{X} = 4.90$) 2) แบบของพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ($\bar{X} = 4.17$) 3) ด้านการรับรู้ที่แตกต่างกัน ($\bar{X} = 3.93$) และอันดับสุดท้ายคือ การศึกษาที่แตกต่างกัน ($\bar{X} = 3.47$)

ตาราง 4 ผลการวิเคราะห์สาเหตุความขัดแย้งในองค์กรด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน

ที่	ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน	ระดับความขัดแย้ง		
		$\bar{X}$	S.D.	อันดับที่
1	การไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น	4.62	0.45	1
2	การแบ่งพรรคแบ่งพวก	4.50	0.43	2
3	การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล	4.00	0.32	3
4	การให้และรับรู้ข้อมูลไม่ถูกต้อง	3.93	0.22	4
5	การอิจฉา ริษยา กลั่นแกล้งกัน	3.76	0.28	5
6	การขาดความสามัคคี	3.63	0.22	6
7	วิธีการบริหารงานของหัวหน้ากลุ่มงาน	3.56	0.23	7
	รวมเฉลี่ย	4.00	0.31	

จากตาราง 4 พบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบ” มีความคิดเห็นว่าสาเหตุแห่งความขัดแย้งในด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน 3 อันดับแรกคือ 1) การไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ($\bar{X} = 4.62$) 2) การแบ่งพรรคแบ่งพวก ($\bar{X} = 4.50$) 3) การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล ($\bar{X} = 4.00$) และอันดับสุดท้ายคือ วิธีการบริหารงานของหัวหน้ากลุ่มงาน ($\bar{X} = 3.56$)

ตาราง 5 ผลการวิเคราะห์สาเหตุความขัดแย้งในองค์กรด้านสภาพองค์กร

ที่	ด้านสภาพองค์กร	ระดับความขัดแย้ง		
		$\bar{X}$	S.D.	อันดับที่
1	ความไม่ชัดเจนในบทบาทของบุคลากร	4.45	0.47	1
2	การมีโครงสร้างขององค์กรที่ไม่ชัดเจน	4.39	0.38	2
3	การมอบหมายงานไม่ตรงกับความสามารถ	4.32	0.36	3



4	การทำงานที่ต้องแข่งขันระหว่างบุคคล	3.96	0.25	4
5	การมีข้อยกเว้นหรือให้สิทธิพิเศษต่างๆ เฉพาะบุคคล	3.87	0.29	5
6	การมีทรัพยากรที่จำกัด	3.76	0.32	6
7	การมีและใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดจนเกินความจำเป็น	3.25	0.18	7
	รวมเฉลี่ย	4.00	0.32	

จากตาราง 5 พบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบ” มีความคิดเห็นว่าสาเหตุแห่งความขัดแย้งในด้านสภาพองค์กร 3 อันดับแรกคือ 1) ความไม่ชัดเจนในบทบาทของบุคลากร ($\bar{X} = 4.45$) 2) การมีโครงสร้างขององค์กรที่ไม่ชัดเจน ($\bar{X} = 4.39$) 3) การมอบหมายงานไม่ตรงกับความสามารถ ($\bar{X} = 4.32$) และอันดับสุดท้ายคือ การมีและใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดจนเกินความจำเป็น ($\bar{X} = 3.25$)

ตาราง 6 สรุปผลการวิเคราะห์สาเหตุความขัดแย้งในองค์กรโดยภาพรวม

ที่	ความขัดแย้งในองค์ประกอบ	ระดับความขัดแย้ง	
		$\bar{X}$	S.D.
1	ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล	4.90	0.73
2	ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน	4.62	0.45
3	ด้านสภาพองค์กร	4.45	0.47

จากตาราง 6 พบว่า สาเหตุความขัดแย้งในความคิดเห็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบ” เรียงลำดับได้ ดังนี้ ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน และด้านสภาพองค์กร ตามลำดับ

ตอนที่ 3 ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิธีการบริหารความขัดแย้งในองค์กรภาครัฐ: ศึกษากรณีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบ” 5 ด้านด้วยกัน คือ 1) การแข่งขัน 2) การร่วมมือ 3) การประนีประนอม 4) การหลีกเลี่ยง และ 5) การยอมให้ ดังตาราง 7-8



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

ตาราง 7 ผลการบริหารความขัดแย้งในองค์กรของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม“ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ที่	วิธีการบริหารความขัดแย้ง	จำนวน	ร้อยละ
1	การประนีประนอม	1039	25.65
2	การร่วมมือ	1026	25.33
3	การหลีกเลี่ยง	895	22.10
4	การยอมให้	781	19.28
5	การแข่งขัน	309	7.63
	รวมเฉลี่ย	4050	100.00

จากตาราง 7 พบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม“ร้อยแก่นสารสินธุ์” เลือกวิธีการบริหารความขัดแย้ง ด้วยวิธีการประนีประนอมมากที่สุด

อันดับแรก ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการประนีประนอม คือ การพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยการประนีประนอมโดยจะยอมแพ้ในบางประเด็นเพื่ออาจจะชนะในอีกบางประเด็น และจะยอมให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการบ้าง ถ้าหากเขายอมให้ตนเองได้ในสิ่งที่ต้องการบ้าง พยายามเสนอทางสายกลางในการแก้ปัญหา หากวิธีจะทำให้การได้เปรียบเสียเปรียบของทุกฝ่ายเป็นไปด้วยความยุติธรรม หาทางสายกลางระหว่างความคิดเห็นของตนเองกับความคิดเห็นของคนอื่นๆ โดยพยายามให้คนอื่นๆ มาตกลงกันเพื่อการประนีประนอม

อันดับสอง ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการร่วมมือ คือ การพยายามประสานความสนใจทุกอย่างของผู้อื่นและของตนเองเข้าด้วยกัน โดยแสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา พยายามรับฟังความคิดเห็นทั้งหลายและประเด็นปัญหาอย่างเปิดเผย และจะแสดงความคิดเห็นของตนเองให้คนอื่นทราบ และจะถามความคิดเห็นของคนอื่นๆ มีความพยายามทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยตระหนักถึงการมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จะเอนเอียงไปในทางที่จะอภิปรายปัญหาอย่างตรงไปตรงมา พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจและสมประสงค์เกือบจะทุกครั้ง แสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา และพยายามให้คนอื่น ๆ มีส่วนรับรู้ในปัญหาขัดแย้ง เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันและช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหา

อันดับสาม ผู้บริหาร เลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการหลีกเลี่ยง คือ มีบ่อยครั้งที่มอบหมายให้คนอื่นรับผิดชอบแทนตนเองในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง พยายามทำเท่าที่



จำเป็นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความตึงเครียดที่หาประโยชน์ไม่ได้ พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการทำให้ตัวเองไม่สบายใจ และรู้สึกว่าเป็นการไม่คุ้มค่าที่จะไปติดก้นกวดกับความขัดแย้งทุกอย่าง โดยจะประวิงปัญหามากกว่าตนเองจะมีเวลาที่จะคิดอย่างรอบคอบ และพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะนำไปสู่การโต้แย้งกันได้ พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจ และสมประสงค์เกือบจะทุกครั้ง พยายามหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะนำไปสู่การโต้แย้งกันได้

อันดับสี่ ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการยอมให้ คือ เน้นที่จะเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน มากกว่าที่จะมุ่งเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายมีความเห็นที่แตกต่างกัน พยายามถอยน้าวใจของคนอื่น และพยายามรักษาสัมพันธภาพของเราเอาไว้ ในบางครั้งยอมเสียสละสิ่งที่ตนเองอยากได้ เพื่อที่จะให้ผู้อื่นสมปรารถนา พยายามที่จะไม่ทำร้ายจิตใจ หรือความรู้สึกของคนอื่น ถ้าสามารถทำให้คนอื่นมีความสุขได้ จะยอมให้เขาทำตามความคิดเห็นของเขา ในการเจรจาต่อรองกันนั้น จะพยายามที่จะนึกถึงความประสงค์หรือความพอใจของผู้อื่น ถ้าความคิดเห็นของผู้อื่นจะมีความสำคัญมากสำหรับเขา ก็จะพยายามทำตามใจเขา ไม่ทำร้ายจิตใจ หรือความรู้สึกของคนอื่น

อันดับสุดท้าย ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการแข่งขัน คือ การที่มักจะยืนกรานในการที่จะบรรลุเป้าหมายให้ได้ และพยายามทำให้ได้ตามวิถีทางที่จะเป็นผู้ชนะ ผลักดันให้คนอื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเอง และจะแสดงให้คนอื่นเห็นว่าวิธีการของตนเองนั้นมีเหตุผลและมีประโยชน์ พยายามที่จะชักจูงให้คนอื่นเชื่อว่าวิธีการของตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ดี โดยจะพยายามพิทักษ์สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนเอง

พฤติกรรม มุ่งเอาชนะ	สูง	การแข่งขัน	การร่วมมือ
		ร้อยละ 7.63	ร้อยละ 25.33
การเอาใจ ตนเอง	ปานกลาง	การประนีประนอม	การยอมให้
		ร้อยละ 25.65	ร้อยละ 19.28
	ต่ำ	การหลีกเลี่ยง	การยอมให้
		ร้อยละ 22.10	ร้อยละ 19.28

ที่มา: Thomas R.H. & K.W. Kilmann (1975, p. 972)

ภาพประกอบ 1 การเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ตามกรอบแนวคิดของ Thomas (Thomas, 1975, p.972)



ภาพประกอบ 1 จะเห็นว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม“ร้อยแก่นสารสินธุ์” เลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการประนีประนอม คิดเป็นร้อยละ 25.65 ซึ่งใกล้เคียงกับวิธีการบริหารความขัดแย้งด้วยวิธีการร่วมมือ คิดเป็นร้อยละ 25.33 กล่าวคือผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” มีความคิดเห็นว่าควรใช้วิธีการบริหารความขัดแย้งทั้งวิธีการประนีประนอม และวิธีการร่วมมือ โดยบุคลากรในองค์กรควรมีส่วนรับรู้ในประเด็นปัญหาของความขัดแย้ง เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันและช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหา ยอมรับฟังความคิดเห็นประเด็นปัญหาอย่างเปิดเผย หาทางสายกลางระหว่างความคิดเห็นของตนเองกับความคิดเห็นของคนอื่นๆ ยอมให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการบ้าง ถ้าหากเขายอมให้ตนเองได้ในสิ่งที่ต้องการบ้าง ทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจและสมประสงค์และตกลงกันโดยการประนีประนอมเพื่อความขัดแย้งให้เหลือน้อยที่สุด การบริหารความขัดแย้ง นั้นผู้บริหารไม่ควรใช้อำนาจในการแก้ปัญหา จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” เลือกวิธีการบริหารด้วยวิธีการแข่งขันเป็นอันดับสุดท้าย คิดเป็นร้อยละ 7.63 วิธีการแข่งขันเป็นการใช้อำนาจในการแก้ปัญหา กล่าวคือการที่มักจะยืนยงในการที่จะบรรลุเป้าหมายให้ได้ และพยายามทำให้ได้ตามวิถีทางที่จะเป็นผู้ชนะ และผลักดันให้คนอื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเองนั้นอาจเป็นผลให้ฝ่ายตรงข้ามเก็บกดและสร้างปัญหาขึ้นมาภายหลังทำให้ความขัดแย้งไม่หมดไป

ตาราง 8 วิเคราะห์ความแตกต่างเกี่ยวกับวิธีการบริหารความขัดแย้งในองค์กรภาครัฐ : ศึกษากรณีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

กลุ่มที่	ข้อ	การแข่งขัน	การร่วมมือ	การประนีประนอม	การหลีกเลี่ยง	การยอมให้
1	1				1	134
	15				71	64
	27				80	55
2	2		30	105		
	20		111	24		
	26		41	94		
3	3	25				110
	16	65				70



	25	70				65
4	4			81		54
	18			69		66
	24			110		25
5	5		30		105	
	19		120		15	
	23		104		31	
6	6	16			119	
	9	16			119	
	17	15			120	
7	7			39	96	
	12			37	98	
	29			95	40	
8	8	0	135			
	14	36	99			
	28	46	89			
9	10	15		120		
	13	5		130		
	22	0		135		
10	11		111			24
	21		36			99
	30		120			15

จากตาราง 8 การวิเคราะห์ความแตกต่างเกี่ยวกับวิธีการบริหารความขัดแย้งในองค์กรภาครัฐ : ศึกษากรณีการบริหารความขัดแย้งของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” พบว่า

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการหลีกเลี่ยงและวิธีการยอมให้ พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการยอมให้ คือ เน้นที่จะเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันมากกว่าที่จะมุ่งเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายมีความเห็นที่แตกต่าง พยายามถนอมน้ำใจของคนอื่น และพยายามรักษาสัมพันธภาพของเราเอาไว้ในบางครั้งยอมเสียสละสิ่งที่ตนเองอยากได้ เพื่อที่จะให้ผู้อื่นสม



ปรารถนา พยายามที่จะไม่ทำร้ายจิตใจ หรือความรู้สึกของคนอื่น ถ้าสามารถทำให้คนอื่นมีความสุขได้ จะยอมให้เขาทำตามความคิดเห็นของเขา ในการเจรจาต่อรองกันนั้น จะพยายามที่จะนึกถึงความประสงค์หรือความพอใจของผู้อื่น ถ้าความคิดเห็นของผู้อื่นจะมีความสำคัญมากสำหรับเขาก็จะพยายามทำตามใจเขา ไม่ทำร้ายจิตใจหรือความรู้สึกของคนอื่น มากกว่า วิธีการหลีกเลี่ยง คือ บ่อยครั้งที่เมื่อมอบหมายให้คนอื่นรับผิดชอบแทนตนเองในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง พยายามทำเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความตึงเครียดที่หาประโยชน์ไม่ได้ จะหลีกเลี่ยงการทำให้ตนเองไม่สบายใจ และรู้สึกว่าเป็นการไม่คุ้มค่าที่จะไปติดก้นวกับความขัดแย้งทุกเรื่องโดยจะประวิงปัญหาจนกว่าตนเองจะมีเวลาที่จะคิดอย่างรอบคอบ และพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะนำไปสู่การโต้แย้งกันได้ พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความสุข

กลุ่มที่ 2 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการร่วมมือ และวิธีการประนีประนอม พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการประนีประนอม คือ การพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยการประนีประนอมโดยจะยอมแพ้ในบางประเด็นเพื่ออาจจะชนะในอีกบางประเด็น และจะยอมให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการบ้าง ถ้าหากเขายอมให้ตนเองได้ในสิ่งที่ต้องการบ้าง พยายามเสนอทางสายกลางในการแก้ปัญหา หาวิธีจะทำให้การได้เปรียบ เสียเปรียบของทุกฝ่ายเป็นไปด้วยความยุติธรรม หาทางสายกลางระหว่างความคิดเห็นของตนเองกับความคิดเห็นของคนอื่นๆ โดยพยายามให้คนอื่นๆ มาตกลงกันเพื่อการประนีประนอม มากกว่า วิธีการร่วมมือ คือ การพยายามประสานความสนใจทุกอย่างของผู้อื่นและของตนเองเข้าด้วยกันโดยแสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา พยายามรับฟังความคิดเห็นทั้งหลายและประเด็นปัญหาอย่างเปิดเผย และจะแสดงความคิดเห็นของตนเองให้คนอื่นทราบ และถามความคิดเห็นของคนอื่นๆ มีความพยายามทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยตระหนักถึงการมีความเห็นที่แตกต่างกัน จะเอนเอียงไปในทางที่จะอภิปรายปัญหาอย่างตรงไปตรงมา พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความสุขและสมประสงค์เกือบจะทุกครั้ง แสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา และพยายามให้คนอื่นๆ มีส่วนรับรู้ในปัญหาขัดแย้ง เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันและช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหา

กลุ่มที่ 3 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการแข่งขัน และวิธีการยอมให้ พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการยอมให้ คือ เน้นที่จะเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันมากกว่าที่จะมุ่งเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายมีความเห็นที่แตกต่างกัน พยายามถนอมน้ำใจของคนอื่น และพยายามรักษาสัมพันธภาพของเราเอาไว้ ในบางครั้งยอมเสียสละสิ่งที่ตนเองอยากได้ เพื่อที่จะให้ผู้อื่นสมปรารถนา พยายามที่จะไม่ทำร้ายจิตใจ หรือความรู้สึกของคนอื่น ถ้าสามารถทำให้คนอื่นมีความสุขได้ จะยอมให้เขาทำตามความคิดเห็นของเขา ในการเจรจาต่อรองกันนั้น จะพยายามที่จะนึกถึงความ

ประสงค์หรือความพอใจของผู้อื่น ถ้าความคิดเห็นของผู้อื่นจะมีความสำคัญมากสำหรับเขา ก็จะพยายามทำตามใจเขา ไม่ทำร้ายจิตใจหรือความรู้สึกของคนอื่น มากกว่า วิธีการแข่งขัน คือ การที่มักจะยืนกรานในการที่จะบรรลุเป้าหมายให้ได้ และพยายามทำให้ได้ตามวิถีทางที่จะเป็นผู้ชนะ ผลักดันให้คนอื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเองและจะแสดงให้คนอื่นเห็นว่าวิธีการของตนเองนั้นมีเหตุผลและมีประโยชน์ พยายามที่จะชักจูงให้คนอื่นเชื่อว่าวิธีการของตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ดี โดยจะพยายามพิทักษ์สิทธิในการแสดงความ

ความเห็นของตนเอง

กลุ่มที่ 4 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการประนีประนอม และวิธีการยอมให้ พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการประนีประนอม คือ การพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยการประนีประนอมโดยจะยอมแพ้ในบางประเด็นเพื่ออาจจะชนะในอีกบางประเด็น และจะยอมให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการบ้าง ถ้าหากเขายอมให้ตนเองได้ในสิ่งที่ต้องการบ้าง พยายามเสนอทางสายกลางในการแก้ปัญหา หาวิธีที่จะทำให้กันได้เปรียบ เสียเปรียบของทุกฝ่ายเป็นไปด้วยความยุติธรรม หาทางสายกลางระหว่างความคิดเห็นของตนเองกับความคิดเห็นของคนอื่นๆ โดยพยายามให้คนอื่น ๆ มาตกลงกันเพื่อการประนีประนอม มากกว่า วิธีการยอมให้ คือ เน้นที่จะเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน มากกว่าที่จะมุ่งเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายมีความเห็นที่แตกต่างกัน พยายามถนอมน้ำใจของคนอื่น และพยายามรักษาสัมพันธภาพของเราเอาไว้ ในบางครั้งยอมเสียสละสิ่งที่ตนเองอยากได้ เพื่อที่จะให้ผู้อื่นสมปรารถนา พยายามที่จะไม่ทำร้ายจิตใจ หรือความรู้สึกของคนอื่น ถ้าสามารถทำให้คนอื่นมีความสุขได้ จะยอมให้เขาทำตามความคิดเห็นของเขา ในการเจรจาต่อรองกันนั้น จะพยายามที่จะนึกถึงความประสงค์หรือความพอใจของผู้อื่น ถ้าความคิดเห็นของผู้อื่นจะมีความสำคัญมากสำหรับเขา ก็จะพยายาม

ทำตามใจเขา ไม่ทำร้ายจิตใจหรือความรู้สึกของคนอื่น

กลุ่มที่ 5 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการร่วมมือ และวิธีการหลีกเลี่ยง พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการร่วมมือ คือ การพยายามประสานความสนใจทุกอย่างของผู้อื่นและของตนเองเข้าด้วยกัน โดยแสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา พยายามรับฟังความคิดเห็นทั้งหลายและประเด็นปัญหาอย่างเปิดเผย และจะแสดงความคิดเห็นของตนเองให้คนอื่นทราบ และถามความคิดเห็นของคนอื่นๆ มีความพยายามทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยตระหนักถึงการมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จะเอนเอียงไปในทางที่จะอภิปรายปัญหาอย่างตรงไปตรงมา พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจและสมประสงค์เกือบจะทุกครั้ง แสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา และพยายามให้คนอื่น ๆ มีส่วนรับรู้ในปัญหาขัดแย้ง เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันและช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหา มากกว่า วิธีการหลีกเลี่ยง คือ



บ่อยครั้งที่มอบหมายให้คนอื่นรับผิดชอบแทนตนเองในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง พยายามทำเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความตึงเครียดที่หาประโยชน์ไม่ได้ จะหลีกเลี่ยงการทำให้ตนเองไม่สบายใจและรู้สึกว่าเป็นการไม่คุ้มค่าที่จะไปติดกังวลกับความขัดแย้งทุกเรื่อง โดยจะประวิงปัญหาจนกว่าตนเองจะมีเวลาที่จะคิดอย่างรอบคอบ และพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะนำไปสู่การโต้แย้งกันได้ พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจ

กลุ่มที่ 6 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการหลีกเลี่ยง และวิธีการแข่งขัน พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการหลีกเลี่ยง คือ บ่อยครั้งที่มอบหมายให้คนอื่นรับผิดชอบแทนตนเองในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง พยายามทำเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความตึงเครียดที่หาประโยชน์ไม่ได้ จะหลีกเลี่ยงการทำให้ตนเองไม่สบายใจและรู้สึกว่าเป็นการไม่คุ้มค่าที่จะไปติดกังวลกับความขัดแย้งทุกเรื่อง โดยจะประวิงปัญหาจนกว่าตนเองจะมีเวลาที่จะคิดอย่างรอบคอบ และพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะนำไปสู่การโต้แย้งกันได้ พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจ มากกว่า วิธีการแข่งขัน คือ การที่มักจะยืนยันในการที่จะบรรลุเป้าหมายให้ได้ และพยายามทำให้ได้ตามวิถีทางที่จะเป็นผู้นำ ผลักดันให้คนอื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเองและจะแสดงให้คนอื่นเห็นว่าวิธีการของตนเองนั้นมีเหตุผลและมีประโยชน์ พยายามที่จะชักจูงให้คนอื่นเชื่อว่าวิธีการของตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ดี โดยจะพยายามพิทักษ์สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนเอง

กลุ่มที่ 7 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการประนีประนอม และวิธีการหลีกเลี่ยง พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการหลีกเลี่ยง คือ บ่อยครั้งที่มอบหมายให้คนอื่นรับผิดชอบแทนตนเองในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง พยายามทำเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความตึงเครียดที่หาประโยชน์ไม่ได้ จะหลีกเลี่ยงการทำให้ตนเองไม่สบายใจและรู้สึกว่าเป็นการไม่คุ้มค่าที่จะไปติดกังวลกับความขัดแย้งทุกเรื่อง โดยจะประวิงปัญหาจนกว่าตนเองจะมีเวลาที่จะคิดอย่างรอบคอบ และพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นซึ่งจะนำไปสู่การโต้แย้งกันได้ พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจ มากกว่า วิธีการประนีประนอม คือ การพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยการประนีประนอมโดยจะยอมแพ้ในบางประเด็นเพื่ออาจจะชนะในอีกบางประเด็น และจะยอมให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการบ้าง ถ้าหากเขายอมให้ตนเองได้ในสิ่งที่ต้องการบ้าง พยายามเสนอทางสายกลางในการแก้ปัญหา หากวิธีจะทำให้การได้เปรียบเสียเปรียบของทุกฝ่ายเป็นไปด้วยความยุติธรรม หากทางสายกลางระหว่างความคิดเห็นของตนเองกับความคิดเห็นของคนอื่นๆ โดยพยายามให้คนอื่น ๆ มาตกลงกันเพื่อการประนีประนอม

กลุ่มที่ 8 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการแข่งขัน และวิธีการร่วมมือ พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการร่วมมือ คือ การพยายามประสานความสนใจทุกอย่างของผู้อื่น



และของตนเองเข้าด้วยกัน โดยแสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา พยายามรับฟังความคิดเห็นทั้งหลายและประเด็นปัญหาอย่างเปิดเผย และจะแสดงความคิดเห็นของตนเองให้คนอื่นทราบ และถามความคิดเห็นของคนอื่นๆ มีความพยายามทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยตระหนักถึงการมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จะเอนเอียงไปในทางที่จะอภิปรายปัญหาอย่างตรงไปตรงมา พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจและสมประสงค์เกือบจะทุกครั้ง แสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา และพยายามให้คนอื่น ๆ มีส่วนรับรู้ในปัญหาขัดแย้ง เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันและช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหา มากกว่า วิธีการแข่งขัน คือ การที่มักจะยืนยงในการที่จะบรรลุเป้าหมายให้ได้ และพยายามทำให้ได้ตามวิถีทางที่จะเป็นผู้ชนะ ผลักดันให้คนอื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเอง และจะแสดงให้คนอื่นเห็นว่าวิธีการของตนเองนั้นมีเหตุผลและมีประโยชน์ พยายามที่จะชักจูงให้คนอื่นเชื่อว่าวิธีการของตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ดี โดยจะพยายามพิทักษ์สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนเอง

กลุ่มที่ 9 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการแข่งขัน และวิธีการประนีประนอม พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการประนีประนอม คือ การพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยการประนีประนอมโดยจะยอมแพ้ในบางประเด็นเพื่ออาจจะชนะในอีกบางประเด็น และจะยอมให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการบ้าง ถ้าหากเขายอมให้ตนเองได้ในสิ่งที่ต้องการบ้าง พยายามเสนอทางสายกลางในการแก้ปัญหา หากวิธีจะทำให้การได้เปรียบ เสียเปรียบของทุกฝ่ายเป็นไปด้วยความยุติธรรม หาทางสายกลางระหว่างความคิดเห็นของตนเองกับความคิดเห็นของคนอื่นๆ โดยพยายามให้คนอื่น ๆ มาตกลงกันเพื่อการประนีประนอม มากกว่า วิธีการแข่งขัน คือ การที่มักจะยืนยงในการที่จะบรรลุเป้าหมายให้ได้ และพยายามทำให้ได้ตามวิถีทางที่จะเป็นผู้ชนะ ผลักดันให้คนอื่นยอมรับความคิดเห็นของตนเอง และจะแสดงให้คนอื่นเห็นว่าวิธีการของตนเองนั้นมีเหตุผลและมีประโยชน์ พยายามที่จะชักจูงให้คนอื่นเชื่อว่าวิธีการของตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ดี โดยจะพยายามพิทักษ์สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตนเอง

กลุ่มที่ 10 ผู้บริหารเลือกวิธีการบริหารความขัดแย้งระหว่างวิธีการร่วมมือ และวิธีการยอมให้ พบว่า ผู้บริหารเลือกวิธีการร่วมมือ คือ การพยายามประสานความสนใจทุกอย่างของผู้อื่นและของตนเองเข้าด้วยกัน โดยแสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา พยายามรับฟังความคิดเห็นทั้งหลายและประเด็นปัญหาอย่างเปิดเผย และจะแสดงความคิดเห็นของตนเองให้คนอื่นทราบ และถามความคิดเห็นของคนอื่นๆ มีความพยายามทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยตระหนักถึงการมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จะเอนเอียงไปในทางที่จะอภิปรายปัญหาอย่างตรงไปตรงมา พยายามทำให้ทุกฝ่ายมีความพอใจและสมประสงค์เกือบจะทุกครั้ง แสวงหาความช่วยเหลือจากคนอื่นอยู่เสมอในการที่จะแก้ปัญหา และพยายามให้คนอื่น ๆ มีส่วนรับรู้ในปัญหา



ขัดแย้ง เพื่อที่จะได้ร่วมมือกันและช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหา มากกว่า วิธีการยอมให้ คือ เน้นที่จะเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน มากกว่าที่จะมุ่งเจรจาในสิ่งที่ทุกฝ่ายมีความเห็นที่แตกต่าง พยายามถนอมน้ำใจของคนอื่น และพยายามรักษาสัมพันธภาพของเราเอาไว้ ในบางครั้งยอมเสียสละสิ่งที่ตนเองอยากได้ เพื่อที่จะให้ผู้อื่นสมปรารถนา พยายามที่จะไม่ทำร้ายจิตใจ หรือความรู้สึกของคนอื่น ถ้าสามารถทำให้คนอื่นมีความสุขได้ จะยอมให้เขาทำตามความคิดเห็นของเขา ในการเจรจาดูรองกันนั้น จะพยายามที่จะนึกถึงผลประโยชน์หรือความพอใจของผู้อื่น ถ้าความคิดเห็นของผู้อื่น จะมีความสำคัญมากสำหรับเขา ก็จะพยายามทำตามใจเขา ไม่ทำร้ายจิตใจหรือความรู้สึกของคนอื่น

สรุปผล

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

1. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสารสินธุ์” พบว่า ผู้บริหารส่วนมากเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 51.11 มีระดับการศึกษาในระดับปริญญาเอกมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 48.89 ส่วนใหญ่มีอายุราชการ 20 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 46.67 ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ กอง/ศูนย์/สถาบัน/สำนัก คิดเป็นร้อยละ 40.47 และมีระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในปัจจุบันน้อยกว่า 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 57.04
2. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสารสินธุ์” มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กรอันดับแรกคือด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล โดยข้อที่ผู้บริหารเห็นว่าเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งมากที่สุดในด้านนี้คือความรู้สึกและทัศนคติที่แตกต่างกัน ($\bar{X} = 4.90$) อันดับสองคือด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน โดยข้อที่ผู้บริหารเห็นว่าเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งมากที่สุดในด้านนี้คือการไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ($\bar{X} = 4.62$) อันดับสุดท้ายคือ ด้านสภาพองค์กร โดยข้อที่ผู้บริหารเห็นว่าเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งมากที่สุดในด้านนี้คือความไม่ชัดเจนในบทบาทของบุคลากร ($\bar{X} = 4.45$)
3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสารสินธุ์” มีวิธีการบริหารความขัดแย้งเรียงตามลำดับมากไปหาน้อยคือ การประนีประนอม คิดเป็นร้อยละ 25.65 การร่วมมือ คิดเป็นร้อยละ 25.33 การหลีกเลี่ยง คิดเป็นร้อยละ 20.10 การยอมให้ คิดเป็นร้อยละ 19.28 และการแข่งขัน คิดเป็นร้อยละ 7.63



อภิปรายผล

จากผลสรุปของการวิจัยสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1. จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบสี่” มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งว่า องค์ประกอบส่วนบุคคล เป็นสาเหตุของความขัดแย้งในองค์กรมากที่สุด ได้แก่ ภูมิหลังของบุคคล ความแตกต่างกันทางวัฒนธรรม การศึกษา ประสบการณ์ ค่านิยมและความเชื่อ รวมทั้งอารมณ์ ความรู้สึกนึกคิด ทักษะคติ อุปนิสัยส่วนตัว รวมทั้งภาวะผู้นำของแต่ละบุคคลและการรับรู้ที่แตกต่างกัน ทำให้มีความเข้าใจ และความคิดเห็นต่างกัน

2. การบริหารความขัดแย้งที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบสี่” เลือกใช้มากที่สุดคือ วิธีการประนีประนอม คือ การพยายามที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยการประนีประนอมโดยจะยอมแพ้ในบางประเด็นเพื่ออาจจะชนะในอีกบางประเด็น และจะยอมให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการบ้าง ถ้าหากเขายอมให้ตนเองได้ในสิ่งที่ต้องการบ้าง พยายามเสนอทางสายกลางในการแก้ปัญหา หากวิธีจะทำให้การได้เปรียบเสียเปรียบของทุกฝ่ายเป็นไปด้วยความยุติธรรม หากทางสายกลางระหว่างความคิดเห็นของตนเองกับความคิดเห็นของคนอื่นๆ โดยพยายามให้คนอื่น ๆ มาตกลงกันเพื่อการประนีประนอม

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งนั้น อาจมีสาเหตุจากด้านอื่นๆ นอกเหนือจากการวิจัยในครั้งนี้ Aldag, K.J. and Sterns, T.M. (1987 : unpage) ได้ระบุสาเหตุที่มาของความขัดแย้งไว้ 6 ประเภท คือ

1. การพึ่งพากันระหว่างหน่วยงาน การจัดโครงสร้างหน่วยงาน ก่อให้เกิดหน่วยงานระดับต่างๆ เช่น กรม กอง แผนก หรือฝ่าย การปฏิบัติการกิจของแต่ละฝ่ายต้องพึ่งพากันทั้งในแนวดิ่ง (Vertical) และแนวนอน (Horizontal) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่มากกว่าก็จะออกคำสั่ง หรือกำหนดนโยบายให้ฝ่ายได้บังคับบัญชาปฏิบัติ หน่วยเหนือขึ้นไปก็จะมีภาระหน้าที่ควบคุม (Control) ตรวจสอบและอำนวยความสะดวกให้ฝ่ายปฏิบัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ หากการละเลยหน้าที่เกิดขึ้น การพึ่งพากันก็จะไม่ปรากฏซึ่งสร้างความล่าช้า ส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงาน

2. ความมุ่งหวังต่างกัน หน่วยงานหลายหน่วยงานในองค์กรเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการทำงาน หรือวิธีการทำงาน เช่น ฝ่ายผลิตอาจให้ความสนใจกับคุณภาพของสินค้าประเภทหนึ่ง แต่ฝ่ายขายต้องการให้ฝ่ายผลิตเน้นการผลิตสินค้าอีกประเภทหนึ่ง

3. การแบ่งปันทรัพยากรในหน่วยงาน ทรัพยากรในการทำงานมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะทรัพยากรคน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี หากเกิดปัญหาทรัพยากรไม่เพียงพอหรือการแบ่งปันไม่เป็นธรรม การแย่งชิงทรัพยากรก็จะเกิดขึ้น ก็จะสร้างปัญหาตามมา



4. ข้อแตกต่างบางประการในหน่วยงาน หมายถึง การที่หน่วยงานแต่ละแห่งมักสร้างค่านิยมและประเพณีการทำงานของคนขึ้นมา นอกเหนือจากระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้ ข้อแตกต่างดังกล่าว อาจส่งผลต่อกระบวนการวิธีการทำงาน หากหน่วยงานมีข้อแตกต่างมากก็ย่อมส่งผลต่อการปรารภงานระหว่างหน่วยงานด้วยกัน และอาจเป็นอุปสรรคในการทำงาน

5. ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ปัญหาและความเจริญก้าวหน้าที่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลง ย่อมมีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์กรให้เจริญรุดหน้า ดังนั้น หากองค์กรขาดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างให้เหมาะสมและทันการ ย่อมก่อให้เกิดความสับสนในการทำงานได้

6. ระบบการให้รางวัล หมายถึง ผลประโยชน์ตอบแทนที่องค์กรจะจัดสรรให้แก่บุคลากร เช่น การปูนบำเหน็จความดีความชอบ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง อัตราค่าตอบแทน การแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าว จะสร้างความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจขึ้นได้ หากระบบการให้รางวัลมีความเป็นธรรม ปัญหาต่างๆ

ก็จะลดน้อยลง

องค์กรทุกองค์กรไม่อาจหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นได้ หากความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วผู้บริหารต้องพิจารณาว่าความขัดแย้งนั้นส่งผลในทางบวกหรือทางลบ หากความขัดแย้งในองค์กรมีมากเกินไป ผลที่ตามมา ก็จะเป็นไปในทางลบ (Negative Consequences) ซึ่งมีลักษณะทำลายประสิทธิภาพขององค์กรมุ่งจะแข่งขันและเอาชนะกันมากกว่าที่จะมองถึงผลกระทบต่อเป้าหมายขององค์กรโดยรวม เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก นำไปสู่ความยุ่งเหยิงและไร้ซึ่งเสถียรภาพขององค์กร เกิดการต่อต้านทั้งทางลับและเปิดเผย ผลกระทบจากการเผชิญหน้าก่อให้เกิดผลเสียต่อองค์กร ก่อให้เกิดการสูญเสียบุคลากร โดยผู้แพ้อาจจะออกจากองค์กรไป ภาพพจน์องค์กรอาจเสียหาย บุคคลที่ยังคงอยู่ในองค์กรเริ่มไม่แน่ใจในสถานภาพของตนเอง นำไปสู่ความตึงเครียด หรือมีผลกระทบต่อสุขภาพจิตของคนในองค์กร แต่ถ้าหากความขัดแย้งอยู่ในจุดที่เหมาะสมก็จะเกิดผลในทางบวก (Positive Consequences) ซึ่งมีลักษณะสร้างสรรค์ประสิทธิภาพให้กับองค์กร ก่อให้เกิดการตระหนักและรับรู้ในปัญหาที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงสร้างสรรค์ ทำให้บุคลากรในองค์กรเกิดแรงจูงใจในการทำงานและพบแนวทางในการทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดความสามัคคีในกลุ่ม เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป้าหมายเดิมขององค์กรที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง มีการระบายข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งเก็บกดไว้เป็นเวลานาน ทำให้เกิดแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรหรือทำให้เกิดคุณภาพในการตัดสินใจ ทำให้ลดความตึงเครียดในองค์กรได้

หรือทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กรดีขึ้น คุณภาพการทำงานของบุคลากรในองค์กรดีขึ้น ขอมรับการแตกต่างระหว่างบุคคล รู้จักปรับตัวและการประสานงานร่วมกัน ช่วยให้มีการปรับปรุงทางเลือกในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดได้ว่า ความขัดแย้งระดับใดจึงจะเรียกว่าจุดที่เหมาะสม ซึ่งผู้บริหารต้องอาศัยการสังเกตผลที่ตามมาของความขัดแย้งทั้งสองประการ กล่าวคือ ถ้าผลของความขัดแย้งออกมาในทางบวกก็เรียกว่า ความขัดแย้งอยู่ในจุดที่เหมาะสม แต่ถ้าผลออกมาในทางลบ ก็ถือว่าเป็นจุดที่ความขัดแย้งนำไปสู่การทำลายมากกว่าการสร้างสรรค์ ซึ่งผู้บริหารต้องมีความรู้และทักษะในการบริหารความขัดแย้งเป็นอย่างดี และพร้อมที่จะเผชิญกับความขัดแย้งในทุกสถานการณ์ จึงจะสามารถแก้ปัญหความขัดแย้งได้เป็นผลสำเร็จ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย สาเหตุแห่งความขัดแย้งในความคิดเห็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบสี่” พบว่า สาเหตุความขัดแย้งในความคิดเห็นของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่ม “ร้อยละสามสิบสี่” เรียงตามลำดับ ดังนี้ ด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล ด้านปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน และด้านสภาพองค์กร

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้

1.1 สาเหตุด้านองค์ประกอบส่วนบุคคล ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าคุณสมบัติที่แตกต่างกันเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งมากที่สุด เพื่อเป็นการลดระดับความขัดแย้งหรือแนวทางการแก้ปัญหา จึงควรจัดกิจกรรมเพื่อสานความสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจ ความคุ้นเคย ที่ก่อให้เกิดความสามัคคี การมอบหมายงานให้รับผิดชอบร่วมกัน โดยมีการติดตามอย่างใกล้ชิด และบอกกล่าวถึงเป้าหมายรวมของงาน แนวทางการทำงาน และวิธีคิดที่แตกต่างกัน ขึ้นให้เห็นข้อดีและผลงานของแต่ละคน มองข้ามสิ่งทำให้เกิดความคับข้องใจ เพื่อให้บุคลากรมีทัศนคติที่ดีต่อกัน และเกิดความคิดเชิงบวก

1.2 สาเหตุด้านการปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าการไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นสาเหตุแห่งความขัดแย้งมากที่สุด นั้น เพื่อเป็นการลดระดับความขัดแย้งหรือแนวทางการแก้ปัญหา ควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งในและนอกสถานที่ สร้างโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็นโดยจัดเวทีให้พบปะพูดคุยกันอย่างเปิดเผยในเรื่องที่ทำให้ความคิดเห็นไม่ตรงกัน เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และยอมรับความคิดเห็นที่ดีกว่า เปิดโอกาสให้ทุกคนได้อภิปราย และเสนอแนะหาแนวทางความร่วมมือโดยยึดองค์การมากกว่าผลประโยชน์ สร้างระบบการทำงานเป็นทีม พัฒนาทักษะในการ



ทำงานเป็นทีมอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง จัดกิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ เพื่อละลายพฤติกรรม และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสร้างอุดมการณ์ร่วมกัน และยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

1.3 สาเหตุด้านสภาพองค์กร ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าการไม่ชัดเจนในบทบาทของบุคลากร เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งมากที่สุด นั้น เพื่อเป็นการลดระดับความขัดแย้งหรือแนวทางการแก้ปัญหา ควรสร้างความชัดเจนให้กับสมาชิกทุกระดับให้รู้และเข้าใจเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และหน้าที่ขององค์กรอย่างชัดเจน กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกติกาที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกคนเข้าใจและยอมรับพร้อมทั้งยึดถือปฏิบัติ มีระบบการมอบหมายงานที่ดี จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน กำหนดความรับผิดชอบของแต่ละคนให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกคนในองค์กร สร้างความตระหนักถึงความสำคัญของงานที่ได้รับและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการทำงานร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายไม่ใช่การแข่งขันเพื่อการแข่งขัน จัดให้มีการทำงานข้ามสายงาน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ เช่น จัดทำโครงการที่ทุกคนต้องทำงานร่วมกัน ติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปัญหาอุปสรรค ตลอดจนมีการตรวจสอบติดตามประเมินผลการบริหารจัดการองค์กรแนวใหม่ พิจารณาบทบาทบทบาท ภารกิจ ของแต่ละกลุ่มงาน พร้อมรับฟังปัญหาขัดข้องของแต่ละกลุ่ม สร้างบรรยากาศในการทำงานให้เหมาะสม และสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สมบูรณ์ลงได้ด้วยดีจากการสนับสนุนทุนวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ประจำปีงบประมาณ 2556 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และขอขอบพระคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการงานวิจัยนี้ทุกท่าน โดยเฉพาะ อาจารย์ ดร.วลีรัตน์ แสงไชย ที่กรุณาให้คำปรึกษาและแนะนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ จนงานวิจัยสำเร็จได้ตามความมุ่งหมาย

เอกสารอ้างอิง

- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2540). ความขัดแย้ง : การบริหารเพื่อการสร้างสรรค์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ดันอ้อ.
- Aldag, K.J. & T.M. Sterns. (1987). **Management**. Ohio : South Western.
- Alexander Hamilton Institute. (1983). **Conflict Management : Vital Skill for the Successful Executive**. New York : Modern Business Reports.



- Thomas R.H. & K.W. Kilmann. (1975). "Interpersonal Conflict-Handling Behavior as Reflection of Jungian Personality Dimension," **Psychological Report.** 37, 971-980, August.
- Thomas, K. & Schmidl W. (1976). "A Survey of Management interests with Respect to Conflict," **Academy of Management Journal.** 19, 315-318.
- Pneuman, W.R., & Bruehl. E.M. (1982). "Managing Conflict: A Complete Process-Centered Handbook. Englewood for Managing Conflict in Complex Organization," **Human Relations.** 38(1), 35-49.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

คุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อนุสรณ์ ตาดทอง*

กุลธน ธนาพงศธร**1

สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์**2

บุญเลี้ยง ทุมทอง**3

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม) และเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านบรรยากาศขององค์กรกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม) กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 51 คน จากการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้คือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลคือ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ t-test F-test และค่าสัมประสิทธิ์ สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน ผลการวิจัยพบว่า อาจารย์โรงเรียนสาธิตมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านบรรยากาศของโรงเรียนสาธิตโดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิต โดยรวมอยู่ในระดับมาก ยกเว้นด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม และด้านความเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อสังคม อยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคล คือเพศ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษา รายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตโดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน ยกเว้น ปัจจัยด้านกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สังกัด พบว่า กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปศึกษา และกลุ่มสาระการเรียนรู้กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน นอกจากนั้นกลุ่มสาระการเรียนรู้ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกันและปัจจัยบรรยากาศขององค์กรทั้ง 2 ด้าน คือ โครงสร้างขององค์กร และด้านเป้าหมายขององค์กรมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน และ ปัจจัยบรรยากาศขององค์กรทั้ง 2 ด้าน คือ โครงสร้างของ

* นิสิตปริญญาโท, สาขานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

1 รองศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ,อาจารย์ที่ปรึกษา, **2 คร.,ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, *อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม คร.,อาจารย์, คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์,อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



องค์กร และด้านเป้าหมายขององค์กรมีความสัมพันธ์และผลกระทบเชิงบวกกับคุณภาพชีวิตการทำงานอย่างมีนัยทางสถิติที่ระดับ 0.05

คำสำคัญ : คุณภาพชีวิตการทำงาน/ บรรยากาศขององค์กร/ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม

Quality of Working Life of Teachers at Mahasarakham University Demonstration School

Anusorn Tadthong^{*}

Kulthorn Thanapongsathon^{**1}

Subunn Ieamvijarn^{**2}

Bunliang Tumthong^{**3}

Abstract

The purposes of this research were to investigate the quality of working life for the teachers at the Demonstration School in Maha Sarakham province in order to compare differences in working life for the teachers and study the relationship between the organization atmosphere and the quality of working life for teachers at Mahasarakham University Demonstration School (Secondary). The population comprised 51 teachers by purposive samplings. The instruments employed in the study consisted of questionnaires, interviews and the statistics including average mean, percentage, t-test, f-test, and Person Product Moment Correlation Coefficient were employed to analyze and interpret the data.

The result of the study revealed that the teachers at Mahasarakham University Demonstration School (Secondary) had perspectives towards the factors pertaining to school atmosphere at all levels of very good as a whole. Similarly, perspectives towards the quality of

^{*} Master of Public Administration , Public Policy, College of Politics and Governance , Mahasarakham University

^{**1} Assoc.Prof., College of Politics and Governance , Mahasarakham University, Advisor, ^{**2} Ph.D., Asst.Prof., Mahasarakham Business School, , Mahasarakham University, Co-Advisor, ^{**3} Ph.D., Faculty of Education, Buriram Rajabhat University, Co-Advisor



working life for the teachers at Mahasarakham University Demonstration School (Secondary) were by and large at the levels of good excluding the payment and equity which were at the levels of fair in general.

The study also showed that individual factors including sex, age, working period, education level, salary towards the quality of working life for the teachers at Mahasarakham University Demonstration School (Secondary) were not different no matter the factors were considered alone or overall. Excluding we found different departments were Mathematics department, Arts department, Students development department ect. Furthermore, the factors pertaining to organization atmosphere engaged in both organizational structures and goals had positive relationship and effects on the quality of working life at significant statistics at the level of 0.05

Keywords: Quality of Working Life/ Atmosphere of the Organization/ Mahasarakham University Demonstration School

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

คุณภาพชีวิตในการทำงานเป็นแนวคิดในการทำงานที่ผสมผสานระหว่างชีวิตและงานอย่างกลมกลืน โดยคำนึงถึงรูปแบบของการทำงานที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการทำงานที่ดี มีความรู้สึกพอใจในการทำงาน มีการดำเนินชีวิตที่มีความสุข รวมทั้งมีการทำงานร่วมกันที่ก่อให้เกิดผลดีที่สุดตามความคาดหวังของสังคม ดังนั้น ในองค์กรที่มีบุคคลมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีจะทำให้งานขององค์กรนั้นๆ มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพส่งผลให้การทำงานนั้นๆ บรรลุเป้าหมายขององค์กรและมีชีวิตอย่างมีคุณค่า (Davis, 1977 : 3 อ้างถึงใน ภัทธีรา ผลงาม, 2542 : 2) ซึ่ง “คน” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร เพราะคนเป็นผู้ใช้ปัจจัยในการบริหารอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นวัสดุ เงิน สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน ดังนั้นหากองค์กรใดสามารถหาคนดีมีความรู้ มีความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และสามารถดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถ ให้อยู่ปฏิบัติงานในองค์กร หน่วยงานใดได้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ ก็เป็นที่แน่ใจได้ว่า การบริหารงานในองค์กร หรือหน่วยงานนั้นจะต้องเจริญก้าวหน้า สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ(สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมานรังสิโยกฤษฎ์, 2533 : 32)

ความผูกพันต่อองค์กร เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของบุคลากรในองค์กร ซึ่งนักวิจัย นักบริหารและนักทฤษฎีองค์กรได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความผูกพันต่อ



องค์การว่า ทักษะคติของสมาชิกขององค์การมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมขององค์การบางอย่าง กล่าวคือ การที่บุคคลตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การ และแสดงพฤติกรรมบางอย่างตามที่ องค์การต้องการ ก็เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับรางวัลที่องค์การจะเสนอให้เป็นการตอบแทน ซึ่งถ้า หากองค์การไม่สามารถสนองตอบความต้องการของสมาชิกขององค์การได้ เขาก็จะลาออกไป ทำงานที่อื่น หรือหากตัดสินใจอยู่ต่อก็จะทำงานโดยไม่มีหรือมีความผูกพันต่อองค์การน้อย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการทำงานและประสิทธิภาพขององค์การ เพราะ การเลือกอยู่ต่อไปแต่ขาดความผูกพันจะทำให้สมาชิกไม่ทำงานหรือทำงานอย่างไม่เต็มที่ ผลที่ ตามมาก็คือความสูญเสียขององค์การในหลายๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากรเกี่ยวกับ ค่าตอบแทนในรูปแบบเงินเดือน โบนัส สวัสดิการต่างๆ เวลาในการฝึกอบรมบุคลากรที่เสียไป รวมถึงคนใหม่ที่จะมาทำหน้าที่แทน ส่วนด้านบรรยากาศขององค์การ สมาชิกจะขาดสัมพันธภาพที่ดี ในการทำงานร่วมกัน และที่สำคัญที่สุด การสูญเสียคุณค่าของเป้าหมายขององค์การที่วางไว้ เนื่องจากสมาชิกไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ (Grusky, 1966 อ้างถึงในโสภณ, 2533 : 3)เกี่ยวกับแนวคิดความผูกพันกับองค์การนี้ได้มีผู้พยายามศึกษาความสัมพันธ์ที่มีต่อ ประสิทธิภาพขององค์การ เพื่อค้นหาแนวทางที่จะรักษามูลค่าให้ทำงานอยู่กับองค์การนานๆ และ มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี ซึ่งผลการศึกษาของ Angle และ Perry (1981 : 1-2) พบว่า หาก สมาชิกขององค์การไม่มีความผูกพันต่อองค์การแล้ว จะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เป็นปัญหาสำคัญ จากที่ กล่าวมาจะเห็นว่า ความผูกพันต่อองค์การ มีผลต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ต่อการทำงานของ สมาชิกในองค์การ และแสดงถึงคุณภาพชีวิตการทำงานของสมาชิกขององค์การด้วยว่าอยู่ในระดับใด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบรรยากาศในการทำงานขององค์การใน โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม)
2. เพื่อศึกษาคุณภาพชีวิตในการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม)
3. เพื่อเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) ที่มีเพศ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษา รายได้ กลุ่มสาระการเรียนรู้ แตกต่างกัน
4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านบรรยากาศขององค์การ กับคุณภาพชีวิตการทำงาน ของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม)



วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) กลุ่มตัวอย่างอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม) จำนวน 51 คน ที่ได้จากการเลือกแบบเจาะจง

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ชนิดคือ 1. แบบสอบถาม (questionnaires) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยแบบสอบถามมี 4 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 ลักษณะส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษา รายได้ กลุ่มสาระการเรียนรู้

ตอนที่ 2 บรรยากาศขององค์กร

ตอนที่ 3 ความสัมพันธ์เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน รวม 8 ด้าน

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบข้อคำถามปลายเปิด

2. แบบสัมภาษณ์เป็นแบบสัมภาษณ์ตามโครงสร้างมี 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ประเด็นข้อคำถามบรรยากาศขององค์กร

ส่วนที่ 2 ประเด็นข้อคำถามคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม)

ผู้วิจัยได้ปรับปรุงแบบประเมินตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) และแบบปลายเปิดในส่วนท้ายของแบบประเมิน เพื่อถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆโดยกำหนดค่าคะแนนเป็น 5 ระดับตามวิธี Likert โดยผู้ศึกษาค้นคว้าปรับปรุงจากแนวคิดของบุญชม ศรีสะอาด (2545 :103) ดังนี้

ระดับความคิดเห็น	มีค่าระดับ
มากที่สุด	5
มาก	4
ปานกลาง	3
น้อย	2
น้อยที่สุด	1

เกณฑ์ในการแปลความหมายของค่าเฉลี่ย ดังนี้ บุญชม ศรีสะอาด (2545:103)

ค่าเฉลี่ย	ระดับความคิดเห็น
มากที่สุด	4.51 – 5.00
มาก	3.51 – 4.50
ปานกลาง	2.51 – 3.50
น้อย	1.51 – 2.50



น้อยที่สุด

1.00 – 1.50

และผู้วิจัยแจกและเก็บแบบสอบถามหลังจากนั้น ได้คัดเลือกแบบสอบถามฉบับที่สมบูรณ์เพื่อนำมาวิเคราะห์ผล

ผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 60.78) มีอายุน้อยกว่า 30 ปี (ร้อยละ 45.10) ระยะเวลาการปฏิบัติงานน้อยกว่า 5 ปี (ร้อยละ 43.14) มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 74.51) มีรายได้อยู่ระหว่าง 10,000 - 20,000 บาท (ร้อยละ 84.31) และสอนกลุ่มสาระการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ (ร้อยละ 19.61)

2. อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านบรรยากาศขององค์กรด้านเป้าหมายของโรงเรียนโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.82$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า อยู่ในระดับมาก 3 ข้อ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 ลำดับแรก ได้แก่ โรงเรียนกำหนดนโยบายและวางกลยุทธ์สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ($\bar{X} = 4.08$) โรงเรียนกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร ($\bar{X} = 4.04$) และบุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ($\bar{X} = 3.71$)

3. อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิต อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ ด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม และด้านความเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อสังคม นอกจากนี้ อาจารย์โรงเรียนสาธิตมีความคิดเห็นระดับมากถึงมากที่สุดทั้งโดยรวมและรายด้านทุกด้าน

4. ผลการเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) ที่มีความแตกต่างในเรื่องของเพศ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษา รายได้ กลุ่มสาระการเรียนรู้ พบว่า ทุกด้านไม่แตกต่างกัน ยกเว้น ปัจจัยด้านกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สังกัด พบว่า กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปศึกษา และกลุ่มสาระการเรียนรู้กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน



นอกจากนั้นกลุ่มสาระการเรียนรู้ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน

5. ปัจจัยบรรยากาศขององค์กรทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างขององค์กร (X1) และด้านเป้าหมายขององค์กร (X3) มีผลกระทบกับคุณภาพชีวิตการทำงาน (Y)

อภิปรายผล

1. อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านบรรยากาศของโรงเรียนด้านเป้าหมายของโรงเรียนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.82$) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกองบัญชาการหน่วยบัญชาการอากาศโยธิน ของ พราว

ศาลิคุปต์ (บทคัดย่อ : 2552) พบว่า ปัจจัยด้านบรรยากาศสององค์กรโดยแบ่งเป็นปัจจัยขนาดและโครงสร้างขององค์กร แบบความเป็นผู้นำ เป้าหมายขององค์กร และการติดต่อสื่อสารส่งผลต่อคุณภาพชีวิตอยู่ที่ระดับปานกลาง และสอดคล้องกับ จุฑาทวี กลิ่นเฟื่อง (110 : 2543) พบว่า การรับรู้บรรยากาศขององค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของพยาบาลประจำการ โดยรวมอยู่ในระดับสูง อาจเนื่องมาจาก อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) เห็นว่า โรงเรียนได้กำหนดนโยบายและวางกลยุทธ์สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยโรงเรียนกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรทำให้นักคลากรสามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้โดยง่าย

2. อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตโดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน ยกเว้นด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม และด้านความเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ที่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของประสูตร รูปหอม (บทคัดย่อ: 2549) พบว่าคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการครู เขตบางคล้า 2 จังหวัดฉะเชิงเทราในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และสอดคล้องกับงานวิจัยของอารี สังข์ศิลป์ชัย (บทคัดย่อ : 2548) พบว่า คุณภาพชีวิตการทำงานของครูผู้สอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม ในภาพรวมตามเกณฑ์ชีวิตของริชาร์ด อี วอลตัน (Richard E. Walton) มีคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับมาก 7 ด้าน มีเพียงด้านเดียวเท่านั้นที่อยู่ในระดับปานกลาง คือด้านค่าตอบแทนหรือเงินชดเชยที่เพียงพอและเป็นธรรม อาจเป็นเพราะการเพิ่มขึ้นของรายได้ อาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อยๆอย่างก้าวกระโดด แต่รายได้ของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม)

กลับเพิ่มขึ้นทีละน้อย ความไม่สมดุลระหว่างรายได้กับสภาพเศรษฐกิจนี้ย่อมส่งผลต่อการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามไปด้วย

3. อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) ที่มีเพศ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน ยกเว้น ปัจจัยด้านกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สังกัด พบว่า กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปศึกษา และกลุ่มสาระการเรียนรู้กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน นอกจากนี้กลุ่มสาระการเรียนรู้ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสมเดช พยัคฆ์สังข์ (บทคัดย่อ : 2548) พบว่า เพศต่างกันมีระดับความพอใจในคุณภาพชีวิตการทำงาน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 สอดคล้องกับงานวิจัยของลัดดาวิชัย สกุลสุข (บทคัดย่อ:2550) พบว่า เพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และระดับตำแหน่งที่แตกต่างกัน มีระดับคุณภาพชีวิตที่ไม่แตกต่างกัน อาจเป็นเพราะว่าอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) ได้รับการตอบสนองด้านคุณภาพชีวิตการทำงานอย่างเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะเป็นเพศอะไร อายุเท่าไร ระยะเวลาการปฏิบัติงานนานเท่าไร การศึกษาระดับใด จึงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม(ฝ่ายมัธยม) ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่สังกัด พบว่า กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปศึกษา และกลุ่มสาระการเรียนรู้กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน อาจเป็นเพราะจำนวนของอาจารย์ในกลุ่มสาระการเรียนรู้ดังกล่าวมีจำนวนน้อยเมื่อพิจารณาประกอบกับภาระงานที่ได้รับมอบหมายแล้วอาจารย์จึงเห็นว่าภาระงานที่ตนได้รับมอบหมายนั้นมีมากส่งผลให้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกันได้

4. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านบรรยากาศขององค์กรกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) พบว่า บรรยากาศขององค์กรด้านโครงสร้างและด้านเป้าหมายขององค์กร มีผลกระทบกับคุณภาพชีวิตการทำงาน สอดคล้องกับผลการศึกษา คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกองบัญชาการหน่วยบัญชาการอากาศโยธิน ของ พราว ศาลิคุปต์ (บทคัดย่อ : 2552) พบว่า ด้านแบบความเป็นผู้นำ ด้านเป้าหมายองค์กรและด้านการติดต่อสื่อสาร มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับคุณภาพชีวิตการทำงานในระดับน้อย และสอดคล้องกับงานวิจัยของจุฑาวดี กลิ่นเฟื่อง (บทคัดย่อ:2543) พบว่า บรรยากาศองค์กรมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับคุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลประจำการ อาจเป็นเพราะบรรยากาศองค์กรเป็นแรงกดดันที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของเขาในการทำงานและ



องค์กรคือหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทห้างร้านใดๆก็ตาม ซึ่งบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป มาร่วมกิจการกัน โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน ดังนั้นบรรยากาศขององค์กรคือ การรับรู้หรือความเข้าใจที่สมาชิกในองค์กรมีต่อองค์กรที่เขาทำงานอยู่ ซึ่งการรับรู้นี้มีต่อลักษณะต่างๆคือ โครงสร้างองค์กร เป้าหมายองค์กร พฤติกรรมการบริหาร ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคามพึงพอใจในงานหรือคุณภาพชีวิตการทำงานก็เป็นได้ และบรรยากาศขององค์กรจึงมีส่วนที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานในองค์กรของบุคลากร ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสนใจในทุกแง่มุม เพราะผู้บริหารมีส่วนทำให้บรรยากาศขององค์กรดีขึ้นหรือแย่ลงได้ และสิ่งสำคัญบรรยากาศขององค์กรยังส่งผลกระทบต่อผลิตผลขององค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

ข้อเสนอแนะ

1.1 คุณภาพชีวิตการทำงานในด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นทั้งนี้เพราะอาชีพครูเป็นอาชีพที่ต้องเสียสละในปัจจุบันนี้การทำงานของครูไม่เพียงแค่ทำการสอนเพียงอย่างเดียว หากครูยังต้องมีการรับผิดชอบในงานอื่นเช่น งานวินัยนักเรียน งานกิจกรรมนักเรียน งานหอพัก งานอาหาร งานตกแต่ง งานทะเบียน งานแผนและประกันคุณภาพ งานพยาบาล งานแนะแนว รวมไปถึงงานเฉพาะกิจอื่นๆที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นโอกาสที่ครูจะมีเวลาไปหารายได้พิเศษจึงเป็นไปได้ยาก การที่อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) มีคุณภาพชีวิตการทำงานด้านค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม อยู่ในระดับปานกลางนั้น ผู้บริหารทั้งที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดและผู้บริหารในระดับมหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญในเรื่องค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม เพื่อให้อาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) มีรายได้ที่เพียงพอและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน อันจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลประสิทธิภาพบรรลุตามเป้าหมายขององค์กรต่อไป

1.2 บรรยากาศขององค์กรกับคุณภาพชีวิตการทำงานของอาจารย์โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฝ่ายมัธยม) มีความสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะ ด้านโครงสร้างองค์กร แบบความเป็นผู้นำ และเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นผู้บริหารทั้งที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดและผู้บริหารในระดับมหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญกับบรรยากาศขององค์กรและสนับสนุนให้เกิดการสร้างบรรยากาศขององค์กรที่ดีขึ้น เพราะผู้บริหารจะมีส่วนโดยตรงที่จะทำให้บรรยากาศขององค์กรดีขึ้นหรือแย่ลงได้ ที่อาจกระทบกับกับการทำงานของบุคลากรในองค์กร

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความสะดวกและความช่วยเหลือจากรองศาสตราจารย์กุลธนา พงษ์สรรพ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุพรรณ เอี่ยมวิจารณ์ และ อ.ดร.บุญเลี้ยง ทุมทอง อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาแนะนำและตรวจแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่ตลอดมาตั้งแต่ต้นจนเสร็จเรียบร้อย ผู้ศึกษาวิจัย ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้

บรรณานุกรม

- จุฑาภาดิ กลิ่นเฟื่อง. (2543). ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลลักษณะงานและบรรยากาศองค์การ กับคุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลประจำการ โรงพยาบาลกระทรวงกลาโหม. วิทยานิพนธ์ปริญญาพยาบาลศาสตร สาขาบริหารสาธารณสุข, คณะพยาบาลศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). *วิธีการสร้างสถิติสำหรับการวิจัย*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สุวีริยาสาส์น.
- พราว ศาลิคุปต์. (2552). *คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกองบัญชาการ หน่วยบัญชาการอากาศโยธิน*. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยมหิดล.
- ลัดดาวัลย์ สกุลสุข. (2550). *คุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานที่ปฏิบัติ ณ ท่าอากาศยานกรุงเทพ บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- สมหวัง โอซารส. (2542). *คุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สมเดช พยัคฆ์สังข์. (2548). *การศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจันทบุรีเขต 1*. ปริญญานิพนธ์ปริญญาการศึกษาหาบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2533). *หลักการบริหารเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- Angle, and J.L. Perry. (1981). “An Empirical Assc and Organization Effectivanness”. *Administrative Science Qarterly*. 26 (Mrach 1981) : 1-12.
- Davis, K. and J.W. Newstrom.(1989). *Human Behavior At Work* OrganizationalBehavior. Singapore : McGraw Hill Book Company.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

Grusky, O. (1996). "Career Mobility and Organization Commitment". Administrative Science Quarterly. 11(March 1966) : 488-503.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

การประเมินผลโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค โดยใช้ตัวแบบซีป (CIPP Model): กรณีศึกษาเครือข่ายบริการสุขภาพ อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

ธณัฐญา รุคโธ*
วลีรัตน์ แสงไชย**
วสันต์ เหลืองประภัสร์***

บทคัดย่อ

โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เป็นโครงการที่ทำให้คนไทยทุกคนมีหลักประกันในการเข้าถึงบริการสุขภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ โดยได้รับการป้องกันมิให้ล้มละลายจากภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้บริการสุขภาพ การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อประเมินผลด้านบริบท ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ และด้านผลผลิต ของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคามและเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ทั้งหมด 410 คน แบ่งเป็นผู้ให้บริการที่ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 10 คนและผู้รับบริการจำนวน 400 คน ได้มาโดยการคำนวณประชากร จากสูตรของ Taro Yamane เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวม มี 2 แบบ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ และแบบประเมิน โดยแบบประเมินเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ จำนวน 66 ข้อ ความเชื่อมั่นของแบบประเมิน 0.87 และการศึกษาจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้รับบริการ ได้ประเมินผลตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ด้านบริบท ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการและด้านผลผลิต มีความเหมาะสม โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมากทั้งหมด ($\bar{x} = 3.96$, $\bar{x} = 3.94$, $\bar{x} = 3.95$, $\bar{x} = 3.96$) ตามลำดับ
2. ผู้ให้บริการ มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ด้านงบประมาณ บุคลากร ยาและเวชภัณฑ์ ยังไม่เพียงพอ สถานบริการในอำเภอนาเชือกมีความพร้อม

*นิสิตปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

**ดร., อาจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

***ดร., อาจารย์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ในการดำเนินตามโครงการแต่ต้องพัฒนาระบบส่งต่อและประชาชนอำเภอเมืองมีหลักประกันสุขภาพร้อยละ 91.61

แนวทางในการปรับปรุงโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม คือ การสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคให้ตรงกัน การจัดสรรงบประมาณให้รวดเร็ว เพียงพอ ควรพัฒนากำลังคนให้ตรงกับสมรรถนะและบริบทของพื้นที่ พัฒนาระบบส่งต่อผู้ป่วยรวมถึงการปรับปรุงการให้บริการ กิริยา มารยาทการต้อนรับจากเจ้าหน้าที่ ระยะเวลาในการบริการโดยเฉพาะ การตรวจ/การรอรับยา ซึ่งยังใช้เวลานาน เพราะปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ประชาชนต้องการให้ปรับปรุงแก้ไข มากที่สุด

โดยสรุป โครงการนี้ดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ เห็นสมควรใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาต่อไป

คำสำคัญ : โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค/ ตัวแบบชิป

Evaluation of the 30 baht-care all Disease project by means of CIPP Model: A case study of contracting unit primary care of Nachuek Mahasarakham Province

Thanatya Rudtho^{*}

Waleerat Sangchai^{**}

Wasan Luangprapat^{***}

Abstract

30 Baht health care campaign is the one that ensures every Thai citizen to access to the health service of the health by preventing the patients from bankrupt from service cost. This research is aim to evaluate the context, input , process, and products of 30 Baht in NaChuek District, MAHASARAKAM province. Moreover, this research is also aim to find the guideline to improve the 30 THB program.

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

^{**} Ph.D., Lecturer, College of Politics and GovernaceMahasarakham University

^{***} Ph.D., Lecturer, Faculty of Political Science Thammasat University



There are total of 410 example group: 10 are health service providers and 400 are patients. The results were analyzed by Taro Yamane solution and the tools are interview and the 5 ranks evaluation form. The reliability is equals to 0.87. In addition, the researchers used the previous researches on 30 Baht health care campaign and used the various statistics and methods to analyze information which are percentage, X, SD.

The result found that.

1. Providers had evaluated the 30 Baht campaign in every aspect: context, input , process, and products as suitable in overall and specific area as high respectively.
2. Health service provider understand slightly about the project in aspects of budget, personnel, and about medicines.

Besides, Na Chuek health service system is ready to follow the project objective, but it needs the development in referring system. Moreover, Na Chuek residents have the health insurance for 91.61%. The guideline to improve the campaign is to create the access to knowledge and understand the benefits as well as the development of an updated and enough budget providing. In addition, there should be the development in the human resources, efficiency, context of the district area, patient, service system, manners of the provider, and time. Especially, the waiting line for the medicine is still long and this is the most needed factor found from the example group.

In conclusion, 30 Baht health care project has been successfully completed in this area and it also has the efficiency in following the object of the project. It should be the model for future development.

Keywords: 30 Baht-Care all Disease Project/ CIPP Model

บทนำ

ปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน เป็นปัญหาพื้นฐานของทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย ประเทศไทยได้วางรากฐานการประกันสุขภาพอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 (2538) หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 41 ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับ

บริการสาธารณสุขที่สะท้อนถึงแนวคิดว่าด้วยความเสมอภาคของการเข้าถึงบริการดังกล่าว ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิในร่างกาย สิทธิในการรวมกลุ่มและสิทธิชุมนุม สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิของผู้ด้อยโอกาส สิทธิทั่วไปของประชาชน สิทธิของผู้หญิง ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างหลักประกันคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยหวังว่าประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่สำคัญ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มเนื้อหาในหลายมาตราเพื่อสร้างสิทธิตามกฎหมายที่ประชาชนจะได้รับการบริการด้านสาธารณสุขที่ปรากฏให้เห็น ในบัญญัติของรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 52 ได้บัญญัติให้ชาวไทยย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ป่วยไร้สิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการให้บริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมเท่าที่จะกระทำได้และมาตรา 82 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในอันที่จะเสริมสร้างและผลักดันการปฏิรูประบบสุขภาพทั้งระบบ (‘สุนทร ดันมันทอง, 2553 : 31-33) โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบสาธารณสุขของไทย เป็นอย่างมากเนื่องจากเป็นโครงการที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียงและเป็นโครงการที่ประชาชนคนรากหญ้าได้รับประโยชน์สูงสุด และพรรคการเมืองทุกพรรคที่เข้ามาเป็นรัฐบาลก็จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงพัฒนาต่อยอด จังหวัดมหาสารคามเอง ก็ได้ดำเนินงานตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคครอบคลุมทุกอำเภอ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 จนถึงปัจจุบัน ทำให้เห็นวิวัฒนาการของการดำเนินงานตามโครงการฯ แต่ยังคงการประเมินผลที่เป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงเลือกใช้ตัวแบบชิป (CIPP Model) มาใช้ในการประเมินผลโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และเลือกที่ใช้เครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม มาเป็นต้นแบบในการประเมิน เนื่องจากเครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม มีผลการดำเนินงานตามการปฏิบัติราชการ (KPIs) ด้านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภาพรวมทุกตัวชี้วัด ร้อยละ 100 ทุกตัวชี้วัดซึ่งนับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของการศึกษา เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการดำเนินงานในการที่จะได้สารสนเทศที่จะใช้ในการประเมินผลโครงการในครั้งนี้

¹ นักวิจัย มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อประเมินผลด้านบริบท (Context) ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) ด้านกระบวนการดำเนิน (Process) และด้านผลผลิต (Product) ของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอณาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอณาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

กรอบแนวคิด

ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิด ตัวแบบชิป (CIPP Model) ของสตัฟเฟิลบีม (D.L.Stufflebeam) เพื่อประเมินผลโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ของเครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอณาเชือก จังหวัดมหาสารคาม คือ 1) บริบท (Context) 2) ปัจจัยนำเข้า (Input) 3) กระบวนการ (Process) 4) ผลผลิต (Product)

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร

ประชากร ที่ศึกษา มีจำนวน 77,844 คน ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลนาเชือก, สาธารณสุขอำเภอณาเชือก, บุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค จำนวน 10 คน

กลุ่มผู้มารับบริการ ได้แก่ ประชาชนในเขตอำเภอณาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ที่ขึ้นทะเบียนสิทธิตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค มารับบริการที่โรงพยาบาลนาเชือก โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ในเขตอำเภอณาเชือก จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 77,834 คน (ข้อมูลจากทะเบียนผู้มารับบริการของสถานบริการสาธารณสุข ทั้ง 13 แห่ง ในอำเภอณาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ประจำปีงบประมาณ 2555 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2554 – 30 กันยายน 2555) (ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข (PROVIS) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม. 2555)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ที่ศึกษา จำนวน 410 คน ได้แก่ ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์เจาะลึก (Depth Interview) กลุ่มตัวอย่าง โดยเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ ผู้อำนวยการ

โรงพยาบาลนาเชือก, สาธารณสุขอำเภอนาเชือก, บุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค จำนวน 10 คน

กลุ่มผู้มารับบริการ ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่าง เลือกโดยบังเอิญ (Accidental Sampling) ตามสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างผู้มารับบริการจากสถานบริการสาธารณสุข ทั้ง 13 แห่ง เงื่อนไขในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง คือ ต้องเป็นประชาชนที่ขึ้นทะเบียนสิทธิตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ที่มีอายุ 15 ปี ขึ้นไปและผู้มารับบริการด้านสุขภาพทุกชั้นตอน ตั้งแต่ทำบัตรจนกระทั่งได้รับยาไปรับประทานต่อที่บ้านและเคยมารับบริการแล้วอย่างน้อย 1 ครั้ง ในช่วงเดือนมกราคม – เมษายน 2556 ในวันจันทร์ – วันศุกร์ เวลา 08.30 น. – 12.00 น. โดยใช้สูตรของ Yamanae (Yamanae, Taro.1973 : 1,089) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 (อ้างใน ทิพากร ราชไกร 2548 : 49) จากผลการคำนวณพบว่าต้องใช้กลุ่มตัวอย่าง อย่างน้อย 398 คน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกขนาดตัวอย่างที่ทำการศึกษา จำนวน 400 คน

2. เครื่องมือสำหรับการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล มี 2 แบบ ดังนี้

2.1 แบบสัมภาษณ์เจาะลึก (Depth Interview) สำหรับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) เกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม แยกออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

- 2.1.1 ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านบริบท
- 2.1.2 ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านปัจจัยนำเข้า
- 2.1.3 ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านกระบวนการ
- 2.1.4 ประเด็นคำถามการประเมินผลด้านผลผลิต

2.2 แบบประเมินสำหรับผู้รับบริการ ที่มารับบริการด้านสุขภาพทุกชั้นตอน ตั้งแต่ทำบัตรจนกระทั่งได้รับยาไปรับประทานต่อที่บ้านและเคยมารับบริการแล้วที่สถานพยาบาล ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งให้กลุ่มตัวอย่างตอบด้วยตนเอง (Self Administered Questionnaire) เป็นการประเมินเกี่ยวกับโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค มีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Checklist) และแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ จำนวน 66 ข้อ ประกอบด้วย 6 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ส่วนตัว(เฉลี่ยต่อเดือน) ที่พักอาศัยในปัจจุบัน จำนวน 7 ข้อ

ตอนที่ 2 แบบประเมินด้านบริบทของการดำเนินงานตามโครงการ 30 บาท รักษา



ทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 13 ข้อ

ตอนที่ 3 แบบประเมินด้านปัจจัยนำเข้าการดำเนินงานตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ข้อ

ตอนที่ 4 แบบประเมินด้านกระบวนการดำเนินงานตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 7 ข้อ

ตอนที่ 5 แบบประเมินผลผลิตการดำเนินงานตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 24 ข้อ

3. การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูล จากแหล่งข้อมูลสำคัญ ดังนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลจาก ตำรา เอกสารทางวิชาการ สิ่งพิมพ์ วารสาร คู่มือ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ทำหนังสือจากมหาวิทยาลัยมหาสารคามถึงผู้อำนวยการโรงพยาบาลนาเชือก สาธารณสุขอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม เพื่อขอความร่วมมือในการตอบแบบประเมิน แบบสัมภาษณ์และเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ ในระดับพื้นที่อำเภอนาเชือก ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field Survey) ด้วยตนเองตามวันและเวลาที่กำหนดไว้ โดยส่งหนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบประเมินไปยัง ผู้อำนวยการโรงพยาบาลนาเชือก สาธารณสุขอำเภอนาเชือก ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยดำเนินการ ดังนี้ ผู้วิจัยนำแบบประเมินไปให้กลุ่มประชาชน (ผู้รับบริการ) คำนวณตนเองพร้อมทั้งสังเกตสภาพทั่วไป ประกอบการตัดสินใจ คำนวณตนเองเพื่อจะได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงตามที่ต้องการ แล้วเก็บรวบรวมแบบประเมินด้วยตนเอง ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์ไปทำการสัมภาษณ์โดยตรงกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) ตามแบบสัมภาษณ์ ด้วยตนเอง เพื่อจะได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากการสัมภาษณ์

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์ (Interview) ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) พรรณารายละเอียด ดีความ หาความหมายและอธิบายความและทำการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ เทียบเคียงกับบริบทของการวิจัยและสรุปสาระสำคัญจากบทสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายแล้วนำเสนอประเด็นความเห็นสรุปสาระสำคัญของการประเมินผลโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

3.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยมีขั้นตอนดังนี้



3.2.2.1 ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเครื่องมือทุกฉบับและลงรหัสในแบบรายการของแบบประเมิน

3.2.2.2 ตรวจสอบและให้คะแนนตามแบบประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้สมบูรณ์นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ดังนี้

3.2.2.2.1 แบบประเมินที่เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) นำมาแจกแจงความถี่ของคำตอบแต่ละรายการ แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ

3.2.2.2.2 แบบประเมินที่เป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) 5 ระดับ นำมาหาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เกณฑ์การให้คะแนนเป็นดังนี้

1) แบบประเมินในข้อคำถามที่เป็นเชิงบวก ระดับความคิดเห็น จะเป็นดังนี้

มากที่สุด	ให้คะแนน	5
มาก	ให้คะแนน	4
ปานกลาง	ให้คะแนน	3
น้อย	ให้คะแนน	2
น้อยที่สุด	ให้คะแนน	1

2) คำถามที่เป็นปลายเปิดนำมาหาค่าความถี่และร้อยละ

3) นำค่าเฉลี่ยที่ได้จาก ข้อ 2) ไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์สำหรับแปลความหมายของคะแนนตามเกณฑ์ในการสรุปผลดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2545: 166)

แบบประเมินที่เป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ

4.51 - 5.00	หมายถึง	มากที่สุด
3.51 - 4.50	หมายถึง	มาก
2.51 - 3.50	หมายถึง	ปานกลาง
1.51 - 2.50	หมายถึง	น้อย
1.00 - 1.50	หมายถึง	น้อยที่สุด

ผลการวิจัย

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง

ผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 51.00) อายุเฉลี่ย 15 ปี อายุมากที่สุด 65 ปี อายุโดยเฉลี่ย ($\bar{X} = 32.76$) สถานภาพการสมรส สมรสและอยู่



ด้วยกัน (ร้อยละ 53.80) ระดับการศึกษาสูงสุดที่สำเร็จ มัธยมศึกษา (ร้อยละ 46.80) อาชีพประจำที่เป็นรายได้หลัก เกษตรกรรม/ผู้ใช้แรงงาน/รับจ้างทั่วไป (ร้อยละ 51.00) ไม่มีรายได้ (ร้อยละ 73.50) มีรายได้โดยเฉลี่ย 1,867.50 บาท ที่พักอาศัยในปัจจุบัน อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม (ร้อยละ 87.80)

ตอนที่ 2 ผลการประเมินด้านบริบท ของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคที่ได้จากแบบสัมภาษณ์และแบบประเมิน

ผู้ให้บริการส่วนใหญ่มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการ แม้ว่าภาระงานจะเพิ่มขึ้นแต่ก็พอใจที่ทำหน้าที่ต่อไปเพราะผลที่ได้รับจากโครงการฯ คือ ประชาชนในพื้นที่มีสุขภาพที่ดีขึ้น การเจ็บป่วยน้อยลง เข้าถึงบริการสุขภาพ ประชาชนได้รับการคัดกรองตรวจสุขภาพประจำปี รายจ่ายด้านการรักษาพยาบาลของครัวเรือนลดลง ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ แต่ต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจในสิทธิและการใช้สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ให้มากกว่าที่เป็นอยู่

ผู้มารับบริการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นในการดำเนินงาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายข้ออยู่ในระดับมากทุกข้อ ข้อที่มีค่าเฉลี่ยลำดับแรก ได้แก่ โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค มีความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมไทย ($\bar{X} = 4.25$) รองลงมา คือ ขุดสิทธิประโยชน์ด้านการรักษาทั่วไป ให้กับประชาชนตามระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ของหน่วยบริการมีความเหมาะสม ($\bar{X} = 4.22$) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยลำดับสุดท้าย ได้แก่ ท่านมีความมั่นใจในศักยภาพของการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการโดยไม่คิดจะย้ายการรักษาฯ ผ่านระบบส่งต่อไปที่โรงพยาบาลอื่น ($\bar{X} = 3.84$)

ตอนที่ 3 ผลการประเมินด้านปัจจัยนำเข้า ของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคที่ได้จากแบบสัมภาษณ์และแบบประเมิน

จากสัมภาษณ์ผู้ให้บริการส่วนใหญ่ กล่าวว่า ด้านงบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรยังมีความล่าช้าและไม่เพียงพอเนื่องจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้จ่ายงบประมาณผ่านสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เพื่อจัดสรรและโอนให้แก่แต่ละโรงพยาบาล ซึ่งโรงพยาบาลนาเชือก เมื่อได้รับการโอนจากจังหวัดค่อยจัดสรรให้ รพ.สต. อีกต่อหนึ่ง ซึ่งใช้เวลาประมาณ 3-4 เดือน จึงจะแล้วเสร็จทั้งหมด ส่งผลให้โรงพยาบาลนาเชือกและรพ.สต.ในอำเภอนาเชือก จึงได้รับงบประมาณช้ากว่าที่จ่ายจริง ทำให้เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องของโรงพยาบาล ส่วนงบประมาณรายหัวต่อประชากรที่ได้รับ คือ 2,895.60 บาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการในการบริหารจัดการของโรงพยาบาลนาเชือกและรพ.สต.ในอำเภอนาเชือก ด้านบุคลากรสาธารณสุขของเครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอนาเชือก เมื่อเทียบกับเกณฑ์ (บุคลากรสาธารณสุขต่อประชากรที่

รับผิดชอบ 1: 1,250) ผ่านเกณฑ์ 9 แห่ง ไม่ผ่านเกณฑ์ 2 แห่ง เมื่อยังมีหน่วยบริการบางแห่งที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์ ถือว่าไม่เพียงพอและด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ยาและเวชภัณฑ์ ได้รับการสนับสนุนจากโรงพยาบาลนาเชือก ยังไม่พอเพียง

ผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีความคิดเห็นด้านปัจจัยนำเข้าของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ อยู่ในระดับมากทุกข้อ ข้อที่มีค่าเฉลี่ยลำดับแรกได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) /โรงพยาบาลนาเชือก มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ($\bar{X} = 4.11$) อันดับรองลงมา ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ที่ท่านไปใช้บริการ มีทีมแพทย์พยาบาล เกษีกร ออกให้บริการหมุนเวียน เดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งมีความเหมาะสมและงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 2,895.60 บาท (ปีงบประมาณ 2555) ต่อ ประชากร 1 คนต่อปี นั้นเหมาะสม ($\bar{X} = 3.97, \bar{X} = 3.97$) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยลำดับสุดท้าย ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่ให้บริการท่าน มีความสนใจและตั้งใจปฏิบัติงานตามโครงการฯ อย่างเหมาะสมและผู้ปฏิบัติงานที่ให้บริการท่านให้คำแนะนำและใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายอย่างเหมาะสม ($\bar{X} = 3.88, \bar{X} = 3.88$)

ตอนที่ 4 ผลการประเมินด้านกระบวนการของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคที่ได้จากแบบสัมภาษณ์และแบบประเมิน

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้บริการ กล่าวว่า โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค มีกระบวนการของที่ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ ผู้บริหารของ CUP อำเภอนาเชือก ไม่ได้จัดโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานใหม่แต่มีการจัดตั้งกลุ่มงานประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นในโรงพยาบาลนาเชือกและได้ปรับบทบาทการทำงานจัดตั้งคณะกรรมการมาหลายชุด

1.1 การพัฒนาคุณภาพบริการ โรงพยาบาลนาเชือก ผ่านการรับรองตามมาตรฐาน HA และในระดับ รพ.สต. ได้พัฒนาและประกันคุณภาพบริการปฐมภูมิ โดยใช้เกณฑ์คุณภาพเครือข่ายบริการปฐมภูมิ (Primary Care Award : PCA)

1.2 การประสานงานในเครือข่าย เครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอนาเชือก ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหลักประกันสุขภาพที่โรงพยาบาลนาเชือก ใช้ในการประสานงานระหว่างเครือข่าย เพื่อการบริหารจัดการ พัฒนาบริการปฐมภูมิ การจัดบริการ/จัดบริการ ช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกัน

1.3 การจัดเครือข่ายระบบส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานบริการอื่น เครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอนาเชือก มีระบบส่งต่อผู้ป่วยไปยังส่งต่อผู้ป่วยภาวะวิกฤตเข้ารับการรักษาคือเนื่อง ที่โรงพยาบาลจังหวัดมหาสารคามและด้านการแพทย์ฉุกเฉินได้ประสานความร่วมมือระหว่าง อปท.



ในอำเภอนาเชือก แต่ไม่ครอบคลุมทุก อบต. จำเป็นต้องเร่งรัดและกำหนดนโยบายอย่างชัดเจนให้มีการจัดบริการให้ได้ตามเป้าหมาย

1.4 การประชาสัมพันธ์และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอ นาเชือก มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านประชาสัมพันธ์และรับเรื่องราวร้องทุกข์ระดับอำเภอเพื่อรับฟังปัญหาและหาแนวทางแก้ไขทั้งจากผู้ให้และผู้รับบริการและสามารถแก้ไขปรับปรุงข้อร้องเรียนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด (ภายใน 15 วัน)

1.5 การบริการพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพ เครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอ นาเชือก ให้บริการครอบคลุมทั้งการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพ โดยให้บริการทั้งผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน ด้านการฟื้นฟูสุขภาพ มีนักกายภาพบำบัด และนักแพทย์แผนไทยให้บริการในโรงพยาบาลนาเชือก

1.6 การบริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค เครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอ นาเชือก ได้ดำเนินงานตามแผนและแนวทางปฏิบัติงานตามนโยบายของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมหาสารคาม เพื่อพัฒนาศักยภาพของหน่วยบริการให้สามารถจัดบริการในรูปแบบระบบบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ District Health system : DHS เพื่อจัดให้มีการบริหารจัดการให้เป็นไปตามบริบทของพื้นที่

1.7 การพัฒนาบุคลากร เครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอ นาเชือก ได้จัดทำแผนพัฒนากำลัง เพื่อพัฒนาความเชี่ยวชาญแต่ละระดับ เพื่อให้สถานบริการสุขภาพมีคุณภาพ ระบบบริการมีศักยภาพรองรับปัญหาทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีความซับซ้อนในระดับพื้นที่ และเพื่อรองรับแผนพัฒนาระบบบริการสุขภาพ (Service Plan) จำนวน 2 โครงการในปีงบประมาณ 2555

ผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีความคิดเห็นด้านกระบวนการของการดำเนินงานของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ อยู่ในระดับมากทุกข้อ ข้อที่มีค่าเฉลี่ยลำดับแรก ได้แก่ การลงทะเบียนสิทธิตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประชาชน โดยยึดข้อมูลตามฐานทะเบียนราษฎร์มีความเหมาะสม ($\bar{X} = 4.09$) อันดับรองลงมา ได้แก่ ท่านได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะหรือบอกกล่าวให้สถานบริการมีการพัฒนาปรับปรุงการบริการ ($\bar{X} = 3.86$) และข้อที่มีค่าเฉลี่ยลำดับสุดท้ายโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลใกล้บ้านท่าน มีการเปิดให้บริการนอกเวลาราชการมีความเหมาะสม ($\bar{X} = 3.87$)

ตอนที่ 5 ผลการประเมินด้านผลผลิตกระบวนการของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคที่ได้จากแบบสัมภาษณ์และแบบประเมิน

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้บริการ และข้อมูลด้านสารสนเทศพบว่าความครอบคลุมของการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชนในอำเภอนาเชือก มีหลักประกันสุขภาพร้อยละ 99.61 ยังไม่ครบถ้วน มีสาเหตุมาจากประชาชนของอำเภอนาเชือกอาศัยอยู่ต่างประเทศ, ประชาชนที่เปลี่ยนจากสิทธิประกันสังคม, เด็กแรกเกิด และประชาชนที่เปลี่ยนจากสิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ กรณีหมดสิทธิจากบิดา/มารดา เนื่องจากอายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ ยังไม่ได้มาขึ้นความจำนองขอสิทธิ ทำให้ข้อมูลสิทธิไม่ตรงตามข้อมูลตามฐานทะเบียนราษฎร์

ความพึงพอใจต่อการมารับบริการด้านสุขภาพของผู้มารับบริการที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก มีความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่ายในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.06$) รองลงมา ได้แก่ ความพึงพอใจต่อความสะดวกสบายในการมารับบริการ ($\bar{X} = 4.02$) ด้านที่มีความพึงพอใจน้อยที่สุด ได้แก่ ความพึงพอใจด้านความสนใจและอัธยาศัยของผู้ให้บริการ ($\bar{X} = 3.87$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ ข้อที่มีความพึงพอใจมากที่สุด ได้แก่ ท่านได้รับการดูแลเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ในการบริการโดยรวมมีความเหมาะสม ($\bar{X} = 3.86$) รองลงมาคือ ความละเอียดในการตรวจวินิจฉัยและรักษาของแพทย์/เจ้าหน้าที่และการเก็บค่าธรรมในการรักษา 30 บาท ต่อการรับบริการ 1 ครั้ง (ในโรงพยาบาล) มีความเหมาะสมกับค่าบริการทางการแพทย์ ($\bar{X} = 3.86, \bar{X} = 3.86$) และข้อที่มีความพึงพอใจในระดับน้อยที่สุด ได้แก่ เจ้าหน้าที่แสดงกริยา มารยาท สีสหน้าและการพูดต่อการบริการได้อย่างเหมาะสม, เจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นให้ความเป็นกันเองต่อการให้บริการและท่านพอใจกับอุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจรักษาที่ได้มาตรฐาน ($\bar{X} = 3.86, \bar{X} = 3.86, \bar{X} = 3.86$)

ตอนที่ 6 จากข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ให้บริการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการตามความคิดเห็นของผู้ให้บริการเป็นอันดับแรก คือ ควรมีการจัดประชุมเพื่อหารูปแบบให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจตรงกันอย่างต่อเนื่อง อันดับที่สอง คือ ควรจัดสรรบุคลากรให้เหมาะสมกับพื้นที่และสอดคล้องกับปริมาณงานและอันดับที่สาม คือ ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอเหมาะสม รวดเร็วและโปร่งใส ตามลำดับ

ผู้รับบริการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการตามความคิดเห็นของผู้รับบริการเป็นอันดับแรก คือ ควรปรับปรุงการให้บริการ กริยา มารยาทสีหน้าและการบริการจากเจ้าหน้าที่ อันดับที่สองคือ ควรปรับปรุงระยะเวลาในการบริการ โดยเฉพาะการรอตรวจ/รอรับยา ซึ่งต้องใช้เวลาและอันดับที่สามคือ ควรปรับปรุงคุณภาพการรักษาพยาบาล คุณภาพยา ตามลำดับ



สรุปผล

การประเมินผลโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ของเครือข่ายสุขภาพบริการอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้ตัวแบบซิป (CIPP Model) สรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1.1 ด้านบริบท (Context) ประกอบด้วย วิเคราะห์สถานการณ์และบริบทของนโยบายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค

1.1.1 ผู้ให้บริการ ได้วิเคราะห์สถานการณ์และบริบทของโครงการ พบว่าโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ได้ดำเนินการวัตถุประสงค์ของโครงการ ส่งผลให้ประชาชนมีความมั่นใจและคาดหวังว่าจะได้ รับการบริการที่มากกว่าสิทธิที่พึงมี ผู้ให้บริการต้องทำงานในภาวะกดดัน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน นโยบายจากหน่วยงานเหนือมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย มีเกณฑ์คุณภาพหลายเกณฑ์ การพัฒนาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน บรรลุทุกเกณฑ์คุณภาพที่กำหนดจึงเป็นปัญหาที่ยุ่ยาก ดังนั้นผู้ให้บริการจึงให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจในสิทธิและการใช้สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง

1.1.2 ผู้รับบริการ มีความคิดเห็นในการดำเนินงานของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคอยู่ในระดับมาก

1.2 ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) ประกอบด้วย บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ยาและเวชภัณฑ์

1.2.1 ผู้ให้บริการ

- งบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรรยังมีความล่าช้าและไม่เพียงพอเนื่องจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้จ่ายงบประมาณผ่านสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เพื่อจัดสรรและโอนให้แก่แต่ละโรงพยาบาลและโรงพยาบาลนาเชือก ค่อยจัดสรรให้ รพ.สต. อีกต่อหนึ่ง ซึ่งใช้เวลาประมาณ 3-4 เดือน จึงจะแล้วเสร็จทั้งหมด โรงพยาบาลนาเชือกและรพ.สต. ในอำเภอนาเชือก จึงได้รับงบประมาณช้ากว่าที่จ่ายจริง ทำให้เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องของโรงพยาบาล ส่วนงบประมาณรายหัวต่อประชากรที่ได้รับ คือ 2,895.60 บาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการของโรงพยาบาลนาเชือกและรพ.สต.ในอำเภอนาเชือก เนื่องจากโรคบางชนิดเป็นโรคเรื้อรัง มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง ทำให้โรงพยาบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนเกิน ถือว่ายังไม่เพียงพอ

- บุคลากรสาธารณสุขของเครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอนาเชือก เมื่อเทียบกับเกณฑ์ (บุคลากรสาธารณสุขต่อประชากรที่รับผิดชอบ 1: 1,250) ผ่านเกณฑ์ 9 แห่ง ไม่ผ่านเกณฑ์ 2 แห่ง เมื่อยังมีหน่วยบริการบางแห่งที่ยังไม่ผ่านเกณฑ์ ถือว่าไม่เพียงพอ

- วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ยาและเวชภัณฑ์ ได้รับการสนับสนุนจากโรงพยาบาลนาเชือก ยังไม่พอเพียง

1.2.2 ผู้รับบริการ มีความคิดเห็นว่าบุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ยาและเวชภัณฑ์ มีความเหมาะสมระดับมาก

1.3 ด้านกระบวนการ (Process) ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ การพัฒนาคุณภาพบริการ การประสานงานในเครือข่าย การจัดเครือข่ายระบบส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานบริการอื่น การประชาสัมพันธ์และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การบริการพยาบาลและฟื้นฟูสภาพ การบริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการพัฒนาบุคลากร

1.3.1 ผู้ให้บริการ เห็นว่ากระบวนการดำเนินงานตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ของอำเภอนาเชือก ผ่านเกณฑ์การประเมินตามมาตรฐานที่กำหนด ได้แก่ การมีโครงการองค์กรและบทบาทหน้าที่ การพัฒนาคุณภาพบริการ การประสานงานในเครือข่ายการประชาสัมพันธ์และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การบริการพยาบาลและฟื้นฟูสภาพ การบริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และการพัฒนาบุคลากร และยังไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ได้แก่ การจัดเครือข่ายระบบส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานบริการอื่น

1.3.2 ผู้รับบริการ มีความคิดเห็นว่ากระบวนการดำเนินงานตามโครงการ อยู่ในระดับมาก

1.4 ด้านผลผลิต (Product) ประกอบด้วย ความครอบคลุมของการมีหลักประกันสุขภาพ และความพึงพอใจต่อการบริการด้านสุขภาพ

1.4.1 ผู้ให้บริการ ได้ประเมินความครอบคลุมของการมีหลักประกันสุขภาพ ยังไม่ได้ตามเป้าหมายของโครงการ คือ ประชาชนทุกคนต้องมีหลักประกันสุขภาพ ส่วนอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ ร้อยละ 99.61

1.4.2 ผู้รับบริการ มีความคิดเห็นต่อความพึงพอใจของผู้รับบริการด้านสุขภาพ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน ด้านที่มีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ได้แก่ มีความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่าย ความพึงพอใจต่อความสะดวกสบายในการมารับบริการ ความพึงพอใจต่อคุณภาพบริการ ความพึงพอใจในด้านการได้รับข้อมูลต่างๆ จากผู้ให้บริการ ความพึงพอใจต่อ



การประสานงานในการให้บริการ ความพึงพอใจต่อสถานที่ ความพึงพอใจด้านความสนใจและ
อรรถาธิบายของผู้ให้บริการ ตามลำดับ

2. แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนา
เชือก จังหวัดมหาสารคาม

แนวทางปรับปรุงโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัด
มหาสารคาม ตามความคิดเห็นของผู้ให้บริการและผู้รับบริการ มีความคิดเห็นที่คล้ายกันดังนี้

2.1 ด้านบริบท คือ การสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในโครงการ 30 บาท
รักษาทุกโรค ให้ตรงกันและการประชาสัมพันธ์ข่าวสารของโครงการฯ อย่างต่อเนื่อง

2.2 ด้านปัจจัยนำเข้า คือ การจัดสรรกำลังคนให้เหมาะสมกับพื้นที่และสอดคล้องกับ
ปริมาณงานและการจัดสรรงบประมาณให้รวดเร็วเพียงพอเหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการให้บริการมี
ความโปร่งใส

2.3 ด้านกระบวนการ คือ พัฒนาเครือข่ายระบบส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานบริการอื่น มี
ขั้นตอนยุ่งยากต้องรอรับใบส่งตัวจากหน่วยบริการประจำ

2.4 ด้านผลผลิต คือ ควรปรับปรุงการให้บริการ กิริยา มารยาทการต้อนรับจาก
เจ้าหน้าที่ ปรับปรุงระยะเวลาในการบริการโดยเฉพาะการตรวจ/การรอรับยา ซึ่งยังใช้เวลานาน และ
ควรปรับปรุงคุณภาพการรักษาพยาบาล คุณภาพยา และเครื่องมือทางการแพทย์ เพราะปัจจัย
เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ประชาชนต้องการให้ปรับปรุงแก้ไขมากที่สุด

อภิปรายผล

จากการวิจัยการประเมินผลโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดยใช้ตัวแบบซีป (CIPP
Model) : กรณีศึกษาเครือข่ายสุขภาพบริการอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ในการประเมิน พบ
ประเด็นที่สำคัญควรแก่การอภิปรายผล ดังนี้

1. ด้านบริบท

1.1 ผู้ให้บริการ ให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ
ประโยชน์ของโครงการฯ ให้กับประชาชนได้รับรู้ เพราะว่าประชาชนมีความคาดหวังที่จะได้รับการ
บริการที่มากกว่าสิทธิที่พึงมี ส่งผลการทำงานของเจ้าหน้าที่เกิดความเครียดและกดดัน

1.2 ผู้รับบริการ เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค อยู่ใน
ระดับมาก คือ โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค มีความเหมาะสมกับเศรษฐกิจและสังคมไทย

ประชาชนมีความพึงพอใจเมื่อไปรับบริการ ร้อยละ 84 เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการรักษาไม่ต้องกังวลเรื่องค่ารักษาในยามเจ็บป่วยหนัก

2. ด้านปัจจัยนำเข้า

2.1 ความพอเพียงของบุคลากร สถานบริการมีบุคลากรไม่เพียงพอ โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานจัดให้มีบุคลากรสหวิชาชีพปฏิบัติงานใน รพ.สต. โดยคิดสัดส่วนบุคลากรต่อประชากร 1 : 1,250 คน เนื่องจาก สัดส่วนของบุคลากรบางแห่งยังไม่เพียงพอ ด้านงบประมาณของโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ในปีงบประมาณ 2555 จำนวน 2,895.60 บาท /ปี มีความล่าช้าและไม่เพียงพอ ควรแย่งงบค่าจ้างบุคลากรออกจากงบประมาณเหมาจ่ายรายหัวด้วย

2.2 ผู้รับบริการมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานที่ให้บริการ บุคลากร ยาและเวชภัณฑ์ เครื่องมือ อุปกรณ์การแพทย์ เห็นว่า มีความเหมาะสมอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) /โรงพยาบาลนาเชือก มีระบบการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจากผู้บริหารของโรงพยาบาลนาเชือกและคณะกรรมการบริหาร (CUP BOARD) เป็นมีศักยภาพในการทำงาน มีความพร้อมด้านความรู้ ความเข้าใจ มีความตั้งใจและจริงจังในการขับเคลื่อนโครงการฯเพื่อประชาชนมีสุขภาพที่ดี

3. ด้านกระบวนการ

3.1 การดำเนินงานตามโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ของเครือข่ายบริการสุขภาพอำเภอนาเชือก มีกระบวนการที่ผ่านตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด คือ โครงสร้างองค์กร การพัฒนาคุณภาพบริการ การประสานงานในเครือข่ายการประชาสัมพันธ์และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ การบริการพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพ การบริการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และการพัฒนาบุคลากร เห็นได้จากจำนวนผู้รับบริการที่แผนกผู้ป่วยนอก มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี 2554 จำนวน 243 คน คิดเป็นร้อยละ 4.38 ในปี 2555 และจำนวนผู้ป่วยในที่นอน โรงพยาบาลลดลงจากปี 2554 จำนวน 2554 จำนวน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 8.14 ในปี 2555 ทั้งนี้อาจเกิดจากความสะดวกในการเข้าถึงบริการ การดูแลเอาใจใส่ในสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยเล็กน้อยต้องได้รับการตรวจรักษากับแพทย์พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ทำให้จำนวนผู้ป่วยในลดลง และอาจมาจากการบริการส่งเสริมสุขภาพ มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ได้รับการคัดกรองตรวจสุขภาพประจำปี ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี รู้วิธีการปฏิบัติตัวเบื้องต้นในการดูแลสุขภาพของตนเอง

3.2 ผู้รับบริการ มีความคิดเห็นว่ากระบวนการดำเนินงานตามโครงการฯ อยู่ในระดับมาก ส่วนเรื่อง que ผู้รับบริการเห็นด้วยในระดับมากที่สุด คือ การลงทะเบียนสิทธิตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประชาชน โดยยึดข้อมูลตามฐานทะเบียนราษฎรมีความเหมาะสม เนื่องจากข้อมูลตามทะเบียนราษฎรจะทำให้ทราบว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิตามกองทุนต่างๆ



อย่างไร โดยดูจากเลขบัตรประชาชน 13 หลัก นอกจากนี้ประชาชนก็สามารถเข้ารับการ
รักษาพยาบาลในโรงพยาบาลนาเชือกได้สะดวกและครอบคลุมการรักษาเนื่องจากมีหน่วยบริการที่
กระจายอยู่ในพื้นที่และใกล้บ้าน จึงทำให้ประชาชนสามารถเดินทางมารับบริการทางการแพทย์ได้
โดยสะดวก

4. ด้านผลผลิต

4.1 ความครอบคลุมของการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชนในเขตอำเภอนาเชือก มีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่ถึงเป้าหมาย ร้อยละ 100 อาจมีข้อจำกัดและความคลาดเคลื่อนของข้อมูลในการสำรวจการมีหลักประกันสุขภาพของประชาชน มีการเปลี่ยนสิทธิประกันสังคม และประชาชนที่เปลี่ยนสิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ กรณีหมดสิทธิจากบิดา มารดา เนื่องจากมีอายุครบ 20 ปี บริบูรณ์ หรือมีการโยกย้ายที่อยู่ ต่างจังหวัดหรือต่างประเทศและประชาชนมีการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ภายใต้โครงการประกันสุขภาพคลาดเคลื่อนไม่เห็นความสำคัญ ไม่มาขึ้นความจำเป็นของสิทธิตามขั้นตอน

4.2 ผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อการมารับบริการด้านสุขภาพอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะต่อค่าใช้จ่าย เพราะโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ทำให้ช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพในครอบครัว ช่วยให้ผู้มีฐานะยากจนมีสิทธิในการรักษาพยาบาลเท่าเทียมกับผู้ที่มีฐานะปานกลางและร่ำรวยโดยจ่ายค่ารักษาพยาบาลเพียง 30 บาทต่อครั้ง และคิดว่าการรักษาพยาบาลที่ได้รับมีความเหมาะสมกับค่าบริการทางแพทย์

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยประเมินผลโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โดยใช้ตัวแบบชิป (CIPP Model) : กรณีศึกษาเครือข่ายสุขภาพบริการอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม พบประเด็นที่ควรเสนอแนะปรับปรุง ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้

1.1 ควรสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการใช้สิทธิในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประชาสัมพันธ์ข่าวสารโครงการฯ ให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่อง

1.2 ควรกระจายกำลังคนให้เหมาะสม เช่น การจัดสรรกำลังคนให้สอดคล้องกับปริมาณงาน พื้นที่รับผิดชอบ ประชาชนที่รับผิดชอบ จัดตามความจำเป็นและเหมาะสม

1.3 ควรมีการจัดสรรระบบงบประมาณให้เพียงพอเหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในการให้บริการมีความโปร่งใส

1.4 ควรปรับปรุงการให้บริการ กิริยา มารยาทการต้อนรับจากเจ้าหน้าที่



1.5 ควรปรับปรุงระยะเวลาในการบริการโดยเฉพาะการตรวจ/การรอรับยา ซึ่งยังใช้เวลานาน

1.6 ควรปรับปรุงคุณภาพการรักษาพยาบาล คุณภาพยา และเครื่องมือทางการแพทย์

2. ข้อเสนอแนะในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

2.1 ควรทำการวิจัย เรื่อง ประเมินระดับการตอบสนองความคาดหวังของประชาชนต่อโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค

2.2 ควรทำการวิจัย เรื่อง การประเมินข้อดีและข้อด้อยของแต่ละกองทุนเพื่อเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในอนาคต

2.3 ควรทำการวิจัย เรื่อง การประเมินการจัดบริการสาธารณสุขระดับปฐมภูมิกับระดับทุติยภูมิ ในประเด็นประสิทธิภาพและประสิทธิผลเปรียบเทียบ

2.4 ควรทำการวิจัย เรื่อง การประเมินความคุ้มค่าในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการระบบบริการสุขภาพในจังหวัดมหาสารคาม

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สมบูรณ์ลงได้ด้วยดีจากการสนับสนุนทุนวิจัยจากงบประมาณเงินรายได้ประจำปีงบประมาณ 2556 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และขอขอบพระคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ทุกท่าน โดยเฉพาะ อาจารย์ ดร.วลีรัตน์ แสงไชย ที่กรุณาให้คำปรึกษาและแนะนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ จนงานวิจัยสำเร็จได้ตามความมุ่งหมาย

เอกสารอ้างอิง

สมคิด พรหมจ้อย. (2542). เทคนิคการประเมินโครงการ . พิมพ์ครั้งที่ 1 . นนทบุรี. จตุพร ดีไซน์.

สุนทร ต้นมันทอง . (2553). โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค.

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.ป.ท..ม.ป.พ.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2555). คู่มือหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 2555.

พิมพ์ครั้งที่ 1.นนทบุรี.บ.วงศ์สว่างพับลิชชิ่ง แอนด์ พรินติ้ง จำกัด.

Aday, L.A and R, Andersen. (1975). **Development of Induce of Access to Medical Care.**

Michigan, Ann Arbor : Health Administration Press.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน



กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สุกัลยา คณาศรี*
สิทธิชัย ตันศรีสกุล**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศ โดยประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้าราชการตำรวจ สังกัดศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน จำนวน 12 จังหวัด จำนวน 240 คน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้าราชการตำรวจ สังกัดศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 จำนวน 150 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ที่มีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับ .947 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน t-test และ F-test ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1. ข้าราชการตำรวจมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณา เป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านการควบคุม รองลงมาคือด้านการวางแผน ด้านการชี้แนะ และด้านการจัดองค์กร ตามลำดับ

2. ข้าราชการตำรวจที่มีอายุแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งโดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

3. ข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการวางแผน และด้านการชี้แนะ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

* นิสิตปริญญาโท สาขานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ดร., ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม , อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ



4. ข้าราชการตำรวจที่มีระดับชั้นยศแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร และด้านการควบคุม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

คำสำคัญ : กระบวนการบริหารจัดการ/ การบริหารจัดการ/ ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4

Management Process of Scientific Crimes Detection Center 4, Office of Forensic Science Police, Royal Thai Police

Sukallaya Khanasri^{*}

Sittichai Tansrisakul^{**}

Abstract

A study aimed to examine the Thai police officer's attitude on the management process of Scientific Crimes Detection Center 4, under the Office of Forensic Science Police, Royal Thai Police. The sample group was classified by age, educational background, and rank. The population required in this study was 240 of the Thai police officer working for the Scientific Crimes Detection Center 4 covering 12 provinces in the upper part of Northeast of Thailand. Finally, 150 out of 240 officers were selected as the sample group. The research tool for the data collection was the questionnaire with 0.947 of Reliability, and the statistical techniques applied in this study included percentage, mean, standard deviation, T-test, and F-test. The result was revealed as follows.

1. The officers had their overall attitude on the management process of Scientific Crimes Detection Center 4 at a neutral level. In term of multiple attitude, they attitude was at a neutral

^{*} MPA student (Public Policy), College of Politics and Governance, Mahasarakham University.

^{**} Ph.D., Assistant, Professor, College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Advisor.



level for all dimensions ranging from the highest to the lowest as follows; Controlling, Planning, Leading, and Organizing.

2. The officers with different ages had shown no difference in their overall and multidimensional attitudes on the management process of Scientific Crimes Detection Center 4.

3. The officers with different educational background had difference in their overall attitude on the management process of Scientific Crimes Detection Center 4 with statistical significance of .05. Meanwhile, they had difference in their multidimensional attitude in terms of Planning and Leading, with statistical significance of .05.

4. The officers with different ranks had difference in their overall attitude on the management process of Scientific Crimes Detection Center 4 with statistical significance of .05. Meanwhile, they had difference in their multidimensional attitude in terms of Planning, Organizing, and Controlling, with statistical significance of .05.

Keywords : Management Process / Management/ Scientific Crimes Detection Center 4

บทนา

ปัญหาอาชญากรรมเป็นปัญหาสังคมที่สร้างความเดือดร้อนและสร้างความไม่สงบสุขให้แก่ประชาชนและเป็นปัญหาที่มีอัตราการเกิดคดีเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังทวีความรุนแรงและยังมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมีการพัฒนารูปแบบ วิธีการที่แยบยล และมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการประกอบอาชญากรรม อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ยากต่อการป้องกันและแก้ไข รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเป็นผู้รักษากฎหมายให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนในทุกภูมิภาคของประเทศได้เข้ามารับผิดชอบในฐานะเจ้าของพื้นที่ โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมทุกข์ร่วมสุขกับประชาชน ในการดูแลชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม (ประจักษ์ พึ่งอุบล, 2550, น.1)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการระดับกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ขึ้นการบังคับบัญชาโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยไม่อยู่ในสังกัดกระทรวงใด ๆ หรือสำนักงานนายกรัฐมนตรี ภารกิจหน้าที่ที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักของตำรวจ คือ งานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและงานสืบสวนสอบสวน ซึ่งเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นแล้วพนักงานสอบสวนและตำรวจท้องที่มีหน้าที่

รับผิดชอบต่อการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย เพื่อให้คดีที่เกิดขึ้นนั้นยุติอย่างเป็นธรรม

สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ (บช.) การกิจหน้าที่ที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานพิสูจน์หลักฐาน ได้แก่ 1) การสนับสนุนงานสืบสวนสอบสวน กล่าวคือ การตรวจสถานที่เกิดเหตุ 2) การตรวจพิสูจน์หลักฐานในห้องปฏิบัติการ เมื่อมีคดีอาชญากรรมเกิดขึ้น ในการนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่การพิจารณาความผิด ตามกระบวนการยุติธรรมนั้น เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนจะเป็น ผู้รวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อจะได้รู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา แต่ด้วยข้อจำกัดของพนักงานสอบสวนในเรื่องอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือการขาด องค์ความรู้ในการเก็บรวบรวมหลักฐานจากสถานที่เกิดเหตุ อาจทำให้พนักงานสอบสวนไม่สามารถที่จะเก็บรวบรวมหลักฐานได้สมบูรณ์ครบถ้วน จึงได้ร้องขอให้สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอุปกรณ์เครื่องมือ รวมทั้งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในเรื่องการตรวจสถานที่เกิดเหตุ ในการเก็บรวบรวมวัตถุพยานจากสถานที่เกิดเหตุ ได้เข้ามาช่วยในการเก็บวัตถุพยาน จากสถานที่เกิดเหตุ จากวัตถุพยานที่ได้มาพนักงานสอบสวนจะนำวัตถุพยานของกลาง ในคดีประเภทต่างๆ ที่เก็บรวบรวมได้ ส่งตรวจพิสูจน์ยังห้องปฏิบัติการ ของสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ เพื่อนำผลการตรวจพิสูจน์ มาใช้ประกอบในสำนวนการสอบสวน ตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป เช่น การตรวจหาสารเสพติด การตรวจพิสูจน์อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน การตรวจหาเขม่าปืน การตรวจหาสารระเบิด การตรวจดีเอ็นเอ การตรวจลายนิ้วมือ หรือการตรวจลายมือเขียน เป็นต้น

ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 จังหวัดขอนแก่น สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากองบังคับการ (บก.) รับผิดชอบการตรวจพิสูจน์หลักฐานต่างๆ ทางคดีอาญา โดยการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ การตรวจพิสูจน์เปรียบเทียบ การตรวจสถานที่เกิดเหตุ การถ่ายภาพ การทะเบียนประวัติอาชญากร และการตรวจพิสูจน์บุคคลด้วยลายพิมพ์นิ้วมือ ในพื้นที่ของตำรวจภูธรภาค 4 เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนงานสืบสวน ในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย และควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด คือ พิสูจน์หลักฐานจังหวัดจันทวน 12 จังหวัด ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ได้แก่ ขอนแก่น อุดรธานี เลย มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด มุกดาหาร นครพนม สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภู และบึงกาฬ (ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4, 2554, น.1) จากพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 ทำให้โครงสร้างของ



ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 มีโครงสร้างใหญ่ขึ้นตามกรอบโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่ และอาจจะส่งผลให้กระบวนการบริหารจัดการ ของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ที่วางไว้ ผู้ศึกษาในฐานะข้าราชการตำรวจ สังกัดศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 จึงสนใจที่จะศึกษาเรื่อง กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อจะได้ทราบถึงระดับความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับ กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 และเพื่อนำข้อสังเกตที่ได้ใช้เป็นแนวทางการ พัฒนากระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงาน ต่อไป

ความมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการ ของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการ ของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำแนก ตามอายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศ
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร จัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สมมติฐานของการศึกษา

ข้าราชการตำรวจที่มีอายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศแตกต่างกัน มีความคิดเห็น เกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐาน ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แตกต่างกัน

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 1.1 ประชากร (Population) ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ สังกัดศูนย์ พิสูจน์หลักฐาน 4 ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน จำนวน 12 จังหวัด จำนวน 240 คน (ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4, 2554, น.1)
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample Size) กลุ่มที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ สังกัดศูนย์ พิสูจน์หลักฐาน 4 ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน จำนวน 12 จังหวัด จำนวน 150 คน โดย



กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ใช้สูตร ทาโร่ ยามาเน่ (Yamane. 1973 : 727 ; อ้างถึงใน ภาควิชาและ
พัฒนาการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2551, น.18)

2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา แยกได้ดังนี้

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย อายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้น
ยศ

2.1.1 อายุ ประกอบด้วย

2.1.1.1 อายุ 18 - 30 ปี

2.1.1.2 อายุ 31 - 40 ปี

2.1.1.3 อายุ 41 - 50 ปี

2.1.1.4 อายุ 51 - 60 ปี

2.1.2 ระดับการศึกษา ประกอบด้วย

2.1.2.1 อนุปริญญา หรือ ปวส. หรือเทียบเท่า

2.1.2.2 ปริญญาตรี

2.1.2.3 ปริญญาโท / หรือสูงกว่า

2.1.2.4 อื่นๆ โปรดระบุ.....

2.1.3 ระดับชั้นยศ

2.1.3.1 สัญญาบัตร

2.1.3.2 ประทวน

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัด
สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

2.2.1 ด้านการวางแผน

2.2.2 ด้านการจัดองค์กร

2.2.3 ด้านการชี้้นำ

2.2.4 ด้านการควบคุม

3. ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้ระยะเวลาเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวน 20 วัน เริ่ม
วันที่ 11 - 30 เมษายน พ.ศ. 2556



กรอบแนวคิด

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ประยุกต์ใช้เนื้อหา หลักการบริหารของ ปีเตอร์ เฟอร์ดินานด์ ดรักเกอร์ (Peter Ferdinand Drucker, 2005 อ้างใน สาคร สุขศรีวงศ์, 2550, น.25) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการวางแผน
2. ด้านการจัดองค์กร
3. ด้านการชี้นำ
4. ด้านการควบคุม

วิธีดำเนินการวิจัย

1. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaires) แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศ

ตอนที่ 2 กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 32 ข้อ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการชี้นำ และด้านการควบคุม ลักษณะเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ของลิเคิร์ต (Likert Scale) แบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด (บุญชม ศรีสะอาด, 2551, น.99 - 100)

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นคำถามปลายเปิด (Open-End) เพื่อให้ผู้ตอบ แสดงข้อคิดเห็นหรือ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ กระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษา ได้กำหนดขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้

1. ทำหนังสือขอความร่วมมือถึง รองผู้บังคับการศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 และหน่วยงานในสังกัด เพื่อประสานในการเก็บข้อมูลจากข้าราชการตำรวจในสังกัด ตั้งแต่วันที่ 11 – 30 เมษายน พ.ศ.2556 รวมระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล 20 วัน



2. ผู้ศึกษาแจกแบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ข้าราชการตำรวจในสังกัด ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 จำนวน 150 คน ซึ่งผู้ศึกษาชี้แจงวัตถุประสงค์ และความเป็นมาของการทาวิจัยประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามเกิดความเข้าใจตรงกัน และให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามอย่างถูกต้องครบถ้วน

3. ผู้ศึกษาเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างได้ครบตามจำนวน 150 คน และได้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม เพื่อเตรียมวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

3. การจัดการข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษานำแบบสอบถามที่เก็บรวบรวมกลับคืนมาทั้งหมดจำนวน 150 คน มาตรวจสอบความครบถ้วน สมบูรณ์ของการตอบโดยนำมาจัดหมวดหมู่ และบันทึกคะแนนแต่ละข้อของแต่ละคนในแบบรหัส (Coding Form) แล้วนำไปวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป สถิติที่ใช้ในการนำเสนอข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Method) เพื่ออธิบายคุณสมบัติพื้นฐานทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง สถิติที่ใช้ ได้แก่ ค่าความถี่ และร้อยละ

2. การวิเคราะห์ ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อตอบความมุ่งหมายของการศึกษาตามข้อ 2 สถิติที่ใช้ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เปรียบเทียบกับเกณฑ์ 5 ระดับ โดยนำแบบสอบถามที่ลงรหัสแล้ว ให้คะแนนแต่ละข้อจากค่าอำนาจการจำแนกรายข้อ ในแบบสอบถามกำหนดไว้ 5 ระดับคะแนน ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2551 : 99 - 100)

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

นำแบบสอบถามที่ลงคะแนนเรียบร้อยแล้ว ไปประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป พร้อมทั้งกำหนดเกณฑ์การให้ความหมายค่าเฉลี่ยดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2551 : 99 - 100)

ค่าเฉลี่ย 4.51 - 5.00 หมายถึง ระดับความคิดเห็น มากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 3.51 - 4.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็น มาก



ค่าเฉลี่ย 2.51 - 3.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็น ปานกลาง

ค่าเฉลี่ย 1.51 - 2.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็น น้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00 - 1.50 หมายถึง ระดับความคิดเห็น น้อยที่สุด

3. การเปรียบเทียบ ข้าราชการตำรวจที่มีอายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติแตกต่างกัน เพื่อตอบความมุ่งหมายของการศึกษาตามข้อ 2 โดยตัวแปรระดับชั้นยศ สถิติที่ใช้ ได้แก่ t-Test (Independent Sample) ส่วนตัวแปร อายุ และระดับการศึกษา สถิติที่ใช้ ได้แก่ F - Test หรือการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) ซึ่งถ้ากลุ่มตัวอย่างมีความแตกต่างกันมาก ต้องทดสอบรายคู่ โดยใช้วิธีการของเชฟเฟ (Scheffe)

4. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล แยกได้ดังนี้

1. สถิติพื้นฐาน ได้แก่ ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. สถิติที่ใช้ในการตรวจสอบคุณภาพแบบสอบถาม ได้แก่ หาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ โดยหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ตามวิธีของครอนบาค (Cronbach)

3. สถิติที่ใช้ในการทดสอบสมมติฐาน ได้แก่

3.1 t-Test (Independent Sample) เพื่อทดสอบสมมติฐานความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างไม่เกิน 2 กลุ่ม ได้แก่ ระดับชั้นยศ

3.2 F - Test หรือการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) เพื่อทดสอบสมมติฐานความแตกต่างระหว่าง ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 2 กลุ่มขึ้นไป ได้แก่ อายุ และระดับการศึกษา เมื่อพบความแตกต่างเป็นรายคู่ ก็ให้ทดสอบด้วยวิธีการของเชฟเฟ (Scheffe)

ผลการศึกษา

จากการศึกษากระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐาน ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ศึกษาได้นำผลมาสรุปตามความมุ่งหมายปรากฏผลดังนี้



ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 31- 40 ปี คิดเป็นร้อยละ 40.70 ระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 73.30 และระดับชั้นยศประทวน คิดเป็นร้อยละ 61.30

1. ผลการวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยคือ ด้านการควบคุม รองลงมาคือด้านการวางแผน ด้านการชี้แนะ และด้านการจัดองค์กร ตามลำดับ

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศ ผลปรากฏดังนี้

ข้าราชการตำรวจที่มีอายุแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งโดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

ข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกับข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาอื่นๆ (ม.ศ.5)

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการวางแผน ด้านการชี้แนะ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยด้านการวางแผน พบว่าข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แตกต่างกับข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาอื่นๆ (ม.ศ.5) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านการชี้แนะเมื่อทำการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยรายคู่โดยใช้วิธีการของเชฟเฟ พบว่าระดับการศึกษาไม่ส่งผลต่อด้านการชี้แนะ

ข้าราชการตำรวจที่มีระดับชั้นยศแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า



ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร และด้านการควบคุมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สรุปผล

ข้าราชการตำรวจมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

ข้าราชการตำรวจที่มีอายุแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งโดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

ข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าด้านการวางแผน ด้านการขึ้นนำ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ข้าราชการตำรวจที่มีระดับชั้นยศแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร และด้านการควบคุมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อภิปรายผล

จากการศึกษากระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐาน ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐาน ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศ ผู้ศึกษาสามารถอภิปรายผลการศึกษาและสมมติฐานที่ตั้งไว้ ดังนี้

1. ข้าราชการตำรวจมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจาก

มากไปหาน้อยคือ ด้านการควบคุม รองลงมาคือด้านการวางแผน ด้านการชี้แนะ และด้านการจัดองค์กร ตามลำดับ

โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านการควบคุม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ โดยสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจจะมีหนังสือมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการตรวจพิสูจน์หลักฐาน พ.ศ. 2548 เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในสังกัดทุกหน่วยซึ่งจะระบุขั้นตอนการทำงานวิธีการทำงานและสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจยังได้กำหนดระยะเวลาในการทำงานในแต่ละงานเอาไว้รวมทั้งในแต่ละรอบปีของการประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีการทำหนังสือบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในงานที่ต้องปฏิบัติโดยจะมีการกำหนดขั้นตอนการทำงานและระยะเวลาในการทำงานของแต่ละงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมตรวจสอบและประเมินผลว่าสามารถปฏิบัติงานได้ตามข้อตกลงที่ได้ทำร่วมกันไว้ จึงทำให้ด้านการควบคุมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด

ส่วนด้านที่มีค่าน้อยที่สุด คือ ด้านการจัดองค์กร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 ทำให้โครงสร้างของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 มีโครงสร้างใหญ่ขึ้นตามกรอบโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่ ซึ่งก่อนปี พ.ศ.2552 ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 มีฐานะเป็นแค่ระดับกองกำกับ (กองกำกับการวิทยาการ เขต 23) และมีหน่วยงานขึ้นตรง คือ งานอำนวยการและทะเบียนประวัติ งานพิสูจน์หลักฐาน งานตรวจสถานที่เกิดเหตุ และวิทยาการจังหวัดอีก 5 แห่ง คือ วิทยาการจังหวัดอุดรธานี วิทยาการจังหวัดเลย วิทยาการจังหวัดหนองคาย วิทยาการจังหวัดหนองบัวลำภู และวิทยาการจังหวัดมหาสารคาม แต่หลังจากปรับโครงสร้างองค์กรปี พ.ศ. 2552 แล้วศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 มีฐานะเป็นระดับกองบังคับการรับผิดชอบการตรวจพิสูจน์หลักฐาน ตรวจสถานที่เกิดเหตุ และงานทะเบียนประวัติอาชญากร ในพื้นที่ตำรวจภูธรภาค 4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 12 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น อุดรธานี เลย มหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด มุกดาหาร นครพนม สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภู และบึงกาฬ และจากการปรับโครงสร้างขององค์กรทำให้ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 ประสบปัญหา เช่น ปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังข้าราชการตำรวจ ปัญหาขาดการฝึกอบรม พัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการพิสูจน์หลักฐาน ปัญหาขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ เช่น รถยนต์ออกตรวจสถานที่เกิดเหตุไม่เพียงพอ และน้ำมัน มีจำนวนจำกัด เป็นต้น จึงทำให้ด้านการจัดองค์กรมีค่าน้อยที่สุด

2. ข้าราชการตำรวจที่มีอายุแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทั้งโดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจจำแนก



ตามอายุ ข้าราชการตำรวจที่อายุ 18 – 30 ปี มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 อยู่ในระดับมาก ส่วนกลุ่มตัวอย่างช่วงอายุอื่น ๆ มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเนื่องจากข้าราชการตำรวจที่มีอายุ 18 -30 ปี เป็นข้าราชการตำรวจที่อยู่ในกลุ่มเพิ่งจะเข้ารับราชการ ยังไม่ประสบการณ์ในด้านการบริหารจัดการและยังมิได้เรียนรู้เกี่ยวกับองค์กรมากเมื่อเทียบกับกลุ่มตัวอย่างช่วงอายุอื่นๆ จึงมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 อยู่ในระดับมาก

3. ข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการวางแผน ด้านการชี้แนะ ต่างแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

โดยรวม พบว่าข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แตกต่างกับข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาอื่นๆ (ม.ศ.5) ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุด (ร้อยละ 73.30) และมีระดับการศึกษาอื่น ๆ (ม.ศ.5) น้อยสุด (ร้อยละ 6) ซึ่งผู้ที่มีระดับการศึกษาระดับที่สูงกว่าจะมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ความเข้าใจในนโยบาย แผนงานและเป้าหมายของหน่วยงานได้ง่าย จึงได้รับมอบหมายงานที่มีความสำคัญของหน่วยงานมากกว่า จึงทำให้ข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 แตกต่างกับข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาอื่นๆ (ม.ศ.5) และเมื่อพิจารณาระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างจะเห็นว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นจะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 ที่สูงขึ้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก ข้าราชการตำรวจที่ระดับการศึกษาที่สูง เข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 ตามความรู้ความสามารถของข้าราชการตำรวจนั่นเอง

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ในด้านการวางแผน พบว่าข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติด้านการวางแผน แตกต่างกับข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาอื่นๆ (ม.ศ.5) ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุด (ร้อยละ 73.30) และมีระดับการศึกษาอื่น ๆ (ม.ศ.5) น้อยสุด (ร้อยละ 6) ซึ่งผู้ที่มีระดับการศึกษาระดับสูงจะมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ความ

เข้าใจในนโยบายและเป้าหมายของหน่วยงานได้ง่าย จึงได้เข้าไปมีบทบาทและส่วนร่วมในด้านการวางแผนของหน่วยงานมากกว่า จึงทำให้ข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 ในด้านการวางแผนแตกต่างกับข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาอื่นๆ (ม.ศ.5)

4. ข้าราชการตำรวจที่มีระดับชั้นยศแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร และด้านการควบคุมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยรวม พบว่าข้าราชการตำรวจที่มีระดับชั้นยศแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งนี้เนื่องมาจากการทำงานหรือปกครองบังคับบัญชาในสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีระดับชั้นยศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยที่ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรจะทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหน่วยงานด้วยในฐานะของผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน ส่วนข้าราชการตำรวจชั้นประทวนนั้นจะเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งของข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร (อยู่ในฐานะของผู้ได้บังคับบัญชา) จึงทำให้ข้าราชการตำรวจที่มีระดับชั้นยศแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แตกต่างกัน

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ในด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร เป็นหน้าที่ของผู้บริหารหรือข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรโดยตรงที่จะเข้าไปมีบทบาท ส่วนในด้านการควบคุมนั้น ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรมีหน้าที่ควบคุมดูแลข้าราชการตำรวจชั้นประทวนตามสายการบังคับบัญชาอยู่แล้ว จึงทำให้ข้าราชการตำรวจชั้นยศสัญญาบัตร มีระดับความคิดเห็นแตกต่างกับข้าราชการตำรวจชั้นยศประทวน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 สังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน

1.1 ด้านการวางแผน ควรมีการวางแผนงาน มีกำหนดนโยบายที่เป็นระบบเป็นรูปธรรมชัดเจน และสอดคล้องกับนโยบายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีการวางแผนล่วงหน้าให้



ชัดเจน ควรวางแผนเพิ่มกำลังพลให้เพียงพอต่อปริมาณงานและเหมาะสมต่องาน ควรมีการวางแผนให้กระชับ รัดกุม และควรให้ชั้นประทวนมีส่วนร่วมในการวางแผน

1.2 ด้านการจัดองค์กร ควรมีการกำหนดตัวบุคคลในการปฏิบัติงาน มอบหมาย หน้าที่การทำงานให้ชัดเจน เหมาะสมกับงานและมีการหมุนเวียนการทำงานเพื่อให้สามารถทำงานแทนกันได้ ควรจัดโครงสร้างการทำงานในองค์กรให้ชัดเจน มีการจัดการบริหารและแบ่งงานในองค์กรที่ชัดเจน ควรจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงานให้เพียงพอ องค์กรควรดำเนินงานตามนโยบายขององค์กรและควรแนะนำองค์กรให้ประชาชนได้รับรู้

1.3 ด้านการขึ้นค่า ควรสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน (เช่น ยกย่องชมเชย) ผู้บังคับบัญชาควรเป็นแบบอย่างที่ดีและขึ้นการทำงานไปในทางที่ดี ควรเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาระดับหน่วยย่อย ควรกำกับดูแล ให้คำแนะนำ และควรส่งเสริมผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานร่วมกันอย่างราบรื่น

1.4 ด้านการควบคุม ควรมีการกำหนดมาตรฐานที่ดีและชัดเจน ควรมีการควบคุมการปฏิบัติงานให้ชัดเจน มีระเบียบ ควรมีการตรวจสอบรายงาน ประเมินผล และปรับปรุงให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรอยู่เสมอ ควรดูแลควบคุมบริหารงานและเอาใจใส่ข้าราชการให้ทั่วถึงผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาชั้นสูงควรมาตรวจเยี่ยมพื้นที่มากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการทำงาน ควรมีการควบคุมความประพฤติให้อยู่ในระเบียบวินัย

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษารั้งต่อไป

2.1 ควรศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการบริหารจัดการของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจกับหน่วยงานราชการประเภทอื่นที่ทำงานใกล้เคียงกัน

2.2 ควรศึกษาและเปรียบเทียบกระบวนการบริหารจัดการของศูนย์พิสูจน์หลักฐานที่มีหัวหน้าศูนย์พิสูจน์หลักฐานที่มีปัจจัยพื้นฐานแตกต่างกัน เช่น ค่าแห่ง เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการบริหารงาน เป็นต้น

ประกาศศุภณูปการ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี เพราะได้รับความช่วยเหลือจาก ผศ. ดร.สิทธิชัย ตันศรีสกุล อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.วไลรัตน์ แสงไชย ประธานกรรมการสอบ อาจารย์สุจิตตรา ฤทธิ์สกุลชัย กรรมการสอบ ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจสอบปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องต่าง ๆ ทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระมีความถูกต้อง สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาค้นคว้า ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง



ขอขอบคุณ ผู้เชี่ยวชาญที่ช่วยในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบคุณ พ.ต.อ.บุญชัย ฤทธิสา รองผู้บังคับการศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 และข้าราชการตำรวจในสังกัดศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4 ที่ให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นอย่างดี

คุณค่าและประโยชน์จากการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ขอมอบบูชาพระคุณบิดา คุณมารดา คุณครูบาอาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน

เอกสารอ้างอิง

บุญชม ศรีสะอาด. (2551). การวิจัยเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.

ประจักษ์ พึ่งอุบล. (2550). ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของสถานีตำรวจภายใต้

โครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชน กรณีศึกษา: สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางละมุง

จังหวัดชลบุรี. รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ร.ม. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

ภาควิชาและพัฒนาศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2551). พื้นฐานการวิจัยการศึกษา.

พิมพ์ครั้งที่ 3. กอพลินธุ์: ประสานการพิมพ์.

ศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4. (2554). บรรยายสรุปศูนย์พิสูจน์หลักฐาน 4. ขอนแก่น.

สาคร สุขศรีวงศ์. (2550). การจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : บริษัท จี.พี.ไซเบอร์พรีน จำกัด.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

วิจารณ์หนังสือ

ไชยวัฒน์ คำชู และ ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. 2555. ประชาคมอาเซียนกับการปกครอง
ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า. 96 หน้า

ศุทธิกานต์ มีจัน¹

Suthikarn Meechan

กล่าวนำ

เมื่อมีการนับถอยหลังเข้าสู่ประชาคมอาเซียน หรือชื่อเต็มว่า “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of Southeast Asia Nations–ASEAN) ที่กำลังจะเกิดขึ้นในพ.ศ. 2558 นั้น ปรากฏการณ์ความสนใจที่เกิดขึ้นไม่เป็นเพียงแค่กระแส หากแต่เป็นความตื่นตัวอย่างจริงจังต่อเนื่อง ซึ่งไม่เฉพาะในแวดวงการศึกษาที่ทำหน้าที่ให้ความรู้และถ่ายทอดความเข้าใจเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงภาครัฐ ภาคธุรกิจ ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป ซึ่งต่างเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้านใดด้านหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในแง่ผลผลิตทางวิชาการหรือในตลาดความรู้นั้น นอกจากการนำเสนอเรื่องเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งในเชิงภูมิภาคโดยรวมและการจำแนกเป็นรายประเทศในกลุ่มสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ อันได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม เวียดนาม พม่า ลาวและกัมพูชา ในรูปแบบของความรู้ทั่วไป ประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองของประชาคมอาเซียนหรือประเทศสมาชิกแล้ว การศึกษาเรื่องปกครองท้องถิ่นถือเป็นระดับการให้ความสนใจและจำนวนผลงานที่ผลิตออกมาไม่มากนักในรอบปีที่ผ่านมา จึงถือได้ว่าหนังสือ “ประชาคมอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่น” เล่มนี้ เป็นงานบุกเบิกและปูพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนกับความเชื่อมโยงต่อบทบาทของการปกครองท้องถิ่น อันถือเป็นระดับการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนทั้งยังเป็นส่วนสำคัญในฐานะที่มีภารกิจในการบริหารและจัดบริการสาธารณะเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมถึงการปรับตัวทางการเมืองสังคมและวัฒนธรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

บทความนี้เน้นการสรุปสาระสำคัญและประเด็นที่มีความน่าสนใจที่พบจากการอ่านหนังสือเล่มนี้ รวมไปถึงการให้ความเห็นถึงความโดดเด่นและข้อจำกัดบางประการ ดังที่จะได้นำเสนอต่อไป

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. E-mail: suthikarnmeechan@gmail.com.

ภาพรวมและสาระสำคัญของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้เป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการและบริบทแวดล้อมในการก่อตัวของการรวมกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนรูปแบบของประชาคมที่พัฒนาไปสู่กรอบความร่วมมือที่ก้าวไปมากกว่าระดับภูมิภาค รวมทั้งการอธิบายถึงหลักการบริหารของหน่วยงานบริหารระดับท้องถิ่นของไทย ไปจนถึงผลของประชาคมอาเซียนต่อการบริหารการจัดการท้องถิ่น สาระสำคัญของภาพรวมดังที่กล่าวมา ถูกจัดแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ตอนที่ 1 “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของเรา อาเซียนของเรา”

ในเบื้องต้น ผู้เขียนได้ตั้งต้นด้วยการนำเสนอว่า “ประชาคมอาเซียน เดินทางมาถึงในวันนี้ได้อย่างไร?” ซึ่งนอกเหนือจากการเล่าถึงความเป็นมาอันเป็นผลจากการลงนาม “ปฏิญญากรุงเทพ” (Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ ยกเว้นประเทศไทย เพิ่งได้รับเอกราชมาได้ไม่นาน ต่างล้วนมีปัญหาความมั่นคงทางการเมือง ทั้งภายในประเทศ ภายในภูมิภาค และในระดับโลก ตลอดจนมีการต่อสู้กันทางอุดมการณ์ มีสงครามตัวแทน มีการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์และปัญหาระหว่างประเทศเกิดขึ้นมากมาย ผ่านบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีความเปลี่ยนแปลง นับตั้งแต่ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น โดยอาเซียนอยู่ร่วมกันอย่าง “ไม่เป็นทางการ” มีเพียงหลักการหลวมๆ แต่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบกฎเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่เป็นลักษณะเฉพาะ ซึ่งการทำงานของอาเซียนในอดีตมีลักษณะของ “งานเฉพาะ (task)” อันเกิดจากการทำงานแต่ละวัตถุประสงค์หรือแต่ละประเด็น (issues) ที่เกิดขึ้นในการประชุมสุดยอด (ASEAN Summit) ในแต่ละครั้ง ภายใต้แนวปฏิบัติของการมีความไม่เป็นทางการสูง การยึดหลักอธิปไตยแห่งชาติ การไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน การไม่มีผู้นำที่ชัดเจน รวมถึงการดำเนินนโยบายแบบสัมฤทธิ์ผลนิยมและความยืดหยุ่นสูง

จวบจนการกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของเหล่าสมาชิกอาเซียนตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) ความต้องการในการยกระดับความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกด้วยรูปแบบการแข่งขันต่างๆ โดยภายหลังการประกาศกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการขับเคลื่อนให้เกิดการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2558 โดยสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น คือ การเพิ่มระดับของความใกล้ชิดของประเทศสมาชิกให้มีความแน่นแฟ้นมากขึ้น ทั้งในทางด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมผ่าน 3 เสาหลัก ได้แก่ (1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community:APSC) (2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community:AEC) และ (3) ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community:ASCC) ซึ่งเมื่ออาเซียนก้าวสู่ความเป็นประชาคมแล้วจะเป็นความเปลี่ยนแปลงที่จะ



ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อประชาชนในภูมิภาคอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในแง่ของการเป็นองค์กรที่มีความร่วมมือกันมากขึ้นในทางด้านเป้าหมาย มีกฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่างๆ ที่สอดคล้องกันซึ่งสิ่งนี้ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนับตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนมาใน พ.ศ. 2510

คำถามของผู้เขียนที่ชี้ชวนให้ติดตามต่อมาก็คือ “เราจะไปที่ใดต่อ?” คำถามนี้ได้รับการอธิบายว่า หมายความว่าสำคัญอย่างก้าวกระโดดความเป็นประชาคมอาเซียน เป็นไปตามแผนการจัดตั้ง (blueprint) ของเสาหลักแต่ละด้านที่ได้กล่าวมาแล้ว นั่นคือ แผนการจัดตั้งประชาคมด้านการเมืองความมั่นคงอาเซียนนั้นมีเป้าหมายที่จะสร้างอาเซียนให้เป็นประชาคมที่มีกฎเกณฑ์ มีค่านิยมร่วมกันด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและเป็นภูมิภาคที่มีความรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนแผนการจัดตั้งประชาคมสังคมวัฒนธรรมนั้นมีเป้าหมายที่จะแสดงออกถึงมุมมองด้านความร่วมมือของบุคคลในอาเซียนเพื่อให้ประชาชนในอาเซียนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น สามารถก้าวไปสู่ประชาคมที่มีฐานอยู่ที่ความสัมพันธ์ของ “ประชาชน” เป็นศูนย์กลาง

ในขณะที่แผนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นมีความมุ่งหมายที่จะสร้างอาเซียนให้เป็นตลาดเดียว และเป็นฐานการผลิตเดียวกันให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ทัวถึง เป็นธรรมและเป็นภูมิภาคเปิดที่รวมตัวกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้นภายใต้กรอบแนวคิด “มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก” (Outward Looking ASEAN) ที่ไม่ใช่ความร่วมมือแค่เพียงประเทศสมาชิก หากแต่ยังรวมไปถึงประเทศเศรษฐกิจใหญ่ๆ ในโลก ดังเช่น กรอบความร่วมมืออาเซียน-ญี่ปุ่น และกรอบความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพมากขึ้น ที่จะช่วยยกระดับความสำคัญของความเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตเดียวของอาเซียนที่จะเชื่อมโยงกับระบบการผลิตของโลกได้อย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ให้คำอธิบายต่อข้อสงสัยที่ว่า “ประชาคมอาเซียน จะดำเนินรอยตามสหภาพยุโรปหรือไม่?” โดยนำเสนอไว้ได้อย่างน่าสนใจว่า แม้ว่าอาเซียนจะมองสหภาพยุโรปในฐานะตัวอย่างของความสำเร็จ แต่ไม่ได้หมายความว่าอาเซียนจะเป็นสหภาพยุโรป ทั้งนี้เพราะเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องประเด็นทางการเมือง โดยความละเอียดอ่อนทางการเมืองของแต่ละประเทศในอาเซียนมีความแตกต่างจากประเทศในยุโรป ประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่เคยเป็นอาณานิคม และเพิ่งประกาศเอกราชมาได้เป็นระยะเวลาไม่นาน จึงเป็นไปได้ยากอย่างยิ่งที่แต่ละประเทศจะยอมเสียสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนเพื่อสร้างธรรมนูญร่วมกันของอาเซียน ดังเช่นสหภาพยุโรปที่มีการสถาปนาธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป หรือ European Constitution นอกจากนี้

ประเทศบางประเทศในอาเซียนยังคงเป็นคู่แข่ง และบางประเทศยังคงมีปัญหาด้านพรมแดนระหว่างกันเอง ด้วยเหตุนี้ อาเซียนจึงยังไม่ได้มองถึงระดับการเป็นองค์กรเหนือรัฐเช่นเดียวกับยุโรป

สิ่งเหล่านี้จะเป็นจริงได้อย่างไรนั้น ผู้เขียนได้กล่าวถึงความจำเป็นในการเตรียมพร้อมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนต่อการเชื่อมโยงเครือข่ายด้านการคมนาคมขนส่ง การเชื่อมโยงการโทรคมนาคม การพัฒนาระบบเทคโนโลยีและการสื่อสาร รวมถึงด้านการพัฒนาระบบพลังงานของอาเซียน เพื่อเสริมพลังให้ประชาคมมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้ลดค่าใช้จ่าย เวลา และสร้างความสะดวกให้กับการเดินทางของนักธุรกิจในทุกภูมิภาคแล้ว ยังเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการเติบโตไปยังภูมิภาคต่างๆ ของอาเซียน ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนอีกด้วย ความเชื่อมโยงที่ดีขึ้น ยังสามารถทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีกลไกของการติดต่อสื่อสารกันกว้างขวางและตื่นตัวอยู่เสมอ ในฐานะที่อาเซียนอยู่ในจุดภูมิศาสตร์สำคัญทางเศรษฐกิจ นั่นคือ อยู่ทางตะวันตกของประเทศจีน อยู่ทางตะวันออกของอินเดีย อยู่ทางใต้ของจีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ทั้งยังอยู่เหนือออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ ดังนั้นการสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงอาเซียนจะนำไปสู่ความเชื่อมโยงทั้งหมดของประเทศเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่ในมหาสมุทรแปซิฟิก

อีกทั้งผู้เขียนยังได้ให้ข้อสังเกตว่า ในการที่จะทำให้ประเทศไทยพร้อมที่จะบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนได้สำเร็จในพ.ศ. 2558 นั้น จะต้องมีการพิจารณาปัญหาของการเชื่อมโยงในอาเซียน ได้แก่ ความแตกต่างหลากหลายในด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศสมาชิก ทำให้การเชื่อมโยงกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันค่อนข้างลำบาก รัฐบาลจะต้องศึกษาว่า ประเทศไทยมีเครือข่ายโครงสร้างอะไรที่แตกต่างจากเครือข่ายโครงสร้างของประเทศในอาเซียน เช่น โครงสร้างถนน ท่าเรือ ทางรถไฟ หรือแม้แต่กฎระเบียบต่างๆ ที่ยังไม่ได้มาตรฐานอาเซียน นอกจากนี้ เครือข่ายความเชื่อมโยงอาเซียนมุ่งเน้นแต่การเชื่อมโยง “ระหว่างประเทศสมาชิก” แต่ภายในประเทศสมาชิกล้วนๆ ยังไม่ได้มีรายละเอียดครบถ้วน ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจะต้องระบุดึงการวางเครือข่ายโทรคมนาคม การสื่อสาร การคมนาคมขนส่งต่างๆ ที่เชื่อมโยงทั้งภูมิภาคในประเทศไทยด้วย ไม่ใช่เฉพาะที่เมืองหน้าด่านชายแดนเท่านั้น

ตอนที่ 2 “รูปแบบของประชาคมอาเซียน”

ด้านเนื้อหาเรื่องรูปแบบประชาคมอาเซียนนั้น ผู้เขียนได้อธิบายถึง การจัดทำพิมพ์เขียวเพื่อการจัดตั้งประชาคมภายใต้ 3 เสาหลัก ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองความมั่นคง และด้านสังคมและวัฒนธรรม ดังนี้



เสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง : ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ซึ่งไม่ได้เน้นเฉพาะเป้าหมายทางการทหาร แต่เป็นการถักทอมิติด้านความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ตลอดจนมิติด้านสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ได้สนับสนุนการใช้สันติวิธีด้วยวิธีการต่างๆ ที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ การยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธี การพัฒนาหลักการของประชาธิปไตย ธรรมชาติบาลและหลักการแห่งเสรีภาพ ภายใต้คุณลักษณะ 3 ประการ กล่าวคือ

(1) ชุมชนที่มีกฎระเบียบร่วมกัน มีค่านิยมและบรรทัดฐานเดียวกัน กระทำโดยผ่านความร่วมมือในการพัฒนาการเมือง โดยเพิ่มความร่วมมือขององค์กรต่างๆ ในประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น มหาวิทยาลัย กลุ่มนักคิด ผู้มีอิทธิพลต่อสังคม องค์กรพลเมืองต่างๆ ให้มีบทบาทเข้ามาติดต่อสื่อสารและทำความรู้จักกันมากขึ้น โดยเป็นการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ความรู้ความเข้าใจ ประวัติศาสตร์ และระบบการเมืองของประเทศต่างๆ เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันของประชาชนในอาเซียน ทั้งยังก้าวไปถึงความพยายามในการสร้างหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนด้วย ซึ่งผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่าในการสร้างกลไกเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ ต้องมีการปฏิรูปสถาบันต่างๆ ในประเทศสมาชิก เพื่อให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน นอกจากนี้ยังต้องมีการสนับสนุนความร่วมมือด้านการนาวิทยาศาสตร์ระหว่างประเทศ ทั้งทางด้านความมั่นคงและความปลอดภัยทั้งนี้ผ่านการสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความร่วมมือทางเทคโนโลยี และการศึกษาดูงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

(2) ภูมิภาคที่ยืดหยุ่น มีเสถียรภาพ มีสันติ เป็นอันหนึ่งอันเดียว และมีความรับผิดชอบร่วมกันในความมั่นคงทั้งระบบ โดยประเทศสมาชิกจะต้องคำนึงถึงความมั่นคงร่วมกัน ซึ่งไปไกลยิ่งกว่าความมั่นคงแบบดั้งเดิม ทั่วไป และความมั่นคงสมัยใหม่ ซึ่งมีความสำคัญต่อการปรับตัวของภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและมิติด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การป้องกันความขัดแย้งและสร้างมาตรการในการสร้างความไว้วางใจกันนั้น เป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันความขัดแย้ง ทั้งระหว่างประเทศสมาชิกภายในและภายนอกอาเซียน

(3) ภูมิภาคที่มีความเคลื่อนไหว มองออกไปข้างนอก มีความสัมพันธ์อย่างสนิทแนบแน่น และพึ่งพาอาศัยกับโลกภายนอก นั่นคือ มุ่งสร้างความสัมพันธ์อันดีกับมิตรประเทศทั่วโลกอย่างไม่แบ่งฝักฝ่าย และให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการสร้างสันติภาพทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก นอกจากนี้ อาเซียนยังเสนอให้มีการแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ ด้วยสันติวิธีตามแนวทางของสหประชาชาติอีกด้วย

เสาหลักด้านเศรษฐกิจ: ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนของประเทศสมาชิกมีการค้าขายระหว่างกันมากขึ้น มีการไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวก มีศักยภาพในการแข่งขันกับโลกภายนอกได้ และเชื่อมโยงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนเข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ด้าน กล่าวคือ

(1) การก้าวสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว เพื่อเปิดเสรีด้านสินค้า การเคลื่อนย้ายบริการอย่างเสรี การเปิดเสรีด้านการลงทุน ผ่อนคลายมาตรการด้านเงินทุนเคลื่อนย้ายมากขึ้น รวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี

(2) มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง ซึ่งให้ความสำคัญกับนโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสาร (ICT) และพลังงาน

(3) มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการขยายตัวของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือเพื่อลดช่องว่างการพัฒนา (Initiative for ASEAN Integration: IAI) ซึ่งเน้นกิจกรรมที่สำคัญและจำเป็นต่อการเร่งรัดการรวมกลุ่มของอาเซียน

(4) บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ อาเซียนมีการรวมกลุ่มกับเศรษฐกิจโลก โดยการจัดทำความตกลงการค้าเสรี (FTA) และความตกลงการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (CEP) กับประเทศคู่เจรจาต่างๆ ได้แก่ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งความคืบหน้าที่สำคัญ การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ในกรอบอาเซียน+3 (East Asia Free Trade Area: EAFTA) หรือ อาเซียน+6 (Comprehensive Economic Partnership in East Asia: CEPEA)² รวมไปถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศและกลุ่มเศรษฐกิจภูมิภาคอื่นๆ เช่น สหรัฐ แคนาดา สหภาพยุโรป เช่น กลุ่มประเทศบริเวณอ่าวเปอร์เซีย (Gulf Cooperation Council หรือ GCC) และกลุ่มประเทศอเมริกาใต้ (MERCOSUR) เป็นต้น ตลอดจนข้อตกลงเรื่องความร่วมมือในภูมิภาคในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ โครงการอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง GMS (Greater Mekong Subregion Cooperation: GMS) และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMEC)

² การรวมกลุ่ม “อาเซียน+3” เป็นความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับชาติเอเชียตะวันออก ได้แก่ อาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลี ในส่วนของ “อาเซียน+6” ก็คือ การรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ กับกลุ่มเอเชียตะวันออก ได้แก่ จีน, ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้และอีก 3 ประเทศเศรษฐกิจสำคัญ ได้แก่ ออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์ และอินเดีย ดูรายละเอียด ได้ในหน้า 45-49.



เสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน : ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ที่มุ่งหวังประโยชน์จากการรวมตัวกันเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนเพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บมีสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันโดยเน้นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิกในด้านความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์มรดกทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ระดับภูมิภาคร่วมกัน โดยได้กำหนดกิจกรรมความร่วมมือที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางโดยเน้นความร่วมมือในด้านต่างๆ ได้แก่

(1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษา การลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม เสริมสร้างทักษะในการประกอบอาชีพสำหรับสตรี เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และการพัฒนาสมรรถภาพของระบบราชการ

(2) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection) โดยเน้นการจัดความยากจน การสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมและความคุ้มครองกันจากผลกระทบด้านลบจากการรวมตัวอาเซียนและโลกาภิวัตน์ การเข้าถึงการดูแลสุขภาพและส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีสุขภาพ การเพิ่มศักยภาพในการควบคุมโรคติดต่อ การรับประกันอาเซียนที่ปลอดภัยเสถียร การสร้างรัฐที่พร้อมรับมือกับภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น

(3) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights) เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการสำหรับสตรี เยาวชนผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน และส่งเสริมความรับผิดชอบต่องานขององค์กรธุรกิจ (CSR)

(4) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Ensuring Environmental Sustainability) เน้นการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกการจัดการและการป้องกันปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมข้ามแดน ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมคุณภาพมาตรฐานการดำรงชีวิตในเขตเมืองต่างๆ ของอาเซียนและเขตเมือง การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการจัดการต่อผลกระทบ ส่งเสริมการบริหารจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน

(5) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building ASEAN Identity) โดยการส่งเสริมการตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียน และความรู้สึกของการเป็นประชาคม การส่งเสริมและการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของอาเซียน ส่งเสริมการสร้างสรรคด้านวัฒนธรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับชุมชน

(6) การลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the Development Gap) และเน้นให้มีการส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเขียน นักคิดและศิลปินในภูมิภาค ตลอดจนการเสริมสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียนในภูมิภาคโดยเฉพาะในระดับประชาชน ทั้งนี้ผู้เขียนแสดงทัศนะว่าไทยจะได้ประโยชน์อย่างมากจากการที่รากฐานสำคัญของประชาคมอาเซียนที่ประชาชนมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน และเข้าใจถึงผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้การสร้างประชาคมอาเซียนสามารถประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนได้นับย้ำความสำคัญของเสาหลักด้านความร่วมมือในด้านการเมืองและความมั่นคง ซึ่งถือเป็นเสาหลักแรกที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากปราศจากเสาหลักนี้ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจะประสบอุปสรรคในการอยู่ร่วมกันในฐานะประชาคม

ตอนที่ 3 “การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น”

การเสริมพลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ปรากฏอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ในครั้งนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนให้แพร่หลายลงไปในระดับท้องถิ่นอันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองของไทยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งยังเป็นตัวเสริมสร้างการพัฒนาสถาบันการเมืองต่างๆ ของไทยให้มีความเข้มแข็ง รวมทั้งสร้างรากฐานอันมั่นคงให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเรื่องการรวมอำนาจการตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทเรียนที่ผ่านมาในอดีต ยังแสดงให้เห็นว่าสถาบันการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งยังขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอที่จะริเริ่มและปฏิบัติโครงการเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีความเป็นสถาบันค่อนข้างต่ำ ไม่อาจเป็นแหล่งสถาบันที่ทำหน้าที่ปลูกฝังการศึกษาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและให้การศึกษาการสร้างความจิตสำนึกประชาธิปไตยให้กับประชาชนได้ นโยบายการกระจายอำนาจโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน จึงเป็นการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารจัดการสาธารณส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลาย และความต้องการของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส



การมีส่วนร่วม การตรวจสอบ และการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ใกล้ชิดกับประชาชน

ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จึงได้เปิดโอกาสให้การกระจายอำนาจ โดยมีรากฐานอยู่ที่การบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลภารกิจต่างๆ ของตนเอง ไม่ใช่เป็นเฉพาะอำนาจการตัดสินใจที่สั่งการโดยตรงมาจากรัฐบาลส่วนกลางที่มีอำนาจในกิจการทุกอย่างของส่วนท้องถิ่น โดยกิจการที่ท้องถิ่นมีอำนาจและศักยภาพระดับหนึ่งในการจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น จะต้องมีหลายสิ่งหลายอย่างที่เปลี่ยนแปลงไปในชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวภาคการตลาด ภาคประชาสังคม เงินทุน การแลกเปลี่ยนทางการเมืองและวัฒนธรรม ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความตระหนักและส่วนกลางจะต้องเตรียมพร้อมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการรับมือกับประชาคมอาเซียน อันเป็นผลให้สิ่งที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอนคือ รูปแบบการดำรงชีพในท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงไป การคมนาคมขนส่งจะช่วยเชื่อมโยงประชาชนในท้องถิ่นอาเซียน ภูมิภาค และโลก ให้เข้ามาใกล้ชิดกันมากขึ้น ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อาทิ ท้องถิ่นที่เคยอยู่ชายแดนอาจได้รับการยกระดับเป็นหัวเมืองการค้าระดับแนวหน้า ซึ่งจะมีการไหลเข้าออกและการหมุนเวียนของเงินตราต่างประเทศมากมาย

ด้วยเหตุนี้ รูปแบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างแน่นอน อำนาจในการตัดสินใจที่เคยเป็นของรัฐบาลตามแนวทางการบริหารที่ผ่านมาต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลอาจจะต้องแบ่งปันการตัดสินใจในการระหว่างประเทศมาให้กับท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม เพราะประชาคมอาเซียนหมายถึงการที่ขอบเขตชายแดนของประเทศมิได้สิ้นสุดที่ขอบเขตดินแดนแห่งรัฐ และผลกระทบด้านต่างๆ อาจมิได้เหมือนกันทั่วประเทศ ดังนั้นท้องถิ่นจะต้องมีความกระตือรือร้นและฝ่ายภาครัฐจะต้องปรับตัวเพื่อสร้างโอกาสให้กับท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปรับวิถีการดำรงชีพเป็นแบบสังคมใหม่ได้อย่างรวดเร็วทันกาล

นอกจากนี้แล้ว การรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนนั้น จะเป็นการสร้างความกดดันทางวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค อำนาจของรัฐต่อท้องถิ่นในการตัดสินใจต่างๆ อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป ท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ที่อยู่ใกล้กันอาจมีความร่วมมือกันมากขึ้น เพื่อจัดการปัญหาที่ท้องถิ่นนั้นๆ ประสบร่วมกัน จึงมีความเป็นไปได้ว่า การต่างประเทศในบางระดับจะอยู่ในมือของท้องถิ่นมากกว่ารัฐ เพื่อความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ

ด้านผลของประชาคมอาเซียนต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนเสนอว่าประชาคมอาเซียนจะสร้างกฎระเบียบและแนวทางการอยู่ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีผลต่อกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่ผ่านมา ในกรณีของไทยนั้นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นองค์กรที่ได้รับผลกระทบมากกว่ารัฐบาลที่มีการบริหารจัดการด้านการจัดการการต่างประเทศอยู่แล้ว โดยจะมีสินค้าเข้าออกมากขึ้น มีประชาชนเดินทางเข้าออกประเทศมากขึ้น และการเตรียมการด้านสาธารณูปโภคของส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งผู้เขียนได้ตั้งคำถามว่า ปัจจุบันนี้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ประเมินแนวทางการรับมือกับประชาคมอาเซียนไว้เพียงใด และหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ได้สร้างช่องทางที่จะให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งเติบโตในรูปแบบเฉพาะของตนได้อย่างไร ตัวอย่างเช่น ในยุโรป องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีโอกาสได้รับเงินทุนกู้ยืมขนาดใหญ่ระดับระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก หรือธนาคารเพื่อการลงทุนแห่งยุโรปเพื่อสร้างความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำสัญญากับหน่วยงานต่างชาติได้

การรวมตัวกันของประชาคมอาเซียน ทำให้ความมั่นคงทางการเมืองเศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของอาเซียนมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีการเคลื่อนตัวของสินค้า บริการ ประชาชน และเงินทุนข้ามแดนระหว่างพรมแดนประเทศต่างๆ มากขึ้น ทำให้มีการแข่งขันกันระหว่างภาครัฐกิจ และภูมิภาคมีมากขึ้น แต่สิ่งที่จะต้องระมัดระวังก็คือ ภาคท้องถิ่น หรือธุรกิจขนาดเล็กที่อาจไม่ได้คำนึงถึงความเปลี่ยนแปลง และไม่สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วอาจประสบปัญหาจนขนาดเล็กกิจการไปในที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้สิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นก็คือ หน่วยงานท้องถิ่น จำเป็นจะต้องให้ความสนใจต่อกิจการการบริหารงานของรัฐบาลส่วนกลางมากขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจของภาครัฐในเรื่องการต่างประเทศหรือเรื่องใดๆ จะมีผลโดยตรงต่อท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ท้องถิ่นควรจะมีส่วนในการริเริ่มการตัดสินใจไปสู่ภาครัฐ และมีการผลักดันโดยประสานงานร่วมกับผู้แทนราษฎรในระดับท้องถิ่น โดยไม่ดำรงตนเป็นหน่วยงานที่รอรับนโยบายหรือการริเริ่มจากส่วนกลางเท่านั้น

ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า ในการเป็นประชาคมอาเซียนนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น ท้องถิ่นจะต้องมีเครื่องมือด้านนโยบายที่ใช้ในการพัฒนาตนเอง ประกอบด้วยรูปแบบต่างๆ ในการสนับสนุนทางธุรกิจ การขยายการสื่อสารทั้งในรูปแบบ และความหลากหลายของภาษาที่ท้องถิ่นนั้นๆ อยู่ใกล้เคียง รวมถึงนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในเรื่องการศึกษาระดับสูง เพื่อผลิตบัณฑิตและทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานโดยตรง นอกจากนี้การใช้ภาษีเพื่อกระจายความเจริญให้เท่าเทียมกันของการพัฒนาท้องถิ่นและการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาจะต้องเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อีกทั้ง



ในโอกาสที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นประชาคมอาเซียน จะต้องมีการทำงานในลักษณะบูรณาการและประสานร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางอย่างแนบแน่นและต่อเนื่อง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเป็นแบบเฉพาะตัวในที่ไหนสักแห่ง และต้องการการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ซึ่งหากให้แต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาท้องถิ่น อาจจะทำให้แนวนโยบายการพัฒนาระจัดกระจายไม่เป็นทิศทางแต่หากให้การพัฒนารวมศูนย์อยู่ที่ภาครัฐ จะทำให้ภาคท้องถิ่นไม่อาจปรับตัวได้อย่างทันท่วงที และสูญเสียผลประโยชน์แห่งชาติได้อย่างรวดเร็ว

บทสรุปของหนังสือเล่มนี้ ให้ข้อสังเกตว่า นอกจากภาคท้องถิ่นจะต้องเตรียมรับมือให้เกิดขึ้นแล้ว หน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องทำ คือ การส่งเสริมพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความทันสมัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถขององค์กรให้สูงขึ้นในทิศทางที่สามารถทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและมีเสรีภาพในการเลือกสิ่งหรือบริการสาธารณะใดๆ ในสังคมด้วยการรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียน จะเป็นการสร้างทั้งภาระ และโอกาสใหม่ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กรอบการเป็นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐก็ต้องคงอยู่ ดังนั้นเงื่อนไขการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของภาครัฐ ที่จะต้องมีความยืดหยุ่นและมีช่องทางที่กว้างขึ้นให้กับการบริหารจัดการตนเองของส่วนท้องถิ่น เพื่อจะได้ปรับตัวให้กับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้

จุดเด่นและข้อจำกัดของหนังสือ

ความโดดเด่นของหนังสือกะทัดรัดเล่มนี้ นอกจากโครงสร้างการนำเสนอที่ได้ออกแบบการจัดลำดับเนื้อหาที่กระชับและมีเนื้อหาสอดคล้องกันซึ่งง่ายต่อการทำความเข้าใจเรื่องประชาคมอาเซียนและความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความท้าทายต่อรัฐบาลของประเทศสมาชิกและการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้แล้ว ยังกล่าวได้ว่าจุดเด่นในเชิงเนื้อหาที่ทำให้หนังสือเล่มนี้เป็นหนึ่งในผลงานเรื่องประชาคมอาเซียนที่น่าสนใจมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 ความจำเป็นของการรวมกลุ่ม การจัดวางเงื่อนไขและกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่จะก้าวไปข้างหน้าด้วยกันของประชาคมอาเซียน อันเป็นผลจากบริบททางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป พร้อมๆ กับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีทั้งลักษณะของการแข่งขันและไหลบ่าของการกระจายตัวของทุนที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเป็นตัวเร่งให้เกิดการรวมตัวเพื่อการเติบโต ปกป้องและตอบโต้การขยายตัวจากกลุ่มประเทศนอกภูมิภาค ซึ่งทำให้เกิดคำถามที่ว่า เงื่อนไขหรือปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้บางประเทศสมาชิกสามารถ “ทำได้” ภายใต้โอกาสในการพัฒนาของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในขณะที่บางประเทศอาจทำไม่ได้หรือมีข้อจำกัด?

ประการที่ 2 แนวโน้มและผลจากการรวมตัวเป็นประชาคมนำไปสู่ความท้าทายและความจำเป็นในการปรับตัวหลายประการ เป็นผลให้การรับมือกับสถานการณ์ไม่ใช่ภารกิจทางกิจการต่างประเทศเท่านั้น หนังสือเล่มนี้กระตุ้นให้เกิดความสนใจถึงการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและการเสริมพลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลหรือการปกครองส่วนกลาง ทั้งในแง่ของการเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ขอบเขตภารกิจและกลไกการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับความร่วมมือระหว่างรัฐส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นในการดำเนินการให้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และท้องถิ่นไม่ใช่แค่การสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หากแต่ยังต้องรองรับการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของการขยายตัวในมิติต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี ด้วยขนาดของหนังสือและขอบเขตในการนำเสนออาจทำให้น้ำหนักในการอธิบายเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังไม่ปรากฏโดยรายละเอียดที่ชัดเจนมากนัก ดังเช่นเนื้อหาในส่วนของหัวข้อ “ใครบ้างอยู่ในประชาคมอาเซียน” (หน้า 27-43) ที่ผู้เขียนเน้นการนำเสนอข้อมูลทั่วไปและภาพรวมที่ยังไม่ได้ลงลึกไปถึงเนื้อหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ³ ทั้งนี้เจตนาดังกล่าว อาจเป็นข้อจำกัดที่กลับไม่ถือเป็นจุดด้อย หากแต่เป็นการจุดประกายให้ผู้อ่านที่มีความสนใจเรื่องภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือประชาคมอาเซียนได้ค้นคว้าต่อไป เนื่องจากจะยังคงเป็นวาระทางการศึกษาที่ยังคงอยู่ในยุคสมัยไปอีกยาวนาน

³ ในปี พ.ศ.2555-2556 วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ได้ดำเนินการศึกษาและจัดพิมพ์หนังสือในโครงการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน โดยนำเสนอถึงระบบการปกครองท้องถิ่นของ 10 ประเทศสมาชิก ที่มีเนื้อหาประกอบด้วย โครงสร้างการปกครอง พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองระดับต่างๆ การเงินการคลัง การบริหารงานบุคคล การตรวจสอบ การควบคุม และการกำกับการทำงานของท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งผู้สนใจสามารถติดตามได้ในชุดโครงการนี้

กติกาและรูปแบบการตีพิมพ์ในการส่งบทความลงตีพิมพ์ในวารสารการเมืองการปกครอง

ข้อกำหนดบทความวิชาการหรือบทความวิจัย

1. เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษในสาขารัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. บทความคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ
3. มีความยาวไม่เกิน 15 หน้ากระดาษ A4
4. หัวข้อบทความใช้ตัวอักษร Angsana New 16 (ดูตัวอย่าง)
5. ลำดับรูปแบบบทความวิจัยประกอบด้วยชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ (รวมกันไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ A4) บทนำ วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ บรรณานุกรม
6. ลำดับรูปแบบบทความวิชาการประกอบด้วย ชื่อเรื่องภาษาไทย ภาษาอังกฤษ บทคัดย่อภาษาไทย คำสำคัญ บทคัดย่อภาษาอังกฤษ Keywords จำนวนไม่เกิน 5 คำ (รวมกันไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ A4) บทนำ เนื้อหา บทสรุป บรรณานุกรม
7. การอ้างอิงและบรรณานุกรมใช้ตามรูปแบบของ APA (ดูตัวอย่าง)
8. การส่งต้นฉบับ ผู้เขียนส่งต้นฉบับพร้อมข้อมูล ชื่อ-สกุล ตำแหน่งทางวิชาการ สถานที่ทำงาน สถานที่ติดต่อ เบอร์โทรศัพท์ อีเมล พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูลมายังกองบรรณาธิการตามรูปแบบที่กำหนด
9. รูปแบบการอ้างอิง (citation) และบรรณานุกรม (reference)



การอ้างอิงและบรรณานุกรม

ตัวอย่างการอ้างอิง (citation) และการลงรายการบรรณานุกรม แบบ APA ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 6

1.การอ้างอิงจากหนังสือ

- กรณีผู้แต่ง 1 คน

อ้างอิง	(สิดา สอนศรี, 2547, น.20)
บรรณานุกรม	สิดา สอนศรี. (2547). <u>ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้</u> . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
อ้างอิง	(Michael, 1996, p.45)
บรรณานุกรม	Michael, J.G. (1996). Enviromental Chang 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). <u>การเมืองระหว่างประเทศ</u> . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
อ้างอิง	(Parnwell & Evana, 2001, p.30-40)
บรรณานุกรม	Parnwell, M.G., & Michael, J.G. (1966). Environmental Chang in Southeast Asia . New York : Routledge.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

- กรณีผู้แต่ง 3-5 คน

ใส่ชื่อผู้แต่งทุกคน ภาษาไทยใช้คำว่า “และ” ภาษาอังกฤษใช้จุดภาค(เครื่องหมาย ,) คั่นระหว่างชื่อและใช้เครื่องหมาย & วางหน้าชื่อคนสุดท้าย

อ้างอิงครั้งแรก	(สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง , 2552, น.18)
อ้างอิงครั้งต่อไป	(สิดา สอนศรี, และคนอื่นๆ , 2552, น.18)
บรรณานุกรม	สิดา สอนศรี, วิทยา สุจิตรนารักษ์, โคริน เฟื่องเกษม, ชปา จิตต์ประทุม, และดอน สุขศรีทอง, (2552). การจัดการสิ่งแวดล้อมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ . กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
อ้างอิงครั้งแรก	(Monroe, Evana, Smith & Hensly , 2003 , p.5)
อ้างอิงครั้งต่อไป	(Monroe, et al., 2003 , p.5)
บรรณานุกรม	Monroe, R.L., Evona ,D.J., Smith, C.T. , & Hensly , Brown. (2003). Co-Management of Natural Resource in Asia : A Comparative Perspective . Nias Press.

- กรณีผู้แต่งมีบรรดาศักดิ์

อ้างอิง	(Robinson, Ken, Sir, 2009 , p. 265)
บรรณานุกรม	Robinson, Ken, Sir. (2009). The Elements . New York : Penguin Group.

- 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*. ในลิดา สอนศรี (หัวหน้าโครงการ) *ผู้นำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย*. (น.293-420). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อ้างอิง (McLennan, 2001, p.49)
- บรรณานุกรม McLennan, G. (2001). *Maintaining Marx*. In G. Ritzer and B.Smart (Eds.). **Handbook of Social Theory**. (pp. 43-53). London : Sage.

3.การอ้างอิงจากรายงานการวิจัย

- อ้างอิง (ฉันทนา บรรณ, ศิริโชติ หวันแก้ว, 2535, น.75)
- บรรณานุกรม ฉันทนา บรรณ, ศิริโชติ หวันแก้ว. (2535). การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

4.การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

- อ้างอิง (สรพงษ์ จันทเลิศ, 2546, น.59)
- บรรณานุกรม สรพงษ์ จันทเลิศ. (2546). *การสร้างเว็บไซต์ท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ 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.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

5.การอ้างอิงจากวารสารที่ตีพิมพ์

อ้างอิง	(ประมุท สัจจิต, 2541, น. 50)
บรรณานุกรม	(ประมุท สัจจิต. (2541). <i>ปัญหาและแนวทางแก้ไขเศรษฐกิจไทย</i> . <i>สังคมศาสตร์ปริทัศน์</i> , 19(2), 30-39.
อ้างอิง	(Opasa, 1998, pp. 11-20)
บรรณานุกรม	Oposa, Antonio. (1998). <i>Environmental Conflict and Judicial Resolution in the Philippines</i> . Asian Journal of Environmental Management , 6(1), 11-20.

6.การอ้างอิงจากวารสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่มีฉบับตีพิมพ์ (Internet-only Journal)

อ้างอิง	(สันติ ธรรมบำรุง, 2543)
บรรณานุกรม	สันติ ธรรมบำรุง. (2543 , มกราคม-มิถุนายน). กลไกที่สำคัญของ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. (2548, สิงหาคม). <i>วารสารสาระสนเทศ</i> , 1. ค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2549, จาก http://arcbs.bsru.ac.th/docu_files/informationl_1-3doc
อ้างอิง	(Bernstein, 2002)
บรรณานุกรม	Bernstein, M. (2002). 10 Tips on writing the living web. A list Apart : For People Who Make Websites , (149). Retrieved May 2, 2006, from http://www.alistaoart.com/aticles/writeliving



ตัวอักษรและรูปแบบการพิมพ์บทความในวารสาร

ตัวอักษร	Angsana New 16
ขอบบน	1.5 นิ้ว
ขอบล่าง	1.5 นิ้ว
ขอบซ้าย	2.0 นิ้ว
ขอบขวา	1.0 นิ้ว

รายการ	ลักษณะตัวอักษร	รูปแบบการพิมพ์	ขนาดอักษร
ชื่อบทความ	เน้น	กลางหน้ากระดาษ	20
บทความ	ปกติ	-	16
ชื่อผู้แต่ง	เอน	ชิดขวา	16
บทคัดย่อ	เน้น	กลางหน้ากระดาษ	18
หัวข้อย่อ	เน้น	ชิดซ้าย	16
ข้อความในตาราง	ปกติ	-	14
ข้อความอ้างอิง	เอน	-	14
บรรณานุกรม	เน้น	กลางหน้ากระดาษ	18
ชื่อเรื่องใน บรรณานุกรม	เน้น	-	16
ชื่อบทความใน วารสารและใน หนังสือรวม บทความ	เอน	-	16
ชื่อวารสาร	เน้น	-	16



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

ใบสมัครสมาชิก
วารสารการเมืองการปกครอง
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

สมัครส่วนบุคคล

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่.....หมู่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ).....โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

☐

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภทบุคคลทั่วไป

(ปีละ 2 ฉบับ ค่าสมาชิกปีละ 300 บาท รวมค่าส่ง)

☐

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารการเมืองการปกครองประเภทนิสิต-นักศึกษา

(ทั้งนี้ได้แนบสำเนาบัตรประจำตัวนิสิต-นักศึกษามาด้วยแล้ว)

(ปีละ 2 ฉบับ ค่าสมาชิกปีละ 100 บาท รวมค่าส่ง)

พร้อมกันนี้ข้าพเจ้าได้แนบตัวแลกเงินไปรษณีย์/ธนาคาร จำนวน.....บาท

(.....)

ส่งจ่าย นายเกียรติคุณ เรืองสุวรรณ ฝ่ายการเงิน วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ต.ขามเรียง อ.กันทรวิชัย จ.มหาสารคาม 44150

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.