

วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance (JOPAG)

ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม 2565

(Volume 12 No. 2, May – August 2022)

ประสิทธิภาพทางการเมือง

(Political Efficacy)

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคามในฐานะหน่วยงานทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ผลงานวิจัยของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ตลอดจนนักวิจัยทั่วไป จึงเห็นสมควรจัดทำวารสารชื่อ “วารสารการเมืองการปกครอง” (Journal of Politics and Governance) เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ และให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกับระดับชาติ ระดับนานาชาติ หรือระดับสากล และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพทางวิชาการของวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยวารสารการเมืองการปกครองได้เผยแพร่แบบรูปเล่ม ในปี พ.ศ. 2553 และเผยแพร่แบบออนไลน์ ในปี พ.ศ. 2556

วัตถุประสงค์การจัดทำวารสาร

1. เพื่อเผยแพร่บทความวิจัย บทความวิชาการ และบทความหนังสือที่มีคุณภาพแสดงถึงประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ เพื่อให้ นักวิชาการ นักวิจัยและผู้สนใจทั่วไปสามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ และนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคม ในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้ทางรัฐศาสตร์และสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสพการณ์ระหว่างนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไป

การตีพิมพ์เผยแพร่ราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ)

ฉบับที่ 1 มกราคม – เมษายน

ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม

ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม

เผยแพร่ในรูปแบบและออนไลน์ทางเว็บไซต์

<https://www.tci-thaijo.org/index.php/jopag/index>

P-ISSN: 2228-8562

E-ISSN: 2697-3790

ที่ปรึกษา

คณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง
รองศาสตราจารย์สีดา สอนศรี

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
อดีตคณบดีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญารัตน์ มีสุวรรณ

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนิดา พรหมล้ำ
อาจารย์ ดร.คู่บุญ จารุมณี
อาจารย์ ดร.จิรวัดน์ เจริญสุข
อาจารย์ ดร.ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.จรัญ มะลูลีม
ศาสตราจารย์ ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์
ศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร
รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ ศิริสรธริรัญ
รองศาสตราจารย์ ดร.กมลพร สอนศรี
รองศาสตราจารย์ ดร.อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์
รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกตาร์ศมี
รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น
รองศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง
รองศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝื่อ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทวิดา กมลเวชช
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนิษฐา ชิตช่วง
อาจารย์ ดร.ธัญญาทิพย์ ศรีพนา
Prof. Dr. Mahmud Mastura
Prof. Dr. MS. Sumar Tono
Assist.Prof. Dr. Maria Faina Luceo-Diola
Dr. Ahmad Aldrie Amir

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยรังสิต
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
National University of Malaysia, Malaysia
Universitas Brawijaya, Indonesia
University of the Philippines, Philippines
National University of Malaysia, Malaysia

เลขานุการกองบรรณาธิการ

ว่าที่ร้อยตรีกวิณทร์ พิมพ์จันทนา
นายวรรณ์ รุ่งวิริยะวณิช

เลขานุการกองบรรณาธิการ
ผู้ช่วยเลขานุการกองบรรณาธิการ

นโยบายของวารสารการเมืองการปกครอง

1. วารสารการเมืองการปกครองจะตีพิมพ์บทความวิจัย บทความวิชาการ และบทความวิจารณ์หนังสือในด้านรัฐศาสตร์และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น
2. ทศนะและข้อคิดเห็นใด ๆ ในวารสารการเมืองการปกครอง เป็นข้อคิดเห็นของผู้เขียน กองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
3. บทความวิจัยและบทความวิชาการได้รับการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ (peer reviews) อย่างน้อย 2 คน
4. ผลงานวิชาการในวารสารการเมืองการปกครองได้รับการสงวนลิขสิทธิ์ตามกฎหมายไทย การจะนำไปเผยแพร่ต้องได้รับการอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกองบรรณาธิการเท่านั้น

สำนักงานกองบรรณาธิการ

วารสารการเมืองการปกครอง (Journal of Politics and Governance, JOPAG)

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150

โทรศัพท์ 0-4375-4317, 0-4375-4333 ต่อ 3714, โทรสาร 0-4375-4137

เว็บไซต์: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/jopag/index>

E-mail: copagjournal@gmail.com



บทบรรณาธิการ

ในทางรัฐศาสตร์ ประสิทธิภาพทางการเมือง หรือ Political Efficacy หมายถึง การที่ประชาชนเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงแปลง นอกจากนั้นยังรวมถึงความเชื่อที่ว่าประชาชนสามารถเข้าใจและมีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางการเมือง การรับรู้ถึงความมีประสิทธิภาพนี้สัมพันธ์อย่างยิ่งกับการมีส่วนร่วมในชีวิตทางสังคมและการเมืองของผู้คนในประเทศ ซึ่งสามารถสะท้อนผ่านกิจกรรมทางสังคมและการเมืองที่หลากหลาย เช่น สิทธิพลเมือง การมีส่วนร่วม หรือการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี

การศึกษาและวิจัยทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศนับเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญของการมีประสิทธิภาพทางการเมืองที่เปิดกว้างและหลากหลาย สะท้อนเสียงของประชาชนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมือง ดังเช่นบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ตีพิมพ์ในวารสารการเมืองการปกครองปีที่ 12 ฉบับที่ 2 ภายใต้บรรณาธิการ “**ประสิทธิภาพทางการเมือง (Political Efficacy)**” ฉบับนี้ซึ่งได้รวบรวมและตีพิมพ์สาระ ความรู้และเนื้อหาวิชาการผ่านบทความวิจัย 10 บทความ, บทความวิชาการ 3 บทความ และอีก 1 บทความพิเศษหนึ่งข้อ ดังต่อไปนี้

บทความวิจัยของ **ธโสธร ตูทองคำ, ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, และสกฤติ อิสริยานนท์** เรื่อง การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) ที่เป็นผลมาจากการแพร่ขยายของประชาธิปไตย, แนวคิดเสรีนิยมใหม่ ประชาานิยมและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศ และการถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 นำมาสู่การถือกำเนิดของระบอบทักษิณที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมืองอย่างมีนัยยะสำคัญ

บทความวิจัยของ **Panyasack Sengonkeo, และสุกัญญา เอ็มอัมธรรม** เรื่องแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่ได้ข้อเสนอว่าควรนำเอาแนวทางนโยบายสามสร้างของรัฐบาลเข้าสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประสิทธิภาพการบริหารนคร ปรับโครงสร้างองค์การ กลไกการประสานงานและบทบาทหน้าที่นครให้มีความชัดเจน รวมถึงสามารถบริหารและบังคับประมาณเป็นของตนเองในระดับที่แน่นอน

บทความวิจัยของ **กฤษฎา พรณราย, และนิติ มณีกาญจน์** เรื่องพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ยังคงมีความนิยมต่อพรรคประชาธิปัตย์ และประชาชนมองว่าการย้ายพรรคการเมืองและการส่งคนในตระกูลของนักการเมืองเก่าลงสมัครเป็นเรื่องปกติและส่งผลดี เพราะทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนมากที่สุดคือพรรคการเมือง



บทความวิจัยของ **สรยุทธ เอียวเจริญ, และจิระ ประทีป** เรื่องแนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมและภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี ได้ข้อสรุปและแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตามแนวคิดภาคประชาสังคม ได้แก่ การสร้างอัตลักษณ์ของเมือง การใช้พื้นที่สาธารณะ และการพัฒนาทุนบุคลากร และด้านแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี ได้แก่ การเชื่อมโยงกับแผน การเชื่อมโยงของคาบสมุทรภาคใต้ การเชื่อมโยงกับองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่สู่เมืองสุขภาวะ

บทความวิจัยของ **อนิลิตา จันทรเทพ** เรื่องความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีศึกษาการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น ซึ่งพบว่าแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) สามารถแก้ปัญหาการขาดงบประมาณลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลาง และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะได้

บทความวิจัยของ **กุลประภัสสร รำพึงจิตต์, และภัทรกร จำยั้ง** เรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยผลการวิจัยพบว่าสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

บทความวิจัยของ **ตุลญา โรจน์ทั้งคำ** เรื่องความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ได้ข้อเสนองานภาครัฐควรดำเนินการรณรงค์ ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนมุมมองร่วมกัน มีการปลูกฝัง กระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมกันในกลุ่มชนอย่างเข้มแข็ง เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพัฒนาในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงต่อไป

บทความวิจัยของ **ณัฐวิณ บุญนาค** เรื่องสถาบันอุดมศึกษากับการส่งเสริมความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย พบว่าสถาบันอุดมศึกษามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาผู้ประกอบการทางสังคมในอนาคต หลายแห่งได้พัฒนาหลักสูตรและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคมที่หลากหลาย ทั้งหลักสูตรในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท หลักสูตรระยะสั้น

บทความวิจัยของ **ทรงเกียรติ ล้านพลแสน, รังสรรค์ อินทน์จันทน์, และวัชรินทร์ สุทธิชัย** เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ ได้ข้อเสนองานว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ให้สอดคล้องกับบริบทในสังคมปัจจุบันและควรจัดให้มีมาตรการบังคับทางกฎหมายต่อนักมวยและกรรมการผู้ตัดสินตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทความวิจัยของ **นพต นิมหัน** เรื่องพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย พบว่าประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาทั้งหลักการของกฎหมาย รวมถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้มีมาตรฐานที่ทัดเทียมกับนานาชาติต่อไป เพื่อป้องกันการนำเป็นเรื่องนี้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าในอนาคต



บทความวิชาการของ **พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, วรัญญา ศรีริน, และวณิชชา ณรงค์ชัย** เรื่องการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ได้เสนอทางออกในการจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมมิติสังคมวิทยาการเมืองด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง โดยประชาชนต้องมีความเชื่อมั่นในการมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง และสามารถเป็นพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสามารถส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงได้

บทความวิชาการของ **ศราวดี วิสาพรหม** เรื่องนักการเมืองอีสานปัจจุบัน: บทสำรวจสถานภาพความรู้ ซึ่งได้รวบรวมสำรวจสถานภาพความรู้ของงานวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นไปที่นักการเมืองระดับชาติที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนซึ่งในบริบทปัจจุบัน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2562

บทความวิชาการของ **ธวัชพล ทองอินทราช** เรื่องวาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย สมัยก่อนการพัฒนา (พ.ศ. 2451-2457) ซึ่งเป็นผลจากบริบทด้านเศรษฐกิจ ภายใต้ชุดของความรู้ ความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะถนน รัฐออกกฎหมายยกเลิกระบบเจ้าภาษี นายอากรในการจัดเก็บภาษีโสเภณี ส่งผลให้รัฐสามารถรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดผูกขาดครอบงำนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยตลอดยุคสมัยก่อนการพัฒนา

ในส่วนสุดท้ายของวารสารฉบับนี้คือบทวิจารณ์หนังสือเรื่อง *การทูตข้ามสมุทร: เครื่องมือจัดการความรู้จากประสบการณ์การต่างประเทศของไทย (Diplomacy across the Seas: Learning Tools from Thai Foreign Policy Experience)* ของศุภมิตร ปิติพัฒน์ โดย **ลีดา สอนศรี** ซึ่งหนังสือได้กล่าวถึงการต่างประเทศของไทยในสมัยสงครามเย็นตามแนวทางของ Political Realism และนำเสนอแง่คิดและมุมมองที่มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อวงวิชาการและการต่างประเทศของไทยเป็นอย่างยิ่ง

กองบรรณาธิการวารสารการเมืองการปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่นำเสนอในวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสร้างสรรค์ประเทศตามแนวทางประชาธิปไตยต่อไป

กองบรรณาธิการวารสารการเมืองการปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทบรรณาธิการ	ก
บทความวิจัย	
การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) (Thailand Political Society Change in the Era of Thaksin Shinawatra (2001-2006)) ธโรธร ตู้อองคำ (Thasothorn Tootongkam) ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (Thongchai Wongchaisuwan) สกฤติ อีสริยานนท์ (Sakrit Isariyanon)	1
แนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Context-Sensitive Approaches to Municipality Administration for Local Government in Lao PDR) Panyasack Sengonke สุกัญญา เอ็มอัมธรรม (Sukanya Aimimtham)	21
พฤติกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี (Election Behavior B.E. 2562 of People in Surat Thani Province) กฤษฎา พรรณราย (Gridsada Pannarai) นิติ มณีกาญจน์ (Niti Maneekarn)	35
แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมและภูมิรัฐศาสตร์ ของเมืองเพชรบุรี (Guidelines for Phetchaburi Development by the Civil Society and Geo-Public Administration of Phetchaburi Province) สรัญพัทธ์ เอี้ยวเจริญ (Saranpat Eawjaroen) จีระ ประทีป (Jeera Prateep)	52
ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดทำ บริการสาธารณะ กรณีศึกษาการพัฒนากระบวนขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น (Public-Private Partnership in the Provision of Public Services: A Case Study of the Development of Light Rail Transit in Khon Kaen) อนิลทิตา จันทรเทพ (Anilthita Janthep)	74
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม (Factors Influencing Public Participation in the Operation of Local Administration Organizations in Nakhon Pathom Province) กุลประภัสสร รำพึงจิตต์ (Kunprapat Rumpungjit) ภัทธกร จำเริญ (Phatharaporn Jaipheng)	98

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิจัย (ต่อ)

- ความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุม
การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร (The readiness of the Public Participation in an
Enactment of Agricultural Residues Burning Regulation)

ตุลญา ไรจน์ทั้งคำ (Tunlaya Rojthangkham)

111

- สถาบันอุดมศึกษากับการส่งเสริมความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจ
เพื่อสังคมในประเทศไทย (Higher Educational Institutions and the Support for the
Completeness of Business Eco-system of Social Enterprises in Thailand)

ณัฐวิทย์ บุนนาค (Nadhawee Bunnag)

125

- ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ
(Factors Affecting Policy Implementation According to The Boxing Sport Act)

ทรงเกียรติ ล้วนพลแสน (Songkiat Lanphonsaen)

รังสรรค์ อินทน์จันทน์ (Rungsun Injun)

วัชรินทร์ สุทธิชัย (Wathcarin Sutthisa)

146

- พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย
(Development of Rights to Data Privacy in Thailand)

นพดล นิมหนู (Noppadon Nimnoo)

161

บทความวิชาการ

- การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม
(Building a Civic Culture and The Eliminating of Social Inequality)

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (Pornamarin Promgird)

วรัญญา ศรีริน (Warunya Sririn)

วนิชชา ณรงค์ชัย (Wanichcha Narongchai)

180

- นักการเมืองอีสานปัจจุบัน: บทสำรวจสถานภาพความรู้
(Contemporary Isan Politicians: A Survey on The State of Knowledge)

ศราวุฒิ วิสาพรม (Sarawudhi Wisaprom)

200

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทความวิชาการ (ต่อ)

วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยสมัยก่อนการพัฒนา (พ.ศ. 2451-2457) (Discourse on Prostitutes in Thai Society during Pre-development Period (B.E. 2451-2457))	225
---	-----

ธวัชพล ทองอินทรราช (Tuvapon Tong-intarach)

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

การทูตข้ามสมุทร: เครื่องมือจัดการความรู้จากประสบการณ์การต่างประเทศของไทย (Diplomacy across the Seas: Learning Tools from Thai Foreign Policy Experience)	247
---	-----

สิดา สอนศรี (Sida Sonsri)

ตัวอย่างการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรม	249
--------------------------------------	-----



การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549)

ธโสธร ตูทองคำ*
ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ**
สกฤติ อีสริยานนท์***

(วันรับบทความ: 27 เมษายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 15 พฤษภาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 19 พฤษภาคม 2563)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 (2) สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 (3) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเอกสารจากการนำเสนอผลงานวิจัยในรูปของการพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า (1) ปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 แบ่งเป็นปัจจัยภายนอก คือ การแพร่ขยายของประชาธิปไตยเป็นที่มาของการปฏิรูปการเมืองของประเทศหลายประเทศ การแพร่ขยายของแนวคิดเสรีนิยมใหม่และประชานิยม และการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสารสนเทศ และปัจจัยภายใน คือ การถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2540 และความเปลี่ยนแปลงทางสังคม (2) สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 มาจากการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยที่เป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ชัยชนะจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงของสภาผู้แทนราษฎร การจัดตั้งรัฐบาลพรรคไทยรักไทย การปฏิรูประบบราชการเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาล และความเปลี่ยนแปลงของประชาสังคม (3) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 นำมาสู่การถือกำเนิดของระบอบทักษิณ ที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทยผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่ประกอบด้วย พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ และประชาสังคม อย่างกว้างขวาง

คำสำคัญ: สังคมการเมือง, ทักษิณ ชินวัตร, พรรคไทยรักไทย

* นิสิตปริญญาเอก, รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** อติรองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, อาจารย์ที่ปรึกษา

*** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



Thailand Political Society Change in the Era of Thaksin Shinawatra (2001-2006)

Thasothorn Tootongkam *

Thongchai Wongchaisuwan **

Sakrit Isariyanon ***

*(Received Date : April 27, 2020, Revised Date : May 15, 2020, Accepted Date : May 19, 2020)***Abstract**

The purpose of this research is to study Thailand political society change in the era of Thaksin Shinawatra (2001-2006) on the following issues 1) Factors leading to Thailand political society change, 2) The essence of Thailand political society change, and 3) The impact of Thailand political society change. The method of this study is documentary research and the presentation of research results is in the form of analysis descriptive. The study found that 1) the factors leading to Thailand political society change during Thaksin Shinawatra era between 2001 and 2006 are divided into 2 factors. The first is external factors that include the spread of democracy leading to political reform, the spread of neoliberalism and populism, and the changes in information technology. The second factor is internal factors that included the birth of the Constitution of the Kingdom of Thailand 1997, the economic crisis in 1997, and social changes. 2) The essence of Thailand political society change during Thaksin Shinawatra era between 2001 and 2006 came from the establishment of the Thai Rak Thai Party which is a large capital group. Victory from the election of members of parliament leading to the change of the House of Representatives, government establishment from the Thai Rak Thai Party, bureaucratic reform to be a government tool, and the changes of civil society. 3) The impact of Thailand political society change during Thaksin Shinawatra era from 2001 to 2006 led to the advent of the Thaksinocracy which led to changes in the Thai political system through institutions and political institutions and processes which consist of a political party, election, parliament, government, bureaucracy, and civil society.

Keywords: Political Society, Thaksin Shinawatra, Thai Rak Thai Party

* D. Pol.Sc. (Political Economy and Governance) Student, Faculty of Political Science and Law Burapha University

** Former Associate Professor Faculty of Political Science and Law Burapha University, Advisor

*** Lecture Faculty of Political Science and Law Burapha University, Co Advisor

บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองร่วมสมัยถือกำเนิดภายหลังช่วงรอยต่อระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับระบอบประชาธิปไตยสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ช่วงทศวรรษที่ 2530 แต่การไม่เปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (non-transitional democracy) ที่สมบูรณ์ และการทำให้ประชาธิปไตยไม่เข้มแข็ง (non-consolidating democracy) จากระบบการปกครองที่สลับกันไปมาระหว่างประชาธิปไตย กับเผด็จการอำนาจนิยม นับเป็นปัญหาการเมืองที่เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมือง กับฝ่ายข้าราชการประจำหรือระหว่างพลังในระบบราชการ (bureaucratic force) กับพลังนอกระบบราชการ (ex-bureaucratic force) จากสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน การแสวงหาอำนาจ ความขัดแย้ง และผลประโยชน์สาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหาของสถาบันและกระบวนการทางการเมือง แสดงถึงปัญหาการเมืองของนักการเมือง และความล้มเหลวจากการแก้ปัญหาประชาชนที่มีความขัดแย้งระหว่างเมือง ชนชั้นกลางและภาคอุตสาหกรรม กับชนบท ชนชั้นล่างและภาคเกษตรกรรม จากการจัดสรรทรัพยากร แสดงถึงปัญหาการเมืองของพลเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองที่ต่อเนื่องที่นำไปสู่การเสนอการปฏิรูปการเมืองภายหลังความรุนแรงทางการเมือง จากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬใน พ.ศ. 2535 และนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขณะเดียวกันการรับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่มีการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ใน พ.ศ. 2531 ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ความล้มเหลวจากการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก่อให้เกิดปัญหาสังคมอย่างกว้างขวาง ส่งผลต่อความคาดหวัง ความต้องการ ความปรารถนาของประชาชนไทยมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2544 ที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากชัยชนะของพรรคไทยรักไทย การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทักษิณ ชินวัตร และการกำหนดนโยบายเสรีนิยมใหม่และประชานิยม ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยอย่างกว้างขวาง นับเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยของสิ่งที่ค้นหาเพื่อต้องการคำตอบจากปัจจัยสาระสำคัญและผลกระทบ นำมาสู่ที่มาของการศึกษา

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549
2. เพื่อศึกษาสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549
3. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549

นิยามศัพท์เฉพาะ

สังคมการเมือง (political society) คือ ส่วนประกอบหรือองค์ประกอบของทุกภาคส่วนในสังคมการเมืองไทย ที่เป็นกลุ่ม องค์กร หน่วยงาน สถาบัน หรืออื่นใด เพื่อแสวงหาอำนาจจัดสรร



แบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมือง คือ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ และประชาชนและประชาสังคม

รัฐ หมายถึง สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจปกครองประเทศในประเทศไทย ที่ประกอบด้วย สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตย และระบบราชการ

ทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดทฤษฎีสังคมการเมือง

สังคมการเมือง คือ ส่วนประกอบหรือองค์ประกอบหลักของทุกภาคส่วน เป็นกลุ่มองค์การ หน่วยงาน สถาบัน หรืออื่นใด เพื่อแสวงหาอำนาจจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ผ่านสถาบันและกระบวนการทางการเมือง แนวคิดพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ส่วนหนึ่ง แบ่งสังคมการเมืองเป็นโครงสร้างส่วนบน (superstructure) ที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญ รัฐบาล รัฐสภา ศาล ระบบราชการ และพรรคการเมือง ที่ขณะการเลือกตั้งจนครอบครองอำนาจรัฐ กับโครงสร้างส่วนล่าง (infrastructure) คือ ประชาสังคม ประชาชน และพลเมือง สังคมการเมืองนับเป็นกรอบแนวคิดหลักของการวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) ที่รัฐมีบทบาทนำสังคม (state led society) มากกว่าสังคมนำรัฐ (society led state) (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2547, น.107-108) ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของพรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ และประชาสังคม เป็นปัญหาจากการจัดสรรอำนาจ (distribution of power) (Dunleavy and Leary, 1987, p.320) ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งของสังคมการเมือง

แนวคิดโลกาภิวัตน์

แนวคิดโลกาภิวัตน์ตามแนวคิดของเคนซี โอเม (Ohmae, 1990) คือ กระแสโลก การล่มสลายของระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ก่อให้เกิดการขยายตัวของทุน (capital) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology: IT) ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง คือ การเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมือง นำไปสู่การแพร่ขยายแนวคิดการจรรโลงประชาธิปไตย การทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งและการปฏิรูปการเมืองภายหลัง ด้านเศรษฐกิจ คือ การเผยแพร่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาการค้า การเงิน การลงทุน และความช่วยเหลือ และด้านสังคม คือ การเน้นแนวคิดสิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม ความเปลี่ยนแปลงด้านวิถีชีวิต การแพร่ขยายการบริโภคนิยมและวัตถุนิยม การถือกำเนิดวัฒนธรรมประชานิยม เมือง และชนชั้น การวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) นำไปใช้มุ่งเน้นเพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) และเรื่องที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเสรีนิยมใหม่

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (ภักวดี วีระภาสพงษ์, 2548, น.58-64) คือ การรื้อฟื้นแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) แบบคลาสสิกที่ผสมผสานกับแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแบบกลไกราคาหรือกลไกตลาด (laissez-faire) แนวคิดพาณิชย์นิยม (mercantilism) แนวคิดสำนักการเงินนิยม (monetarism) แนวคิดตลาดที่กำหนดตนเอง (self-regulating market) และแนวคิดฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) เน้นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ตลาดเสรี การค้าเสรีกรรมสิทธิเอกชน รัฐแทรกแซงน้อยที่สุด แปรสัณฐานสิ่งทุกอย่างเป็นสินค้าและบริการ การแข่งขันราคาและกำไรระยะสั้น ทำให้เน้นกลุ่มองค์กร หน่วยงาน สถาบัน เสมือนเป็นบริษัทที่มีการแข่งขันและผลตอบแทนเพื่อความอยู่ดีกินดี ถือกำเนิดนับตั้งแต่ช่วงลัทธิล่าอาณานิคมและแพร่ขยายนับตั้งแต่ช่วงโลกาภิวัตน์ (สเตเกอร์ และรอย, 2559) การวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) นำแนวคิดเสรีนิยมใหม่ไปใช้เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปัจจัย สำคัญและผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549)

ประชานิยม

ประชานิยม (populism) มาจากรากศัพท์ภาษาละตินที่หมายถึงประชาชน (populus) พัฒนาการที่ต่อเนื่องนำไปสู่ความหมายหรือการนิยามที่หลากหลาย ประชานิยมด้านการเมืองสัมพันธ์กับประชาชนที่มีการกระทำ ปฏิสัมพันธ์ บทบาท จัดตั้ง เป็นกลุ่ม องค์กร สถาบัน กับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเป็นวงกว้าง ด้านการเมือง คือ การพัฒนาประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ด้านเศรษฐกิจจากการเสนอแนวทางที่แตกต่างจากทุนนิยมและสังคมนิยมและด้านสังคม จากการนำเสนอแนวคิดการพึ่งตนเองและการสนับสนุนจากรัฐ ประชานิยมด้านเศรษฐกิจ เน้นการปฏิเสธการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลักแบบตะวันตก เน้นการพึ่งตนเอง การสหกรณ์นับเป็นตัวอย่างที่สำคัญและประชานิยมด้านสังคม เน้นการให้คุณค่ากับชนชั้นล่าง คนชายขอบ คนยากคนจน คนยากไร้ นำไปสู่บทบาทของผู้นำฝูงชนหรือนักปลุกปั่นหรือผู้นำหลง (demagogue) ที่มีสำนวนโวหารและกลยุทธ์ที่ดึงดูดผู้สนับสนุน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549) การวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) นำแนวคิดประชานิยมไปใช้เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปัจจัย สำคัญและผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549)

แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ถือกำเนิดจากสภาพแวดล้อม ปัจจัย และบริบท ที่เปลี่ยนแปลง ความล้มเหลว ปัญหาอุปสรรค ความล้มเหลว วิกฤตการณ์ของระบบราชการ ทำให้เป็นปัญหาก่อให้เกิดแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ จากการนำแนวคิดภาคเอกชนมาปรับใช้หรือประยุกต์ใช้เป็นแนวคิดการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) การกำหนดมาตรฐานการทำงาน การทำงานแบบมีอาชีพ การเน้นผลลัพธ์หรือผลผลิตมากกว่ากระบวนการ การเน้นการแข่งขัน



การตลาดและกลไกตลาด การเป็นผู้ประกอบการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด สมองต่อลูกค้าและผู้รับบริการ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556) ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง คือ การจัดองค์การใหม่และการจัดสรรงบประมาณใหม่ การวิจัยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) นำแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ไปใช้ เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปัจจัย สำคัญและผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทย สมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549)

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) จากการวิจัยเอกสาร (documentary research) นำเสนอผลการวิจัยจากการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) มีขั้นตอนการศึกษาประกอบด้วย ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการรวบรวมเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เป็นเอกสารขั้นต้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเอกสารชั้นรองจากบทความ หนังสือ ตำรา ภาคนิพนธ์ สารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยอื่น เอกสารอื่น ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดเพื่อตอบวัตถุประสงค์ และโจทย์วิจัยในส่วนของผลการศึกษาและอภิปรายผลจากแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเสนอจำนวน 3 ประเด็น ดังนี้

1. ปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549

ปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 แบ่งเป็นสองส่วน คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายนอก เป็นสาเหตุหรือความเปลี่ยนแปลงที่มาจากกระแสโลกภายนอกประเทศ ประกอบด้วย ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม

(ก) ด้านการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ ความล้มเหลวของประชาธิปไตย แบบตัวแทน นำมาสู่การปฏิรูปการเมือง (political reformation) เพื่อการจรรโลงประชาธิปไตย (democratization) และสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง (consolidating democracy) ของประเทศ ทั้งหลาย ช่วงรอยต่อทศวรรษสุดท้ายของสงครามเย็นจนถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็นที่เข้าสู่ ยุคโลกาภิวัตน์ เป็นกระแสโลกาภิวัตน์ด้านการเมืองจากมุมมองหลากหลายมิติ ดังตัวอย่าง ของประเทศที่มีการปฏิรูปการเมืองในทวีปเอเชีย ภูมิภาคเอเชียตะวันออก คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย

(ข) ด้านเศรษฐกิจ คือ การแพร่ขยายของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่ก่อตัวจากการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาของโรนัลด์ รีแกน จากพรรครีพับลิกันและนายกรัฐมนตรีอังกฤษของ มาร์กาเร็ต แธตเชอร์ จากพรรคอนุรักษนิยม มีความต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกาของนายบิล คลินตัน จากพรรคดีโมแครต และนายกรัฐมนตรีอังกฤษของนายโทนี แบลร์

นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้านการพัฒนา การค้า การเงิน การลงทุน และความช่วยเหลือ อย่างต่อเนื่อง (สเตเกอร์ และรอย, 2559)

ด้านการพัฒนา ความล้มเหลวจากการพัฒนาที่ต่อเนื่องแสดงออกจากการนำเสนอของธนาคารโลกเรื่องชาฮาราดอนใต้ของแอฟริกา: จากวิกฤตสู่ความเจริญเติบโตที่ยั่งยืน (Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth) (World Bank, 1989) นำไปสู่ข้อเสนอของธนาคารโลกที่เสนอแนวคิดธรรมาภิบาล และสหประชาชาติที่กำหนดคสหัสวรรษแห่งการพัฒนา (Millennium Development Goals: MDGs) ระหว่าง พ.ศ. 2543 ถึง 2558

ด้านการค้า ปัญหาทางการค้านำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศจากการใช้มาตรการทางภาษี (tariff barrier) และไม่ใช่ภาษี (non-tariff barrier) เป็นสงครามการค้า ความพยายามแก้ปัญหาทำให้มีการปรับเปลี่ยนจากข้อตกลงว่าด้วยพิกัดทั่วไปว่าด้วยการค้าและอัตราภาษีศุลกากร หรือแอกตต์ (General Agreement on Trade and Tariff: GATT) เป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ใน พ.ศ. 2538 เพื่อเพิ่มอำนาจการบังคับใช้ และการก่อกำเนิดกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคจำนวนมาก อาทิ เขตการค้าเสรีอาเซียน หรืออาฟต้า (ASEAN Free Trade Area: AFTA) เป็นต้น

ด้านการเงิน การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ทำให้มีการเปิดเสรีทางการเงิน (financial liberalization) นับเป็นที่มาของวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชียใน พ.ศ. 2540

ด้านการลงทุน การเปิดเสรีทางการเงินนำไปสู่การลงทุนจากการย้ายฐานการผลิตและเพิ่มการลงทุนจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนระยะสั้นและเก็งกำไร การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชียใน พ.ศ. 2540 ทำให้มีการลงทุนเพื่อซื้อสินทรัพย์ที่ถูกขายทอดตลาดราคาถูก

ด้านความช่วยเหลือ ความล้มเหลวเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) มีบทบาทช่วยเหลือประเทศที่เผชิญผลกระทบ แต่กลับสร้างปัญหาจากข้อกำหนดและมาตรการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(ค) ด้านสังคม ความเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้สื่ออิเล็กทรอนิกส์มีบทบาทสำคัญ การขยายตัวของทุนทำให้มีบทบาทครอบงำตลาด การขยายตัวของชนชั้นกลางจากภาคธุรกิจอุตสาหกรรมที่เติบโตขึ้น การแพร่ขยายของแนวคิดประชานิยมจากการผสมผสานกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่เพื่อเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อสร้างการยอมรับจากชนชั้นกลางและชนชั้นล่างก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านสังคม

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม

(ก) ด้านการเมือง คือ การปฏิรูปการเมืองตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) นำไปสู่การถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 นับเป็นกรอบแนวคิดเริ่มต้นของสังคมการเมืองที่มีพรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ และประชาสังคม เป็นสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่วิจิตร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากการเพิ่มคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การกำหนดการออกเสียงลงคะแนนของผู้ออกเสียงลงคะแนนให้เป็นหน้าที่ การกำหนด



เขตการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวและแบบบัญชีรายชื่อ การเพิ่มบทบาทการตรวจสอบของสมาชิกสภา การเพิ่มอำนาจรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และการจัดตั้งองค์การอิสระ

(ข) ด้านเศรษฐกิจ คือ การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2540 นำมาสู่การขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่มีมาตรการสำคัญ คือ การสร้างเสถียรภาพ การเปิดเสรีทางการเงินการลงทุน การยกเลิกการควบคุม และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทำให้ต้องตัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงจำนวนกว่า 100,000 ล้านบาท การขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 การลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ใน พ.ศ. 2540 เป็นร้อยละ 3 ใน พ.ศ. 2541 การลดการลงทุนภาครัฐและการอุดหนุนจากภาครัฐและการอุดหนุนจากภาครัฐทั้งหลาย เป็นระบบเศรษฐกิจที่ติดลบ ใน พ.ศ. 2541 อำนาจการซื้อภายในประเทศลดลง (กาวาจิตต์ สิงห์, 2543, น.100-101) เป็นความถดถอยและตกต่ำทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมาก

(ค) ด้านสังคม คือ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ผิดพลาด ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเมือง ภาคอุตสาหกรรม ชนชั้นกลาง กับชนบท ภาคเกษตรกรรมและชนชั้นล่าง วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2540 ทำให้ประเทศไทยเผชิญปัญหาการว่างงานของชนชั้นกลางและชนชั้นล่างจากการล่มสลายของธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน แต่ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจทำให้ประชาชนจำนวนมากแสดงออกจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองและเลือกพรรคการเมืองอื่นภายหลัง

ความเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองจากการพัฒนาประชาธิปไตยที่แพร่ขยายไปทั่วโลก ด้านเศรษฐกิจ จากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เป็นกระแสหลักด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมจากความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศและการแพร่ขยายของแนวคิดประชาธิปไตยที่ประสบความสำเร็จของประเทศหลายประเทศ ที่ทั้งหมดเป็นปัจจัยภายนอกจากกระแสโลกาภิวัตน์ การถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 และความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนจากความผิดหวังในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ทั้งหมดเป็นปัจจัยภายในและมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยภายนอก ทำให้พรรคไทยรักไทยที่เป็นการรวมกันของกลุ่มทุนขนาดใหญ่และกลุ่มทุนท้องถิ่นชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2544 และ 2548

2. สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 แบ่งการอธิบายและวิเคราะห์เป็น 6 ประเด็น จากแนวคิดสังคมการเมืองที่มีจุดเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญ แล้วย่อยลงไปที่สถาบันและกระบวนการทางการเมือง ประกอบด้วย พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ และประชาสังคม มีรายละเอียด ดังนี้

2.1 พรรคการเมือง พรรคไทยรักไทยนับเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกที่ตั้งขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีนายทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรค

และมีบทบาทนำจากการกำหนดโครงสร้างและกระบวนการของพรรค ความร่วมมือระหว่างกลุ่มทุนระดับประเทศและทุนระดับท้องถิ่น เป็นพรรคการเมืองที่รวมบุคคลที่หลากหลาย เป็นนักวิชาการ ขุนนางนักวิชาการ (technocrat) อดีตข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ และภายหลังมีนักการเมืองจากกลุ่มการเมืองอื่นเข้ามาสังกัดจำนวนมาก มีการกำหนดโครงสร้างทางการเมืองแบบรวมศูนย์ กระบวนการที่หัวหน้าพรรคมีบทบาทสำคัญ ขั้นตอนเป็นการปฏิบัติตามลำดับชั้น รูปแบบเป็นการดำเนินการหรือสั่งการจากบนลงล่าง ยุทธศาสตร์จากการทำวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายของพรรคและยุทธวิธีจากการใช้การตลาดทางการเมือง เพราะมองพรรคผู้สมัครของพรรค เป็นสินค้าและผู้ออกเสียงลงคะแนนเป็นผู้บริโภค

2.2 การเลือกตั้ง การลงนามการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใน พ.ศ. 2544 นับเป็นการลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งแรกของพรรคไทยรักไทย ที่ต้องต่อสู้แข่งขันกับผู้สมัครจากพรรคการเมืองอื่นอย่างพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล มีนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขณะนั้น การผนวกกลุ่มทุนจำนวนมากของพรรค การกำหนดเบอร์ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบเขตเป็นเบอร์เดียวกัน การกำหนดการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว การมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบเขตจำนวนมากที่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาสังกัดภายหลัง ความโดดเด่นของนายทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรค การเป็นพรรคการเมืองที่ใหม่ ไม่เคยบอบช้ำหรือเป็นปัญหาจากการเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน การรณรงค์หาเสียงจากการนำแนวคิดการตลาดทางการเมือง (political marketing) มาใช้ (นันทนา นันทวโรภาส, 2549) จากการจัดกลุ่มผู้ออกเสียงลงคะแนนดังเช่นกลุ่มคนชั้นกลางหรือคนระดับรากหญ้า แล้วกำหนดนโยบายเฉพาะเจาะจงลงไปทีละกลุ่ม เป็นการตลาดเฉพาะกลุ่ม (niche market) นับเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่ชัยชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยที่เกือบครองเสียงข้างมากหรือเกือบครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2544 และจากนโยบายสาธารณะที่มาจากนโยบายของพรรคภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลจากตัวอย่าง คือ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือสามสิบบาทรักษาทุกคน การพักหนี้ให้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธนาคารประชาชน และหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ทำให้พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นหรือถล่มทลายจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2548 ด้วยคะแนนเสียงที่กว่าร้อยละ 75 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

2.3 รัฐสภา การครองเสียงเกือบครึ่งหนึ่งของพรรคไทยรักไทยในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังชัยชนะจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่หลากหลายก่อนการบริหารราชการแผ่นดินจากการแถลงนโยบาย และระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะประเด็นสำคัญ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การเปิดอภิปรายทั่วไปพร้อมการลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการธิการ และการควบคุมด้านอื่นที่เผชิญปัญหาจากการควบคุมและการตรวจสอบ กล่าวคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปพร้อมการลงมติไม่ไว้วางใจกับนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องมีคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 2 ใน 5 แต่การจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2544 และ 2548 มีคะแนนเสียงมากกว่า 3 ใน 5 ทำให้ฝ่ายค้านหมดสิทธิ์การตรวจสอบรัฐบาล และนายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2548, น.6-32)



2.4 รัฐบาล รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 เป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทย เป็นผู้นำเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคการเมืองอื่น ทำให้มีอำนาจนำเหนือรัฐมนตรี แสดงถึงภาวะผู้นำอย่างสูงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง เพื่อนำบุคคลที่สรรหาบุคคลที่ทำงานไว้วางใจได้ เสียสละให้กับพรรค และมีความรู้ความสามารถตรงตามความต้องการ เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี นับเป็นคณะรัฐมนตรีของพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งที่เข้มแข็งมากที่สุดของประเทศไทย ความเป็นเอกภาพของคณะรัฐมนตรีส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เป็นรูปธรรม และต่อเนื่องที่ส่งผลต่อชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างต่อเนื่อง

2.5 ระบบราชการ การขาดประสิทธิภาพ การขาดประสิทธิผล ความล่าช้าจากการปฏิบัติงาน และปัญหาจากการสนองตอบนโยบายสาธารณะของรัฐบาล นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เพื่อให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่และประชาชนนิยมไปปฏิบัติ การปฏิรูปกฎหมายและโครงสร้าง เป็นการปรับเปลี่ยนจากจำนวน 14 กระทรวง เป็นจำนวน 20 กระทรวง (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2556, น.303) การปฏิรูประบบงบประมาณ คือ การกำหนดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (ซูเอฮีโระ, 2558, น.99-100) การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล เป็นการเน้นความรู้ความสามารถ (Meritocracy) มากกว่าระบบอาวุโส (ซูเอฮีโระ, 2558, น.95)

2.6 ประชาสังคม ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากการสนับสนุนจากประชาสังคม เป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนจำนวนมาก จากความผิดหวังจากการบริหารงานของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ความคาดหวังการแก้ปัญหาของพรรค การยอมรับนโยบายของพรรคไทยรักไทย และการพบปะอย่างต่อเนื่องภายหลังการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทักษิณ ชินวัตร มีการกำหนดและดำเนินการตามนโยบายที่หาเสียง ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก่อตัวขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้การจัดการขั้นเด็ดขาดกับผู้ชุมนุมประท้วงใน พ.ศ. 2544 เมื่อชาวบ้านบางกลุ่มกลับมาชุมนุมเรียกร้องอีกแทนการปล่อยให้รัฐบาลแก้ไข การเปิดเผยข้อครหาการใช้ความรุนแรงเพื่อแก้ปัญหา ยาเสพติดใน พ.ศ. 2545 การปฏิเสธของนายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร ที่มีต่อบทบาทของความเคลื่อนไหวขององค์กรภาคประชาชนเพื่อกดดันรัฐบาลใน พ.ศ. 2546 (อนุสรณ์ ลิ้มมณี, 2548, น.6-12 - 6-13) และถือกำเนิดจากการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่รัฐภายหลังเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน พ.ศ. 2547 และจากการประท้วงและต่อต้านจากประชาชน เพราะมีการปิดกั้นการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่ตรงข้ามกับรัฐบาล นำมาสู่การประท้วงจำนวนมาก ใน พ.ศ. 2548 และกลายเป็นการต่อต้านรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยอย่างกว้างขวางภายหลัง

3. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 ชัยชนะของพรรคไทยรักไทย การครองเสียงข้างมากใน

ในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทย และการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่และประชานิยม การปฏิรูประบบราชการที่เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญของรัฐ การสนับสนุนของประชาสังคมจำนวนหนึ่ง นำไปสู่การสถาปนาระบอบทักษิณ (thaksinocracy) ที่ถอยห่างจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม หรือเสรีนิยมประชาธิปไตย (liberal democracy) จนก้าวสู่ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (Illiberal Democracy) ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

3.1 ด้านการเมือง การถือกำเนิดของระบอบทักษิณ นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของสถาบันและกระบวนการทางการเมือง จากพรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาล ระบบราชการ และประชาสังคม

3.1.1 พรรคการเมือง ที่กลุ่มทุนมีบทบาทอย่างมีนัยสำคัญต่อการกำหนดพรรค ทำให้ระบบพรรคการเมืองในช่วงแรกเป็นระบบพรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ (two parties system) มีแนวโน้มเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (dominant-party system or one-party dominant system) มีการสนับสนุนจากบริษัท ชินคอร์ปอเรชัน จำกัด (มหาชน) ของนายทักษิณ ชินวัตร นับเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ของพรรคไทยรักไทยที่มีสัดส่วนมากที่สุด ทำให้พรรคการเมืองเป็นเสมือนบริษัทที่มีเจ้าของจำนวนหนึ่งคน มากกว่าพรรคการเมืองที่พัฒนาการการสู่พรรคมวลชน (mass party) สาขาพรรคเปรียบเสมือนเป็นสำนักงานของบริษัท สมาชิกพรรคเสมือนเป็นพนักงานบริษัท นับเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ตามแนวคิดการเมืองแบบจักรกล (machine politics)

3.1.2 การเลือกตั้ง การเลือกตั้งนับเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สถาปนาความชอบธรรมให้กับพรรคการเมือง คือ พรรคไทยรักไทยหรือผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดการตั้งคำถามถึงความหมาย ความสำคัญ นัยยะและเบื้องหลังของการเลือกตั้ง การกำหนดระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองที่โดดเด่นมีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูงมาก การกำหนดการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเท่ากับทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหลุดพ้นจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับประเทศ (delocalization of national politics) (เกษียร เตชะพีระ, 2547, น.38) ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นบุคคลระดับประเทศ มีชื่อเสียง เป็นที่รู้จัก มีความรู้ความสามารถ หรือเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่หรือกลุ่มทุนขนาดใหญ่สนับสนุน อาทิ บริษัท ชินคอร์ปอเรชัน จำกัด (มหาชน) เป็นต้น แต่การเลือกตั้งที่เป็นปัญหาจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2549 ที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม กลับนำไปสู่ผลการเลือกตั้งที่ไม่เป็นที่ยอมรับ และเป็นโมฆะภายหลัง

3.1.3 รัฐสภา รัฐสภานับเป็นสถาบันทางการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความชอบธรรม เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุล ทำให้รัฐสภากลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีโครงสร้างอุปถัมภ์จากการรวมศูนย์อำนาจที่นายทักษิณ ชินวัตร ที่เสมือนหนึ่งสวมหมวกสีใบประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดของรัฐสภา ผู้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้ากลุ่มการเมือง มุ่งการเมือง และปึกการเมือง ที่ใหญ่ที่สุดของพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีแนวโน้มเป็นเผด็จการรัฐสภา การทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลจากการที่พรรคฝ่ายค้านรวบรวมคะแนนเสียงไม่เพียงพอต่อการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจล้มเหลว



นำไปสู่ความพยายามของพรรคร่วมฝ่ายค้าน คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2549 แต่การปฏิเสธของพรรคไทยรักไทย ทำให้พรรคร่วมฝ่ายค้านปฏิเสธการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เป็นปัญหาด้านความชอบธรรมของสภาผู้แทนราษฎรภายหลัง

3.1.4 รัฐบาล การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีลักษณะสำคัญ คือ การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดตั้งรัฐบาลผสมให้มีขนาดใหญ่มากที่สุด (the grand coalition strategy) เพื่อการให้นายทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคไทยรักไทย รอดพ้นจากการอภิปรายทั่วไปพร้อมทั้งลงมติไม่ไว้วางใจ ทำให้รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งที่มีเสถียรภาพมากที่สุด และนายทักษิณ ชินวัตร นับเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดจากอำนาจ อิทธิพล บทบาท และภาวะผู้นำของนายทักษิณ ชินวัตร การเป็นเจ้าของของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ของพรรคไทยรักไทยทำให้ลดการเมืองเรื่องกลุ่ม (political factions) จากตัวแทนของกลุ่มการเมือง มุ่งการเมือง ปักการเมือง ของพรรคการเมืองและระหว่างพรรคการเมือง จากการแข่งขันเพื่อจัดสรรตำแหน่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ทำให้กำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่และประชานิยมอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ

3.1.5 ระบบราชการ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบราชการมาจากการลดบทบาทการกำหนดนโยบายสาธารณะและมุ่งเน้นการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ (public policy implementation) ทำให้ระบบราชการมีความเปลี่ยนแปลง คือ การเพิ่มความเป็นเอกภาพของหน่วยงานราชการที่เป็นรูปพีระมิดที่รวมศูนย์ที่นายกรัฐมนตรี นายทักษิณ ชินวัตร ที่เสมือนเป็นประธานบริษัทของประเทศไทย (Thailand Inc.) มีการจัดวางตำแหน่งตามเครือข่ายความสัมพันธ์ เป็นพรรคพวก เพื่อนฝูง เครือญาติ เป็นบุคคลใกล้ชิด ไว้วางใจ เพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ ทั้งกระทรวง ทบวง กรม และกองทัพ มีการโยกย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่งบริหาร ของข้าราชการที่มีความสำคัญเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ และแก้ปัญหาของประเทศ เช่น ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

3.1.6 ประชาสังคม ความเปลี่ยนแปลงของประชาสังคมมาจากความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มที่ต่อต้านนายทักษิณ ชินวัตร รัฐบาล และพรรคไทยรักไทย ที่ขยายตัวเป็นกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (People's Alliance for Democracy: PAD) ก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากับรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่สนับสนุนนายทักษิณ ชินวัตร รัฐบาล และพรรคไทยรักไทยมีการกดดันภายนอกรัฐสภา ความขัดแย้งที่ขยายตัวเป็นความรุนแรงเป็นระยะและมีแนวโน้มขยายตัวภายหลังบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขายหุ้นมีมูลค่ากว่า 73,000 ล้านบาท แก่บริษัท เทมาเส็ก โฮลดิ้ง จำกัด ของสิงคโปร์ ทำให้มีการเคลื่อนไหวจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้นายทักษิณ ชินวัตร ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2549 แต่ความขัดแย้งทางการเมืองที่ต่อเนื่องทำให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ และบทบาทของนายทักษิณ ชินวัตร ที่เป็นทางการสิ้นสุดลง ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

3.2 ด้านเศรษฐกิจ การถือกำเนิดของระบอบทักษิณจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทักษิณ ชินวัตร นำไปสู่การถือกำเนิดของระบบเศรษฐกิจแบบทักษิโนมิกส์ (Thaksinomics) นับเป็นยุทธศาสตร์ของระบบเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual Track) ประกอบด้วยแนวทางที่หนึ่ง (first track) เป็นกระบวนทัศน์การมองจากภายนอก (outward looking paradigm) จากการเน้นการส่งออกเป็นฐาน (export-base) ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออก (East Asian Economic Model: EAEM) ที่เน้นการลงทุนของภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่จากเงินทุนของต่างประเทศ และแนวทางที่สอง (second track) จากกระบวนทัศน์การมองจากภายใน (inward looking paradigm) จากการเน้นกิจการวิสาหกิจที่เป็นขนาดเล็กและขนาดกลางภายในประเทศจากความชำนาญและการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศ (ณัฐเชษฐ์ พูลเจริญ, 2548, น.92)

3.3 ด้านสังคม ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่ถือกำเนิดจากระบอบทักษิณ นำไปสู่ปัญหาด้านสังคมจนนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นปัญหาจากการละเลยกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ความขัดแย้งสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การทำลายสิทธิเสรีภาพของประชาชนชั้นพื้นฐานของประชาชนและสื่อมวลชน การใช้อำนาจรัฐและอำนาจทุนแทรกแซงองค์กรอิสระ การคอร์รัปชันเชิงนโยบายและการขายหุ้นบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด ให้สิงคโปร์ ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวการต่อต้านนายทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลและพรรคไทยรักไทยอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่อดีตผู้ก่อตั้งพรรคไทยรักไทยจำนวนหนึ่งใน พ.ศ. 2546 กลุ่มประชาชนเพื่อชาติและราชบัลลังก์ ใน พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548 ผู้ก่อตั้งและผู้สนับสนุนรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ใน พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 (วรลัญช์ โรจนพล, 2563, น.13-14) สภาแรงงานบางแห่งใน พ.ศ. 2548 เครือข่ายแพทย์ เภสัชกร พยาบาล และอาจารย์มหาวิทยาลัย จำนวน 43 องค์กร 11 มหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. 2549 และบทบาทของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่เคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การรัฐประหารของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2558, น. 14-40)

สรุปผลการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยค้นพบประเด็นที่น่าสนใจมาอภิปราย ดังนี้

(1) ปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 แบ่งเป็นสองส่วน คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ปัจจัยภายนอกมาจากแนวคิดประชาธิปไตยที่แพร่ขยายอย่างกว้างขวาง ทำให้มีการปฏิรูปการเมืองของประเทศหลายประเทศ การแพร่ขยายของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้านการพัฒนา การค้า การเงิน การลงทุน และความช่วยเหลือ อย่างกว้างขวาง ส่วนหนึ่งมีการผสมผสานกับแนวคิดประชานิยมที่มุ่งเน้นการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ และความเปลี่ยนแปลงของสังคมจากเทคโนโลยีสารสนเทศ ชนชั้น การบริโภคนิยม วัตถุนิยม และประชานิยมที่เน้นการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อสร้างการยอมรับผู้นำจากประชาชน และปัจจัยภายใน คือ การถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 และยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นปัญหาระหว่างเมืองชนชั้นกลางและภาคอุตสาหกรรม กับชนบท ชนชั้นล่างและภาคเกษตรกรรม และผลกระทบทางสังคมจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ



(2) สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 มาจากการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยใน พ.ศ. 2541 ที่เป็นการรวมกันของกลุ่มทุนขนาดใหญ่กับทุนท้องถิ่นการอาศัยความได้เปรียบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การเป็นพรรคการเมืองใหม่ที่ไม่เคยเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายค้านทำให้ไม่เคยบอบช้ำหรือเผชิญผลกระทบทางการเมือง และการรณรงค์หาเสียงที่นำการตลาดทางการเมืองมาใช้จากการกำหนดนโยบายสนองตอบต่อผู้ออกเสียงลงคะแนนเฉพาะกลุ่ม นำมาสู่ชัยชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยที่เกือบครองเสียงข้างมากหรือเกือบครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2544 และชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นหรือถล่มทลายจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2548 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2544 นับเป็นความเปลี่ยนแปลงของรัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรที่มีความขัดแย้งเฉพาะตำแหน่งภายในรัฐสภา เพราะการเพิ่มการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้ความขัดแย้งภายในพรรคและรัฐบาลจากการจัดสรรตำแหน่งลดความสำคัญลง แต่ความขัดแย้งระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น การจัดตั้งรัฐบาลที่นายทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่มีความโดดเด่นแสดงภาวะผู้นำอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่านายกรัฐมนตรีพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประเทศไทยคนใด มีอำนาจเหนือรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีทุกคน ทำให้กำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่และประชานิยมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง การจัดวางพรรคพวก เพื่อนฝูง เครือญาติ เป็นบุคคลใกล้ชิด ไว้วางใจ ที่เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ เพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญในระบบราชการ ความเปลี่ยนแปลงทั้งหมดส่งผลให้ประชาธิปไตยที่เป็นเสรีนิยมมีแนวโน้มเป็นอำนาจนิยม (authoritarianism) ทำให้ประชาสังคมที่เคยเป็นพันธมิตรช่วงแรกกลับถอยห่าง และส่วนหนึ่งกลายเป็นศัตรูที่นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลัง

(3) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร ระหว่าง พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2549 คือ การสถาปนาระบอบทักษิณจากการครอบงำและแทรกแซงของผู้ปกครองที่มีต่อสาธารณะ ทำให้ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทางทฤษฎีที่มีรากฐานทางความคิดแบบเสรีนิยม ห่างไกลจากพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือเสรีนิยมประชาธิปไตยทางปฏิบัติ และมีแนวโน้มเป็นประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy) จากความเปลี่ยนแปลงของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองของประเทศ คือ พรรคการเมืองที่มีแนวโน้มเป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว รัฐสภาที่เสมือนเป็นตรายาง รัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจทางการเมืองสูงสุดจนมีการแสดงออกทางการเมืองจากการปรับคณะรัฐมนตรี การกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่และประชานิยม การเสนอแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทักษิณ (Thaksinomics) และการลดหรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบและถ่วงดุลของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและเพิ่มการแทรกแซงสถาบันและกระบวนการทางการเมืองอื่น ระบบราชการที่มีการรวมศูนย์ระบบราชการทำให้มีการจัดตั้งคาพยพใหม่ทั้งหมด นำมาสู่การเผชิญหน้ากับประชาชน ในภาคประชาสังคม ความขัดแย้งที่มีแนวโน้มรุนแรงนำไปสู่การรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549



ข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ คือ การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองของไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544 - 2549) ให้บทเรียนกับประเทศไทย ในการออกแบบสังคมการเมืองที่เป็นนวัตกรรมการเมือง (political innovation) ให้สอดคล้องกับปัจจัย บริบท และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เน้นรัฐบาลที่เข้มแข็งและการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มข้น ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความชอบธรรม และความรับผิดชอบจากสังคมการเมืองที่มีความหลากหลาย (2) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป คือ การแสวงหาความรู้เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้จากงานวิจัยทำนองเดียวกัน อาทิ การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และแง่มุมอื่นที่สำคัญและน่าสนใจ อาทิ โครงสร้างอำนาจการเมืองไทยสมัยนายทักษิณ ชินวัตร โครงสร้างอำนาจการเมืองไทยสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กาวาจิตต์ สิงห์. (2543). *ทรรพยาัยการเงินโลก* (กมล กมลตระกูล, ผู้แปล). กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น จำกัด.
- เกษียร เตชะพีระ. (2547). ระบอบทักษิณ. *ฟ้าเดียวกัน*, 2(1), มกราคม – มีนาคม. 36-55
- ณัฐเชษฐ์ พูลเจริญ. (2548). *วิวัฒนาการและชะตากรรมของทักษิณโมเดลทางออกไทยยุคทักษิณกินเมือง*. กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). 85-110.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2558). *หน่วยที่ 14 การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2535-2550*. เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมการเมืองไทย หน่วยที่ 8-15 (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นันทนา นันทวโรภาส. (2549). *ชนะเลือกตั้งด้วยพลังการตลาด*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ตะวันออกจำกัด (มหาชน).
- ภัคดี วีระภาสพงษ์. (2551). Neoliberalism ลัทธิเสรีนิยมใหม่. *ฟ้าเดียวกัน*, 6(6), ตุลาคม – ธันวาคม. 58-64.
- แมนเฟร็ด สเตเกอร์, และวี รอย. (2559). *เสรีนิยมใหม่: ความรู้ฉบับพกพา* (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โอเพนเวิร์ล.
- แมนเฟร็ด สเตเกอร์. (2553). *โลกาภิวัตน์: ความรู้ฉบับพกพา* (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: โอเพนเวิร์ล.
- โยชิฟูมิ ทามาตะ. (2551). ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตยและการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย. *ฟ้าเดียวกัน*, 6(4), ตุลาคม – ธันวาคม. 98-139.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2556). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.



- วรวลัญช์ โจนพล. (2562). *หน่วยที่ 13 การเมืองและเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร*. เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์การเมืองและเศรษฐกิจไทย หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. (2548). *การปฏิรูปการเมือง*. การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2548 ครั้งที่ 28 เรื่อง การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540: ความก้าวหน้าและความล้มเหลว. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 6-1 – 6-85.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2556). *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540*. นนทบุรี: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์.
- อะกิระ ชูเอะฮิโระ. (2558). *ระบอบเทคโนโลยีกับทักษิณาธิปไตยในประเทศไทย: การปฏิรูประบบราชการและระบบงบประมาณภายใต้รัฐบาลทักษิณ*. *ฟ้าเดียวกัน*, 13(3), กันยายน-ธันวาคม. 65-120.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2547). *หน่วยที่ 8 การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวทางรัฐและสังคม*. ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 6-10. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). *รายงานการวิจัยเรื่อง ทักษิณา-ประชานิยม: ความหมาย ปัญหาและทางออก*. รายงานการวิจัยตามโครงการประชานิยมและผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- Dunleavy, Patrick and Brendan O' Leary. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillan.
- Ohmae, Kenichi. (1990). *The Borderless World: Power and Strategy in the interlinked Economy*. New York: Free Press.
- World Bank. (1989). *Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D.C.: World Bank.

แนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*

Panyasack Sengonke**
สุกัญญา เอ็มอีธรรม***

(วันรับบทความ: 2 ธันวาคม 2564/ วันแก้ไขบทความ: 27 มกราคม 2565/ วันตอบรับบทความ: 31 มกราคม 2565)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารนครและแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ทำการศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองนครในระดับอำเภอขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว ประกอบด้วย นครหลวงพระบาง นครโกลนพมวิหาร นครปากเซ และเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ประกอบด้วย สามกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในส่วนกลาง กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้บริหารอยู่ในสำนักงานปกครองนคร โดยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติงานเกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการนคร รวมทั้งหมดจำนวน 11 คน และใช้การวิเคราะห์สังเคราะห์แบบพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาในปัจจุบันของการบริหารนคร เห็นว่าโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนครยังไม่ชัดเจน การบริหารจัดการคุ้มครองงบประมาณในภาคปฏิบัติ ยังไม่ได้มีการกำหนดชัดเจนว่าสิ่งใดที่ควรมอบให้นครคุ้มครองบริหารจัดการอย่างขาดตัว โดยเฉพาะการจัดเก็บรายรับประชาชนยังมีความเข้าใจว่าการพัฒนานครเป็นหน้าที่ของภาครัฐอย่างเดียว นอกจากนี้ประสิทธิภาพด้านบุคลากรยังขาดผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านส่วนแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว พบว่า นครควรนำเอาแนวทางนโยบายสามสร้างของรัฐบาล เข้าสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประสิทธิภาพการบริหารนคร ปรับโครงสร้างองค์การ กลไกการประสานงานและบทบาทหน้าที่นครให้มีความชัดเจน สามารถบริหารและงบประมาณเป็นของตนเองในระดับที่แน่นอน ใช้เทคโนโลยีในการบริหารของนครให้มากที่สุด มีกลไกหรือช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับปรุงกลไกด้านบุคลากรเน้นการพัฒนาพนักงาน-รัฐกรให้มีความพร้อม จัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนคร มีการกำหนดเขตพื้นที่การพัฒนาให้ชัดเจน

คำสำคัญ: การบริหารนคร, การปกครองท้องถิ่น, สปป. ลาว

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต เรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีการศึกษา 2565

** นักศึกษาหลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, อีเมล PPPsack@gmail.com

*** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก



Context-Sensitive Approaches to Municipality Administration for Local Government in Lao PDR^{*}

Panyasack Sengonkeo^{**}
Sukanya Aimimtham^{***}

(Received Date: December 2, 2021, Revised Date: January 27, 2022, Accepted Date: January 31, 2022)

Abstract

The objectives of this research were to study problems in municipality administration and determine context-sensitive approaches to municipality administration for local government in Lao PDR. This is qualitative research that was conducted in urban administrative areas managed by district-level local administration organizations, including the municipalities of Luang Prabang, Kaysone Phomvihane, and Pakse. The research tool was an in-depth interview of three groups of key informants: informants from the central government; local informants from the provinces; and administrators working in municipal government offices. By purposive sampling, there were 11 informants overall, using descriptive synthetic analysis. The research findings show that municipal administration is no different from the district. The structure and roles of the responsibilities are not yet clear. The practicalities of administration, management, and safeguarding of the budget were never clearly determined, specifically in terms of the municipality's role, and especially in terms of collecting and managing revenues. Citizens generally maintained the understanding that the central government was solely responsible for urban development. In addition, the effectiveness of government personnel was affected by a lack of specialized knowledge. Regarding context-sensitive approaches to municipality administration for local governments in Lao PDR, this study recommends that municipalities put the central government's three-tiered policy guidelines into more concrete practice. The law on local administration should be reviewed, and knowledge and understanding of effective municipal administration should be fostered. The organizational structure must be upgraded, with clarified mechanisms for coordination and roles and duties of the municipality. The municipality must be able to manage itself with its own fixed budget, and technology should be used as much as possible in municipal administration. There must be mechanisms or channels for people's participation. Enhancement of human resources should focus on developing staff-state readiness. Public services should be provided, and a good environment should be established in municipal centers with clearly determined development zones.

Keywords: Municipality Administration, Local Government in Lao PDR

^{*} This article is part of a doctoral thesis on the Municipality Administration Model of the Local Government in Lao PDR, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, 2565

^{**} Student in the Doctor of Philosophy Program, Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University; Email: PPPsack@gmail.com

^{***} Associate Professor, Ph.D., Faculty of Humanities and Social Sciences, Primary Thesis Adviser

บทนำ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว(สปป. ลาว) ปัจจุบันได้มีนโยบายเพื่อส่งเสริมและเปิดกว้างให้นักลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ เข้ามาลงทุนใน สปป. ลาว เพิ่มมากขึ้น ทำให้ส่งผลต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การปรับปรุงองค์การบริหารรัฐให้มีความกระตือรือร้นมีระบบที่รัดกุมมีความโปร่งใส ที่สำคัญมีกลไกการบริหารตามระเบียบกฎหมาย ที่มีพื้นฐานความมั่นคงและประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็ว ระบบการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบการจัดการที่เหมาะสมและสามารถตอบสนองกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละพื้นที่ จึงเป็นสิ่งสำคัญและต้องได้รับการพัฒนาระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

ภายหลังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้ประกาศรับรองรัฐธรรมนูญฉบับแรก ปี พ.ศ. 2534 ก็ได้มีการปรับปรุงการปกครอง และกำหนดการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามระดับคือระดับจังหวัดซึ่งประกอบจังหวัดและกำแพงนคร ระดับอำเภอ และระดับบ้าน ต่อมาปี พ.ศ. 2546 ได้ทำการปรับปรุงรัฐธรรมนูญไปพร้อมกับการสร้างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกของ สปป. ลาว โดยได้กำหนดการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามระดับคือ ระดับจังหวัดซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและนคร ระดับอำเภอและเทศบาล และระดับบ้าน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงนี้ ใน มาตรา 75 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 2 ได้กำหนดให้มินคร แต่เป็นนครในระดับจังหวัด ในช่วงระยะนี้ยังไม่สามารถที่จะสร้างนครในแต่ละจังหวัดที่มีเงื่อนไขได้ มีเพียงแต่นครหลวงเวียงจันทน์แห่งเดียวเท่านั้น ต่อมาปี พ.ศ. 2558 จึงได้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญครั้งที่สอง และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยในมาตรา 2 ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2558 กำหนดการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามระดับคือ ระดับจังหวัดซึ่งประกอบจังหวัดและนครหลวง ระดับอำเภอ เทศบาลและนคร และระดับบ้าน โดยกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุงนี้ได้มีการกำหนดให้มินครในระดับอำเภอ จนมาถึงวันที่ 14 เมษายน ปี พ.ศ. 2561 นายกรัฐมนตรีได้ออกคำรัฐ¹ สืบฉบับเพื่อรองรับให้แก่การสร้างตั้งนคร คือ คำรัฐเลขที่ 125/นย ว่าด้วยการจัดตั้งและการเลื่อนไหวของนคร คำรัฐเลขที่ 126/นย ว่าด้วยการสร้างนครหลวงพระบางเปลี่ยนแทนเมืองหลวงพระบาง ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นระดับเดียวกันกับอำเภอ ขึ้นกับจังหวัดหลวงพระบาง มีเนื้อที่ทั้งหมด 761 ตารางกิโลเมตร ประกอบมี 114 บ้าน และมีพลเมืองทั้งหมด 93,052 คน หญิง 46,009 คน ชาย 47,043 คน (ศูนย์สถิติประจำจังหวัดหลวงพระบาง, 2561) และคำรัฐเลขที่ 127/นย ว่าด้วยการสร้างนครโกสอนพมวิหาร เปลี่ยนแทนอำเภอโกสอนพมวิหาร ขึ้นกับจังหวัดสะหวันนะเขตมีเนื้อที่ทั้งหมด 776 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 67 บ้าน และมีพลเมืองทั้งหมด 129,084 คน หญิง 65,662 คน ชาย 63,422 คน (ศูนย์สถิติประจำแขวงสะหวันนะเขต, 2561) นอกนั้นก็ได้ออกคำรัฐเลขที่ 128/นย ว่าด้วยการสร้างนครปากเซเปลี่ยนแทนอำเภอปากเซขึ้นกับจังหวัดจำปาสักมีเนื้อที่ทั้งหมด 125 ตารางกิโลเมตร ประกอบมี 42 บ้าน และมีพลเมืองทั้งหมด 82,604 คน หญิง 42,004 คน ชาย 40,600 คน (ศูนย์สถิติประจำแขวงจำปาสัก, 2561) โดยมาถึงปัจจุบัน สปป. ลาว ได้มีการประกาศสร้างตั้งนครภายในประเทศไปแล้วมีทั้งสิ้นสามแห่ง คือนครหลวงพระบาง นครโกสอนพมวิหาร และนครปากเซ

¹ หมายถึง ข้อกำหนดของรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้วางออกในด้านการบริหารรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วก็มีลำดับศักดิ์เท่ากับพระราชกฤษฎีกา



โดยนครคือเมืองหรือเทศบาลที่มีระดับการพัฒนาสูงครบเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 63 กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองนครคือองค์การบริหารรัฐระดับอำเภอ มีบทบาทคุ้มครองบริหารรัฐทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม การป้องกันชาติ-ป้องกันความสงบ สร้างและนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ ปกปักรักษาและนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร อื่น ๆ ขึ้นมา ตรวจสอบ การปฏิบัติแผนพัฒนาบ้าน การบริการสาธารณะ รับประกันความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยความสะอาดและความสวยงามในนคร ด้วยเทคนิคและวิธีการที่ทันสมัย (กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 61 และ 64) การสร้างนครมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มบทบาทอำนาจการบริหารจัดการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้กลายเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง การค้า การบริการ การท่องเที่ยว การลงทุน ของจังหวัด เพื่อดำเนินการปรับปรุงรูปแบบองค์กรท้องถิ่นโดยเฉพาะนครเพื่อทำให้องค์กรในท้องถิ่นมีความกะทัดรัด มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น สร้างหน่วยงานขึ้นตามจำนวนงานที่มีอยู่ให้นครสามารถพึ่งตนเองทางด้านงบประมาณ มีรายได้เพียงพอต่อกับรายจ่ายบริหารจัดการและมีเงินสำรองไว้เพื่อใช้ในการพัฒนา สร้างให้นครมีความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีความสะอาดสวยงาม มีโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ที่สำคัญสามารถจัดแบ่งประเภทพื้นที่ระหว่างตัวเมือง เทศบาล นคร และชนบท เพื่อที่จะกำหนดนโยบายในการพัฒนาอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม (กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2562) จากการศึกษาและเก็บข้อมูลของ Norihiko Yamada ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นประจำกระทรวงภายใน ในปี พ.ศ. 2561 เห็นว่าการสร้างนครของ สปป. ลาว นั้นก็เพื่อมอบความรับผิดชอบให้ท้องถิ่นในการตัดสินใจปัญหาด้านการบริหารและงบประมาณ โดยทั้งสามนครต้องสามารถพึ่งตนเองด้านรายได้รายจ่าย โดยรัฐบาลและกระทรวงการคลังควรสร้างนโยบายมอบสิทธิและหน้าที่ด้านงบประมาณของส่วนกลางและจังหวัดให้แก่นครเพื่อพึ่งพาตนเองด้านงบประมาณ ซึ่งมาถึงปัจจุบันนี้ ไม่เฉพาะแค่กระทรวงการคลังเท่านั้นแต่ยังมีหลายกระทรวงที่ยังไม่ยอมยกปล่อยสิทธิและอำนาจของตนให้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ การปรับปรุงรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2558 เริ่มมีแนวโน้มการมอบสิทธิและอำนาจให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถพึ่งพาตนเองได้ กระทรวงการคลังและกระทรวงภายในควรสร้างนโยบายพิเศษด้านงบประมาณต่อนครเช่น เพิ่มจำนวนประเภทภาษีและอากรที่นครจัดเก็บและสามารถนำมาใช้ได้ เป็นต้น (Norihiko Yamada, 2561. p.119)

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการสร้างนครมาแล้วนั้นเห็นได้ว่า บรรดากระทรวงยังมีการกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานของตนที่ประจำอยู่ท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกันทั่วประเทศ โดยไม่ได้กำหนดเฉพาะของอำเภอ เทศบาลและนคร ภายหลังจากที่ได้ทำการโอนสำนักงานจำนวนหนึ่งของนครให้จังหวัดแล้ว อย่างเช่น การโอนห้องกรการสิทธิกรรม-ป่าไม้ ห้องกรวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ห้องกรไพรชนิย์ ไทรคมนาคมและการสื่อสารแล้ว ทำให้ไม่มีภาคส่วนใดในองค์การปกครองนครที่รับผิดชอบงานดังกล่าวที่ถูกโอนย้ายไปนั้น ทำให้นครเองพบความยุ่งยากในการประสานงานและแก้ปัญหาดังกล่าวอนอกนั้นองค์การปกครองนครเองยังขาดนิติกรรมจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะนิติกรรมด้านการคลัง และการแบ่งชั้นคุ้มครองขององค์การปกครองชั้นนคร จึงทำให้นครไม่สามารถ

ปฏิบัติบทบาทหน้าที่ของตนได้เท่าที่ควร ตลอดถึงกลไกการประสานงานภายในนครยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ภายหลังสร้างเป็นนครแล้วกลไกระบบการบริหารงานยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ถ้าเปรียบเทียบในตอนที่ยังเป็นอำเภอในเมื่อก่อน (รายงานผลการสร้างตั้งนครหลวงพระบาง นครโกสอนพมวิหาร และนครปากเซ ของกระทรวงภายในต่อรัฐบาลประจำปี พ.ศ. 2562) สอดคล้องกับหนังสือรายงานของกรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน ในการประชุมสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของนครหลวงพระบาง นครโกสอนพมวิหาร และนครปากเซ ครั้งที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2564 ได้ประเมินสภาพปัญหาและข้อบกพร่องในการดำเนินงานของการสร้างนคร ไว้คือการแบ่งความรับผิดชอบในการคุ้มครองบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ของจังหวัดและนครยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เป็นรูปธรรม ยังคงปฏิบัติแบบเก่า ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยุ่งยากในการปฏิบัติในระดับนคร งานของสำนักงานที่โอนไปขึ้นอยู่กับจังหวัด มีผลกระทบต่อ การดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานงานจะไม่มีหน่วยงานตรวจสอบ และบริหารจัดการหน่วยงานดังกล่าว ในแง่ของงบประมาณในการให้ความสำคัญกับการสร้างนครนั้นยังคงมีอยู่ อย่างจำกัด โครงสร้างและบุคลากรของนครลดลงเมื่อเทียบกับอำเภอ เช่น สำนักงานบางแห่ง ถูกยกเลิกและโอนย้ายไปสังกัดแผนกของจังหวัด (กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2564)

จากสภาพปัญหาดังที่กล่าวข้างต้นนั้น บวกกับการประสานงานและการแบ่ง ความรับผิดชอบบริหารจัดการบางหน่วยงานในนครกับแผนกในจังหวัดยังไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่ได้ดีเท่าที่ควร ส่วนใหญ่จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและนคร เป็นผู้ติดตามดูแล การจัดการที่ดิน การวางผังเมือง การก่อสร้างอย่างเป็นระบบ และรับประกันให้ตัว เมืองนครมีการพัฒนาและมีความยั่งยืนยังไม่สามารถปฏิบัติได้ดีเท่าที่ควร ระเบียบการบริหารจัดการ นครยังไม่ครบถ้วนและการปฏิบัติยังไม่ทันเข้มงวดเท่าที่ควร ด้านโครงสร้างองค์กรต้องได้รับการปรับปรุง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขของแต่ละท้องถิ่น และจุดพิเศษของนคร ความเข้าใจ ของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ยังไม่ลึกซึ้งและทั่วถึง (กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2564) จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานั้น องค์กรปกครองนครจึงมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นของ สปป. ลาว

ประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การวิจัย

การบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาประเทศ ประชาชนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาความต้องการและสถานการณ์ในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาล การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงทำให้ การจัดบริการสาธารณะและการพัฒนาในแต่ละท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลต่อ ประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาประเทศโดยรวม (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2557) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้มีนครในระดับ อำเภอแต่การกำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าวยังมีลักษณะ กว้าง ๆ คล้ายกับอำเภอ ซึ่งการกำหนด ให้มีนครก็เพื่อเป็นการปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีความกะทัดรัด มีระบบที่รัดกุม ส่งเสริม



ความเป็นเจ้าของตนเองในการพัฒนาให้สอดคล้องกับลักษณะและศักยภาพของท้องถิ่น (กระทรวงภายใน สปป. ลาว, 2559) โดยมีนโยบายสามสร้างเป็นนโยบายที่มีความสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารรัฐให้กับท้องถิ่นคือการสร้างแขวง (จังหวัด) เป็นหน่วยยุทธศาสตร์สร้างเมือง (อำเภอ) เป็นหน่วยเข้มแข็งรอบด้าน และสร้างบ้านเป็นหน่วยพัฒนา (กรมการเมืองศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, 2555)

อย่างไรก็ตามจากการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ปัญหารูปแบบการบริหารจัดการนคร ยังไม่ชัดเจนและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ปัญหาการบริหารจัดการนคร ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอแนะจากรายงานการปฏิบัติงานของนครที่ผ่านมา โดยข้อเสนอแนะส่วนใหญ่จะมุ่งประเด็นการปรับโครงสร้างภายในองค์การปกครองนครมากกว่า ประกอบกับการสร้างนครใน สปป. ลาว นั้น ยังเป็นสิ่งที่ใหม่ต่อการบริหารจัดการจัดการเกี่ยวกับนคร และยังไม่มีการศึกษาประเด็นการบริหารนครที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ของถิ่น สปป. ลาว จึงทำให้การบริหารจัดการนครไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมายเท่าที่ควร ผู้วิจัยจึงศึกษาประเด็นการหาแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่นใน สปป. ลาว ซึ่งน่าจะเป็นประเด็นนำไปสู่การแก้ปัญหาการบริหารที่มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนได้ในอนาคต ที่สำคัญต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะการจะสร้างให้นครที่สามารถเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง การค้า การบริการ การท่องเที่ยว การลงทุน ของจังหวัดตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและแนวทางนโยบายของพรรคและรัฐบาล สปป. ลาว

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในปัจจุบันของการบริหารนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว ประกอบด้วย นครหลวงพระบาง นครไกสอนพมวิหาร และนครปากเซ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบไปด้วย กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) มีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษานี้คือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ มีบทบาทในการพัฒนาและปฏิบัติงานเกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป. ลาว โดยเลือกเอาตัวแทนของแต่ละภาคส่วนทั้งหมด จำนวน 11 คน ประกอบด้วย

- กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ในส่วนกลาง ที่มีบทบาทในการวางแผนกำหนดนโยบายด้านการปกครองท้องถิ่น เช่น กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key-informants) ในการสัมภาษณ์

ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น หัวหน้าแผนกการปกครองเทศบาลและนคร
กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน จำนวนสองคน

- กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ในส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ที่มีบทบาทในการส่งเสริม
การบริหารจัดการงานด้านการปกครองโดยเฉพาะนคร เช่น แผนกภายในจังหวัดหลวงพระบาง
แผนกภายในจังหวัดสะหวันเขต และแผนกภายในจังหวัดจำปาสัก ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง
(purposive sampling) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ ได้แก่ หัวหน้าหรือรองหัวหน้าแผนก
ภายในจังหวัดหลวงพระบาง จังหวัดสะหวันเขต และจังหวัดจำปาสัก จำนวนสามคน

- กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้บริหารและปฏิบัติงานโดยตรงอยู่ในสำนักงานปกครองนครหลวง
พระบาง นครโกสอนพมวิหาร และนครปากเซ ใช้การเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
ในการสัมภาษณ์ ได้แก่ เจ้านครหรือรองเจ้านคร ปลัดสำนักงานนคร จำนวนหกคน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก มีการกำหนดลักษณะการสัมภาษณ์
แบบมีโครงสร้าง (structured interview) ที่ใช้เป็นคำถามปลายเปิด

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้ทำการลงเก็บข้อมูลด้วยตัวเองตามระเบียบวิธีวิจัย
และตามประเด็นคำถามวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยและดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
หลังจากนั้นทำการรวบรวมข้อมูลคำสัมภาษณ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลหาประเด็น
ตามวัตถุประสงค์ในการวิจัย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์สังเคราะห์แบบพรรณนา โดยนำข้อมูล
ที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) การสังเคราะห์เนื้อหา (synthesis) จัดหมวดหมู่
ของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พรรณนาแยกแยะส่วนข้อมูล (data reduction) และให้รหัส
(coding) แล้วตีความข้อมูล จัดหมวดหมู่ หาความเหมือน ความต่างและความเชื่อมโยงกับบริบท
สรุปผลการวิจัย นำเสนอข้อมูลเป็นความเรียงหาแนวทางการบริหารนครที่เหมาะสมตามบริบท
การปกครองท้องถิ่นใน สปป. ลาว

ผลการศึกษา

1. สภาพปัญหาการบริหารนคร ขององค์การปกครองท้องถิ่น สปป.ลาว พบว่า

เนื่องจากนครเป็นตัวเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่นกว่าชุมชนอื่น มีสำนักงานองค์การ
ของจังหวัด นคร และหมู่บ้าน รวมถึงบริษัทและร้านค้าต่าง ๆ ยังทำให้การบริหารนคร การพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการบริการสาธารณะ การป้องกันความสงบเรียบร้อย ความสะอาด
และความสวยงามของนครตามทิศทางสี่เหลี่ยมและยังยืนนั้น ยังเป็นสิ่งที่ท้าทายมากขึ้น
โดยการบริหารนครที่ผ่านมาสามารถสรุปประเด็นปัญหา ดังนี้

1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนครยังไม่ชัดเจน
ภายหลังการสร้างนครทั้งสามแห่งใน สปป. ลาว แล้ว เห็นว่าโครงสร้างสำนักงานที่อยู่ในองค์การ
ปกครองนครยังไม่คล่องตัว งานส่วนมากในการพัฒนาก็จะเป็นจังหวัดทำมากกว่า โดยเฉพาะงาน
ด้านเศรษฐกิจและการคุ้มครองหัวหน่วยการผลิต ต่าง ๆ โดยไม่ค่อยจะมอบความรับผิดชอบให้นคร
เป็นผู้บริหารจัดการเอง มีเพียงมอบให้องค์การปกครองนครเป็นแค่ผู้ติดตามดูแลเท่านั้น
แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาแล้วจะเป็นนครที่เข้ามาแก้ไขเนื่องจากเป็นพื้นที่ของนคร ดังนั้น การจะสร้าง



เป็นตัวเมืองอัจฉริยะ หรือตัวเมืองน่าอยู่หรือตัวเมืองแห่งการพัฒนาที่ทันสมัยอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นจริงนั้น สิ่งสำคัญต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ ให้มีความชัดเจน ในการบริหารขององค์การปกครองนคร

1.2 ปัญหาการบริหารจัดการคุ้มครองงบประมาณ ในภาคปฏิบัติยังไม่ได้มีการกำหนด ชัดเจนว่าอันไหนควรที่จะมอบให้นครคุ้มครองบริหารจัดการอย่างขาดตัว โดยเฉพาะการจัดเก็บ รายได้ อื่น ๆ ที่ผ่านมากระทรวงการคลังยังไม่ระเบียบเฉพาะที่ชัดเจนในการปฏิบัติให้กับนคร ทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหาร ในส่วนนี้ถือเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาในด้าน ต่าง ๆ ถ้ามีการมอบอำนาจในการเก็บรายรับที่มากเพียงพอก็จะทำให้นครมีเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ และมีส่วนเหลือไว้เพื่อพัฒนาตัวเมืองนครได้ นอกนั้นงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ให้มีความเหมาะสมกับความเป็นนครยังมีไม่เพียงพอ ยังไม่มีงบประมาณพิเศษหรืองบประมาณเฉพาะ เมื่อเราสร้างและรับรองเป็นนครแล้วก็ควรจะต้องเพิ่มจุดนี้ให้มากกว่าระดับอำเภอ เพราะความต้องการเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของนครเอง กับอำเภอ เพื่อทำให้นครมีการลงทุนที่สูงขึ้นและพัฒนามากขึ้น จริงจะสามารถพึ่งตนเอง ทางด้านรายได้รายจ่ายในการพัฒนาตัวเมืองนครได้ ที่ผ่านมายังกำหนดให้เท่ากับอำเภอ อื่น ๆ “ได้ชื่อว่าเป็นนครแต่บทบาทการบริหารจัดการยังคล้ายกับเป็นการบริหารแบบอำเภอ” (หัวหน้า ฝ่ายปกครอง แผนกภายในจังหวัดจันทบุรี, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2564)

1.3 ปัญหาความเข้าใจของภาคประชาชน การสร้างนครก็เพื่อที่จะทำให้นครทันสมัย ทุกครอบครัวได้รับการพัฒนา อย่างไรก็ตามยังเห็นว่าการสร้างนครยังมีลักษณะเร่งด่วน ประชาชน ยังมีความเข้าใจว่าการพัฒนานครเป็นหน้าที่ของภาครัฐอย่างเดียว ความเข้าใจของประชาชน บางส่วนยังไม่เป็นเอกภาพ ยังไม่เข้าใจเป้าหมายการยกระดับการสร้างเป็นนคร ความรู้ความเข้าใจ ของประชาชนเองยังมีแนวคิดแบบดั้งเดิมตามรูปแบบที่เคยปฏิบัติผ่านมาและความตระหนัก ของประชาชนในการปฏิบัติตามพันธะในด้าน ต่าง ๆ ยังมีไม่มาก เช่น การรักษาความเป็นระเบียบ การรักษาความสะอาด และการทิ้งขยะ “ประชาชนเข้าใจว่าการสร้างนครนั้นเพียงแค่การเปลี่ยนชื่อ เท่านั้นโดยในระบบโครงสร้างการบริหารจัดการทุกอย่างยังคงเหมือนเดิม” (หัวหน้าแผนก การปกครองเทศบาลและนคร กรมการปกครองท้องถิ่น, สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2564)

1.4 ปัญหาประสิทธิภาพด้านบุคลากร การบริหารนครบางหน่วยงานยังขาดบุคลากร ที่มีความรู้เฉพาะด้านและความเข้าใจในงาน หรือบางหน่วยงานมีพนักงานเพียงพอแต่ความรู้ ไม่สอดคล้องกับงานที่ได้รับมอบหมาย การพัฒนานครนั้นสิ่งสำคัญคือการพัฒนาคมนคร ให้มีความศิวิไลซ์ ประชาชนได้รับการพัฒนาอาชีพที่มั่นคง องค์การปกครองนครมีการบริหารงาน ด้วยเครื่องมือที่ทันสมัยแต่ถ้าคนไม่ทันสมัยก็ไม่สามารถดำเนินการปฏิบัติตามแผนพัฒนาได้ เพราะที่ผ่านมาพนักงานที่ปฏิบัติงานบางส่วนยังมีข้อจำกัดในด้านความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง การพัฒนา โดยเฉพาะการปฏิบัติงานรูปแบบที่ทันสมัย บางครั้งยังไม่กล้าคิดเพื่อพัฒนาตนเอง การปฏิบัติงานยังเป็นไปในลักษณะแบบเดิม ทำให้การทำงานบางงานไม่ตอบสนองความต้องการ ของการเป็นตัวเมืองนครที่บริหารจัดการแบบทันสมัย

2. แนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว พบว่า

2.1 สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการนคร ก่อนอื่นต้องกำหนดหรือแยกให้ชัดเจนระหว่างนครและอำเภอ จะทำอย่างนั้นได้ก็ต้องปรับโครงสร้างหน่วยงานของนคร โดยการสัมภาษณ์หัวหน้าแผนกการปกครองเทศบาลและนคร กรรมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 15 กันยายน 2564 ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ถ้าไม่ปรับก็ไม่มียอะไรที่ต่างไปจากอำเภอ” นอกนั้นรองแผนกภายในจังหวัดหลวงพระบางยังได้ให้สัมภาษณ์ต่อกับแนวทางการบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว ไว้ว่า ต้องกล้าที่จะคิดใหม่เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารนครโดยเน้นความเป็นจริงของพื้นที่ และต้องเริ่มจากตัวของผู้บริหารในแต่ละชั้นต้องมีความเข้าใจและให้ความสำคัญเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เน้นการบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชน

2.2 นำเอาแนวทางนโยบายสามสร้างของรัฐบาลเข้าสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น นำนโยบายสามสร้าง การสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์ สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยเข้มแข็ง รอบด้านและสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยพัฒนา โดยเฉพาะการแบ่งความรับผิดชอบบริหารคุ้มครองให้การปกครองระดับอำเภอ เทศบาลและนครนั้นมีความเข้มแข็งรอบด้าน เอานโยบายสามสร้างลงลึกเข้าในการปฏิบัติงานให้ได้ โดยเฉพาะในระดับนครต้องกลายเป็นหัวหน่วยเข้มแข็งรอบด้าน ทำให้นโยบายสามสร้างเป็นงานปกติของทุกหน่วยงานและมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติในแต่ละด้านให้ปรากฏผลเป็นจริง (รองเจ้านครหลวงพระบาง, สัมภาษณ์วันที่ 9 พฤศจิกายน 2564)

2.3 ปรับโครงสร้างองค์การของนครและกลไกการประสานงานให้มีความคล่องตัว กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบนครให้มีความชัดเจน

ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว นครกับอำเภอนั้นจะมีความเหมือนกันในด้านการบริหาร ต่างกันแค่เงื่อนไขการพัฒนาที่สูงขึ้น ดังนั้น สิ่งที่ต้องได้ปรับปรุงต่อไปคือควรยกบทบาทของนครให้สูงกว่าเดิม สิ่งสำคัญคือการแบ่งชั้นคุ้มครองบริหารจัดการ ให้มีการแบ่งชั้นคุ้มครองอย่างขาดตัวและชัดเจนที่สุด ระหว่างแผนกของจังหวัดและนครว่าส่วนไหนควรให้นครคุ้มครองบริหาร โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารของนครรวมถึงสำนักงาน ต่าง ๆ ภายในนครต้องสามารถบริหารงานเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับนครในการพัฒนาและการตัดสินใจในด้าน ต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โครงสร้าง สำนักงานและหน่วยงานก็ต้องมีการปรับให้เหมาะสม เน้นความกระตือรือร้นและประสิทธิภาพ อันไหนที่ไม่จำเป็นก็มอบโอนไปให้กับจังหวัด (รองแผนกภายในจังหวัดสะหวันนะเขต สัมภาษณ์วันที่ 5 พฤศจิกายน 2564) โดยส่วนกลางต้องกำหนดลงมาเป็นระเบียบไว้เลยว่าทำอะไร บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมขององค์การปกครองนครท้องถิ่น นั้น ๆ เพื่อที่จะได้เข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ถูกจุดว่าจะมอบความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ ตัวอย่างเช่น โรงแรมระดับไหน ร้านอาหารแบบไหน การท่องเที่ยวแบบไหนคุ้มครองอย่างไร โดยรองเจ้านครหลวงพระบาง ได้ให้สัมภาษณ์วันที่ 9 พฤศจิกายน 2564 ไว้ว่า “ถ้าให้ท้องถิ่นมาตกลงกันเองก็จะพบความยุ่งยากเพราะหลายหน่วยงานก็ต้องการที่จะบริหารโดยเฉพาะงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่มีรายได้” นอกนั้นสำนักงานบริหารตัวเมืองนครควรมีการรวมเอางานหลายภาคส่วนหรือหลายหน่วยงานมารวมไว้ในองค์การนี้เพื่อที่จะสามารถเป็นหน่วยงานสนับสนุนการพัฒนาตัวเมืองนครได้ หมายความว่าต้องเพิ่มศักยภาพบทบาทหน้าที่



ความรับผิดชอบของสำนักงานบริหารตัวเมืองนครให้กว้างและสูงขึ้น ที่ผ่านมาได้แค่ดูแลในเรื่องการจัดเก็บขยะ ความสะอาดของตัวเมือง ส่วนเรื่อง อื่น ๆ ก็จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นในจังหวัดมากกว่า ทำให้ระบบการบริหารพัฒนามีหลายขั้นตอนหลายหน่วยงานในการที่จะประสานงานแก้ไขหรือพัฒนาจุด นั้น ๆ ดังนั้น ควรกำหนดให้มีหลายหน่วยงานในองค์การนี้เพื่อสะดวกรวดเร็วในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของตัวเมืองนคร (หัวหน้าฝ่ายปกครอง แผนภายในจังหวัดจำปาสัก, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2564)

2.4 มีกลไกหรือช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างความเข้าใจอย่างเป็นเอกภาพ การพัฒนานครนั้นสิ่งสำคัญคือการบุกทะลุด้านความคิดของประชาชนภายในนครให้มีความเข้าใจความสำคัญเกี่ยวกับการสร้างนครขึ้นมา (รองแผนภายในจังหวัดหลวงพระบาง สัมภาษณ์วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564) สิ่งสำคัญต้องทำให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา สร้างกลไกหรือช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้นและสามารถปฏิบัติได้จริง ๆ อย่างเช่น การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม หรือแผนงาน อื่น ๆ ในการพัฒนาชุมชนพื้นที่ นั้น ๆ เพราะที่ผ่านมาประชาชนไม่ค่อยมีส่วนร่วมในเรื่องนี้เท่าไร ไม่เฉพาะแค่ประชาชนควรจะต้องมีทุกภาคส่วนเศรษฐกิจทั้งภาคเอกชน ก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมวางแผนด้วยกัน การกำหนดแผนพัฒนาตัวเมืองนคร ต้องสามารถรับประกันการเข้าร่วมของทุกภาคส่วน จริง ๆ

2.5 ใช้เทคโนโลยีเข้าในการบริหารของนครให้มากที่สุด เพื่อสร้างความรวดเร็วและคล่องตัวสิ่งสำคัญคือการปรับเปลี่ยนมุมมองใหม่โดยการนำเอาเรื่องเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการให้คล่องตัวมากที่สุด โดยเฉพาะในเรื่องการบริการไม่ว่าจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกและการใช้แอปพลิเคชัน ต่าง ๆ เข้ามาเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ต่าง ๆ ได้ง่าย สะดวกรวดเร็ว โดยผู้บริหารในแต่ละระดับเองก็ต้องเข้าใจว่าทำไมเราจึงสร้างนคร ก็เพราะต้องการส่งเสริมนครให้มีการ พัฒนาในรูปแบบที่ทันสมัย ไปพร้อมกับการปรับปรุงกระบวนการที่มีหลากหลายขั้นตอนที่สร้างความยุ่งยากและกีดขวางถ่วงตึงการพัฒนานคร ลดขั้นตอนการบริหารที่มีหลายชั้นหลายทอด ควบคุมกับการปรับปรุงกลไกการบริการผ่านประตูเดียว (one stop service) ที่มีอยู่แล้วนั้นให้สามารถบริการได้อย่างรอบด้านและรวมเอาหลายหน่วยงานการบริการเข้ามาบริการอำนวยความสะดวกไว้ในจุดเดียว เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารรัฐให้เข้มแข็ง ถ้าเราทำได้ดีก็จะทำให้นครมีจุดเด่นใหม่ขึ้นมาในด้านการบริหารโดยเน้นการบริการให้ประชาชนให้มีความสะดวกและพึงพอใจมากที่สุดขึ้น (รองอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น, สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2564)

2.6 นครต้องสามารถบริหารจัดการและมีงบประมาณเป็นของตนเองในระดับที่แน่นอนพึ่งตนเองได้ทางด้านรายได้และรายจ่ายและมีส่วนเหลือไว้เพื่อพัฒนา

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและนิติกรรมต่าง ๆ ได้กำหนดบทบาทการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างครบถ้วนพอสมควรแล้ว ขอเพียงแค่การกระจายอำนาจกระจายการเก็บรายรับมากขึ้นให้กับท้องถิ่นและทำให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากนครมีการพัฒนามากกว่าอำเภอ ก็ควรต้องได้งบประมาณพิเศษมากกว่าอำเภอเพื่อการพัฒนาหรือการบริหารจัดการอย่างเต็มที่แก่นคร ในการบริหารเพื่อสามารถพึ่งตนเองได้ทางด้านงบประมาณ (รองเจ้านครโกสอนพมวิหาร, สัมภาษณ์วันที่ 11 พฤศจิกายน 2564) เพราะการสร้างนครเป้าหมายที่สำคัญหลักคือต้องให้นครพึ่งตนเองได้ทางด้านรายได้และรายจ่าย ก่อนจะสร้างเป็นนครนั้น หลายนครมีแนวโน้ม

ที่จะพึ่งตนเองได้ทางด้านรายได้และรายจ่ายได้ แต่เวลาปฏิบัติจริงแล้วยังเห็นว่าขาดดุลงบประมาณในการพัฒนาคร เพราะอะไรหรือมีปัจจัยอะไรจริงขาดดุลงบประมาณนี้ก็เป็นปัญหา ดังนั้นกระทรวงการคลังเองก็ต้องกล้าตัดสินใจในจุดนี้เพื่อแบ่งปันงบประมาณให้นครคุ้มครอง โดยเฉพาะการแบ่งชั้นคุ้มครองนี้ก็ต้องมีความชัดเจนมากที่สุด เนื่องจากการบริหารนครนั้นมีการเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน ถ้าตรงนี้มีความชัดเจนมากเท่าไรก็จะทำให้นครเองสามารถบริหารได้คล่องตัวมากขึ้นและสามารถพึ่งตนเองมีรายได้และบริหารรายจ่ายเข้าในการพัฒนาตัวเมืองนครตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ สิ่งสำคัญต้องมีการทบทวนงบประมาณแบบรวมศูนย์ ควบคู่ไปกับจังหวัดต้องส่งเสริมให้นครสามารถพึ่งตนเองโดยการมอบความรับผิดชอบคุ้มครองบริหารในการเก็บรายได้ให้มากขึ้น ขยายขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขึ้น เพราะปัจจุบันจะเห็นว่าทั้งอำเภอ เทศบาลและนครก็มีภาระบทบาทที่ใกล้เคียงกันไม่สามารถแยกได้ว่าอันไหนจะมีความโดดเด่นกว่าในการบริหารงบประมาณ (รองอธิบดีกรมการปกครองท้องถิ่น, สัมภาษณ์วันที่ 15 กันยายน 2564)

2.7 ปรับปรุงกลไกด้านบุคลากร เน้นการพัฒนาพนักงาน-รัฐกรให้มีความพร้อมทบทวนกลไกที่มาของบุคลากรในแต่ละตำแหน่งขององค์การปกครองนครโดยเน้นการมีส่วนร่วมการตัดสินใจเลือกของชุมชนและพื้นที่มากขึ้น และบุคลากรขององค์การปกครองนครไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงาน-รัฐกรทั้งหมดทุกคนก็ได้ อาจจะมีความรู้ด้านสัญญาจ้างหรือพนักงานที่องค์การปกครองนครเห็นว่าจำเป็นสำหรับรับเข้ามาทำงานบางส่วนงาน เพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะถ้าเป็นพนักงาน-รัฐกรแล้วก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบเดียวกันเป็นเอกภาพกันทั่วประเทศ โดยจะรอการอนุมัติโควตาจากรัฐบาลก่อนจึงสามารถรับพนักงานได้หรือตามการแบ่งปันจำนวนโควตาจากจังหวัด ซึ่งบางหน่วยงานหรือบางงานเองก็ต้องการพนักงานจำนวนมากหรือไม่ต้องการมากหรือต้องการเฉพาะเป็นส่วนงานถ้าทำสำเร็จก็ถือว่าไม่ต้องทำอีกแล้วหรือมีการทำเป็นระยะเท่านั้น ควบคู่กับการพัฒนาคนให้มีความรู้มีความสามารถ มีทักษะ โดยเฉพาะพนักงานในระดับท้องถิ่นที่เป็นผู้ปฏิบัติงานจริง โดยรองแผนกภายในจังหวัดหลวงพระบางได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า “ที่ผ่านมาการปรับปรุงระบอบระเบียบการบริหารให้มีความทันสมัยแต่คนไม่ทันสมัย” มันก็ไม่มีประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน การที่จะสร้างให้คนให้กลายเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจการค้า การท่องเที่ยว ปัจจัยสำคัญเราต้องพัฒนาบุคลากรแต่ละหน่วยงานให้มีความพร้อมในทุกด้าน (ปลัดนครปากเซ, สัมภาษณ์วันที่ 18 พฤศจิกายน 2564)

2.8 กำหนดเขตการพัฒนาในนครให้ชัดเจน การบริหารจัดการนครนั้น ความมุ่งหวังก็เพื่อสร้างให้เป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา ในทุก ๆ ด้านของการพัฒนาในแต่ละจังหวัด ดังนั้นเพื่อให้คนมีจุดเด่นและมีความสะดวกในการพัฒนาแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมนั้น นครควรมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่การพัฒนาแต่ละด้านเพื่อสะดวกในการบริหารจัดการพัฒนาหรือโซนการพัฒนา อย่างเช่น เขตการท่องเที่ยว เขตการค้าและบริการ เขตอุตสาหกรรม เขตพื้นที่สีเขียว เขตสวนสาธารณะ ฯลฯ ตามความเหมาะสมและตามศักยภาพในเขตพื้นที่ของแต่ละนคร (หัวหน้าฝ่ายปกครอง แผนกภายในจังหวัดจำปาสัก, สัมภาษณ์วันที่ 27 ตุลาคม 2564) โดยองค์การปกครองนครเองต้องสามารถมีงบประมาณที่จะลงทุนที่เป็นของตนเองเพื่อสร้างรายได้ให้กับนคร ไม่ว่าจะเป็นในด้านการขนส่งของนคร โรงแรม การจัดทำบริการด้านการท่องเที่ยวของนคร หรืออย่างใดอย่างหนึ่งที่น่าสนใจที่เป็นการคุ้มครองและบริหารของนคร ต้องมีความโดดเด่นพิเศษ



กว่าอำเภอ นอกนั้นวิสัยทัศน์ของนครต้องชัดเจนว่าจะพัฒนานครไปไหนทิศทางไหน ระบบการคุ้มครองบริหารอย่างไร มีการวางแผนเมืองกำหนดเขตพื้นที่ว่าเราต้องการพัฒนาด้านไหน ส่งเสริมอะไรและจะพัฒนาอย่างไร ซึ่งกลไกหลักคือระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและอำนาจการตัดสินใจ (ปลัดนครโกสอพนมวิหาร, สัมภาษณ์วันที่ 11 พฤศจิกายน 2564)

2.9 ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและระเบียบเกี่ยวกับองค์การปกครองนครนครควรกำหนดเป็นพื้นที่พิเศษที่แตกต่างจากการปกครองในระดับอำเภอ ที่สามารถบริหารจัดการพัฒนาตัวเมืองนครได้อย่างราบรื่น โดยเริ่มจากการปรับกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นกฎหมายงบประมาณ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับองค์การปกครองนคร “การยกระดับด้านนครมีงบประมาณที่สูงขึ้นก็จะเป็นปัจจัยการพัฒนาด้านอื่น ๆ ตามมา” (รองเจ้านครปากเซ, สัมภาษณ์วันที่ 18 พฤศจิกายน 2564) มีการปรับปรุงโครงสร้างและสำนักงานของนครให้มีความกะทัดรัดเหมาะสมกับงานตามบทบาทหน้าที่นคร เพื่อสามารถให้บริการสาธารณะและอำนวยความสะดวกหน่วยงานต้องมีศักยภาพและความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและระเบียบข้อบังคับมีความเหมาะสม ชัดเจนเท่าใด ก็จะเป็นพื้นฐานที่ดีในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง นอกนั้นหัวหน้าแผนการปกครองเทศบาลและนคร กรมการปกครองท้องถิ่นได้ให้สัมภาษณ์ว่า สิ่งสำคัญการการปรับปรุงหรือออกข้อกำหนดหรือข้อบังคับ ควรมีการสัมมนาทางวิชาการอย่างต่อเนื่อง เพื่อรับทราบและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะในด้านวิชาการและทุกภาคส่วนเข้าร่วมเพื่อสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นอย่างเป็นเอกภาพผ่านกระบวนการค้นคว้าวิจัย เพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสมอย่างมีวิทยาศาสตร์ และเมื่อวางออกมาแล้วก็ควรปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ไปพร้อมกับการสร้างคู่มือเกี่ยวกับการบริหารสำหรับองค์การปกครองนคร เพื่อความเข้าใจอย่างเป็นเอกภาพและมีหลักการปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น

2.10 จัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนคร การพัฒนานครแห่งอนาคตให้กลายเป็นนครน่าอยู่ การพัฒนานครอย่างยั่งยืนต้องเป็นของทุกคน หมายความว่าทุกคนต้องเป็นเจ้าของการพัฒนา การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมไม่พึ่งแต่รัฐอย่างเดียว (รองเจ้านครโกสอพนมวิหาร, สัมภาษณ์วันที่ 11 พฤศจิกายน 2564) การพัฒนานครต้องมีพื้นที่สีเขียวเป็นที่พักผ่อนของชุมชน ต้องมีถนนสำหรับคนเดิน มีทางจักรยาน มีพื้นที่ให้คนพิการได้ใช้สร้างระบบขนส่งสาธารณะราคาไม่แพง ใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดมลภาวะในอากาศ สิ่งสำคัญที่สุดคือการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้กับคนในนคร แต่การจะทำได้นั้นไม่่ง่าย ต้องมีงบประมาณทุนสนับสนุน สร้างที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการไหลเข้ามาทำงานของผู้หางานในตัวเมืองนครก่อนอื่นเราต้องจัดการและแก้ไขความยากจน มีการจัดสรรผู้ค้าขายริมถนนที่ไม่เป็นระเบียบการปล่อยสัตว์เลี้ยง การจัดการของเสีย การจัดเก็บและกำจัดขยะ ทำอย่างไรให้คนสามารถดำรงชีวิตต่อการเปลี่ยนแปลงของตัวเมืองนครได้ ต้องมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ต่าง ๆ ให้รองรับและเหมาะสมกับการเป็นนคร มีการวางแผน การกำหนดแผนงาน โครงการ และระเบียบการควรเริ่มจากล่างขึ้นบน โดยมีการประสานงานอย่างเป็นระบบ บนพื้นฐานความเป็นจริงของท้องถิ่นและสอดคล้องกับแนวทางนโยบายของพรรคและรัฐบาลที่กำหนดออกมา นอกนั้นการบริหารต้องสามารถก่อให้เกิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับการอย่างมีคุณภาพและเข้าถึงได้จริง (รองแผนกภายในจังหวัดหลวงพระบาง, สัมภาษณ์วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564)

จากการนำเสนอแนวทางบริหารนครตามบริบทการปกครองท้องถิ่น ใน สปป. ลาว นั้นส่วนมากเห็นว่าการสร้างนครในระดับอำเภอ ของ สปป. ลาว นั้นควรต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการและการปรับโครงสร้างหน่วยงานให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยมองว่านครต้องมีศักยภาพในการพัฒนาที่สูงกว่าและเป็นศูนย์กลางด้านการพัฒนาของจังหวัด ภายหลังการปรับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นใน ปี พ.ศ. 2558 ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์กรมีบทบาทในด้านการบริหารจัดการมากขึ้น โดยการประกาศสร้างสามนครใน ปี พ.ศ. 2561 นั้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการทำให้ท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขด้านการพัฒนาสามารถบริหารตนเองและพึ่งตนเองได้ด้านรายได้และรายจ่ายเพื่อพัฒนา การปรับปรุงรูปแบบการบริหารนครให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ของถิ่น นั้นจึงเป็นแนวทางที่สำคัญที่จะทำให้นครมีการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น เพราะทั้งสามนครล้วนแต่มีศักยภาพด้านพื้นที่ และการพัฒนาที่แตกต่างกันไป

การอภิปรายผล

การประกาศสร้างนครระดับอำเภอ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว วันที่ 14 เมษายน ปี พ.ศ. 2561 นั้น เป้าหมายสำคัญเพื่อทำให้การบริหารรัฐชั้นท้องถิ่นในระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ที่มีการแบ่งชั้นคุ้มครองและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาคุ้มครองบริหารรัฐ เพื่อพัฒนาการเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นที่ละก้าวและสามารถเข้าถึงการบริการจากภาครัฐได้อย่างเต็มที่ ตัวเมืองนครมีการพัฒนาอย่างรอบด้านในระดับสูงและยั่งยืน สิ่งสำคัญทำให้ชุมชนและบ้านมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ของตนมากขึ้น อย่างไรก็ตามจากสภาพปัญหาด้านโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของนครยังไม่ชัดเจนบวกกับการบริหารจัดการคุ้มครองงบประมาณที่ไม่ชัดเจน ความเข้าใจของภาคประชาชน และประสิทธิภาพด้านการบริหารของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เป้าหมาย และความคาดหวังในการพัฒนาพบความยุ่งยากในการบริหารและการพัฒนานครได้อย่างเต็มที่ เกิดมีการเปรียบเทียบของประชาชนโดยมองว่านครและอำเภอไม่มีความแตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตามภายใต้ศักยภาพและเงื่อนไขของพื้นที่ทั้งสามนครที่มีความเหมาะสมในการพัฒนาในระดับสูงที่จะเป็นศักยภาพของการพัฒนาจังหวัด เพราะมองเห็นว่าทั้งสามนครดังกล่าวล้วนมีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตสำคัญ อย่างเช่น นครหลวงพระบาง ตั้งอยู่ใจกลางของจังหวัดหลวงพระบาง เป็นนครที่มีอารยธรรมทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม วิถีวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมวัดวาอารามบ้านเรือนที่เก่าแก่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรุ่งเรืองในสมัยผ่านมา อันได้ทำให้นครหลวงพระบางมีชื่อเสียงโด่งดังและเป็นที่ยอมรับทั้งภายในและต่างประเทศ ทำให้นครหลวงพระบางได้มีชื่อเสียงหลายด้าน อย่างเช่น องค์การยูเนสโกได้รับรองให้หลวงพระบางเป็นเมืองมรดกโลก ครึ่งวันที่ 9 ธันวาคม ปี พ.ศ. 2538 รางวัลเหรียญทองคำเมืองท่องเที่ยวยอดเยี่ยมอันดับหนึ่งของโลก จากวารสาร Wanderlust Travel Magazine ของประเทศอังกฤษ หลายปีซ้อนคือ ปี ค.ศ 2549, 2550, 2551, 2554, 2555, และ 2558 เป็นเมืองสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนของอาเซียนในปี พ.ศ. 2557 เป็นต้น (แขวงหลวงพระบาง, 2560) ส่วนนครโกสอนพมวิหาร ก็เป็นนครที่ตั้งอยู่ใจกลางของจังหวัดสะหวันนะเขต เป็นนครที่มีพื้นที่เป็นที่ราบติดกับแม่น้ำโขงของเขตภาคกลาง สปป. ลาว ซึ่งเป็นย่านที่มีเรือบรรทุกขนาด ต่าง ๆ สามารถ



สัญจรขึ้น-ลงไปตามลำแม่น้ำโขงถึงนครหลวงเวียงจันทน์ได้สะดวกกว่าที่อื่น ๆ ในประเทศลาว ตั้งอยู่จุดเริ่มต้นของถนนเลขเก้า ซึ่งออกสู่ทะเลในเขตภาคกลางของประเทศเวียดนาม และเป็นนครหนึ่งที่มีการขยายตัวเร็ว ลักษณะเด่นของนครนี้คือมีการจัดวางอย่างเป็นระเบียบกว่าเมืองอื่น ๆ เป็นที่ตั้งของสำนักงานองค์การปกครองจังหวัด มีสถานกงสุลใหญ่ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และสถานกงสุลใหญ่วิทยาลัยราชอาณาจักรไทยประจำจังหวัดสะหวันนะเขต มีเขตเส้นชายแดนเชื่อมต่อกับ บรรดาจังหวัดภาคกลาง ภาคใต้และประเทศเพื่อนบ้าน มีถนนเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก ตัดผ่านที่มีระยะสั้นที่สุดในการขนส่งไปถึงทะเลน้ำลึกตานัง ประเทศเวียดนาม มีเขตเศรษฐกิจพิเศษ สะหวัน-ขโน มีนักลงทุนจากภายในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนนับวันเพิ่มมากขึ้น (แขวงสะหวันนะเขต, 2560) และนครปากเซก็เป็นนครที่ตั้งอยู่ของจังหวัดจำปาสัก เป็นนครที่มีชื่อเสียงอยู่ทางภาคใต้ ของ สปป. ลาว มีประวัติศาสตร์อันยาวนาน นครปากเซได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วและ ได้กลายเป็นศูนย์กลางทางการค้า การบริการ การท่องเที่ยวและขนส่งประจำภาคใต้ของ สปป. ลาว เป็นนครที่ตั้งอยู่บนชายฝั่งสองฝั่งของแม่น้ำเซโดนและตั้งยาวเรียบตามริมแม่น้ำโขง มีพื้นที่ส่วนมาก เป็นที่ราบ มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและสูงซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของนคร เนื้อที่ส่วนมากปกคลุมด้วยป่าธรรมชาติและป่าโคก เป็นนครที่มีความสวยงามแห่งหนึ่งของประเทศลาว สิ่งดังกล่าวเป็นข้อได้เปรียบที่สำคัญในการพยายามสร้างนคร เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการค้า และบริการ การท่องเที่ยว การขนส่ง และการบินที่สำคัญของภาคใต้ สปป. ลาว (แขวงจำปาสัก, 2560)

ภายใต้บริบทและลักษณะของพื้นที่แล้วเห็นว่าทั้งสามนครมีศักยภาพในการพัฒนา และมีเงื่อนไขที่สะดวกในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามภายใต้รูปแบบของนครที่ยังมีลักษณะ การบริหารนครแบบอำเภอ จึงทำให้การบริหารนครบางด้านพบความยุ่งยาก ระบบการบริหารงาน ของส่วนกลางยังกำหนดบทบาทหน้าที่หน่วยงานของตนที่ประจำอยู่ท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกัน ทั่วประเทศโดยไม่ได้กำหนดเฉพาะนครและพื้นที่ของแต่ละนครก็มีศักยภาพที่แตกต่างกันไป นครหลวงพระบางมีศักยภาพสามารถเป็นศูนย์กลางบริการทุกด้านของจังหวัดทางภาคเหนือ ของ สปป. ลาว (แขวงหลวงพระบาง, 2560) นครโกลสอนพมวิหาร มีศักยภาพสามารถเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาเศรษฐกิจและคมนาคมขนส่งโดยเฉพาะเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงตามเส้นทางเศรษฐกิจ ทิศตะวันออก-ตะวันตก (แขวงสะหวันนะเขต, 2560) นครปากเซ มีศักยภาพเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นจุดผ่านที่มีความทันสมัยและอำนวยความสะดวกของจังหวัดทางภาคใต้ และประเทศใกล้เคียง (แขวงจำปาสัก, 2560) ภายใต้ระบบการปกครองแบบรวมรวมศูนย์อำนาจ ที่มีการแบ่งชั้นคุ้มครอง เพื่อให้การบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ส่วนกลางและท้องถิ่นต้องทำ ให้แนวทางนโยบายสามสร้างของพรรคและรัฐบาลเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้มแข็งรอบด้านให้กับองค์การปกครองนคร เพราะถือว่าเป็นแนวทางที่จะทำให้ท้องถิ่น มีบทบาทในการพัฒนาและพึ่งพาตนเองได้

ดังนั้น ถ้ามีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาและการบริหารที่เหมาะสมกับพื้นที่ในท้องถิ่น แล้วโดยเฉพาะการบริหารนครที่ตามบริบทการปกครองท้องถิ่นใน สปป. ลาว ก็จะทำให้นครดังกล่าว มีการพัฒนาที่สูงเด่นขึ้น โดยแนวทางสำคัญคือ ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจต่อประสิทธิภาพการบริหารนคร ปรับโครงสร้างองค์การ กลไกการ ประสานงาน และบทบาทหน้าที่นครให้มีความชัดเจนสามารถบริหารและมีงบประมาณเป็นของตนเอง

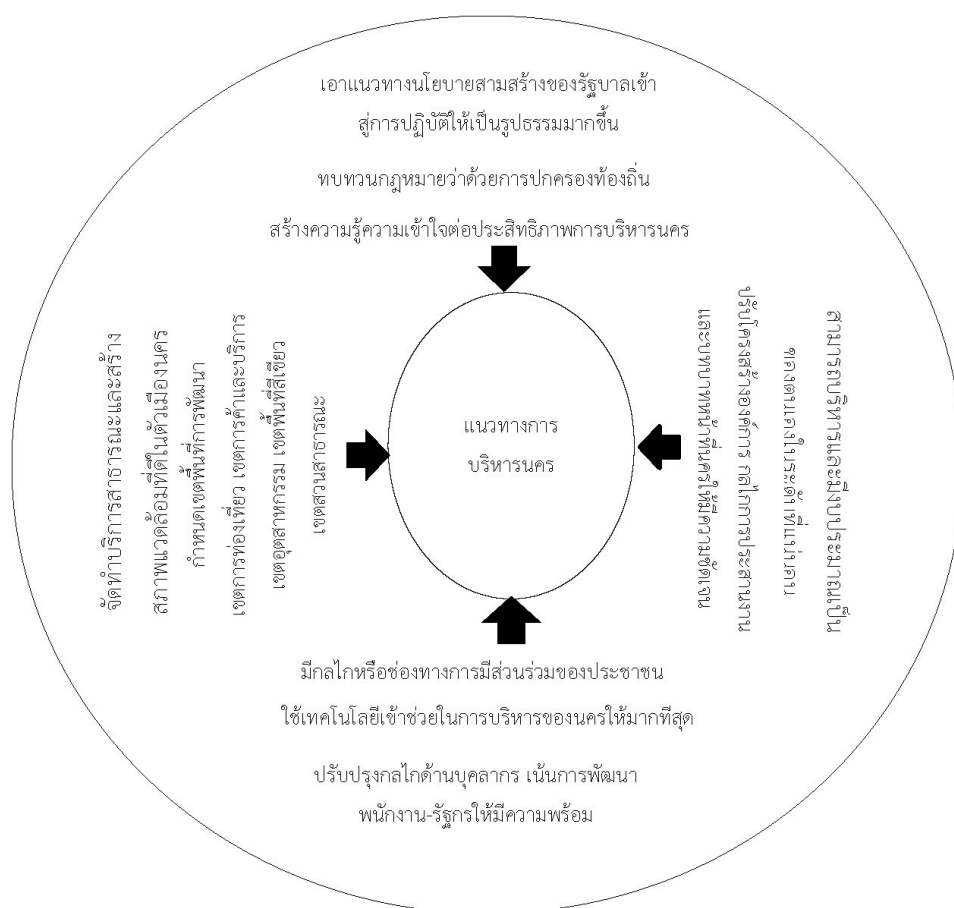
ในระดับที่แน่นอนใช้เทคโนโลยีเข้าในการบริหารของนครให้มากที่สุด มีกลไกหรือช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับปรุงกลไกด้านบุคลากร เน้นการพัฒนาพนักงาน-รัฐกรให้มีความพร้อมจัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนคร และกำหนดเขตพื้นที่การพัฒนา คือเขตการท่องเที่ยว เขตการค้าและบริการ เขตอุตสาหกรรม เขตพื้นที่สีเขียว เขตสาธารณะก็จะทำให้บทบาทของนครมีความโดดเด่นมากและมีการพัฒนาที่สูงขึ้น ที่สำคัญมีระบบการบริหารที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน แนวทางการดังกล่าวมานั้นยังมีความสอดคล้องกับนโยบายของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ครั้งที่ 11 ได้กำหนดไว้ว่า ในช่วงหน้าการปรับปรุงการจัดตั้ง โครงสร้างหน่วยงานและกลไกการเคลื่อนไหวของบรรดาองค์การอำนาจรัฐ ต้องเน้นแก้ไขความซ้ำซ้อนด้านบทบาทหน้าที่และทำให้องค์กรมีการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนและรัดกุม ทำให้ขนาดขององค์กรไม่ใหญ่โตมากเกินไป องค์ประกอบของสายงานมีความกะทัดรัดแต่เป็นระบบและก้าวเข้าสู่ระบบที่เชื่อมต่อกันด้วยอุปกรณ์ที่ทันสมัย ไปพร้อมกับการทำให้รัฐกรมีจำนวนลดลงแต่มีคุณภาพมากขึ้น ใช้จ่ายประหยัดสามารถขับเคลื่อนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงกลไกการคุ้มครองให้เป็นระบบเอกภาพและเข้มแข็ง ไปพร้อมกับการรับประกันแบบแผนคือให้ประชาชนรู้ ประชาชนได้ปรึกษาหารือและประชาชนได้เข้าร่วมกันจัดตั้งปฏิบัติ ไปพร้อมกับการแบ่งขอบเขตสิทธิอำนาจและหน้าที่ระหว่างชั้นบริหารตามแนวทางมอบความรับผิดชอบเป็นเจ้าของให้กับท้องถิ่นมากขึ้น ควบคู่ไปกับการสร้างขีดความสามารถขององค์การและบุคลากรให้ท้องถิ่น (เอกสารที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ 11 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, 2564) และยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สปป. ลาว 5 ปี ครั้งที่ 9 เป้าหมายที่หก แผนงานที่สองเพิ่มประสิทธิภาพการปกครอง-การบริหารคุ้มครองภาครัฐให้มีความกะทัดรัด รวดเร็ว และเข้มงวดตามกฎหมายและงานสามสร้างให้ลงลึกและสามารถปฏิบัติจริงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด คือ มุ่งมั่นเพื่อทำให้การบริหารรัฐมีความทันสมัยและปรับปรุงการบริหารรัฐเป็น E-government โครงสร้างหน่วยงานทุกชั้นได้รับการปรับปรุงให้กระชับรัดกุมตามนโยบายสามสร้าง การบริการของรัฐตามกลไกการบริหารผ่านประตูเดียว ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็วและโปร่งใส การบริหารจัดการภายในองค์กรของรัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นใช้ระบบดิจิทัล ซึ่งงานเร่งด่วนที่ต้องทำคือปฏิรูปโครงสร้างการบริหาร ปฏิรูประเบียบการคุ้มครองรัฐกรให้มีความสอดคล้องและรัดกุม ปรับปรุงการแบ่งชั้นคุ้มครองบริหารจัดการขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองบุคลากรระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้ละเอียด ชัดเจนขึ้น โดยดูตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (key performance indicators) กำหนดเขตการปกครองให้ชัดเจน โดยแยกท้องถิ่นในเมืองและชนบท เพื่อปฏิบัติตามสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ กำหนดนโยบายสามสร้างให้กลายเป็นงานปกติของแขนงการและท้องถิ่นทั่วประเทศโดยมอบหมายสิทธิอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นแต่ละระดับตกลง ตัดสินใจปัญหาภายใต้กรอบของกฎระเบียบและกฎหมายอย่างชัดเจน

นอกจากนั้นนครควรจัดทำบริการสาธารณะและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีในตัวเมืองนครให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่สี่ แผนงานที่สอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สปป. ลาว 5 ปี ครั้งที่ 9 คือพัฒนาเมืองที่สวยงาม มีคุณค่าทางศิลปะและวัฒนธรรม เป็นตัวเมืองสีเขียวและน่าอยู่ โดยเน้นการออกแบบ และการจัดการผังเมือง อาคารสถานที่ การก่อสร้างอาคารในตัวเมือง



(เทศบาลจังหวัด อำเภอ และเขตชุมชน) มุ่งพัฒนาตัวเมืองให้กลายเป็นตัวเมืองสีเขียวและน่าอยู่ มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ มีโครงสร้างที่มั่นคง ทนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ รับประกันให้มีทางเดินที่สะดวกสบายและปลอดภัย มีพื้นที่สีเขียว สวนสาธารณะ สนามกีฬา สนามเด็กเล่น และ อื่น ๆ ปรับปรุงระบบบำบัดและระบบปกป้องรักษา และจัดการสิ่งแวดล้อมในตัวเมือง เพื่อลดการปล่อยของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรม บ้านพัก ร้านอาหารและบ้านของประชาชน

โดยแนวทางการบริหารนครตามบริบทท้องถิ่น สปป. ลาว สามารถแสดงในภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงถึงแนวทางการบริหารนครตามบริบทท้องถิ่นใน สปป. ลาว โดยการสรุปจากการทบทวนเอกสารและข้อมูลที่ได้จากสัมภาษณ์แล้วนำมาเขียนเป็นแผนภาพสรุปตามมุมมองของผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัย ผู้วิจัยค้นพบประเด็นสำคัญที่ควรนำมาเสนอแนะ ดังนี้

ควรกำหนดรูปแบบการบริหารนครให้มีความพิเศษที่ต่างออกจากอำเภอ เช่น ยกกระต๊อบบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจ ความสามารถในการบริหารงบประมาณในการพัฒนาตัวเมืองนคร โดยเน้นให้ความสำคัญในการบริหารสาธารณะและการพัฒนาตัวเมืองสีเขียวแบบยั่งยืน เพื่อสร้างเอกลักษณ์ที่โดดเด่นตามศักยภาพแต่ละพื้นที่ของชุมชนในนครที่มีความพร้อมอยู่แล้ว

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาครัฐควรมีการกำหนดนโยบายการสร้างรูปแบบนครตามศักยภาพแต่ละพื้นที่ โดยมองถึงความพร้อมและความเป็นไปได้ของพื้นที่ ทบทวนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับนคร เพื่อก้าวไปสู่การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการนครตามบริบทของแต่ละนคร เนื่องจากพื้นที่ของแต่ละนครมีความแตกต่างกันในด้านความพร้อมและศักยภาพของพื้นที่

2.2 ควรมีการศึกษาลึกลงไปถึงปัจจัยการบริหารจัดการนครในแต่ละด้าน เช่น การบริหารจัดการด้านงบประมาณของนคร การบริหารจัดการด้านบุคลากรนคร ฯลฯ

บรรณานุกรม

กรมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงภายใน. (2564). หนังสือรายงานของกรมการปกครองท้องถิ่น

กระทรวงภายใน ในการประชุมสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของสามนคร
ครั้งที่ 3 มีนาคม 2564.

กระทรวงภายใน. (2562). รายงานผลการสร้างตั้งนครหลวงพระบาง นครโกสอนพมิวิหารและ
นครปากเซ.

_____. (2559). คำแนะนำเกี่ยวกับการสร้างเทศบาล นคร เลขที่ 14/ภน.

_____. (2561). รายงานการเตรียมการสร้างตั้งนครหลวงพระบาง นครโกสอนพมิวิหารและนคร
ปากเซ.

กรมการเมืองศูนย์กลางพรรค. (2555). มติตกลงกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว
ว่าด้วยการสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์ สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยเข้มแข็งรอบด้าน
และสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยพัฒนา.

แขวงจำปาสัก. (2560). บทวิพากษ์การสร้างตั้งนครปากเซ เลขที่ 01/จข, จส ลงวันที่ 14/11/2017.

แขวงสะหวันนะเขต. (2560). บทวิพากษ์การสร้างตั้งนครโกสอนพมิวิหารขึ้นกับแขวงสะหวันนะเขต
เลขที่ 891/พพน.สข.

แขวงหลวงพระบาง. (2560). บทวิพากษ์การสร้างตั้งนคร-หลวงพระบาง.

นายกรัฐมนตรี. (2545). คำแนะนำเลขที่ 01/นย ว่าด้วยการสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์
สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยแผนงาน-งบประมาณและสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยจัดตั้งปฏิบัติ.



- นายกรัฐมนตรี. (2555). คำสั่งของนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างแขวงเป็นหัวหน่วยยุทธศาสตร์
สร้างเมืองเป็นหัวหน่วยเข้มแข็งรอบด้านและสร้างบ้านเป็นหัวหน่วยพัฒนา เลขที่ 16/นย.
_____. (2559). คำสั่งว่าด้วยการสร้างตั้งเทศบาลและนคร เลขที่ 23/นย.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวของนครเลขที่ 125/นย.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการสร้างนครโกสอนพมวิหาร เลขที่ 127/นยลงวันที่ 11 เมษายน.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการสร้างนครปากเซเลขที่ 128/นยลงวันที่ 11 เมษายน.
_____. (2561). คำสั่งว่าด้วยการสร้างนคร-หลวงพระบาง เลขที่ 126/นย ลงวันที่ 11 เมษายน.
พรรคประชาชนปฏิวัติลาว. (2564). เอกสารที่ประชุมใหญ่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สมัยที่ XI.
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช. (2557). ประมวลสารระชุดวิชา การบริการท้องถิ่น (local
administration) (พิมพ์ครั้งที่ 1). สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.
ศูนย์สถิติประจำแขวงจำปาสัก. (2561). ข้อมูลสถิติขั้นท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2561.
ศูนย์สถิติประจำแขวงสะหวันนะเขต. (2561). ข้อมูลสถิติขั้นท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2561.
ศูนย์สถิติประจำแขวงหลวงพระบาง. (2561). ข้อมูลสถิติขั้นท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2561.
สภาแห่งชาติลาว. (2534). รัฐธรรมนูญ สปป. ลาว.
_____. (2546). รัฐธรรมนูญ สปป. ลาว ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2546.
_____. (2558). รัฐธรรมนูญ สปป. ลาว ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2558.
_____. (2559). กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น.
Norihiko Yamada. (2561). ประวัติการปกครองของ สปป. ลาว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน.

พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

กฤษฎา พรหมฉาย *

นิติ มณีกาญจน์ *

(วันรับบทความ: 2 กันยายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 2 กุมภาพันธ์ 2564/ วันตอบรับบทความ: 15 กุมภาพันธ์ 2564)

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่องพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาบรรยากาศการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในปี พ.ศ. 2562 ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี 2) เพื่อศึกษาความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง 3) เพื่อศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 4) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน 5) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง 6) เพื่อศึกษาการย้ายพรรคการเมือง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสำรวจทบทวนเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และใช้การสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้ง ผลการศึกษาพบว่า 1) ผู้ลงสมัครมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลจากการไม่ได้เลือกตั้งเป็นเวลานานและการใช้ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม แต่ไม่ได้มีบรรยากาศการแข่งขันที่รุนแรง 2) วิธีการหาเสียงของผู้ลงสมัครไม่เปลี่ยนจากเดิม พบการใช้สื่อออนไลน์มาช่วยหาเสียง ไม่พบการโจมตีให้ร้ายระหว่างผู้สมัครด้วยกัน 3) เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางและได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ 4) พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ยังคงมีความนิยมต่อพรรคประชาธิปัตย์ 5) ประชาชนมีทัศนคติในเชิงลบต่อการใช้จ่ายเงินซื้อเสียง แต่พบการจูงใจแบบอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินอยู่บ้าง 6) ประชาชนมองว่าการย้ายพรรคการเมืองและการส่งคนในตระกูลของนักการเมืองเก่าลงสมัครเป็นเรื่องปกติ และส่งผลดีเพราะทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น แต่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนมากที่สุดคือพรรคการเมือง ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสร้างความเข้าใจในระบบการเลือกตั้งแบบใหม่แก่ประชาชนและควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการเลือกตั้งให้มากกว่านี้

คำสำคัญ: พฤติกรรมการเมือง, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป
เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562, จังหวัดสุราษฎร์ธานี

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี



Election Behavior B.E. 2562 of People in Surat Thani Province

Gridsada Pannarai^{*}Niti Maneekarn^{*}*(Received Date: September 2, 2020, Revised Date: February 2, 2021, Accepted Date: February 15, 2021)*

Abstract

This article presents a study of electoral behaviors in the 2019 Thailand general election in Surat Thani province. The objectives were (1) to study of political climate in the 2019 Thailand general election in Surat Thani province; (2) to study of political movements and political behavior of candidates; (3) to study roles of state departments and other organizations in the election; (4) to study changes of people's political behaviors; (5) to study the use of election campaign resources; (6) to study candidates who have switched political parties and factors that affected people's decision-making. This study was qualitative research using methods of documentary study, participant and non-participant observation, in-depth interview by accidental sampling from six election zones. The research revealed the following (1) There are many candidates because election was not held for a long time and the impact of mixed member apportionment election system, however, the contest among candidates was not severe. (2) Election campaign methods were not different from previous elections except more use of social media and candidates from different parties did not disparage or blame each other. (3) State officers were neutral and collaborated with other organizations properly. (4) Political behavior of people in Surat Thani Province have not been changed from previous elections, and voters continued to admire the Democratic Party. (5) People have a negative attitude toward candidates who used financial fraud, however, some non-monetary incentives for election fraud were found. (6) People think that candidates who have switched political parties and those who are part of political dynasties are acceptable because their new party makes more choices for people, however, the factor that most affected people's decision-making is political party. The study suggested that public agencies should make people more understand about new election system and use more information technology in election management.

Keywords: Political Behavior, 2019 General Election, Surat Thani Province

^{*} Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Liberal Arts and Management Sciences, Prince of Songkla University, Surat thani campus.

บทนำ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยว่างเว้นจากการเลือกตั้งเป็นระยะเวลายาวนานถึง 8 ปี อีกทั้งเป็นการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจและสถาบันการเมืองของไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ดังจะพบว่าในช่วงก่อนการเลือกตั้งฯ รัฐบาลในขณะนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งบรรดากฎหมายเหล่านี้ ในฐานะโครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่ ได้ส่งผลให้การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 นั้นแตกต่างจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2544 โดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระบบการเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น การเลือกแบบบัตรใบเดียว การนับคะแนนแบบจัดสรรปันส่วนผสม การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการในการจัดการเลือกตั้ง เจือปนใหม่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง หน้าที่และสถานภาพของสมาชิกพรรคการเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรค การกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง และวิธีการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง การกำหนดบทลงโทษของพรรคการเมืองไว้สูงมาก เป็นต้น

เฉกเช่นเดียวกับพฤติกรรมของตัวกระทำทางการเมืองต่าง ๆ ในระบบการเมืองของไทย ก็มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากเช่นกัน แม้ว่าในช่วงก่อนการเลือกตั้งจะมีการจำกัดการแสดงออกทางการเมืองของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าหลายกลุ่มก็ประสบความสำเร็จในการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองให้กับกลุ่มตนเองจนพัฒนาไปเป็นพรรคการเมืองได้ในที่สุด เช่น กลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ที่นำโดยนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้พัฒนาไปเป็นพรรครวมพลังประชาชาติไทย กลุ่มของนายไพบูลย์ นิติตะวัน ได้พัฒนาไปเป็นพรรคประชาชนปฏิรูป กลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของ 4 รัฐมนตรีในรัฐบาลขณะนั้น ได้พัฒนาไปเป็น พรรคพลังประชารัฐ ตลอดจนมีกลุ่มนักกิจกรรมทางสังคมที่มีความสนใจจะทำงานทางการเมือง เช่น กลุ่มของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ และนายปิยบุตร แสงกนกกุล ที่ได้พัฒนาไปเป็นพรรคอนาคตใหม่ นอกจากนี้ยังพบว่ามี การประกาศเปลี่ยนอุดมการณ์เพื่อย้ายพรรคการเมืองของนักการเมืองอีกหลายคน เช่น นายสุรพันธุ์ อัดถาวงค์, นายนคร มาฉิม, นายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์ เป็นต้น

ภายใต้บรรยากาศแห่งการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้าง สถาบัน และพฤติกรรมของตัวกระทำทางการเมืองดังกล่าว การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2562 จึงเป็นการเลือกตั้งที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาไปที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ทั้งในเชิงพื้นที่และจำนวนประชากรของภาคใต้ และเป็นฐานที่มั่นสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ ดังจะพบว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งก่อนหน้านี้นี้ (พ.ศ. 2554) พรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้กลุ่มตระกูลการเมืองเดิม ได้รับชัยชนะในทุกเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ก่อนเหตุการณ์การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้เกิดภาพความแตกแยกภายในพรรค โดยผู้ที่แยกตัวออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองและต่อมามีการยกระดับ



โดยจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองใหม่นั้นถือเป็นบุคคลสำคัญทางการเมืองในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ด้วยเหตุดังกล่าว การเลือกตั้งในพื้นที่นี้จึงเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ที่เป็นเจ้าของพื้นที่เดิมกับพรรคการเมืองใหม่ที่มีบุคคลสำคัญในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและเคยสังกัดในพรรคประชาธิปัตย์มาก่อน นอกจากนี้แล้ว ยังมีพรรคการเมืองและผู้สมัครหน้าใหม่อีกเป็นจำนวนมากที่เข้าร่วมในการแข่งขันทางการเมืองภายใต้กติกาและโครงสร้างทางการเมืองแบบใหม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยเรื่องพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น มีทั้งสิ้น 6 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาบรรยากาศการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี 2) เพื่อศึกษาความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง 3) เพื่อศึกษาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 4) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน 5) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และ 6) เพื่อศึกษาการย้ายพรรคการเมือง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยด้านพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่เลือกตั้งทั้ง 6 เขตเลือกตั้งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ขอบเขตของการศึกษาด้านเวลา ได้แก่ การศึกษาตั้งแต่ช่วงก่อนการเลือกตั้ง ช่วงระหว่างการมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง จนถึงประมาณ 1 เดือน ภายหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการในจังหวัดสุราษฎร์ธานี และขอบเขตของการวิจัยด้านประชากร ได้แก่ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน องค์กรอิสระ องค์กรสาธารณะ สื่อมวลชน และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตลอดจนความตื่นตัวสนใจ การเข้ามีส่วนร่วม และพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชน

ทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย

1. แนวคิดความสำคัญของการเลือกตั้งต่อประชาธิปไตย

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการในการมอบอำนาจหรืออำណัติจากประชาชนไปยังตัวแทนเพื่อให้กระทำการหรือตัดสินใจทางสาธารณะในนามของประชาชน ซึ่งเป็นผลจากการปฏิบัติขึ้นของแนวคิดอำนาจอธิปไตยของปวงชน ส่งผลให้อำนาจและความชอบธรรมที่เคยตกอยู่ในมือของชนชั้นนำได้เคลื่อนย้ายมาสู่มือของประชาชน เมื่อเป็นเช่นนั้น ประชาชนย่อมมีสิทธิในการปกครองตนเองและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ของรัฐได้ ซึ่งก็คือรากฐานของระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอาจจะไม่ได้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยของตนในการปกครองรัฐได้โดยตรงด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น สภาพของสังคมสมัยใหม่นั้นมีความซับซ้อน ประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ความเชื่อและวัฒนธรรมของประชากรมีความหลากหลาย การจะให้ประชาชนทุกคน

เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองโดยตรงคงเป็นไปได้ยากยิ่งและอาจไม่เกิดประโยชน์มากนัก ประกอบกับในสังคมสมัยใหม่นั้น คนแต่ละคนถูกแบ่งแยกให้ทำหน้าที่หรือประกอบอาชีพที่ต่างกันไป ส่งผลให้บุคคล ๆ หนึ่งมีความชำนาญเฉพาะในหน้าที่หรืออาชีพของตนเท่านั้น หากจะให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะทำให้การตัดสินใจในเรื่องสาธารณะที่ตนมิได้มีความชำนาญเกิดปัญหาได้ เป็นต้น

ดังนั้นแล้ว การสร้างระบบการเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนของประชาชนจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เพราะย่อมจะมีผู้ที่ก่อตั้งพรรคการเมือง คัดเลือกผู้ลงสมัครที่มีความรู้ความสามารถด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือการบริหารกิจการบ้านเมือง ส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นมีความชำนาญเฉพาะด้านในการบริหารบ้านเมืองไปด้วย และทำให้การดำเนินงานทางการเมืองจึงมีประสิทธิภาพมากกว่า นอกจากนี้แล้ว การเลือกตั้งตัวแทนยังเป็นการลดการปะทะและความวุ่นวาย เพราะหากปล่อยให้ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่แล้ว บางครั้งประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มอาจจะมีแนวคิดที่ตรงกันข้ามหรือผลประโยชน์ที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง การจะควบคุมประชาชนเหล่านี้ให้สามารถพูดคุยหรือบริหารปกครองประเทศโดยความเรียบร้อยย่อมจะทำได้ยาก เหตุนี้เอง การเลือกผู้แทนของประชาชนจึงเป็นทางออกที่มีประสิทธิภาพ เพราะสามารถควบคุมได้ง่ายกว่า เกิดเสถียรภาพ และสามารถพูดคุยสื่อสารกันได้มากกว่า ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่

นักคิดหลายท่านได้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีการเลือกตั้งมากกว่าประชาธิปไตยทางตรง อย่างเช่น James Madison ที่ได้วิจารณ์การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง อย่างเช่นระบบประชาธิปไตยในกรุงเอเธนส์ สมัยกรีกโบราณ ว่าไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเขามองว่าสังคมการเมืองเช่นนั้นประกอบไปด้วยพลเมืองกลุ่มเล็กที่ได้ประชุมรวมตัวกันและทำหน้าที่ปกครองบ้านเมืองด้วยตนเอง แต่ผลสุดท้ายแล้ว ย่อมจะนำไปสู่ความไม่สามารถอดทนกันได้ เกิดความไม่ยุติธรรม และความไม่มั่นคง ในทางตรงกันข้าม เขากลับเห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนจะเอาชนะปัญหาเหล่านั้นได้ และการที่รัฐมีผู้แทนของประชาชนย่อมเป็นกลไกหลักที่สามารถรวบรวมผลประโยชน์ของปัจเจกไว้ด้วยกันและปกป้องสิทธิของปัจเจกเหล่านั้นด้วย ในสภาวะของรัฐเช่นนั้น ความปลอดภัยของบุคคลและทรัพย์สินย่อมบังเกิดขึ้นได้และการเมืองจะถูกทำให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐอย่างแท้จริง (Cited in Held, 1955, p.10)

ฉะนั้น การอนุญาตให้คนมารวมตัวกันหรือการแสดงออกทางการเมืองในปริมาณสาธารณะแบบประชาธิปไตยบริสุทธิ์ในสมัยกรีกโบราณนั้นจึงถูกแทนที่ด้วยแนวคิดเรื่องสิทธิการเข้าร่วมทางการเมืองโดยกระบวนการเลือกตั้งตัวแทนและให้ตัวแทนดังกล่าวไปทำให้เจตจำนงร่วมของทุกคน (collective will) ปรากฏขึ้น กล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นได้กลายเป็นสิ่งที่สามารถตรวจสอบได้ เป็นสิ่งที่ไว้วางใจได้ และเป็นสิ่งที่เป็นไปได้จริงผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ดังคำสรรเสริญของ James Mill ที่ว่า รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นเป็นการค้นพบอันยิ่งใหญ่ของยุคสมัยใหม่ (the grand discovery of modern times) (Cited in Held, 1955, p.11)



2. แนวคิดพฤติกรรมการเลือกตั้ง (election behavior)

การศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้งหมายถึงการศึกษาพฤติกรรมของผู้ที่ออกมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมทางการเมืองกับผลการเลือกตั้ง โดยมีเป้าหมายที่จะแสวงหารูปแบบของการลงคะแนนเสียงของคนกลุ่มต่าง ๆ หรือในภาพรวมของทั้งประเทศ นอกจากนี้ การศึกษาพฤติกรรมการเลือกตั้ง ยังนิยมทำในเชิงเปรียบเทียบเพื่อชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพฤติกรรมอีกด้วย ทั้งนี้ อาจแบ่งแนวทางการอธิบายถึงพฤติกรรมการเลือกตั้งได้เป็น 2 แนวทางหลัก คือ การอธิบายจากปัจจัยภายนอก และการอธิบายจากปัจจัยภายใน

2.1 การอธิบายจากปัจจัยภายนอก

แนวทางนี้เชื่อว่าการตัดสินใจลงคะแนนเป็นผลมาจากปัจจัยหรือเงื่อนไขภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อทัศนคติ วิธีคิด วิธีชีวิต ของผู้ลงคะแนนเป็นอย่างมาก ประกอบกับปัจจัยภายนอกดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่ผู้ลงคะแนนไม่สามารถกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงได้ง่ายนัก เช่น ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ช่วงอายุ เป็นต้น โดยสามารถแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 แนวทางย่อย ได้แก่

2.1.1 การอธิบายโดยใช้สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม

แนวทางนี้อธิบายว่าการกระทำของปัจเจกบุคคลตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยภายนอกด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีสมมติฐานว่าพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของคนแต่ละคนย่อมได้รับอิทธิพลจากสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลคนนั้น โดยมีงานชิ้นสำคัญของ Charles E. Merriam และ Harold F. Gosnell ยืนยันข้อสรุปดังกล่าว กล่าวคือ คนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกันจะมีทัศนคติเห็นทางการเมืองใกล้เคียงกันด้วย ทำให้การลงคะแนนเสียงของพวกเขาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยตัวแปรที่แนวทางใช้ในการศึกษาอธิบายได้แก่ เพศ เชื้อชาติ ระดับการศึกษา ระดับรายได้ อาชีพ ถิ่นที่อยู่อาศัย ช่วงอายุ (อ้างถึงใน รัชกรณ์ นภาพรพิพัฒน์, 2534, น. 21) เป็นต้น

2.1.2 การอธิบายโดยใช้สถาบันและกฎหมาย

แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขภายนอกที่มากำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลเช่นกัน หากแต่ระบุลงไปว่าเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการสถาบันทางการเมืองและกฎหมาย กล่าวคือ มีสมมติฐานว่าการปฏิบัติการและการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองและกฎหมายย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้เพราะสถาบันทางการเมืองและกฎหมายนั้นมีสภาพบังคับ (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง บทบาทของผู้จัดการเลือกตั้ง บทบาทของรัฐบาล คำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ การทำหน้าที่ของพรรคการเมือง รูปแบบของระบบการเลือกตั้ง กติกาในการหาเสียง เป็นต้น

2.2 การอธิบายด้วยปัจจัยภายใน

แนวทางการอธิบายนี้เชื่อว่าการตัดสินใจลงคะแนนเป็นผลจากปัจจัยหรือเงื่อนไขที่เกิดขึ้นภายในตัวผู้ลงคะแนนเอง โดยผู้ลงคะแนนแต่ละคนนั้นเมื่อรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ แล้วสามารถคิดวิเคราะห์ เปรียบเทียบ ตัดสินใจเลือกได้ด้วยตัวเอง ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากแรงจูงใจหรือสิ่งเร้าบางอย่างก็ได้ โดยปัจจัยภายในนั้นอาจจะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย เช่น สภาพอารมณ์ แรงจูงใจ สิ่งเร้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัจจัยภายในบางอย่างก็เป็นสิ่งที่ค่อนข้างมีความคงที่และสามารถใช้อธิบายถึงพฤติกรรมการลงคะแนนได้อย่างเหมาะสม เช่น บุคลิกภาพ ความเชื่อ อุดมการณ์ เป็นต้น โดยสามารถแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 แนวทางย่อย ได้แก่

2.2.1 สำนักจิตวิทยาสังคม

แนวทางนี้อธิบายพฤติกรรม การเลือกตั้ง โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยภายใน เริ่มต้นจาก นักวิจัยในมหาวิทยาลัยมิชิแกน อย่าง Angus Campbell Phillip E. Converse Warren Miller David E. Stokes ได้คัดค้านแนวทางของสำนักชิคาโกที่เน้นการอธิบายโดยอาศัยปัจจัยภายนอก ข้อโต้แย้งหลักของพวกเขาคือปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสิ่งที่ค่อนข้างเสถียรและเปลี่ยนแปลงได้ช้า นั่นหมายความว่า หากพฤติกรรม การเลือกตั้ง ขึ้นกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมจริง พฤติกรรม การลงคะแนนของคนที่ต้องคงที่หรืออยู่ในรูปแบบเดิมหรืออย่างน้อยก็ต้องเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ แต่ในโลกของความเป็นจริง ผลคะแนนการเลือกตั้งประธานาธิบดีกลับเปลี่ยนแปลงไปมาอย่างรวดเร็ว ทั้ง ๆ ที่สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนอเมริกันไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก (Neimi & Weisberg, 1984, p.12) ฉะนั้น สำนักนี้จึงใช้แนวทางการอธิบายใหม่ว่าปัจจัยทางจิตวิทยาต่างหากที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม การเลือกตั้งของ คน โดยใช้อรรถศาสตร์ด้านจิตวิทยา สังคมมาอธิบาย ตัวอย่างของปัจจัยทางจิตวิทยาที่สำนักนี้ใช้ศึกษา เช่น ความผูกพันต่อพรรคการเมือง ความโน้มเอียงในนโยบายหาเสียงแบบใดแบบหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว ความชื่นชอบหรือผูกพันในตัวผู้สมัครลักษณะใดลักษณะหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว เป็นต้น

2.2.2 สำนักทางเลือกสาธารณะ

สำนักทางเลือกสาธารณะเป็นแนวทางการอธิบายพฤติกรรม การเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้แนวคิดทางด้านการตลาดหรือทางเศรษฐศาสตร์มาทำความเข้าใจ โดยมีสมมติฐานเบื้องต้นว่า กิจกรรมการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นไม่ต่างจากกิจกรรมการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าในตลาดมากนัก พรรคการเมืองเป็นผู้ผลิตสินค้า (นโยบายที่ใช้ในการหาเสียง) ประชาชนเป็นผู้เลือกบริโภคสินค้าของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (ลงคะแนนเสียงให้) โดยการใช้ดุลพินิจในการเลือกของประชาชนนั้นมักจะอยู่บนฐานของการคิดคำนึงถึงประโยชน์ที่ตัวเองจะได้รับโดยการใช้เหตุผล ในการคำนวณหรือเปรียบเทียบหรือประมวลผล ทั้งนี้ ทฤษฎีที่ถูกนำมาใช้อธิบายถึงพฤติกรรมทางการเมืองตามแนวทางนี้เป็นอย่างมากคือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกระทำทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย (An Economic Theory of Democracy) ของ Anthony Downs

ทั้งนี้ Downs ได้เสนอสัจพจน์ (axioms) ที่ใช้สำหรับอธิบายพฤติกรรมของตัวกระทำต่าง ๆ ในตลาดแห่งการเลือกตั้งว่า “...ความจริงแล้ว ที่พรรคการเมืองสร้างนโยบายขึ้นมาและรับใช้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐมากกว่า ดังนั้น หน้าที่ของพรรคการเมืองที่เราพบเห็นทั่วไป นั่นคือ การสร้างนโยบายและผลักดันนโยบายให้ได้รับการปฏิบัติเมื่อตนเองได้เป็นพรรครัฐบาลนั้น จึงเป็นเพียงผลพลอยได้ของการสนองเป้าหมายส่วนตัวของผู้คนเหล่านั้น (a byproduct of their private motive) อันเป็นเรื่องของการได้มาซึ่งรายได้, อำนาจ และความมีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ในฐานะผู้กุมอำนาจรัฐ” (Downs, 1957, p.137)

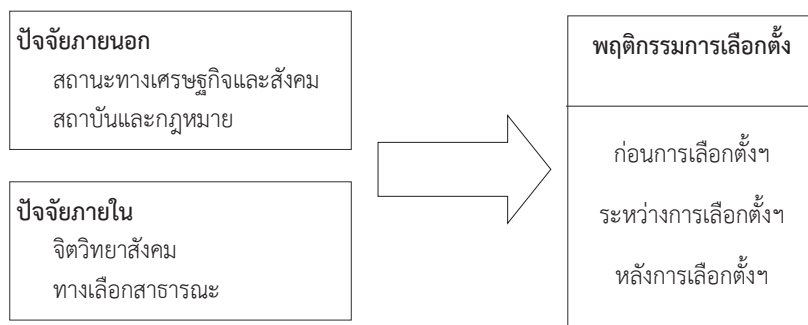
ในส่วน of ประชาชน Downs มองว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีเหตุผล และคำนึงถึงประโยชน์ของตนเอง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะพิจารณาว่าการลงคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมืองหรือผู้สมัครคนใดคนหนึ่งนั้นทำให้อรรถประโยชน์ที่เขาได้รับนั้นเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ หรือในบางครั้งเขาได้กล่าวว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะพิจารณาว่าการเลือกพรรคการเมืองหรือผู้สมัครคนใดที่จะทำให้เขาได้ผลตอบแทนมากที่สุด (Downs, 1957, p.138) เขากล่าวว่าสำหรับ



นักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มักจะมองว่าการตัดสินใจใด ๆ ของมนุษย์จะทำได้ด้วยความคิดที่มีเหตุผล (rational minds) ซึ่งความคิดดังกล่าวจะช่วยในการทำนายหรือคาดการณ์พฤติกรรมของคนได้ นักเศรษฐศาสตร์จึงต้องพยายามทำความเข้าใจว่าพฤติกรรมใดที่จะเกิดขึ้น (Downs, 1957, p.4)

ในกรณีของการเลือกตั้ง Downs อธิบายว่า สำหรับผู้ออกเสียงที่มีเหตุผล พวกเขาจะคำนวณถึงอรรถประโยชน์ที่จะได้ กล่าวคือ เมื่อคนๆ หนึ่งไปลงคะแนน นั้นหมายความว่า เขากำลังตัดสินใจเลือกรัฐบาลที่จะปกครองเขาไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้น เขาจะทำการตัดสินใจโดยการเปรียบเทียบถึงการทำงานในอนาคตที่เขาคาดหวังไว้จากพรรคการเมืองทั้งสอง แต่ถ้าเขามีเหตุผลมากพอ เขาย่อมจะรู้ว่าไม่มีพรรคการเมืองใดที่สามารถจะทำทุกอย่างตามที่ได้หาเสียงไว้ ดังนั้น เขาจึงไม่สามารถเปรียบเทียบคำปราศรัยหรือนโยบายที่ใช้หาเสียงของทั้งสองพรรคได้อย่างเต็มที่ แต่เขาจะต้องประมาณไว้ในใจของตนเองว่าแต่ละพรรคจะทำได้จริงแค่ไหนหากได้อยู่ในอำนาจ (Downs, 1957, p.39)

จากแนวคิดที่ได้กล่าวไปข้างต้น สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย (conceptual framework) ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี อาศัยวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นเครื่องมือสำคัญ อันประกอบไปด้วยแนวทางดังนี้

1. การศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และบทบาทของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 รวมไปถึงข้อมูลเชิงพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เช่น ข้อมูลประชากร ข้อมูลพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งปัจจุบัน และการเลือกตั้งในอดีต และผลการเลือกตั้งย้อนหลัง เป็นต้น

2. การสัมภาษณ์อย่างเจาะลึกในประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยมีการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งต่าง ๆ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี (ผอ.กต.จว.) ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง เป็นต้น

3. การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม โดยเป็นการสังเกต บันทึก และวิเคราะห์บรรยากาศการเลือกตั้ง พฤติกรรมทางการเมืองของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พฤติกรรมของประชาชน ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง วันเลือกตั้ง และช่วงหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากวิธีการศึกษาข้างต้นแล้ว การวิจัยครั้งนี้ยังได้ทำการศึกษาภาคสนามโดยการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้ง 6 เขต จำนวนเขตละ 10 คน ทั้งในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งในวันเลือกตั้งฯ และหลังจากการเลือกตั้งฯ เสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ในการวิจัยครั้งนี้จึงมีจำนวนทั้งสิ้น 180 คน โดยผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง 3 ชุด ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ก่อนการเลือกตั้งฯ แบบสัมภาษณ์ในวันเลือกตั้งฯ และแบบสัมภาษณ์หลังวันเลือกตั้งฯ

สำหรับวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างนั้น ผู้วิจัยใช้การเลือกแบบบังเอิญ (accidental sampling) โดยสุ่มประชากรที่ต้องการศึกษาแบบบังเอิญ ไม่ได้มีการเจาะจง แต่เป็นการทำตามความสะดวกแก่เวลาและสถานที่อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของการวิจัย 2 ประการ คือ หนึ่ง ระยะเวลาการเลือกตั้งเป็นเพียงช่วงเวลาสั้น และสอง คือ ความสะดวกใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความยินดีที่จะให้ข้อมูลกับผู้วิจัย อันเนื่องมาจากเรื่องการเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องการตัดสินใจส่วนบุคคลขณะเดียวกันก็คำนึงถึงเงื่อนไขของสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติที่อาจส่งผลต่อการแสดงท่าทีต่อการเลือกตั้งในระดับพื้นที่ด้วย

ผลการศึกษา

1) ด้านบรรยากาศทางการเมืองและการเคลื่อนไหวทางการเมือง

สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ในพื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก (มีพรรคการเมืองลงเลือกตั้งในพื้นที่ทั้งหมด 40 พรรคและมีผู้สมัครที่ไม่ถูกตัดสิทธิ์ในการลงสมัครรวมทุกเขตจำนวน 205 คน) ทั้งนี้ก็เนื่องจากตามโครงสร้างทางการเมืองใหม่นั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ได้มีความยุ่งยากมากนัก สนามการเลือกตั้งถูกปิดกั้นมาเป็นเวลานาน และระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมจึงทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคพยายามจะเก็บคะแนนจากตัวแทนของพรรคทั่วประเทศ เพราะทุกคะแนนจะถูกนำมาคำนวณในระบบบัญชีรายชื่อของพรรค การเลือกตั้งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีครั้งนี้ จึงมีทั้งพรรคเก่าแก่และพรรคที่จัดตั้งขึ้นใหม่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันเป็นจำนวนมาก ทำให้คาดการณ์ได้ว่าบรรยากาศการรณรงค์หาเสียงน่าจะมีความเข้มข้นมากกว่าครั้งที่ผ่านมา และที่สำคัญอย่างยิ่งคือความเคลื่อนไหวของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์และแกนนำคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ที่ได้ร่วมก่อตั้งพรรครวมพลังประชาชาติไทยขึ้น



และพรรครวมพลังประเทศไทยเองก็ได้ส่งคนในตระกูลเทือกสุบรรณลงสมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีในหลายเขต ไม่ว่าจะเป็นนายธานี เทือกสุบรรณ นายเชน เทือกสุบรรณ นายภูมิ เทือกสุบรรณ ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพรรคเก่าแก่ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ก็ส่งผู้สมัครลงครบทุกเขตเลือกตั้งเช่นกัน

เมื่อพิจารณาจากตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและจำนวนพรรคแล้วอาจจะมองได้ว่าปัจจัยดังกล่าวย่อมจะส่งให้บรรยากาศการแข่งขันหาเสียงและการเคลื่อนไหวในทางการเมืองของจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นไปอย่างเข้มข้น แต่จากการลงพื้นที่และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้ง 6 เขตเลือกตั้ง โดยภาพรวมถือว่ากิจกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนวันเลือกตั้งวันเลือกตั้ง และหลังวันเลือกตั้งเป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะบรรยากาศก่อนการหาเสียงเลือกตั้งนั้นค่อนข้างเป็นไปอย่างอิสระ ไม่มีการข่มขู่คุกคาม ไม่มีการใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ในทุกเขตเลือกตั้งให้ข้อมูลว่าไม่พบการสร้างความกดดันจากกลุ่มการเมืองใด ๆ ไม่มีการฟ้องร้องระหว่างพรรคการเมืองหรือระหว่างตัวผู้สมัคร การไปแจ้งความเรื่องทำลายแผ่นป้ายหาเสียงนั้นพบเพียงแค่กรณีเดียวเท่านั้น

2) ด้านความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของผู้สมัคร

สำหรับรูปแบบการหาเสียงของผู้สมัครแต่ละพรรค ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนให้ข้อมูลตรงกันว่า การเลือกตั้งครั้งนี้ ผู้สมัครลงพื้นที่เข้าหาประชาชนโดยตรงมากกว่าครั้งก่อนๆ ทั้งผู้สมัครเดิมและผู้สมัครหน้าใหม่ โดยในการลงพื้นที่นั้นบางพรรคการเมืองจะมีทั้งตัวผู้สมัครและแกนนำคนสำคัญของพรรคลงไปพบปะพูดคุยกับประชาชนด้วย และนอกจากการพบปะกับประชาชนโดยตรงแล้ว ผู้สมัครของแต่ละพรรคก็ได้ใช้รูปแบบวิธีหาเสียงไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก กล่าวคือ การใช้รถแห่ ใบปลิว แผ่นป้าย การปราศรัย อย่างไรก็ตาม วิธีการที่เพิ่มเข้ามาและแตกต่างจากการหาเสียงในการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ คือ การหาเสียงโดยใช้สื่อดิจิทัลที่เรียกว่า Social Media ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ในทุกเขตเลือกตั้งได้พบเห็นวิธีการหาเสียงรูปแบบใหม่นี้

จากการสัมภาษณ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพบว่า การรับรู้ข้อมูลของผู้สมัครสามารถแบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ แบบดั้งเดิม (ออฟไลน์) และแบบใหม่ (ออนไลน์) ในการหาเสียงแบบดั้งเดิมพบว่า ผู้สมัครนิยมใช้วิธีเดินพบปะกับประชาชนตามบ้านเรือนหรือที่สาธารณะมากที่สุด รองลงมาคือการใช้รถแห่ และการติดป้ายหาเสียง ส่วนในการหาเสียงแบบใหม่ (ออนไลน์) พบว่าผู้สมัครนิยมใช้การหาเสียงผ่านแอปพลิเคชัน Facebook มากที่สุด และตามมาด้วยแอปพลิเคชัน Line ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี นอกจากนี้ยังพบว่า มีการเผยแพร่คลิปวิดีโอบางคลิปโดยเป็นการจงใจเผยแพร่ในช่วงเวลาที่ใกล้กับวันเลือกตั้งเพื่อหวังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของผลคะแนนอีกด้วย (ประเวศ ไทยประยูร, สัมภาษณ์, 4 มิ.ย. 2562)

ส่วนการหาเสียงโดยใช้เวทีในการปราศรัยใหญ่ของแต่ละพรรค (ซึ่งเป็นรูปแบบการหาเสียงที่มีการนำบุคคลสำคัญของพรรคมาพบปะกับประชาชนและเป็นรูปแบบการหาเสียงที่สามารถระดมคนให้มารวมกันมากที่สุด) นั้น มีข้อที่น่าสังเกตดังนี้ ประการแรก พรรคการเมืองที่จัดเวทีปราศรัยใหญ่ในพื้นที่สำคัญของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เช่น อำเภอกะสมุย อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี อำเภอนาหมื่นมีจำนวนไม่กี่ปาร์ตี้ พรรคประชาธิปัตย์ พรรครวมพลังประเทศไทย พรรคอนาคตใหม่

พรรคพลังท้องถิ่นไทย ซึ่งอาจจะมองได้ว่าหลายพรรคการเมืองพอจะทราบว่าการแข่งขันเอาชนะเพื่อจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเป็นเรื่องยาก จึงเพียงแค่หวังจะเก็บคะแนนสำหรับระบบบัญชีรายชื่อเพียงเท่านั้น ประการที่สอง การปราศรัยใหญ่ของพรรคการเมืองข้างต้นไม่ปรากฏว่ามีการโจมตีผู้สมัครในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานีของพรรคอื่นแต่อย่างใด แต่จะโจมตีไปที่พรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง นโยบายที่ใช้หาเสียงของพรรคการเมือง หรือ ท่าทีทางการเมืองของหัวหน้าพรรค ตัวอย่างเช่น นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้กล่าวโจมตีหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในกรณีที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศไม่สนับสนุน พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี หรือ การที่นายอภิสิทธิ์ได้กล่าวว่าพรรคพลังประชาชนได้ลอกเลียนแบบนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ หรือ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ แห่งพรรคอนาคตใหม่ได้กล่าวโจมตีการรัฐประหารและการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นต้น แต่จะพบว่าไม่มีการกล่าวโจมตีตัวผู้สมัครในพื้นที่หรือในเขตเลือกตั้งของจังหวัดสุราษฎร์ธานีด้วยตนเอง แม้แต่การจัดประชุมวิสามัญและนโยบายของผู้สมัครแต่ละพรรค (debate) ก็มีเพียงไม่กี่ครั้ง ดังนั้น จึงจะเห็นภาพชัดเจนว่าผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในพื้นที่สุราษฎร์ธานีนั้นพยายามที่จะหลีกเลี่ยงและไม่ปะทะกันโดยตรง

3) ด้านบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรสาธารณะ

จากการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าในทุกเขตเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งวางตัวเป็นกลางและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดี จากข้อมูลของผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่าทางหน่วยงานได้มีการเตรียมการตั้งแต่ช่วงก่อนการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการทำความเข้าใจในเรื่องข้อกฎหมายกับเจ้าหน้าที่รัฐและพรรคการเมืองต่าง ๆ นอกจากนี้ได้มีการประชาสัมพันธ์เรื่องการเลือกตั้งกับประชาชนในพื้นที่โดยตรง การประชาสัมพันธ์ทางสถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ รวมถึงการสร้างศูนย์ส่งเสริมประชาธิปไตยระดับตำบล มีการเชิญฝ่ายการเมืองมาให้ความรู้ในเรื่องการป้องกันการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยประเด็นที่ฝ่ายการเมืองให้ความสนใจมากที่สุดคือการยื่นและคำนวณบัญชีค่าใช้จ่าย ขนาดของแผ่นป้ายหาเสียง โปสเตอร์ จำนวนผู้ช่วยหาเสียงต่อผู้สมัครหนึ่งคน รวมถึงการใช้สื่อในลักษณะต่าง ๆ นอกจากนี้ การขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี (ศรัณยู อาทิตยศรีธัญยากร, สัมภาษณ์, 4 มิ.ย. 2562) ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานอื่น เช่น ข้าราชการระดับอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นจากการสังเกตการณ์และสัมภาษณ์ในพื้นที่ทั้ง 6 เขตเลือกตั้งพบว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนวางตัวเป็นกลางไม่ได้แสดงท่าทีสนับสนุนพรรคใดหรือผู้สมัครท่านใดและไม่ได้ชักจูงโน้มน้าวประชาชนให้เลือกผู้สมัครคนใดเป็นพิเศษ

ในกรณีการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำแต่ละเขตนั้น พบว่าเป็นไปโดยความเรียบร้อย การปิดประกาศรายชื่อผู้สมัคร ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีความครบถ้วน สามารถมองเห็นได้ชัดเจน มีการแสดงหีบบัตรเลือกตั้งให้เห็นว่าเป็นหีบเปล่าและเป็นหีบที่มีความโปร่งใสมองเห็นภายในได้ ระหว่างการเลือกตั้งได้มีการปิดล็อกหีบไว้อย่างเรียบร้อย การจัดคูหาเลือกตั้งจัดได้อย่างเหมาะสม สถานที่สามารถค้นหาได้ง่าย มีการจัดลำดับการให้บริการแก่ประชาชนอย่างเต็ม



และมีการปกปิดการลงคะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งให้เป็นไปโดยตรงและลับ ในวันที่มีการจัดการเลือกตั้งได้มีเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งที่เพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน มีการแสดงตัวที่เห็นได้ชัดเจน และแสดงท่าทีที่เหมาะสมต่อประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีการสร้างเครือข่ายกับบุคลากรจากองค์กรอื่นเพื่อช่วยในการจัดการเลือกตั้ง เช่น ตำรวจ ทหาร สถานศึกษา นักศึกษาวิชาทหาร มาช่วยอำนวยความสะดวกและบริการ

4) ด้านการเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมือง แบบแผนพฤติกรรมของประชาชน/กลุ่มการเมือง

ประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานียังคงมีกระแสนิยมในพรรคประชาธิปัตย์ และความนิยมในพรรคการเมืองนั้นเองที่เป็นปัจจัยซึ่งส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก ภาพลักษณ์ของอดีตนายกรัฐมนตรีอย่าง นายชวน หลีกภัย หรือแม้กระทั่ง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้น ได้เป็นเสมือนสัญลักษณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ไปแล้ว ฉะนั้น เมื่อนักการเมืองทั้งสองยังคงได้รับการเอ่ยถึง และการยอมรับในแง่ของความซื่อสัตย์และไว้วางใจได้ก็ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ถูกมองในทางที่ดีตามไปด้วย

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ความสำคัญกับความมีชื่อเสียงของพรรคการเมือง ความเก่าแก่ของพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคเคยมีการสร้างผลงานที่ดีไว้ในอดีต (มีเพียงสองเขตคือเขตเลือกตั้งที่ 2 และเขตเลือกตั้งที่ 3 ที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเก่าแก่และชื่อเสียงของพรรคการเมืองมากนัก) ซึ่งก็สอดคล้องกับประเด็นการสัมภาษณ์ในเรื่องการให้ความสนใจกับพรรคการเมืองใหม่ ๆ และผู้สมัครหน้าใหม่ กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 6 เขตเลือกตั้งในจังหวัดสุราษฎร์ธานีส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับความเป็นคนหน้าใหม่ หรือการเป็นพรรคการเมืองใหม่ โดยเหตุผลหลักคือไม่มีความเชื่อมั่นในพรรคนั้น ๆ เนื่องจากไม่เคยเห็นผลงานมาก่อน

สำหรับพฤติกรรมในการซื้อสิทธิขายเสียงนั้น พบว่าในจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่มีการร้องเรียนหรือการกล่าวหาในเรื่องการซื้อเสียงแต่อย่างใด ในขณะที่การจูงใจในรูปแบบอื่น (ที่ไม่ได้เป็นการใช้เงินเพื่อซื้อเสียง) นั้น อาจส่งผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนอยู่บ้างสำหรับบางเขตเลือกตั้ง กล่าวคือ ในเขตเลือกตั้งที่ 1 เขตเลือกตั้งที่ 2 และเขตเลือกตั้งที่ 6 ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่าการอุปถัมภ์ช่วยเหลือของผู้สมัครที่มีต่อตนเองหรือญาติพี่น้องไม่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกแต่ในเขตเลือกตั้งที่ 3 และเขตเลือกตั้งที่ 4 ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนกึ่งหนึ่งระบุว่า การอุปถัมภ์ช่วยเหลือของผู้สมัครส่งผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครท่านนั้น ส่วนในเขตเลือกตั้งที่ 5 พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าหากได้รับการอุปถัมภ์จากผู้สมัครท่านใดก็จะเลือกผู้สมัครท่านนั้นเนื่องจากการตอบแทนบุญคุณ

5) ด้านการใช้ทรัพยากร การใช้จ่ายเงิน ในการหาเสียงเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น พบว่าไม่นิยมการใช้จ่ายเงินซื้อเสียง วิธีการหาเสียงที่นิยมอย่างมากคือการลงพื้นที่พบปะประชาชนในลักษณะการเคาะประตูบ้าน การร่วมกิจกรรมทางสังคม นักการเมืองจะใช้โอกาสทั้งที่เป็นงานส่วนรวม

หรืองานส่วนบุคคลในการเปิดตัวและแสดงตัวต่อสาธารณชนหรือการทำให้เจ้าภาพรู้สึกเป็นเกียรติ และทำให้งานเกิดความสำคัญขึ้น เป็นต้น จากการเก็บข้อมูลพบว่าไม่มีผู้ให้สัมภาษณ์คนใดให้ข้อมูลว่าได้รับเงินจากผู้สมัครหรือหวัคะแนน แต่จะพบเห็นผู้สมัครไปร่วมงานสำคัญหรืองานสังคมมากกว่า นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนทั้ง 6 เขตเลือกตั้งในจังหวัดสุราษฎร์ธานียังมีทัศนคติเชิงลบต่อการใช้จ่ายเงินในการซื้อเสียงอย่างเห็นได้ชัด ส่วนใหญ่เห็นว่าการเริ่มต้นด้วยการทุจริตย่อมจะคาดการณ์ได้ว่าผู้สมัครคนนั้นจะต้องทุจริตต่อไปในอนาคตอย่างแน่นอน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าหากเจอสถานการณ์ดังกล่าวจะไม่รับเงินจากหวัคะแนนหรือผู้สมัครอย่างเด็ดขาด และทุกคนเห็นตรงกันว่าการใช้เงินสูงใจเพื่อให้ลงคะแนนเสียงนั้นไม่มีผลต่อการตัดสินใจของตนอย่างแน่นอน

6) ด้านการเปลี่ยนพรรค การเปลี่ยนขั้ว ปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจเลือก

สำหรับประเด็นการย้ายพรรคการเมืองของผู้สมัครที่เคยสังกัดพรรคการเมืองอื่นมาก่อน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ในทุกเขตเลือกตั้งเห็นว่าการย้ายพรรคเป็นเรื่องปกติและอาจจะเป็นผลดีคือทำให้ประชาชนมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นด้วย เช่นเดียวกับการผลักดันให้ลูก หลาน คู่สมรส หรือญาติพี่น้องลงสมัครรับเลือกตั้งอันเป็นลักษณะของการสร้างตระกูลการเมือง ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่าเป็นเรื่องปกติและเป็นสิ่งที่ดี เพราะได้นำประสบการณ์จากรุ่นหนึ่งส่งต่อไปอีกรุ่นหนึ่ง รวมทั้งเป็นการรักษาสถานเสียงให้มั่นคงยิ่งขึ้น ซึ่งในแง่หนึ่ง สามารถมองได้ว่าผู้สมัครที่สังกัดตระกูลการเมืองในจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะมีความได้เปรียบผู้สมัครคนอื่นหรือผู้สมัครหน้าใหม่อยู่พอสมควร

ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชน จากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 6 เขตเลือกตั้งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า อันดับแรกคือ พรรคการเมืองที่ชอบ ตัวอย่างเช่น จากการสัมภาษณ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1 ตอบคำถามที่ว่า “สำหรับท่าน อะไรสำคัญกว่า ระหว่างพรรคการเมืองกับตัวผู้สมัคร เพราะอะไร?” พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคลอย่างเห็นได้ชัด โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากพรรคการเมืองเป็นที่สร้างนโยบายในการหาเสียง พรรคการเมืองเป็นที่กำเนิดของอุดมการณ์ และพรรคการเมืองดำเนินการทางการเมืองมาอย่างยาวนาน (ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1, สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2562) ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งของประชาชนลำดับรองลงมา ได้แก่ ตัวผู้สมัคร ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้สมัครกับผู้ลงคะแนนหรือญาติมิตรของผู้ลงคะแนน และระดับการศึกษาของผู้สมัคร

สำหรับลักษณะการตัดสินใจของประชาชนพบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ตัดสินใจด้วยตัวเอง มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่มีการปรึกษาคณะในครอบครัว นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ยังให้ข้อมูลว่าได้ตัดสินใจไว้ก่อนล่วงหน้าระยะหนึ่งแล้ว บางคนตัดสินใจตั้งแต่ผู้สมัครออกหาเสียง ขณะที่บางคนตัดสินใจตั้งแต่ทราบว่าจะมีการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากมีพรรคการเมืองที่ชอบอยู่แล้ว และจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมพบว่า เมื่อได้ตัดสินใจไปแล้ว แทบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจนั้นอีกเลย



สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ในด้านบรรยากาศและการเคลื่อนไหวทางการเมือง วิเคราะห์ได้ว่าผู้สมัครลงรับเลือกตั้งครั้งนี้ ย่อมทราบดีว่าในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานั้นพรรคประชาธิปัตย์ได้ครองพื้นที่มาค่อนข้างยาวนาน และมีตระกูลการเมืองจำนวนไม่กี่ตระกูลได้สร้างฐานเสียงเอาไว้ค่อนข้างแน่นหนาแล้ว การสร้างบรรยากาศที่เป็นปฏิปักษ์ของผู้สมัครหน้าใหม่กับเจ้าของพื้นที่เดิมจึงไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดประโยชน์มากนัก ขณะเดียวกันการปะทะหรือฟ้องร้องกันระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรครวมพลังประชาชาติไทยก็ไม่ปรากฏ เนื่องจากบุคคลจากทั้งสองพรรคก็มีความรู้จักคุ้นเคยกันมาก่อน และอย่างไรเสียผู้สมัครหรือตระกูลของผู้สมัครจากทั้งสองพรรคก็ยังคงต้องอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดสุราษฎร์ธานีต่อไป บรรยากาศการหาเสียงและการแข่งขันจึงเป็นลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยมากกว่าการมุ่งโจมตีกันและไม่มีการใช้อิทธิพลของแต่ละฝ่ายกดดันซึ่งกันและกัน

ในด้านความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของผู้สมัคร ผู้สมัครนิยมลงพื้นที่เข้าหาประชาชนโดยตรง โดยในการลงพื้นที่นั้นอาจจะมีทั้งตัวผู้สมัครและแกนนำคนสำคัญของพรรคลงไปพบปะ ส่วนรูปแบบวิธีหาเสียงครั้งนี้ไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก เช่น การใช้รถแห่ ป้ายหาเสียง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบการหาเสียงโดยใช้สื่อดิจิทัล แต่ยังไม่แพร่หลายมากนัก โดยสาเหตุที่ผู้สมัครยังคงนิยมใช้แนวทางการหาเสียงแบบแบบดั้งเดิม (ออฟไลน์) มากกว่าแบบใหม่ (ออนไลน์) นั้นอาจเป็นเพราะทราบถึงพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่ต้องการพบเจอกับตัวผู้สมัคร นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการหาเสียงที่เคยใช้ได้ผลมาทุกครั้งในอดีต และที่สำคัญคือพรรคการเมืองและผู้สมัครอาจไม่มีความมั่นใจว่าการหาเสียงโดยรูปแบบออนไลน์นั้นทำได้มากนักน้อยเพียงใด ในรูปแบบไหนจึงจะไม่ขัดกับกฎระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในด้านบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรสาธารณะ ในทุกเขตเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งวางตัวเป็นกลางและปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นอย่างดี เนื่องมาจากมีการเตรียมการล่วงหน้าและมีประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ทำการประชาสัมพันธ์ผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ โดยเฉพาะการสื่อสารลงไปในระดับตำบล มีการอบรมเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง การสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกและดูแลรักษาความเรียบร้อยในการเลือกตั้งครั้งนี้ ดังนั้น จึงไม่พบการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม

ในด้านพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มการเมือง จากข้อมูลข้างต้น วิเคราะห์ได้ว่าพฤติกรรมการตัดสินใจลงคะแนนเสียงของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานั้นสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยภายใน โดยเฉพาะตามแนวคิดของสำนักจิตวิทยาสังคม ทั้งนี้ปัจจัยทางด้านจิตวิทยาสังคมที่มีผลอย่างมากคือการให้ความสำคัญกับความเก่าแก่และการมีชื่อเสียงมาก่อนของพรรคการเมือง การตัดสินใจลงคะแนนจึงไม่ได้พิจารณาไปที่ตัวบุคคลแต่เพียงเท่านั้น แต่จะต้องมองไปถึงพรรคการเมืองที่บุคคลนั้นสังกัดด้วย ข้อค้นพบอีกอย่างที่น่าสนใจคือคำอธิบายดังกล่าวก็คือเมื่อสัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายของแต่ละพรรคการเมือง พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ในทุกเขตเลือกตั้งให้ความสนใจนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและมองว่าแทบทุกพรรคการเมืองมีนโยบายทางด้านเศรษฐกิจในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน แต่สิ่งที่น่าสังเกตคือผู้ให้สัมภาษณ์สามารถจดจำ

นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของพรรคการเมืองที่ตนเองชื่นชอบได้แต่ไม่สามารถจัดจ้านนโยบายด้านเศรษฐกิจของพรรคอื่นได้ ซึ่งย่อมเป็นผลจากความนิยมชมชอบในพรรคการเมืองนั้นอยู่ก่อนแล้ว อาจกล่าวอีกอย่างได้ว่า การเปรียบเทียบนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองเพื่อชิงน้ำหนักและตัดสินใจเลือก (ในแบบที่สำนักทางเลือกสาธารณะได้อธิบายไว้) ไม่ได้ปรากฏให้เห็น เพราะแต่ละบุคคลไม่ได้รู้สึกถึงความแตกต่างในแง่ผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองมากนัก เมื่อถึงคราวตัดสินใจเลือกประชาชนจะพิจารณาจากปัจจัยทางจิตวิทยาสังคมคือความนิยมในพรรคการเมืองเป็นหลัก

นอกจากนี้ ยังพบว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงมีส่วนในการทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียง แต่ปรากฏแค่เพียงบางเขตเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมที่ส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนบางส่วน (โดยเฉพาะประชาชนในเขตเมือง) เช่น การไปศึกษาที่อื่น การเข้าทำงาน การเติบโตในหน้าที่การงาน การประกอบอาชีพ อาจจะไม่ได้ฟังพยานการเมืองหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมากเท่ากับคนรุ่นก่อน อีกทั้งคนรุ่นใหม่อาจรู้สึกถึงความก้าวหน้าในชีวิตของตนนั้นเป็นผลมาจากความพยายามหรือความสามารถของตัวเองมากกว่าจะเป็นเพราะผู้อื่นอุปถัมภ์ช่วยเหลือ

จากการทบทวนงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 จังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานีในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้แตกต่างจากพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานีในช่วงเวลาของการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 นี้มากนัก กล่าวคือ ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2554 พื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีกระแสความนิยมของพรรคประชาธิปัตย์ และความนิยมในพรรคตนเองเป็นปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่นี้ การเสนอภาพลักษณ์ของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีคนแรกของคนภาคใต้ได้รับการตอบรับจากประชาชนในจังหวัดเป็นอย่างดี แม้นายชวนจะไม่ได้เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์แล้วก็ตาม แต่ภาพของนายชวนได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของความซื่อสัตย์ที่ประชาชนในพื้นที่ยังคงนิยม (ชวน เพชรแก้ว และคณะ, 2558, น. 105)

ในด้านการใช้ทรัพยากร การใช้จ่าย ในการหาเสียงเลือกตั้ง จะเห็นว่านับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน การใช้จ่ายซื้อเสียงประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่ได้ผลมากนัก สอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง นักการเมืองถิ่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า นักการเมืองในจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีกลวิธีการหาเสียงที่ไม่แตกต่างกันและไม่ค่อยใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากนัก (รุจน์จาลักษณธรายา คณานุรักษ์, 2553, น.183) ทั้งนี้เพราะประชาชนมีทัศนคติเชิงลบต่อการรับเงิน ซึ่งการที่ประชาชนแสดงความไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมการใช้เงินของผู้สมัครเพื่อหวังผลประโยชน์ในการเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่การเลือกตั้งครั้งนี้อยู่ในช่วงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่ค่อยดีนัก ราคาสินค้าเกษตรหลักของพื้นที่ (ยางพารา ปาล์มน้ำมัน) ก็มีราคาตกต่ำ อาจแสดงให้เห็นถึงทัศนคติบางประการของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี นั่นคือ ยังคงแยกแยะระหว่างเรื่องปากท้องของตนเองกับเรื่องสาธารณะออกจากกัน (ไม่เอาผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตนแลกกับความเสียหายของประเทศที่จะเกิดขึ้น) และยังมีค่านิยมว่าการเมืองในระดับชาตินั้นควรจะดำเนินไปอย่างมีคุณธรรมและ “คนดี” ควรจะได้เข้าไปบริหารประเทศ



ในการเปลี่ยนพรรค การเปลี่ยนชั่วคราว ปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจเลือก ผู้เลือกตั้งเห็นว่าการย้ายพรรคเป็นเรื่องปกติและอาจจะเป็นผลดีคือทำให้ประชาชนมีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นด้วยการส่งคนในตระกูลลงรับสมัครเลือกตั้งก็เป็นเรื่องธรรมดาและอาจส่งผลดีในแง่ของการถ่ายทอดประสบการณ์ผ่านรุ่นก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม วิเคราะห์ได้ว่าประชาชนให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของผู้สมัครน้อยกว่าการให้ความสำคัญต่อพรรคการเมือง ประกอบกับการตัดสินใจของประชาชนตั้งอยู่บนฐานการพิจารณาด้วยตัวของเขาเองมากกว่าถูกกำหนดโดยตำแหน่งหน้าที่ทางเศรษฐกิจและสังคมที่ตัวเขาสังกัดอยู่ โดยมีลักษณะเฉพาะที่ชัดเจนคือเป็นการตัดสินใจที่ไม่ได้อยู่บนหลักการตัดสินใจแบบเชิงเหตุผล (rational model) แต่เป็นการตัดสินใจที่มี “ความโน้มเอียง” บางอย่างซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายของสำนักจิตวิทยาสังคมในเรื่องความรู้สึกผูกพันกับพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งอยู่ก่อนแล้ว ดังที่พบจากการสัมภาษณ์ว่าประชาชนได้ทำการตัดสินใจล่วงหน้ามานานแล้วว่าต้องการจะเลือกใคร อีกทั้งการตัดสินใจดังกล่าวก็นับตั้งแต่วันที่ได้อัดฉีดใจไปแล้ว จวบจนกระทั่งวันเลือกตั้งแทบจะไม่มีมีการเปลี่ยนใจแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความผูกพันต่อพรรคการเมืองที่มีความแนบแน่นเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 1 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดสุราษฎร์ธานีในปี พ.ศ.2562

เขต/อำเภอ	ชื่อ-นามสกุล	พรรคการเมืองที่สังกัด
เขต 1	นายภานุ ศรีบุญญาภรณ์	พรรคประชาธิปัตย์
เขต 2	นายวิวรรธน์ นิลวชิรมณี	พรรคประชาธิปัตย์
เขต 3	นางสาวชिरาภรณ์ กาญจนะ	พรรคประชาธิปัตย์
เขต 4	นายสมชาติ ประดิษฐ์พร	พรรคประชาธิปัตย์
เขต 5	นายสนิตย์ เลิศไกร	พรรคประชาธิปัตย์
เขต 6	นายธีรภัทร พริ้งสุลกะ	พรรคประชาธิปัตย์

ข้อเสนอแนะ

จากการสังเกตการณ์การเลือกตั้งและการสัมภาษณ์ต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งก่อนวันเลือกตั้ง ในวันเลือกตั้ง และหลังวันเลือกตั้ง รวมไปถึงข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยได้นำมาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ระบบการเลือกตั้งที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและความซับซ้อนของระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชนด้วย กล่าวคือ การที่ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ อาจส่งผลให้ประชาชนเลือกที่จะตัดสินใจและเข้าไปมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในรูปแบบเดิม เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านๆ มา ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งรวมถึงพรรคการเมืองและผู้สมัครควรที่จะสร้างความรู้และความเข้าใจกับประชาชนต่อระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ให้มากกว่าเดิม

2. การจัดการเลือกตั้งในครั้งที่ผ่านมามีผู้วิจัยพบว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไปค้นหารายชื่อจากใบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่หน้าคูหาเลือกตั้งและใช้เวลาในการค้นหาอยู่พอสมควร ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบการสื่อสารที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถค้นหารายชื่อตนเองก่อนเข้าคูหาเลือกตั้งเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งได้สะดวกขึ้น รวมถึงการใช้เทคโนโลยีในการรวบรวมและรายงานผลคะแนนด้วย

3. ในอนาคตควรจะมีการศึกษาเกี่ยวกับโอกาสและอุปสรรคของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่และพรรคการเมืองใหม่ ๆ ที่ได้ส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่ามีแนวโน้มความเป็นไปได้ในการที่จะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่นี้มากน้อยแค่ไหน อะไรเป็นปัจจัยที่จะทำให้ประชาชนเปลี่ยนพฤติกรรมความนิยมจากพรรคการเมืองหนึ่งไปเป็นอีกพรรคการเมืองหนึ่ง และการทำงานของผู้สมัครหน้าใหม่และพรรคการเมืองใหม่ในพื้นที่ที่มีตระกูลการเมืองและพรรคการเมืองเดิมยึดครองอย่างเข้มแข็งและยาวนานจะเป็นไปในรูปแบบใด เป็นต้น

บรรณานุกรม

- ชวน เพชรแก้ว และคณะ. (2558). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมือง*. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554: จังหวัดสุราษฎร์ธานี. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา, สถาบันพระปกเกล้า.
- รัชกรณ นภาพรพิพัฒน์. (2534). *แบบแผนการลงคะแนนเสียงชาวไทยเชื้อสายจีนในเขตชุมชนหนาแน่น เขต 2 กรุงเทพมหานคร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, สาขาวิชาการปกครอง. กรุงเทพฯ.
- รุจน์จาลักษณ์รายา คณานุรักษ์. (2553). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- Held, David. (1995). *Democracy and the Global Order: from the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harpers & Row.
- Neimi, Richard G. & Weisberg, Herbert F. (1984). *Controversies in American Voting Behavior*. Washing D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.

บทสัมภาษณ์

- ประเวศ ไทยประยูร. (2562, 4 มิถุนายน). รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ศูนย์ราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี. [บทสัมภาษณ์].
- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1. (2562, 15 มกราคม). หมู่บ้านภูเก็ตการเคหะ, สุราษฎร์ธานี, แบบเครื่องมือวิจัยก่อนการเลือกตั้ง. [บทสัมภาษณ์].
- ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ 1-6. (2562, มกราคม-กุมภาพันธ์). เขตเลือกตั้งที่ 1-6, สุราษฎร์ธานี, แบบเครื่องมือวิจัยก่อนการเลือกตั้ง. [บทสัมภาษณ์].
- ศรัณยู อาทิตยศรีธัญการ. (2562, 4 มิถุนายน). ผู้อำนวยการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุราษฎร์ธานี. [บทสัมภาษณ์].



แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคม และภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

สรัญพัทธ์ เอี้ยวเจริญ*
จิระ ประทีป**

(วันรับบทความ: 1 มกราคม 2564/ วันแก้ไขบทความ: 24 มีนาคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 7 เมษายน 2564)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์แนวคิดภาคประชาสังคมและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี (2) วิเคราะห์การพัฒนาเมืองตามแนวคิดภาคประชาสังคมและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี (3) เสนอแนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย นักวิชาการ นักประวัติศาสตร์ ประชาชนชาวบ้าน ผู้อาวุโส และกลุ่มภาคประชาสังคม ผลการวิจัยพบว่า (1) แนวคิดภาคประชาสังคม ได้แก่ งานสกลช่างเมืองเพชร ประเพณีและการละเล่นพื้นบ้าน และภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่น มีสำคัญก่อให้เกิดการรวมกลุ่มส่งเสริมสืบสานองค์ความรู้และทำงานร่วมกับส่วนราชการ ด้านแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี องค์ประกอบ ภูมิศาสตร์ ภูมิประชากร ภูมิอารยธรรม และภูมิประวัติศาสตร์ มีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันโดยภูมิศาสตร์เป็นสิ่งที่กำหนดก่อให้เกิดการรวมตัวก่อตั้งเป็นชุมชนเมืองก่อเกิดทุนและทรัพยากร (2) การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคม “มิติด้านองค์ความรู้” ภายใต้ฐานคติสร้างความเข้าใจว่าประชาสังคมคือทุนของเมือง ศึกษาอัตลักษณ์ของเมืองและความสัมพันธ์ของเมืองกับหลายองค์กร “มิติด้านบทบาทการแสดง” ภายใต้ฐานคติบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วม การหนุนเสริมของแนวคิดภาคประชาสังคม และความเป็นเมืองควรคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตของคนเมืองเพชร ด้านแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี “มิติด้านองค์ความรู้” ภายใต้ฐานคติการใช้หลักการบริหารเพื่อพัฒนาพื้นที่ และประยุกต์ใช้นโยบายสาธารณะ “มิติด้านบทบาทการแสดง” ภายใต้ฐานคติการหนุนเสริมของภูมิรัฐศาสตร์กับองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่ และแนวทางการจัดทำแผนพัฒนา (3) แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคม ได้แก่ การสร้างอัตลักษณ์ของเมือง การใช้พื้นที่สาธารณะ และการพัฒนาทุนบุคลากร ด้านแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี ได้แก่ การเชื่อมโยงกับแผนการเชื่อมโยงของคาบสมุทรภาคใต้ การเชื่อมโยงกับองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่สู่เมืองสุขภาวะ

คำสำคัญ: แนวทางการพัฒนาเมือง, ภาคประชาสังคม, ภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

* นิสิตปริญญาเอกหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

** รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต



Guidelines for Phetchaburi Development by the Civil Society and Geo-Public Administration of Phetchaburi Province

Saranpat Eawjaroen^{*}

Jeera Prateep^{**}

(Received Date: January 1, 2021, Revised Date: March 24, 2021, Accepted Date: April 7, 2021)

Abstract

The purposes of this research were (1) to analyze the civil society, and the geo-public administration of Phetchaburi Province, (2) to discuss the ways to develop the city's civil society and the geo-public administration of Phetchaburi Province, and (3) to offer concrete ways to develop the city's civil society and the geo-public administration of Phetchaburi Province. The study was qualitative research conducted using documents and in-depth interviews. People who gave key information to this research included academic experts, historians, residents' philosophical ideas as well as senior residents, and a selected community group. The research results revealed that the community thoughts included traditional festivals, jobs, local games ideas, and technology. These communal activities created a bond in the group that shared, promoted and continued knowledge as well as worked with the government sectors. The thought processes of the geo-public administration of Phetchaburi Province included the theological thoughts, geographic location, population density, landscape, and history. These all had some level of interaction to the administration; where geographical location did create a community of resources and funds. Moreover, the results showed that the development of Phetchaburi Province from the concept of "The extent of knowledge" was under the principle of mutual residents' rights creating an understanding that the locals were the key to funding, identity and relationship with other organizations to the city. "The extent of performance" was under the individuals with the participation and promotion of the city's concepts and identities that signified the norm of Phetchaburi residents. "The extent of knowledge" was under a managing principle to develop areas and adapt to public campaigns. "The extent of performance" was under a signified principle of the improvement of the geo-public administration patterns tied with the improving standard of living to the city and development plans. Finally, the processes of development from the communal ideas included the identity of the city, the use of public spaces in the city, and the development of funds in the administration. The development of ideas geo-public administration included the interaction of analyzed plans, interaction to the Southern cities and the interaction to the hygienic, and happy place.

Keywords: Urban Development Guidelines, Civil Society, Geo-Public Administration of Phetchaburi Province

^{*} Doctoral of Public Administration, Graduate School of Public Administration, Rangsit University

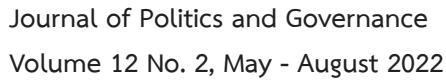
^{**} Associate Professor Dr., Thesis Advisor, Graduate School of Public Administration, Rangsit University



บทนำ

เพชรบุรีเป็นเมืองที่ทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ นักประวัติศาสตร์ปรีดี พิศภูมิวิถี (2557, น.6) กล่าวว่าเมืองเพชรบุรีนั้น คือ “อยุธยาที่มีชีวิต” ซึ่งสอดคล้องกับเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2562) เมื่อคราวลงพื้นที่ศึกษาวัฒนธรรมเมืองเพชรบุรีกล่าวว่าเมืองเพชรบุรีนั้น คือ “อยุธยาที่ไม่ถูกเผา” เมืองเพชรบุรีเป็นเมืองโบราณ ที่เคยเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองของขอมหรือเขมรโบราณในรัชสมัยพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 (จังหวัดเพชรบุรี, 2525, น.213) เคยมีพระมหากษัตริย์ปกครอง และเสด็จประพาสอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เมืองเพชรบุรีจึงมีศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัยตั้งแต่สมัยก่อนกรุงสุโขทัย เช่น ปราสาทศิลาแลง หรือปราสาทหินวัดกำแพงแลงเป็นศิลปบายนสมัยพระเจ้าชัยวรมันที่ 7 สมัยกรุงสุโขทัย เช่น พระพุทธรูปในถ้ำเขาหลวง เจดีย์แปดเหลี่ยมในถ้ำเขาหลวง และสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นปัจจุบันยังคงรักษา และซ่อมแซมให้คงอยู่ในรูปแบบเดิมมิได้ผิดโฉมไปจากเดิมและยังปรากฏให้เห็นอยู่หลายแห่ง เช่น วัดสระบัว พระอุโบสถนั้นเป็นฝีมือช่างสมัยอยุธยา วัดเกาะ ใบเสมาทำด้วยศิลาทรายมีลวดลายรูปทรงแบบในสมัยอยุธยา เจดีย์รายรอบวัดหลายองค์ รูปทรงแบบเจดีย์อยุธยา วัดไผ่ล้อม ตัวโบสถ์แบ่งเป็นสองตอนสร้างในสมัยอยุธยาตอนปลาย และวัดใหญ่สุวรรณาราม เป็นแหล่งรวมศิลปกรรม และสถาปัตยกรรม สมัยอยุธยา เช่น พระอุโบสถ กุฏิสงฆ์ หรือแม้แต่ถ้ำ (หรือส้วมพระ ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นของสมเด็จพระสังฆราชแตงโม) และศาลาการเปรียญ (ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นตำหนักของเจ้าฟ้าอภัยทศราชโอรสของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช) สร้างในสมัยสมเด็จพระพุทธเจ้าเสือ ซึ่งวัดใหญ่สุวรรณารามนี้เป็นวัดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงโปรดปรานยิ่งนัก (จังหวัดเพชรบุรี, 2525, น.214)

อย่างไรก็ดีความเจริญและความรุ่งเรืองด้านศิลปวัฒนธรรมในสมัยอยุธยานี้ นักประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเมืองเพชรบุรี ทวีโรจน์ กล้ากล่อมจิตต์ (2562) ได้กล่าวว่า ศิลปวัฒนธรรมเมืองเพชรบุรีที่มีความเหมือนกับศิลปวัฒนธรรมในสมัยอยุธยานั้น อาจไม่ได้เกิดจากการที่ช่างเมืองหลวงมาเป็นผู้สร้างเสียทุกชิ้นงาน แต่อาจเกิดจากการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมที่ผ่านการติดต่อค้าขายกับนานาประเทศเสียมากกว่า เพราะการค้าในสมัยอยุธยานั้นเจริญรุ่งเรืองมาก ด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ ภูมิ-รัฐศาสตร์ของเพชรบุรีนั้น เป็นจุดศูนย์รวมของนานาชาติก่อนที่จะเดินทางเข้าสู่เมืองหลวงอยุธยา ดังนั้นศิลปวัฒนธรรมในสมัยอยุธยาที่ปรากฏอยู่ที่เมืองเพชรบุรีนี้ อาจเกิดจากการถ่ายทอดทางวัฒนธรรม คือ การถ่ายทอดกันไปถ่ายทอดกันมาระหว่างช่างเมืองหลวงอยุธยากับช่างเมืองเพชรบุรี หรือเป็นการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมที่เรียกว่าเป็น “สังคมพหุวัฒนธรรม” หลักฐานที่เป็นข้อยืนยันได้บางส่วนก็คือ งานสกุลช่างเมืองเพชรที่ยังคงได้รับการสืบทอดกันจนถึงปัจจุบันนี้



การพัฒนาเมืองเพชรบุรีให้เป็นเมืองที่มีความเป็นอัตลักษณ์ของตนเอง และมีแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องตรงตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงบทบาทของเมืองในอดีต บทบาทของเมืองเพชรบุรีในอดีตนั้นมีความสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประการแรก บทบาทของเมืองเพชรบุรีในฐานะที่เป็นเมืองประทับแรมของพระมหากษัตริย์ เมืองเพชรบุรีเป็นเมืองที่พระมหากษัตริย์เสด็จมาประทับแรมอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เนื่องด้วยเพราะมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีระบบนิเวศเป็นที่พอพระราชหฤทัย ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ทรงโปรดให้มีการสร้างพระราชวังขึ้นถึง 3 พระราชวัง ได้แก่ แห่งแรก สร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) คือ พระราชวังพระนครคีรี และสร้างให้อยู่บนเขาให้มีศักดิ์เสมอพระราชวังหลวง เพชรบุรีจึงมีลักษณะดุดเหมือนเมืองหลวงแห่งที่ 2 พระราชทานนามว่า “เขามหาสวรรค์” แต่ชื่อที่เรียกทางราชการเรียกว่า “พระนครคีรี” แห่งที่สอง คือ พระบรมราชินีวศน์ สร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงออกแบบตามแบบสถาปัตยกรรมเยอรมัน สร้างแล้วเสร็จในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) และแห่งสุดท้าย คือ พระราชินีวศน์มฤคทายวัน เป็นพระราชวังฤดูร้อนสร้างขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ปัจจุบันเพชรบุรีถูกกล่าวขานอีกชื่อหนึ่งว่า “เมือง 3 วัง” เพราะมีพระราชวังเก่าแก่ถูกสร้างในสามยุคสามรัชสมัย พระราชวังทั้งสามแห่งนี้มีที่มาและความงดงามเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว

ประการที่สอง บทบาทของเมืองเพชรบุรีในด้านการเมืองการปกครอง สมัยอยุธยาเมืองเพชรบุรี



เป็นฐานกำลังรบเป็นเมืองสะสมเสบียงเพื่อส่งเข้าเมืองหลวงในยามศึกสงคราม และในช่วงสมัยของกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ทรงโปรดเมืองเพชรบุรียิ่งนัก ทรงนำวิทยาการจากยุโรปที่ทันสมัยหลายอย่างมาใช้ที่เมืองเพชรบุรี อาทิ เครื่องมือเครื่องวัด การตรวจหาความรู้ทางดาราศาสตร์ การจัดทำถนน สะพาน ทำประปา และการศึกษา มีการนำการแพทย์สมัยใหม่มาใช้ที่เมืองเพชรบุรีเป็นแห่งแรก มีการจัดตั้งโรงเรียนทางช่างสตรี หรือโรงเรียนอาชีวสตรีเป็นแห่งแรก และมีความเจริญทางศิลปวัฒนธรรมจากหลากหลายเชื้อชาติ ศาสนา ประการที่สาม บทบาทของเมืองเพชรบุรีในด้านการต้อนรับแขกต่างประเทศ เมืองเพชรบุรีมีโอกาสนในการต้อนรับแขกต่างประเทศในหลายรัชกาลจนถึง ปัจจุบัน (รัชกาลที่ 9) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) พระองค์ทรงสร้างพระราชวังพระนครคีรี โดยออกแบบเป็นศิลปประยุกต์ไทย จีน ฝรั่งเศส เพื่อจัดเตรียมไว้รองรับแขกจากเมืองต่างประเทศในขณะนั้น ประการที่สี่ บทบาทของเมืองเพชรบุรีด้านการค้าและเศรษฐกิจ เมืองเพชรบุรีในสมัยอยุธยา ความมั่งคั่งรุ่งเรืองจากการค้าขายเป็นเมืองที่สร้างรายได้ให้กับเมืองหลวงเป็นอย่างยิ่ง และประการที่ห้า บทบาทของเมืองเพชรบุรีด้านยุทธศาสตร์การศึกสงคราม ด้วยเพราะเหตุผลทางภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี หลายประการได้แก่ ประการแรก เมืองเพชรบุรีเป็นเมืองชุมทาง หรือเมืองเชื่อมต่อที่เชื่อมต่อระหว่างเมืองในที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยากับหัวเมืองปักษ์ใต้ชายทะเล ประการที่สอง เมืองเพชรบุรีเป็นเมืองท่า เป็นเส้นทางการค้าทางทะเลการเดินทางที่ต้องผ่านคาบสมุทรมาลายู โดยเดินทางเลียบชายฝั่งคาบสมุทรมาลายูทั้งทางด้านตะวันตก (อ่าวอันดามัน) และทางด้านตะวันออก (อ่าวไทย) ดังนั้นชุมชนในแถบลุ่มแม่น้ำเพชรบุรีทางตะวันออกจึงเป็นจุดพักหรือการเดินทาง ประการที่สาม เมืองเพชรบุรีเป็นเมืองพักแรม สำหรับการเดินทางเพื่อต่อไปยังเมืองท่าฝั่งตะวันตก คือ เมืองมะริด เมืองมะลาลัง และหัวเมืองมอญ ประการสุดท้าย เมืองเพชรบุรีเป็นหัวเมืองฝ่ายตะวันตกและเป็นเมืองหน้าด่าน เพราะมีชัยภูมิที่ใช้เป็นที่ตั้งบัญชาการกองทัพทั้งทางบกและทางน้ำ

เมืองเพชรบุรีที่มีความเจริญทางวัฒนธรรมถึงปัจจุบันนี้ มีผลมาจากบทบาทของเมืองในอดีตที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ตัวอย่างเช่น จากการเสด็จประพาสและประทับแรมของพระมหากษัตริย์หลายพระองค์ จึงทำให้เพชรบุรีเป็นเมืองที่มีความเจริญ ความรุ่งเรืองเป็นเอกลักษณ์ของจังหวัดที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ดังความตอนหนึ่งในสมุดเพชรบุรี 2525 กล่าวว่า “...พระอนุสรณ์แห่งพระราชวังราชินีเวศน์ได้ก่อผลให้เกิดอนุสรณ์ต่าง ๆ ในจังหวัดเพชรบุรีอีกมากมาย เช่น ถนนราชดำเนิน ถนนดำรงรักษ์ ถนนราชวิถี สะพานอรุพงษ์ ถนนหาดเจ้าสำราญ รถไฟสายหาดเจ้าสำราญ ค่ายหลวงหาดเจ้าสำราญ ดันมะฮอกกานีที่นำมาจากต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลสร้างนิสัยชาวเพชรบุรีรักการก่อสร้าง รักษาความประณีตสวยงาม รักความเจริญงอกงาม เข้มแข็งทรหดอดทนและมีน้ำใจงาม สมควรที่ชนชาวเพชรบุรีรุ่นหลังจะได้สืบทอดและรักษามรดกอันล้ำค่าที่ได้ทรงพระราชทานไว้ให้คงอยู่ไม่สิ้นสุด...” นอกจากผลของอนุสรณ์ต่าง ๆ แล้ว ประเพณี ศิลปะ วัฒนธรรมต่าง ๆ รวมถึงงานสกุลช่างเมืองเพชร ก็เป็นผลมาจากความเจริญที่พระมหากษัตริย์ทรงเสด็จประพาสและมาประทับแรมเมืองเพชรบุรีอยู่เป็นระยะ

ฉะนั้นด้วยจุดเริ่มต้นของความเป็นเมืองเพชรบุรีจึงเริ่มต้นขึ้นจากกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย เริ่มตั้งแต่พระภิกษุสงฆ์ ชุนนาง ชนชั้นสูง พ่อค้า นักเดินทาง คนอพยพ ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนถึงชาวต่างชาติ ได้แก่ จีน อินเดีย เปอร์เซีย ฮอลันดา โปรตุเกส สเปน ฝรั่งเศส และอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อการเกิดความเป็นเมืองเพชรบุรีทั้งสิ้น ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เห็นได้จากเมืองเพชรบุรีนั้นมีชื่อเรียกขานได้หลากหลาย เช่น ชาวจีนเรียกว่า “เมืองปู้ชาปู้หลี่” ในรัชการจีหยวน สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ชาวฮอลันดาเรียกว่า “พิพรี” ชาวฝรั่งเศสเรียกว่า “พิพฟีล และ พิพรี” ชาวเยอรมันเรียกว่า “Putprib” ชาวอังกฤษเรียก “Petchabooree” เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ กลุ่มบุคคลดังกล่าวเมื่อเทียบกับการเมืองการปกครองในปัจจุบันก็คือ “ภาคประชาสังคม (civil society)” ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการสร้างและการพัฒนาเมืองเพชรบุรีจนถึงปัจจุบันนี้

การพัฒนาเมืองเพชรบุรีที่อิงอยู่บนฐาน “แนวคิดของภาคประชาสังคม” และเน้นความสำคัญทาง “ภูมิรัฐศาสตรศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี” นั้น จะช่วยให้ทิศทางการพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตรศาสตร์จะช่วยทำให้ภูมิทัศน์ของเมืองยังคงสภาพของความเป็นเมืองประวัติศาสตร์ ความเป็นเมืองโบราณ เพราะการพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์นั้นการพัฒนาควรเกิดขึ้นพร้อมกับการคุ้มครอง และรักษามรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรม การอนุรักษ์พื้นที่ประวัติศาสตร์ของเมือง มีการบริหารจัดการ การวางแผนตั้งแต่ระดับชุมชน และการวางผังเมือง เช่น ว่าด้วยสถาปัตยกรรมร่วมสมัย และการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมืองที่จะเป็นเครื่องมือทางภูมิทัศน์ที่ช่วยดำรงรักษาอัตลักษณ์ของเมือง ตลอดจนการปฏิบัติการปกป้องมรดกเมือง (เกรียงไกร เกิดศิริ, 2559, น.29) นอกจากนี้ “ทุน” (ศักยภาพ) ของภูมิรัฐศาสตรศาสตร์จะเป็นประโยชน์ต่อการเป็นฐานข้อมูลประกอบในการกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนา และ/หรือการบริหาร เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่

สำหรับ “แนวคิดภาคประชาสังคม” นั้น จะช่วยทำให้พลังการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองเป็นพลังเสริมทำงานร่วมกับส่วนราชการ เพราะเพียงกำลังของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเองอาจไม่เพียงพอ เพราะพลังประชาสังคม คือ “อารยสังคม” กล่าวคือพลังที่ครอบคลุมทุกชนชั้นของสังคม เน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืน ในภาคประชาสังคมมากกว่าการดูที่ความแตกต่างหรือ ความแตกแยกภายใน ทั้งนี้ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับประเด็นของ “คนชั้นกลาง” “การมีส่วนร่วม” “ความผูกพัน” และ “สำนึกของความเป็นพลเมือง” ดังนั้น “ประชาสังคม” โดยนัยยะนี้ มิได้หมายถึงความเป็นชุมชนของสังคมชนบทเท่านั้นแต่กินความรวมถึงคนชั้นกลางภาคเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นเครือญาติหรือเป็นแบบคั่นหน้า (face to face relationship) แต่เป็นความผูกพัน (bond) ของผู้คนที่หลากหลายต่อกันบนฐานแห่งความร่วมมือและการแสวงหาการมีส่วนร่วม และด้วยสำนึกที่มีต่อความเป็นพลเมือง หรือ Citizenship นั้นเอง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2559)



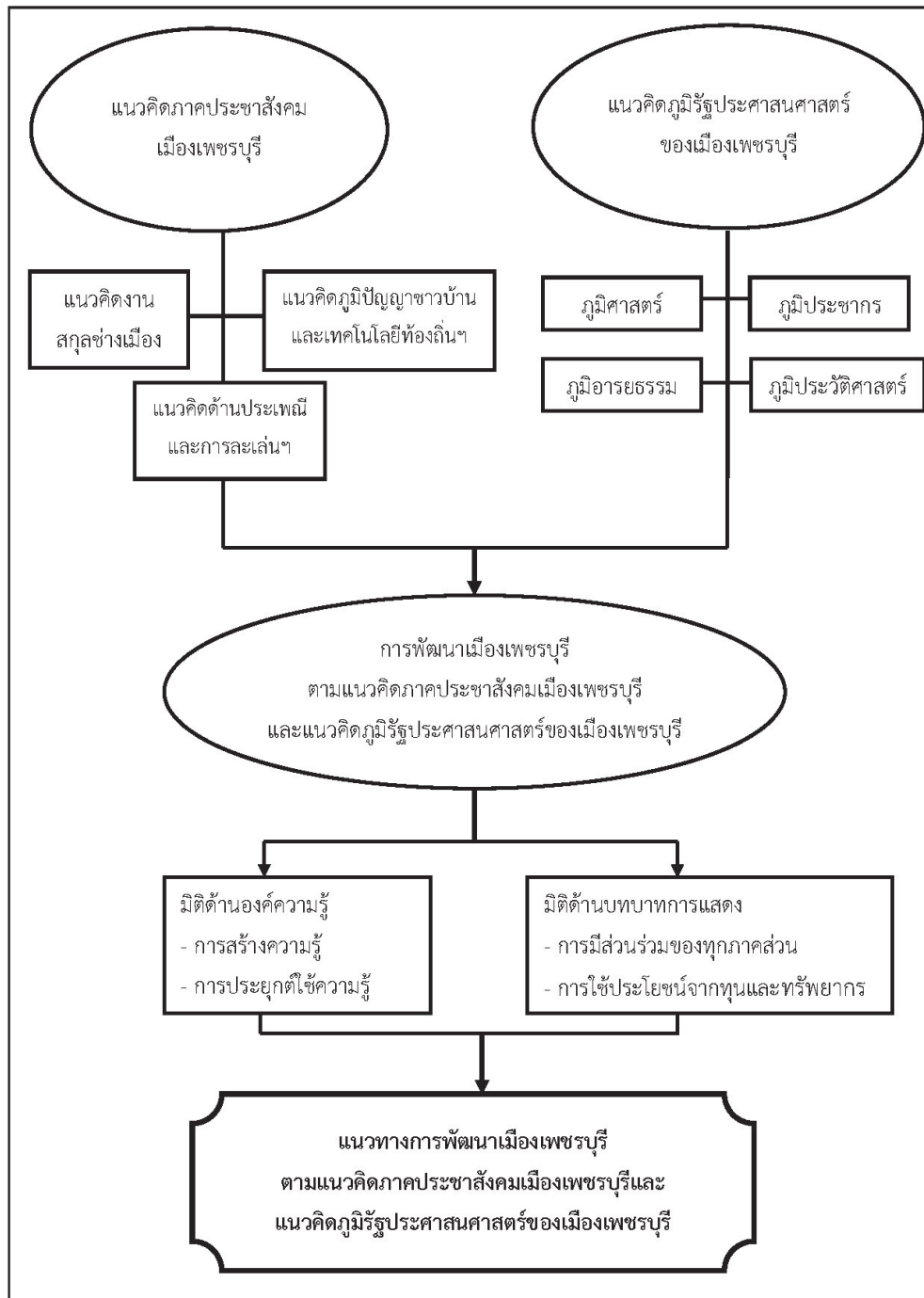
แนวคิดเรื่องภาคประชาสังคมในความเห็นของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2542, น.35) นั้น ได้เน้นย้ำว่าสังคมประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ รัฐ-ประชาสังคม-ปัจเจกชน ซึ่งทั้งสามต้องเป็นอิสระต่อกัน แต่ก็ต้องเชื่อมโยงเกี่ยวพันกัน ต้องขัดแย้งคัดค้านกันได้ ขณะเดียวกันก็ต้องปรองดองประสานสามัคคีกันไปด้วยกัน และได้อธิบายว่าประชาสังคม (civil society) นั้น หมายถึง เครือข่ายกลุ่ม ชุมชน สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวอยู่ระหว่างรัฐ (state) กับปัจเจกชน (individuals) โดยจุดเน้นของประชาสังคม ประการแรก ไม่ชอบและไม่ยอมให้รัฐครอบงำหรือบงการ แม้ว่าจะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐและมีความร่วมมือกับรัฐได้ แต่ก็สามารถขึ้นากำกับและคัดค้านรัฐได้พอสมควร และอีกประการหนึ่ง ไม่ชอบลัทธิปัจเจกชนนิยมสุดขั้วส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว ต่างคนต่างแก่งแย่งแข่งขันกันจนไม่เห็นประโยชน์ส่วนรวม หากแต่สนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มรวมหมู่และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วนเฉพาะกลุ่ม

สำหรับภาคประชาสังคมของเมืองเพชรบุรีก็เช่นกัน เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของบุคคลที่มีความรู้ทางด้านวิชาการในหลายสาขาวิชา เช่น อาจารย์เกษียณจากวิทยาลัยครูเพชรบุรี นักประวัติศาสตร์ท้องถิ่น สกุลช่างเมืองเพชร นักการเมืองท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน และข้าราชการเกษียณจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ดังนั้นพลังการขับเคลื่อนในการพัฒนาเมืองเพชรบุรีจึงอยู่บนฐานขององค์ความรู้ทางวิชาการที่มีความหลากหลาย และเชี่ยวชาญหลายสาขาวิชา ดำเนินการอย่างมีระบบ และสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานของราชการได้อย่างกลมกลืน อย่างไรก็ตามข้อพึงตระหนักที่ควรคำนึงถึง คือ บางครั้งการทำงานของภาคประชาสังคมได้เริ่มต้นจากการรวมกลุ่มแต่เริ่มจากปัจเจกบุคคล (ทวีโรจน์ กล้ากล่อมจิตต์, 2562) จากนั้นจึงเกิดเป็นกลุ่มเกิดขึ้นในภายหลัง แต่การทำงานเป็นลักษณะของการอาศัยเครือข่ายกันและต้องมีการรวมกลุ่มในที่สุด เพราะต้องนำเข้าสู่ระบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณต่อการใช้จ่ายในการกิจต่าง ๆ การวิจัยครั้งนี้จึงมีความมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ “แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี” และ “แนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี” เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมและแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีและสุดท้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมและแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี
2. เพื่อวิเคราะห์การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี
3. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดระเบียบวิธีการวิจัย (methodology) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบด้วยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเอกสาร (documentary research) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย (key informant) ใช้วิธีการเลือกโดยจงใจหรือแบบเจาะจง (purposive sampling) ได้แก่ นักวิชาการ นักประวัติศาสตร์ ประชาชนชาวบ้าน ผู้อาวุโสและกลุ่มภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 27 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) ผสมผสานกับการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง หรือกึ่งโครงสร้าง (unstructured or semi-structured interview) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการสนทนาและเปิดโอกาสให้ผู้สัมภาษณ์ได้ปรับเปลี่ยนหรือพลิกแพลงได้ (ชาย โพธิ์สีดา, 2549, น.281)

การดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (documentary research) ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ควบคู่กับใช้วิธีการจัดประชุมแสดงความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) การดำเนินการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้งผู้วิจัยจะวิเคราะห์บริบทของผู้ให้ข้อมูลสำคัญกับความสัมพันธ์ของข้อความที่สัมภาษณ์ทุกครั้ง เพื่อพิจารณาความเหมาะสมความสอดคล้องของข้อความกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และในบางกรณีจะดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key Informant) เป็นครั้งที่สอง ในกรณีที่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ยังไม่มีรายละเอียดพอต่อการนำมาเสนอหรือตีความได้ หรือข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีความขัดแย้งกัน

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบ่งการตรวจสอบเป็นการตรวจสอบจากภายในและการตรวจสอบจากภายนอก (ชาย โพธิ์สีดา, 2549, น.394-397) การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการตีความ (interpretation) ผลการวิจัยจากข้อค้นพบที่ได้

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอผลการวิจัยออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนแรก ผลการวิเคราะห์แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี ส่วนที่สอง ผลการวิเคราะห์การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี และส่วนสุดท้าย ผลการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ผลการวิเคราะห์แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

1.1 ผลการวิเคราะห์แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี

งานสกุลช่างเมืองเพชรเป็นสิ่งบ่งบอกความตัวตนของเมืองเพชรบุรี หรือเป็นสิ่งที่สร้างความเป็นตัวตนที่ชัดเจนที่สุดของชาวเมืองเพชรบุรี และการแสดงถึงความเป็นอัตลักษณ์นี้จึงทำให้องค์ความรู้ทางงานช่างไม่สูญหายไปตามกาลเวลา แต่ในทางตรงกันข้ามกับมีความยืดหยุ่น

และปรับตัวให้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคมด้วยการอาศัยจุดแข็งทางองค์ความรู้ในงานช่างแขนงต่าง ๆ ปรับตัวให้อยู่ร่วมกับยุคสมัยปัจจุบัน การยืดหยุ่นหรือปรับเปลี่ยนวิธีการสืบทอดจากเดิม สืบทอดทางทายาท แต่ปัจจุบันเปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่มีความต้องการจะเรียนรู้ และการปรับแนวคิดให้งานช่างนั้นเป็น “งานอาชีพ” (ธานินทร์ ชื่นใจ, 2562)

งานประเพณีและการละเล่นพื้นบ้านของชาวเมืองเพชรบุรีเป็น “ทุนทางสังคม” และเป็น “ศักยภาพ” ต่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่หรือการดำรงชีวิต ช่วยในการพัฒนาบุคคลให้คิดอย่างเป็นระบบอยู่บนฐานของเหตุและผล (บุญชู มิตรมาก, 2563) งานประเพณีและการละเล่นพื้นบ้านแบบเมืองเพชรมีลักษณะที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก งานประเพณีมีความเชื่อมโยงกับภูมิศาสตร์ เชื่อมโยงกับวิถีชีวิต และเชื่อมโยงกับภูมิปัญญา ประการที่สอง ประเพณีเป็นกฎทางสังคม หรืองานประเพณีช่วยสร้างบรรทัดฐานให้แก่สังคม ชุมชนนั้น ๆ ดังคำกล่าวของ ล้อม เพ็งแก้ว (2562) ได้กล่าวว่า “...วัฒนธรรมและประเพณีนั้นเป็นน้ำเนื้อของชีวิต...” ดังนั้นการสานต่อแนวคิดแนวปฏิบัติงานประเพณีจึงเป็นเสมือนหนึ่งการช่วยกันสร้างบรรทัดฐานของสังคมได้อีกทางหนึ่ง ข้อเสนอในการสานต่อแนวคิดด้านประเพณีและการละเล่นพื้นบ้านแบบเมืองเพชรสามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ กำหนดวิถีปฏิบัติและพิธีกรรมให้มีความเป็นสากล ยกย่องของกิจกรรมหรือพิธีกรรมให้ปฏิบัติเป็นเทศกาล และสร้างความเข้มแข็งร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับชุมชน

ภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่นของเมืองเพชรมีความครอบคลุมต่อการส่งเสริมเกื้อหนุนการดำเนินวิถีชีวิตประจำวันด้วยเหตุจากคุณค่าคุณลักษณะ 2 ประการ คือ ภูมิปัญญา ก่อเกิดจากความสัมพันธ์ทางภูมิศาสตร์ ภูมิปัญญาช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ การส่งเสริมและสานต่อต้องอาศัยองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ ด้านทุนบุคลากรกับองค์ความรู้ ด้านทุนทรัพยากร และด้านทุนทางการบริหารจัดการ โดยดำเนินการตามฐานแนวคิด “ทางภูมิปัญญาช่วยพัฒนาท้องถิ่น” ด้วยเพราะภูมิปัญญามีส่วนสำคัญอีกมิติหนึ่งที่จะช่วยการพัฒนาท้องถิ่นทั้งการพัฒนาในแบบที่เป็นทางการและในแบบที่ไม่เป็นทางการ และ “ผู้นำทางภูมิปัญญาสู่ผู้นำท้องถิ่น” เป็นความในที่แอบแฝงของภูมิปัญญาที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาคนซึ่งมีความสำคัญมากกับการเป็นกลไกไปสู่การพัฒนาเมืองให้ประสบความสำเร็จ หรือการพัฒนาเมืองได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้ควรคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) การรักษาไว้ซึ่งองค์ความรู้เดิม (2) การปรับเปลี่ยนบริบทตัวเองหรือบทบาทการแสดง และ (3) การให้ความสำคัญกับการสร้างอัตลักษณ์ของตัวเอง

1.2 ผลการวิเคราะห์แนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

ผลการวิเคราะห์แนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีนั้น ประกอบด้วย การวิเคราะห์องค์ประกอบด้านภูมิศาสตร์ ด้านภูมิประชากร ด้านภูมิอารยธรรม และด้านภูมิประวัติศาสตร์ พบว่าองค์ประกอบทางภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ทั้ง 4 องค์ประกอบดังกล่าว มีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ องค์ประกอบทางภูมิศาสตร์เป็นสิ่งที่กำหนดก่อให้เกิดการรวมตัวก่อตั้งเป็นชุมชนเมือง และการมีทรัพยากรที่เหมาะสม เอื้ออำนวย และเพียงพอต่อการดำรงชีพ ดังเช่นความสำคัญของแม่น้ำเพชรเป็นแม่น้ำสายเดียวในประเทศไทยที่ไหลผ่านภายในจังหวัด แล้วไหลลงทะเลโดยไม่มีแม่น้ำสายใดไหลมาบรรจบ ปากอ่าวของแม่น้ำจึงติดกับปากอ่าวทะเล



(อ่าวไทยตอนบน หรืออ่าวไทย “รูปตัว ก”) อันเป็นพื้นที่สำคัญในการเป็นเมืองท่า ค้าขาย ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ จนก่อให้เกิดการเป็นจุดศูนย์กลางรวมตัวจัดตั้งที่อยู่อาศัยพัฒนาสู่ความเป็นเมือง เกิดการเคลื่อนย้ายประชากร (ภูมิประชากร) เข้าสู่พื้นที่ซึ่งก็จะกลายเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่งของเมืองในอนาคต ในขณะเดียวกันการมีทรัพยากรที่มีคุณภาพประโยชน์ มีคุณภาพก็จะส่งผลให้เมืองมี “ทุนบุคลากร” ต่อการขับเคลื่อนในด้านต่าง ๆ ซึ่งทุนบุคลากรนี้จะเป็นผู้ผลิต ผู้สร้าง และเป็นผู้บริโภคด้วยเช่นกัน เช่น ขนบธรรมเนียม พิธีกรรม งานประเพณี และวัฒนธรรมต่าง ๆ รวมถึงภูมิ ปัญญาแขนงต่าง ๆ (ภูมิอารยธรรม) เพื่อเป็นแบบแผนต่อการดำรงชีวิต เป็นเครื่องมือควบคุมพฤติกรรมของคนให้อยู่ร่วมกันในชุมชน หรือท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแสดงถึงการมี “ทุนทางสังคม” ที่จะช่วยส่งเสริมต่อการมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมแก่วิถีชีวิต และท้ายที่สุดเมื่อมีการดำรงอยู่จนถึงช่วงเวลาใด เวลาหนึ่ง หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา พื้นที่ ชุมชน และท้องถิ่นแห่งนั้นก็พัฒนาจนเกิดเป็นประวัติศาสตร์ (ภูมิประวัติศาสตร์) ซึ่งการหมุนเวียนดังกล่าวนี้ก็ถูกกำหนดด้วย “ภูมิศาสตร์” เช่นเดิม ทั้งในด้านของการประกอบอาชีพ สังคม และวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันไปตามสภาพของพื้นที่

นอกจากนี้ผลของการวิเคราะห์ศักยภาพภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีร่วมกับจังหวัดภายในกลุ่มเดียวกันตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 พบว่าเพชรบุรีมีความพร้อมในด้านการมีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยในการผลิตและทำเลที่ตั้ง มีความพร้อมต่อการพัฒนาสู่เมืองท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อเทียบระยะทางสู่เมืองหลวงจังหวัดสมุทรสาครอยู่ห่างจากเมืองหลวง 30 กิโลเมตร จังหวัดสมุทรสงครามอยู่ห่างจากเมืองหลวง 72 กิโลเมตร แต่ในขณะเดียวกันทั้งสองจังหวัดเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับจังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงครามนั้นมีเพียง 3 อำเภอ เป็นจังหวัดที่เล็กที่สุดในประเทศไทย และทั้งสองจังหวัดมิได้ทรัพยากรป่าไม้เหมือนเช่นจังหวัดเพชรบุรี ถึงแม้จะเป็นจังหวัดที่อยู่ติดทะเลเช่นเดียวกับจังหวัดเพชรบุรีก็ตาม

2. ผลการวิเคราะห์การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี และแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

ผลการวิเคราะห์การพัฒนาเมืองเพชรบุรีสามารถพิจารณาได้สองมิติ คือ มิติด้านองค์ความรู้ ซึ่งประกอบด้วยการสร้างความรู้ และการประยุกต์ใช้ความรู้ และมิติด้านบทบาทการแสดง ประกอบด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการใช้ประโยชน์จากทุนและทรัพยากร โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี

การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี “มิติด้านองค์ความรู้” ประกอบด้วย **ประการแรก** การสร้างความรู้ ภายใต้ฐานแนวคิดประชาสังคมคือทุนของเมือง เพราะพลังของภาคประชาสังคมเป็น “ทุนของเมือง” ด้วยเหตุเพราะพลังประชาสังคมจะเป็นผู้ที่คอยสนับสนุน ส่งเสริม ริเริ่ม กระตุ้น หรือช่วยเหลือให้กิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองดำเนินไปในทิศทางที่เหมาะสม พร้อมกันนี้ก็อาจจะเป็นผู้ที่ขับเคลื่อน ผู้ปฏิบัติ หรือผู้พัฒนาให้เมืองเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการ **ประการที่สอง** การประยุกต์ใช้ความรู้ ภายใต้ฐานแนวคิดการศึกษาอัตลักษณ์ของเมืองเพชรบุรี และความสัมพันธ์ของเมืองกับหลายองค์กร

สำหรับ “มิติต้านบทบาทการแสดง” สามารถแสดงออกได้ด้วยวิธีการ 2 ประการ คือ **ประการแรก** การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ภายใต้ฐานแนวคิดบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง และการหนุนเสริมของแนวคิดภาคประชาสังคม และ **ประการที่สอง** การใช้ประโยชน์จากทุน (ศักยภาพ) และทรัพยากร ภายใต้ฐานแนวคิดความเป็นเมืองควรคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตของคนเมืองเพชร

2.2 การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี “มิติต้านองค์ความรู้” ประกอบด้วย **ประการแรก** การสร้างความรู้ภายใต้ฐานแนวคิดหลักการบริหารเพื่อพัฒนาพื้นที่ เป็นการเชื่อมโยงแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์กับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ โดยมีหลักการสำคัญในการศึกษาเพื่อพัฒนาประกอบด้วยพัฒนาที่เน้นภาคการพัฒนาโดยท้องถิ่นเป็นองค์กรภาคสังคม **ประการที่สอง** การประยุกต์ใช้ความรู้ภายใต้ฐานแนวคิดนโยบายสาธารณะคือเครื่องมือในการพัฒนาเมือง

สำหรับ “มิติต้านบทบาทการแสดง” การวิเคราะห์แนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีเมื่อทราบถึงทุน หรือศักยภาพที่มีอยู่ภายในแล้วประการต่อมาจึงควรมีการกระทำให้เกิดการใช้ทุน (ศักยภาพ) และทรัพยากรนั้นให้เกิดประโยชน์และเหมาะสมอย่างสมดุลต่อการพัฒนาเมืองสามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการ 2 ประการ คือ **ประการแรก** การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ภายใต้ฐานแนวคิดการหนุนเสริมของภูมิรัฐศาสตร์กับองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่ **ประการที่สอง** การใช้ประโยชน์จากทุน (ศักยภาพ) และทรัพยากร ภายใต้ฐานแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีกับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนา

3. ผลการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

3.1 แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี

แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี พบข้อสรุปในการดำเนินการได้ 3 แนวทาง คือ การสร้างอัตลักษณ์ของเมืองเพชรบุรี การใช้พื้นที่สาธารณะและการพัฒนาทุนบุคลากร

การส่งเสริม “การสร้างอัตลักษณ์ของเมืองเพชรบุรี” สามารถกระทำได้ทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรม ในเชิงรูปธรรม เช่น การส่งเสริมให้เกิด “การสร้างสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม” หมายถึงการนำงานศิลปะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง นอกจากการเข้าไปผสมกลมกลืนในการออกแบบและตกแต่งอาคารสถานที่ ทั้งภายในอาคารและภายนอกอาคาร ตั้งแต่บ้านเรือนที่อยู่อาศัย รวมถึงหน่วยงานราชการต่าง ๆ สำหรับในเชิงของนามธรรมนั้น เช่น การรักษางานประเพณีและการละเล่นพื้นบ้านแบบเมืองเพชรให้คงไว้ซึ่งแนวปฏิบัติของการเป็น “กฎหมายสังคม” ด้วยการผ่อนปรนพิธีกรรมหรือธรรมเนียมให้เหมาะกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปตามยุคสมัย เช่น การยกระดับของกิจกรรมหรือพิธีกรรมให้ปฏิบัติเป็นเทศกาลและการสร้างความเข้มแข็งร่วมกับส่วนราชการ



“การใช้พื้นที่สาธารณะ” พื้นที่สาธารณะตามมุมมองของงานศิลปะ หมายถึง พื้นที่ใด พื้นที่หนึ่งมิได้จำเพาะเจาะจงแน่นอน ชัดเจน ว่าต้องเป็นของหน่วยงานราชการ “พื้นที่สาธารณะ” จึงอาจเป็นพื้นที่บริเวณของวัด สนามกีฬาโรงเรียน สวนสาธารณะ หรือบริเวณริมถนน รวมถึงลานกลางแจ้งที่อยู่ในบริเวณที่อยู่อาศัยของบุคคลใด บุคคลหนึ่งซึ่งได้รับความยินยอมและอนุญาตให้จัดกิจกรรม หรือดำเนินการกิจอย่างใด อย่างหนึ่งตามความเหมาะสม

“การพัฒนาทุนบุคลากร” ทุนบุคลากรเป็น “ศักยภาพ” ที่สำคัญยิ่งต่อการเป็นกลไกการพัฒนาของเมือง ทุนบุคลากรจึงหมายถึงบุคคลที่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาเมือง ซึ่งบางกลุ่มก็มิได้มีบทบาทเป็นผู้นำ เช่น บุคคลผู้ประกอบอาชีพช่างแขนงต่าง ๆ และบุคคลที่เป็นผู้นำในลักษณะของ “ผู้นำตามธรรมชาติ” ซึ่งผู้นำในลักษณะนี้เกิดขึ้นเพราะการมีองค์ความรู้ที่ได้รับจากการถ่ายทอด หรือได้จากการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง ในบางครั้งอาจเรียกว่า “ปราชญ์ชาวบ้าน” คือ ผู้นำตามธรรมชาติอาจจะเป็นผู้นำของชุมชน หรือเป็นบุคคลที่คนในชุมชน พื้นที่ให้ความเคารพนับถือและศรัทธา

3.2 แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

ภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีกับความเชื่อมโยงของแผน ประกอบด้วย **ประการแรก** การเชื่อมโยงภายในพื้นที่หรือภายในเมือง ด้วยการดำเนินการได้ 5 รูปแบบ (1) สร้างความเชื่อมโยงทางการท่องเที่ยวเกี่ยวกับธุรกิจ (2) สร้างความเชื่อมโยงทางการท่องเที่ยวกับชุมชน (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวที่หลากหลายประเภท (4) การส่งเสริมการสร้างท้องถิ่นนิยม และ (5) ยกระดับอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น **ประการที่สอง** การเชื่อมโยงระดับภาคหรือระหว่างภาคเป็นการรวมกลุ่มของจังหวัดที่ลักษณะของปัญหาคล้ายคลึงกัน หรือบริบทในการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน หรือความเชื่อมต่อกันด้วยภูมิศาสตร์ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนา หรือร่วมกันในการช่วยหนุนเสริม เพิ่มเติมในด้านของทุนการผลิตในด้านใดหนึ่ง รวมถึงการร่วมกันช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ แนวทางในการพัฒนาที่ควรให้ความสำคัญในการเชื่อมโยงกันในภูมิภาค เช่น เขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล เขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมบริการและการท่องเที่ยวชายฝั่ง เป็นต้น

ภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีกับการเชื่อมโยงของคาบสมุทรภาคใต้จะเป็นการส่งเสริมให้เมืองเพชรบุรีได้กลับมามีบทบาทสำคัญในปัจจุบัน เช่น ทำความร่วมมือกับจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ด้านส่งเสริมแนวนโยบายการค้าชายแดนทางด่านสิงขร หรือร่วมกันศึกษาแนวทางการพัฒนาเส้นทางการค้าข้ามคาบสมุทรของเพชรบุรีไปทางด้านสิงขร ข้ามไปตะนาวศรี และเมืองมะริด ซึ่งอาจเป็นข้อมูลสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อนโยบายการค้าคล่องคอคอดกระ (หรือคลองไทย) ต่อไป

ภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีกับองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่สู่แนวคิดเมืองสุขภาวะ เป็นการใช้อำนาจของภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีเข้ามาช่วยหนุนเสริมกับองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่ เพื่อเตรียมพร้อมสู่เมืองที่มีคุณลักษณะของเมืองสุขภาวะ (healthy city) เป็นการเทียบเคียงถึงคุณลักษณะของเมืองสุขภาวะในด้านต่าง ๆ กับองค์ประกอบของภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี พบว่ามีศักยภาพที่พร้อมจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นเมืองสุขภาวะ (healthy city)

อภิปรายผล

1. แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

1.1 แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี

แนวคิดงานสกุลช่างเมืองเพชร แนวคิดด้านประเพณีพื้นบ้านและการละเล่นพื้นบ้านแบบเมืองเพชร และแนวคิดภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่นของเมืองเพชรมีความสำคัญในฐานะเป็นแนวคิดประกอบของ “แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี” ด้วยเพราะการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการทำหน้าที่เพื่อรวมกลุ่มให้ปฏิบัติกิจกรรมหรือภารกิจ รวมถึงการมีความสำคัญต่อการช่วยกำหนดบรรทัดฐานของกลุ่ม มีค่านิยมร่วมและมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ลักษณะของพฤติกรรมและการแสดงนี้ได้สอดคล้องกับทฤษฎีของทิววอร์ด หล่อสุวรรณ์รัตน์, และ สุขยีน เทพทอง (2555, น.3) ได้กล่าวว่า ประชาสังคม (civil Society) หมายถึง การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมของสังคมโดยมีวัตถุประสงค์ ค่านิยม และผลประโยชน์ร่วมกัน มีการบริหารด้วยตนเอง ไม่หวังผลกำไร ด้วยความสมัครใจ เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ความลึกซึ้งของพฤติกรรมและการแสดงนี้ให้ความสำคัญกับการใช้พื้นที่สาธารณะ (public space) อันเป็นที่รวมกันของผลประโยชน์ (interest) และคุณค่าทางสังคม (societal value) ที่หลากหลาย เช่นเดียวกับงานวิจัยของ Rajesh Tandon and Ranjita Mohanty (2000, pp.6-7, pp.106-112) ที่ได้กล่าวถึงการรวมตัวของภาคประชาสังคมแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) ประชาสังคมเป็นตัวกลางระหว่างบุคคล และสถาบัน หรือระหว่างรัฐกับหน่วยงานอื่น ๆ ช่วยเป็นสื่อกลางการเจรจาต่อรองความต้องการกับรัฐ (2) ประชาสังคมเกิดขึ้นจากการต่อต้านรัฐเผด็จการเริ่มจากการเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคล เพื่อเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยจากรัฐ การสร้างเสรีภาพขึ้นพื้นฐานและเสรีภาพสำหรับพลเมือง ประชาสังคมจึงเริ่มต้นจากกระบวนการสร้างประชาธิปไตยในระบบการเมือง (3) แนวคิดประชาสังคมได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากองค์กรภาคเอกชนในฐานะเป็นกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดีตามทฤษฎีของผู้วิจัยมีความเห็นว่าภาคประชาสังคมเป็นผลรวมของความคิดริเริ่มส่วนบุคคลและกลุ่มเพื่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมีเป้าหมายเพื่อการมีสังคมและชุมชนที่เข้มแข็ง ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ข้อเสนอแนะทางความคิดที่หลากหลาย โดยมีลักษณะการดำเนินการที่เป็นอิสระจากรัฐ คำจำกัดความของภาคประชาสังคมจึงขึ้นอยู่กับ การยอมรับของแต่ละบุคคลภายในความแตกต่างของวัฒนธรรมบริบททางการเมืองหรือสถานการณ์อื่น ๆ

1.2 แนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

แนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีเป็นการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ ภูมิประชากร ภูมิอารยธรรม และภูมิประวัติศาสตร์ร่วมกับกรอบนโยบายการพัฒนา และ/หรือการบริหาร เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่การพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภาค และระดับประเทศ ซึ่งผลการวิจัยพบว่าองค์ประกอบของภูมิรัฐศาสตร์ทั้ง 4 องค์ประกอบ ดังกล่าว มีปฏิสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ องค์ประกอบทางภูมิศาสตร์เป็นสิ่งที่กำหนดก่อให้เกิดการรวมตัวก่อตั้งเป็นชุมชนเมือง และการมีทรัพยากรที่เหมาะสม เอื้ออำนวย และเพียงพอต่อการดำรงชีพ ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์จึงเป็นข้อกำหนดก่อให้เกิดที่ตั้งของชุมชนเมืองต่อการเป็นแหล่งผลิตตามแนวคิดของวอน ทุแนน (Von Thune) (1826 อ้างในวินัย ริมวิทยากร, 2541, น.209) ในทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (Location Theory)



2. การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

2.1 การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี

มิติด้านองค์ความรู้ภายใต้ฐานแนวคิดการสร้างความรู้นี้ สามารถอธิบายด้วยนิยามของคำว่า “เมือง” มิได้หมายถึงเฉพาะสิ่งปลูกสร้าง อาคารสถานที่ แต่เมืองหมายรวมถึงพื้นที่ทางสังคมหรือพื้นที่ของความสัมพันธ์ทางสังคมดังเช่นแนวคิดของ อองรี เลอแฟบวร์ (Henri Lefebvre, 2003) มองว่าเมือง คือ ความเป็นสังคมเมือง กล่าวคือ เลอแฟบวร์ (Lefebvre) เห็นว่าเมืองไม่ได้มองเฉพาะตัวเมือง (urban society in not just in the city) แต่มองที่บรรยากาศเมือง (urban phenomena) มองสภาวะทั้งหมดของความเป็นเมือง ซึ่งบรรยากาศของเมืองมีส่วนสำคัญต่อกระบวนการสร้างความเป็นเมือง ความเป็นเมืองเป็น “พื้นที่กลาง” (in between space) ด้วยแต่คำว่า “space” ในความหมายของเลอแฟบวร์ (Lefebvre) ไม่ได้หมายความว่า “พื้นที่” อย่างในภาษาไทย แต่หมายถึงพื้นที่ของความสัมพันธ์ทางสังคม “พื้นที่กลาง” ก็คือรอยต่อของความสัมพันธ์ของพื้นที่ต่าง ๆ (Henri Lefebvre, 2003) เช่นเดียวกับ ดิน ปรัชญพฤต (2555, น.309) ได้อธิบายคำว่าเมืองตามหลักของ “มานุษยวิทยาวัฒนธรรม” ว่า “เมือง” เป็นองค์ประกอบหนึ่งของวัฒนธรรม เพราะเมืองคือสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม (social invention) กล่าวคือ องค์ประกอบของวัฒนธรรมนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ ทักษะคิด ค่านิยม ความเชื่อ และสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม คำว่าเมืองตามนิยามนี้ได้สอดคล้องกับ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2560, น.111) ซึ่งมีความเห็นว่า “เมือง” สะท้อนถึงจิตรกรรมและจิตภาพของความเป็นสาธารณะซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องของตัวเมืองที่มีสิ่งปลูกสร้าง เพราะมีความหมายถึงการเป็นชุมชนการเมืองสะท้อนความเป็นชาติบ้านเมือง

สำหรับฐานแนวคิดการประยุกต์ใช้ความรู้ ด้านการศึกษาอัตลักษณ์ของเมืองเพชรบุรีพบว่า แนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีมีลักษณะพิเศษใน “ด้านการมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน” ลักษณะความพิเศษดังกล่าว อธิบายได้จากหนังสือวัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญาจังหวัดเพชรบุรี ความตอนหนึ่งกล่าวว่า “...งานศิลปะต่าง ๆ ของเพชรบุรีได้ถูกหล่อหลอมให้เข้ามาเป็นหนึ่งในวิถีชีวิตประจำวันที่จะสะท้อนและสื่อถึงความคิดและสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมของสังคมเมืองเพชรบุรี...” (คณะกรรมการฝ่ายประมวลผลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2544, น.97-98) เช่นเดียวกับคำกล่าวของ ล้อม เฟ็งแก้ว (2562) ได้กล่าวว่า “...วัฒนธรรมและประเพณีนั้นเป็นน้ำเนื้อของชีวิต...”

ด้านฐานแนวคิดความสัมพันธ์ของเมืองกับหลายองค์กร กล่าวคือ การพัฒนาเมืองหรือการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองควรคำนึงถึงความต้องการของ “คนที่อยู่ในเมือง” และให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์กับหลายๆ ภาคส่วน หลายๆ องค์กร เช่น “เมืองมีความสัมพันธ์กับรัฐ หรือ ส่วนราชการ” “เมืองมีความสัมพันธ์กับสังคม” และ “เมืองมีความสัมพันธ์กับผู้คน” (คนที่อยู่ในเมือง) ประเด็นด้านนี้ได้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ได้อธิบายว่า การพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ เป็นกระบวนการพัฒนาที่เป็นองค์รวมยึดคนเป็นศูนย์กลาง อาศัยความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานการพัฒนา มุ่งให้เกิดความสงบ สะดวก สะอาด ปลอดภัย มีระเบียบวินัย มีเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็ง มีระบบบริหารที่ดี ประชาชน

มีคุณภาพชีวิตที่ดี วิถีชีวิตดี มีความสุข และที่สำคัญการทำเมืองและชุมชนให้น่าอยู่ต้องอาศัยพลังการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างจริงจังต่อเนื่อง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Marcus Grant, Helen Lease, Gabriel Scally, Erica Ison, Jean Simos, Lucy Spanswick & Nicola Palme, 2014, p.10)

ความสัมพันธ์ของเมืองกับสังคม เพราะเมืองช่วยกำหนดวิถีการดำเนินชีวิต กำหนดอาชีพ ก่อให้เกิดการสร้างเศรษฐกิจและรายได้ บทบาท และหน้าของเมืองเช่นนี้จะช่วยเป็นกรอบแนวคิดสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองที่มีความเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ของเมือง ดังเช่นแนวคิดในการพัฒนาเมืองตามแนวคิด EQC City เป็นแนวคิดที่ผสมผสานความสมดุลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้แก่เมืองเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ของเมืองให้มีความยืดหยุ่นสูง และสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (พนิต ภูจันดา, และยศพล บุญสม, 2559, น.29-32)

ความสัมพันธ์ของเมืองกับผู้คน (คนที่อยู่ในเมือง) เนื่องด้วยเพราะจะเป็นกำลัง กลไกทรัพยากรที่สำคัญต่อการพัฒนาเมืองมุมมองด้านนี้พบว่ามีความสอดคล้องกับข้อเสนอของท่านจรัส สุวรรณมาลา (2560) ซึ่งกล่าวไว้ในการประชุม symposium “ท้องถิ่นไทยกับการสร้างเมืองสำหรับอนาคต” โดยถอดบทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดีประจำปีงบประมาณ 2560 จากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) กล่าวว่า “...การพัฒนาเมือง ต้องเริ่มจากการมีวิสัยทัศน์ว่าอยากเป็นเมืองแบบไหน แล้วก็ต้องเลือกแบบโดยคนทั้งเมือง ไม่ใช่นายกฯ ท้องถิ่นเป็นคนเลือก...”

มิติด้านบทบาทการแสดงในด้านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และการหนุนเสริมของแนวคิดภาคประชาสังคม ด้านบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง กล่าวคือ การพัฒนาเมืองควรวางรากฐานการพัฒนาคนประกอบควบคู่ไปด้วย เพราะเมืองนั้นเป็นรูปธรรมด้วยส่วนหนึ่งจึงเป็นวัตถุส่วนหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นเมืองอาจเป็นจิตวิญญาณ หรืออาจเป็นข้อตกลงร่วมกันของคนในเมือง ฐานแนวคิดผลการวิจัยดังกล่าวนี้พบว่า เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบของการพัฒนาเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ในประเด็นด้าน “การสร้างความน่าอยู่” สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ในการมีส่วนร่วม และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่าแนวทางการพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกับการศึกษาของ Marcus Grant, Helen Lease, Gabriel Scally, Erica Ison, Jean Simos, Lucy Spanswick & Nicola Palme (2014, p.10) ในรายงาน World Health Organization Regional Office for Europe “Healthy Cities Promoting health and equity-evidence for local policy and practice” ได้กล่าวถึง การสร้างเมืองน่าอยู่ต้องทำให้ผู้คนเป็นหัวใจของการพัฒนาอันก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมสุขภาพ การพักผ่อนหย่อนใจ ความเป็นอยู่ที่ดีปลอดภัยในสังคม และมีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม

สำหรับ “ความเป็นเมืองควรคงไว้ซึ่งวิถีชีวิตของคนเมืองเพชร” พิจารณาได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรก เจริญนามธรรมเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยทางวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม และการใช้ชีวิตในสังคมซึ่งหากมีการปรับเปลี่ยนก็ควรกระทำอย่างระมัดระวังภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม



ทั้งนี้จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่มียานวิจัยเรื่องใดที่มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาในด้านดังกล่าว ตัวอย่างเช่น วสันต์ ปวนปิ่นวงศ์ (2560, น.55-80) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนาพื้นที่ชนบทให้กลายเป็นเมือง กรณีศึกษาแหล่งท่องเที่ยวดอยม่อนแจ่ม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่” ผลการวิจัยพบว่ามุ่งให้ความสำคัญกับศักยภาพของพื้นที่ ปิยธิดา ปุชนียพงษ์ (2556, น.131-132) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “การประยุกต์ใช้แนวคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาดเพื่อกำกับการแพร่กระจายของมหานครในภูมิภาค: กรณีศึกษานครสุราษฎร์ธานี” ผลการวิจัยมุ่งให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาเมือง EQC City และ Rajesh Tandon and Ranjita Mohanty (2000, pp.6-7, pp.106-112) ศึกษาวิจัยเรื่อง “CIVIL SOCIETY AND GOVERNANCE A RESEARCH STUDY IN INDIA” ถึงแม้จะศึกษาถึงลักษณะ ความสำคัญ และบทบาทของภาคประชาสังคมไว้อย่างครอบคลุมแต่ก็ไม่ได้กล่าวถึง การให้ความสำคัญกับปัจจัยทางวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม และการใช้ชีวิตในสังคมซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาเมืองที่คำนึงถึง “ความเป็นเมืองควรคงไว้ซึ่งวิถีชีวิต”

ลักษณะที่สอง เป็นเชิงกายภาพซึ่งในเชิงกายภาพนี้เป็นเป็นการประยุกต์งานศิลปะหรืองานสกุลช่างเมืองเพชรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของคนเมืองเพชรภายใต้แนวคิด “การใช้ศิลปะนำเมือง” จากวิธีการปฏิบัติดังกล่าว พบว่ามีความสอดคล้องกับงานวิจัยของ Rawiwan Oranratmanee (2015, pp.108-109) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง “พลวัตของย่านเก่าในเมืองอนุรักษ์ของไทย” โดยศึกษาพลวัตของพื้นที่ย่านเก่าใน 3 เมือง ได้แก่ ย่านตลาดหลวง เมืองเชียงใหม่ พื้นที่สาธารณะเมืองเชียงใหม่ และพื้นที่ย่านการค้าหน้าทอนเกาะสมุย จากผลการวิจัยมีประเด็นพบว่ามีประเด็นที่มีความสอดคล้องกัน เช่น สภาพแวดล้อมของเมืองมีลักษณะเฉพาะตัวในความเป็นเมืองที่มีเรื่องราวภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ตลอดจนมีปัจจัยเกื้อหนุนทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และความเฉพาะตัวของเมืองเป็นปัจจัยช่วยกำหนดแนวทางการพัฒนา

2.2 การพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

มิติด้านองค์ความรู้ภายใต้ฐานแนวคิดการสร้างความรู้ ประกอบด้วยประการแรก “การพัฒนาที่เน้นภาค” ความสำคัญของการพัฒนาที่เน้นภาค (Region-based) จุดสำคัญที่สุดคือวัฒนธรรมภาคจะเกิดขึ้น การจะแก้ปัญหาของภาคต้องแก้ด้วยการพัฒนาภาค ปรับลดบทบาทอำนาจของกระทรวงต่าง ๆ ลง เพื่อให้ภาคและจังหวัดได้พัฒนาไปในทิศทางที่สอดคล้องและคำนึงถึงเอกลักษณ์ คำนึงถึงความเป็นมา คำนึงถึงจุดเด่นทางภูมิศาสตร์ และข้อเสียทางภูมิศาสตร์ของตัวเอง และทำให้วัฒนธรรมเป็นเศรษฐกิจมากขึ้น คือ ทำให้การท่องเที่ยวเจริญให้มากขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2558, น.49-51) สำหรับ “การพัฒนาโดยท้องถิ่นเป็นองค์กรภาคสังคม” หมายถึง การปรับเปลี่ยนสถานะและบทบาทของท้องถิ่นให้ลดความเป็นส่วนราชการ หรือลดความเป็นรัฐลง แต่ไม่ได้หมายความว่า การละเลยต่อบทบาทหน้าที่ตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แนวทางการพัฒนาตามแนวคิดนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2560, น.18) มีความเห็นว่าเป็นแนวทางการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงพื้นที่ โดยกล่าวไว้ในหนังสือเมืองนิยม: มุมมองใหม่ต่อเมืองไทย กล่าวว่า “...กระบวนทัศน์ใหม่ของการพัฒนาประเทศ คือ ต้องให้เมือง นคร มหานครเป็นผู้นำประเทศมีหน้าที่แค่ผู้สนับสนุน ปลดปล่อยให้เมือง นคร มหานครเดินไปข้างหน้า...” ซึ่งท้องถิ่นที่เป็น

องค์กรภาคสังคมนั้น ความหมายว่า ท้องถิ่นควรจะลดความเป็นรัฐของตนเองลง ลดความเป็นนายลง ไม่อยู่เหนือองค์กรภาคสังคมอื่น ๆ โดยไม่จำเป็น และต้องทำงานร่วมกับภาคสังคมได้ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557, น.103-104)

มิติด้านบทบาทการแสดง ภายใต้อาณัติการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติ “การหนุนเสริมของภูมิรัฐประศาสนศาสตร์กับองค์ประกอบของเมืองน่าอยู่” ซึ่งการพัฒนานั้นจะถูกระดมความคิดตามองค์ประกอบของเมืองน่า ได้แก่ การสร้างความน่าอยู่ การมีภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจรากฐาน และการมีระบบบริหารจัดการที่ดี ผลการค้นพบของการวิจัยด้านนี้เป็นข้อสนับสนุนถึงการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “เมือง” อีกมุมมองด้านหนึ่งที่มีความสอดคล้องกับทัศนะของผู้วิจัย กล่าวคือ คำว่า “เมือง” คือ “Urbanism” หมายถึง วิถีชีวิต ข้อตกลงร่วมกัน การทำภารกิจ กิจกรรมร่วมกัน เมืองจึงไม่ได้เป็นเพียงแค่อาคารและสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น

การใช้ประโยชน์จากทุนและทรัพยากร หมายถึง การพัฒนาที่อยู่บนรากฐานของตนเอง เป็นการพัฒนาที่เน้นความสำคัญของ “ภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีกับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนา” อันจะทำให้เกิด “การใช้ประโยชน์จากทุน (ศักยภาพ) และทรัพยากร” ที่มีความเป็นรูปธรรมภายใต้แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ทิศทางการพัฒนาตามแนวทางนี้ มีความสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาเมืองตามแนวคิด EQC City ประเด็นด้านแนวคิด เมืองสุขภาวะ (healthy city) ที่เน้นการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน การสนับสนุนการพัฒนา สุขภาพประชาชน โดยการใช้สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ส่งเสริมให้ประชาชนในเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีทั้งทางสุขภาพกายและทางสุขภาพใจ (พนิต ภูจันดา, และยศพล บุญสม, 2559, น.29-32)

3. แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีและแนวคิดภูมิรัฐประศาสนศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี

3.1 แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี

แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีประกอบด้วยแนวทาง การสร้างอัตลักษณ์ของเมืองเพชรบุรี การใช้พื้นที่สาธารณะ และการพัฒนาทุนบุคลากร กล่าวคือการส่งเสริม และการสร้างอัตลักษณ์ของเมืองเพชรบุรี เช่น การส่งเสริมให้เกิด “การสร้างสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม” หมายถึง การนำงานศิลปะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ซึ่งแนวคิดเช่นนี้พบในงานศิลปะของเมืองเพชรบุรีได้ถูกหล่อหลอมให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวันที่จะสะท้อนและสื่อถึงความคิด และสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมของสังคมเมืองเพชรบุรี (คณะกรรมการฝ่ายประมวลผลเอกสารและจดหมายเหตุ, 2544, น.97-98) นอกจากนี้แนวคิดภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่นของเมืองเพชรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนเมืองเพชร เพราะองค์ความรู้ทางภูมิปัญญานั้นช่วยกล่อมเกล้าให้คนอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งยังเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาเมืองน่าอยู่ในองค์ประกอบด้าน “การมีภูมิปัญญาท้องถิ่น” (คณะกรรมการอำนวยการกลางโครงการความร่วมมือทางวิชาการฯ, 2551, น.50)



3.2 แนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี การสร้างความเชื่อมโยงกันภายในจังหวัดหรือภายในพื้นที่สามารถดำเนินการได้ 5 รูปแบบ ดังนี้ (1) สร้างความเชื่อมโยงทางการท่องเที่ยวกับธุรกิจ (2) สร้างความเชื่อมโยงทางการท่องเที่ยวกับชุมชน (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวที่หลากหลายประเภท (4) การส่งเสริมการสร้างท้องถิ่นนิยม และ (5) ยกระดับอัตลักษณ์ของชุมชนท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาทั้ง 5 รูปแบบดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ วอน ทุแนน (Von Thune) (1826 อ้างใน วันชัย ริมวิทย์กร, 2541, น.209) ในทฤษฎีทำเลที่ตั้ง (Location Theory) ประเด็นที่กล่าวว่า ทุกทิศจะมีตลาดและแหล่งผลิตแปรรูปผลิตผลทางเกษตรสำหรับภูมิภาคนั้น โดยมีความเข้มแข็งของกิจกรรมเป็นรูปวงกลมแผ่ออกไปโดยรอบจากศูนย์กลางเมือง

สำหรับการสร้างความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาระดับภาค เป็นการรวมกลุ่มของจังหวัดที่มีลักษณะของปัญหา บริบทการพัฒนา หรือความเชื่อมต่อกันด้วยด้วยภูมิศาสตร์ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนา รวมถึงการร่วมกันช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ข้อค้นพบจากผลการวิจัยด้านนี้เทียบเคียงได้กับแนวคิดของจอห์น ฟรีดแมนน์ (John Friedmann) (1966, อ้างใน วันชัย ริมวิทย์กร, 2541, น.212) ทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาภาค (Regional Development Theory) โดยจัดอยู่ในกระบวนการพัฒนาขั้นที่สอง เป็นยุคการรวมตัว การพัฒนาอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดศูนย์กลางและเขตรอบนอกที่ผูกพันเชื่อมโยงกัน (Center-periphery relationship) โดยอุตสาหกรรมเป็นกระจุยเดี่ยวและดึงดูดทรัพยากรจากเขตรอบนอกเข้ามารวมในตัวเอง

นอกจากนี้การหนุนเสริมขององค์ประกอบภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี กับแนวคิดเมืองสุขภาวะ (healthy city) เป็นการเทียบเคียงถึงคุณลักษณะของเมืองสุขภาวะในด้านต่าง ๆ กับองค์ประกอบของภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี พบว่ามีศักยภาพที่พร้อมจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นเมืองสุขภาวะ (healthy city) อาทิเช่น มีเครือข่ายทางสังคม มีต้นทุนทางวัฒนธรรม ข้อค้นพบจากผลการวิจัยด้านนี้อธิบายได้จากความสัมพันธ์ของภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรีซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ ลักษณะการทำงานจะใช้หลักการมีส่วนร่วม (ศิริรักษา สถาพรวงษา, 2541, น.76-78)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำหนดทิศทางการพัฒนาตามแผนบริหารราชการแผ่นดินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับจุดแข็ง และศักยภาพของภาคประชาสังคมที่มีความเป็นรูปธรรม และควรคำนึงถึงสำคัญของทุนทรัพยากรทางภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรีต่อการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ให้มากขึ้น ซึ่งควรมีแนวนโยบายในการดำเนินดังนี้

1.1 โครงการหรือกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดภาคประชาสังคม ควรดำเนินการโดยภาคประชาสังคมเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ส่วนราชการควรมีหน้าที่ในลักษณะของการเป็นพี่เลี้ยงแนวคิดด้านนี้ส่วนราชการต้องยอมผ่อนปรนในด้านของกฎระเบียบ ข้อบังคับ และให้อิสระในการบริหารงบประมาณแก่ภาคประชาสังคมตามความเหมาะสมเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ซึ่งหากสามารถดำเนินการตามลักษณะนี้ได้เท่ากับเป็นการสนับสนุนผลการวิจัยประเด็นด้าน “การพัฒนาทุนบุคลากร” และสถานะของท้องถิ่นก็จะมิพบาทเป็นองค์กรภาคสังคมอีกนัยหนึ่ง

1.2 แนวคิดภาคประชาสังคมมีลักษณะของการเชื่อมโยงพึ่งพาพึ่งพิงกันควรปรับและประยุกต์การดำเนินโครงการ กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เช่น จัดเป็นชุดโครงการในชุดโครงการอาจมีกิจกรรมที่มีความหลากหลาย มีหลายกิจกรรมและแต่ละกิจกรรมต้องมีความต่อเนื่องกัน มีสิ่งเชื่อมโยงกัน

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องด้วยในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาเมืองเพชรบุรีตามแนวคิดภาคประชาสังคมเมืองเพชรบุรี และตามแนวคิดภูมิรัฐศาสตร์ของเมืองเพชรบุรี ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปควรเป็นการวิจัยที่มีความมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหา พัฒนาในด้านอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกัน ประเด็นที่ควรศึกษาวิจัยเพิ่ม เช่น วิสาหกิจชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์กับความมั่นคงของรัฐ การท่องเที่ยวในแบบวิถีชีวิตใหม่ (new normal)

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เกิดศิริ. (2559). ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภูมิทัศน์เมืองประวัติศาสตร์. หน้าจั่ว: ว่าด้วยสถาปัตยกรรม การออกแบบ และสภาพแวดล้อม. 30 (มกราคม – ธันวาคม 2559), 29.
- คณะกรรมการฝ่ายประมวลผลเอกสารและจดหมายเหตุ. (2544). วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญา จังหวัดเพชรบุรี. กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากร.
- คณะกรรมการอำนวยการกลางโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา. (2551). เอกสารตำราหลัก ประกอบการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น วิชากลยุทธ์การวางแผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นเชิงบูรณาการ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2560). รายงานการประชุม symposium “ท้องถิ่นไทยกับการสร้างเมืองสำหรับอนาคต”. จัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 7 พฤศจิกายน 2560, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จังหวัดเพชรบุรี. (2525). สมุดเพชรบุรี 2525. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.
- ชาย โพธิ์สิตา. (2549). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- ดิน ปรัชญพฤทธ์. (2555). การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, และสุยีน เทพทอง. (2555). การบริหารรัฐกิจร่วมระหว่างรัฐบาล เอกชนและประชาสังคม. สืบค้นจาก http://202.44.73.6/upload/file/Tippawan_article/2552_ThaiArticle_PublicAdministration_tippawan.pdf



- ปิยธิดา ปุชนียพงษ์กร. (2556). *การประยุกต์ใช้แนวความคิดการเติบโตอย่างชาญฉลาดเพื่อกำกับการแพร่กระจายของมหานครในภูมิภาค: กรณีศึกษานครสุราษฎร์ธานี*. สาขาวิชาการวางแผนชุมชนเมืองและสภาพแวดล้อม ภาควิชาการออกแบบและวางผังชุมชนเมือง บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ปรีดี พิศภูมิวิถี. (2557). *ตามรอยฝรั่ง เล่าความหลังเมืองพระปหลี (เพชรบุรี)*. นครปฐม: บริษัท บุญเจริญอินเตอร์เทรด จำกัด.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2560). *แถลงการณ์ว่าด้วยเรื่องนคราภิวัฒน์ การพัฒนาเมือง และสุขภาวะเมืองของไทย เมือง กิน คน*. กรุงเทพมหานคร: หจก. โรงพิมพ์วัชรินทร์ พี.พี.
- พนิต ภูจันดา, และยศพล บุญสม. (2559). *แนวความคิดพัฒนาเมืองต้นแบบ (Urban Design Guideline for Specific Purposed Town)*. *วารสารวิชาการการออกแบบสภาพแวดล้อม*, 3(1), 25-27.
- วสันต์ ปวนปันวงศ์. (2560). *การพัฒนาพื้นที่ชนบทให้กลายเป็นเมือง กรณีศึกษาแหล่งท่องเที่ยว ดอยม่อนแจ่ม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่*. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 8(2), 55-80.
- วันชัย ริมวิทยากร. (2541). *เศรษฐศาสตร์เมือง (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศิริณา สถาพรวงษา. (2541). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจังหวัดเพชรบุรี : กรณีศึกษากลุ่มคนรักเมืองเพชร*. สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล. คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2560). *เมืองนิยม (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. ปทุมธานี: มูลนิธิสถาบันสร้างสรรค์ปัญญาสาธารณะ.
- _____. (2558). *เมืองย้อนคิด มุ่งสู่อนาคต*. นนทบุรี: บริษัท มาตาการพิมพ์ จำกัด.
- _____. (2542). *ขบวนการประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง*. นครปฐม: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด.
- _____. (2559). *แนวคิดเรื่องประชาสังคม*. สืบค้นจาก <http://www.ldi.or.th>
- Lefebvre, Henri. (2003). *The Urban Revolution*. London: London School of Economics.
- Marcus Grant, Helen Lease, Gabriel Scally, Erica Ison, Jean Simos, Lucy Spanswick & Nicola Palme. (2014). *World Health Organization Regional Office for Europe "Healthy Cities Promoting health and equity-evidence for local policy and practice". Summary evaluation of Phase V of the WHO European Healthy Cities Network*. UN City: Denmark.
- Rajesh Tandon, and Ranjita Mohanty. (2000). *CIVIL SOCIETY AND GOVERNANCE A RESEARCH STUDY IN INDIA*. Part of Global Comparative Research Study on Civil Society and Governance Co-ordinated by IDS, Sussex, UK. Tughlakabad Institutional Area, New Delhi: Society for Participatory Research in Asia (PRIA).
- Rawiwan Oranratmanee. (2015). *Dynamics of Old Districts in Thai Conservation Cities*. *Journal of Mekong Societies*, 11(2), 108-109.



บทสัมภาษณ์

- ธานินทร์ ชื่นใจ. (2562, 12 พฤศจิกายน). ช่างงานจิตกรรมไทย, งานลายรดน้ำ. [บทสัมภาษณ์].
- ทวีโรจน์ กล้ากล่อมจิตต์. (2562, 31 มกราคม). นักประวัติศาสตร์ท้องถิ่น. [บทสัมภาษณ์].
- _____. (2562, 19 พฤศจิกายน). นักประวัติศาสตร์ท้องถิ่น. [บทสัมภาษณ์].
- บุญชู มิตรมาก. (2563, 22 กรกฎาคม). ปราชญ์ชาวบ้าน, ผู้อาวุโส, หมอขวัญข้าว (ผู้ประกอบ
ประเพณีรับขวัญข้าว). [บทสัมภาษณ์].
- ล้อม เพ็งแก้ว. (2562, 19 พฤศจิกายน). ข้าราชการเกษียณ, ปราชญ์ชาวบ้าน. [บทสัมภาษณ์].
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2561, 12 กุมภาพันธ์). ศาสตราจารย์ (พิเศษ), ผู้อำนวยการหลักสูตร
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. [บทสัมภาษณ์].
- _____. (2562, 28 เมษายน). ศาสตราจารย์ (พิเศษ), ผู้อำนวยการหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. [บทสัมภาษณ์].



ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีศึกษาการพัฒนากระบวนสงมวชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น

อนิลทิทา จันทรเทพ *

(วันรับบทความ: 9 พฤษภาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 17 กรกฎาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 4 สิงหาคม 2563)

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) 2) ศึกษาประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศในการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง และ 3) วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น จากการศึกษาพบว่า แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) สามารถแก้ปัญหาการขาดงบประมาณลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลาง และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีการพัฒนากระบวนสงมวชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่นพบว่า มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดบางประการที่ทำให้โครงการเกิดความล่าช้า เช่น การอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล การกำกับดูแลบริษัทจำกัดของเทศบาล การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน และการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้น การใช้แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ควรอยู่ภายใต้มาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมและมีกฎหมายแวดล้อมที่อำนวยความสะดวกในการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน

คำสำคัญ: ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน, การปกครองส่วนท้องถิ่น, บริการสาธารณะ, ระบบขนส่งมวลชนรางเบา, เมืองขอนแก่น

* นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Public-Private Partnership in the Provision of Public Services: A Case Study of the Development of Light Rail Transit in Khon Kaen

Anilthita Janthep^{*}

(Received Date: May 9, 2020, Revised Date: July 17, 2020, Accepted Date: August 4, 2020)

Abstract

The objectives of this study are to examine and analyze 1) the history of the concept of public-private partnership (PPP); 2) experiences of local government organizations in Thailand and abroad in applying the concept of PPP in developing rail transportation in urban areas; and 3) problems, obstacles, and limitations of legal measures affecting the use of the aforementioned concepts in developing light rail transit in Khon Kaen. Results were that the concept of PPP can solve budgetary shortfalls for local government organization infrastructure investment, decreasing budget dependency upon the central government, and increasing efficiency in providing public services. However, applying the concept of PPP to light rail transit in Khon Kaen proved difficult due to problems, obstacles, and limitations causing project delays, including approval for establishing a municipal limited company, supervising a municipal limited company, implementing the law on PPP, and land use planning. Therefore the concept of PPP should be supplemented by appropriate investment promotion measures, while relevant environmental laws facilitate joint ventures between local government organizations and the private sector.

Keywords: Public Private Partnership (PPP), Local Government, Public Services, Light Rail Transit, Khon Kaen

^{*} Master's degree candidate, Faculty of Political Science, Thammasat University



บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ด้วยโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่ต้องใช้จ่ายตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ทำให้งบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด (ดวงมณี เลาวกุล, 2555, น.14-15) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่หลากหลาย นอกเหนือจากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลแล้ว ย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น วิธีการหนึ่งในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนคือการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายความเสี่ยงของการลงทุนมาไว้กับภาคเอกชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และสามารถลดภาระทางการคลังของท้องถิ่นลงได้

ขอนแก่นเป็นอีกเมืองหนึ่งที่ต้องเผชิญปัญหาการจราจรติดขัดและปัญหามลพิษทางอากาศ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงเสนอโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา (Light Rail Transit: LRT) ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) ที่มีจุดมุ่งหมายในการใช้ระบบขนส่งมวลชนเป็นตัวนำการพัฒนาเมือง โดยเน้นการลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐส่วนกลาง และเน้นการใช้เงินลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งแตกต่างจากกรณีอื่นที่ใช้เงินลงทุนของภาครัฐ ทั้งนี้ หากท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพางบประมาณของทางภาครัฐ ย่อมไม่สามารถพัฒนาเมืองให้ทันต่อการเติบโตได้ จึงมีการรวมตัวกันของกลุ่มนักธุรกิจในจังหวัดขอนแก่น 20 บริษัท จัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (Khon Kaen Think Tank: KKTT) ด้วยทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 200 ล้านบาท เพื่อร่วมกันผลักดันแนวทางการพัฒนาดังกล่าว รวมถึงการสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวขอนแก่น ขณะที่เทศบาลในเขตเมืองขอนแก่นร่วมกันจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด มีฐานะเป็นวิสาหกิจของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีผู้ถือหุ้นประกอบด้วย เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลท่าพระ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินโครงการ (ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, สุรียานนท์ พลสมิ และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2562, น.17-40)

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นร่วมกันผลักดันโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา โดยเน้นการลงทุนจากภาคเอกชนและลดการพึ่งพางบประมาณของภาครัฐนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจว่า หากนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาปรับใช้ในโครงการดังกล่าว ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบเดิมและกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
2. เพื่อศึกษาประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ในการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขต เมืองขอนแก่น

วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ประกอบด้วย เอกสารชั้นต้น (primary sources) ได้แก่ เอกสารทางกฎหมาย รายงานการประชุม หนังสือราชการ และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ หนังสือ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นกรอบในการศึกษาการดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมืองขอนแก่น

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP)

นิยามและความหมาย

การให้ความหมายคำว่า “ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” หรือ “Public-Private Partnership” หรือ PPP เป็นคำที่มีความหมายกว้าง จึงมีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลาย โดยทั่วไปอยู่ในขอบข่ายของคำสำคัญ คือ ภาคสาธารณะ (public sector) ภาคเอกชน (private sector) และความเป็นหุ้นส่วน (partnership) อาจสรุปความหมายได้ว่า “ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน” หมายถึง การที่ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือกิจการของรัฐในฐานะหุ้นส่วนของกิจการ ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาร่วมทุน ร่วมกันบริหารจัดการและแบ่งปันรับผิดชอบ ตลอดจนกระจายความเสี่ยงในการลงทุนไปไว้กับภาคเอกชน โดยมีรูปแบบสัญญาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนหลายรูปแบบ ดังนี้



ตารางที่ 1 รูปแบบสัญญาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)

รูปแบบ	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. สัญญาบริการ (Service Contract) สัญญาที่ภาครัฐว่าจ้างเอกชน ดำเนินงานหรือให้บริการใน ช่วงเวลาหนึ่ง มีอายุสัญญา ประมาณ 1 - 3 ปี โดยภาครัฐ ยังเป็นเจ้าของโครงการ รับผิดชอบการลงทุน และเป็นผู้ ให้บริการหลัก แต่จะกำหนด สัญญาเฉพาะส่วนที่จะว่าจ้าง เอกชนดำเนินการแทนเท่านั้น	- มีอายุสัญญาสั้น - ความเสี่ยงในการลงทุนต่ำ - ลดค่าใช้จ่ายผูกพันของ ภาครัฐ - ใช้เทคโนโลยีและการบริหารจัดการของภาคเอกชน - ภาครัฐไม่ต้องโอนทรัพย์สิน ให้แก่ภาคเอกชน	- ภาครัฐต้องรับความเสี่ยงจาก การลงทุน - ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการ ลงทุนน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ การลงทุนรูปแบบอื่น - แยกหน้าที่ระหว่างการให้บริการ และการบริหารจัดการ การเงินและการวางแผนออกจากกัน - ภาคเอกชนขาดอิสระในการ บริหารงานและไม่มีอำนาจ ตัดสินใจแบบเด็ดขาด
2. สัญญาเช่า (Lease Contract) สัญญาที่ภาครัฐเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ของโครงการ เป็นผู้ ลงทุนก่อสร้างและให้เอกชนเช่า ทรัพย์สินไปดำเนินการ มีอายุสัญญาประมาณ 10 - 20 ปี โดยภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ เงินทุนหมุนเวียน บำรุงรักษา รับ ความเสี่ยงจากผลประกอบการ และจ่ายค่าเช่าทรัพย์สินให้แก่ ภาครัฐ ทั้งนี้ การดำเนินการของ เอกชนต้องอยู่ภายใต้ข้อผูกพัน ตามมาตรฐานการบริการที่ภาครัฐ กำหนด	- ภาครัฐเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ของโครงการ - แบ่งความรับผิดชอบและความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชนอย่างชัดเจน - หากเอกชนดำเนินกิจการไม่ เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด รัฐสามารถบอกเลิกสัญญาได้	- รัฐรับความเสี่ยงในการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานสร้างภาระทาง การเงินและการคลังให้แก่ภาครัฐ สูญเสียโอกาสในการนำ งบประมาณไปพัฒนาด้านอื่น

ตารางที่ 1 รูปแบบสัญญาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) (ต่อ)

รูปแบบ	จุดแข็ง	จุดอ่อน
3. สัญญาแบบ Build Operate Own (BOO) สัญญาที่เอกชนจะเป็นผู้จัดหาเงินลงทุนทั้งหมด ดำเนินการก่อสร้าง บริหารจัดการ จัดหาเงินทุนหมุนเวียน รับผิดชอบต่อผลประกอบการ และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โครงการ โดยไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐเมื่อสิ้นสุดสัญญา แต่รัฐอาจกำหนดให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนจากส่วนแบ่งรายได้ของผลประกอบการให้แก่รัฐ	- ประหยัดงบประมาณในการลงทุนของรัฐ ไม่ต้องรับความเสี่ยงในการลงทุน และความเสี่ยงจากผลประกอบการ - เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยการบริหารจัดการของภาคเอกชน ที่มีความคล่องตัวมากกว่า	- อาจทำให้เกิดการผูกขาดการให้บริการ เมื่อสิ้นสุดสัญญา เนื่องจากเอกชนยังเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โครงการ - รัฐไม่สามารถกำกับดูแลการดำเนินการของภาคเอกชนได้อย่างใกล้ชิด หากเอกชนจัดทำบริการสาธารณะที่ขาดคุณภาพได้ อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการ
4. สัญญาแบบ Build-Transfer-Operate (BTO) และ Build-Operate-Transfer (BOT) สัญญาที่ให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง จัดหาเงินทุนหมุนเวียน และรับผิดชอบต่อผลประกอบการ โดยสัญญา BTO เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จและพร้อมเปิดให้บริการ เอกชนจะต้องส่งมอบกรรมสิทธิ์ของโครงการให้แก่รัฐ ส่วนสัญญา BOT เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ เอกชนยังทำหน้าที่บริหารจัดการจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาสัมปทาน แล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์โครงการให้แก่รัฐ โอนกรรมสิทธิ์โครงการให้แก่รัฐ	- ประหยัดงบประมาณในการลงทุนของรัฐ ไม่ต้องรับความเสี่ยงในการลงทุน และความเสี่ยงจากผลประกอบการ - กรรมสิทธิ์ของโครงการยังคงเป็นของรัฐ สามารถกำหนดคุณลักษณะของโครงการไว้ในสัญญาร่วมทุนและสามารถกำกับดูแลการดำเนินการของภาคเอกชนได้ - ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและบริหารจัดการโดยใช้ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีของภาคเอกชน - ประชาชนได้รับบริการที่มีคุณภาพ	- อาจเกิดการผูกขาดการให้บริการ เนื่องจากภาคเอกชนที่เข้าร่วมการลงทุนต้องมีเงินลงทุนสูงและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ภาครัฐจึงต้องกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชน เช่น สิทธิแต่เพียงผู้เดียว (Monopoly) - รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของเอกชน



ตารางที่ 1 รูปแบบสัญญาาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) (ต่อ)

รูปแบบ	จุดแข็ง	จุดอ่อน
5. กิจการร่วมค้า (Joint Ventures) สัญญาที่ภาครัฐดำเนินกิจการร่วมกับภาคเอกชนในฐานะหุ้นส่วน แบ่งปันความเสี่ยงและการดำเนินงานร่วมกัน โดยอาจมีการจัดตั้งบริษัทใหม่ หรือเป็นเจ้าของร่วมกันกับบริษัทที่มีอยู่เดิมด้วยการเข้าถือหุ้นกับภาคเอกชน หรือนำบริษัทไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ภาครัฐจึงเป็นทั้งเจ้าของโครงการและผู้กำกับดูแลโครงการ	- เป็นรูปแบบการร่วมงานกันในลักษณะหุ้นส่วนอย่างแท้จริง ต่างจากรูปแบบอื่น ๆ ที่รัฐและเอกชนแยกกันทำงานคนละส่วน - มีการแบ่งปันความเสี่ยงร่วมกัน - เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ	- เป้าหมายการดำเนินโครงการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนแตกต่างกัน อาจเกิดความขัดแย้งในการบริหารจัดการได้ - ภาครัฐเป็นทั้งเจ้าของโครงการและผู้กำกับดูแลโครงการ อาจเกิดการเอื้อประโยชน์ที่นำมาสู่การทุจริตได้

Source: Data adapted from Asian Development Bank, Public-Private Partnership Handbook, (Manila: Asian Development Bank, 2006)

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่ารูปแบบสัญญาาร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในแต่ละรูปแบบมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกัน การนำไปใช้จึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของโครงการและบริบทแวดล้อมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม นอกจากการเลือกรูปแบบหรือการออกแบบสัญญาาร่วมทุนให้เหมาะสมกับโครงการแล้ว ควรคำนึงถึงประโยชน์ร่วมกันของโครงการทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการสามารถบรรลุเป้าหมาย

ผลการศึกษา

ความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) มีพัฒนาการมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา ทำให้รัฐต้องปรับบทบาทการให้บริการสาธารณะ (public service) หรือการผลิตสินค้าสาธารณะ (public goods) เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การให้บริการสาธารณะยังเกี่ยวข้องกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

ยุคเสรีนิยมคลาสสิก (classical liberalism) หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วง ค.ศ. 1760 – 1830 นักคิดเสรีนิยมคลาสสิกมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจและการเมือง โดยสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบ “ตลาดเสรี” (laissez-fair) และการแยกเศรษฐกิจออกจาก การเมืองอย่างเด็ดขาด โดยให้เศรษฐกิจมีสถานะเหนือกว่าการเมือง ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์สำนัก เสรีนิยมคลาสสิกอย่าง อัดัม สมิธ (Adam Smith) เชื่อว่า ระบบตลาดสามารถทำงานได้ดีที่สุด และทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กฎเกณฑ์ตามธรรมชาติที่ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล (สเตเกอร์ และรอย, 2559, น.21-24) แนวคิดดังกล่าวจึงสนับสนุนการจำกัด บทบาทของรัฐ โดยรัฐควรมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักให้รัฐมีบทบาทหน้าที่ ในการจัดทำ บริการสาธารณะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ยุครัฐสวัสดิการ (Welfare State) ช่วงคริสต์ศตวรรษ 1929–1933 เกิดภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) เสนอแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยรัฐควรใช้นโยบายทางการเงินและการคลังเป็นเครื่องมือ ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและไม่ควรปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดเพียงอย่างเดียว (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2548, น.16) แม้ว่าสำนักเสรีนิยมคลาสสิกจะเชื่อว่าระบบตลาดจะทำหน้าที่ จัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ระบบทุนนิยมก็ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น ในยุคนี้รัฐจึงมีหน้าที่ จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็น ปึกแผ่นทางสังคม (solidarity) และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยคำนึงถึงสิทธิพลเมือง (civil right) ใน การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐอย่างเสมอภาค (ระพีพรรณ คำหอม, 2557, น.32-34) ดังเช่น ในช่วงปี 1945-1975 พรรคแรงงานของอังกฤษ ได้นำนโยบายรัฐสวัสดิการมาใช้ในการจัดสวัสดิการให้แก่ ประชาชน นอกจากนี้ยังมีการโอนกิจการที่มีความสำคัญมาเป็นของรัฐ (nationalization) พร้อมกับการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อลดอัตราการว่างงาน ส่งผลให้สถานะทางการคลังของรัฐมี รายจ่ายที่เกิดจากการจัดสวัสดิการจำนวนมาก จึงต้องเพิ่มมาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้น หรือ การกู้เงินเพื่อมาชดเชยส่วนที่ขาดดุล

ต่อมาในปี 1973 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Crisis หรือ Oil Shock) อันเนื่องมาจากกรณี พิพาทระหว่างกลุ่มประเทศอาหรับกับประเทศอิสราเอล วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจและการเมืองโลกอย่างมาก เกิดสภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวทั่วโลก สภาวะเงินเฟ้อ และอัตรา การว่างงานสูง ซึ่งการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจตามแนวทางของสำนักเคนส์ก็ไม่สามารถต่อสู้กับ สภาวะเงินเฟ้อและสภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวได้อีกต่อไป

ยุคการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เฟรเดริช วอน ฮาเยก (Friederich Von Hayek) นักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมใหม่ เชื่อว่าเกิดจากแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของรัฐและปัญหา การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้ (ฮาร์วี, 2555, น.34-36) หากต้องการให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาทำงาน อย่างมีประสิทธิภาพอีกครั้งรัฐควรลดการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจตามแนวทางของสำนักเคนส์



และปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจเป็นไป ตามกลไกตลาด ในปี 1979 มาร์กาเรต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ จึงนำ นโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ โดยตัดสวัสดิการของรัฐและหันมาใช้แนวทางของตลาดแทน (สเตเกอร์ และรอย, 2559, น.5-88) มีการออกกฎหมายควบคุมสภาพแรงงาน และลดขนาดของระบบราชการ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หรือการโอนกิจการของรัฐ ให้เอกชนบริหารจัดการ (Butcher, 2020, p.118-119) ในยุคนี้ จึงเป็นการลดบทบาทภาครัฐและร่ายยาวเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐ เพื่อลดภาระทางการคลัง และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มากขึ้น

ยุคสมัยแห่งความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) แม้ว่าแนวทางของแทตเชอร์ จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ก็สร้างความไม่พอใจให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะสภาพแรงงาน และส่วนที่มองว่ากิจการของรัฐใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (public interest) หากปล่อยให้เอกชนถือครองกรรมสิทธิ์ อาจส่งผลกระทบต่อองค์การดำรงชีวิตของประชาชนได้ ในปี 1997 รัฐบาลพรรคแรงงาน นำโดยโทนี แบลร์ (Tony Blair) นายกรัฐมนตรีของอังกฤษ ได้ผนวกรวมระหว่างแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และรัฐสวัสดิการเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อที่จะปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นที่ยึดใจสำหรับคนทุกชนชั้น แบลร์เชื่อว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจที่นำโดยภาคเอกชน สามารถดำเนินไปพร้อมกับบทบาทของรัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ (สเตเกอร์ และรอย, 2559, น.97-98)

สำหรับสหรัฐอเมริกาแนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1950 - 1960 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยเริ่มปรากฏชัดเจนในสมัยของประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ด้วยการเพิ่มการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น (Dewulf, Blanken and Bult-Spiering, 2012, p.4) ในสมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่เคยยึดมั่นในหลักการนิวดีล (New Deal) ตามแนวของสำนักเคนส์ มาสู่แบบเสรีนิยมใหม่ที่สนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน และใช้ช่องว่างระหว่างประเทศอย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ไปทั่วโลก (ฮาร์วี, 2555, น.40-49) ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้แถลงนโยบายประจำปี 1998 ว่า ยุคสมัยของรัฐบาลขนาดใหญ่ได้จบลงแล้ว และทุนนิยมสามารถดำเนินไปพร้อมกับการจัดหาสวัสดิการในระดับที่เหมาะสมได้ ดังนั้น การส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง จึงไม่ใช่เรื่องใหม่ในสหรัฐอเมริกา แต่เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่มองว่าการจัดสวัสดิการเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำให้แก่ประชาชนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ขณะที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo - Liberalism) ไม่สนับสนุนให้รัฐใช้งบประมาณจำนวนมากในจัดสวัสดิการ และเชื่อมั่นในการบริหารจัดการ

ของภาคเอกชนว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ แต่การที่ให้ภาคเอกชนดำเนินกิจการของรัฐโดยวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) อาจไม่เหมาะสมกับบางกิจการที่เกี่ยวข้องกับเกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน จึงถูกนำเสนอเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยความเชี่ยวชาญ และการบริหารจัดการของภาคเอกชน แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับการจัดสวัสดิการในระดับที่เหมาะสมให้แก่ประชาชนได้

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ในประเทศกำลังพัฒนา

แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ได้รับความนิยมในประเทศพัฒนาแล้ว และเริ่มขยายตัวในประเทศกำลังพัฒนา ผ่านองค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (world bank) ซึ่งมีบทบาทความสำคัญอย่างมากในการผลักดันแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยเน้นการลงทุนของภาคเอกชนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจากงานศึกษาของธนาคารโลก ระบุว่าแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถทำงานได้ดีกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่อาจไม่ประสบความสำเร็จในประเทศที่มีรายได้น้อย เนื่องจากประเทศที่มีรายได้น้อยมีอันดับความน่าเชื่อถือในการลงทุนต่ำ ขณะที่ขั้นตอนการเตรียมโครงการร่วมลงทุน มีต้นทุนสูงกว่าการจัดซื้อจัดจ้างแบบดั้งเดิม และมีระเบียบกฎหมายที่มีความซับซ้อนไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน จึงเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของโครงการร่วมลงทุน (James Leigland, 2018, p.103-134)

สำหรับประเทศไทย มีการนำรูปแบบการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโครงการด้านการคมนาคมขนส่ง ตั้งแต่ก่อน ปี 2535 แต่ยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีเพียงกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตอนุมัติ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ม.ป.ป.) เมื่อแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เริ่มขยายตัวในประเทศกำลังพัฒนา ผ่านองค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (world bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งมีมาตรการสนับสนุนทางการเงิน การพัฒนารอบกฎหมายและระเบียบทางราชการที่เหมาะสมกับโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แนวคิดดังกล่าวจึงปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ภายหลังได้มีการปรับปรุงและ ตราพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และต่อมาเพื่อให้มีการจำกัดขอบเขตการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ เฉพาะด้านเศรษฐกิจ 8 กิจการ และด้านสังคม 3 กิจการ โดยมุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน ตลอดจนมีการเพิ่มมาตรการส่งเสริมการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนอย่างเหมาะสมมากขึ้น จึงประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แทน



การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนในประเทศไทย แม้ว่าที่ผ่านมากฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่สามารถร่วมลงทุนกับภาคเอกชนได้ แต่มีเพียงกรุงเทพมหานคร เท่านั้นที่ดำเนินโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพ หรือรถไฟฟ้าบีทีเอส ขณะที่รูปแบบการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ นอกจากจะมุ่งทำความเข้าใจความเป็นมาของแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แล้วยังสนใจศึกษาประสบการณ์การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ไปปรับใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองขอนแก่น เพื่อถอดบทเรียน และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนต่อไป

ประสบการณ์การใช้แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่มีการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น และเมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาถอดบทเรียนและเปรียบเทียบกับกรณีของเมืองขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีแนวทางให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยใช้กลยุทธ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมและกฎหมายที่ให้อำนาจในแต่ละประเทศ ดังนี้

ตารางที่ 2 การดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง

เมือง	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย	เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น	พอร์ตแลนด์ สหรัฐอเมริกา	เมืองขอนแก่น ประเทศไทย
จำนวนประชากร	5.66 ล้านคน	1.50 ล้านคน	653,115 คน	510,499 คน (เฉพาะเขตเมือง)
โครงการ	BTS (สายสุขุมวิท และสายสีลม)	Port Liner / Rok- ko Liner	Airport MAX	(สายสำราญ- ท่าพระ)
รูปแบบการลงทุน (PPP)	BTO และ BOT	Joint Venture	DBFO	บริษัท KKTS ว่าจ้างเอกชน ดำเนินการ

ตารางที่ 2 การดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง (ต่อ)

เมือง	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย	เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น	พอร์ตแลนด์ สหรัฐอเมริกา	เมืองขอนแก่น ประเทศไทย
ประเภทระบบขนส่ง	Heavy Rail	AGT	LRT	LRT
บทบาทภาครัฐ	กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่กำกับ ดูแลโครงการ จัดหาที่ดินสำหรับ ดำเนินโครงการ และกำหนดสิทธิ ประโยชน์ เพื่อจูงใจเอกชน	เทศบาลเมืองโกเบ ลงทุนก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งหมด และกำกับดูแล โครงการ	เทศบาลเมือง พอร์ตแลนด์, บริษัท TriMet, Port of Port- land และ PDC ร่วมกับ ภาคเอกชน บริหารจัดการ และบำรุงรักษา	ห้าเทศบาล ทำหน้าที่กำกับ ดูแลโครงการ โดยมอบหมาย ให้บริษัท KKTS ดำเนินโครงการ แทน
บทบาท ภาคเอกชน	บริษัท BTSC เป็นผู้ลงทุน ก่อสร้าง ดำเนินการ จัดหา เงินทุนหมุนเวียน ทั้งหมด มีสิทธิและ หน้าที่ตลอด ระยะเวลา สัมปทาน	บริษัท Kobe New Transit เป็นบริษัทที่ เทศบาลถือหุ้นอยู่ ทำหน้าที่ลงทุนใน สิ่งอำนวยความสะดวก ระดมทุน การ บำรุงรักษา การบริหารจัดการ และเดินรถ	บริษัท Bechtel ดำเนินการ ออกแบบ ก่อสร้าง ด้วยเงิน ลงทุนของตนเอง และร่วมกับรัฐ บริหารจัดการ และบำรุงรักษา	บริษัทเอกชน ดำเนินการเดิน รถ
แหล่งเงินทุน	ภาคเอกชน	ภาครัฐร่วมกับ ภาคเอกชน	ภาครัฐร่วมกับ ภาคเอกชน	ระดมทุน จากตลาด หลักทรัพย์/กู้เงิน
กลยุทธ์ชดเชยการ ขาดทุน	ธุรกิจโฆษณา	สร้างเมืองใหม่/ TOD	TOD	TOD
ความเสี่ยง	ภาคเอกชน	ภาครัฐกับ ภาคเอกชน	ภาครัฐกับ ภาคเอกชน	N/A



จากประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการกำหนดบทบาทภาครัฐและภาคเอกชน ในการดำเนินโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองที่มีความแตกต่างกัน

ในกรณีของ**กรุงเทพมหานคร**เลือกใช้รูปแบบการร่วมทุนแบบ BTO และ BOT โดยใช้งบประมาณในการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งหมด ช่วยให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณในการลงทุน โดยกรรมสิทธิ์ของโครงการยังเป็นของรัฐ กรุงเทพมหานครทำหน้าที่กำกับดูแลโครงการ จัดหาที่ดินสำหรับดำเนินโครงการโดยใช้พื้นที่เกาะกลางถนนเพื่อลดต้นทุนค่าเวนคืนที่ดิน และกำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจเอกชน ขณะที่บริษัท BTSC ทำหน้าที่ลงทุนก่อสร้าง ดำเนินการ จัดหาเงินทุนหมุนเวียน จัดเก็บค่าโดยสารและหารายได้จากค่าโฆษณา โดยไม่ต้องแบ่งรายได้ให้แก่ กรุงเทพมหานครตลอดอายุสัญญาสัมปทาน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, ม.ป.ป.) เมื่อให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทั้งหมด ส่งผลให้อัตราค่าโดยสารรถไฟฟ้าบีทีเอสที่สูงกว่าโครงการที่รัฐให้เงินอุดหนุน นอกจากนี้การตัดสินใจลงทุนที่ล่าช้าของกรุงเทพมหานคร กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด เนื่องจากเมื่อความเป็นเจ้าของรถยนต์เพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลต่อความต้องการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งการดำเนินโครงการของกรุงเทพมหานครเป็นแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดบริเวณใจกลางเมือง แต่ยังคงขาดมาตรการส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ขาดมาตรการส่งเสริมการกระจายตัวของประชากร และการกระจายการจ้างงานจาก ใจกลางเมืองไปสู่พื้นที่ชานเมือง

แตกต่างจากกรณีของ**เมืองโกเบ** ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองใหม่ (new town) เพื่อกระจายความแออัดจากใจกลางเมือง โดยใช้ระบบขนส่งมวลชนเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างใจกลางเมืองเก่ากับเมืองใหม่ มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนอย่างชัดเจน เทศบาลเมืองโกเบทำหน้าที่ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระบบรางทั้งหมด และกำกับดูแลโครงการ โดยนํารายได้จากโครงการพัฒนาเมืองใหม่ มาใช้ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของระบบขนส่งมวลชนในเมือง ขณะที่บริษัท Kobe New Transit เกิดจากความร่วมมือจากสามภาคส่วน ได้แก่ เทศบาลเมืองโกเบ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเอกชนที่มีประสบการณ์ด้านกิจการระบบราง (The World Bank, 2000, pp.3-4) มีการรวมตัวกันจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการระบบรางในลักษณะกิจการร่วมค้า (Joint Venture) โดยรับผิดชอบการลงทุน สิ่งอำนวยความสะดวก การบำรุงรักษา การบริหารจัดการ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ ตลอดจนการให้สิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีกฎหมายผังเมือง และกฎหมายจัดรูปที่ดิน ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเพิ่มจำนวนผู้โดยสารให้ใช้บริการรถไฟ และลดความเสี่ยงจากการพึ่งพารายได้จากค่าโดยสารเพียงอย่างเดียว และทำให้กิจการขนส่งมวลชนสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองและลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สำหรับกรณีของเมืองพอร์ตแลนด์ เป็นต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะกลยุทธ์การวางแผนการใช้ที่ดินร่วมกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน และแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองให้น่าอยู่และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เมืองพอร์ตแลนด์เลือกใช้สัญญาร่วมทุนแบบ DBFO และบูรณาการความร่วมมือจากหลายองค์กร โดยมีองค์กร TriMet ซึ่งเป็นองค์กรขนส่งมวลชนของเมืองพอร์ตแลนด์ที่จัดตั้งขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐออริกอน (Bult-Spiering and Dewulf, 2006) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมและบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนของเมืองพอร์ตแลนด์ ทำให้สามารถเชื่อมโยงระบบขนส่งมวลชนเป็นระบบเดียวกันทั้งเมือง ขณะที่ภาคเอกชนคู่สัญญาอย่างบริษัท Bechtel ทำหน้าที่ดำเนินการออกแบบ ก่อสร้าง โดยเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนกู้หรือเงินลงทุนของภาคเอกชน และร่วมกับภาครัฐบริหารจัดการและบำรุงรักษา นอกจากนี้ยังมีการใช้กลไกของคณะกรรมการพัฒนาเมืองพอร์ตแลนด์ (Portland Development Commission: PDC) ประกอบด้วย นักธุรกิจ นักพัฒนา และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีเมืองพอร์ตแลนด์ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างภาคเอกชนและหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อบรรลุเป้าหมายทางธุรกิจและการที่อยู่อาศัยของเมืองให้เหมาะสม

จากการศึกษาประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพบว่าสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมีกลไกสำคัญที่สนับสนุนในการนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางให้เกิดประสิทธิภาพ ได้แก่ การเป็นเมืองที่มีศักยภาพสูงและมีปริมาณผู้โดยสารหนาแน่นเพียงพอที่จะดึงดูดนักลงทุนอย่างกรณีของกรุงเทพมหานคร สามารถใช้เงินลงทุนจากภาคเอกชนทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้บริการต้องรับภาระในการจ่ายค่าโดยสารในอัตราที่สูงกว่าโครงการที่รัฐให้เงินอุดหนุน นอกจากนี้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายหรือรูปแบบการจัดทำบริหารสาธารณะได้เอง จะทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการดำเนินการและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ในกรณีของเมืองโกเบและเมืองพอร์ตแลนด์ มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อประกอบกิจการเดินรถและมีกฎหมายรองรับให้สามารถพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อชดเชยรายได้จากค่าโดยสาร ทำให้สามารถดึงดูดให้นักลงทุนร่วมลงทุนในกิจการของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ การที่ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ ตลอดจนมีกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ดังเช่นกรณีของเมืองพอร์ตแลนด์ ที่ดำเนินงานร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในรูปแบบคณะกรรมการพัฒนาเมืองพอร์ตแลนด์ (Portland Development Commission: PDC) ก็สามารถสร้างความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนได้อีกทางหนึ่งด้วย



กรณีศึกษาเมืองขอนแก่นกับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบา

จากการศึกษาประสบการณ์การร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางทั้งกรณีของประเทศไทยและต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่า แนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงนำไปสู่ประเด็นการศึกษาว่า หากเมืองขอนแก่นนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ไปใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรางเบาในเขตเมือง จะมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการอย่างไร โดยสรุปประเด็นที่อาจเป็นข้อจำกัดหรือส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการ ดังนี้

1. การผลักดันโครงการและความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลาง แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดเป้าหมายการดำเนินโครงการที่ต้องการลดการพึ่งพางบประมาณจากราชการส่วนกลาง แต่ในทางปฏิบัติกลับยังต้องเข้าหาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของราชการส่วนกลาง และผู้มีอำนาจในการผลักดันนโยบาย เนื่องจากอำนาจในการอนุญาตหรืออนุมัติให้การดำเนินการบางอย่างยังไม่ได้ ถูกกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ปี 2558 - 2562 มีการผลักดันโครงการด้วยการเข้าพบ หรือ กับผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการส่วนกลางหลายหน่วยงาน อาทิ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง เป็นต้น (ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนสุ และคณะ, 2562, น.100-110) อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการขับเคลื่อนงานของขอนแก่น ภายใต้โครงสร้างอำนาจ ที่ยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น และทำให้การดำเนินโครงการดังกล่าวล่าช้าออกไป

2. บทบาทการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองในมิติการเมืองภาคประชาชน จังหวัดขอนแก่น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการเมืองภาคประชาชนในจังหวัดขอนแก่น มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดตั้งสภาเมืองขอนแก่น ในปี 2540 ที่เทศบาลนครขอนแก่นจัดตั้งเป็นเวทีระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อสะท้อนปัญหาและตัดสินใจร่วมกันในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีการรวมกลุ่มขององค์กรภาคเอกชนที่มีบทบาทในการผลักดันโครงการกับหน่วยงานภาครัฐ อาทิ กลุ่มปัญญามิตร กลุ่มแปดองค์กรเศรษฐกิจขอนแก่น และมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า ซึ่งการรวมกลุ่มของภาคเอกชนแต่เดิมเพื่อนำเสนอปัญหาให้ภาครัฐดำเนินการแก้ไขเป็นกรณีไป แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้การผลักดันโครงการในลักษณะดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงนำมาสู่การรวมกลุ่มเครือข่ายภาคเอกชนจัดตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมืองจำกัด (KKTT) ในปี 2558 โดยมีการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ร่วมกันวางแผนและขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในระยะยาว ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขอนแก่น

เมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) และโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา รวมถึงการสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมุ่งเน้นการลดการพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐ และใช้เงินลงทุนของภาคเอกชนเอง ทำให้ขอนแก่นกลายเป็นโมเดลต้นแบบในการพัฒนาเมืองที่มีการประสานความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองในมิติการเมืองภาคประชาชนจังหวัดขอนแก่น เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่สร้างอำนาจต่อรองในการผลักดันการดำเนินโครงการต่อรัฐบาลได้

3. การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) มีฐานะเป็นวิสาหกิจของห้าเทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลท่าพระ มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 5 ล้านบาท โดยมีผู้บริหารของห้าเทศบาลเป็นกรรมการของบริษัท และถือหุ้นทั้งหมด โดยเทศบาลนครขอนแก่น มีสัดส่วนการถือหุ้นร้อยละ 80 ส่วนที่เหลือถือในสัดส่วนเท่ากันคือร้อยละ 5 การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2560 ซึ่งนับตั้งแต่ที่เทศบาลนครขอนแก่นยื่นขอจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลเป็นครั้งแรก ในปี 2556 มีการใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนานในการอนุมัติจัดตั้ง เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้เทศบาลจัดเตรียมข้อมูลเพิ่มเติมในภายหลัง (รายงานการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3, 2559) จึงทำให้การอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลเกิดความล่าช้า นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ ในการอนุมัติ ในการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด และการทำกิจการนอกเขตเทศบาล ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกกรณีอีกด้วย

4. การดำเนินโครงการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอนแก่นใช้ระยะเวลาในการจัดเตรียมโครงการค่อนข้างยาวนาน เริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนแม่บทและศึกษาความเหมาะสมเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนของเมือง เมื่อปี 2551 และผลักดันโครงการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันที่ผ่านมามีการหารือประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายร่วมลงทุนต่อสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) อาทิ ความชัดเจนของสถานะทางของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ยืนยันสถานะของบริษัทว่ามีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, 2562) เนื่องจากเป็นบริษัทที่ทำเทศบาลถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ 50 จึงมีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่สามารถร่วมลงทุนกับเอกชนได้ แต่จากการศึกษา



พบว่าจากนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสนับสนุนการลงทุน เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และกฎหมายว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ ผลของความแตกต่างของคำนิยามคำว่ารัฐวิสาหกิจ ส่งผลกระทบต่อแนวทางการบริหารและความชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KCTS) ที่ยังคงมีปัญหาล่าช้าในทางปฏิบัติ

5. การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าวรางเบา ตลอดแนวรถไฟฟ้าวรางเบาสายเหนือ-ใต้ (สำราญ-ท่าพระ) และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในเชิงพาณิชย์ บริเวณศูนย์วิจัยข้าวขอนแก่น ปัจจุบันยังติดขัดปัญหาเรื่องการขออนุญาตใช้พื้นที่ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนี้

กรณีการขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐ แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือบริเวณเกาะกลางถนนมิตรภาพ เพื่อก่อสร้างทางรถไฟ ขออนุญาตใช้พื้นที่ต่อกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ส่วนที่สองคือบริเวณศูนย์วิจัยข้าว เพื่อก่อสร้างสถานีหลัก (grand station) ศูนย์ซ่อมบำรุง (depot) และการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในเชิงพาณิชย์ เป็นที่ราชพัสดุที่มีกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ใช้ประโยชน์ ซึ่งการขอใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีที่เทศบาลขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างสถานีหลักและศูนย์ซ่อมบำรุง ถือเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล สามารถขอทำความตกลงใช้พื้นที่กับกรมธนารักษ์ได้ แต่กรณีที่เทศบาลจะขอใช้พื้นที่เพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในเชิงพาณิชย์นั้น ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ กรมธนารักษ์อาจจัดให้เทศบาลเช่าที่ราชพัสดุ เพื่อนำไปจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือกรมธนารักษ์อาจเป็นผู้จัดหาประโยชน์ โดยการทำสัญญาต่างตอบแทนอย่างอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าได้ (กรมธนารักษ์, ม.ป.ป.)

กรณีการขอใช้ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หากเทศบาลจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เพื่อพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การใช้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอาจสร้างความขัดแย้งในพื้นที่และส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการ เทศบาลอาจเลือกใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หรือการจัดรูปที่ดินหลายแปลงโดยความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน และกระจายผลตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดินอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และคำนึงถึงประโยชน์แก่ส่วนรวมและการพัฒนาเมืองในอนาคตด้วย

อภิปรายผล

จากการศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมือง ทำให้ได้เห็นข้อสรุปพื้นฐานสำคัญที่ว่า แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ประกอบกับอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo - Liberalism) ที่สนับสนุนให้

ภาคเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และเชื่อมั่นในประสิทธิภาพการบริการงานของภาคเอกชน ดังนั้น แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน จึงเป็นการผสมผสานระหว่างการแข่งขัน เต็มโต ทางเศรษฐกิจไปพร้อมกับการจัดสวัสดิการทางสังคมที่เหมาะสมให้แก่ประชาชน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า แนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน สามารถลดข้อจำกัด ด้านงบประมาณการลงทุนของภาครัฐ การลดความเสี่ยง และการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำ บริการสาธารณะแต่อย่างใดก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นเรื่องที่ท้าทายอย่างมากในการออกแบบสัญญา ร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนให้มีความเหมาะสม สามารถแบ่งปันความเสี่ยงและได้รับประโยชน์ ร่วมกันทุกฝ่าย โดยไม่ให้เกิดการผูกขาดของภาคเอกชนหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการ มากเกินควร ซึ่งปัจจุบันจึงยังไม่มีรูปแบบการร่วมทุนที่ตายตัว สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบท แวดล้อมและตามความเหมาะสมของโครงการ

นอกจากการออกแบบสัญญาร่วมทุนแล้ว ผลการศึกษาประสบการณ์การร่วมลงทุน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางราง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศพบว่า แนวคิดดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลน งบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลดการพึ่งพา งบประมาณจากรัฐบาลได้ โดยมีเงื่อนไขความสำเร็จของโครงการที่สามารถถอดบทเรียนได้คือ การดำเนินโครงการร่วมลงทุนที่เป็นไปได้ควรเป็นเมืองที่มีศักยภาพและมีปริมาณผู้โดยสารเพียงพอ ต่อการลงทุน มีการกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายแวดล้อม ที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการระบบรางและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ท้องถิ่น สอดคล้องกับงานศึกษานานาชาติโลก ที่พบว่าแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชน สามารถทำงานได้ดีกว่า ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่อาจไม่ประสบความสำเร็จในประเทศที่มีรายได้น้อย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศที่มีรายได้น้อยมีอันดับ ความน่าเชื่อถือในการลงทุนต่ำ และมีระเบียบกฎหมายที่มีความซับซ้อนไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุน (James Leigland, 2018, pp.103–134)

ผลการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการ นำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) มาใช้ในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน รางเบาในเขตเมืองขอนแก่น สามารถนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

1. มิติด้านการเมืองและการปกครอง ผลการศึกษาที่พบว่าการผลักดันโครงการก่อสร้าง ระบบขนส่งมวลชนรางเบา ยังคงยึดโยงกับราชการส่วนกลาง เนื่องจากข้อจำกัด ในเชิงโครงสร้างอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล การเปลี่ยนแปลงจำนวนพื้นที่เทศบาล ถืออยู่ในบริษัทจำกัดการทำการกิจการนอกเขตเทศบาล การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการร่วม ลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ล้วนให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจ ในประเด็นที่สำคัญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ โครงการเกิดความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



และไม่สอดคล้องกับหลักการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความคล่องตัว แต่อย่างไรก็ตาม จุดแข็งที่ทำให้การผลักดันโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรางเบา ได้รับการกล่าวถึงในฐานะต้นแบบการพัฒนาเมือง คือแรงขับเคลื่อนทางการเมืองภาคประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งสามารถสร้างอำนาจต่อรองให้แก่ท้องถิ่นในการผลักดันโครงการดังกล่าวกับรัฐบาลได้

2. มิติด้านการบริหาร

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง บริษัท KKTS กับ กระทรวงมหาดไทย ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการเกี่ยวกับบริษัทจำกัดของเทศบาล เป็นเรื่องที่ราชการส่วนกลางให้ความสำคัญมากกว่ากรณีทั่วไป เนื่องจากการนำเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นไปร่วมทุนจัดตั้งบริษัทจำกัดซึ่งมีความเสี่ยงต่อสถานะทางการเงินของเทศบาล กฎหมายจึงให้อำนาจในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเทศบาลแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด และการทำกิจการนอกเขตเทศบาล ซึ่งแตกต่างจากกรณีทั่วไปที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2533) ทั้งนี้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นถือว่าเป็นที่สิ้นสุด นอกจากนี้ในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในขั้นตอนการเสนอโครงการ การคัดเลือกเอกชน การกำกับดูแลโครงการร่วมลงทุน การแก้ไขสัญญา และการทำสัญญาใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะ “กระทรวงเจ้าสังกัด” ก่อนที่จะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท KKTS กับกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นความสัมพันธ์แบบควบคุมการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง บริษัท KKTS กับจังหวัดขอนแก่น กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นในฐานะที่มีหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัด กำกับดูแลทั้งห้าเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการของบริษัทจำกัดให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่กรณีที่เทศบาลมอบให้บริษัทจำกัดดำเนินการแทน การดำเนินกิจการของบริษัทจำกัดจึงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจึงควรทำหน้าที่กำกับดูแลผ่านเทศบาลเฉพาะการให้บริษัทจำกัดดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจไว้เท่านั้น ขณะที่การดำเนินการในเรื่องอื่นใดของบริษัทจำกัด เป็นสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติไว้ ราชการส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินกิจการของบริษัทจำกัดได้

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง บริษัท KKTS กับ ห้าเทศบาล เนื่องจากบริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) มีสถานะเป็น “วิสาหกิจของเทศบาล” เป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากเทศบาล และมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในดำเนินกิจการทางการค้าหรืออุตสาหกรรม

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้บริหารของห้าเทศบาลเป็นกรรมการของบริษัท และถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทจำกัด จึงถือได้ว่าบริษัท KKTS เป็นทั้งกิจการภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของห้าเทศบาล ผู้บริหารของเทศบาลจึงมีอำนาจในการดำเนินการอื่นใด อันเป็นสิทธิและหน้าที่ของผู้ถือหุ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท ขณะเดียวกัน เทศบาลก็มีหน้าที่กำกับดูแลกิจการของบริษัทให้ดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย จัดตั้งเช่นกัน

3. มิติด้านกฎหมาย

3.1 การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราบชิต ชิสเต็ม จำกัด (KKTS) ผลการศึกษาที่พบว่าการจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งที่ชัดเจนส่งผลให้การอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดเกิดความล่าช้า นอกจากนี้อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งกฎหมายยังจำกัดวัตถุประสงค์การจัดตั้งบริษัทจำกัด ในกรณีที่มีภาคเอกชนเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัด ให้สามารถดำเนินกิจการเฉพาะ “การค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค” เท่านั้น ยกเว้นกรณีที่ไม่มีภาคเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย จึงจะสามารถดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมได้ (ภักธภา จันทระอาภาส, 2560, น.108) ทั้งนี้ คำจำกัดความคำว่า “การค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค” ยังมีปัญหาในการตีความว่า หมายรวมถึงกิจการประเภทใดบ้าง ดังนั้น หากในอนาคตเทศบาลมีแผนที่จะนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุนจากประชาชนทั่วไป หรือหากมีเอกชนร่วมเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเทศบาล ย่อมกระทบต่อวัตถุประสงค์การจัดตั้งบริษัท และจะดำเนินการได้เฉพาะ “กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค” เท่านั้น ซึ่งอาจกลายเป็นข้อจำกัดในการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในอนาคตต่อไป

3.2 การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ผลการศึกษาพบว่า บริษัท KKTS มีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 แต่อาจไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสนับสนุนทางการเงินและไม่ใช่ทางการเงิน เนื่องจากผลความแตกต่างของคำนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ประกอบกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน เมื่อเกิดประเด็นขัดข้องต่อฐานะของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายนั้น ๆ ควรขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555, น.211)

สำหรับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้น เนื่องจากโครงการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน เป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการตามกฎหมายร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีขั้นตอนจำนวนมาก และที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการริเริ่มโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันมีการปรับปรุงกฎหมายร่วมลงทุนฉบับใหม่ โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อการว่าจ้างที่ปรึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ และการเผยแพร่ อบรม ให้ความรู้ และให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน หากใช้กลไกดังกล่าวในการให้คำแนะนำและสร้างความเข้าใจในการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



และเอกชน จะช่วยสร้างทางเลือกใหม่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างความเชื่อมั่นในการเข้าร่วมลงทุนให้แก่ภาคเอกชนด้วย

3.4 การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผลการศึกษาพบว่า การขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในการดำเนินโครงการ เป็นอุปสรรคสำคัญและส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับไม่ว่าจะเป็น กฎหมายเกี่ยวกับ ที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งการเตรียมความพร้อมเรื่องพื้นที่ดำเนินการถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้โครงการประสบความสำเร็จ มิเช่นนั้นแล้วแม้จะได้รับอนุมัติโครงการ แต่ขาดความพร้อมในเรื่องพื้นที่ดำเนินการ หรือส่งมอบพื้นที่ให้กับเอกชนล่าช้า อาจก่อให้เกิดความเสียหายได้เช่นกัน

4. มิติด้านเศรษฐกิจ จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันยังขาดนโยบายส่งเสริมการลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยภาครัฐควร มีบทบาทในการสร้างมาตรการที่ดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในลักษณะการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีอากรขาเข้าการให้เงินอุดหนุนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการและการสนับสนุนการพัฒนากฎหมายที่รองรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการและเพื่อความคุ้มค่าในการลงทุน เนื่องจากเป้าหมายการตัดสินใจลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนแตกต่างกัน โดยภาครัฐมุ่งจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชน ขณะที่เอกชนมุ่งแสวงหาผลกำไรสูงสุด ซึ่งปัจจัยหลักในการตัดสินใจร่วมลงทุนของเอกชน ได้แก่ 1) โครงการที่มีต้นทุนต่ำกว่า (cost saving) 2) ความเชื่อมั่นของนักลงทุน (investor's sentiment) และ 3) ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุน (Expected Return) (ภัทรภรณ์ หิรัญวงศ์, วัชรพงศ์ รัชตเวลชกุล, ปุณณวิชญ์ เศรษฐสมบูรณ์, และภัทริยา นวลไย, ม.ป.ป.) ดังนั้น การประสานประโยชน์ระหว่างสองภาคส่วนจึงเป็นหัวใจหลักของแนวคิดความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของเมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น ที่เทศบาลเมืองโกเบเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานระบบรางทั้งหมด และให้สิทธิ์แก่บริษัท Kobe New Transit ในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ขณะที่เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐออริกอน สหรัฐอเมริกา ใช้แหล่งเงินลงทุนที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น การระดมทุนในกองทุนสาธารณะ เงินลงทุนของบริษัทเอกชน การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และมีการดำเนินการที่คล้ายกับกรณีของโกเบคือการให้สิทธิแก่เอกชนคู่สัญญาในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน เพื่อลดการพึ่งพิงรายได้จากค่าโดยสารเพียงอย่างเดียว ในส่วนของกรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่างโครงการที่ใช้เงินลงทุนของเอกชนทั้งหมด โดยเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ในการจัดเก็บค่าโดยสาร ธุรกิจโฆษณา และกิจการเชิงพาณิชย์อื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบรถไฟฟ้า แต่ไม่ได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน ทำให้ค่าโดยสารของรถไฟฟ้าบีทีเอสมีอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับโครงการที่รัฐให้เงินอุดหนุน

ดังนั้น หากมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนที่เหมาะสมและมีกฎหมายแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ตลอดจนการกระจายอำนาจเกี่ยวกับวางแผนการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ และสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี เพื่อเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการชดเชยรายได้จากระบบขนส่งมวลชนทางรางซึ่งจะทำให้การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาปรับใช้กับโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองขอนแก่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน การจ้าง การสร้างแหล่งที่อยู่อาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้วย

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าแนวคิดความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบเดิมและกฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบัน การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาปรับใช้กับโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางในเขตเมืองขอนแก่น ยังติดขัดปัญหาเชิงโครงการสร้างกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการบริหาร ปัญหาด้านข้อกฎหมาย และมาตรการส่งเสริมการลงทุนในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การนำแนวคิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหการขาดแคลนงบประมาณในจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

1.1 ควรมีการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยระบุขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทจำกัด กำหนดประเภทกิจการที่บริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ กำหนดรายละเอียดการเข้าถือหุ้นและการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นในบริษัทจำกัด และแนวทางการดำเนินกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรักษาสมดุลระหว่างความเป็นอิสระของบริษัทจำกัดกับการกำกับดูแลของภาครัฐจึงควรจำกัดอำนาจของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัดให้มีอำนาจเฉพาะการกำกับดูแลกิจการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น สำหรับการใช้จ่ายเงินในการตัดสินใจ ควรให้กระจายอำนาจแก่สภาท้องถิ่น และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

1.2 กองทุนส่งเสริมการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ และการเผยแพร่ อบรม ให้ความรู้ และให้คำแนะนำ เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะ และสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ



ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับปัญหาการตีความเกี่ยวคำว่ารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมการลงทุน ควรขอให้คณะกรรมการการกฤษฎีกาตีความเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนต่อไป

1.3 เพื่อลดความซับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเป็นมาตรการส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบที่ไม่เป็นตัวเงิน ควรมีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีในเชิงพาณิชย์ ที่รองรับการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยสามารถใช้ร่วมกับการลงทุนหลากหลายรูปแบบ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนเพิ่มความคุ้มค่าให้แก่โครงการ และกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนที่มีความชัดเจน เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในลักษณะการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีอากรขาเข้า การเพิ่มทางเลือกในการระดมทุนสาธารณะในตลาดหลักทรัพย์ การออกพันธบัตรท้องถิ่น การจัดหาแหล่งเงินทุน การค้าประกันเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมธนารักษ์. (ม.ป.ป.). *การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านเศรษฐกิจ*. สืบค้นจาก <https://www.treasury.go.th/th/management-of-the-palace/view/MDY1cDBzNnM0NHlyb3Ezc3E2NnEyNDk0cDRyOTQzcjQ1NDI=>
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น*. ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ: เป้นไท.
- เดวิด ฮาร์วีย์. (2555). *ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่* (ภาควิตี วีระภาสพงษ์ และคณะ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สวนเงินมีมา.
- กษณา จันทระอาภาส. (2560). การจัดตั้งหน่วยธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 10(2), 93-120.
- ภัทรภรณ์ หิรัญวงศ์, วัชรพงศ์ รัชตเวลชกุล, ปุณณชิษฐ์ เศรษฐสมบุญ, และภัทริยา นวลไย. (ม.ป.ป.). *Smart City มิติใหม่ของการพัฒนาเมือง Case Study: ขอนแก่นโมเดล*. ธนาคารแห่งประเทศไทย. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/RegionalEconomy/Documents/smart_city_KhonKaenModel.pdf
- แมนเฟร็ด ปี สเตเกอร์, และรวี เค รอย. (2559). *เสรีนิยมใหม่: ความรู้ฉบับพกพา* (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ openworlds.



- ระพีพรรณ คำหอม. (2557). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2548). *ฉันทามติวอชิงตัน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2559 เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2559 ณ ห้องประชุมอำนวยการนาสาส์นชั้น 3 อาคารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล.
- ศุภวัฒนากร วงศ์ชนวสุ, สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย, สุรียานนท์, พลสิม และพีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์. (2562). *ขอนแก่นโมเดล: Khon Kaen Model*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังน่านวิทยา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2533). การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองท้องถิ่น. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 20(2), 141-150. สืบค้นจาก <http://www.tulawcenter.org/sites/default/files/Nitisat%20Journal%20Vol.20%20Iss.2.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (ม.ป.ป.). *สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร*. สืบค้นจาก <http://www.ppp.sepo.go.th/project/view/56>
- _____. (ม.ป.ป.). *เกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน*. สืบค้นจาก <http://www.ppp.sepo.go.th/contents/4>
- หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ กค 0820.2/5628 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2562.
- Asian Development Bank. (2006). *Public-Private Partnership Handbook*. Manila: Asian Development Bank.
- Geert Dewulf, Anneloes Blanken, & Mirjam Bult-Spiering. (2012). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships* (2nd ed.). West Sussex, UK: John Wiley & Sons.
- James Leigland. (2018). Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique. *The World Bank Research Observer*, 33(1), 103–134. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx008>
- Mirjam Bult-Spiering, & Geert Dewulf. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An international perspective*. United States: Blackwell Publishing Ltd.
- The World Bank. (2000). *Study on Urban Transport Development Final Report*. Retrieved from http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/ut_development_padeco.pdf
- Tony Butcher. (2002). *Delivering Welfare* (2nd ed.). Buckingham: Open University Press.



ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

กุลประภัสสร ราพิงจิตต์*

ภัทรภร จำเริญ**

(วันรับบทความ: 12 เมษายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 25 มิถุนายน 2563/ วันตอบรับบทความ: 30 มิถุนายน 2563)

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม (2) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม และ (3) สร้างสมการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของประชาชนที่เกิดจากการผันแปรของตัวแปรอิสระ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 1,188 ตัวอย่าง ทำการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างด้วยโปรแกรม G*Power เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.91 สถิติที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน และการถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง โดยผลการวิจัยพบว่า สภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 ด้าน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 มีจำนวน 8 ตัวแปร ประกอบด้วยปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อาณาจัก (Beta= 0.61) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ (Beta= 0.54) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Beta= 0.49) ปัจจัยภาวะผู้นำของชุมชน (Beta= 0.41) ปัจจัยต้องการทำในสิ่งที่ตนเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น (Beta= 0.28) ปัจจัยความต้องการความสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น (Beta= 0.21) ปัจจัยความเดือดร้อนไม่พอใจร่วมกันในชุมชน (Beta= 0.18) และปัจจัยความสนใจทางการเมือง (Beta= 0.14) ส่วนสมการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของประชาชนในรูปแบบคะแนนมาตรฐาน มีดังนี้ $Z = 0.49Z_1 + 0.54Z_2 + 0.61Z_3 + 0.21Z_4 + 0.28Z_6 + 0.18Z_9 + 0.41Z_{12} + 0.14Z_{13}$

คำสำคัญ: ปัจจัยที่ส่งผล, การมีส่วนร่วม, การดำเนินงาน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, วิทยาลัยบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสยาม

** อาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี



Factors Influencing Public Participation in the Operation of Local Administration Organizations in Nakhon Pathom Province

Kunprapat Rumpungjit^{*}
Phatharaporn Jaipheng^{**}

(Received Date: April 12, 2020, Revised Date: June 25, 2020, Accepted Date: June 30, 2020)

Abstract

This quantitative research studied 1) public participation in the operation of local administration organizations in Nakhon Pathom Province, 2) factors influencing public participation in the operation of local administration organizations in Nakhon Pathom Province, and 3) the creation of a prediction equation to forecast public participation in the operation of local administration organizations that varied from independent factors. The samples were 1,188 people with elective rights, and sample size was determined using the G*Power program. The research instrument was a five-rating scale questionnaire with overall reliability at 0.91. Statistics used included Mean, Standard Deviation, Pearson's Product Moment Multiple Correlation Coefficient, and Multiple Linear Regression Analysis. Results showed that overall public participation in the operation of local administration was at the medium level. Eight factors statistically influenced overall public participation in the operation of local administration organizations in Nakhon Pathom Province at the 0.05 level. These were identified as Power Motivation (Beta = 0.61), Achievement Motivation (Beta = 0.54), Affiliation Motivation (Beta = 0.49), Community Leadership (Beta = 0.41), Public Benefit Needs (Beta = 0.28), Social Relation Needs (Beta = 0.21), Community Trouble Displeasure (Beta = 0.18) and Political Interest Factor $\hat{Z}$ (Beta = 0.14). The standardized prediction equation to forecast public participation was identified as $= 0.49Z_1 + 0.54Z_2 + 0.61Z_3 + 0.21Z_4 + 0.28Z_6 + 0.18Z_9 + 0.41Z_{12} + 0.14Z_{13}$.

Keywords: Factor, Participation, Operation, Local Administration Organization

^{*} Lecturer of Siam University

^{**} Lecturer of Rajhabhat Petchburi University



บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญ คือ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกลไกการเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดตั้ง คือ ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง ทำหน้าที่บริหารกิจการทั้งปวง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชน สามารถตอบสนองหรือให้บริการประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เนื่องจากมีทรัพยากรในการบริหารเป็นของตนเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถกำหนดวิธีการดำเนินการตามภารกิจให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ได้ในทุกระดับ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2556)

อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีสาเหตุที่สำคัญคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการพัฒนา ทำให้การดำเนินการตามแผนพัฒนาและผลในการดำเนินงานไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (ชลีพร โพธิ์เหลือง, 2557, น.32) ซึ่งในภาคปฏิบัติของความเป็นจริง กลับพบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน มีสภาพที่ขาดการมีส่วนร่วม และไม่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐอย่างเหมาะสม (อดุมโชค อาษาวิมลกิจ, 2558, น.3) โดยแนวคิดดังกล่าวนั้น สอดคล้องกับผลการวิจัยของ คำนึ่ง สิงห์เอี่ยม (2560, น.1-2) ที่ได้วิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง และบางด้านอยู่ในระดับต่ำ และจากผลการวิจัย อดุมโชค อาษาวิมลกิจ (2558, น.2) ที่ได้วิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยพบว่าการนำเทคนิคการประเมินไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประสบความล้มเหลว เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในการที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นก็ต่อเมื่อมีการดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (ถวิลวดี บุรีกุล, 2550, น.6) โดยจังหวัดนครปฐมเป็นจังหวัดหนึ่งซึ่งมีประชาชนในท้องถิ่นที่ยังขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นส่งผลให้การดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จ และในขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการปกครอง และการดำเนินงานจัดการกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น (ชลีพร โพธิ์เหลือง, 2557)

ดังนั้นจึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้รับเป็นทางเลือกในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่นจังหวัดนครปฐมและพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งมีบริบทใกล้เคียงกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม
3. เพื่อสร้างสมการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ประกอบด้วยปัจจัย 8 ตัวแปรได้แก่ 1) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ 2) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ 3) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ 4) ปัจจัยภาวะผู้นำของชุมชน 5) ปัจจัยต้องการทำในสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อผู้อื่น 6) ปัจจัยความต้องการความสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น 7) ปัจจัยความเดือดร้อนไม่พอใจร่วมกันในชุมชน และ 8) ปัจจัยความสนใจทางการเมือง เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม เพื่อนำสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งมีขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัยจำแนกตามประเภทของตัวแปร ดังนี้

1.1 ตัวแปรอิสระ (independent variables) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้มาจากการสังเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลหรือมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประกอบด้วยกลุ่มปัจจัยดังนี้

ปัจจัยกลุ่มที่ 1 กลุ่มปัจจัยแรงจูงใจ ซึ่งผู้วิจัยได้จากการสังเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีแรงจูงใจของบุคคลซึ่งมีผลให้เกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวคิด และผลการวิจัยของ GuiFord & Gray (1970), Burkhart & Ross E. (1997) และ McClelland (1973) ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าประกอบด้วย ปัจจัยย่อยจำนวน 3 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ 2) ปัจจัยแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ และ 3) ปัจจัยแรงจูงใจใฝ่อำนาจ

ปัจจัยกลุ่มที่ 2 กลุ่มปัจจัยความต้องการส่วนบุคคล ซึ่งผู้วิจัยได้จากการสังเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีความต้องการของบุคคลซึ่งมีผลให้เกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามทฤษฎี และผลการวิจัยความต้องการของ Maslow (1970), Alderfer, C.P. (1972) และรังสิมันต์บุญยบรรณานนท์ (2537) ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าประกอบด้วย ปัจจัยย่อยจำนวน 2 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยความต้องการทำในสิ่งที่เป็ประโยชน์ต่อผู้อื่น และ 2) ปัจจัยความต้องการที่จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น



ปัจจัยกลุ่มที่ 3 กลุ่มปัจจัยชุมชน ซึ่งผู้วิจัยได้จากการสังเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับอิทธิพลของชุมชนที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองตามทฤษฎี และผลการวิจัยของ Jihong Solomon & others (2012), Leeder (1995), Burby (1972), Dunn (1973) และสุภาพ วิทยนิพัทธ์พงษ์ (2552) ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าประกอบด้วย ปัจจัยย่อยจำนวน 2 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยความเดือดร้อนหรือไม่พอใจร่วมกันในชุมชน และ 2) ปัจจัยภาวะผู้นำของชุมชน

ปัจจัยกลุ่มที่ 4 ได้แก่ ปัจจัยความสนใจหรือผูกพันกับการเมือง ซึ่งผู้วิจัยได้จากการสังเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความสนใจและผูกพันกับการเมืองตามทฤษฎีของ Nie et al. (1969) และสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2542)

2.1 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมซึ่งผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อเพื่อนำมาเป็นองค์ประกอบในการวิจัย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดมหาสารคาม ประกอบด้วย 1) การมีส่วนร่วมในการระบุปัญหา 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม 4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ 5) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และ 6) การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

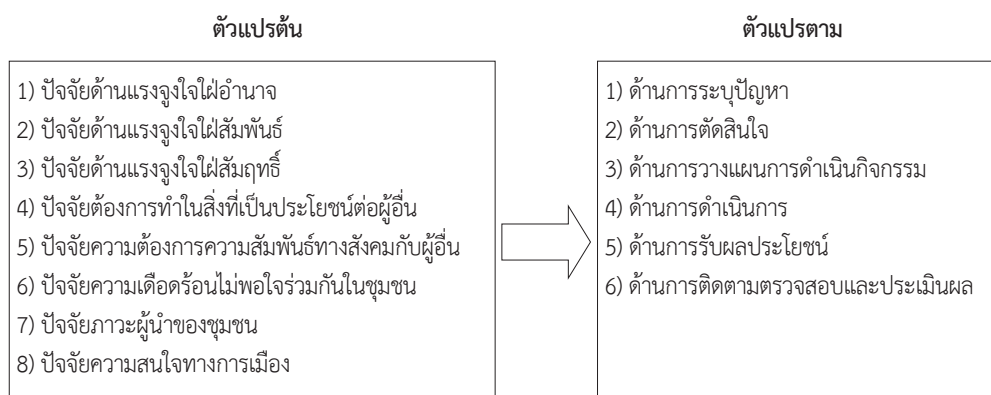
3. ขอบเขตด้านประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

3.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดนครปฐมจำนวน 952,478 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2561)

3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ตัวแทนของประชากรที่ใช้ในการวิจัยจำนวนทั้งสิ้น 1,188 คน

กรอบแนวคิด

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปกรอบแนวคิดของการวิจัยได้ดังภาพที่ 1 นี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณเพื่อนำไปสู่คำตอบของการวิจัย ดังนี้

1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง แบ่งได้ดังนี้

1.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดนครปฐม จำนวน 952,478 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2561)

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ตัวแทนของประชากรในการวิจัย ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยโปรแกรม G*Power 3.1.9.2 (Faul, Erdfelder, Lang & Buchner, 2012) โดยกำหนดให้มีค่าการทดสอบเท่ากับ 0.95 โดยยอมรับค่าความคลาดเคลื่อนไม่เกิน 0.05 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 1,188 คน ดังแสดงในตารางที่ 1 จากนั้นใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิแบบเป็นสัดส่วน โดยใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง จากนั้นทำการสุ่มแบบง่าย (Sample Random Sampling) ในแต่ละเขตพื้นที่อำเภอตามรายชื่อ ต่อไป

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้พัฒนาขึ้นมาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ผ่านความตรงเชิงเนื้อหาจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน โดยใช้เทคนิค IOC ซึ่งมีค่าเท่ากับ 1.00 และจากการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามจากประชากรที่ไม่ใช่ตัวอย่างจำนวน 30 ราย ด้วยสัมประสิทธิ์อัลฟาของ Cronbach ซึ่งได้ค่าความเชื่อมั่นเครื่องมือเท่ากับ 0.91

ตารางที่ 1 การคำนวณกลุ่มตัวอย่างด้วยโปรแกรม G*Power 3.1.9.2 Copyright 1992-2014

F tests – Linear multiple regression: Fixed model, R ² deviation from zero			
Analysis:	A priori: Compute required sample size		
Input:	Effect size	=	0.02
	Err prob	=	0.05
	Power (1 err prob.)	=	0.95
	Number of predictors	=	8
Output:	Non centrality parameter	=	23.76
	Critical F	=	1.89
	Numerator df	=	9
	Denominator df	=	1178
	Total sample size	=	1188
	Actual power	=	0.95

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติซึ่งได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง



สรุปผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์สภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม พบว่า สภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.17 เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 6 ด้าน โดยสามารถเรียงตามลำดับรายด้านที่มีค่าเฉลี่ยจากมากที่น้อยที่สุดดังนี้ ด้านการวางแผนการดำเนินกิจกรรม (ค่าเฉลี่ย 3.29) ด้านการระบุปัญหา (ค่าเฉลี่ย 3.26) ด้านการรับผลประโยชน์ (ค่าเฉลี่ย 3.21) ด้านการดำเนินการ (ค่าเฉลี่ย 3.14) ด้านการตัดสินใจ (ค่าเฉลี่ย 3.06) ด้านการติดตามตรวจสอบและประเมินผล (ค่าเฉลี่ย 3.04) ดังตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 สภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของ อปท. ในจังหวัดนครปฐม

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมฯ	$\bar{X}$	S.D.	แปลผล
1) ด้านการระบุปัญหา	3.26	0.54	ปานกลาง
2) ด้านการตัดสินใจ	3.06	0.66	ปานกลาง
3) ด้านการวางแผนการดำเนินกิจกรรม	3.29	0.62	ปานกลาง
4) ด้านการดำเนินการ	3.14	0.57	ปานกลาง
5) ด้านการรับผลประโยชน์	3.21	0.52	มาก
6) ด้านการติดตามตรวจสอบและประเมินผล	3.04	0.59	มาก
รวม	3.17	0.58	ปานกลาง

2. ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($\alpha = .01$) มีจำนวน 8 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ (X_1) 2) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ (X₂) 3) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (X_3) 4) ปัจจัยต้องการทำในสิ่งที่ประโยชน์ต่อผู้อื่น (X_4) 5) ปัจจัยความต้องการความสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น (X_5) 6) ปัจจัยความเดือดร้อนไม่พอใจร่วมกันในชุมชน (X_6) 7) ปัจจัยภาวะผู้นำของชุมชน (X_7) และ 8) ปัจจัยความสนใจทางการเมือง (X_8) โดยปัจจัยทั้ง 8 ตัวแปร มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยรวมในระดับสูง ($R = .89$) และสามารถพยากรณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมได้อย่างถูกต้องร้อยละ 84 ($R^2 = .84$) ทั้งนี้ เรียงลำดับจากตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการผันแปรในตัวแปรตามในแบบคะแนนมาตรฐานมากที่สุดไปหาน้อย ดังนี้ ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ (X_3 , Beta = .61) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ (X_2 , Beta = .54) ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (X_1 , Beta = .49) ปัจจัยภาวะผู้นำของชุมชน (X_6 , Beta = .41) ปัจจัยความต้องการทำในสิ่งที่ประโยชน์ต่อผู้อื่น

(X₅, Beta = .28) ปัจจัยความต้องการที่จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น (X₄, Beta = .21) ปัจจัยความเดือดร้อนไม่พอใจร่วมกันในชุมชน (X₇, Beta = .18) และปัจจัยความสนใจทางการเมือง (X₈, Beta = .14) ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ (X₃, Beta = .61) โดยเมื่อมีการเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมเปลี่ยนแปลงไป .61 หน่วยในทิศทางเดียวกัน รองลงมา คือ ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ (X₂, Beta = .54) โดยเมื่อปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ เปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดนครปฐมโดยรวมเปลี่ยนแปลงไป 0.54 หน่วยในทิศทางเดียวกัน และสุดท้ายคือปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (X₁, Beta = .49) โดยเมื่อปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมเปลี่ยนแปลงไป 0.49 หน่วยในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ สามารถสร้างสมการถดถอยในรูปแบบคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐานเพื่อพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวม ซึ่งเกิดจากการผันแปรของตัวแปรอิสระทั้ง 8 ตัวแปร ได้ดังนี้

$$\hat{Y} \text{ การมีส่วนร่วม} = 9.55 + (.51X_1) + (.56X_2) + (.65X_3) + (.25X_4) + (.38X_5) + (.39X_6) + (.22X_7) + (.13X_8)$$

$$\hat{Z} \text{ การมีส่วนร่วม} = .49Z_1 + .54Z_2 + .61Z_3 + .21Z_4 + .28Z_5 + .18Z_6 + .41Z_{12} + .14Z_{13}$$

ตารางที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวม

Model x ₁ -x ₈		Unstandardized		Standardized	t	Sig.
		b	S.E.	β		
การมีส่วนร่วม	(Constant)	.06	.11	-	0.55	0.57
	X ₁	.51	.06	.49	7.46	.00**
	X ₂	.56	.06	.54	9.33	.00**
	X ₃	.65	.08	.61	8.13	.00**
	X ₄	.25	.06	.21	4.16	.00**
	X ₅	.38	.05	.28	6.39	.00**
	X ₆	.39	.03	.41	11.65	.00**
	X ₇	.22	.07	.18	2.85	.00**
	X ₈	.13	.03	.14	3.99	.00**

a. Dependent Variable: Y = การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยรวม R = 0.89, R² = 0.84, ** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01



อภิปรายผลผลการวิจัย

1. ผลการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

จากผลการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ซึ่งพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งโดยรวมและในรายด้าน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สมศักดิ์ ศรีสันติ (2558) ที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ผลการวิจัยที่พบ ยังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ชุติพร โพธิ์เหลือง (2557) ที่ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์การบริหารราชการด้วยหลักธรรมาภิบาลตามภารกิจหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดภาคกลาง โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 6 ด้าน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนในพื้นที่ยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเป็นผลมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมทั้งโดยรวมและในรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

จากผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ซึ่งพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 มีจำนวน 8 ตัวแปร สอดคล้องกับสมมติฐานของงานวิจัยที่ตั้งไว้ โดยมีประเด็นที่สามารถนำสู่การอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

2.1) จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่อำนาจ ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธภาพ ปัจจัยด้านแรงจูงใจใฝ่สัมพันธภาพ มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยรวม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานถือเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่ต้องใช้แรงจูงใจของบุคคลในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองที่บุคคลต้องการ ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีแรงจูงใจของ McClelland (1973) ที่ได้อธิบายถึงพฤติกรรมของบุคคลว่ามาจากแรงจูงใจ 3 ลักษณะ ได้แก่ แรงจูงใจที่เกิดจากความต้องการความสำเร็จ (Achievement Needs) แรงจูงใจที่เกิดจากความต้องการความเป็นพวกพ้อง (affiliation needs) และแรงจูงใจที่เกิดจากความต้องการอำนาจ (power needs) และสอดคล้องกับแนวคิดของ Burkhart (1997) และ Guiford & Gray (1970) ซึ่งได้อธิบายถึงแรงขับเคลื่อนบุคคล

ซึ่งจะจูงใจให้คนเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยได้อธิบายว่า Power Motivation Factor, Achievement Motivation Factor และ Affiliations Motivation Factor เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งหากแม้บุคคลมีแรงขับอย่างใดอย่างหนึ่งในสามประการนี้ บุคคลนั้นจะมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่เพียงแต่กิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะอื่น ๆ

2.2) จากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยภาวะผู้นำของชุมชน มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบุคคลที่มีภาวะผู้นำ และมีสถานภาพในการเป็นผู้นำของชุมชนนั้น จะมีความสามารถในการเป็นผู้ที่ชักจูงให้คนอื่นปฏิบัติตาม โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ วชิรินทร์ สุทธิสัย และพงษ์ศักดิ์ ชิมมอนต์ส (2561) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม โดยผลการวิจัยได้พบว่าผู้นำของชุมชน เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยได้อธิบายว่าบุคคลที่มีภาวะผู้นำ และมีสถานภาพเป็นผู้นำของกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ว่าบุคคลเหล่านี้จะมีคุณลักษณะในการสามารถชักชวนให้คนอื่นช่วยช่วยปฏิบัติการกิจให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากบุคคลที่มีภาวะผู้นำ จะมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเอง ซึ่งรวมถึงการที่บุคคลนั้นมีความเชื่อว่าสามารถช่วยเหลือตนเองและบุคคลอื่นได้ มีความพร้อมในการช่วยเหลือตนเองและบุคคลอื่น บุคคลที่มีภาวะผู้นำ จึงเป็นบุคคลที่มีแนวโน้มจะมีพฤติกรรมเข้าช่วยเหลือบุคคลอื่น รวมถึงเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ

2.3) จากผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยความต้องการทำในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อ(อื่น) และปัจจัยความต้องการที่จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยรวม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความต้องการทำในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น และความต้องการที่จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่นเป็นแรงขับทางสังคมประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้บุคคลเกิดความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ กับผู้อื่น โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีของ Maslow (1970) และ Alderfer, C.P. (1972) ซึ่งได้อธิบายถึงพฤติกรรมมนุษย์ว่า บุคคลเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความต้องการ ความต้องการที่มีอิทธิพลหรือเป็นเหตุจูงใจต่อพฤติกรรม ซึ่งหากบุคคลมีความต้องการทำในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น และ/หรือมีความต้องการที่จะเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น บุคคลนั้นจะมีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ

2.4) จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยความเดือดร้อนไม่พอใจร่วมกันในชุมชน มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยรวม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความเดือดร้อนไม่พอใจร่วมกันในชุมชน เป็นแรงกระตุ้นให้สมาชิกในชุมชนต้องแสดงการมีส่วนร่วมเพื่อป้องกันแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น โดยความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงใยกังวลส่วนบุคคลเกิดบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจ



และความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนร่วม โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Zhao et. Al. (2012) ซึ่งได้วิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม โดยพบว่า การที่สมาชิกในชุมชนมีความเดือดร้อนหรือไม่พอใจร่วมกันในชุมชน โดยมีประเด็นปัญหาที่ห่วงใยร่วมกันนั้นจะช่วยผลักดันให้สมาชิกในชุมชนเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือดำเนินการป้องกันอาชญากรรม และผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Leeds (1995) ที่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นไว้ว่า เกิดจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ประสบปัญหาโดยเห็นว่าเป็นปัญหาที่สมาชิกต้องการมีส่วนร่วมกันแก้ไข มีการถกเถียงร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาและวางแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการแก้ปัญหานั้นเกิดจากความต้องการเห็นความสงบสุขในท้องถิ่นหรือชุมชน

2.5) จากผลการวิจัยที่พบว่า ปัจจัยความสนใจทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐมโดยรวมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบุคคลที่มีความสนใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะมีแนวโน้มที่แสดงพฤติกรรมเข้าหาสิ่งนั้น ๆ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ตนเองสนใจ โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Nie et. Al. (1969) ที่ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยพบว่าความสนใจทางการเมืองและทัศนคติของบุคคลที่มีต่อการเมือง เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของบุคคล

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำไปใช้

จากผลการวิจัยที่ได้รับ ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุง และสร้างแรงกระตุ้น ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมในด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผล เนื่องจากผลจากการวิจัยมีระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำที่สุด 3 อันดับ โดยสามารถเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในรายด้านการตัดสินใจ 2) การมีส่วนร่วมในรายด้านการดำเนินการ และ 3) การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการวิจัยถึงแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม โดยพิจารณาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม ทั้ง 8 ปัจจัย โดยใช้เป็นฐานคติแนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม

บรรณานุกรม

- คำนึ่ง สิงห์เอี่ยม. (2560). รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ต. (ดุษฎีนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.
- ชูลีพร โพธิ์เหลือง. (2557). ผลสัมฤทธิ์การบริหารราชการด้วยหลักธรรมาภิบาล ตามภารกิจหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดภาคกลาง. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 6(2), 32-40.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2550). การมีส่วนร่วมของประชาชน: พฤติกรรมการมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2558). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- รังสิมันต์ บุญยบรรณานนท์. (2537). การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างคณะกรรมการชุมชนและประชาชนในเขตเทศบาลตำบลทางเกวียน อำเภอแกลง จังหวัดระยอง. (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนาการบริหารศาสตร์.
- วัชรินทร์ สุทธิชัย, และพงษ์ศักดิ์ ชิมมอนต์ส. (2561). การพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม. วารสารเซนตจอร์น, 21(28), 246-264.
- สมบัติ อารังธวงศ์. (2542). การพัฒนาทางการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนาการบริหารศาสตร์.
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. (2558). รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลห้วยโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์. (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์). ขอนแก่น: สำนักวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. ราชกิจจานุเบกษา, 110(26), 5.
- สุภาพ วัณนิพิฐพงษ์. (2552). การมีส่วนร่วมของสมาชิกแจ้งข่าวอาชญากรรมในการป้องกันอาชญากรรมในเขตจังหวัดนครปฐม. (วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อุดมโชค อาชาวิมลกิจ. (2558). การมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (รายงานผลการวิจัย). เชียงใหม่: คณะกรรมการสนับสนุนการวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- Burkhart, R. E. (1997). Comparative Democracy & Income Distribution: Shape & Direction of the Causal Arrow. *Journal of Politics*, 59(1), 95-106.
- Burekul, T., Saengmahamat, R., Merieau, E. and Volpe, M. (2012). *Citizenship in Thailand. Citizenship and the future of Thai Democracy*. (KPI Congress Report). Bang: Sathaban Phra Pokklao. Thailand.



- Cohen, J. M & Uphoff N. T. (1981). *Participation's Place in Rural Develop: Seeking Clarity through Specificty*. Washington D.C.: World Development.
- Cronbach, L.J. (1970). *Essentials of Psycholoical Testing*. New York: Harper & Row.
- Faul, F., Erdfelder, E., Lang, A-G., & Buchner, A. (2012). G*Power 3: A Flexible Statistical Power Analysis Program for Social, Behavioral, & Biomedical. *Behavior Research Methods*, 39(1), 175-191.
- Felton, S. Leeds. (1995). Transactional & Transformational Leadership. *Dissertation Abstracts International*, 67(7), 105-112.
- Guilford, J. S. & Gray, D. E. (1970). *Motivation & Modern Management*. London: Harper & Row.
- Maslow, A. (1970). *Motivation & Personality*. New York: Harper & Row.
- McClelland, D.C. (1973). Testing for Competency rather than for Intelligence. *American Phycologist*, 28(2), 10-24
- Nie, N. H. (1969). *Political Participation*. Massachusetts: Addison Wesley.
- Zhao, J. S., Gibson, C., Lovrich, N. & Gaffney, M. (2012). Participation in Community Crime Prevention: Are Volunteers More or Less Fearful of Crime than other Citizens. *Journal of Crime & Justice*, 38(2), 41-61.

ความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ศุทธยา โรจน์กังค้ำ*

(วันรับบทความ: 1 กันยายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 5 ตุลาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 20 ตุลาคม 2563)

บทคัดย่อ

ในประเทศไทยมีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่หลากหลายและเมื่อมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตเสร็จสิ้นประชาชนมักนิยมจะใช้วิธีการเผาแทนการกำจัดด้วยวิธีอื่น ๆ จึงก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอันมาก ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยถึงความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร จากการศึกษาพบว่า ประชาชนที่ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผามีความพร้อมในการที่จะลด ละ เลิกการเผาทั้งมีความพร้อมในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร และต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ ร่วมกันวางแผนร่วมปฏิบัติของกระบวนการด้วยความสมัครใจทุกขั้นตอนร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐอันแตกต่างกับประชาชนที่ไม่ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผาที่ส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมในการลด ละ เลิกการเผาทั้งไม่ต้องการจะมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ทั้งนี้จากผลการศึกษาผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะให้ หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการรณรงค์ ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนมุมมองร่วมกัน หรือมีการปลูกฝัง กระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมกันในชุมชนอย่างเข้มแข็งเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพัฒนาในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงต่อไป

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร, การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น

* รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



The readiness of the Public Participation in an Enactment of Agricultural Residues Burning Regulation

Tunlaya Rojthangkharn *

(Received Date: September 1, 2020, Revised Date: October 5, 2020, Accepted Date: October 120, 2020)

Abstract

There are a variety of economic crops grown around Thailand. After harvesting the crops, most of the people prefer burning the residue rather than any other methods which severely causes several negative effects to the environment. Hence, the researcher decided to investigate the participation of the people and communities in an enactment of the agricultural residue burning regulation with an aim to seek a proper controlling approach for this inappropriate removal of agricultural residues. The study outcome reveals that the people in the area were promoted with a campaign for residue burning reduction so they were well-prepared to reduce, avoid, and stop burning the waste. They were also ready to participate in an enactment of Agricultural Residues Burning Regulation starting from initiative thinking, making decision, planning, and cooperating with the government organization in every step of process with their strong will. This outcome was far different from the people without the campaign who were unready to reduce, avoid, and stop burning the residue and they desired not to join in enacting Agricultural Residues Burning Regulation. This study additionally suggested that in case of the people unprepared to cooperate with the government organization, the organization should create an activity that encourage them to share their ideas and perspectives as well as to remind them of their significant role in strengthening their own community that will further create a truly participatory collaboration between those two sectors.

Keywords: Participation, Agricultural Residues Burning, Enactment of Local Legislation

* Assoc. Prof., Faculty of Law, Mahasarakham University

บทนำ

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอันได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น โดยเฉพาะการปลูกข้าวที่อยู่ในเขตพื้นที่ชลประทานที่มีการทำนาปีละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย วิธีการเตรียมดินที่ก่อนการเพาะปลูก คือ การถางพื้นที่เพื่อกำจัดวัชพืชรวมถึงการเผาตอซังข้าว การเผาเศษฟาง หรือเผาซากวัสดุทางการเกษตรเพราะเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวก และประหยัดสำหรับเกษตรกรที่นิยมที่ใช้กันมากที่สุด (กาญจนา นาละพินธุและคณะ, 2553, น.1) แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการนำเครื่องจักรมาใช้ในการกระบวนการผลิตแล้วก็ตาม แต่สำหรับการปลูกพืชทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าวนาปรังที่มีการเพาะปลูกข้าวติดต่อกันอย่างน้อยปีละ 2-3 ครั้งต้องใช้ความเร่งรีบในการเตรียมดินจึงเป็นการที่ไม่อาจรอเวลาในการหมักฟางในนาให้นิ่มย่อยสลายก่อนที่จะทำการไถกลบก่อนได้ประกอบกับการที่รถไถนาไม่สามารถบดซังข้าวหรือฟางข้าวและไถกลบในนาได้ง่ายจึงเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกษตรกรหันมาสู่ทางเลือกรูปแบบเดิม ๆ ด้วยการเผาประกอบกับสาเหตุอื่นที่ทำให้เกษตรกรนิยมใช้วิธีการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรแทนวิธีการอื่น ๆ (พงษ์พันธ์ กาวิลละ, 2549, น.3) กล่าวคือ 1) การเผาจะเป็นการทำลายโรคแมลงและเป็นการทำลายแหล่งซุกซ่อนของหนู 2) การเผาเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายด้านแรงงานและการลงทุน 3) ความเข้าใจผิดว่าเมื่อมีการไถกลบหลังจากเก็บเกี่ยวการปลูกพืชครั้งต่อไปจะมีผลทำให้การแปรสภาพของธาตุอาหารพืชทำให้เกิดผลผลิตมากขึ้นเพราะเห็นได้จากการเผาปลูกในฤดูถัดมาบริเวณที่มีการเผาทำให้เกิดผลผลิตที่งอกงามกว่าบริเวณพื้นที่อื่น (พิสิฐ พรหมนาท, 2549, บทคัดย่อ)

สำหรับในจังหวัดมหาสารคาม เกษตรกรมักนิยมใช้การเผาเช่นเดียวกันและช่วงเดือนที่มีการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมากที่สุด คือ เดือนธันวาคมโดยจะทำการเผาในช่วงหัวค่ำตั้งแต่เวลา 19.00 น.(กาญจนา นาละพินธุ และคณะ, 2553, น.1) จึงส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสภาวะทางอากาศอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดเกิดภาวะหมอกควันที่ปกคลุมสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรผู้ใช้รถใช้ถนนเป็นอันมากและเป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนหลวงเนื่องจากเกิดควันไฟบดบังทัศนวิสัยในการมองเห็น แม้หน่วยงานภาครัฐจะได้ดำเนินการณรงค์ให้ประชาชนหยุดการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและจัดหามาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนลดการเผา แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม ดังนั้น มาตรการขั้นเด็ดขาดที่ควรนำมาจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและทันทั่วทั้งการออกพระราชบัญญัติโดยตรง คือ การให้หน่วยงานท้องถิ่นออกมาตรการทางกฎหมายในแต่ละท้องถิ่นโดยออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใด ๆ เพื่อมาบังคับใช้อันจะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้กฎหมายที่ออกมานั้นเกิดประสิทธิภาพและก่อประโยชน์สูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญ อันมีอาจจะเสี่ยงได้เนื่องด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของชุมชนนั้น ๆ ในงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกประชาชนในชุมชนของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ อำเภอนาปีพุม จังหวัดมหาสารคามด้วยเหตุผลที่ว่า ประชาชนในหมู่บ้านดังกล่าวประกอบอาชีพทำนาปรัง



ในเขตชลประทานและมีการทำนาปีร่วมด้วย และมีการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวนและยาสูบ โดยใช้วิธีการกำจัดวัชพืชหรือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาอย่างต่อเนื่อง ประกอบเป็นหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับการรณรงค์การงดเผา และประชาชนจากในหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เนื่องจากประชาชนในชุมชน ได้รับการรณรงค์งดการเผาวัชพืชหรือใช้ทางการเกษตรโดยได้รับความมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับสำนักพัฒนาที่ดินของจังหวัดมหาสารคาม ประกอบกับเป็นหมู่บ้านที่มีเอกลักษณ์และศักยภาพเพียงพอต่อการที่จะได้มีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรการของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ในอนาคตจะนำไปสู่การออกข้อบัญญัติเพื่อสู่การปฏิบัติต่อไปที่เหมาะสมต่อไปได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลด ละ เลิก การเผาวัชพืชหรือใช้ทางการเกษตร
2. ศึกษาแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัชพืชหรือใช้ทางการเกษตร

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผาวัชพืชหรือใช้ทางการเกษตร โดยเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) เป็นประชาชนในชุมชนจาก 2 ชุมชน ชุมชนละ 20 ครอบครัว รวม 40 ครอบครัว โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนจากหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม และหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ อำเภอนาโพธิ์ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด คือ เป็นเกษตรกรที่มีการใช้ชีวิตในชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปีต่อเนื่องกัน มีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำเกษตรกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อมในชุมชนอย่างน้อย 5 ปีขึ้นไป เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมกับชุมชนในระดับหนึ่ง การเก็บข้อมูลจะเป็นการสัมภาษณ์แบบสุ่มเจาะจงจากประชาชนที่กำลังทำการเผาวัชพืชหรือใช้ทางการเกษตร หรือผู้ที่พบเห็นการเผาโดยตรง โดยผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง (structural interview guideline) ที่สร้างมาจากการศึกษาค้นคว้าจากการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร หนังสือ วารสารและงานวิจัยต่าง ๆ และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยมีหนังสือขออนุญาตจากหน่วยงานต้นสังกัดไปยังผู้นำชุมชนและแจ้งให้ประชาชนผู้ถูกสัมภาษณ์รับทราบถึงรายละเอียดเพื่อขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์เมื่อได้ข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการประมวลผล ตามหัวข้อวัตถุประสงค์ของการศึกษาและนำเสนอในเชิงพรรณนา

แนวคิดทฤษฎี

ความพร้อมเป็นความสามารถเป็นความตกลง มีความปรารถนาและความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรม กล่าวได้ว่า ความพร้อมอันเกิดจากลักษณะทางวุฒิภาวะ ประสบการณ์ และอารมณ์ จะสะท้อนให้เห็นถึงการที่จะพัฒนาคนให้มีความสามารถที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ นั้นได้

(Good, p.1973 อ้างถึงใน ฉัตรภากรณ์ สุวรรณศิริพร, 2548 น.19) โดยหากความพร้อมนั้น มีการเตรียมเตรียม หรือมีการเตรียมการที่ดี ประกอบกับการมีความถนัด ความพอใจหรือ มีความกระตือรือร้นย่อมจะทำให้กิจกรรมที่จะดำเนินการนั้นก่อให้เกิดประสิทธิผลเป็นอย่างดี โดยเฉพาะความพร้อมของประชาชนในอันจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งในชุมชนของตนจึงย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญมาก แต่อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนมีความพร้อมแล้วก็ตาม ประชาชนนั้นย่อมต้องทราบถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมอันจะทำให้การดำเนินการนั้นเป็นไปได้อย่างดี เพราะการมีส่วนร่วมนั้นย่อมต้องมีเงื่อนไขหรือหลักการอันสำคัญ คือ (1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและตั้งใจที่จะเข้าร่วมเพราะจะทำให้เกิดเป็นความรู้สึกเดียวกันในชุมชนนั้น ในอันที่จะแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจในเรื่องนั้น (2) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และ (3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสระภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีส่วนร่วมหรือไม่ และต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า (อรรถัย กักผล, 2549 น.18) โดยรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐเป็นผู้นำและประชาชนเป็นผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม หรือการมีส่วนร่วมอันเกิดจากตัวประชาชนเองมีความสนใจในการที่จะเข้าร่วมโดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนคอยให้ความช่วยเหลืออันเป็นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้กิจกรรมนั้นดำเนินการไปได้ (ไพบูลย์ วัฒนาศิริธรรม, 2004, online) สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ ความพร้อมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้น ย่อมต้องเกิดจากความสนใจของประชาชนเองในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อร่วมกันหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่นในการที่จะนำมาบังคับใช้ในชุมชนเพื่อเป็นการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่เหมาะสมและทำให้ชุมชนเกิดความยั่งยืนในการทำการเกษตรและมีการกำจัดเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่เหมาะสม อันไม่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ต่อสิ่งแวดล้อมและมลพิษใด ๆ ต่อไป

ผลการวิจัย

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ที่ทำการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเอง รวมถึงเป็นเพียงผู้ที่พบเห็นว่ามี การเผาเท่านั้น ผลการวิจัยพบว่า

1. ประเด็นความพร้อมในการลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรของประชาชนทั้งสอง พบว่า มีความคิดเห็นเป็น 2 ประการด้วยกัน

ความเห็นด้านที่หนึ่ง ประชาชนในชุมชนของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะยกเลิกการเผา ด้วยเหตุผลว่าการเผานั้นเป็นลักษณะการเผาเพียงบางส่วน ไม่ได้เผาทั้งแปลงใหญ่ การเผาจึงเป็นการกระทำที่ถือเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ก่อให้เกิดอันตราย และส่งผลเสียหลายใด ๆ อย่างร้ายแรง ทั้งเป็นการช่วยให้ประหยัดเวลาและแรงงาน และประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนล้วนแต่เลือกวิธีการเผาด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ประชาชนในชุมชนส่วนนี้จึงไม่พร้อมที่จะดำเนินการลด ละ เลิกการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร



ความเห็นด้านที่สอง ประชาชนในชุมชนของหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ ส่วนใหญ่มีความพร้อมในการดำเนินการตามที่หน่วยงานของรัฐได้รณรงค์ไม่ให้มีการเผา เพราะชุมชนได้รับความรู้ มีความเข้าใจ ทั้งได้ตระหนักถึงผลเสียในระยะยาวที่จะเกิดขึ้นแก่หน้าดิน สภาพอากาศ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเข้าใจในความจำเป็นต่าง ๆ เพียงแต่ที่ยังคงดำเนินการตามวิถีเดิม ๆ เพราะยังเคยชินกับสิ่งที่กระทำมาเนิ่นนาน ประกอบกับความยุ่งยาก ในการที่จะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตในทันทีและมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อต้องการให้มีการลด ละ เลิกการเผา ทางหน่วยงานของรัฐควรจะมีการตอบแทนอย่างอื่นกลับมาด้วยเพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน จูงใจให้ลดการเผามากขึ้น เช่น การให้ปุ๋ย การให้ดิน การให้แหล่งทุน การสนับสนุนในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บผลผลิตและกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในราคาที่ไม่แพงเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับหนึ่ง

2. ประเด็นความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนของทั้งสองชุมชนมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองไฮ ตำบลโคกใหญ่ ส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อม ทั้งไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการออกระเบียบหรือมีกฎหมายท้องถิ่นเพื่อออกมาควบคุมการเผา เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิต ประกอบกับประชาชนในชุมชนยังขาดความรู้ อย่างไรก็ตามหากในอนาคตมีความจำเป็นจะต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมการเผาอย่างจริงจัง ประชาชนก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ดี การจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมหรือออกกฎใด ๆ ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองทั้งกระบวนการ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามเท่านั้น

แนวทางที่สอง ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองหิน ตำบลโคกก่อ มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนควรจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นในการกำหนดด้วยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนเพื่อเข้าร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ข้อบังคับที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดจากความสมัครใจที่แท้จริงของประชาชนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน การให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม สำหรับแนวทางการมีส่วนร่วมในการออกระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้นประชาชนในชุมชนได้เสนอแนะว่าควรมีหลักการในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้ (1) การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (2) จัดประชุมร่วม ควรมีการจัดประชุมร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนทั้งหมด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกฎระเบียบ กติกา ข้อบัญญัติร่วมกัน (3) กำหนดการขึ้นทะเบียนก่อนล่วงหน้าก่อนทำการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร เพื่อกำหนด Zoning ในการเผา (4) กำหนดช่วงเวลาและสภาพอากาศในการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร (5) กระบวนการเผาระวังอย่างมีส่วนร่วม (6) การให้ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (7) หลักความรับผิดชอบ บทลงโทษ การชดเชยค่าเสียหายและ (8) กำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม

สรุปและอภิปรายผล

1. ประเด็นความพร้อมในการลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ของประชาชน ทั้งสองชุมชนนั้นจะเห็นได้ว่าในทั้งสองชุมชนล้วนแต่มีความเห็นไปในสองทิศทางด้วยกัน คือ

ความคิดเห็นด้านที่หนึ่ง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ ยังไม่พร้อมที่จะยกเลิกการเผา จะมีมุมมองของการให้เหตุผลว่า การเผาเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ได้เผาทั้งแปลงใหญ่ จึงไม่เป็นอันตราย ทั้งยังไม่ได้ส่งผลเสียร้ายแรงแต่อย่างใด โดยอ้างถึงความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจที่มีฐานะที่ยากจน การขาดแคลนแรงงาน รวมถึงการไม่เอื้ออำนวยของสภาพพื้นดินและอากาศจึงยังคงยึดถือวิถีชีวิตเดิม ๆ ในการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยอาศัยวิธีที่รวดเร็วและง่ายที่สุดในการปฏิบัติ คือ การเผา กล่าวได้ว่า แนวคิด วิถีชีวิตและการปฏิบัติตนต่อการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรของประชาชนในชุมชนในพื้นที่ที่ไม่เห็นด้วยจะหยิบยกนี้ เป็นไปด้วยความเคยชิน อาศัยวิธีการดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมาจนเนิ่นนาน และยึดถือในความสะดวกของตนเองเป็นหลัก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อส่วนรวมโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาหมอกควันตามมา ประกอบกับประชาชนในชุมชนดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการณรงค์ให้งดการเผา รวมถึงไม่ได้รับข่าวสารรับรู้ถึงผลกระทบจากการเผาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในส่วนนี้จึงควรให้มีการรณรงค์ปลูกจิตสำนึก ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทศนคติและวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่เกี่ยวกับการเผา เพื่อเป็นการกระตุ้นแนวคิดในการให้ความร่วมมืออันเริ่มจากประชาชนและส่งผลให้เกิดความคิดในการตระหนักรู้เพื่อนำไปสู่ความเต็มใจในการให้ความร่วมมือร่วมใจในการที่จะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตอันอยู่บนพื้นฐานการคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันโดยไม่สร้างความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทบอันเกิดสืบเนื่องมาจากการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาตามที่เคยปฏิบัติมา สอดคล้องกับงานวิจัยของ นภสุพร ทองหล่อ (2555, น.2073) ที่กล่าวว่า ประชาชนไม่ตระหนักถึงผลกระทบของการเผาซึ่งทำให้เกิดปัญหาหมอกควัน ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการปลูกจิตสำนึกปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทศนคติและวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่เกี่ยวกับการเผานั้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญทั้งต้องอาศัยความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ สอดรับกับแนวคิดของ อรทัย ก๊กผล (2549, น.18) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้นต้องมีเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและตั้งใจที่จะเข้าร่วมเพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจในเรื่องนั้น (2) กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม (3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสระภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญ คือ การมีส่วนร่วมนั้น จะต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่เห็นว่า นอกจากนี้ประชาชนและชุมชนควรต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการให้ความร่วมมือและร่วมเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมและอยู่ร่วมกับระบบนิเวศได้อย่างสมดุล แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การร่วมมือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภาครัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนเกษตรกรด้วยการรณรงค์การลดการเผาเศษพืชและการเผยแพร่ความรู้ในการลดการเผาเศษพืช หลังการเก็บเกี่ยวในกลุ่มเกษตรกรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การจัดและสนับสนุนให้มีแหล่ง



ในการเผยแพร่ความรู้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และให้มีการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนา งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดการ ลดการเผาเศษพืชหลังการเก็บเกี่ยวอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง และประการที่สำคัญ คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกษตรกรสมัครใจที่จะลดการเผา โดยการชี้ให้เห็นถึงผลเสียและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเผาในระยะยาว และควรมีการให้ความรู้ เกษตรกรโดยอาจให้มีการแลกเปลี่ยนระหว่างเกษตรกรด้วยกันด้วยวิธีชุมชนดั้งเดิม อาศัยภูมิปัญญา ท้องถิ่นในการเพาะแหล่งการเรียนรู้และควรมีการร่วมมือแลกเปลี่ยน ให้การช่วยเหลือกันระหว่าง ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีในการนำเศษซากวัสดุเหลือใช้ ทางการเกษตรมาใช้ประโยชน์ เช่น การทำถ่านอัดแท่งจากซังข้าวโพด การทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรเข้ามามีบทบาทในการเป็นแหล่งเรียนรู้การใช้ประโยชน์ จากเศษซากพืชเหลือใช้จนเป็นวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ความเห็นด้านที่สอง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ มีความพร้อมในการให้ความร่วมมือกับการลด ละ เลิกการเผา เพราะประชาชนในชุมชน ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผาจึงเกิดความรู้ มีความเข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบที่ตามมา เพียงแต่ที่ผ่านมาประชาชนยังเลือกวิธีการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผา เพราะเห็นว่าเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด รวดเร็ว มีต้นทุนที่ต่ำกว่าการกำจัดด้วยวิธีอื่น ๆ อย่างไรก็ตามเมื่อประชาชนมีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการลด ละ เลิกการเผา หน่วยงานของภาครัฐ ควรเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือเป็นการตอบแทนด้วยเพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ปัญหา การเผานั้นหมดสิ้นไปอย่างสิ้นเชิง

จึงเห็นได้ว่า ความพร้อมของการลด ละ เลิกการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ของประชาชนในสองชุมชนจะมีความแตกต่าง ด้วยเหตุผลที่สำคัญ คือ การรณรงค์ให้งดการเผา อันเป็นส่วนที่สำคัญในการทำให้ความคิดเห็นของประชาชนในสองหมู่บ้านมีความแตกต่างกัน เพราะการรณรงค์มีการชี้ให้เห็นถึงผลเสีย ผลกระทบที่เกิดจากการเผาจึงก่อให้เกิดการตระหนักรู้ มากกว่าประชาชนในกลุ่มที่ยังไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและยังยึดถือการดำเนินการตามวิถีดั้งเดิม ตามที่ตนได้เคยปฏิบัติมา

2. ประเด็นความพร้อมในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมเพื่อจัดทำ ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร จะเห็นได้ว่าประชาชน จากทั้งสองชุมชนมีความเห็นในแนวทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

การที่ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองไฮ ตำบลโคกใหญ่ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย ที่จะให้มีกฎหมายท้องถิ่น ออกมาควบคุมการเผาเนื่องจากเห็นว่าจะส่งผลยุ่งยากต่อการปฏิบัติ และไม่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎหมายดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ขาดความรู้และเห็นว่าการจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมหรือออกกฎใด ๆ เป็นหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองทั้งกระบวนการ ประชาชนชุมชน เป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามเท่านั้น แต่หากในอนาคตมีความจำเป็นจะต้องมีการ ออกกฎหมายขึ้นมา เพื่อควบคุมการเผาอย่างจริงจังประชาชนก็มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ ความเห็นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนไม่ได้ต่อต้านการออกกฎหมายมาควบคุมการเผา เพียงแต่เห็นว่าไม่ได้เป็นหน้าที่โดยตรงของประชาชนที่จะเข้าไปดำเนินการเท่านั้นสอดคล้องกับ

งานวิจัยของ สิริพัฒน์ ลาภจิตร (2550, น.ง) ที่กล่าวว่า การตัดสินใจไม่เข้ามามีส่วนร่วม เพราะประชาชนคิดว่าตนเองไม่สำคัญ ไม่ใช่หน้าที่ ไม่มีเวลา ทั้งที่จริงแล้วการที่จะทำสิ่งใด ให้ประสบความสำเร็จได้นั้นต้องเกิดจากการมีส่วนร่วม ดังนั้นในส่วนนี้หากภาครัฐดำเนินการแก้ไข โดยการรณรงค์เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึก สร้างการตระหนักรู้ให้เกิดขึ้นแก่กลุ่มประชาชนเหล่านี้ ทั้งทำความเข้าใจให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมย่อมจะเป็นการไม่ยาก ต่อประชาชนกลุ่มนี้ สอดคล้องกับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปาง (2551, น.ข) ที่กล่าวว่า ชุมชน ควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน และต้องมีการสร้างจิตสำนึก สร้างพลัง สร้างโอกาส สร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างความรู้สึกร่วมและสร้างเครือข่าย ควรเริ่มจากครอบครัว เพราะเป็นพื้นฐาน ในการปลูกฝังจิตสำนึกให้เยาวชนมีความตระหนักและห่วงแหน ให้มีการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมใจ ร่วมตัดสินใจ ร่วมเรียนรู้ ร่วมแก้ปัญหาสร้างโอกาส กล่าวได้ว่า ความร่วมมือจึงเป็นทาง ที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับงานวิจัยของบำรุง แสงพันธ์ (2545, น.17) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนหรือชุมชนตั้งเป้าหมายไว้นั้น จะต้อง 1) ควรมาจากกลุ่มคน หรือประชาชนเองที่ได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจโดยที่ ปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอก 2) ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก ในชุมชน 3) ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมควรจะมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเจ้าของโครงการ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ขอเข้ามามีส่วนร่วม เพราะคิดเห็นว่าการออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นควรจะให้เป็นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนเป็นเพียง ผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามเท่านั้น เหตุผลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในชุมชนนี้ว่า มีระดับของการมีส่วนร่วมที่น้อยมาก เพราะแท้จริงแล้วการมีส่วนร่วมนั้น เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมของสังคมและประชาชนที่เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรของตนในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ กำหนดนโยบาย หรือดำเนินการดำเนินงานตามนโยบายในการร่วมกำหนดเป้าหมายและ แผนการดำเนินการและการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีเหตุผล 3 ประการ คือ 1) มีจุดร่วม ในอุดมการณ์เดียวกัน 2) มีจุดร่วมในผลประโยชน์ 3) บุคลิกภาพส่วนบุคคล (แสง รัตนมงคลมาศ, 2541, น.14) ดังนั้น ประชาชนจึงควรต้องมีการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมกับชุมชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์ (2550, น.3) กล่าวว่า การเปิดโอกาส ให้ประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจกรรมตามกำลังความสามารถ ของสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกัน จะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกิดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และนำมาซึ่งการมีบทบาทและการมีส่วนร่วมกับชุมชนมากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของ กาญจนา นาละพินธุ และคณะ (2553, น.1) ที่กล่าวว่า ควรมีการออกเทศบัญญัติควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยมีการร่วมมือกันหลายภาคส่วน ทั้งในส่วนชุมชน เกษตรกร รวมถึงโรงงานผู้รับซื้อผลผลิต จึงจะสามารถลดการเผาในส่วนภาคการเกษตรลงได้ และการมีส่วนร่วมนั้นควรเริ่มจากการ ทำให้ประชาชนเข้าใจในหลักการดำเนินการที่แท้จริง ผลเสียที่เกิดจากการเผาและประโยชน์ที่ได้จาก การพัฒนาและออกข้อบัญญัติควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรต่อไป



ในส่วนของประชาชน ชุมชนหมู่บ้านหนองหิน ตำบลโคกก่อที่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนควรจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นอันเกิดจากความสมัครใจที่แท้จริงของประชาชนและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสนับสนุน ให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยประชาชนในชุมชนดังกล่าวนี้ได้เสนอแนะแนวทางการเข้าร่วมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรว่า การดำเนินการควรเปิดโอกาสให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยส่วนรวม และประชาชนในชุมชน ต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของทุกคน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนว่าต้องการมีการออกกฎหมายร่วมกันหรือไม่ เมื่อทุกคนมีความคิดพ้องต้องกันว่าต้องการจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นแม่ข่ายในการจัดทำ จัดหาสถานที่ กำหนดวันเวลาร่วมประชุมต่าง ๆ ให้การสนับสนุน แต่การดำเนินการขั้นตอนที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายต้องให้ประชาชนเป็นผู้กำหนด โดยข้อกำหนดต่าง ๆ ต้องเกิดจากการตกลงจากประชาชนในชุมชนนั้น สอดคล้องกับกาญจนา นาละพินธุ และคณะ (2553, น.1) ว่า ความร่วมมือในหลายภาคส่วน ทั้งในส่วนชุมชน เกษตรกร รวมถึงโรงงาน ผู้รับซื้อผลผลิตจะสามารถลดการเผาในส่วนการเกษตรลงได้ ผลจากศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่าในงานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นว่า ขั้นตอนในการดำเนินงานนั้นประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมตั้งแต่การคิดริเริ่มในการออกกฎระเบียบ ข้อบัญญัติด้วยกัน เพราะไม่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายหรือระเบียบมาบังคับใช้กับคนในชุมชนโดยไม่สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนเหมือนดังเช่นที่ผ่านมา ดังนั้น จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจว่าจะเอาแบบไหน รูปแบบอย่างไร ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติด้วยกัน ร่วมรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ และต้องมีการสนับสนุนในการดำเนินการจากทั้งสองฝ่าย สอดคล้องกับ นฤตม ทิมประเสริฐ (2554, น.4) ที่กล่าวว่า การร่วมกันจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลนั้นประชาชนมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ขั้นตอนที่ 2 มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ขั้นตอนที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และขั้นตอนที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล ในงานวิจัยชิ้นนี้ ประชาชนในส่วนที่เห็นด้วยนี้ ได้เสนอแนะข้อกำหนดต่าง ๆ อันเป็นการวางแนวทางที่สำคัญเพื่อกำหนดเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่เหมาะสมต่อไป ดังนี้

- 1) จัดตั้งคณะกรรมการชุมชน ประชาชนในชุมชนมีความเห็นร่วมกันว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน ซึ่งผ่านการคัดเลือกจากประชาคมในหมู่บ้านเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินการติดต่อประสานงาน ติดตามผลการดำเนินงานในทุก ๆ ขั้นตอน

- 2) จัดประชุมร่วม ควรมีการจัดประชุมร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนทั้งหมด รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีพัฒนาที่ดิน สำนักงานปศุสัตว์ที่ดิน เกษตรอำเภอและเกษตรจังหวัด เป็นต้น เพื่อกำหนดกฎระเบียบ กติกา ข้อบัญญัติร่วมกัน

(3) กำหนดการขึ้นทะเบียนก่อนล่วงหน้าก่อนทำการเผาในพื้นที่เกษตร ควรมีการ ระเบียบ กติกา หรือข้อบัญญัติร่วมกัน ตั้งแต่การจัดให้มีการลงทะเบียนเพื่อแจ้งล่วงหน้าว่า บ้านหลังใดบ้าง ที่จะมีการเผาในฤดูกาลทำนา เพื่อจะได้กำหนด Zoning ในการเผาร่วมกันได้อย่างเป็นสัดส่วนโดยให้ แจ้งในช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม เป็นการเปิดโอกาสให้แจ้งล่วงหน้าก่อนที่จะทำการเผา

(4) กำหนดช่วงเวลาและสภาพอากาศในการเผาในพื้นที่เกษตร ควรจะทำการเผาในช่วงเวลา เดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน เนื่องจากเป็นช่วงเวลาหลังเก็บเกี่ยว โดยกำหนดให้มีวันเวลาเผา วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในช่วงวันเวลาที่ใกล้เคียงกัน โดยพิจารณาจากจำนวนที่ได้ขึ้นทะเบียน การเผาไว้ และกำหนดการเผาในเขตพื้นที่เดียวในเวลาเดียวกัน เพื่อสะดวกในการจัดเจ้าหน้าที่ ตัวแทนของชุมชนมาร่วมเฝ้าระวัง จัดเตรียมอุปกรณ์ในการดับเพลิงให้เพียงพอต่อความต้องการ ในเขตพื้นที่นั้น ๆ และคณะกรรมการชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถพิจารณาถึง สภาพอากาศ ณ เวลาที่จะทำการเผาได้ว่าควรจะทำการเผาในช่วงวันเวลานั้นหรือไม่

(5) กระบวนการเผ่าเระวังอย่างมีส่วนร่วม นั้น ประชาคมในหมู่บ้าน หรือตัวแทนต้องมีการ จัดหาตัวแทนหมู่บ้านผลิตเวียนหมุนการทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำการเผ่าเระวัง การกระทำผิด รวมถึงการเผ่าเระวังเหตุร้ายอันเกิดจากการเผาได้ทันทั่วทั้งที่ สอดคล้องกับบทสรุป ทองหล่อ (2555, น.2073) ที่กล่าวว่า ควรต้องมีการจัดกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของแต่ละหมู่บ้าน เพื่อตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต และสอดคล้องกับพฤกษ์ ยิบมันตะสิริ และบุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล (2552, น.1) ว่า การจัดให้มีอาสาสมัครใน ต.บ่อน้ำหลวง อ.สันป่าตอง ต.บ่อสลี อ.ฮอด ต.นาเกียน อ.อมก๋อยและ ต.แม่ทา กิ่ง อ.แม่ฮอน ประสบความสำเร็จในการพัฒนา ความร่วมมือโดยชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่า โดยที่ชุมชนรวมกลุ่มกันและจัดตั้งระบบ อาสาสมัครในการติดตามสอดส่องการบุกรุกและลักลอบเผาป่า

(6) การให้ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามา มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การริเริ่ม การวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติ การติดตามผล รวมถึงการเผ่าเระวังต่าง ๆ นอกจากนี้ต้องการให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือด้านกำลังทุน บประมาณ เครื่องไม้เครื่องมือ รวมถึง ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ข้าว ในราคาที่ย่อมเยากว่าท้องตลาด รวมถึงจัดหาแหล่งเงินทุน เงินสนับสนุน ให้รางวัลสำหรับผู้ที่ไม่ใช้ วิธีการเผาเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการกระทำความดีต่อไป สอดคล้องกับพฤกษ์ ยิบมันตะสิริ และบุศรา ลิ้มนิรันดร์กุล ที่กล่าวว่า การที่โครงการประสบความสำเร็จเนื่องจากการดำเนินงาน ที่เข้มแข็งของกรรมการในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยมีมาตรการสนับสนุนเทคโนโลยีทางเลือก เช่น เทคโนโลยีการทำปุ๋ยหมัก การให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจ การงดเว้นค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ การให้โอกาสได้รับโครงการที่สนับสนุนจากภาครัฐในระดับต้น ๆ

(7) หลักความรับผิดชอบ บทลงโทษ การชดเชยค่าเสียหาย ควรกำหนดให้ผู้ก่อ ความเสียหายเกิดขึ้น หรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่ได้จัดตั้งขึ้น ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินข้างเคียง ร่วมรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม และบทลงโทษควรเป็น โทษปรับสูงสุดถึง 5 หมื่นบาท และบทลงโทษปรับขั้นต่ำ 2,000 บาทต่อการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง แต่ไม่ควรมีโทษจำคุกเพราะถือว่าเป็นโทษที่ร้ายแรงเกินไป ส่วนการชดเชยค่าเสียหายนั้นคำนึงถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง



(8) กำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม เมื่อมีกฎ ระเบียบ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเผาในที่เกษตรแล้ว ทุกฝ่ายต้องร่วมกันกำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม ฟันฟุนดินร่วมกันเพื่อปรับสภาพหน้าดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ สนับสนุนการใช้ปุ๋ยชีวภาพตามธรรมชาติที่เกิดจากการสัสมหรือทำขึ้นโดยคนในชุมชน เพื่อเป็นการทำลายวงจรการกำจัดแมลงโดยแมลงด้วยวิธีตามธรรมชาติ ปราศจากการใช้สารเคมี และเป็นการส่งเสริมนำวัสดุตามธรรมชาติจำพวกขยะมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และควรจัดทำเป็นหมู่บ้านต้นแบบในการลด ละ เลิกเผา

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

จากผลการศึกษา นำมาสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมในการจัดข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ในส่วนของประชาชนบางส่วนที่ยังขาดความพร้อมในการให้ความร่วมมือเพื่อลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร และมีมุมมองว่าการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรยังไม่จำเป็น ณ เวลานี้ แต่ความพร้อมที่จะปฏิบัติตามหากมีการออกกฎหมายมาบังคับให้อนาคตอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือในระดับหนึ่งทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี คือ การให้หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเหล่านี้มีกิจกรรม หรือได้รับปลูกฝังการมีบทบาทหรือการมีส่วนร่วมกันให้มากขึ้น และควรเป็นการจัดกิจกรรมให้เกษตรกรได้มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนมุมมองร่วมกัน และให้มีการนำเกษตรกรศึกษาดูงานในท้องถิ่นที่มีการตระหนัก มีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันในชุมชนอย่างเข้มแข็งเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาในการมีส่วนร่วมกันอย่างแท้จริง

2. ในส่วนของแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้น ให้มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันยกร่างข้อบังคับที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชนในชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามความเหมาะสม โดยมีเนื้อหาสาระตามแนวทาง ดังนี้

- 1) กำหนดนิยามความหมายของการเผาให้ชัดเจน
- 2) กำหนดขอบเขตการขออนุญาตก่อนทำการเผา และมีการแจ้งก่อนการเผาทุกครั้งเพื่อนำไปสู่กระบวนการป้องกันล่วงหน้า
- 3) การกำหนดรายละเอียดช่วงเวลา สภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมในการเผา หรือจัดให้มีการทำการลงทะเบียนเวลาในการเผาที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่
- 4) กำหนดกระบวนการเผาระวังอย่างมีส่วนร่วม จัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือดับไฟไว้ให้พร้อมเผื่อมีเหตุฉุกเฉินจะได้สามารถจัดการได้ทันที่ รวมถึงอาสาสมัครเผาระวัง
- 5) กำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อปฏิบัติร่วมกัน โดยมีตัวแทนของหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมกับผู้นำชุมชน หรือแกนนำหมู่บ้าน และสามารถมีอำนาจในการปฏิบัติงานตามข้อตกลงร่วมกัน รวมถึงมีอำนาจปรับหรือจับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อย่างเด็ดขาด

6) กำหนดหลักความรับผิดชอบ บทลงโทษเริ่มต้นจากการตักเตือน ภาคพันธุ์ ทำทัณฑ์บน ปรับจำนวน 2,000-50,000 บาท รวมถึงการชดเชยค่าเสียหายกรณีมีเหตุเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน

3. ในส่วนของบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนในพื้นที่ควรเตรียมความพร้อม ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควรให้ความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับผลกระทบจากการเผา โดยเฉพาะในประเด็นมลพิษทางดิน ทางอากาศ รวมถึงหาทางออกที่ดีให้แก่ประชาชนในชุมชน รวมถึงปลูกฝังให้เกษตรกรรุ่นต่อ ๆ ไป มีความตระหนักถึงผลเสียต่อการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

2) เจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐ ควรส่งเสริมและเผยแพร่องค์ความรู้ การทำการเกษตรอินทรีย์แทนการเผา การใช้เทคโนโลยีการเกษตรลดการเผาให้มากขึ้น รวมถึงการจัดการใช้ประโยชน์เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการใช้เครื่องจักรกลโดยภาครัฐควรให้การอุดหนุน หรือสนับสนุนช่วยเหลือด้านแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพอย่างพอเพียง

3) จัดตั้งงบประมาณประจำปีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่องเพื่อสนับสนุนการดำเนินการควบคุมและป้องกันการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

งานวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ในชุมชน เพื่อลดปัญหาการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

2. ควรศึกษาถึงความตระหนักของชาวบ้าน ชุมชน ที่มีผลกระทบจากการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยศึกษาในเชิงปริมาณ

บรรณานุกรม

กาญจนา นาถะพินธุ และคณะ. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการเผาในที่โล่ง*.

คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ฉัตรภรณ์ สุวรรณศิริพร. (2548). *ความพร้อมของบุคลากรสังกัดสำนักงานใหญ่การนิคม*

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาการบริหารทั่วไป. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจมหาวิทยาลัยบูรพา.

พงษ์พันธ์ กาวิละ. (2549). *การใช้ประโยชน์จากฟางข้าวเป็นวัสดุปรับปรุงดินเพื่อการเกษตร*.

เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ: กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

หน้า 3.



- พิสิฐ พรหมนาท. (2549). *ไม่เผาต่อซังและฟางข้าวแล้วจะปลูกข้าวได้อย่างไร*. เอกสารประกอบคำบรรยาย: ศูนย์วิจัยข้าวปราจีนบุรี กรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- พัฒนาที่ดิน. กรม. (2548). *คู่มือเผาต่อซัง สร้างดินยั่งยืน พื้นลิ่งแวดล้อม*. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (เอกสารอัดสำเนา).
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. (2547). *แลหน้าเศรษฐกิจสังคมไทย*. สืบค้นจาก <http://www.thailabour.org/thai/news/47120601.html>.
- พฤกษ์ ยิบมันตะศิริ และบุศรา ลีมนิรันดร์กุล. (2552). *โครงการวิจัยการศึกษาของคหกรรมและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่สนับสนุนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเผาในที่โล่ง*. นสธ-นโยบาย.
- นภสุพร ทองหล่อ. (2555). *แนวทางการบริหารจัดการเชิงรุกเพื่อสร้างความเข้าใจในการจัดทำเทศบัญญัติ เรื่อง การควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผา: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลท่าวังตาล อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่*. การประชุมวิชาการแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2555.
- นฤตม ทิมประเสริฐ. (2554). *กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชนในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต). คณะรัฐประศาสนศาสตรสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์. (2550). *อ้างอิงชีววัชร งามละม่อม*. *ทฤษฎีการมีส่วนร่วม*. สถาบัน TDRM. สืบค้นจาก www.trdm.co.th
- บำรุง แสงพันธ์. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของราษฎรในการจัดการป่าชุมชนเขาชะยอม อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สิริพัฒน์ ลาภจิตร. (2550). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี*. (ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แสวง รัตนมงคลมาศ. (2541). *การระดมมวลชนและการมีส่วนร่วมของมวลชน การจัดตั้งขององค์การ การนำและการตัดสินใจทางสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปาง. (2551). *โครงการวิจัยการมีส่วนร่วมของเครือข่ายวัฒนธรรม และชุมชนในการบริหารจัดการวัฒนธรรม กรณีศึกษากลุ่มกองปู่ย่า บ้านวังหม้อ ต.ต้นธงชัย อ.เมือง จ.ลำปาง*. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม.
- อรทัย กักพล. (2549). *การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันอุดมศึกษากับการส่งเสริมความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจ ของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย

ณัฐวิทย์ บุณนาค*

(วันรับบทความ: 16 กุมภาพันธ์ 2564/ วันแก้ไขบทความ: 5 มีนาคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 9 มีนาคม 2564)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทยและ 2) วิเคราะห์บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย รวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการประชุมกลุ่มย่อย ผู้ให้ข้อมูลคือผู้บริหารหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารและข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ผลการศึกษาพบว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายสนับสนุนวิสาหกิจเพื่อสังคมอย่างต่อเนื่องมาจากการมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคม (พ.ศ. 2562) เน้นการใช้ระบบลงทะเบียนเพื่อให้ผลประโยชน์และมีการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อดูแล ผู้จัดเตรียมด้านเงินทุนให้การสนับสนุนทางการเงินในการเริ่มธุรกิจและการสนับสนุนที่ไม่ใช่การเงินควบคู่กัน การสนับสนุนแบบเงินกู้และการลงทุนเพื่อผลกระทบทางสังคมยังคงมีน้อย การเข้าถึงตลาดผ่านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่มีการริเริ่มจากภาคเอกชนและประชาสังคม โครงสร้างการสนับสนุนทางธุรกิจมีตัวแสดงสำคัญอาทิบริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) องค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนอาทิ SET Social Impact องค์กรแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างวิสาหกิจเพื่อสังคมได้แก่สมาคมธุรกิจเพื่อสังคม สำหรับประเด็นบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจในการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมพบว่ามียุทธศาสตร์สำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาผู้ประกอบการทางสังคมในอนาคต ปัจจุบันจำนวนของสถาบันอุดมศึกษาที่มีบทบาทดังกล่าวมีมากขึ้น หลายแห่ง ได้พัฒนาหลักสูตรและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคมที่หลากหลาย อาทิหลักสูตรในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท หลักสูตรระยะสั้น

คำสำคัญ: สถาบันอุดมศึกษา, การส่งเสริมความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจ, วิสาหกิจเพื่อสังคม

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



Higher Educational Institutions and the Support for the Completeness of Business Eco-system of Social Enterprises in Thailand

Nadhawee Bunnag^{*}

(Received Date: February 16, 2021, Revised Date: 5 March 5, 2021, Accepted Date: March 9, 2021)

Abstract

The research paper on Higher Educational Institutions and the support for the completeness of Business Eco-system of Social Enterprises in Thailand had 2 objectives. The first aim was to analyze the completeness of business eco-system of social enterprises in Thailand. The second objective was to analyze roles played by higher educational institutions in the business eco-system. The methods for data collection were documentary research and semi-structured interview in focus group meeting setting. Key informants were the executive staff of Bachelor of Arts Degree Program in Creative Development, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasart University. The method for data analysis was content analysis from documentary data and the interview data. The study result found out that the Thai government has had clear policy to support social enterprise since 2010 until the successful entry into force of the 2019 Social Enterprise Promotion Act. Registration system for special support and specific supervising agency establishment were stressed. Finance providers often granted non-financial supports along with start-up grants, while loans and social impact investment were less in number. Market access through public procurement mechanism has been in the early stage of development, but initiatives by the private and civil societal sectors have been put in place. Banpu Public Company Limited has been a key player of business support infrastructure, while SET Social Impact has been a key player of supporting organizations and Social Enterprise Thailand Association of peer organization among social enterprises. Higher educational institutions have had critical role in supporting the development of future social entrepreneurs. At present, increasing numbers of them have developed diverge types of curricula and activities involving social enterprises including bachelor degree and master degree curricula as well as short course.

Keywords: Higher Educational Institution, Support for the Completeness of Business Eco-System, Social Enterprise

^{*} Lecturer, Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University

บทนำ

สังคมโลกในปัจจุบันพัฒนาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศต่าง ๆ ต้องเผชิญกับระบบเศรษฐกิจโลกไร้พรมแดนและการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) ภายใต้สภาวะดังกล่าว ประเทศไทยได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความต่อเนื่องและมีแนวทางที่ชัดเจน ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศ มีความ มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” (ราชกิจจานุเบกษา, 2561, น.9) และมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยก้าวพ้นกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (พ.ศ. 2559) เอกสารทั้งสองดังกล่าว มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการ “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ปรับเปลี่ยนจากเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยประสิทธิภาพเป็นเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เปลี่ยนจากโครงสร้างเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพิ่มมูลค่า ไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจอุตสาหกรรมสร้างมูลค่า

หัวใจสำคัญส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศดังกล่าวคือการสร้าง “คนไทย 4.0”¹ การเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ รวมถึงนโยบายการสนับสนุนวิสาหกิจเริ่มต้น (startup) ที่สร้าง การเปลี่ยนแปลงด้วยแนวคิดที่แตกต่างและใช้กระบวนการและนวัตกรรมใหม่ๆ และสร้างผลิตภัณฑ์ หรือบริการที่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้ ผ่านกระบวนการบ่มเพาะและพัฒนาอย่างเป็นระบบ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561)

นอกจากนี้ยังเกิดการตระหนักรู้ในสังคมว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาภายใต้กระแสทุนนิยม ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่และไม่ได้นำไปสู่คุณภาพ ที่ดีขึ้นของสังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม จึงเกิดการเคลื่อนไหวของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมภายใต้แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม การสร้างคุณค่าร่วม และการพัฒนาที่ยั่งยืน (คณะกรรมการการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่องวิสาหกิจเพื่อสังคม, 2558) ภายใต้สภาวะการณ์นี้วิสาหกิจเพื่อสังคมถือเป็นกลไกพัฒนาสังคมรูปแบบใหม่ประเภทหนึ่ง ที่ถูกออกแบบขึ้นโดยการนำข้อดีจากทุกภาคส่วนของสังคมมาใช้สนับสนุนกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเชื่อว่าหากองค์กรในสังคมปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีการดำเนินงานมาสู่รูปแบบวิสาหกิจเพื่อสังคม ที่มีคุณภาพในปริมาณมากอย่างเพียงพอจะสามารถสร้างกระแสและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบในสังคมได้ต่อไป (คณะกรรมการการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่องวิสาหกิจเพื่อสังคม, 2558) อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นและทำงานได้อย่างยั่งยืนของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศหนึ่งๆไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นเองโดยง่าย การสนับสนุนโดยการสร้างระบบนิเวศที่ส่งเสริมการเกิดขึ้นและคงอยู่ของวิสาหกิจ เพื่อสังคมอย่างยั่งยืนมีความสำคัญยิ่ง

สถาบันอุดมศึกษามีหลายบทบาทในระบบนิเวศเพื่อพัฒนาวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย สถาบันอุดมศึกษาที่ริเริ่มพัฒนาหลักสูตรวิสาหกิจเพื่อสังคมเป็นที่แรก คือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งได้ก่อตั้งคณะใหม่คือคณะบริหารธุรกิจเพื่อสังคม ใน พ.ศ. 2561 ในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษา หลายแห่งสนใจพัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคมเพิ่มมากขึ้นทั้งหลักสูตรภาษาไทย

¹ คนไทย 4.0 ตั้งอยู่บนการเปลี่ยนแปลงตนเองใน 4 มิติ ได้แก่ 1) เปลี่ยนจากคนไทยที่มีความรู้ความสามารถจำกัด (Incompetent Thai) เป็นคนไทยที่มีความรู้ความสามารถ (Capable Thai) 2) เปลี่ยนจากคนไทยที่มองเน้นประโยชน์ส่วนตน (Self-Centered Thai) เป็นคนไทยที่มีรับผิดชอบต่อสังคม (Sociality Responsible Thai) 3) เปลี่ยนจาก Thai-Thai เป็น Global-Thai คือเป็นคนไทย ที่สามารถยืนอย่างมีศักดิ์ศรีในเวทีสากล 4) เปลี่ยนจาก Analog Thai เป็น Digital Thai เพื่อสอดคล้องกับการเข้าสู่ Digital Age (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2561)



แต่ยังประสบปัญหาเช่นการขาดแคลนผู้ที่มีประสบการณ์ ความรู้เกี่ยวกับวิสาหกิจเพื่อสังคมที่แท้จริง ในการพัฒนาหลักสูตรและถ่ายทอดความรู้ให้กับนักศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการที่นิสิตที่เรียนในหลักสูตรไม่ได้มีโอกาสหรือความสนใจในการเริ่มต้นวิสาหกิจเพื่อสังคมเมื่อจบการศึกษาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ประชาชนในประเทศจำนวนมากยังไม่มีความเข้าใจวิสาหกิจเพื่อสังคม แม้ว่าในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เริ่มที่จะเปิดหลักสูตรเกี่ยวกับธุรกิจเพื่อสังคมมากขึ้นแล้วก็ตาม

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า การเติบโตของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย อย่างยั่งยืนได้นั้นต้องพึ่งพาปัจจัยหลายอย่างและการสร้างระบบนิเวศที่ส่งเสริมการเกิดขึ้น และดำเนินอยู่ของวิสาหกิจเพื่อสังคม ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาสามารถมีบทบาทที่สำคัญในระบบนิเวศดังกล่าวได้ จึงมีการศึกษาวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหาสนใจศึกษาผู้มีส่วนร่วมกับสำคัญของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทยเพื่อวิเคราะห์ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศธุรกิจดังกล่าว และมุ่งสนใจศึกษาบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศธุรกิจ ผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ก็โครงสร้างในการประชุมกลุ่มย่อย คือผู้บริหารหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการวิจัยในระหว่างปีงบประมาณ 2562 - 2563

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วิสาหกิจเพื่อสังคม

วิสาหกิจเพื่อสังคมมีรากฐานมาจากแนวคิดการรวมกลุ่มความร่วมมือของคนในชุมชน เพื่อแก้ปัญหาสังคมต่าง ๆ และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในวงวิชาการว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาคที่สาม นอกเหนือจากภาครัฐและภาคเอกชนตามทฤษฎีเศรษฐกิจสามส่วน อย่างไรก็ดีตามความหมายของวิสาหกิจเพื่อสังคมยังเป็นที่ถกเถียงในวงกว้างและยังไม่ได้รับข้อยุติ (ประพิน นุชเปี่ยม, ดิณทรศน์ ประทีปพรณรงค์ และบงกช เจนจรัสสกุล, 2561, น.116) โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งได้แก่ความหลากหลายและซับซ้อนของภาคที่สาม (Pearce, 2003) อย่างไรก็ดีนักวิชาการจำนวนหนึ่งชี้ให้เห็นว่าแท้จริงแล้ว วิสาหกิจเพื่อสังคมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานของทั้งสามภาคส่วนหลักของระบบเศรษฐกิจ (Ridley-Duff and Bull, 2011, p.17)

วิสาหกิจเพื่อสังคมถือได้ว่าเป็นองค์กรทางธุรกิจที่แตกต่างจากองค์กรทางธุรกิจในรูปแบบเดิมคือเป็นองค์กรที่อยู่ตรงกลางระหว่างองค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไรและองค์กรธุรกิจไม่แสวงหาผลกำไร คือเป็นธุรกิจที่แสวงหากำไร แต่กำไรไม่ได้ถูกจัดสรรเพื่อตอบแทนเจ้าของธุรกิจ

และ/ หรือผู้ถือหุ้น แต่ถูกนำไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของธุรกิจและนำไปช่วยพัฒนาภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม (Ridley-Duff, 2008) ทฤษฎี Triple Bottom Line ของ Elkington (1998) ได้กล่าวถึง เป้าหมายหลักสามประการของวิสาหกิจเพื่อสังคมได้แก่ความมั่นคงของสังคม ความมั่งคั่งทางการเงิน และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม อิงกับทฤษฎีดังกล่าวสามารถอธิบายองค์ประกอบหลักของวิสาหกิจ เพื่อสังคมในประเทศไทยว่าเป็นองค์กรที่ (1) จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนาทางสังคมคือเป้าหมายหลัก ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้น (2) ดำเนินการโดยใช้รูปแบบธุรกิจ กล่าวคือมีรายได้หลัก มาจากการขายสินค้าหรือบริการ การดำเนินธุรกิจมีความยั่งยืนทางการเงิน ไม่ใช่มาจากเงินได้เปล่า จากรัฐหรือเงินบริจาค (3) การจัดการผลกำไรโดยขยายผลตามวัตถุประสงค์ทางสังคมหรือประโยชน์ สาธารณะ ไม่ใช่เข้าไปปันผลเพื่อประโยชน์ส่วนตนและ (4) มีธรรมาภิบาลในกระบวนการบริหารจัดการ ทั้งกับผู้ร่วมงานภายในองค์กร สังคมและสิ่งแวดล้อม (คณะกรรมการการศึกษาและ จัดทำรายงานเรื่องวิสาหกิจเพื่อสังคม, 2558) และยังต้องเป็นธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (ประพิน นุชเปี่ยม, ดิถุทธธศน์ ประทีปพรณรงค์, และบงกช เจนจรัสสกุล, 2561, น.125-126) วิสาหกิจเพื่อสังคมจึงเป็นรูปแบบของการดำเนินธุรกิจที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างสมดุลระหว่างการ ดำเนินธุรกิจเพื่อผลกำไรและการช่วยเหลือสังคมไปพร้อม ๆ กัน อาจกล่าวได้ว่าวิสาหกิจ เพื่อสังคมเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่เกื้อหนุนการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (Defourny, 2014; Nonthanathorn, 2015)

ระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคม

J.F. Moore (1993) กล่าวถึงระบบนิเวศทางธุรกิจว่ารวมถึงช่องทางการจัดจำหน่าย ซัพพลายเออร์หลักและอาจหมายรวมถึงองค์กรแบบขยาย กล่าวคือ ลูกค้า ลูกค้าของลูกค้า ซัพพลายเออร์ของซัพพลายเออร์หลัก กลุ่มที่สามารถสร้างผลกระทบสำคัญต่อธุรกิจหลักได้ เช่น สมาคมธุรกิจการค้า สหภาพแรงงาน นักลงทุน เป็นต้น ส่วน M Peltoniemi and E Vuori (n.d.) ระบุว่าจะต้องเริ่มต้นจากการเข้าใจพลวัตและการเปลี่ยนแปลงขององค์กรนั้น ๆ ก่อน แล้วจึง ทำความเข้าใจความสัมพันธ์และลักษณะของการเชื่อมต่อกันในระบบนิเวศ โดยทำความเข้าใจ การก่อตัว วิวัฒนาการ และภาวะการณ์พึ่งพา

สำหรับการวิเคราะห์บทบาทของผู้เล่นในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคม สามารถทำได้โดยการวิเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ ผู้วางนโยบาย ผู้จัดเตรียมด้านเงินทุนหรือ ความหลากหลายและโอกาสที่กว้างการเข้าถึงเงินลงทุน การเข้าถึงตลาด โครงสร้างการสนับสนุน ทางธุรกิจ ทั้งการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือองค์กรที่มีลักษณะความเชี่ยวชาญ เป็นการทั่วไป และที่มีลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะ องค์กรที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนและองค์กร แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างวิสาหกิจเพื่อสังคมด้วยกันเอง

วิธีการวิจัย

โครงการวิจัยนี้มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จากข้อมูลทุติยภูมิ การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล จัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตร ดำเนินการวิจัยตามข้อพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์² มีรายละเอียดดังนี้

² ผู้วิจัยปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ทั้ง 3 ข้อ ได้แก่ หลักความเคารพในบุคคล (Respect for person) หลักการให้ประโยชน์ ไม่ก่อให้เกิดอันตราย (Beneficence/non-maleficence) และหลักความยุติธรรม (Justice)



ประชากรที่ใช้ศึกษา กลุ่มตัวอย่าง และการสุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรสำหรับการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างในการประชุมกลุ่มย่อยคือผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรวิชาชีพเพื่อสังคมในระดับปริญญาตรี หลักสูตรภาษาไทย ใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง กลุ่มตัวอย่างคืออาจารย์ที่อยู่ในระดับบริหารหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพเพื่อสังคมที่สอนเป็นภาษาไทยและมีบทบาทในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิชาชีพเพื่อสังคมตั้งแต่ระยะเริ่มแรก ได้แก่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน 3-7 คน

การรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้ใช้การรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการประชุมกลุ่มย่อย กลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่อยู่ในระดับบริหารของหลักสูตรวิชาชีพเพื่อสังคม หลักสูตรภาษาไทย เพื่อต้องการทราบถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิชาชีพเพื่อสังคม โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มย่อย ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาเขตรังสิต เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2562 เวลา 16.00-18.30 น.

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิชาชีพเพื่อสังคม ใช้การประชุมกลุ่มย่อย และใช้การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล

การทดสอบเครื่องมือ

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้การหาความเที่ยงตรง (validity) ของเครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ตลอดจนกรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากการทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลที่ได้รับจากการประชุมกลุ่มย่อย นำมาเพื่อวิเคราะห์ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิชาชีพเพื่อสังคมและวิเคราะห์บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิชาชีพเพื่อสังคม

ผลการวิจัย

การวิเคราะห์ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิชาชีพเพื่อสังคม

1.1 ผู้วางนโยบาย

รัฐบาลไทยผลักดันให้วิชาชีพเพื่อสังคมเกิดและเติบโตอย่างยั่งยืนในประเทศ โดยการกำหนดนโยบายและกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของวิชาชีพเพื่อสังคมมาตั้งแต่ พ.ศ. 2553 โดยมีกฎหมายและมาตรการที่สำคัญได้แก่แผนแม่บทการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม

(พ.ศ.2553-2557) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2554 ซึ่งมีการกำหนดความหมายของกิจการเพื่อสังคม คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 106/2554 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2554 แต่งตั้งคณะกรรมการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ (คกส.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและจัดตั้งสำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ (สกกส.) ในฐานะเป็นเลขานุการ คกส. ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจเพื่อสังคมตามนโยบายรัฐ กำหนดเกณฑ์การรับรองว่ากิจการใดบ้างที่มีคุณสมบัติเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม และเป็นกลไกหลักในการสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนแม่บทว่าด้วยการสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมดังกล่าว ต่อมามีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมใน พ.ศ. 2562 และ “ระบบทะเบียน” สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับกรอบหรือที่มาของการเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคม และการให้สิทธิประโยชน์ (ITJ, 2561, น.8) โดยกฎหมายดังกล่าวให้สิทธิกับคณะกรรมการวิสาหกิจเพื่อสังคมแห่งชาติ ในการออกกฎหมายลูกและข้อบังคับต่าง ๆ ในภายหลัง ทั้งนี้รัฐยังกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรระบุในพระราชกฤษฎีกาประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 621) พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2559 สรุปได้เป็นสามกรณี³ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสังเกตว่าประเด็นการกำหนดระบบการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อสังคมยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเด่นชัดมากนัก

1.2 ผู้จัดเตรียมด้านเงินทุน (fund provider) และ/หรือการเข้าถึงเงินลงทุน (Access to Finance)

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 มีการตั้งกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม นอกจากนี้ จากการศึกษาโดย UNDP และ Change Fusion เกี่ยวกับภูมิทัศน์การลงทุนทางสังคมและการลงทุนด้านนวัตกรรมในประเทศไทย พบว่าหน่วยงานผู้ลงทุนและหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมการลงทุนให้แก่วิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทยยังมีไม่มากและมีความหลากหลายด้านวัตถุประสงค์ โครงสร้างและรูปแบบองค์กร และการดำเนินงาน ที่น่าสนใจคือ 12 หน่วยงานจาก 15 หน่วยงานที่สำรวจให้การสนับสนุนที่ไม่ใช่การสนับสนุนทางการเงิน โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาทางธุรกิจและระบบพี่เลี้ยง (mentorship) คู่ขนานกับการให้การสนับสนุนทางการเงินแบบให้เปล่าที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อเริ่มต้นธุรกิจ (seed grant) และ/หรือการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการขยายธุรกิจ (venture grant)

โดยหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่บ่มเพาะทางธุรกิจและสนับสนุนการขยายธุรกิจสนับสนุนในรูปแบบให้เปล่าเพื่อเริ่มต้นธุรกิจ มูลค่า 50,000 ถึง 100,000 บาท ต่อวิสาหกิจเพื่อสังคมแต่ละแห่ง ในขณะที่หน่วยงานที่เป็นผู้ลงทุนหรือผู้เชื่อมต่อฯ สนับสนุนเงินจำนวนมากกว่าคือประมาณ 500,000 ถึง 1,000,000 บาทแก่วิสาหกิจเพื่อสังคมแต่ละแห่ง โดยมุ่งเน้นที่ระยะ

³ 1) กรณีวิสาหกิจเพื่อสังคมไม่จ่ายเงินปันผล วิสาหกิจเพื่อสังคมได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ผู้ลงทุนในหุ้นของวิสาหกิจเพื่อสังคม และผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่วิสาหกิจเพื่อสังคมสามารถหักรายจ่ายเงินลงทุนหรือเงินบริจาคได้ 1 เท่า

2) กรณีวิสาหกิจเพื่อสังคมจ่ายเงินปันผลไม่เกินร้อยละ 30 วิสาหกิจเพื่อสังคมไม่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลผู้ลงทุนในหุ้นของวิสาหกิจเพื่อสังคม และผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่วิสาหกิจเพื่อสังคมสามารถหักรายจ่ายเงินลงทุนหรือเงินบริจาคได้ 1 เท่า

3) กรณีวิสาหกิจเพื่อสังคมจ่ายเงินปันผลเกินร้อยละ 30 ทั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมและผู้ลงทุนในหุ้นของวิสาหกิจเพื่อสังคมและผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่วิสาหกิจเพื่อสังคมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีใด ๆ

⁴ อาทิ UNDP มูลนิธิแอโรเอเชีย (Air Asia Foundation), Change Ventures, Ashoka Thailand, True Incube, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย KIVA บ้านปู มาตือฮาน Hands Up, Aspen Network of Development Entrepreneurs, Social Technology Institute และกองทุนรวมคนไทยใจดี



การขยายธุรกิจ (UNDP and Change Fusion, 2019, pp.15-17) ความสามารถของวิสาหกิจ เพื่อสังคมในการสร้างผลกระทบทางสังคมและสามารถอยู่รอดได้ทางการเงินภายหลังระยะการให้ทุนสนับสนุนแบบให้เปล่าเป็นประเด็นหลักในการพิจารณาของหน่วยงานผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินเกือบทั้งหมดของการศึกษา นอกจากนี้ยังพบว่าผู้ลงทุนที่ให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปการให้เงินกู้ (loans) และการลงทุนเพื่อผลกระทบทางสังคม (social impact investment) ซึ่งเป็นสิ่งที่วิสาหกิจเพื่อสังคมในระยะขยายธุรกิจต้องการ ยังคงมีน้อยในประเทศไทย ในทางกลับกันปัญหาการไม่มีวิสาหกิจเพื่อสังคมที่น่าลงทุนทางธุรกิจจำนวนมากเพียงพอในระบบนิเวศน์ การที่ทั้งหน่วยงานผู้จัดเตรียมทุนและวิสาหกิจเพื่อสังคมยังไม่มีเครื่องมือวัดผลกระทบทางสังคมที่มีประสิทธิภาพถูกชี้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การเติบโตของการลงทุนเพื่อผลกระทบทางสังคมไม่ขยายตัวเท่าที่ควร ส่วนวิสาหกิจเพื่อสังคมส่วนใหญ่ในการศึกษานี้ชี้ว่าเงินสนับสนุนให้เปล่า (grants) มักเป็นเครื่องมือสนับสนุนทางการเงินที่วิสาหกิจเพื่อสังคมส่วนใหญ่ได้รับในระยะแรกและยังคงเป็นเครื่องมือสนับสนุนทางการเงินที่สำคัญจำเป็นสำหรับการเปลี่ยนนวัตกรรมทางสังคมเป็นสินค้าและบริการและเริ่มดำเนินธุรกิจ (UNDP and Change Fusion, 2019, p.5)

นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2558 ประเทศไทยยังมีการจัดทำสลากเพื่อสังคมและเริ่มปล่อยสินเชื่อให้แก่วิสาหกิจเพื่อสังคม ให้เป็นแหล่งเงินทุนในการระดมเงินทุนมาต่อยอดขยายกิจการหรือพัฒนาโครงการใหม่ ๆ และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ได้ออกประกาศ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563 ซึ่งรองรับให้วิสาหกิจเพื่อสังคมไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด รวมทั้งผู้ถือหุ้นของวิสาหกิจเพื่อสังคมสามารถระดมทุนโดยการออกและเสนอขายหุ้นแก่ประชาชนโดยไม่ต้องยื่นขออนุญาตและแสดงแบบรายการข้อมูล (ไพลิ่ง) หรือเอกสารใด ๆ ต่อ ก.ล.ต. หากเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ผ่านการขึ้นทะเบียนรับรองจากสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม (สวส.) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2562 และมีการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามที่ สวส. กำหนด

1.3 การเข้าถึงตลาด (Access to Market)

สำหรับในประเทศไทยแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 จะระบุการได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของวิสาหกิจเพื่อสังคมที่มีการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ แต่การดำเนินการยังไม่มีรูปแบบอย่างเด่นชัดมากนัก อย่างไรก็ตามก็มีการริเริ่มโครงการ Buy Social Thailand โดยนำแนวคิดของ Buy Social ในระดับสากลมาใช้ในประเทศจัดตั้งขึ้น ใน พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกลไกการตลาดของเครือข่ายในการเชื่อมโยงภาครัฐ เอกชน และสังคมในการสร้างคุณค่าร่วมผ่านการจัดซื้อสินค้าเพื่อสังคม โดย Buy Social Thailand เป็นตัวกลางกระจายสินค้าคุณภาพที่มีมาตรฐานของผู้ผลิตที่เป็นผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสสู่ภาคเอกชนและประชาชน เพื่อสร้างรากฐานความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจเพื่อสังคม สร้างผลสัมฤทธิ์ทางสังคมอย่างยั่งยืน พร้อม ๆ กับการสร้างผลกระทบทางสังคมในการช่วยเหลือผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้ยังมีโครงการ social giver ซึ่งเป็นกิจการเพื่อสังคมที่ได้รับรางวัลชนะเลิศ ด้านนวัตกรรมเพื่อสังคมจากหลายเวทีในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เปิดตัวให้สาธารณะสามารถใช้บริการทางแพลตฟอร์มออนไลน์ใน พ.ศ. 2558 และแอปพลิเคชัน ใน พ.ศ. 2561 โดยการนำทรัพยากรในภาคส่วนการท่องเที่ยวและไลฟ์สไตล์ที่ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้หรือสูญเสียเปล่ามาสร้างคุณค่าต่อสังคมส่วนรวม ต่อธุรกิจเอง และต่อผู้บริโภค ผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ การดำเนินการตั้งอยู่บนการสร้างสมดุลระหว่างภาคธุรกิจ ภาคประชาชนและภาคสังคมให้ต่างได้รับและได้ให้แบบที่ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกว่าทุกฝ่ายได้ประโยชน์ไปพร้อม ๆ กัน (win-win) คือภาคธุรกิจแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ให้แพลตฟอร์มนำไปเปลี่ยนเป็นเงินทุนเพื่อสังคม โดยมอบเป็นส่วนลดหรือสิทธิพิเศษที่เรียกว่า give card ให้ผู้บริโภคได้จับจ่ายใช้สอย โดยภาคธุรกิจยินดีบริจาครายได้มากถึงร้อยละ 70 ของรายได้ให้กับโครงการเพื่อสังคมที่ภาคธุรกิจเลือกให้การช่วยเหลือและอีกร้อยละ 30 ให้ Social giver เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ รวมทั้งทำการตลาดและติดตามผลงานของทุกโครงการเพื่อสังคมที่ได้รับทุนบริจาคจากภาคธุรกิจ

1.4 โครงสร้างการสนับสนุนทางธุรกิจ (Business Support Structure) ในประเทศไทย มีองค์กรในลักษณะนี้ อาทิ

บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) ซึ่งมี SE.School (Social Enterprise School) เป็นหลักสูตรที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายผ่านระบบคอร์สออนไลน์แบบเปิดกว้าง (Massive Open Online Courses-MOOC) ผ่านการสอนจากผู้ประกอบการวิสาหกิจเพื่อสังคมตัวจริง และสามารถเข้าร่วมกับกลุ่มให้คำปรึกษาออนไลน์ (Live Chat) นอกจากนี้ มีโครงการ “Banpu Champions for Change” เป็นระบบบ่มเพาะทางธุรกิจแก่วิสาหกิจเพื่อสังคม ขณะเดียวกันก็เปิดให้ประชาชนทั่วไปได้เข้ามาทำความเข้าใจวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อพัฒนาตนเองเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมที่มีความเข้มแข็งในอนาคต

School of Changemakers (SOC) เป็นกิจการเพื่อสังคมที่ช่วยเพาะบ่มและให้คำปรึกษาสำหรับผู้สนใจและมีความตั้งใจเริ่มทำโครงการหรือกิจการเพื่อสังคม การดำเนินงานของ SOC เกิดจากความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยเน้นการให้คำปรึกษา การอบรม ช่วยสร้างแพลตฟอร์ม ไปจนถึงร่วมพัฒนากระบวนการเรียนรู้เพื่อผู้ที่สนใจได้ศึกษา ไปสู่การทดลองทำ และมองหาช่องทางในการเข้าถึงทรัพยากรในการขยายผลต่อไป รวมถึงสร้างความเชื่อมั่น แรงบันดาลใจและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของผู้เข้าร่วมโครงการ

Change Fusion เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรมีเป้าหมายในการสนับสนุนผู้ประกอบการเพื่อสังคมให้เติบโต อันนำไปสู่การสร้างการเปลี่ยนแปลงที่สร้างสรรค์และยั่งยืน ผ่านการสร้างเครือข่าย ระดมทรัพยากรและให้คำปรึกษา ส่งเสริมพัฒนาระบบนิเวศของกิจการเพื่อสังคมในประเทศไทยและในเอเชีย ในหลากหลายประเด็น

UnLTD Thailand เป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในการค้นหา สนับสนุนและบ่มเพาะผู้ประกอบการเพื่อสังคมที่มุ่งมั่นใช้นวัตกรรมในการแก้ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม การดำเนินงานประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงิน การให้คำปรึกษาและโครงการบ่มเพาะทางธุรกิจ และการให้ความช่วยเหลือผ่านการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยการสนับสนุนทางการเงินจะเป็นในรูปแบบเงินให้กู้ที่ผูกพันกับเงินรายได้ (income-linked loan)



1.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ในบริบทของระบบนิเวศธุรกิจของวิสาหกิจ เพื่อสังคมหน่วยงานในลักษณะนี้ อาทิ SET Social Impact เป็นแพลตฟอร์มที่สร้างขึ้นโดยตลาด

หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อนำเสนอข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนที่มีทรัพยากร ในแต่ละด้าน และมีความต้องการทำงานร่วมกับภาคสังคมในด้านต่าง ๆ และข้อมูลจากภาคสังคม และทำหน้าที่เชื่อมโยงทั้งสองฝ่ายให้พบกัน สนับสนุนการทำงานร่วมกันในการพัฒนาสังคมและ สิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ดีทางสังคมผ่านการเชื่อมโยงทั้งทางออนไลน์และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัด Workshop การจัดประชุมย่อย/ สัมมนา

Social Value Thailand เป็นองค์กรเครือข่ายของ Social Value International จัดตั้งใน พ.ศ. 2560 ทำงานโดยการประสานความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคม ในการสร้างภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงคุณค่าของสังคมระดับโลก ตามมาตรฐาน SROI หรือการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (Social Return on Investment) ขับเคลื่อน โดยองค์กร Social Value International มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกำหนดมาตรฐานและพัฒนา บุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการประเมินคุณค่าทางสังคม (Social Value Practitioner)

1.6 องค์กรแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างวิสาหกิจเพื่อสังคมด้วยกันเอง (peer organization) องค์กรในลักษณะนี้ที่สำคัญในบริบทของประเทศไทย ได้แก่

สมาคมธุรกิจเพื่อสังคม (Social Enterprise Thailand Association: SE Thailand) จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2560 มีองค์กรเข้าร่วมเป็นสมาชิกตั้งต้น 13 องค์กร เป็นธุรกิจเพื่อสังคม ในหลากหลายภาคส่วน ทั้งนี้สมาคมตั้งเป้าหมายในการเปิดรับสมาชิกให้มากที่สุด สมาคมมีจุดมุ่งหมายในการประสานความร่วมมือระหว่างสมาชิกและระหว่างสมาชิกกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ธุรกิจเพื่อสังคมประสบความสำเร็จในการประกอบการควบคู่ กับการแก้ไขปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม การขยายผลการแก้ไขปัญหาในวงกว้างยิ่งขึ้นไป และสนับสนุนการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธุรกิจเพื่อสังคม ให้กับสาธารณชนทั่วไป

2. การศึกษาวิเคราะห์บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจของ วิสาหกิจเพื่อสังคม

สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาผู้ประกอบการทางสังคม ในอนาคต ทั้งนี้พบว่าในปัจจุบัน มีมหาวิทยาลัยจำนวนมากเปิดสอนหลักสูตรหรือดำเนินกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมนวัตกรรมทางสังคม อันเนื่องมาจากความต้องการของสังคม นอกจากนี้ มูลนิธิอโศก (Ashoka Foundation) ยังได้สำรวจไว้ด้วยว่ายังมีหลายมหาวิทยาลัยทั่วโลก ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมทางสังคม ผลการวิจัยจาก British council (2016) จากการสำรวจสถาบันอุดมศึกษา 200 แห่ง จาก 12 ประเทศ พบว่า ร้อยละ 35 ของมหาวิทยาลัย ที่ทำการสำรวจได้ปรับเปลี่ยนการดำเนินงานขององค์กรให้พร้อมที่จะทำงานอย่างมีส่วนร่วม กับวิสาหกิจเพื่อสังคม ทั้งนี้ยังเสนอแนวทางในการทำงานร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา และวิสาหกิจเพื่อสังคมไว้ ว่าประกอบด้วย (1) เพิ่มการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ (2) ส่งเสริมการประเมินผลลัพธ์ทางสังคม (3) รวมองค์กรทางสังคมไว้ในแผนกลยุทธ์ (4) ใช้กลไก การทำงานของวิสาหกิจเพื่อสังคมนำมาสู่การเพิ่มความเป็นไปได้ในการจ้างงาน (5) เป็นผู้ผลิต ผู้ประกอบการสังคม (6) สนับสนุนการใช้ผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจเพื่อสังคมในสถาบัน และ (7) ผลิตงานวิจัยในอนาคตที่มีส่วนช่วยเหลือวิสาหกิจเพื่อสังคม

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทั้งสิ้น 157 สถาบัน แบ่งเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 23 สถาบัน มหาวิทยาลัยของรัฐ 12 สถาบันมหาวิทยาลัยราชภัฏ 38 สถาบัน มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล 9 สถาบัน และมหาวิทยาลัยและสถาบันเอกชน 75 สถาบัน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, ม.ป.ป.) พบว่าสถาบันอุดมศึกษาที่เข้ามามีบทบาทในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในระยะแรก ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร ซึ่งในแต่ละสถาบันนั้นได้มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมที่แตกต่างกัน อาทิ การจัดประกวดการสร้างนวัตกรรมทางสังคม การจัดอบรมความรู้สำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคม การจัดโครงการบ่มเพาะวิสาหกิจเพื่อสังคม การสนับสนุนทางด้านงานวิจัย การสนับสนุนทางการเงิน หรือ การอำนวยความสะดวกทางด้านพื้นที่เพื่อการจัดกิจกรรมของวิสาหกิจเพื่อสังคม (Inter-American Development Bank, 2016) ปัจจุบันจำนวนของสถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วมส่งเสริมการดำเนินงานของวิสาหกิจเพื่อสังคมมีมากขึ้นในประเทศไทย เช่น มหาวิทยาลัยรังสิต ที่เปิดหลักสูตร “นักบริหารวิสาหกิจเพื่อสังคม” ซึ่งเป็นหลักสูตรระยะสั้นสำหรับบุคคลทั่วไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่ปรับยุทธศาสตร์ในการสร้างคุณลักษณะของบัณฑิตให้มีความเป็นนวัตกรรมและมุ่งต่อยอดไปที่การสร้างวิสาหกิจเพื่อสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ริเริ่มหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้น สำหรับการประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่าสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยหลายแห่ง ได้พัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคมที่หลากหลาย ทั้งหลักสูตรในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และหลักสูตรระยะสั้น การเรียนการสอนรายวิชาเกี่ยวกับวิสาหกิจเพื่อสังคม การฝึกงานเพื่อเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดรายชื่อสถาบันอุดมศึกษาที่มีหลักสูตรหรือรายวิชาที่เกี่ยวกับวิสาหกิจเพื่อสังคม ดังตารางที่ 1



สถาบันอุดมศึกษา	หลักสูตร/รายวิชาที่เปิดสอน	หลักสูตรปริญญาตรี	หลักสูตรปริญญาโท	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาตรี (วิชาเลือก)	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาโท (วิชาเลือก)	หลักสูตรระยะสั้น	มีรายวิชาในหลักสูตรฝึกงาน
1. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	หลักสูตรบริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาธุรกิจเพื่อสังคม คณะบริหารธุรกิจเพื่อสังคม(แยกตัวจากภาควิชาบริหารธุรกิจ) คณะสังคมศาสตร์ มาเปิดคณะใหม่ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2561) (คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ม.ป.ป.)	•		•			•
	หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ วิชาเอกการตลาด และวิชาเอกการจัดการ (วิชา การประกอบการเพื่อสังคม) (มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ม.ป.ป.)				•		
	หลักสูตรอบรมผู้ประกอบการเพื่อสังคม คณะบริหารธุรกิจเพื่อสังคม (หลักสูตร 1 เดือน) (คณะบริหารธุรกิจเพื่อสังคม มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ม.ป.ป.)					•	
	หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชา นโยบายสังคมและการพัฒนา คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ (หลักสูตรนานาชาติ) (วิชา การประกอบการภาคสังคมและนวัตกรรมทางสังคม) (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)			•			
2. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาโลกคดีศึกษา และการประกอบารสังคม (หลักสูตรนานาชาติ) วิทยาลัยโลกคดีศึกษา (วิทยาลัยโลกคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.)	•					•



สถาบันอุดมศึกษา	หลักสูตร/รายวิชาที่เปิดสอน	หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, ม.ป.ป.)	หลักสูตร ปริญญาตรี	หลักสูตร ปริญญาโท	รายวิชาใน หลักสูตร ปริญญาตรี (วิชาเลือก)	รายวิชาใน หลักสูตร ปริญญาโท (วิชาเลือก)	หลักสูตร ระยะสั้น	มีรายวิชาใน การฝึกงาน
		หลักสูตรพัฒนาชุมชนทางสังคม ภาควิชาการพัฒนาชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ (วิชา วิชากิจกรรมและธุรกิจเพื่อสังคม) (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, ม.ป.ป.)	•		•	•		•
3. มหาวิทยาลัย รัฐสภา		หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสังคม ธุรกิจ และการเมือง วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรัฐสภา (วิชา ธุรกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจชุมชน) (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรัฐสภา, ม.ป.ป.)		•		•		
		หลักสูตรรณรงค์บริหารวิสาหกิจเพื่อสังคม (หลักสูตร 3 วัน) ศูนย์ศึกษาและพัฒนากิจการเพื่อสังคมแห่งมหาวิทยาลัยรัฐสภา (ศูนย์ศึกษาและพัฒนากิจการเพื่อสังคมแห่งมหาวิทยาลัยรัฐสภา, ม.ป.ป.)		•			•	
4. สถาบัน อาชีวศึกษา		หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาผู้ประกอบการสังคม (สถาบันอาชีวศึกษา, ม.ป.ป.)	•					•



สถาบันอุดมศึกษา	หลักสูตร/รายวิชาที่รับผิดชอบ	หลักสูตรปริญญาตรี	หลักสูตรปริญญาโท	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาตรี (วิชาเลือก)	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาโท (วิชาเลือก)	หลักสูตรระยะสั้น	มีรายวิชาในหลักสูตร
5. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	หลักสูตรศิลปศาสตรและวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิศวกรรมบูรณาการ (หลักสูตรนานาชาติ) สถาบันนวัตกรรมบูรณาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เปิดการเรียนการสอนครั้งแรกปีการศึกษา 2562) (สถาบันนวัตกรรมบูรณาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.)	●					
6. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	หลักสูตรการบริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ ภาควิชาการจัดการ คณะบริหารธุรกิจ วิทยาเขตบางเขน (วิชา กิจการเพื่อสังคม) (ฝ่ายบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ม.ป.ป.)			●			
7. มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย	หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาการประกอบการ (หลักสูตรสองภาษา) คณะบริหารธุรกิจ วิทยาลัยผู้ประกอบการ (วิชา การเป็นผู้ประกอบการเพื่อสังคมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน) (วิทยาลัยผู้ประกอบการ, ม.ป.ป.)		●		●		



สถาบันอุดมศึกษา	หลักสูตร/รายวิชาที่เปิดสอน	หลักสูตรปริญญาตรี	หลักสูตรปริญญาโท	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาตรี (วิชาเลือก)	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาโท (วิชาเลือก)	หลักสูตรระยะสั้น	มีรายวิชาในการฝึกงาน
8. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการประกอบการเพื่อสังคม คณะวิทยาการจัดการ (ระบบการปรัษาข้อมูลหลักสูตร มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี, ม.ป.ป.)	●					●
9. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	รายวิชาการเพื่อสังคม (Social Enterprise) กลุ่มวิชาการเป็นผู้ประกอบการ สาขาวิชาบริหารธุรกิจ คณะการจัดการ			●			
10. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	รายวิชาการตลาดเพื่อสังคม ภาควิชาการตลาด คณะบริหารธุรกิจ			●			
11. มหาวิทยาลัยขอนแก่น	รายวิชาการตลาดเพื่อสังคม วิชาเอกการตลาด คณะบริหารธุรกิจ และการบัญชี และบัณฑิตวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ม.ป.ป.)				●		
12. มหาวิทยาลัยศิลปากร	รายวิชาความรู้ผลิตภัณฑ์ของสังคมของกิจการ คณะวิทยาการจัดการ (สาขาวิชาการตลาด ฉบับปี พ.ศ.2561, ม.ป.ป.)			●			
13. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี	รายวิชาการตลาดสำหรับธุรกิจชุมชน สาขาเทคโนโลยีการจัดการ สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม (ระบบทะเบียนและประเมินผล ศูนย์การบริการศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, ม.ป.ป.)			●			



สถาบันอุดมศึกษา	หลักสูตร/รายวิชาที่เปิดสอน	หลักสูตรปริญญาตรี	หลักสูตรปริญญาโท	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาตรี (วิชาเลือก)	รายวิชาในหลักสูตรปริญญาโท (วิชาเลือก)	หลักสูตรระยะสั้น	มีรายวิชาในการฝึกงาน
14. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา	รายวิชาการพัฒนาธุรกิจที่ยั่งยืน สาขาวิชาการเป็นผู้ประกอบการ คณะวิทยาการจัดการ (หลักสูตรบริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาวิชาการเป็นผู้ประกอบการ, ม.ป.ป.)			●			

ผลการจากการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างในการประชุมกลุ่มย่อยผู้บริหารวิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ สามารถวิเคราะห์ปัจจัยความโดดเด่นของหลักสูตรผ่านการวิเคราะห์แบบ SWOT ได้ ดังแสดงตามตารางด้านล่าง

S – Strengths	W-Weaknesses
- บุคลากรมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสังคมอย่างแท้จริง ทำให้สามารถถ่ายทอดและส่งต่อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้นักศึกษาได้ - มีเครือข่ายที่เป็นผู้เล่นหลักในระบบนิเวศของธุรกิจเพื่อสังคมมากมาย และมีความสัมพันธ์กันอย่างเกื้อกูลใกล้ชิด - มีโครงการใหญ่ระดับประเทศที่เป็นแหล่งในการค้นหานักศึกษาที่สนใจศึกษาต่อในสาขาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเพื่อสังคม เช่น โครงการ Move World ที่เป็นโครงการที่รวบรวมนักเรียนระดับ ม.ปลายที่สนใจเกี่ยวกับการสร้างนวัตกรรมและการ	- บุคลากรในวิทยาลัย มีจำนวนน้อย และมีภาระงานสูงมาก โดยเฉพาะหากเทียบกับสัดส่วนของนักศึกษาที่ต้องรับผิดชอบต่อชั้นปี ทำให้การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ยังเป็นไปอย่างติดขัด เชื่องช้า - บุคลากรในวิทยาลัย แม้มีประสบการณ์ทำงานด้านพัฒนาสังคม แต่ยังไม่มีความรู้และประสบการณ์ด้านธุรกิจเพื่อสังคมน้อย เพราะเป็นองค์ความรู้ใหม่ และต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาวิชา และยังต้องเป็นผู้ที่เคยผ่านประสบการณ์ตรงเกี่ยวกับการสร้างธุรกิจเพื่อสังคมด้วย - ศูนย์บ่มเพาะผู้ประกอบการทางสังคมที่วิทยาลัยเปิดไว้นั้นยังมีแนวทางไม่ชัดเจนนัก
O – Opportunities	T – Threats
- สังคมในปัจจุบันต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์ ทำให้หลักสูตรเป็นที่สนใจสำหรับผู้ปกครองและนักศึกษา จำนวนนักศึกษาของวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้คณะอื่นจะประสบปัญหานักศึกษาน้อยลงจากโครงสร้างประชากร หรือ ระบบ TCAS ที่เป็นปัญหา - สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้หลากหลายแหล่ง เนื่องจากการลงทุนทางด้านสังคมนั้น เป็นแนวทางที่กำลังได้รับความสนใจอย่างมาก	- มีหลักสูตรผู้ประกอบการที่เป็นหลักสูตรภาษาไทยที่มหาวิทยาลัยอื่น ๆ เปิดมากขึ้น เป็นคู่แข่งที่แบ่งจำนวนนักศึกษาไปบ้าง - มีหลักสูตรระยะสั้นที่สร้างขึ้นเพื่ออบรมเพาะผู้ประกอบการทางสังคมเพิ่มมากขึ้น ทั้งนักศึกษาและผู้ปกครองมองว่า หลักสูตร 4 ปี นั้นสิ้นเปลืองเวลา เมื่อเปรียบเทียบกับ การเข้าเรียนในหลักสูตรที่มีความจำเพาะสูง และมีสายงานรองรับชัดเจน เช่น คณะบริหาร เศรษฐศาสตร์ หรือ สังคมสงเคราะห์ จำนวนนักศึกษาในอนาคต อาจจะน้อยลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนี้



อภิปรายผล

ในประเด็นความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมพบว่า รัฐบาลไทยมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนวิสาหกิจเพื่อสังคมมาตั้งแต่ราว พ.ศ. 2553 ต่อเนื่องมาจนออกเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคมใน พ.ศ. 2562 เน้นการใช้ระบบลงทะเบียนสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมที่เข้าหลักเกณฑ์ มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่ดูแลส่งเสริมและสนับสนุน และการให้ผลประโยชน์อาทิผลประโยชน์ทางภาษี การเข้าถึงตลาดและการสนับสนุนด้านทุนผ่านกองทุนที่ตั้งขึ้นเป็นหลัก โดยพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้ลงรายละเอียด แต่ปล่อยเป็นอำนาจของหน่วยงานผู้ดูแลพัฒนากฎหมายลูกและมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมในการส่งเสริมการจัดตั้งและการเจริญเติบโตของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศต่อไป สำหรับผู้จัดเตรียมด้านเงินทุนในประเทศมักให้การสนับสนุนทางการเงินในการเริ่มธุรกิจในระยะเริ่มต้นเป็นสำคัญและมีการให้การสนับสนุนที่ไม่ใช่การเงินควบคู่ด้วยในขณะที่ผู้ลงทุนที่จะให้การสนับสนุนทางการเงินในรูปการให้เงินกู้และการลงทุนเพื่อผลกระทบทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่วิสาหกิจเพื่อสังคมในระยะขยายธุรกิจต้องการยังคงมีน้อยในประเทศไทย ในทางกลับกัน ปัญหาการไม่มีวิสาหกิจเพื่อสังคมที่นำลงทุนทางธุรกิจจำนวนมากเพียงพอในระบบนิเวศ การที่ทั้งหน่วยงานผู้จัดเตรียมทุนและวิสาหกิจเพื่อสังคมยังไม่มีเครื่องมือวัดผลกระทบทางสังคมที่มีประสิทธิภาพถูกชี้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การเติบโตของการลงทุนเพื่อผลกระทบทางสังคมไม่ขยายตัวเท่าที่ควรในประเทศไทย

ด้านการเข้าถึงตลาดมาตรการ สำหรับในประเทศไทยแม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. 2562 จะระบุการได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของวิสาหกิจเพื่อสังคมที่มีการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนชัดเจนมากนักในกรณีของประเทศไทยการสนับสนุนอย่างเต็มที่ในประเด็นนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น การที่วิสาหกิจเพื่อสังคมจะสามารถเข้าสู่การแข่งขันในตลาดหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต้องมีสิ่งสนับสนุนเช่นการสร้างสะพานเชื่อมต่อระหว่างผู้ซื้อและวิสาหกิจเพื่อสังคม อย่างไรก็ตามภาคเอกชนและสังคมมีการริเริ่มโครงการ อาทิ Buy Social Thailand และ Social giver ซึ่งได้รับการตอบรับที่ดีและน่าจะมีส่วนสร้างการตระหนักรู้ การเข้าใจ และการสนับสนุนจากประชาชนในวงกว้างต่อวิสาหกิจเพื่อสังคมและการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืนผ่านการใช้บริการและหรือซื้อผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจเพื่อสังคมมากขึ้น สำหรับโครงสร้างการสนับสนุนทางธุรกิจในประเทศไทยมีผู้ให้การสนับสนุนในลักษณะนี้อาทิ บริษัท บ้านปู จำกัด (มหาชน) School of Changemakers (Soc) Change Fusion และ UnLTD Thailand เป็นต้น สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนมีอาทิ SET Social Impact และ Social Value Thailand ส่วนองค์กรแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างวิสาหกิจเพื่อสังคมด้วยกันเองที่สำคัญในบริบทของประเทศไทยได้แก่สมาคมธุรกิจเพื่อสังคม

สำหรับประเด็นบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมพบว่าสถาบันอุดมศึกษาที่เข้ามามีบทบาทในระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคมในระยะแรกได้แก่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร ซึ่งในแต่ละสถาบันนั้นได้มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมที่แตกต่างกัน อาทิ การจัดประกวดการสร้างนวัตกรรมทางสังคม การจัดอบรมความรู้สำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคม การจัดโครงการบ่มเพาะวิสาหกิจเพื่อสังคม การสนับสนุนทางด้านงานวิจัย การสนับสนุนทางการเงิน หรือ การอำนวยความสะดวกทางด้านพื้นที่เพื่อการจัดกิจกรรมของวิสาหกิจเพื่อสังคม (Inter-American Development Bank, 2016) ปัจจุบันจำนวนของสถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วมส่งเสริมการดำเนินงานของวิสาหกิจเพื่อสังคมมีมากขึ้นในประเทศไทย เช่น มหาวิทยาลัยรังสิต ที่เปิดหลักสูตร “นักบริหารวิสาหกิจเพื่อสังคม” ซึ่งเป็นหลักสูตรระยะสั้นสำหรับบุคคลทั่วไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่ประยุกต์ศาสตร์ในการสร้างคุณลักษณะของบัณฑิตให้มีความเป็นนวัตกรรมและมุ่งต่อยอดไปกับการสร้างวิสาหกิจเพื่อสังคม มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ริเริ่มหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้น สำหรับการประกอบกิจการวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยหลายแห่ง ได้พัฒนาหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคมที่หลากหลาย ทั้งหลักสูตรในระดับปริญญาตรี ปริญญาโทและหลักสูตรระยะสั้น การเรียนการสอนรายวิชาเกี่ยวกับวิสาหกิจเพื่อสังคม การฝึกงานเพื่อเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกชี้ว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จที่เป็นจุดแข็งของสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคมได้แก่ การที่บุคลากรมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสังคมอย่างแท้จริง ทำให้สามารถถ่ายทอดและส่งต่อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้นักศึกษาได้ การมีเครือข่ายที่เป็นผู้เล่นหลักในระบบนิเวศของธุรกิจเพื่อสังคมจำนวนมากพอ และมีความสัมพันธ์กันอย่างเกื้อกูลใกล้ชิดและการมีโครงการใหญ่ระดับประเทศที่เป็นแหล่งในการค้นหานักศึกษาที่สนใจศึกษาต่อในสาขาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเพื่อสังคม โดยมีปัจจัยด้านโอกาสได้แก่การที่สังคมในปัจจุบันต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างสร้างสรรค์ และการลงทุนทางด้านสังคมกำลังเป็นแนวทางที่ได้รับความสนใจในหมู่สถาบันการเงินและบริษัทเอกชนทำให้หลักสูตรเป็นที่สนใจ สำหรับปัจจัยความเสี่ยงมีอาทิการที่สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ต่างสนใจเปิดหลักสูตรมีผู้ประกอบการที่เป็นหลักสูตรภาษาไทยและภาคเอกชนมีการเปิดหลักสูตรระยะสั้นที่สร้างขึ้นเพื่อการบ่มเพาะผู้ประกอบการทางสังคมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีนักศึกษาและผู้ปกครองมองว่าหลักสูตร 4 ปี นั้นสิ้นเปลืองเวลา เมื่อเปรียบเทียบกับ การเข้าเรียนในหลักสูตรที่มีความจำเพาะสูงและมีสายงานรองรับชัดเจน เช่น คณะบริหาร เศรษฐศาสตร์ หรือ สังคมสงเคราะห์ จำนวนนักศึกษาในอนาคตอาจจะน้อยลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนี้

ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทางเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับคณาจารย์ที่เป็นผู้บริหารในหลักสูตรวิทยาลัยพัฒนศาสตร์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในการศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ครั้งต่อไป น่าจะมีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเพื่อสังคมมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในประเทศไทย และควรมีการศึกษา และการสัมภาษณ์ผู้เรียน ผู้สอน ผู้จบการศึกษา และผู้ประกอบการที่ได้รับการบ่มเพาะจากมหาวิทยาลัยต่อไป



บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการศึกษาและจัดทำรายงานเรื่องวิสาหกิจเพื่อสังคม. (2558). *รายงานเรื่องการศึกษาวิจัยประกอบการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจเพื่อสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ.
- ณัฐวิทย์ บุญนาค. (2562). *การสำรวจบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อส่งเสริมความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธุรกิจของวิสาหกิจเพื่อสังคม*. กรุงเทพฯ: ศูนย์สนับสนุนการวิจัยคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ประทีป นุชเปี่ยม, ดิเรกพรพรรณ ประทีปพรณรงค์, และบงกช เจนจรัสสกุล. (2561). วิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย: ข้อเสนอแนะบางประการต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม. *วารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 11(1), 109-141.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579*. กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (ม.ป.ป.). *รายชื่อสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา*. สืบค้นจาก <http://www.mua.go.th/university.html>
- Defourny, J. (2014). From Third Sector to Social Enterprise: A European Research Trajectory. in J. Defourny, L. Hulgard and V. Pestoff. *Social Enterprise and the Third Sector*. New York: Routledge, 17-41.
- Elkington, J. (1998). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. London: New Society Publishers.
- Inter – American Development Bank. (2016). *Study of Social Entrepreneurship and Innovation Ecosystems in South East and East Asian Countries, Country Analysis: Kingdom of Thailand/ The Japan Research Institute*. Retrieved from <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8064/Study-of-Social-Entrepreneurship-and-Innovation-Ecosystems-in-South-East-and-East-Asian-Countries-Country-Analysis-Kingdom-of-Thailand.pdf?sequence=1> London: SAGE Publications Ltd.
- Moore, J.F (1993). Predators and Prey: The New Ecology of Competition. *Harvard Business Review*, 71(3), 75-83.
- Nonthanathorn, P. (2015). CSR and Social Enterprise Roles for Social Problem Solving. *Journal of Social Development*, 17(2), 13-34.
- Pearce, J. (2003). *Social Enterprise in Anytown*. Lisbon: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Ridley-Duff, R and M. Bull. (2011). *Understanding Social Enterprise: Theory and Practice*. New York: Sage Publication.



- Ridley-Duff, R. (2008). Social Enterprise as a Socially Rational Business. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, 14(5), 291-312.
- UNDP and Change Fusion. (2019). *Mapping the Social Impact Investment and Innovative Finance Landscape in Thailand*. Bangkok: UNDP Thailand.



ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ

ทรงเกียรติ ล้วนพลแสน^{*}
รังสรรค์ อินทน์จันทน์^{**}
วัชรินทร์ สุทธิชัย^{***}

(วันรับบทความ: 13 เมษายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 25 มิถุนายน 2563/ วันตอบรับบทความ: 30 มิถุนายน 2563)

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ 2) ระดับการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ 3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ และ 4) รูปแบบการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ บุคคลในวงการมวยโดยเลือกกลุ่มตัว จำนวน 398 คน กำหนดขนาดตามสูตรของยามานะ เครื่องมือในการวิจัยคือแบบสอบถาม กลุ่มเป้าหมายการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ บุคคลในวงการมวยโดยใช้การประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 18 คน เครื่องมือคือแบบบันทึกข้อสังเกตจากการประชุม สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบสมมติฐานด้วยสถิติ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ และการถดถอยพหุคูณด้วยวิธี Stepwise โดยผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอยู่ในระดับมาก การนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับมาก ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มีจำนวน 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยการบริหารจัดการ ปัจจัยองค์กรที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยต่างประเทศ ปัจจัยวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยการเมือง และปัจจัยการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน โดยสามารถอธิบายการผันแปรของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ร้อยละ 48.10 ($R^2 = .481$, $F = 60.457$) ซึ่งมีสมการถดถอยพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบมาตรฐานดังนี้ $Z_r = .291Z_5 + .229Z_3 + .211Z_9 - .303Z_1 + .201Z_7 + 155Z_4$ ส่วนรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ให้สอดคล้องกับบริบทในสังคมปัจจุบัน และควรจัดให้มีมาตรการบังคับทางกฎหมายต่อนักมวยและกรรมการผู้ตัดสินตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ปัจจัยที่ส่งผล, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, พระราชบัญญัติกฬามวย

^{*} นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

^{**} ดร. สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

^{***} ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ดร. สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



Factors Affecting Policy Implementation According to The Boxing Sport Act

Songkiat Lanphonsaen^{*}

Rungsun Injun^{**}

Wathcarin Sutthisai^{***}

(Received Date: April 13, 2020, Revised Date: June 25, 2020, Accepted Date: June 30, 2020)

Abstract

This research studied 1) the level of factors affecting policy implementation according to The Boxing Sport Act (Muay Thai), 2) the level of policy implementation according to The Boxing Sport Act (Muay Thai), 3) the factors affecting policy implementation under The Boxing Sport Act (Muay Thai), and 4) a policy implementation model according to The Boxing Sport Act (Muay Thai). The sample number consisted of 308 individuals involved in boxing activities obtained by Yamane's formula. The research instrument was a questionnaire. The qualitative research target group consisted of 18 samples and was conducted using focus groups. The research instrument was an interview form. Statistical data collected included frequency, percentage distribution, mean, standard deviation, correlation coefficient and multiple regression analysis (Stepwise method). Results indicated that the level of factors affecting the overall implementation of policies under The Boxing Sport Act (Muay Thai) was at a high level. Policy implementation level according to The Boxing Sport Act (Muay Thai) was also at a high level. Six factors statistically affected policy implementation under The Boxing Sport Act (Muay Thai) at the .05 level. These were identified as Management, Related Organizations, Foreign Affairs, Policy Objectives, Politics and Communication, and Coordination. These six factors explained the variation in the dependent variable at 48.10% ($R^2 = .481$, $F = 60.457$). The standardized prediction equation was identified as $Z_r = .291Z_5 + .229Z_3 + .211Z_9 - .303Z_1 + .201Z_7 + 155Z_4$. The policy implementation model suggested that The Boxing Sport Act (Muay Thai) should be revised to better reflect the context of modern society, and provide legal enforcement measures for boxers and referees as well other involved personnel.

Keywords: Factors, Policy Implementation, Boxing Sport Act.

^{*} Student of Doctor of Public Administration (Public and Private Management) Rajabhat Maharakam University

^{**} Dr. of Public Administration (Public and Private Management) Curriculum, Rajabhat Maharakam University

^{***} Asst. Prof., Dr. of Public Administration (Public and Private Management) Curriculum, Rajabhat Maharakam University



บทนำ

มวยไทยเป็นศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัวที่สำคัญที่ยิ่งของชนชาติไทยซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของคนไทยที่มีการพัฒนาควบคู่กับวิถีชีวิตของคนไทยมาอย่างยาวนาน และเพื่ออนุรักษ์ ส่งเสริม และเผยแพร่อย่างกว้างขวางทั้งในและต่างประเทศ วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติให้วันที่ 6 กุมภาพันธ์ของทุกปีเป็นวันมวยไทย โดยถือกำเนิดที่สมเด็จพระสรรเพชญ์ที่ 8 เสด็จขึ้นครองราชย์ (6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2245) ด้วยพระองค์มีพระปรีชาสามารถทางด้านมวยไทยอย่างยิ่ง นอกจากนี้แล้วยังส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมจัดกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระสรรเพชญ์ที่ 8 การส่งเสริมคุณค่าของศิลปะมวยไทย การไหว้ครูมวยไทย การเฉลิมฉลองและการแข่งขันต่าง ๆ การยกย่องเชิดชูเกียรติ และการส่งเสริมมวยไทยในต่างประเทศ (วิชิต ต้นทัพไทย, 2555, บทคัดย่อ)

ในปี พ.ศ. 2542 ภาครัฐได้มีนโยบายเห็นว่าเนื่องจากกีฬามวยไทยเป็นศิลปะการต่อสู้และเป็นวัฒนธรรมประจำชาติที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางจากชาวไทย และชาวต่างประเทศ รวมทั้งการแข่งขันมวยไทยได้กลายเป็นกีฬามวยที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย แต่ในปัจจุบันยังไม่มีความหมายที่ควบคุมดูแลการแข่งขันมวย และส่งเสริมสนับสนุนกีฬามวยให้มีมาตรฐาน ดังนั้นจึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมกิจการดังกล่าว และเพื่อจัดให้มีสวัสดิการแก่นักมวยและบุคคลในวงการกีฬามวยที่เหมาะสม คือ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 แต่จากข้อเท็จจริงในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว พบว่า การจัดสวัสดิการนักกีฬามวยของไทยมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายในการประกอบอาชีพกีฬามวย ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการความปลอดภัยนักกีฬามวยในการจัดทำประกันอุบัติเหตุในการแข่งขันกีฬามวย ปัญหาสัญญาสังกัดค่ายมวยมีลักษณะเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาการแบ่งจ่ายค่าตอบแทนเงินรางวัลให้นักกีฬามวย ปัญหาเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การขอรับสวัสดิการของนักกีฬามวยที่สร้างข้อจำกัดในการเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการ ปัญหาการเข้าเป็นผู้ประกันตนของนักกีฬามวยตามกฎหมายประกันสังคม และปัญหาบทลงโทษสำหรับผู้ละเมิดต่อสวัสดิภาพของนักกีฬามวย (พัชรมน รัชพลเดช, 2560, น.125; พรเทพ วงศ์อินทร์, 2555, บทคัดย่อ; วิชิต ต้นทัพไทย, 2555, บทคัดย่อ)

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะประชาชนและผู้ที่มีความชื่นชอบในกีฬามวย ซึ่งได้พบประเด็นปัญหาการวิจัยจากเอกสาร การทบทวนวรรณกรรมและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น จึงมีความประสงค์จะทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ เพื่อหาวิธีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการส่งเสริมการควบคุมและการบริหารกองทุนกีฬาเพื่อประโยชน์แก่บุคคลในวงการกีฬาในอันที่จะได้รับจากกฎหมายฉบับดังกล่าวตามสิทธิที่จะพึงมีพึงได้ต่อไป



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาระดับการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ
4. เพื่อศึกษารูปแบบการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ

สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยความชัดเจนของนโยบาย ปัจจัยองค์กรที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ปัจจัยการบริหารจัดการ ปัจจัยสังคม ปัจจัยการเมือง ปัจจัยเศรษฐกิจ และปัจจัยการต่างประเทศ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยโดยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนความเป็นมา ประวัติพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 เพื่อสรุปออกมาสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย และเป็นฐานคติในการนำไปวิจัยเชิงคุณภาพของการวิจัยระยะต่อไป

2. ขอบเขตด้านประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ นักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน ผู้จัดการ นักมวย หัวหน้าค่ายมวย นายสนามมวย ผู้จัดการการแข่งขันมวยจากทั่วประเทศที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ และข้าราชการของการกีฬาแห่งประเทศไทย รวมจำนวน 55,348 คน (การกีฬาแห่งประเทศไทย, 2561)

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ตัวแทนประชากรในการวิจัย ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Yamane (1973, p.727) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 398 คน

2.3 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ บุคคลในวงการมวยโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ในการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) จำนวนทั้งสิ้น 18 คน โดยแบ่งเป็นตัวแทนนักมวยจำนวน 6 คน ตัวแทนผู้ที่เกี่ยวข้องกับนักมวยจำนวน 6 คน และตัวแทนข้าราชการของการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) จำนวน 6 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 18 คน

3. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 9 ปัจจัย ดังนี้



1) วัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ “จุดหมาย” ที่คาดหวังให้บรรลุผล และแนวทางของนโยบายตาม“วิถีทาง” ที่จะทำให้บรรลุผลในจุดหมายนั้นซึ่งจุดหมายหนึ่ง ๆ อาจมีแนวทางเพื่อการปฏิบัติที่หลากหลาย ในทางกลับกันแนวทางหนึ่งอาจเพื่อการบรรลุผลเกินกว่าหนึ่งจุดหมายได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติกัมพูชา พ.ศ. 2542 ตามแนวคิดของธัญวรัตน์ แจ่มใส (2558, น.246-260); เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556, น.16); ศิริพันธ์ หล่อตระกูล (2559, น.292-296)

2) ความชัดเจนของนโยบาย คือ ความชัดเจนของนโยบายสาธารณะ การจัดโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้อง การประเมินผลและการสร้างความต่อเนื่องในการบริหารงาน ตลอดจนความร่วมมือของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และความรู้ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในการดำเนินการตามเจตนารมณ์ที่ตราพระราชบัญญัติกัมพูชา พ.ศ. 2542 ตามแนวความคิดของธัญวรัตน์ แจ่มใส (2558, น.246-260); เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556, น.16)

3) องค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ องค์กรหน่วยงานภาครัฐและหมายรวมถึงองค์กรหน่วยงานเอกชนที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกัมพูชา พ.ศ. 2542 เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย สมาคมกัมพูชา สนามมวย เป็นต้น ตามแนวคิดของ ธัญวรัตน์ แจ่มใส (2558, น.246-260); เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556, น.16); ศิริพันธ์ หล่อตระกูล (2559, น.292-296); พรเทพ วงศ์อินทร์ (2555, น.66-68); ชาญชัย ยมดิษฐ์ (2558, น.132-133)

4) การติดต่อสื่อสารและการประสานงาน คือ การติดต่อสื่อสารที่ให้เกิดความคิดความเข้าใจในการร่วมมือปฏิบัติงานให้สอดคล้องทั้งเวลาและกิจกรรมที่จะต้องกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างสมานฉันท์เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่เกิดการทำงานซ้ำซ้อนขัดแย้ง หรือเหลื่อมล้ำกันในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกัมพูชา พ.ศ. 2542 ตามแนวคิดของ ศิริพันธ์ หล่อตระกูล (2559, น.292-296) ; พรเทพ วงศ์อินทร์ (2555, น.66-68) ; ชาญชัย ยมดิษฐ์ (2558, น.132-133)

5) การบริหารจัดการ คือ การดำเนินงานการปฏิบัติงานแนวทาง (guideline) วิธีการใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกัมพูชา พ.ศ. 2542 เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางหรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม ตามแนวคิดของ ธัญวรัตน์ แจ่มใส (2558, น.246-260); เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556, น.16); ศิริพันธ์ หล่อตระกูล (2559, น.292-296); Jahn Aaron (Jahn Aaron, 2014); Meyers (Meyers,Tony, 2013); พัชรมน รักษาพลเดช (2560, น.1255)

6) ปัจจัยด้านสังคม คือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันของมนุษย์ โดยที่พฤติกรรมของคนคนหนึ่งที่ต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ในสังคมเกิดการถ่ายทอด การเรียนรู้ ออกกฎเกณฑ์ทางสังคมเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการอยู่ร่วมกัน กระบวนการของกลุ่ม กระบวนการทางสังคม และสิ่งแวดล้อมหรือวัฒนธรรม ตามแนวคิดของ พิมพ์ชนก ทองฉาย (2559, น.73-74); Jahn Aaron (Jahn Aaron, 2014); Meyers (Meyers,Tony, 2013); พัชรมน รักษาพลเดช (2560, น.1255)

7) ปัจจัยด้านการเมือง คือ ปัจจัยด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากร โดยมีอำนาจที่เป็นที่ยอมรับกันมา ทำให้เกิดการปฏิบัติตาม หรือการเมืองเป็นเรื่องของการที่คนกลุ่มหนึ่งใช้อิทธิพลต่อคนอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม สิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมในที่นี้มีหลายอย่าง เช่น อำนาจ ความศรัทธาในบิณฑู ความยุติธรรม ความนิยมชมชอบ ความอยู่ดีกินดี ความมั่งคั่ง ความรอบรู้ ทักษะ เป็นต้น ตามแนวคิดของ ศิริรินันท์ หล่อตระกูล (2559, น.292-296); ธีวรัตน์ แจ่มใส (2558, น.246-260); เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556, น.16)

8) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำใด ๆ อันก่อให้เกิดการผลิต การจำหน่ายและการบริโภค โดยการผลิตเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดผลที่สามารถตีค่าออกมาเป็นเงินได้ การจำหน่ายเป็นการนำผลผลิตไปเสนอต่อผู้ที่มีความต้องการและการบริโภคเป็นการใช้จ่ายใช้สอย รวมถึงการรับประทานด้วยเศรษฐกิจจะเน้นที่ราคาหรือเงิน ตามแนวคิดของ พรเทพ วงศ์อินทร์ (2555, น.66-68); ชาญชัย ยมดิษฐ์ (2558, น.132-133) ศิริรินันท์ หล่อตระกูล (2559, น.292-296); ธีวรัตน์ แจ่มใส (2558, น.246-260); เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2556, น.16)

9) ปัจจัยด้านต่างประเทศ คือ การแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามเขตพรมแดนของรัฐ ซึ่งส่งผลถึงความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลก เป็นแขนงหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ เป็นหลักปฏิบัติและการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางนโยบายระหว่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ ตามแนวคิดของ ชาญชัย ยมดิษฐ์ (2558, น.132-133); Meyers (Meyers, T., 2013)

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ด้านตามแนวคิดของ ชาญชัย ยมดิษฐ์ (2558, น.132-133); วิจิต ตันทัพไทย (2555, น.150-158); เฉลิมชัย วัชรารณ และคณะ (2552, น.76-77) ดังนี้

1) ด้านการส่งเสริม คือ การให้ทุนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริมสวัสดิการแก่นักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน และหัวหน้าค่ายมวยที่เป็นบุคคลธรรมดาในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยจากการแข่งขันกีฬามวย และการให้ทุนทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริม สนับสนุน อนุรักษ์ และเผยแพร่กิจกรรมกีฬามวย ตลอดจนการจัดให้มีระเบียบและกติกามาตรฐานสำหรับการแข่งขันกีฬามวยเพื่อใช้ในการจัดการแข่งขันกีฬามวย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงอายุ เพศ ความปลอดภัยของนักมวย และจารีตประเพณีในการแข่งขันกีฬามวยตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542

2) ด้านการควบคุม คือ การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลในวงการกีฬามวยและออกบัตรประจำตัวนักมวย ผู้ฝึกสอน และหัวหน้าค่ายมวย การห้ามมิให้ผู้ใดจัดแข่งขันกีฬามวย โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนวันแต่ในกรณีการจัดการแข่งขันกีฬามวยบางประเภทตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งสนามมวยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนการที่นักมวยที่จดทะเบียนแล้วต้องสังกัดค่ายมวยใดค่ายมวยหนึ่งในการชกแต่ละครั้งตลอดจนห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้จัดการนักมวย นายสนามมวย และผู้จัดรายการแข่งขันมวย วันแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542

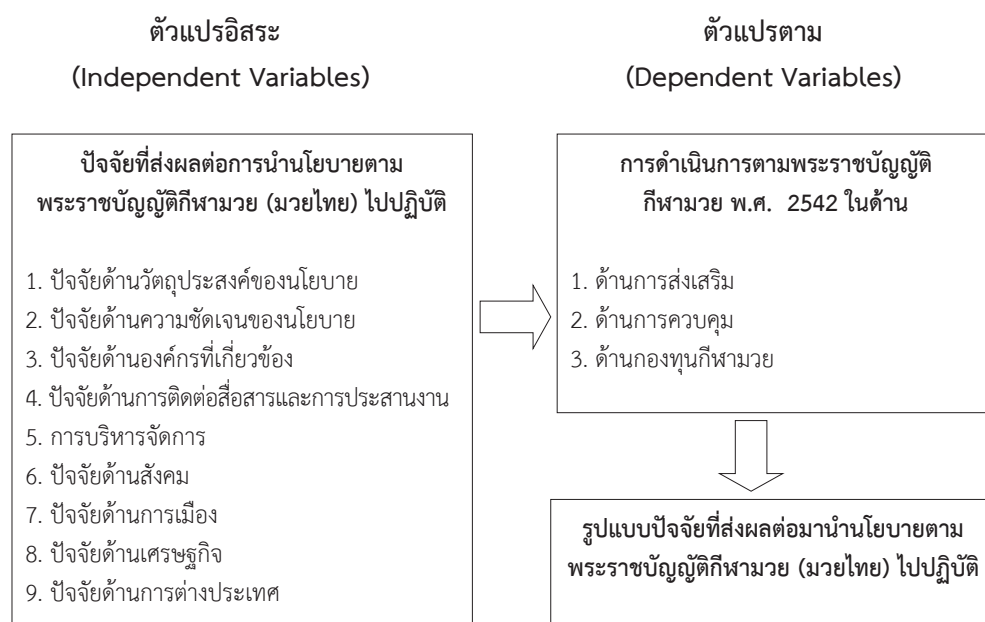
3) ด้านกองทุนกีฬามวย คือ กองทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริม คุ้มครอง และควบคุมการกีฬามวย กองทุนประกอบด้วย เงินอุดหนุนจากการกีฬาแห่งประเทศไทย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ดอกผลและผลประโยชน์



ที่เกิดจากกองทุน เงินที่ได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ รายได้ที่เกิดจากการดำเนินการกองทุน เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้การศึกษาแห่งประเทศไทยเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้โดยจัดให้มีระบบการบัญชีที่เหมาะสมแก่กิจการตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542

กรอบแนวคิด

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปกรอบแนวคิดของการวิจัยได้ดังภาพที่ 1 นี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมเพื่อนำไปสู่คำตอบของการวิจัย ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ที่มุ่งศึกษาระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ และระดับการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ ตลอดจนความสัมพันธ์ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดของวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง แบ่งได้ดังนี้

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ นักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน ผู้จัดการนักมวย หัวหน้าค่ายมวย นายสนามมวย ผู้จัดการรายการแข่งขันมวยจากทั่วประเทศที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้และข้าราชการของการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) รวมจำนวน 55,348 คน (การกีฬาแห่งประเทศไทย, 2561)

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ นักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน ผู้จัดการ นักมวย หัวหน้าค่ายมวย นายสนามมวย ผู้จัดการรายการแข่งขันมวยจากทั่วประเทศที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้และตัวแทนข้าราชการของการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) รวมจำนวน 55,348 คน คำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Yamane (1973, p.727) ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 398 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยขั้นตอนที่ 1 ใช้แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับตามแนวคิดของ Likert (1967, pp.90-95) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง โดยแบบสอบถามมีค่า IOC ตั้งแต่ 0.80-1.00 ขึ้นไปทุกข้อ และได้ผ่านการทดลองใช้เพื่อหาคุณภาพจากประชากรการวิจัยซึ่งมีใช้กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยจำนวน 40 คน โดยมีค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือทั้งฉบับเท่ากับ 0.93

3. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิจัยขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติซึ่งได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน และการถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรงแบบเป็นขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งมุ่งศึกษารูปแบบการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติ กีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการประชุมกลุ่มย่อย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญใช้ในการวิจัยขั้นตอนที่ 2 นี้ ได้แก่ บุคคลในวงการมวยโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ในการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) จำนวนทั้งสิ้น 18 คน โดยแบ่งเป็นตัวแทนนักมวยจำนวน 6 คน ตัวแทนผู้ที่เกี่ยวข้องกับนักมวยจำนวน 6 คน และตัวแทนข้าราชการของการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) จำนวน 6 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 18 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยระยะขั้นตอนที่ 2 นี้ ประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และแบบบันทึกการประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งได้ผ่านการความสอดคล้องของเนื้อหา (IOC) ระหว่างวัตถุประสงค์กับข้อความถามของเครื่องมือจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ท่านเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยแบบสัมภาษณ์มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.80-1.00 ขึ้นไปทุกข้อความถาม

3. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยระยะนี้ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) จากการบันทึกข้อสนทนาแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview form) และแบบบันทึกการประชุมกลุ่มย่อย โดยใช้การถอดและตีความข้อสนทนา (interpreting) การแบ่งหมวดหมู่ และจัดกลุ่มข้อสนทนาที่ได้รับ (grouping)

สรุปผลการวิจัย

1. ผลการวิจัยเชิงปริมาณ (การวิจัยขั้นตอนที่ 1)

1.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 398 คน สามารถสรุปได้ว่ากลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 248 คน คิดเป็นร้อยละ 62.30 มีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า จำนวน 130 คน คิดเป็นร้อยละ 32.70



มีอายุ 51 ปีขึ้นไป จำนวน 174 คน คิดเป็นร้อยละ 43.70 และส่วนใหญ่อาศัยอยู่ที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 91 คน คิดเป็นร้อยละ 22.90 เท่ากัน

1.2 ผลการวิเคราะห์ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติ พบว่า ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}$ = 3.95) เมื่อจำแนกเป็นรายปัจจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ($\bar{X}$ = 4.16) รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ($\bar{X}$ = 4.05) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ($\bar{X}$ = 4.03) ปัจจัยด้านการเมือง ($\bar{X}$ = 3.98) ด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง ($\bar{X}$ = 3.97) ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย ($\bar{X}$ = 3.94) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ($\bar{X}$ = 3.90) ปัจจัยด้านสังคม ($\bar{X}$ = 3.78) และสุดท้ายได้แก่ ปัจจัยด้านการต่างประเทศ ($\bar{X}$ = 3.77) ดังแสดงในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติ	$\bar{X}$	S.D.	ระดับปัจจัย
1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย	4.17	0.49	มาก
2. ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย	3.94	0.44	มาก
3. ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง	3.97	0.43	มาก
4. ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน	4.05	0.43	มาก
5. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ	3.90	0.45	มาก
6. ปัจจัยด้านสังคม	3.78	0.55	มาก
7. ปัจจัยด้านการเมือง	3.98	0.40	มาก
8. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ	4.03	0.41	มาก
9. ปัจจัยด้านการต่างประเทศ	3.77	0.37	มาก
รวม	3.95	0.27	มาก

1.3 ผลการวิเคราะห์ระดับการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}$ = 3.82) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกด้าน จำนวนทั้ง 3 ด้าน เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านการควบคุม ($\bar{X}$ = 3.85) รองลงมาด้านกองทุนกัญชา (มวยไทย) ($\bar{X}$ = 3.82) และด้านการส่งเสริม ($\bar{X}$ = 3.78) ดังแสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 การนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติโดยรวม/ รายด้าน

การนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ	$\bar{X}$	S.D.	ระดับ
1. ด้านการส่งเสริม	3.78	0.32	มาก
2. ด้านการควบคุม	3.85	0.34	มาก
3. ด้านกองทุนกีฬามวย	3.82	0.41	มาก
โดยรวม	3.82	0.28	มาก

1.4 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (R) ของตัวแปรอิสระ (X) ทั้ง 9 ตัวแปร มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับตัวแปรตาม (Y) ในระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสหสัมพันธ์โดยรวมเท่ากับ 0.55 และสามารถเรียงลำดับปัจจัยที่มีค่าความสัมพันธ์ (R) จากมากไปหาน้อย ดังนี้ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย (X_1 , $R = 0.31$) รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน (X_4 , $R = 0.36$) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (X_8 , $R = 0.27$) ปัจจัยด้านการเมือง (X_7 , $R = 0.40$) ด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง (X_3 , $R = 0.45$) ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย (X_2 , $R = 0.39$) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (X_5 , $R = 0.54$) ปัจจัยด้านสังคม (X_6 , $R = 0.23$) และสุดท้ายได้แก่ ปัจจัยด้านการต่างประเทศ (X_9 , $R = 0.44$) ซึ่งสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแปรอิสระ ($X_1 - X_9$)	$Y_{รวม}$
1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย	(X_1) .31**
2. ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย	(X_2) .39**
3. ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง	(X_3) .45**
4. ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน	(X_4) .36**
5. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ	(X_5) .54**
6. ปัจจัยด้านสังคม	(X_6) .23**
7. ปัจจัยด้านการเมือง	(X_7) .40**
8. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ	(X_8) .27**
9. ปัจจัยด้านการต่างประเทศ	(X_9) .44**
รวมปัจจัย ($X_1 - X_9$)	.55**

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01



1.5 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) โดยรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($\alpha = .01$) มีจำนวน 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย (X_1) ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง (X_3) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน (X_4) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (X_5) ปัจจัยด้านการเมือง (X_7) และปัจจัยด้านการต่างประเทศ (X_9) โดยปัจจัยทั้ง 6 ตัวแปร มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์กับการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติโดยรวมในระดับปานกลาง ($R = .69$) และสามารถพยากรณ์การนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติโดยรวมได้อย่างถูกต้องร้อยละ 48 ($R^2 = .48$) ทั้งนี้ สามารถเรียงลำดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย (X_1 , Beta = .30)) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (X_5 , Beta = .29) ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง (X_3 , Beta = .23) ปัจจัยด้านการต่างประเทศ (X_9 , Beta = .21) ปัจจัยด้านการเมือง (X_7 , Beta = .20) และปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน (X_4 , Beta = .16) โดยปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นปัจจัยที่สามารถพยากรณ์การนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติโดยรวมได้ดีที่สุดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ซึ่งอธิบายได้ว่า เมื่อปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบายมีการเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป 0.30 หน่วยในทิศทางเดียวกัน ดังตารางที่ 4 โดยมีสมการคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐานดังนี้ $Y_{รวม} = 1.68 + .17X_1 + .15X_3 + .10X_4 + .18X_5 + .14X_7 + .16X_9$ และ $Z_{รวม} = .30Z_1 + .23Z_3 + .16Z_4 + .29Z_5 + .20Z_7 + .21Z_9$

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์การถดถอยปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติโดยรวม ($Y_{รวม}$)

Method: Stepwise (n = 396)	Unstandardized		Standardized	t	Sig.
	b	S.E.	β, Beta		
4 (Constant) = 1.68					
ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย (X ₁)	.17		.30	6.92	.01**
ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง (X ₃)	.14		.23	5.19	.00**
ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน (X ₄)	.11		.16	2.58	.00**
ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (X ₅)	.16		.29	6.63	.00**
ปัจจัยด้านการเมือง (X ₇)	.15		.20	4.31	.00**
ปัจจัยด้านการต่างประเทศ (X ₉)	.16		.21	5.12	.00**

R = .69 / R² = .48 / R²_{Adj.} = .47 / ** = นัยสำคัญที่ระดับ .01 / Dependent Variable: $\hat{Y}_{รวม}$

ทั้งนี้ จากตารางที่ 4 ตัวแปรอิสระที่เหลือจำนวน 3 ตัวแปร ได้แก่ ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย (X_2) ปัจจัยด้านสังคม (X_6) และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (X_8) ได้รับการตัดออกจากสมการถดถอย เนื่องจากพบว่าไม่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกัญชา (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

2. ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ (การวิจัยขั้นตอนที่ 2)

จากผลการวิจัยเชิงคุณภาพสามารถสรุปได้ว่า รูปแบบการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการต่างประเทศ ปัจจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ปัจจัยด้านการส่งเสริมหลักสูตรมวยไทย ปัจจัยด้านการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล และปัจจัยด้านการรับทราบและเข้าถึงข้อมูล ที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติจำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการควบคุม ด้านกองทุนกีฬามวย และด้านการส่งเสริมพัฒนาการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติดังกล่าวจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ให้สอดคล้องกับบริบทในสังคมปัจจุบันตลอดจนหลักการสากลและควรจัดให้มีมาตรการต่อนักมวยที่ล้มมวยและกรรมการผู้ตัดสินอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ควรมีมาตรฐานการให้การสนับสนุนค่ายมวยในเรื่องงบประมาณควบคู่ไปกับการสร้างการรับรู้ผ่าน การให้ความรู้แก่เยาวชนเพื่อปลูกฝังกีฬามวยไทยให้เป็นเอกลักษณ์ประจำตัวด้านศิลปะการป้องกันตัวแก่คนไทยทุกคนอย่างจริงจัง

อภิปรายผลผลการวิจัย

จากผลการวิจัยได้นำมาสู่การอภิปรายผล ดังนี้

ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายเปรียบเสมือนคำสั่งให้มีการปฏิบัติ ซึ่งต้องมีการสื่อสารให้บุคลากรทราบเพื่อนำไปสู่การตามแนวนโยบายที่วางไว้ ได้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับ ผลการวิจัยของ ศิรินันท์ หล่อตระกูล , วชิรินทร์ สุทธิชัย, วิทยา เจริญศิริ, และทรงศักดิ์ จีระสมบัติ (2559, น.9) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เป็นเพราะการบริหารจัดการองค์กรเป็นส่วนหนึ่ง ของการทำงานให้มีประสิทธิภาพที่ต้องมีความชัดเจนในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัว ในการทำงาน ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัย ของ ชาญชัย ยมดิษฐ์ (2558, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพ การใช้บริการของค่ายมวยไทยของนักท่องเที่ยวยาวต่างประเทศที่มาเรียนมวยไทยในค่ายมวยไทย ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานและโครงสร้างของค่ายมวย (องค์กร) นั้น เป็นองค์ประกอบสำคัญ ที่ส่งผลคุณภาพการใช้บริการของค่ายมวยไทยของนักท่องเที่ยวยาวต่างประเทศ และนำไปสู่ ผลสัมฤทธิ์ของการทำงานด้านมวยไทยของค่ายมวย (องค์กร)



3. ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เป็นเพราะการดำเนินงานขององค์การให้ประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นจะต้องมีการติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างกัน เพื่อให้ขับเคลื่อนงานตามนโยบายได้ง่าย มีการประสานงานกันง่ายทำให้งานเสร็จเร็ว โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ พรเทพ วงศ์อินทร์ (2555, บทคัดย่อ) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาการจัดการสวัสดิการ กองทุนกฬามวย ตามทฤษฎีของนักมวย ผู้ฝึกสอน และหัวหน้าคณะค่ายมวยใน 8 จังหวัดภาคเหนือ โดยผลการวิจัยพบว่า การติดต่อสื่อสาร และการประสานงานระหว่างเครือข่ายการดำเนินงานของมวยไทยนั้น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้กิจการมวยไทยสามารถประสบความสำเร็จได้

4. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เป็นเพราะการบริหารจัดการนั้น เป็นหัวใจของการบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ พัทธมน รักษาพลเดช (2560, น.1255) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องรูปแบบการจัดการธุรกิจมวยไทยอาชีพในประเทศไทย โดยผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจัดการนั้น เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการธุรกิจมวยไทยอาชีพในประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. ปัจจัยด้านการเมือง

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เป็นเพราะการเมืองนั้น เป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรโดยมีอำนาจที่เป็นที่ยอมรับกันมา ทำให้เกิดการปฏิบัติตาม หรือการเมืองเป็นเรื่องของการที่คนกลุ่มหนึ่งใช้อิทธิพลต่อคนอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม สิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมในที่นี้มีหลายอย่าง เช่น อำนาจ ความศรัทธาในบ๊ว ความยุติธรรม ความนิยมชมชอบ ความอยู่ดีกินดี ความมั่งคั่ง ความรอบรู้ ทักษะ เป็นต้น โดยผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ศิริรินทร์ หล่อตระกูล (2559, บทคัดย่อ) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยทางการเมืองนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6. ปัจจัยด้านการต่างประเทศ

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ โดยรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทั้งนี้เป็นเพราะในปัจจุบันนี้ชาวต่างประเทศได้ให้ความสนใจ และให้การยอมรับในศิลปะของกฬามวยไทยทำให้เกิดการสนับสนุนส่งเสริมระหว่างรัฐบาลที่มีต่อกฬามวยไทย และส่งผลให้มีการลงทุนในกิจกรรมเกี่ยวกับกฬามวยในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เช่น การชก การเรียนการสอนกฬามวย ฯลฯ โดยผลการวิจัยดังกล่าว

สอดคล้องกับผลการวิจัยของ พิมพ์ชนก ทองฉาย (2559, บทคัดย่อ) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการซื้อผลิตภัณฑ์ทางเกงมวยไทยเพื่อเป็นของที่ระลึกของนักท่องเที่ยว ชาวมาเลเซีย โดยผลการวิจัยพบว่า ความน่าสนใจ และให้การยอมรับในศิลปะของกีฬามวยไทย เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้นักท่องเที่ยวชาวมาเลเซียซื้อผลิตภัณฑ์ทางเกงมวยไทย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

จากผลการวิจัยเชิงปริมาณที่พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านการนำนโยบาย ตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ประกอบด้วย ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย (X_1) ปัจจัยด้านองค์กรที่เกี่ยวข้อง (X_3) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน (X_4) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ (X_5) ปัจจัยด้านการเมือง (X_7) และปัจจัยด้านการต่างประเทศ (X_9) ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ ได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้เพื่อพัฒนากีฬามวย ในประเทศไทย โดยวัตถุประสงค์ พ.ร.บ.กีฬามวย ควรมีความสอดคล้องกับความต้องการและ ความเป็นจริงมีจุดมุ่งหมาย เป้าหมายและผลลัพธ์จะต้องมีความชัดเจนใช้ได้จริง สร้างความเชื่อมโยง เครือข่ายและการมีส่วนร่วมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานหรือบุคคลต้องมีความรับผิดชอบ ต่อการติดต่อและประสานงานทุกระดับ ควรมีการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ให้กับองค์กร และส่วนที่เกี่ยวข้องกับกีฬามวยอย่าง ควรมีบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปเพื่อคุ้มครองและส่งเสริม สวัสดิการแก่นักมวยที่เป็นผู้เยาว์เพื่อเป็นการสร้างนักมวยที่มีคุณภาพในอนาคต และจัดให้มี เงินอุดหนุนจากการกีฬาแห่งประเทศไทย สำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ การส่งเสริม คุ้มครอง และควบคุมการกีฬามวย

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านการนำนโยบาย ตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร รวมถึงควรมีการศึกษาเพื่อถอดบทเรียนการดำเนินงานในกิจการมวยไทยที่ประสบความสำเร็จ เพื่อใช้เป็นฐานคติในการพัฒนาการนำนโยบายตามพระราชบัญญัติกีฬามวย (มวยไทย) ไปปฏิบัติ ของประเทศไทยให้บรรลุตามนโยบายที่ตั้งไว้ต่อไป

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2556). นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง. สืบค้นจาก <http://www.dailynews.co.th/Content/Article/66163/>
- เฉลิมชัย วัชรภรณ์ และคณะ. (2552). ปัจจัยสำเร็จที่มีผลต่อความเป็นเลิศของนักกีฬามวยสากล (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย ยมดิษฐ์. (2558). ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการใช้บริการของค่ายมวยไทยต่อนักท่องเที่ยว ชาวต่างประเทศที่มาเรียนมวยไทยในค่ายมวยไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร มหาบัณฑิต). ราชบุรี, มหาวิทยาลัยราชภัฏจอมบึง.



- ธัญวรรณ์ แจ่มใส. (2558). *การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการนำนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรไปปฏิบัติในจังหวัดสุรินทร์*. (ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต). ชลบุรี, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พรเทพ วงศ์อินทร์. (2555). *การศึกษาการจัดการสวัสดิการ กองทุนกีฬามวย ตามทรรศนะของนักมวย ผู้ฝึกสอน และหัวหน้าคณะค่ายมวยใน 8 จังหวัดภาคเหนือ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). ราชบุรี, มหาวิทยาลัยราชภัฏจอมบึง.
- พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 116, ตอนที่ 128 ก, หน้า 11/16, ธันวาคม 2542.
- พัชรมน รัชพลเดช. (2560). *รูปแบบการจัดการธุรกิจมวยไทยอาชีพในประเทศไทย*. วารสาร *Veridian E-Journal Silpakorn University*, 10(1), 120-135.
- พิมพ์ชนก ทองฉาย. (2559). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อความต้องการซื้อผลิตภัณฑ์ทางมวยไทยเพื่อเป็นของที่ระลึกของนักท่องเที่ยวชาวมาเลเซีย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต). ชลบุรี, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- วิจิต ตันทัพไทย. (2555). *ปัญหาทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการนักกีฬามวยของไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศิรินันท์ หล่อตระกูล, วัชรินทร์ สุทธิชัย, วิทยา เจริญศิริ, และทรงศักดิ์ จีระสมบัติ. (2559). *รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์*. วารสารสังคมศาสตร์วิชาการ, 10(3), 9-25.
- Jahnm, A. (2014). (2014). *Nonprofit Organizations: An Introduction: Theory, Management and Policy*. New York: Routledge.
- Likert, R. (1967). *The Human Organization: Its Management and Value*. New York: McGraw-Hill.
- Meyers, T. (2013). *Organization Behavior: Concepts Controversies and Application*. New Jersey: Prentice Hall.
- Yamane, T. (1976). *Statistics: An Introductory Analysis*. New York: Harper and Row.

พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย

นพดล นิมหนู *

(วันรับบทความ: 19 กรกฎาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 3 ตุลาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 16 ตุลาคม 2563)

บทคัดย่อ

พัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยเป็นไปอย่างล่าช้า โดยแต่เดิมในยุคแรกประเทศไทยใช้รูปแบบการคุ้มครองสิทธิที่เน้นพื้นฐานของกฎหมายแพ่งในลักษณะละเมิดและกฎหมายอาญา ในความผิดฐานเปิดเผยความลับและฐานหมิ่นประมาท ต่อมายุคที่สองได้มีการสร้างกฎหมายมหาชนขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธินี้ ไม่ว่าจะเป็นระดับของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ เช่นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545, พระราชบัญญัติการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นการเฉพาะเรื่องและเฉพาะประเภทของข้อมูลบางชนิดเท่านั้น แต่ยังไม่ได้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางอันเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่สามารถกำหนดคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในทุกกรณี จนกระทั่งถึงยุคของการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่ถือว่าประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะของกฎหมายกลางที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปออกมาภายใต้กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของเทคโนโลยีสารสนเทศและแรงกดดันจากกติการะหว่างประเทศที่สำคัญนั่นคือ General Data Protection Regulation ของสหภาพยุโรป กรณีเช่นนี้จึงทำให้ไทยจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการพัฒนาทั้งหลักการของกฎหมาย รวมถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้มีมาตรฐานที่ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศต่อไปเพื่อป้องกันการนำเป็นเรื่องนี้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าในอนาคต

คำสำคัญ: พัฒนาการ, สิทธิในความเป็นส่วนตัว, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Development of Rights to Data Privacy in Thailand

Noppadon Nimnoo^{*}

(Received Date: July 19, 2020, Revised Date: October 3, 2020, Accepted Date: October 16, 2020)

Abstract

The development of Thai Personal Data Protection has been slow due to the lack of specific law that can generally applied to all situation. At first, Thailand applied this form of protection only on rules of tort in both civil law and criminal law for violating disclosed secrets and defamation. Consequently, public law was introduced to protect the rights, including the constitutional provisions and others laws such as, the Official Information Act 2540, Credit information Business Act B.E.2545, Computer Crime Act B.E.2550, etc., which has the characteristics to protect some specific personal data at some certain types. However, there is no general law that can applied to all kind of personal data protection. Not until the upcoming of the promulgation of the Personal Data Protection Act B.E. 2562. This is the first time that Thailand has established the personal data protection law in the form of general law. Notwithstanding, because of the rapid change of new information technology and the General Data Protection Regulation of the European Union. Therefore, Thailand needs to develop both the principles of law and the process of enforcement. The personal data protection need to be international standard in order to cope with the possible pressure from the new international rules and regulation that may be the cause of accusation of an unfavourable law that possible cause trade barriers in the future.

Keywords: Development, Rights to Privacy, Data Protection

^{*} Lecturer, Faculty of Law, Mahasarakham University

บทนำ

เหตุที่ว่า ข้อมูลมีความสำคัญอย่างยิ่งในสังคมสมัยใหม่ยุคปัจจุบันที่เป็นสังคมแห่งข้อมูลข่าวสารและเป็นสังคมแห่งการติดต่อสื่อสาร ข้อมูลมีความสำคัญทั้งต่อการวางแผน ระบบการทำงาน และการบริหารจัดการ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้นจึงส่งผลให้เกิดความจำเป็นที่องค์กรต่าง ๆ ต้องมีข้อมูลไว้ในครอบครองไว้ให้มากที่สุด ซึ่งในข้อมูลข่าวสารจำนวนมากมายนับพันล้านที่มีการครอบครอง หรือมีการแลกเปลี่ยน หรือแย่งชิงแข่งขันกันครอบครองนี้ มีข้อมูลส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนของผู้ที่เป็นเจ้าของข้อมูล ดังนั้น รูปแบบของสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลแต่ละคน ซึ่งสามารถนำไปสู่การพิสูจน์ตัวตนของบุคคลได้ อันได้แก่ ข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาหรือการทำงาน ข้อมูลเกี่ยวกับการนับถือศาสนา ข้อมูลเกี่ยวกับสุขอนามัยส่วนบุคคล ข้อมูลประวัติอาชญากรรมหรือการถูกดำเนินคดีอาญา ข้อมูลอันเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้ชีวิต ทัศนคติ รสนิยม การเดินทาง การแสดงออก หรือการใช้บริการต่าง ๆ รวมถึงการทำธุรกรรมของบุคคลไม่ว่าจะเป็นกับทางภาครัฐหรือเอกชน ข้อมูลเหล่านี้จึงเป็นที่ต้องการและถูกล่วงละเมิดเพื่อประโยชน์ของผู้กระทำอย่างแพร่หลายและง่ายดาย ภายใต้การพัฒนาอย่างต่อเนื่องและก้าวกระโดดของเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ที่ทำให้การติดต่อสื่อสารผ่านระบบการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์และอินเทอร์เน็ตรวมไปถึงการสื่อสารรูปแบบใหม่ ๆ มีความรวดเร็ว และสามารถรองรับปริมาณข้อมูลได้อย่างมหาศาล การล่วงละเมิดความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลจึงสามารถกระทำได้อย่างง่ายดาย นานาอารยประเทศจึงได้มีการพัฒนาหลักการขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลนี้

จึงถือเป็นที่ยอมรับว่าข้อมูลส่วนบุคคลเป็นสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว อันสำคัญอย่างยิ่งต่อตัวผู้เป็นเจ้าของและเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับ ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948) ข้อ 12 ที่ว่า “บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกกลบหลู่เกียรติยศ หรือชื่อเสียงมิได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงหรือกลบหลู่เช่นนั้น” รวมไปถึงยังมีการรับรองไว้ในกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ ในระดับองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) , สหภาพยุโรป (EU) แม้กระทั่งกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) เอง ก็ให้ความสำคัญโดยการกำหนดกรอบ (framework) หรือแนวทาง (guidelines) เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้ประเทศสมาชิกของตนอ้างอิงเป็นฐานในการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศของตน เพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล รวมไปถึงกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ก็ได้พัฒนาหลักการขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิประเภทนี้



สำหรับประเทศไทย การคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เริ่มมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) โดยได้บัญญัติคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นส่วนตัว” ไว้ในมาตรา 47 และต่อมาได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 34 เพื่อเป็นการกำหนดยืนยันหลักการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวว่า “สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือ ความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหรือไขข่าว แพรหลายซึ่งข้อความหรือภาพ ไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ ต่อสาธารณชน” บทบัญญัติมาตรานี้ นำไปสู่ความพยายามตรากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขึ้น ทั้งในส่วนที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการและภาคเอกชน ซึ่งในส่วนทางราชการ ได้มีการตรา พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยช่วงระยะเวลาในระหว่าง ที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางนั้น ประเทศไทยก็ได้มีการตรากฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ออกมา หลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลในบางเรื่อง (ในรูปแบบ กฎหมายเฉพาะ) เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลบัตรเครดิต พ.ศ. 2545 คุ้มครองสิทธิ ของเจ้าของข้อมูลเครดิต, พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 คุ้มครองสิทธิของเจ้าของ ข้อมูลประวัติสุขภาพ หรือพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 คุ้มครอง สิทธิของเจ้าของข้อมูลในการติดต่อสื่อสารระหว่างกันของบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

จนกระทั่งถึงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ออกมาใช้บังคับในที่สุด ซึ่งจะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางกฎหมายที่จะกำหนด หลักการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลมีพัฒนาการที่ล่าช้ามาก เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ รวมถึงเมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว นั้น การที่ประเทศไทยเพิ่งมีกฎหมายกลางที่จะมากำหนดคุ้มครองสิทธิในความเป็น ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลออกมาใช้บังคับอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาจต้องใช้ ระยะเวลาในการปรับตัวอีกพอสมควร ทั้งทางด้านหลักการของกฎหมายและหลักการปฏิบัติรวมถึง ความสามารถของผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นต้น ประเด็นจึงน่าสนใจที่จะศึกษาว่า สิทธิในความเป็น ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลนี้ มีแนวคิดและพัฒนาการอย่างไร และมีพัฒนาการของ การคุ้มครองสิทธินี้อย่างไรในประเทศไทย รวมไปถึงเราจะพัฒนาแนวคิดในเรื่องสิทธิในความเป็น ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลนี้อย่างไรต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีอันเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล
2. เพื่อศึกษาพัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูล ส่วนบุคคลของประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ตั้งแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.2562 และกฎหมายฉบับอื่น ๆ รวมไปถึงกฎหมายของต่างประเทศ และกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเปรียบเทียบสำหรับการพัฒนากฎหมายคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยต่อไป

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้จะใช้การดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยใช้รูปแบบการวิจัยเอกสาร (documentary research) เช่น ตำราวิชาการ หนังสือรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารจากฐานข้อมูลออนไลน์ทั้งในและต่างประเทศ รวมถึง วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth-interviews) นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในประเด็นของงานวิจัยอีกด้วย

ผลการวิจัย

สิทธิในความเป็นส่วนตัว เป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ และได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 12 โดยวางหลักการรับรองสิทธิความเป็นส่วนตัวไว้ว่า บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัยหรือการสื่อสาร หรือจะถูกลบลู่เกียรติยศ และชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองของกฎหมายจากการแทรกแซงสิทธิหรือการลบลู่ดังกล่าวนี้

สิทธิในความเป็นส่วนตัว สามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ประเภท (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, น.6-7) ดังนี้

1. สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล (information privacy)

เป็นสิทธิเหนือข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลธรรมดาที่อาจโดยทางตรงหรือโดยอ้อมโดยระบุหมายเลขประจำตัวประชาชน (เช่น หมายเลขประกันสังคม) หรืออย่างน้อยหนึ่งองค์ประกอบที่เป็นเอกลักษณ์ของบุคคลนั้น (เช่น ชื่อและนามสกุล, วันเดือนปีเกิด, ข้อมูลไบโอเมตริกซ์ ลายนิ้วมือ ดีเอ็นเอ ฯลฯ เป็นต้น)

2. สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับเนื้อตัวร่างกาย (bodily privacy)

ความเป็นส่วนตัวในชีวิตร่างกาย เป็นการให้ความคุ้มครองในชีวิตร่างกายของบุคคลในทางกายภาพที่จะไม่ถูกดำเนินการใด ๆ อันละเมิดความเป็นส่วนตัว อาทิ การทดลองทางพันธุกรรม การทดลองยา เป็นต้น

3. สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร (privacy of communication)

เป็นการให้ความคุ้มครองในความปลอดภัย และความเป็นส่วนตัวในการติดต่อสื่อสารทางจดหมาย โทรศัพท์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการติดต่อสื่อสารอื่นใดที่ผู้อื่นจะล่วงรู้ได้



4. สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับการอยู่หรือพักอาศัย (territorial privacy)

เป็นการกำหนดขอบเขตหรือข้อจำกัดที่บุคคลอื่นจะรุกร้าเข้าไปในอาณาเขตแห่งสถานที่ส่วนตัวได้ ทั้งนี้ รวมทั้งการติดกล้องวงจรปิด และการตรวจสอบหมายเลขประจำตัวประชาชนของบุคคลเพื่อการเข้าที่พักอาศัย (ID Checks)

โดยในปัจจุบันสิทธิในความเป็นส่วนตัวประเภทแรก คือ สิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลนั้นประสบปัญหาในการถูกล่วงละเมิดเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ ปัจจุบันข้อมูล (data) ถือเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคแห่งข้อมูลข่าวสารและยุคแห่งการติดต่อสื่อสาร ข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งรวมไปถึงข้อมูลส่วนบุคคลจึงมีความสำคัญทั้งต่อการวางแผน ระบบการทำงาน และการบริหารจัดการ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้นจึงส่งผลให้เกิดความจำเป็นที่องค์กรต่าง ๆ ต้องมีข้อมูลไว้ในครอบครองไว้ให้มากที่สุด ซึ่งในข้อมูลข่าวสารจำนวนมากมายมหาศาลที่มีการครอบครอง หรือมีการแลกเปลี่ยน หรือแย่งชิงแข่งขันกันครอบครอง จนเกิดภาวะของการล่วงละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวอย่างแพร่หลายทั้งโดยที่เจ้าของข้อมูลรู้ตัวและไม่รู้ตัว

ด้วยเหตุผลข้างต้นทำให้นานาอารยประเทศจึงได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลเป็นอย่างยิ่ง จนได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับกติการะหว่างประเทศรวมถึงกฎหมายภายในรัฐของตน โดยกติการะหว่างประเทศที่สำคัญและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องก็คือ

กรอบในการคุ้มครองข้อมูลขององค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD (Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Data Flows of Personal Data (1980-2013) ของ (OECD: The Organization for Economic Cooperation and Development) ซึ่งมีหลักพื้นฐาน 8 ในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล 8 ประการ ดังนี้ (นคร เสรีรักษ์, 2557, น.147-149)

- 1) หลักข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล
- 2) หลักคุณภาพของข้อมูล
- 3) หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ
- 4) หลักข้อจำกัดในการนำไปใช้
- 5) หลักการรักษาความมั่นคงปลอดภัยข้อมูล 6) หลักการเปิดเผยข้อมูล
- 7) หลักการมีส่วนร่วมของบุคคล
- 8) หลักความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในแนวทางการควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บด้วยคอมพิวเตอร์ (Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) หลักความชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม (Principle of lawfulness and fairness) หมายความว่า ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่ถูกเก็บรวบรวมหรือประมวลผลด้วยวิธีการที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่ขัดกับวัตถุประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ

2) หลักความถูกต้อง (principle of accuracy) หมายความว่า ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอว่ากระทำด้วยความถูกต้อง ข้อมูลมีความสมบูรณ์ ทันสมัยอยู่เสมอ และเก็บได้ภายในระยะเวลาเท่าที่จะมีการประมวลผลหรือใช้ข้อมูลเหล่านั้น

3) หลักการระบุวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเจาะจง (Principle of the purpose specification) หมายความว่า ในการจัดเก็บข้อมูลต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บและเงื่อนไขของการใช้ประโยชน์ของข้อมูลที่เก็บตามวัตถุประสงค์ซึ่งชอบด้วยกฎหมายโดย

3.1) เก็บรวบรวมเพียงเท่าที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่ระบุ

3.2) ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่ถูกใช้หรือเปิดเผย เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3.3) ระยะเวลาที่จัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่เกินกว่าระยะเวลาที่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ได้สำเร็จลง

4) หลักการเข้าถึงข้อมูล (principle of interested-person access) หมายความว่า เจ้าของข้อมูลมีสิทธิที่จะได้รู้ว่ามีผลการประมวลผลข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนโดยได้รับข้อมูลในรูปแบบที่เข้าใจได้ในเวลาอันสมควรและปราศจากค่าใช้จ่าย และสามารถขอให้แก้ไขหรือลบในกรณีมีการเก็บข้อมูลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่จำเป็น หรือมีการเก็บข้อมูลโดยไม่ถูกต้อง ข้อกำหนดแห่งหลักการนี้ให้บังคับใช้กับบุคคลทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือถิ่นที่อยู่

5) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (principle of non-discrimination) หมายความว่า ห้ามเก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งอาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ สีผิว พฤติกรรมทางเพศ ความคิดเห็นทางการเมือง การนับถือศาสนา ความเชื่อทางปรัชญา หรือความเชื่ออื่น ๆ รวมทั้งข้อมูลการเป็นสมาชิกสหภาพ หรือสมาคมทางการเมือง

6) การกำหนดข้อยกเว้น (Power to make exceptions) หมายความว่า ข้อยกเว้นจากหลักการข้อที่ 1 ถึงข้อที่ 4 อาจกำหนดได้ในกรณีจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ระเบียบสังคม สาธารณสุข หลักคุณธรรม และสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ข้อยกเว้นจากหลักการข้อที่ 5 อาจเป็นกรณีเพื่อการป้องกันการเลือกปฏิบัติ ภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรือกลไกของกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการป้องกันการเลือกปฏิบัติ

7) หลักการรักษาความปลอดภัย (Principle of security) หมายความว่า ต้องมีการรักษาความปลอดภัยข้อมูลที่จัดเก็บ เพื่อป้องกันอันตรายทั้งจากภัยธรรมชาติ การสูญหายหรือเสียหาย การทำลายโดยบุคคล การเข้าถึงโดยปราศจากอำนาจ การใช้ในทางที่ผิด หรือการทำลายโดยไวรัสคอมพิวเตอร์

8) การกำกับดูแล (supervision of sanctions) หมายความว่า กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะต้องระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักการนี้

9) การส่งข้อมูลข้ามพรมแดน (trans border data flows) หมายความว่า การส่งข้อมูลระหว่างประเทศจะสามารถกระทำได้ในกรณีที่ประเทศสองประเทศหรือมากกว่าสองประเทศมีกลไกในการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวในระดับเดียวกัน



10) ขอบเขตการใช้ข้อปฏิบัติ (field of application) หมายความว่า หลักปฏิบัติดังกล่าวควรได้มีการปฏิบัติใช้สำหรับข้อมูลในภาครับและเอกชนที่จัดเก็บด้วยคอมพิวเตอร์ (computerized files) เช่นเดียวกับการจัดเก็บด้วยวิธีการอื่น ๆ ที่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเอกสารที่จัดเก็บด้วยมือ (manual files)

แต่ในส่วนของการพัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่โดยเด่นและมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก ก็คือ หลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป ลำดับของการตราออกมาหลายฉบับไม่ว่าจะเป็น EU's Data Protection Directive (Directive 95/46/EC 1995) จนกระทั่งถึงฉบับล่าสุดก็คือ General Data Protection Regulation (GDPR)

เมื่อพิจารณาจากทิศทางต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปแล้วจะเห็นพัฒนาการของหลักการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลดังนี้ กล่าวคือในปี ค.ศ. 1995 สหภาพยุโรปได้ออกหลักเกณฑ์ฉบับหนึ่งเรียกว่า "Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of person data and on the free movement of such data" ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้กฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกมีความสอดคล้องกัน ในการให้หลักประกันที่ดีเพียงพอต่อการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของพลเมืองของสหภาพยุโรป และเพื่อทำให้การส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลภายในประเทศสมาชิกเป็นไปโดยเสรีปราศจากข้อจำกัดที่เกิดจากความแตกต่างกันของกฎหมายหรือกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้อมูลได้ดังนี้ คือ

- 1) ต้องมีการรักษาคุณภาพของข้อมูล
- 2) ต้องมีมาตรฐานของการประมวลผลข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมาย
- 3) การประมวลผลข้อมูลชนิดพิเศษต้องมีการดูแลเป็นพิเศษ
- 4) ต้องมีการกำหนดสิทธิในการได้รับแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ของเจ้าของข้อมูล
- 5) ต้องมีการกำหนดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของเจ้าของข้อมูล
- 6) ต้องมีการกำหนดสิทธิในการคัดค้านการประมวลผลข้อมูลของเจ้าของข้อมูล
- 7) ต้องมีการรักษาความปลอดภัยในการประมวลผลข้อมูล
- 8) การส่งผ่านข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศที่สามต้องมีมาตรฐานในการคุ้มครองข้อมูล

ต่อมาได้มีการทบทวนและเตรียมการเพื่อปรับปรุงหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตลอดมาจนกระทั่งวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2016 ทาง EU Commission ได้รับรอง General Data Protection Regulation 2016 (Regulation 2016/679) ซึ่งร่างกติกาฉบับนี้ใช้เวลาเตรียมการร่างและประชุมปรึกษาหารือกันถึง 4 ปี โดยจะให้มีผลบังคับในวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ 20 ปี ซึ่งทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ยาวนานถึง 2 ปีนับแต่วันที่กฎหมายผ่านก็เพื่อที่จะให้องค์กรทางธุรกิจต่าง ๆ มีเวลาปรับตัวและเตรียมการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าหรือเจ้าของข้อมูลอย่างถูกต้องตามหลักการอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำใหม่ของ General Data Protection Regulation ไม่เช่นนั้นจะถูกลงโทษเป็นค่าปรับในอัตราที่สูงมากคือ 20 ล้านยูโร ซึ่ง General Data Protection Regulation 2016 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. วัตถุประสงค์

General Data Protection Regulation 2016 ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลของตน ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้สหภาพยุโรปมีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของข้อมูล

ข. ขอบเขตการบังคับใช้

มาตรการคุ้มครองสิทธินั้นยังคงบังคับใช้แก่การประมวลผลเช่นเดิม แต่มีขยายขอบเขตการบังคับ (territorial scope) โดยกำหนดให้กติกาจะมีผลบังคับต่อบุคคลดังต่อไปนี้

1. ประชาชนและธุรกิจที่จัดตั้งใน EU ได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้กฎหมายนี้ไม่ว่าการประมวลผลข้อมูลนั้นจะเกิดขึ้นใน EU หรือนอก EU
2. ข้อมูลส่วนบุคคลจะโอนไปยังผู้ประกอบการนอกสหภาพ ยุโรปได้ก็ต่อเมื่อประเทศปลายทางมีระดับมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเทียบเท่าสหภาพยุโรป
3. หากผู้ประมวลผลข้อมูลนอกยุโรปให้บริการหรือขายสินค้าให้กับผู้บริโภคชาว ยุโรป หรือ “สังเกตพฤติกรรม” ของชาวยุโรป ผู้ประกอบการจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

ค. สาระสำคัญ

สำหรับสาระสำคัญของ General Data Protection Regulation 2016 มีดังนี้

- 1) ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้ง่ายและไม่มีค่าใช้จ่าย
- 2) แจ้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ ต้องมีความโปร่งใสในการรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล
- 3) เมื่อมีการนำข้อมูลไปประมวลผล จะต้องได้รับความยินยอมที่ชัดเจนจากเจ้าของข้อมูล (clear and affirmative consent)
- 4) การใช้ข้อมูลควรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งเท่านั้น
- 5) จัดให้มีระบบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตั้งแต่ขั้นแรกของการ ออกแบบบริการ และให้การตั้งค่าเป็นมิตรต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (privacy-friendly setting)
- 6) ให้สิทธิประชาชนในการขอข้อมูลส่วนบุคคลของตนจากผู้ประกอบการเพื่อโอนข้อมูลนั้นไปยัง ผู้ประกอบการอื่นได้
- 7) ให้สิทธิเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเรียกร้องให้มีการลบข้อมูลของตนออกจากระบบเมื่อไม่มี ความจำเป็นที่ผู้ประกอบการจะต้องเก็บข้อมูลนั้นไว้ หรือเจ้าของข้อมูลไม่ประสงค์ให้นำข้อมูลดังกล่าวไป ประมวลผลอีกต่อไป

ซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมาข้างต้นนี้ มีประเด็นความแตกต่างที่น่าสนใจก็คือ

1. การบังคับใช้กฎหมายนอกอาณาเขต (extraterritorial applicability) กล่าวคือ เมื่อมีการกำหนดนิยามของข้อมูลข้ามพรมแดนชัดเจน ทำให้ไม่เกิดความสับสนในการจัดการข้อมูลข้ามแดน ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าควรใช้กฎหมายฉบับไหนของประเทศใดมาบังคับ เพราะผู้รับข้อมูลต้องทำตามหลักการของ General Data Protection Regulation เหมือนกันทั้งสิ้น
2. กำหนดบทลงโทษรุนแรงขึ้น กล่าวคือ หากพบว่ามีกรณีปฏิบัติผิดไปจากหลักการของ General Data Protection Regulation องค์กรจะต้องจ่ายค่าปรับ 4% ของผลประกอบการรายได้ทั่วโลกทั้งหมด หรือสูงถึง 20 ล้านยูโร ซึ่งบทลงโทษนี้จะบังคับใช้ทั้งหน่วยงานผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูล



3. กำหนดการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล (consent) จะต้องใช้ภาษาที่ชัดเจน กระชับ และเข้าใจง่าย เช่นเดียวกับกรณีของการถอนความยินยอม

4. กำหนดการแจ้งเตือนเมื่อเกิดเหตุข้อมูลรั่ว (breach notification) กล่าวคือ หากพบว่าข้อมูลรั่วไหล หน่วยงานผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูลต้องแจ้งให้หน่วยงานกำกับดูแล และประชาชนทราบภายใน 72 ชั่วโมง

5. สิทธิในการเข้าถึง (right to access) ใน General Data Protection Regulation ได้มีการขยายขอบเขตสิทธิของเจ้าของข้อมูล ที่ผู้ควบคุมข้อมูล ต้องแจ้งเจ้าของข้อมูลว่าข้อมูล ถูกใช้เอาไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด และต้องจัดทำสำเนาข้อมูลให้กับเจ้าของข้อมูลในรูปแบบ อิเล็กทรอนิกส์ โดยห้ามเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่ม

6. มีการกำหนดสิทธิที่จะถูกลืม (right to be forgotten) กล่าวคือเจ้าของข้อมูล สามารถขอให้หน่วยงานควบคุมข้อมูลลบข้อมูลของตนเองออกได้ นอกจากนั้นข้อมูลที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับจุดประสงค์ของการประมวลผลก็ต้องเอาออกด้วยเช่นกัน

7. มีการกำหนดสิทธิในการโอนย้ายข้อมูลของตนจากผู้ประกอบการหนึ่งไปยัง ผู้ประกอบการอื่นได้ (data portability)

8. กำหนดให้มีความสำคัญกับความเป็นส่วนตัวตั้งแต่การออกแบบ (Privacy by Design) คือการให้หน่วยงานควบคุมข้อมูลตระหนักความสำคัญของข้อมูล โดยเริ่มจากการออกแบบบริการ ที่คิดถึงการป้องกันข้อมูลตั้งแต่แรกเลย ไม่ใช่ออกแบบแล้ว ค่อยมาเพิ่มเรื่องการป้องกันข้อมูล และใช้มาตรการทางเทคนิคที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการป้องกันข้อมูล

9. กำหนดให้ต้องมีเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูล หรือ Data Protection Officers (DPO) จากเดิมที่องค์กรต้องแจ้งกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลต่อหน่วยงานท้องถิ่น (local data protection authority) ที่เป็นข้อบังคับตามกฎหมายเดิม (Data Protection Act 1998) ภายใต้หลักการของ General Data Protection Regulation นี้ไม่ต้องแจ้งอีกแล้วแล้ว แต่ต้องมีกรว่าจ้างเจ้าหน้าที่ คุ้มครองข้อมูล หรือ DPO เข้ามาในบริษัทเลย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า General Data Protection Regulation ไม่ได้ตราขึ้น ในลักษณะที่เป็นการยกเลิกหลักการเดิม เพียงแต่มีการกำหนดขยายความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ให้ชัดเจนมากขึ้นและให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วยุโรป และมีประเด็นที่สำคัญก็คือ มีการกำหนด คุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรป ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะอยู่ที่ทวีปใดหรือส่วนใด ๆ ของโลกก็ตาม สิทธิเหนือข้อมูลนั้นก็ยังคงได้รับความคุ้มครอง

ต้องยอมรับว่าแต่เดิม สหภาพยุโรปมีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีมาตรฐาน ในการคุ้มครองสิทธิสูงมากอยู่แล้ว ซึ่งจะตั้งอยู่บนพื้นฐานร่วมกันเหล่านี้คือ

ประการแรก หน่วยงานควบคุมข้อมูลที่เจ้าของข้อมูลรับบริการ (data controller) ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล (data subject) ในการจัดเก็บข้อมูล รวมทั้งต้องกำหนด ขอบเขต วัตถุประสงค์ในการประมวลผลข้อมูลที่ชัดเจน

ประการที่สอง ทุกประเทศในสหภาพยุโรปต้องให้การคุ้มครองอย่างเคร่งครัดต่อข้อมูล ที่อ่อนไหวเป็นพิเศษ เช่น ความคิดทางการเมือง ศาสนา ลัทธิ พฤติกรรมสุขภาพ พฤติกรรมทางเพศ การเป็นสมาชิกสหพันธ์ ประวัติอาชญากรรม ฯลฯ เป็นต้น

ประการที่สาม การส่งข้อมูลไปต่างประเทศ หรือบริษัทที่อยู่ต่างประเทศ ผู้รับข้อมูลต้องมีการคุ้มครองข้อมูลมาตรฐานเดียวกับบริษัทในยุโรป

ประการที่สี่ หน่วยงานควบคุมข้อมูลต้องกำหนดขอบเขต ระยะเวลาในการประมวลผล และมีมาตรการรักษาความปลอดภัยข้อมูลอย่างรัดกุม

กล่าวได้ว่า General Data Protection Regulation ถูกตราขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการยกระดับมาตรฐานคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลให้มีความชัดเจน และคุ้มครองเป็นการทั่วไป (general) รวมไปถึงกำหนดการบังคับใช้ให้เหมือนกันในทุกประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งต่างจากก่อนหน้านี้ ที่ สหภาพยุโรปกำหนดเพียงหลักการเบื้องต้นให้ ซึ่งก็แล้วแต่ละประเทศไปดำเนินการร่างกฎหมายและกำหนดบทลงโทษกันเอง และประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ General Data Protection Regulation ถูกกำหนดให้ชัดเจนคือ การส่งข้อมูลระหว่างประเทศ ไม่ต้องสืบสนอีกต่อไปว่าจะจัดการอย่างไร เพราะระบุชัดเจนว่า ผู้รับข้อมูล ซึ่งอาจจะเป็นบริษัทคลาวด์หรือบริษัทประมวลผลข้อมูล (data Processor) ที่แม้จะอยู่ต่างประเทศ นอกขอบเขตของประเทศสมาชิก EU ก็ต้องทำตามหลักการของ General Data Protection Regulation ที่ได้วางหลักคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานไว้

เมื่อย้อนมาพิจารณาแนวคิดนี้ในประเทศไทยของเราจะเห็นพัฒนาการของแนวคิดดังนี้

1. ช่วงระยะเวลาของการเริ่มต้นคุ้มครองโดยกฎหมายเอกชนและกฎหมายอาญา

การคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ภายใต้ระบบกฎหมายไทยในอดีตเป็นการดำเนินการตามกรอบการคุ้มครองภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดต่อความเสียหายต่อสิทธิส่วนตัว ซึ่งถือว่าได้รับการพิจารณาอยู่ในขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลไม่ให้ผู้อื่นล่วงละเมิดบนฐานมาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงฐานความผิดต่อความเป็นส่วนตัวฐานต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญานั้น ยังมีประเด็นปัญหาในการคุ้มครองดังนี้ (กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์, 2549, น.250-252)

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลในฐานะที่เป็นสิทธิในความเป็นส่วนตัวทั่วไป เช่นเดียวกับสิทธิอื่น ๆ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน ร่างกาย อนามัย ฯลฯ โดยไม่ได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลอันเป็นเรื่องเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลโดยตรง ทั้งที่สาระสำคัญของสิทธินี้มีความแตกต่างจากสิทธิอื่น ๆ ซึ่งสิทธิของบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญานั้นจะได้รับการคุ้มครองก็ต่อเมื่อได้เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว การชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นมาตรการในการ “เยียวยา” มากกว่าที่จะเป็นการ “ป้องกัน” ซึ่งขัดแย้งกับหลักการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลที่มุ่งจะให้ความคุ้มครองในลักษณะของการป้องกัน

2. กฎหมายทั้งสองผลักการะการพิสูจน์ให้แก่ผู้เสียหาย

3. กฎหมายทั้งสองขาดบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรการที่จำเป็นและเฉพาะเจาะจงเพื่อให้หลักประกันในเรื่องนี้ได้้อย่างเพียงพอตามหลักสากล



2. ช่วงระยะเวลาแห่งการสร้างกฎหมายมหาชนขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล

นับแต่ที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ออกมาใช้บังคับ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นเพียงกฎหมายฉบับเดียว ในขณะนี้ที่ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “ข้อมูลส่วนบุคคล” เอาไว้ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดการระบบข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐเอาไว้ด้วย โดยในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้มีการบัญญัติไว้ดังนี้

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะ การเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้คนหรือมีเลขหมาย รหัสหรือ สิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้คนได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความ รวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย”

สาระสำคัญของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลในกฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักการให้ต้องมีการจัดระบบข้อมูลส่วนบุคคลโดยอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นและต้องเก็บเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเมื่อวัตถุประสงค์ได้สำเร็จแล้วจะต้องยกเลิกการจัดระบบข้อมูลดังกล่าวทันทีที่หมดความจำเป็น นอกจากนี้จะต้องมีการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้ถูกต้องอยู่เสมอ มีการจัดระบบรักษาความปลอดภัยให้แก่ข้อมูลเพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล อีกทั้งในกรณีที่จะมีการเก็บข้อมูลข่าวสารโดยตรงจากเจ้าของข้อมูล หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบล่วงหน้าหรือพร้อมกับการขอข้อมูล และจะต้องแจ้งให้ทราบถึงกรณีที่จะมีการจัดส่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไปยังที่ใด ๆ ซึ่งจะเป็นผลให้บุคคลทั่วไปทราบข้อมูลข่าวสารนั้น

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดสาระสำคัญคือ ห้ามหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอม เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จากหลักการของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ยังมีปัญหาในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลดังนี้คือ

1. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการไม่ได้กำหนดคุ้มครองระบบการจัดเก็บและการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานภาคเอกชน

2. แม้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะมีอำนาจควบคุมดูแลองค์ประกอบวิชาชีพด้วย แต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงอำนาจในการให้ความเห็นชอบประมวลหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับจริยธรรมในวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศที่ได้มีการพัฒนาใหม่ มักมีการกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลข้อมูลส่วนบุคคลมีอำนาจให้ความเห็นชอบประมวลจริยธรรมวิชาชีพที่องค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายควบคุมวิชาชีพจัดทำขึ้นตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

3. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน การกระทำที่ฝ่าฝืนการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (investigation power) ตัวอย่างเช่นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ

นอกจากนี้ ในแง่ของอำนาจจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารมีเพียงอำนาจในการเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาเท่านั้น ถ้าหากมีการฝ่าฝืนก็มีบทลงโทษที่มีเพียงระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น แต่ไม่มีบทลงโทษกรณีหน่วยงานรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความซับซ้อนและความเสียหายอันจะเกิดในกรณีเกี่ยวกับการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล อำนาจของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะไม่เพียงพอกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบัน

นอกจากนี้ การตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย ไม่ได้มีการตราไว้ในกฎหมายฉบับเดียว แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นกฎหมายหลัก แต่ก็มิชอบเขตของการคุ้มครองที่จำกัดไม่ได้ครอบคลุมไปถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของภาคเอกชนซึ่งมีปริมาณข้อมูลที่จัดเก็บเป็นจำนวนมากไม่น้อยไปกว่าข้อมูลที่อยู่กับภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของบรรดาธนาคารเอกชน โรงพยาบาลเอกชน โรงแรม ห้างสรรพสินค้า หรือบริษัทห้างร้านที่จำหน่ายสินค้า ผลิตภัณฑ์ หรือให้บริการที่มีการจัดเก็บข้อมูลของลูกค้าไว้ เมื่อพิจารณาประกอบกับความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีอันได้อธิบายมาแล้ว ก็จะทำให้เห็นถึงความเสี่ยงที่จะมีการล่วงละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยง่าย โดยที่ระบบกฎหมายของไทยยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ดี อย่างน้อยเราก็เห็นได้ถึงความพยายามของรัฐในอันที่จะใช้กฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่รับหลักการมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 34 และมาตรา 58 ซึ่งได้กำหนดหลักการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิส่วนบุคคลนั่นเอง

3. ช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

กฎหมายคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีระยะเวลาในการเสนอเพื่อให้มีการตรากฎหมายผ่านสภาอย่างยาวนานมาก กล่าวคือนับจากระยะเวลาที่เริ่มปรากฏแนวคิดในการรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัว ก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองการติดต่อสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์ ได้แก่จดหมาย โทรเลข โทรศัพท์ หรือสิ่งสื่อสารอื่นใดที่บุคคลติดต่อถึงกัน ไว้ในมาตรา 46 และต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538) ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ไว้ในมาตรา 47 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิในข้อมูลข่าวสารไว้ในมาตรา 34 และมาตรา 58 จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ก็ยังคงมีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธินี้ไว้ในมาตรา 32



แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้มีการริเริ่มที่จะตราขึ้นเป็นกฎหมาย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 กว่าจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้รวมระยะเวลากว่า 20 ปี จนกระทั่งเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2562 ราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 หรือ พระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลฯ ซึ่งผ่านการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในช่วง "สุดท้าย" ก่อนที่สภาแต่งตั้งจะหมดอายุลง ซึ่งกฎหมายฉบับที่ผ่านในยุคของรัฐบาล โดยแม้จะมีการวางหลักการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลไว้ แต่ก็มีการวางข้อยกเว้นไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการยกเว้นไม่คุ้มครองข้อมูลในกิจการของหน่วยงานความมั่นคง และแทบจะยกเว้นให้กิจการของรัฐไม่ต้องทำตามกฎหมาย ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงมุ่งเน้นไปที่ผู้ประกอบการภาคธุรกิจเป็นหลัก

โดยหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้น มีว่า “เนื่องจากปัจจุบันมีการล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของข้อมูลส่วนบุคคล เป็นจำนวนมาก จนสร้างความเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายให้แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้การเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล อันเป็นการล่วงละเมิดดังกล่าว สามารถทำได้โดยง่าย สะดวก และรวดเร็ว รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างแพร่หลาย แม้ว่าจะได้มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบางเรื่อง แต่ก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ กลไก หรือมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นหลักการทั่วไป สมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

จากหลักการและเหตุผลข้างต้น จะเห็นได้ว่า เหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยต้องตรากฎหมายคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลฉบับนี้ ก็คือ

1. ก่อนหน้านีประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งทำให้ไม่มีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในขณะที่นานาอารยประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในแถบยุโรป อเมริกาใต้ ได้มีการตรากฎหมายเพื่อมาคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลและวางระบบการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากละเมิดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

2. จัดสร้างกลไกในการปกป้องสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยพยายามรักษาดุลยภาพของการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในความเป็นส่วนตัว (right of privacy) เสรีภาพในการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร (free flow of Information) และความมั่นคงของประเทศ (national security) เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศที่มั่นคงในช่วงระยะเวลาแห่งข้อมูลข่าวสาร ภายใต้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

3. เพื่อสนับสนุนการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องในปัจจุบันการพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับเศรษฐกิจและสังคมมากมาย โดยเฉพาะการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล อันสามารถทำได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นออกกฎหมายมาคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมีการใช้อย่างแพร่หลายในยุคสังคมสารสนเทศ

4. เพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับการออกกติกาของสหภาพยุโรป (EU) ซึ่งก็คือ GDPR อันมีลักษณะของการเป็น Normative Power และมีขอบเขตการบังคับออกไปนอกพื้นที่ของสหภาพยุโรป ส่งผลให้ภาครัฐกิจ รวมถึงรัฐที่มีการติดต่อกฎสัมพันธ์ในทางการค้ากับสหภาพยุโรป ต้องเร่งปรับตัวโดยการตรากฎหมายที่มีมาตรฐานของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ต่ำไปกว่าที่กำหนดโดย GDPR

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 พบว่ามีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

1. การเก็บข้อมูล ใช้ข้อมูล เปิดเผยข้อมูล ซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลจะต้องได้รับความยินยอมเสมอ

หลักการทั่วไปเขียนไว้ชัดเจนในมาตรา 19 ที่ว่า "ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ หากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอมไว้ก่อนหรือในขณะนั้น เว้นแต่บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้"

โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การกระทำใด ๆ กับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่น โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล จะมีโทษปรับทางปกครองไว้ สูงสุดไม่เกิน 3,000,000 บาท ตามบทบัญญัติมาตรา 83

ในส่วน ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ เช่น ข้อมูลเรื่องเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อในลัทธิ ศาสนาหรือปรัชญา พฤติกรรมทางเพศ ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลสุขภาพ ความพิการ ข้อมูลสหภาพแรงงาน ข้อมูลพันธุกรรม ข้อมูลชีวภาพ ฯลฯ มาตรา 26 กำหนดว่า ต้องได้รับ "ความยินยอมโดยชัดแจ้ง" จากเจ้าของข้อมูล การเก็บข้อมูลที่มีความอ่อนไหวโดยไม่ได้รับความยินยอมโดยชัดแจ้ง และน่าจะทำให้เจ้าของข้อมูลเสียหาย มาตรา 79 วรรคสอง กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท

นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอม และน่าจะทำให้เจ้าของข้อมูลเสียหาย มาตรา 79 กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 500,000 บาท ถ้าผู้ประกอบการเปิดเผยข้อมูลเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยไม่ได้รับความยินยอม มาตรา 79 วรรคสอง กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท

2. การดำเนินการขอความยินยอม ต้องทำเป็นหนังสือหรือผ่านระบบออนไลน์ตามแบบที่กำหนดไว้ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 19 วรรคสอง ที่ว่า "การขอความยินยอมต้องทำโดยชัดแจ้ง เป็นหนังสือหรือทำโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่ โดยสภาพไม่อาจขอความยินยอมด้วยวิธีการดังกล่าวได้"

ในการขอความยินยอม ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูล การเปิดเผยข้อมูล และเพื่อให้ผู้ประกอบการแอบวางข้อความขอความยินยอมไว้เล็ก ๆ ไม่ให้เจ้าของข้อมูลสังเกตเห็น มาตรา 19 วรรคสาม จึงกำหนดว่า การขอความยินยอมต้องแยกส่วนออกจากข้อความอื่นอย่างชัดเจน มีข้อความที่เข้าถึงได้ง่ายและเข้าใจได้ ใช้ภาษาที่อ่านง่าย ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอาจออกประกาศกำหนดแบบของเอกสารขอความยินยอม ผู้ประกอบการจึงต้องติดตามประกาศที่จะออกตามมาอย่างใกล้ชิด



นอกจากนี้ ในการขอความยินยอมผู้ประกอบการต้องให้อิสระในการตัดสินใจแก่เจ้าของข้อมูล ต้องไม่ถือเอาความยินยอมในการเก็บและใช้ข้อมูลเป็นเงื่อนไขในการเข้าทำสัญญาหรือการให้บริการต่าง ๆ โดยเจ้าของข้อมูลที่ให้ความยินยอมไปแล้วหากเปลี่ยนใจก็มีสิทธิจะถอนความยินยอมเมื่อใดก็ได้ ผู้ประกอบการต้องจัดช่องทางไว้ให้ถอนความยินยอมได้โดยง่ายเช่นเดียวกับการให้ความยินยอม หากการขอความยินยอมทำไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายเขียนไว้ ก็จะไม่ทำให้ผู้ประกอบการมีสิทธิเก็บข้อมูลหรือนำข้อมูลไปใช้ได้

โดยกฎหมายกำหนดให้การกระทำใด ๆ กับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่ได้ผ่านการขอความยินยอมตามรูปแบบที่ถูกต้อง มาตรา 82 กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ สูงสุดไม่เกิน 1,000,000 บาท

3. การเก็บข้อมูล ต้องแจ้งรายละเอียดและแจ้งสิทธิต่อเจ้าของข้อมูล

บทบัญญัติ มาตรา 23 กำหนดว่า แม้จะได้รับความยินยอมให้เก็บข้อมูลแล้วก็ตาม แต่ในการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่จะเก็บรวบรวมและระยะเวลาที่คาดหมายได้ว่า จะเก็บข้อมูลไว้ บุคคลหรือหน่วยงานที่ข้อมูลอาจจะถูกเปิดเผย ข้อมูลของผู้ประกอบการและตัวแทนที่เป็นผู้เก็บข้อมูล สถานที่ติดต่อ และวิธีการติดต่อ

นอกจากนี้ยังต้องแจ้งสิทธิของเจ้าของข้อมูลให้ทราบด้วย เช่น สิทธิเข้าถึงและขอสำเนาข้อมูล สิทธิคัดค้านการเก็บข้อมูลและการใช้ข้อมูล สิทธิขอให้ลบหรือทำลายข้อมูล สิทธิขอให้แก้ไขข้อมูลให้ถูกต้อง สิทธิร้องเรียนว่า มีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายนี้ ฯลฯ

การกระทำใด ๆ กับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่ได้แจ้งวัตถุประสงค์ แจ้งรายละเอียด และแจ้งสิทธิของเจ้าของข้อมูล มาตรา 82 กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ สูงสุดไม่เกิน 1,000,000 บาท

4. สำหรับวิธีการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องเก็บข้อมูลจากเจ้าของข้อมูลเท่านั้น ห้ามเก็บจากแหล่งอื่น เว้นแต่จะได้แจ้งเจ้าของข้อมูล

แม้จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลแล้วก็ตาม แต่มาตรา 25 กำหนดว่า การเก็บข้อมูลต้องเก็บจากเจ้าของข้อมูลเท่านั้น กล่าวคือ ต้องให้เจ้าของข้อมูลเป็นผู้รอกข้อมูล และมอบให้โดยตรง ผู้ประกอบการไม่สามารถเก็บข้อมูลจากแหล่งอื่นได้ เช่น ไม่สามารถค้นหาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตและบันทึกไว้เอง ไม่สามารถซื้อข้อมูลต่อมาจากผู้ประกอบการรายอื่น แม้จะได้รับความยินยอมแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม หลักการนี้มีข้อยกเว้นอยู่มากมาย ผู้ประกอบการยังสามารถเก็บข้อมูลจากแหล่งอื่นได้ ถ้าหากเมื่อเก็บข้อมูลแล้วได้แจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบพร้อมกับแจ้งสิทธิต่อเจ้าของข้อมูลโดยไม่ชักช้า หรือภายใน 30 วัน และได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลให้เก็บข้อมูลจากแหล่งอื่นได้ แต่ผู้ประกอบการอาจจะไม่ต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบและขอความยินยอมใหม่เลย หากเป็นกรณีที่เจ้าของข้อมูลทราบอยู่แล้ว หรือต้องกระทำโดยเร่งด่วนตามที่กฎหมายกำหนด หรือกฎหมายกำหนดให้รายละเอียดบางประการเป็นความลับ

การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลจากแหล่งอื่นที่ไม่ได้จากเจ้าของข้อมูลโดยตรง โดยไม่มีข้อยกเว้นให้เก็บข้อมูลได้ มาตรา 83 กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ สูงสุดไม่เกิน 3,000,000 บาท

5. กฎหมายฉบับใหม่นี้กำหนดให้ องค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ ต้องมี "เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูล" อยู่ประจำหน่วยงานของตน

กฎหมายกำหนดหลักการว่า กรณีที่ผู้เก็บข้อมูลเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นผู้ประกอบการที่มีข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก หรือผู้ประกอบการที่กิจกรรมหลักเป็นการเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูล หรือการเปิดเผยข้อมูล ต้องจัดให้มี "เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล" เป็นของตัวเอง ซึ่งอาจเป็นพนักงานของผู้ประกอบการนั้น ๆ หรือเป็นผู้รับจ้างให้บริการหรือ outsource ก็ได้

โดยเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ให้คำแนะนำและตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ ผู้ประกอบการจะต้องสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ต้องให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลรายงานปัญหาไปยังผู้บริหารสูงสุดได้ และต้องไม่ไล่เจ้าหน้าที่ออกจากงานหรือเลิกจ้าง เพราะการทำหน้าที่คุ้มครองข้อมูลตามกฎหมายนี้ ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลของตัวเองและวิธีการติดต่อให้กับเจ้าของข้อมูลและให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลทราบ

ผู้ประกอบการที่ไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มาตรา 85 กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ สูงสุดไม่เกิน 1,000,000 บาท

6. การเก็บและใช้ข้อมูลนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

ตามมาตรา 71 คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะแต่งตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบการกระทำของผู้ประกอบการเมื่อเจ้าของข้อมูลเห็นว่า มีการเก็บข้อมูล ใช้ข้อมูล หรือเปิดเผยข้อมูลของตัวเองโดยปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ เช่น ไม่ได้ขอความยินยอมก่อน หรือไม่ได้แจ้งรายละเอียดให้เจ้าของข้อมูลทราบ ก็สามารถร้องเรียนไปยังคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้

หากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องจริง อาจให้มีการไกล่เกลี่ยกัน และมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือสั่งห้ามกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลได้ มาตรา 90 ให้อำนาจกับคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญสามารถสั่งปรับได้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิด และขนาดของกิจการ หรืออาจจะสั่งเพียงแค่ว่าแก้ไขและดัดเดียนก่อนก็ได้

7. สำหรับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้مرณะนั้น กฎหมายไม่คุ้มครองไปถึง

ตามมาตรา 6 กำหนดนิยามของ "ข้อมูลส่วนบุคคล" ไว้ว่า "ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคล ซึ่งทำให้สามารถระบุตัวบุคคลนั้นได้ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แต่ไม่รวมถึงข้อมูลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ" ดังนั้น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียชีวิตแล้ว จึงไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายนี้ การเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูล และการเปิดเผยข้อมูลของผู้ที่เสียชีวิตแล้วสามารถทำได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากทายาทก่อน

8. บริษัทต่างชาติก็ไม่รอด! คุ้มครองข้อมูลของคนในประเทศ ไม่ว่าบริษัทตั้งอยู่ที่ใด

โดยหลักการทั่วไป กฎหมายของไทยที่ประกาศใช้ออกมาจะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับการกระทำที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น แต่ด้วยโลกยุคปัจจุบันการติดต่อสื่อสาร การส่งข้อมูล การเก็บข้อมูล และการใช้ข้อมูล เกิดขึ้นข้ามพรมแดนตลอดเวลา กฎหมายนี้จึงเขียนขอบเขตอำนาจการบังคับใช้ไว้กว้างขึ้นเป็นพิเศษ ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติข้อมูลส่วนบุคคลฯ จะใช้บังคับกับผู้ประกอบการที่อยู่ในประเทศไทย ไม่ว่า การเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูลหรือการเปิดเผยข้อมูล จะเกิดขึ้นในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม



และพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังใช้บังคับกับ การเสนอขายสินค้าหรือบริการให้แก่ คนที่อยู่ในประเทศไทย หรือการเฝ้าติดตามพฤติกรรมของคนที่อยู่ในประเทศไทยด้วย ไม่ว่าผู้ประกอบการที่เก็บข้อมูล หรือใช้ข้อมูล หรือเปิดเผยข้อมูลจะอยู่ในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม

9. ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ จะถูกบังคับ "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" โดยต้องจ่ายสองเท่า ตามหลักการของมาตรา 77 ที่กำหนดว่า ผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนหลักการที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด ทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลต้องชดเชยค่าเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล เว้นแต่เป็นเหตุสุดวิสัย หรือความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าของข้อมูลเอง หรือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่ง ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่

กรณีที่ศาลตัดสินให้ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล ตามมาตรา 78 ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่าย "ค่าเสียหายเชิงลงโทษ" เพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริง ได้ตามที่ศาลกำหนด แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง ค่าเสียหายเชิงลงโทษ ในที่นี้เป็นเงิน ที่ต้องจ่ายเพิ่มจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นมาตรการเพื่อ "ป้องปราม" ไม่ให้ผู้ประกอบการ กล้ากระทำความผิดอีก โดยศาลอาจกำหนดให้จ่ายค่าเสียหายโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของ ความเสียหาย ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากข้อมูลส่วนบุคคล สถานะทางการเงิน ของผู้ประกอบการ ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว มีข้อสังเกต เพิ่มเติมดังนี้ คือ สำหรับหลักการของกฎหมายฉบับนี้จะมีหลักการสำคัญอยู่ที่การวางหลักคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป มีผลคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ในข้อมูลทุกประเภท แต่ล้าหลังเพียงการพิจารณาเฉพาะกฎหมายฉบับนี้แล้วตัดสินว่า จะมีการคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคลได้ตามความเป็นจริงหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากทั้งการวางข้อยกเว้นไว้ในกฎหมาย ฉบับนี้เอง และกฎหมายฉบับอื่น ๆ ซึ่ง ในการผ่านกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลออกมา โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ก็ได้มีการผ่านกฎหมายคู่แฝดออกมาอีกฉบับหนึ่งที่สำคัญ นั้นก็คือ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยมั่นคงไซเบอร์ พ.ศ. 2562 อันเป็นกฎหมาย ที่ให้อำนาจรัฐกำหนดมาตรการหรือการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยง จากภัยคุกคาม ทางไซเบอร์ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ อันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางทหาร และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ดังนั้นเพื่อให้สามารถป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ได้อย่างทันทั่วทั้งที่

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ในมิติของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูล ส่วนบุคคลนั้น ปัจจุบันแม้จะได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมาเป็นกฎหมายหลัก ในการคุ้มครองแล้ว ก็กำหนดยกเว้นต่าง ๆ ไว้ ไม่ว่าจะเป็นโดยกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเอง หรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างเช่น กฎหมายความมั่นคง ปลอดภัยไซเบอร์ที่ได้กล่าวมาเป็นต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยที่ค่อยข้างเป็นไปอย่างล่าช้า เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการของนานาอารยะกประเทศ และแม้ว่าในปัจจุบันเราจะได้มีการตรากฎหมายกลางที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไปออกมาเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิประเภทนี้แล้วก็ตาม แต่กฎหมายนี้ยังมีปัญหาอีกหลายประการที่จะต้องทำการปรับปรุง โดยผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงดังต่อไปนี้คือ

1. ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ เพื่อขยายของเจตนารมณ์ของคำว่าข้อมูลส่วนบุคคลให้ครอบคลุมไปถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวของผู้ตายหรือผู้เสียชีวิตต่อไป
2. ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือมีการเปิดโอกาสให้รัฐเข้าล่วงละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลนั้น จะต้องมีการจำกัดขอบเขตของการใช้กฎหมายให้ชัดเจน และบังคับใช้ด้วยความระมัดระวังไม่ให้ไปล่วงละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนไม่เช่นนั้น อาจจะสร้างปัญหาทางด้านเศรษฐกิจการค้าการลงทุนกับประเทศในสหภาพยุโรปก็เป็นได้
3. ในส่วนของกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หรือ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ควรจะได้มีการกำหนดหลักการให้สอดคล้องกันกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ทั้งในด้านของการกำหนดนิยามความหมาย รวมถึงมาตรการในการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นการคุ้มครองสิทธิ เพื่อให้ระบบของการคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของทั้งกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

บรรณานุกรม

- กิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์. (2549). *การคุ้มครองข่าวสารส่วนบุคคลในระบบกฎหมายไทย: ปัญหาและแนวทางแก้ไข*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นคร เสรีรักษ์. (2557). *ความเป็นส่วนตัว: ความคิด ความรู้ ความจริง และพัฒนาการเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- นพมาศ เกิดวิชัย. (2557). *การพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, และเรวดี ขวัญทองยิ้ม. (2554). *รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว*. รายงานการศึกษาวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ปฐวิทย์ อุ่นเรือน. (2547). *ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการโอนข้อมูลระหว่างประเทศ*. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง กับการจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด*

วรัญญา ศรีริน**

วณิชชา ณรงค์ชัย***

(วันรับบทความ: 26 มิถุนายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 11 สิงหาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 2 กันยายน 2563)

บทคัดย่อ

บทความนี้ได้ถกเถียงให้เห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลก กำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยกำลังประสบปัญหานี้อย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีหลายมิติ แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยเชิงสาเหตุหลักพบว่า มีอยู่สองประการคือ หนึ่ง เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย สอง เกิดจากข้ออ่อนของพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองไทย และพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ทั้งสองส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ทำให้สังคมไทยติดกับดักอยู่กับความเหลื่อมล้ำมายาวนาน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐไทยได้พยายามลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคม แต่ผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหายังไม่ประสบผลสำเร็จ ยังเป็นเพียงแนวนโยบายและแผนงาน ไม่มีผลในทางปฏิบัติจริงใด ๆ บทความนี้ได้ทดลองเสนอทางออกในการจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมมิติสังคมวิทยาการเมือง ด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองหรือแบบใหม่ โดยผ่านองค์กรและสถาบันทางสังคมต่าง ๆ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่นี้ ประชาชนต้องมีความเชื่อมั่นในการมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง และต้องมีแนวความคิดความเชื่อในเบื้องต้นว่า ประการแรก การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่หลักของทุกคนที่จะต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบร่วมกันในการผลักดันหรือเข้าไปดำเนินการ จะปฏิเสธความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่ ประการที่สอง ประชาชนต้องเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่งมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการเพื่อเป็นพลังผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อย่างจริงจังต่อไป

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางสังคม, วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง, วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย, ความเป็นพลเมือง, จิตสำนึกแบบพลเมือง

* รองศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

** นักศึกษาปริญญาเอก, ศูนย์โครงการกาญจนาภิเษก สาขาวิชาสังคมวิทยา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

*** อาจารย์ ดร., สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น



Building a Civic Culture and The Eliminating of Social Inequality

Pornamarin Promgird^{*}

Warunya Sririn^{**}

Wanichcha Narongchai^{***}

(Received Date: June 26, 2020, Revised Date: August 11, 2020, Accepted Date: September 2, 2020)

Abstract

This article has argued that the democracy and economic development around the world is facing serious social inequality issues. Currently, Thai society is also facing this severe problem. The problem of social inequality in Thai society has many dimensions. But when analyzing the main cause factors, it was found that there are two things, the first is from the structural problems of Thai society, the second is due to the weakness of the basis of Thai political culture and the behavior of people in society. Both of these are interrelated. Causing Thai society to have been trapped in social inequality for a long time. Throughout the period many past years, The Thai state has sought to reduce inequality and create social equality but the consequences of the solution have not been successful. It still just a policy and roadmap. There is no any practical effect. In this article trial to propose a solution to eliminating the problem of social inequality in the political sociology perspective. By creating a civic culture or a brand - new political culture through organizations and social institutions. People must have the fundamental beliefs that they have political efficacy as following. First, to solving the problem of social inequality is a primary duty of everyone to be attentive and have a shared responsibility to push forward or take action. Everyone cannot deny their responsibility. Second, people must believe that they are one of the political forces that have the capability of changing the problem of social inequality in a better direction and must participate in the operation as a driving force to seriously keep improve this problem.

Keywords: Social Inequality, Civic Culture, Democratic Political Culture, Citizenship, Civic Consciousness

^{*} Associate Professor Dr. , Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

^{**} Doctor of Philosophy Program in Sociology (Candidate), Under the Royal Golden Jubilee (RGJ) Scholarship Ph.D. Programme. Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

^{***} Dr. , Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University



บทนำ

“มนุษย์เราเกิดมามีร่างกายและปัญญา สมองไม่เหมือนกัน เมื่อเริ่มต้นก็เกิดความอยุติธรรมเสียแล้ว เช่นนี้ก็เป็นหน้าที่ของสังคมที่จะขจัดปัดเป่าความไม่เสมอภาคนั้นให้น้อยลงที่สุด” (ปวย อึ้งภากรณ์, 2512)

การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลก กำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง จนเกิดปรากฏการณ์ที่นายแพทย์ประเวศ วะสี (2562) เรียกว่า 99 ต่อ 1 หรือเป็นการพัฒนาที่คนส่วนน้อยเพียงร้อยละ 1 เท่านั้นที่ได้ประโยชน์ ส่วนคนที่เหลืออีกร้อยละ 99 ไม่ได้ได้รับประโยชน์จากผลพวงของการพัฒนาดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยก็กำลังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน กล่าวคือคนเพียงร้อยละ 1 ของประชากร หรือประมาณ 6 แสนคนเท่านั้น ที่ถือครองทรัพย์สินทั้งหมดถึงร้อยละ 70 ของประเทศ (กมล กมลตระกูล, 2563, น.7) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยที่มีอย่างมากมายนี้มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ซึ่งเชื่อมโยงถึงความเป็นเหตุเป็นผลกันทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ โดยในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูงเช่นกรณีของไทย ย่อมก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือทำให้ประชาชนมีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้น และเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมจากภาครัฐ เช่น ความไม่เป็นธรรมด้านเศรษฐกิจ ความไม่เป็นธรรมด้านกฎหมาย ความไม่เป็นธรรมด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณตามนโยบายของรัฐ ตลอดจนกลไกการบริหารประเทศโดยรวม (วรัญญา ศรีริน และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2562, น.148) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วย่อมส่งผลเสียหายนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มีคุณภาพนั้น ได้ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ปัญหาดังกล่าวหากไม่มีการแก้ไขที่ถูกวิธีอาจนำไปสู่การเกิดความไม่พอใจ จนเกิดแรงต้านจากประชาชนและทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างเรื้อรังได้ในท้ายที่สุด (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, น.3)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 88 ปีบนเส้นทางประชาธิปไตยของไทย ได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะเปลี่ยนผ่านให้ประชาธิปไตยเกิดความยั่งยืนและสถาพร นำมาสู่ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของสังคมไทย โดยมีการปรับแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ หากแต่ผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหาก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และยังเป็นเพียงแค่แนวนโยบายและแผนงานในเอกสารแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติจริงใด ๆ ดังนั้น เราจึงไม่สามารถอาศัยกลไกรัฐแบบเดิมและกลไกตลาดแบบทุนนิยม ในการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจได้แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องอาศัยรัฐแบบใหม่ที่มีบทบาทเข้มแข็ง และเอาจริงเอาจังในการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมใหม่ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น.15) ขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมหรือภาคพลเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้มากขึ้น ด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ เพื่อเป็นพลังผลักดันในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

และสร้างความเท่าเทียมกัน ในบทความนี้จะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลักสองประการคือ สาเหตุที่เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย และปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทยเอง และในตอนท้ายจะกล่าวถึงทางออก ด้วยการเสนอบททดลองว่าด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองในมิติทางสังคมวิทยาการเมือง (political sociology perspective) เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังจะได้นำเสนอให้เห็นตามลำดับต่อไป

สถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในเวทีนานาชาติ จากรายงาน Global Wealth Report ของกลุ่มเครดิตสวิสที่วิเคราะห์โดยกลุ่มธนาคาร ได้แสดงข้อมูลที่น่ากังวลเป็นอย่างยิ่งต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย โดยพบว่าในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศที่มีค่าสูงอยู่ในอันดับ 3 ของโลก รองจากประเทศรัสเซีย และประเทศอินเดีย ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยมีระดับความเหลื่อมล้ำที่เลวร้ายมากกว่าประเทศอินโดนีเซีย และบราซิล หรือประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยน้อยหลายสิบประเทศทั่วโลก (ไกรยศ ภัทราวาท, 2561) และประเทศไทยยังติดอันดับ 10 ประเทศ ที่มีความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งมากที่สุดในโลก ข้อเท็จจริงซึ่งมีลักษณะพิเศษนี้ชวนให้สงสัยว่าระบบเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของเราน่าจะมีส่วนเอื้อให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างมาก อย่างเช่นมีงานวิจัยพบว่า ในปัจจุบันการแข่งขันในภาคเอกชนของเราลดลง อำนาจทางธุรกิจกระจุกตัวมากขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันแพร่หลายมากขึ้น และกระทำได้ง่ายขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และผลประโยชน์ที่ได้โดยมิชอบนี้ยิ่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้สูงยิ่งขึ้น (สมชัย จิตสุชน, 2563)

จากปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยเช่นนี้ นับเป็นปัญหาเชิงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาด้านการเมืองตามมา ถึงแม้ภาครัฐพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น แต่ทิศทางในการแก้ไขปัญหาค่อนข้างล่าช้า ประกอบกับสังคมไทยตกอยู่ภายใต้กับดักนโยบายประชานิยมมาอย่างยาวนาน จึงมีผลต่อการแก้ไขความเหลื่อมล้ำได้ไม่มากนัก (สมชัย จิตสุชน, 2558) หากภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำ ผ่านนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างจริงจัง เพื่อเปลี่ยนแปลงและจัดระเบียบทางสังคมใหม่ให้กับผู้คนในสังคมไทย เพื่อให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน อาจเกิดผลร้ายและสร้างความเสียหายให้กับสังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก (วรัญญา ศรีริน, และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2562, น.17-18) จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยมีอยู่หลากหลายมิติ แต่เมื่อได้วิเคราะห์เชิงลึกถึงปัจจัยเชิงสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยแล้ว จะพบว่ามีสาเหตุหลักอยู่สองประการด้วยกัน คือ ประการแรก สาเหตุเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย และประการที่สอง คือ ปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมไทย ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีความเกี่ยวเนื่องและเชื่อมโยงกัน ทำให้สังคมไทยยังคงติดกับดักอยู่กับความเหลื่อมล้ำมาอย่างยาวนาน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้



ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย

คณะกรรมการปฏิรูป (2554, น.14-18) ได้เคยเสนอภาพรวมของปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเชื่อมโยงกัน อันก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย โดยสรุปก็คือตัวโครงสร้างของการจัดสรรอำนาจก็ตกมันให้คนจำนวนมากสามารถเข้าถึง “ทรัพยากร” หรือเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน คำว่า “ทรัพยากร” ในที่นี้ มีความหมายกว้างกว่าทรัพยากรที่จับต้องได้ (tangible) เพียงอย่างเดียว หากแต่รวมถึงโอกาสและพลังที่เพิ่มพูนขึ้นในการใช้ประโยชน์จากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) สรุปว่า หากไม่สามารถปรับโครงสร้างของการเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว ก็ไม่มีทางที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมซึ่งนับวันจะเลวร้ายยิ่งขึ้นได้ และความเหลื่อมล้ำยังเป็นสาเหตุสำคัญแห่งการชะงักงันในเกือบทุกด้านของสังคมไทยเวลานี้

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ยังมีความเห็นว่า ความยุติธรรมหรือการถูกเลือกปฏิบัติจากโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ได้สร้างสภาวะความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในทุกด้าน จนทำให้อำนาจต่อรองของผู้คนต่าง ๆ ในสังคม ที่จะปกป้องสิทธิเสรีภาพหรือบรรลุถึงความเท่าเทียมกันเป็นไปได้ยาก โครงสร้างความยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำดังกล่าวคือ ความรุนแรงที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ และความเหลื่อมล้ำอย่างสุดขั้วทุกด้านนับเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นแกนกลาง อันก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างด้านอื่น ๆ ตามมาอีก การปฏิรูปสังคมและการเมืองจึงควรจัดการกับปัญหานี้เป็นหลัก ส่วนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2557, น.37- 43) ได้เสนอปัญหาเชิงโครงสร้างไว้หลายประการเช่นเดียวกัน อันเป็นปัญหาของระบบโครงสร้างสังคมไทยที่เอื้อโอกาสหรือเพิ่มช่องว่างให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้น ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมาเป็นฐานของการวิเคราะห์ เพื่อชี้ให้เห็นสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างของสังคมไทยได้ ในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจไทย สังคมไทยมีโครงสร้างทางสังคมแบบแนวตั้ง (vertical society) ผู้คนมีความสัมพันธ์กันในเชิงระบบอุปถัมภ์ในแทบทุกระดับ โดยผู้น้อยต้องพึ่งพาผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์นับเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทยที่มีมานาน ในยุคปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ได้พัฒนามาเป็นระบบเส้นสายและพรรคพวก ระบบนี้ดำรงอยู่และฝังตัวอย่างหนาแน่นในระบบราชการ แม้กระทั่งในระบบภาคธุรกิจเอกชนที่มีการจัดองค์กรทันสมัยก็ยังมีระบบนี้อยู่ ผู้ใดที่ไม่มีเส้นสายย่อมมีโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนและคนไร้อำนาจ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2558, น.58) เราจึงเห็นได้ว่าในสังคมที่มีโครงสร้างแนวตั้งซึ่งผู้คนมีความสัมพันธ์กันในเชิงอุปถัมภ์ ยังเป็นการตอกย้ำและช่วยเหลือเลี้ยงให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเกิดความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมมากยิ่งขึ้น

เช่นเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย จะพบว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระเบียบของทางราชการที่ดำรงอยู่ มีส่วนเอื้ออย่างมากต่อกลุ่มนายทุนมากกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงาน อันเนื่องมาจาก ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาจากฐานของธุรกิจและอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ผลตอบแทนของการลงทุนจึงเป็นของผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ ส่วนค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558, น.45) ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยกลุ่มทุนขนาดใหญ่

ทั้งในประเทศและต่างประเทศ มักมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางของระบบการเมืองและระบบราชการส่วนภาคประชาสังคมมีอำนาจน้อยกว่าและไม่เข้มแข็งพอ ที่จะถ่วงดุลและท้าทายกับภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ได้ ผลคือภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ จึงสามารถดึงเอาทรัพยากรต่าง ๆ เข้ามาหาตนเองได้มากกว่า (ประเวศ วะสี, 2562, น.3) ในท้ายที่สุดย่อมส่งผลให้นายทุนและนักธุรกิจ นักการเมือง และกลุ่มข้าราชการระดับสูง กลายเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายการพัฒนาประเทศมากที่สุด อันนำไปสู่ปัญหาการเกิดช่องว่างทางด้านรายได้ และเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างชนชั้น ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในสังคมไทยยุคปัจจุบัน

2) โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค ผลคือทำให้ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอ และยังได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค บริการพื้นฐานของรัฐทั้งบริการด้านการศึกษา การพัฒนาอาชีพ ทักษะฝีมือแรงงาน ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็ยังมี การกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเมืองใหญ่ต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ความเหลื่อมล้ำคุณภาพการให้บริการสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แพทย์ 1 คน ต้องให้บริการประชากรสูงถึง 3,918 คน ในขณะที่กรุงเทพมหานครแพทย์ 1 คน ให้บริการประชากรเพียง 1,075 คน ซึ่งแตกต่างกันเกินกว่า 3 เท่าตัว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558, น.24 - 27) จะเห็นได้ว่าแม้กระทั่งการให้บริการด้านสาธารณสุข ก็ยังมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละภูมิภาคของไทย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการที่มีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคอีกด้วย เป็นต้น

3) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินมีความสำคัญสูง เพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานในการประกอบอาชีพและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่อย่างมาก ที่ดินยังเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของฐานชีวิตสำหรับทุกคนและเป็นทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ในการปฏิรูปสังคมจึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็น “สินค้าเสรี” เหมือนสินค้าทั่วไป (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น.47) ในตลาดทุนนิยมเสรี การปล่อยให้รัฐและอำนาจทุนเข้าถือครองที่ดินอย่างไม่จำกัด นำไปสู่การสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างใหญ่หลวง เช่น มีที่ดินจำนวนมากที่ถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพราะรัฐครอบครองโดยไม่ใช้ประโยชน์ หรือการปล่อยให้นายทุนบางรายสามารถถือครองที่ดินจำนวนมากมหาศาลเพื่อการเก็งกำไร ทำให้ที่ดินมีราคาแพงจนประชาชนทั่วไปที่เป็นคนชนชั้นล่าง มนุษย์เงินเดือน และคนชนชั้นกลางเข้าถึงได้ยาก ขณะที่เกษตรกรและคนยากไร้อีกเป็นจำนวนมากไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556, น.76) เป็นต้น ตัวอย่างความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยซึ่งนับว่ามีสูงมาก โดยพบว่า มีการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่เป็นคนรวยเท่านั้น โดยมีสัดส่วนกลุ่มผู้ที่ถือครองที่ดินมากที่สุดร้อยละ 20.0 ของคนไทย คิดเป็นการถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด และมีสัดส่วนสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินน้อยที่สุดในประเทศไทยมากถึง 325.7 เท่า (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557, น.56-57) อันแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำอย่างมาก ในการถือครองที่ดินระหว่างคนรวยและคนจนในสังคมไทย



4) ระบบกระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน กล่าวคือ ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้คนชนชั้นล่างของสังคมไม่มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐมีขั้นตอนทางกฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องใช้เวลานาน ต้องมีการจ้างทนายในการต่อสู้คดีและมีค่าใช้จ่ายสูง แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบที่ให้การช่วยเหลือคนยากจน เพื่อให้เข้าถึงความยุติธรรมได้ด้วยการขอคำแนะนำจากทนายอาสา หรือมีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการต่อสู้คดี แต่ก็ยังไม่ทำให้คนจนซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการต่อสู้คดีสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ และเมื่อมีคดีถูกฟ้องร้องจากการมีฐานะยากจนทำให้ไม่มีเงินสดหรือหลักทรัพย์ที่ไต่ถามประกันตัว เป็นผลทำให้ผู้ต้องหาที่มีฐานะยากจนหลายคนต้องถูกกักขังก่อนศาลมีคำพิพากษา (จิตติมา กุลประเสริฐรัตน์, 2561, น.20-21) ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมระหว่างคนรวยและคนจนทั้งสิ้น

5) ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส และการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ/มีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ นับเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะ และการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่รุนแรงขึ้น ดังตัวอย่างเช่น ผลการศึกษาวิจัยที่พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันในภาคการศึกษาในท้ายที่สุดจะเป็นภัยคุกคามต่อการเข้าถึงความเสมอภาคและคุณภาพของการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะกระทบต่อคนจนมากที่สุด (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ, 2562, น.43-44) เป็นต้น รวมถึงในหลายกรณีได้มีการนำงบประมาณของรัฐจำนวนมาก ไปใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับคนรวยเพียงส่วนน้อย ซึ่งยิ่งเพิ่มช่องว่างให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐก็ยังขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อเป็นฐานข้อมูลที่บ่งชี้คุณลักษณะของคนจนหรือผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้การบริหารจัดการของรัฐเข้าไม่ถึงกลุ่มคนด้อยโอกาส จนทำให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างเห็นได้ชัด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557, น.56-57)

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทยดังที่กล่าวมา ทั้งในเรื่องโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่มีลักษณะการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีการถือครองจำนวนมากโดยนายทุน กระบวนการยุติธรรมที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงได้ และระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ มีการใช้จ่ายภาครัฐที่เอื้อต่อคนรวย ล้วนแล้วแต่เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย และปัญหาเชิงโครงสร้างเช่นนี้ ในท้ายที่สุดแล้วยังเป็นตัวกีดกันมิให้คนชนชั้นล่าง และคนชนชั้นกลางที่ไร้อำนาจจำนวนมาก สามารถเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย

ปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมไทย

“วัฒนธรรมทางการเมือง” ตามความหมายนี้ หมายถึง แบบแผนค่านิยม ทศนคติ ความคิดความเชื่อพื้นฐาน และความโน้มเอียง (orientations) ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีต่อระบบการเมือง แล้วในที่สุดย่อมส่งผลต่อพฤติกรรมทางสังคมการเมืองของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนในสังคมนั้น ๆ (Almond and Verba, 1965, p.12) ตัวอย่างเช่น คนไทยมีค่านิยมชื่นชมยกย่องคนรวยและคนมีอำนาจ แต่ไม่ได้ตั้งคำถามหรือมีการตรวจสอบร่วมกันว่า ทรัพย์สินเงินทองและอำนาจที่เขาได้มานั้นมีความสุจริตและมีความถูกต้องหรือไม่ ผลกระทบที่ตามมาต่อสังคมคือ ทำให้คนที่มีอำนาจและร่ำรวยบางคน ซึ่งได้ทรัพย์สินเงินทองมาจากการเอารัดเอาเปรียบสังคม หรือการฉ้อโกง หรือประกอบอาชีพหรือธุรกิจที่ผิดกฎหมาย สามารถยืนอยู่ได้ในสังคมอย่างมีเกียรติ หรือคนไทยมีค่านิยมและความเชื่อเรื่องการทำบุญให้กับวัด เพื่อหวังว่าจะได้ไปเกิดในภพภูมิที่ดี ในชาติหน้า ขณะเดียวกันก็ไม่พร้อมที่จะบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือสังคม หรือบริจาคเงินให้กับโครงการรณรงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะการช่วยเหลือคนยากคนจนหรือคนด้อยโอกาสต่าง ๆ ให้มีโอกาสทางการศึกษาที่ดีขึ้น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556, น.64-65) เป็นต้น จากค่านิยมและความเชื่อพื้นฐานเช่นนี้ ยิ่งซ้ำเติมให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทยทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

มีข้อน่าสังเกตว่า ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างมากและสั่งสมมายาวนาน ไม่อาจทำให้คนจนเชื่อได้ว่าอนาคตของตนและลูกหลานจะดีขึ้นได้ ประเด็นที่สำคัญมากกว่านั้นคือ สภาวะความเหลื่อมล้ำอย่างมากจะทำลายศักยภาพ หรือขีดความสามารถที่แฝงเร้นอยู่ของคนชนชั้นล่างไม่ให้แสดงออกมา เพราะไม่มีโอกาสหรือไม่มีพลังเพียงพอในการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อชีวิตที่ดีกว่า หรืออาจเป็นเพราะเสี่ยงเกินไปที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ๆ Ernest Hemingway นักเขียนรางวัลโนเบล ได้เขียนไว้ว่า “คนจนไม่เคยได้รับอนุญาตให้มีตัวเลือก คนจนตรอกไม่เคยมีเวลามากพอที่จะค่อยๆหาทางออกให้กับตัวเอง” นี่จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คนชนชั้นล่างตกอยู่ใน “วงจรของความยากจน” (cycle of poverty) เราจึงเห็นได้ว่า ความเหลื่อมล้ำได้ทำลายทั้งศักยภาพของตัวคน กลุ่มทางสังคมต่าง ๆ และประเทศชาติโดยรวม การแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมจึงต้องมุ่งปลดปล่อยพลังการผลิตของสังคม ซึ่งไม่ได้มีความหมายแต่เพียงโอกาสในการผลิตด้านสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเท่านั้น หากแต่รวมถึงการเปิดโอกาสให้เขาได้ผลิตสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ เช่น ศิลปะ วิชาความรู้ สติปัญญา นวัตกรรมทางสังคม และมีโอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคมที่เท่าเทียมกันได้อีกด้วย (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น.35-36)

ในการศึกษาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของนักวิชาการในโลกตะวันตกนั้น ได้นำมาสู่การตั้งคำถามสำคัญที่ว่า “ประชาชนสามารถสร้างผลกระทบต่อระบบสังคมการเมืองที่พวกเขาดำรงอยู่ได้อย่างไร” (Heywood, 2007, pp.42-43) ดังตัวอย่างการศึกษาของ Putnam, Leonardi and Nonetti (1993) ที่เคยพบว่า ทางตอนเหนือของประเทศอิตาลี แอภมิลาน และทอริโน มีเศรษฐกิจดี การเมืองและศีลธรรมดี อันเนื่องมาจากการรวมตัวกันของผู้คนในรูปของกลุ่ม ชมรม สมาคม สหกรณ์ หรือการรวมตัวกันในรูปองค์กรประชาสังคมต่าง ๆ และการรวมตัวกันของผู้คนในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าว ยังเป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่สุดต่อการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ รวมถึงความเป็นประชาธิปไตยที่เท่าเทียมกันและความสงบสุขของสังคม ขณะที่อิตาลีทางตอนใต้ กลับพบความแตกต่าง



อย่างมีนัยสำคัญนั่นคือ แถบซีซีลีที่มีแต่ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ การทุจริตคอร์รัปชัน และ นักเลงผู้มีอิทธิพล เป็นต้น อันแสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองสามารถสร้างผลกระทบต่อ ระบบสังคม หรือสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงสังคมที่เราอยู่อาศัยให้ดีขึ้นได้หากมีเจตจำนงร่วมกัน ในรูปขององค์กรภาคประชาสังคม

ในตอนหลังการศึกษาเรื่อง วัฒนธรรมทางการเมืองได้นำไปสู่การพัฒนาแนวคิด เรื่อง “การมีความรู้สึกรับผิดชอบของพลเมือง” (sense of civic responsibility) อันทำให้ ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยมีความยั่งยืนและมีความเท่าเทียมกันเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกัน ก็เกิดความคิดของผู้คน ในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแนวคิดเรื่อง “ประชาสังคม” เสียใหม่ ในความหมายและขอบเขตของการมีกลุ่ม ชมรม หรือสมาคมที่มีการรวมตัวกันอย่างอิสระ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงองค์กรธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และชมรม สมาคม สโมสรต่าง ๆ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว แนวความคิดเหล่านี้ก็สามารถสืบทอดไปได้ถึงแนวความคิดของ Alexis de Tocqueville ในศตวรรษที่ 19 ที่ได้พยายามอธิบายถึงการสร้างสถาบัน อันเกี่ยวข้องกับความเสมอภาคของมวลมนุษย์ (egalitarian institutions) และการสร้างประชาธิปไตยในทางปฏิบัติของผู้คน ด้วยการเข้าร่วมเป็นกลุ่ม ชมรม หรือสมาคมของพลเมือง (Heywood, 2007, pp.72-73) ซึ่งช่วยลด ความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมได้ เราจึงเห็นได้ว่าปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของผู้คนในสังคม ที่สนใจเข้าร่วมกิจกรรมกับกลุ่ม ชมรม หรือสมาคมต่าง ๆ (associations) มีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นอย่างมาก กล่าวคือถ้าหาก ผู้คนมีความเชื่อและค่านิยมยอมรับเรื่องความไม่เท่าเทียมกัน และขาดการรวมตัวกันในแนวราบ เป็นกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนเองแล้ว ย่อมเอื้อให้เกิด ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นดังเห็นได้ชัดในกรณีของสังคมไทย และประเด็นปัญหาเรื่องนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในการอภิปรายตามหัวข้อลำดับต่อไป

พื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในสังคมไทย มีพื้นฐานวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้คนหลายประการ ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาการเมืองแบบ ประชาธิปไตย และยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันอย่างรุนแรง ของสังคมไทย เช่น

1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

ในสังคมไทยนอกจากอิทธิพลของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์แล้ว คนไทยยังมีความโน้มเอียงไปในทางการเมืองมีวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมคือ วัฒนธรรมของการยึดหลักการใช้อำนาจเป็นธรรม กล่าวคือมาตรฐานความชอบธรรมถูกกำหนดด้วยอำนาจ เป็นเกณฑ์ ภายใต้วัฒนธรรมดังกล่าวความเห็นของผู้มีอำนาจย่อมถูกต้องมากกว่าความเห็นของผู้ไร้อำนาจ ความถูกต้องมิได้กำหนดด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง ในสังคมที่ถูกครอบงำ ด้วยวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม จะมีค่านิยมยกย่องผู้มีอำนาจ และผู้ทรงอำนาจมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจเพื่อแสดงความยิ่งใหญ่แห่งตน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2538, น.38-39) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของไทยสะท้อนให้เห็นได้ ดังเช่น คนไทยส่วนใหญ่ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบ ในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการปกครองในทุกระดับ นับแต่ครอบครัวไปจนถึงระดับชาติ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2543, น.64-65)

จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ ยิ่งส่งเสริมการเกิดโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มีผู้บังคับบัญชาสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และจากปรากฏการณ์เช่นนี้ยิ่งทำให้การให้บริการโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ในการดำเนินการของรัฐ เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านสาธารณูปโภค ฯลฯ ไม่สามารถกระจายอำนาจการบริหารลงสู่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม จนทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนในแต่ละภูมิภาคมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

2) วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้คนเฉื่อยชา ไม่กระตือรือร้นหรือสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง (apathy) กล่าวคือ คนไทยส่วนใหญ่มักจะไม่ค่อยสนใจกิจกรรมทางการเมืองหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2555, น.123-124) โดยทั่วไปผู้คนจะพอใจในสถานภาพเดิมที่เป็นอยู่ของตน และยอมรับสภาพที่เสียเปรียบไม่เป็นธรรมของตนเอง โดยถือว่าเป็นเรื่องของบุญกรรม โชคชะตาหรือวาสนา (วิทยากร เชียงกูล, 2561, น.76) การมีวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้ยังทำให้ประชาชนขาดมุมมองในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเสมอภาคเท่าเทียม ความถูกต้องชอบธรรม และอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม ฯลฯ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557ข., น.179) ดังเช่น ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่มีความสำคัญสูงต่อปัจจัยด้านการประกอบอาชีพเกษตรกรรม อันเป็นอาชีพหลักของผู้คนในสังคมไทย และเป็นพื้นฐานในการสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตนั้น เมื่อประชาชนพบว่ามีกรบฏกรุกที่สาธารณะบางแห่ง แต่ประชาชนในท้องถิ่นก็มิได้เกิดความกระตือรือร้น เพื่อเรียกร้องที่ดินอันเป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนท้องถิ่นตนกลับคืนมา หรือพยายามเข้าไปมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ที่ดินของรัฐใด ๆ (วรัญญา ศรีริน, และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2562, น.154) จากการเพิกเฉยไม่กระตือรือร้นต่อกิจของส่วนรวมเช่นนี้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มนายทุน ข้าราชการระดับสูง และนักการเมืองที่ทุจริตบางราย ได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ด้วยการครอบครองที่ดินสาธารณะโดยมิชอบ อันนำไปสู่การสร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับกลุ่มตนเองได้อย่างง่าย และนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยด้านการถือครองที่ดิน และทรัพย์สินอื่น ๆ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2558, น.157)

3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเจ้าขุนมูลนาย และการจัดลำดับฐานะสูงต่ำในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในสังคมไทยจะมีการจัดลำดับฐานะความสัมพันธ์ของคนที่ยกเป็นสูง – ต่ำ และมีการยอมรับความไม่เท่าเทียมกัน จึงมักให้ความสำคัญกับเจ้านายหรือผู้มีอำนาจมากกว่า (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2546, น.126) ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้ ชนชั้นผู้ปกครองจะมีการครอบงำเพื่อให้ประชาชนยกย่องศรัทธาตน และทำให้รู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อชนชั้นผู้ปกครอง ขณะที่ตัวประชาชนเองขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง จึงต้องฝากความหวังไว้ที่ชนชั้นสูง เพื่อหวังพึ่งพาอำนาจการอุปถัมภ์ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้บ่งเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามมา และยังทำให้การพัฒนาทางสังคมของไทยล้าหลังกว่าหลายประเทศ (วิทยากร เชียงกูล, 2563, น.41) เนื่องจากผู้มีอำนาจสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้มากกว่าคนชั้นล่าง และระบบเจ้าขุนมูลนายแบบข้าราชการก็มักเอื้อประโยชน์หรือให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป อันเป็นค่านิยมที่ข้าราชการจำนวนมากมีแนวโน้มสนใจที่จะรับใช้ผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจ จึงทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยขาดที่พึ่ง



และมักเสียเปรียบให้กับผู้มีอำนาจอยู่เสมอ และลักษณะเช่นนี้ยังขัดกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ให้การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค และเสรีภาพของบุคคล ฯลฯ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556, น.127)

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเจ้าขุนมูลนาย ยังทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติแบบยอมจำนน เชื่อในเรื่องบุญบารมีวาสนา เช่น เชื่อว่าการจัดลำดับขั้นฐานะของคนหรือการจัดกลุ่มทางสังคมที่แตกต่างกันอย่างมากรุนั้น ได้ถูกกำหนดมาแล้วอย่างตายตัว ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และคนไทยส่วนใหญ่ยังมองว่าตัวเองเป็นคนตัวเล็ก ๆ ที่ต้องพึ่งพาคนมีอำนาจและมีตำแหน่ง ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้วในทุกรัฐหรือทุกประเทศ ประชาชนคือพลเมืองผู้ทำการผลิตเสียภาษี และเป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติสาธารณะของประเทศร่วมกัน และพลเมืองทุกคนไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร ก็ควรจะมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคในด้านโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ควรมีพลเมืองคนใดมีอภิสิทธิ์เหนือคนอื่น ๆ (วิทยากร เชียงกุล, 2561, น.27)

4) **วัฒนธรรมที่ขบถอิสระและไม่ชอบการรวมกลุ่ม** จากความรักในอิสระ มีผลทำให้คนไทยไม่ชอบการรวมตัวหรือมีการจัดตั้งเป็นกลุ่ม องค์กร สมาคม เพื่อรวมกลุ่มกันต่อสู้หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น หรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวมได้ แต่คนไทยมักมุ่งแสวงหาทางหลุดพ้นหรือแก้ไขเฉพาะหน้าของตนเอง ดังนั้น การรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นมา เพื่อต่อสู้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคม หรือให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เหมือนดังเช่นหลายประเทศในตะวันตกจึงเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก และจากความรักในอิสระยังส่งผลทำให้คนไทยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรมน้อยลงไปด้วย (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2558, น.46) และเมื่อมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ชมรม หรือองค์กรเพื่อแก้ไข ปัญหาของสังคมส่วนรมน้อย ยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากยิ่งขึ้น ดังกรณีเห็นได้ชัดจากการศึกษาของ Robert D. Putnam ที่ผ่านมา เป็นต้น

โดยสรุป ปัญหาเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของคนไทยที่ผ่านมา อันเป็นเรื่องของแบบแผนค่านิยม ทัศนคติ ระบบความคิด ความเชื่อ รวมถึงพฤติกรรมของคนไทย ดังที่กล่าวมาแล้ว เช่นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จขาดไม่สนใจต่อกิจกรรมทางการเมืองหรือปัญหาของสาธารณะ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเจ้าขุนมูลนาย และการจัดลำดับฐานะสูง - ต่ำในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และการไม่ชอบรวมกลุ่มกันแก้ไข ปัญหาทั้งหมดนี้ล้วนมีส่วนเอื้อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมทั้งสิ้น

บททดลองเสนอว่าด้วยการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองเพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม

แนวคิดทางสังคมวิทยาการเมืองได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า ในอดีตที่ผ่านมา สังคมไทยได้พยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ระบบ และสถาบันทางการเมืองครั้งแล้วครั้งเล่า แต่ไม่ค่อยได้คำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานทางด้านสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งปลูกฝัง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตผู้คนในสังคม จึงทำให้ประชาธิปไตยของไทยไร้เสถียรภาพ และสร้างความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมเกิดขึ้น

อย่างมากมาย (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2543, 2555; พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2556, 2557ก, 2557ข, 2558) แท้จริงแล้ว คำว่า “ประชาธิปไตย” (democracy) นอกจากหมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดของประเทศมาจากปวงชนแล้ว ในอีกความหมายหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมอีกด้วย (วิทย์ เทียงบุรณธรรม, 2554, น.7) ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยให้มีคุณภาพ จึงต้องมีเป้าหมายเพื่อมุ่งขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่สังคมไทยกำลังประสบอยู่ การกระทำเช่นนี้นับว่ามีความชอบธรรมอย่างมาก เพื่อปูพื้นฐานไปสู่ความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางสังคมตามนิยามความหมายของประชาธิปไตยต่อไป

ส่วนแนวความคิดเรื่อง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” (civic culture) นั้น เป็นแนวคิดในทางสังคมวิทยาการเมืองอีกแนวคิดหนึ่ง ซึ่งถือกำเนิดมาตั้งแต่ในยุคกรีกโบราณ โดย Aristotle เชื่อว่า รูปแบบของการปกครองที่บรรลุผลสำเร็จได้มากที่สุด คือรูปแบบผสมที่ในสังคมหนึ่ง ๆ ต้องมีพวกชนชั้นกลางจำนวนที่มากกว่าเป็นหลัก (predominate) รูปแบบการปกครองแบบผสมนี้มีการจัดระเบียบการปกครองที่มีทั้งหลักการคณาธิปไตย (oligarchic) และประชาธิปไตย (democratic principles) รวมกันอยู่ด้วย นั่นหมายความว่า ในระบอบการปกครองแบบนี้ต้องมีตัวแทนจากคนที่มีฐานะและการศึกษาดี และคนยากจนเป็นฐานของการปกครองอยู่ด้วย จากแนวความคิดเช่นนี้ Gabriel A. Almond & Sidney Verba (1980, pp.23-28) ได้นำมาออกแบบในการสร้างแนวความคิดเรื่อง “Civic Culture” อันเป็นวัฒนธรรมผสมระหว่างพวกที่มีลักษณะอยู่เฉยไม่ตื่นร้อน และมีความคิดคับแคบอยู่ในชุมชนท้องถิ่น (parochial passivity) กับพวกที่มีความกระตือรือร้นสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งอยู่ในสังคมสมัยใหม่ (modern participant activism)

แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในการศึกษาของ Gabriel A. Almond & Sidney Verba ในผลงานคลาสสิกที่มีชื่อเสียงเรื่อง “The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations” (1963, p.5) โดยมีการจำแนกลักษณะทั่วไปของวัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็นสามประเภท ได้แก่ 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบหรือท้องถิ่น (parochial political culture) เป็นลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในสังคมล้าหลัง หรือเป็นสังคมที่ยึดถือจารีตประเพณีดั้งเดิม ในวัฒนธรรมทางการเมืองประเภทนี้ประชาชนรับรู้เพียงคร่าวๆ ว่ามีรัฐบาลกลางอยู่ แต่ประชาชนไม่มีความผูกพันกับระบบการเมืองของประเทศ 2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบนี้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองโดยทั่วไประดับหนึ่ง แต่ก็ไม่สนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจะทำหน้าที่ให้ความเคารพเชื่อฟังและยอมรับอำนาจของรัฐบาล ประชาชนมองตนเองว่า เป็นผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาหรือผู้ถูกปกครองจากรัฐบาล 3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนเชื่อว่า ตนมีส่วนกำหนดความเป็นไปของสังคมและระบบการเมืองได้ และขณะเดียวกันตนก็ได้รับผลกระทบจากระบบการเมือง ประชาชนจึงมีความรู้ความเข้าใจและมีความผูกพันกับระบบการเมืองของประเทศ มีการเรียกร้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการเมืองตอบสนองตามข้อเรียกร้องของกลุ่มตน



อย่างไรก็ดี Almond & Verba ก็ได้ยืนยันว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม” เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ภายหลังจากนักคิดทั้งสองได้พัฒนาต่อยอดแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้นมาใหม่ พร้อมกับการเสนอรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม หรือเรียกว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” (The Civic Culture) อันเป็นการผสมผสานของตัวแบบวัฒนธรรมทางการเมืองทั้ง 3 รูปแบบด้วยกัน คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมเป็นหลักอยู่ และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำเคบหรือแบบท้องถิ่นคานกันอยู่ แต่มีสัดส่วนน้อยกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ซึ่ง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” นี้ ทั้ง Almond & Verba เชื่อว่า จะเอื้ออำนวยต่อการปกครองประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพได้ เพราะประชาชนเป็นผู้ที่สนใจการเมืองอย่างใคร่ครวญรอบคอบ เชื่อว่าตนเองมีสมรรถนะทางการเมือง (political efficacy) มีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ และเป็นไปด้วยความสมัครใจ และมีจิตสำนึกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (Faulk, 2000, pp.36-37)

มีข้อสังเกตว่า Almond & Verba ใช้คำว่า “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย” (democratic political culture) และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง แทนกันได้ ภายหลังจากแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง ได้รับการศึกษาค้นคว้าต่อยอดมากขึ้น จากนักวิชาการหลายคน เช่น Ronald Inglehart ในเรื่อง “Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values” (2000, pp.75-83) ซึ่งมีข้อสรุปที่สำคัญว่า วัฒนธรรมทางการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือความอยู่รอดของประชาธิปไตยนั้น ขึ้นอยู่กับการที่ประชาชนคนธรรมดาสามัญที่มีทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อ เป็นไปในแนวทางประชาธิปไตยด้วยหรือไม่ นั่นคือความสำเร็จของกระบวนการเป็นประชาธิปไตย (democratization) นั้น ประชาชนจะต้องมีบรรทัดฐาน (norms) ค่านิยม (values) และแบบแผนของการประพฤติปฏิบัติที่มีส่วนช่วยให้เกิดประชาธิปไตยด้วย การพัฒนาประชาธิปไตยจึงจะสำเร็จได้

ในผลงานของ Russell J. Dalton & Christian Welzel เรื่อง “The Civic Culture Transformed from Allegiant to Assertive Citizens” (2018) ได้เสนอข้อค้นพบที่ทำหยาต่องานวิชาการสังคมศาสตร์เป็นอย่างมาก กล่าวคือได้ชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันมีประเทศจำนวนมากทั่วโลกที่ประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด ความเชื่อ และค่านิยมไปอย่างมาก จากเดิมที่เคยมีความจงรักภักดียินยอมต่อระบอบการเมือง (allegiance) ไปสู่การกล้าเรียกร้อง และกล้ายืนยันในสิทธิของตนเองอย่างชัดเจนในการแสดงออกทางการเมืองมากขึ้น (decidedly assertive) หรือมีลักษณะที่เรียกว่า “assertive model of citizenship” นั่นคือประชาชนเริ่มเกิดความไม่ไว้วางใจต่อระบอบการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง รวมถึงสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ และตัวแทนของพวกเขา และประชาชนกล้าที่จะเผชิญหน้ากับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ด้วยการเสนอข้อเรียกร้องใหม่ ๆ ที่มาจากความต้องการของพวกเขาเอง

ที่สำคัญมากไปกว่านั้นทั้ง Dalton & Welzel พบว่า แต่ละสังคมเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในทางก้าวหน้ามากขึ้น ทั้งหมดนี้ในท้ายที่สุดแล้วจะทำให้ประชาธิปไตยประสบความสำเร็จ ทั้งในแง่ของการทำให้ชนชั้นนำมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (accountable) มากยิ่งขึ้น และทำให้ระบบการเมืองการปกครองมีประสิทธิภาพ (effective governance) มากยิ่งขึ้น

เช่นเดียวกัน Dalton & Welzel ยังเห็นว่า ในสังคมที่ประชาชนตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่ตนเองสามารถทำให้เกิดขึ้นได้ สังคมที่ประชาชนมีความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากขึ้น สังคมที่ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น มีข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ผนวกกับการมีแรงบังคับอื่น ๆ จากความทันสมัยของสังคม ทั้งหมดนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหมู่พลเมือง และเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการพัฒนาระชาธิปไตยขึ้นมาได้ จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองที่มีความเสมอภาคขึ้นได้ และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง จะเอื้อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ หากพลเมืองส่วนใหญ่มีเจตจำนงร่วมกันในการผลักดัน

William Gumede (2016, pp.43-49) เห็นว่า คนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองต้องสามารถสร้างแรงสั่นสะเทือน (vibrant) ได้อย่างหลากหลาย และต้องมีความสามารถในการวิพากษ์วิจารณ์สังคมที่ไม่มีความเป็นธรรม ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองยังเอื้อให้เกิดองค์กรภาคประชาสังคมได้ง่าย ในสังคมยุคหลังองค์กรภาคประชาสังคมมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากไม่เพียงแต่จะช่วยรัฐบาลในเรื่องการให้บริการทางสังคม แต่ยังทำหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์และช่วยตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาล กลุ่มประชาสังคมยังช่วยให้รัฐบาลมีการทำงานที่รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้แล้ว พวกเขายังช่วยทำให้ประชาชนได้รับประสบการณ์และมีศิลปะในการเข้าร่วมกับกลุ่มกิจกรรมทางการเมือง (the art of political association) อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับพลเมือง และยังช่วยสร้างบรรทัดฐานและค่านิยมแบบประชาธิปไตย อันจะนำไปสู่การสะสมทุนทางสังคม (social capital) ให้กับประชาชนที่เป็นพลเมืองมากขึ้นเช่นเดียวกัน

นักวิชาการไทย เช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (2553, น.78) เสนอว่า การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ถึงแม้จะต้องใช้เวลานาน แต่ทว่ามีความจำเป็นและมีความสำคัญยิ่ง เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองถือเป็นรากฐานสำคัญในการแก้ไขปัญหาสังคมการเมือง โดยเฉพาะปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ต้องผนึกกำลังร่วมกันแก้ไข เพราะฉะนั้นการจะเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อพื้นฐานของผู้คนในสังคมไทยที่มีอยู่ดั้งเดิมในลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (subject political culture) ที่ประชาชนมักเป็นผู้รอรับคำสั่งจากฝ่ายรัฐเพียงอย่างเดียว และมักมีส่วนร่วมน้อยในการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้มาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองขึ้นได้นั้นจะต้องค่อย ๆ ดำเนินการและต้องปลูกฝังจากทุกภาคส่วนในสังคม เช่นเดียวกับที่ William Gumede (2016, pp.76-78) เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองนับว่าเป็นสถาบันทางการเมืองแบบใหม่ จึงต้องใช้ความพยายามและระมัดระวังอย่างมากในการปลูกฝังสำหรับในประเทศที่ไม่มีวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้เลย

เมื่อวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองมีความสำคัญเช่นนี้แล้ว การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง จากข้อเสนอของผู้เขียน จึงต้องเริ่มต้นด้วยกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ให้คนไทยทุกคนมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม ระบบความคิดความเชื่อพื้นฐาน และพฤติกรรมของตนเอง เพื่อให้หลุดพ้นออกจากความเชื่อ และการยึดมั่นอยู่กับวัฒนธรรมประเพณีแบบดั้งเดิมที่ไม่มีเหตุผลและฝังรากลึกมานาน อันจะนำไปสู่การจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม



และสามารถสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันได้ อย่างเช่นการเปลี่ยนแปลงระบบความคิดความเชื่อ และค่านิยมใหม่ ด้วยการไม่ยอมรับคนรวยและคนมีอำนาจที่ทุจริตคอร์รัปชันทั้งหลาย รวมถึงคนรวยที่เห็นแก่ตัวไม่เคยบริจาคให้กับสังคม เพราะคนกลุ่มนี้ยังตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางสังคม ให้มีความรุนแรงมากขึ้น *พลเมืองต้องเชื่อว่า สังคมที่ดีคนต้องมีความเท่าเทียมกัน* หรือพลเมืองต้องเปลี่ยนความเชื่อใหม่ว่า แต่ละคนมีพลังหรือมีสมรรถนะทางการเมืองของตนเอง (political efficacy) และต้องกล้าที่จะเสนอข้อเรียกร้องใหม่ๆ อันมาจากความต้องการของพลเมืองเอง

ทว่าในการขัดเกลาทางสังคมนี้ ต้องมีองค์กรและสถาบันทางสังคมต่าง ๆ มาทำหน้าที่ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้คนในสังคม อันได้แก่ ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางการศึกษาทุกระดับ สถาบันศาสนา องค์กรภาคประชาสังคม สื่อมวลชน สถานที่ทำงาน หน่วยงานของรัฐบาล ผู้นำชุมชน และผู้นำทางการเมืองที่เป็นแบบอย่างที่ดี ที่จะต้องเข้ามามีส่วนช่วยในการทำหน้าที่ปลูกฝัง “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง” พร้อมกับการสร้าง “จิตสำนึกแบบพลเมือง” (civic consciousness) ให้เกิดขึ้น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้ อันจะทำให้สังคมไทยมีประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ และสามารถขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557, น.96)

มีผลงานการศึกษาวิจัยจำนวนมาก พบว่า กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ มีอิทธิพลต่อการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่งให้เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคมได้ ดังนั้น หากเราต้องการพัฒนาให้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีความเสมอภาค และสามารถขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ สถาบันที่เป็นตัวแทนต่าง ๆ ในสังคม (agents) จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญในการอบรมขัดเกลา ให้คนเรายึดมั่นในหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่มีความเสมอภาคและความเท่าเทียมดังกล่าวด้วย (วิชัย ต้นศิริ, 2551, น.76-78) ซึ่งกระบวนการขัดเกลาทางสังคมการเมืองอันจะเป็นการ “สร้างคุณค่าใหม่” ให้เกิดขึ้น สามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้ (วรัญญา ศรีริน, และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2562, น.142-158)

1) การอบรมบ่มเพาะในระดับสถาบันครอบครัว ต้องให้พ่อแม่มีบทบาทสำคัญในการบ่มเพาะจิตสำนึกความเป็นพลเมืองให้กับเยาวชนตั้งแต่วัยเยาว์ โดยการบ่มสอนให้รู้จักคิดวิเคราะห์ ตระหนักถึงปัญหาของสังคมการเมืองว่า เป็นปัญหาที่สำคัญของทุกคนและต้องร่วมกันแก้ไข และการบ่มสอนให้รู้จักเคารพสิทธิผู้อื่น รักความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันของสมาชิกในสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้หากได้รับการอบรมบ่มเพาะเป็นเวลานาน จะกลายเป็นค่านิยมพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้ในระยะยาว

2) การเปิดสอนวิชาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองในสถาบันการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับโรงเรียนจนถึงสถาบันอุดมศึกษา เพราะสถาบันการศึกษามีครูผู้สอนที่ช่วยถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ความเป็นพลเมืองให้สามารถเข้าใจได้ง่าย ในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้างพลเมืองแบบใหม่ จะมีการนำหลักสูตร “Civic Education” มาใช้ เช่น ในประเทศเยอรมัน และอิตาลี ฯลฯ ดังนั้น หากสังคมไทยต้องการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดขึ้นกับผู้คน เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกัน จำเป็นต้องใช้ระบบการศึกษาทุกระดับในการส่งเสริมและสนับสนุน (ทิพย์พาพร ต้นตีสุนทร, 2553, น.41-42) เพื่อให้ภารกิจที่ทำหายนี้นำสำเร็จไปได้

3) การใช้ช่องทางสื่อสารมวลชน (social media) เพื่อช่วยปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หอกระจายข่าว หรือการใช้สื่ออินเทอร์เน็ตอย่างมีส่วนร่วม ในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพราะอินเทอร์เน็ตมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยไร้ข้อจำกัดเชิงภูมิศาสตร์ และสามารถรวมกลุ่มคนของสังคมขนาดใหญ่เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมชุมชนสังคมที่มีความสนใจร่วมกัน อันจะเกิดการรวมตัวกันเพื่อสร้างสรรค์แนวคิดใหม่ ๆ ในการจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2562, น.15)

4) บทบาทของปัญญาชนในภาคประชาสังคม ปัญญาชนหัวก้าวหน้าในภาคประชาสังคม นับว่ามีบทบาทสำคัญในการช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้เกิดขึ้นได้ไม่น้อย เพื่อนำไปสู่การจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเสมอภาคทางสังคมได้ ทว่างานแรก ที่บรรดาปัญญาชนหัวก้าวหน้าควรกระทำคือ การสนับสนุนให้มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในหมู่ประชาชนทั่วไป (public dialogue) โดยเฉพาะในปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นในสังคมในวัฒนธรรมของการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันนั้น อาจมีการตั้งคำถาม แล้วนำไปสู่การแสวงหาคำตอบแบบโสเครติส (socratic questioning) จากนั้นควรจัดให้มีการอภิปรายและมีการพูดถึงเรื่องนโยบายและความรับผิดชอบ (accountability) ทั้งของฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้น ขณะที่การปรึกษาหารือกัน (deliberation) การอภิปราย (discussion) และการโต้แย้งกัน (debate) ก็มีความสำคัญอย่างมากสำหรับพลเมือง เนื่องจากจะช่วยให้มีการประเมินนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลได้จากภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถกเถียงกันในประเด็นปัญหาของสาธารณะหรือปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม (discussing public issues) จะช่วยให้พลเมืองมีความตื่นตัวและมีโอกาสได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นร่วมกัน ซึ่งบางครั้งพวกเขาไม่อาจหาจากที่อื่นได้ การปรึกษาหารือและการถกเถียงกันยังช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้สามัญชนคนธรรมดา ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ และยังเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำในทางสาธารณะ เพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมของพวกเขาได้เองอีกด้วย (Gumede, 2016, pp.47-56)

จะเห็นได้ว่าในสังคมประชาธิปไตย การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (civic culture) เพื่อจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความเท่าเทียมกัน มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้การขับเคลื่อนทางนโยบายในปัญหานี้มีความเป็นไปได้ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ในสังคมประชาธิปไตยยังหมายถึงการกำหนด “ค่านิยมใหม่ทางการเมือง” เพื่อนำไปสู่ความเป็นสังคมประชาธิปไตยที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยต้องมีลักษณะองค์ประกอบสำคัญดังนี้ (ประมวล รุจนเสรี, 2551)

1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ ต้องทำให้เกิดการปฏิบัติการทางการเมืองร่วมกันด้วยความสมานฉันท์ และมีการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดความเป็นไปเรื่องราวทางสังคมและการเมืองให้มากขึ้น

2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ จะต้องทำให้เกิดค่านิยมใหม่ของผู้นที่มุ่งไปสู่การรวมตัวกันเป็นกลุ่ม สมาคม หรือองค์กร แล้วจะต้องทำให้เกิดแนวคิดหรือแนวทางปฏิบัติ



ที่ทำให้ค่านิยมพื้นฐานเรื่องการสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในสังคมได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง หรือเกิดแผนงาน โครงการปฏิบัติการทางการเมืองที่สอดคล้องกับค่านิยมพื้นฐานเหล่านั้น

3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่ ต้องมุ่งส่งเสริมให้เกิดการอภิปรายปัญหาสาธารณะ ในเรื่องการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างต่อเนื่อง และต้องมีการกระตุ้นให้เกิดการพูดคุย ถกเถียงกัน เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม ในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่นี้ ยังต้องการพื้นที่สาธารณะ (public sphere) เพื่อการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ ถกเถียงกัน อันจะนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดขึ้นได้

ในท้ายที่สุดแล้ว การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่หรือแบบพลเมืองจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อเกิดการทำหน้าที่ของ “การเป็นพลเมือง” (citizenship) ในกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างแท้จริง จนกลายเป็นค่านิยมของประชาชนหมู่มากในสังคม คุณสมบัติของพลเมืองที่เอื้อ ต่อหลักการประชาธิปไตยเพื่อสร้างความเท่าเทียม และการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เช่น การคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน การรักความยุติธรรม มีความเห็นอกเห็นใจ ต่อเพื่อนมนุษย์และผู้ทุกข์ยาก มีความสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การกล้าออกมา วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลที่สร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมขึ้น (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2559, น.25-26) เช่น มีข้อกล่าวหาทางสื่อมวลชนว่า รัฐบาลบางสมัยทุ่มงบประมาณจำนวนมากช่วย เจ้าสัวมหาเศรษฐี และนักลงทุนต่างชาติเพิกเฉยไม่กีร่ายจนร่ำรวยมหาศาล (ลมเปลี่ยนทิศ, 2562, น.5) เมื่อมีข้อมูลเช่นนี้ พลเมืองต้องกล้าออกมาแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐ หรือให้ความสนใจติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ได้นั้น ผู้คนในสังคม ต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใหม่หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง นอกจากคุณสมบัติ ของพลเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้คนที่มีความวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองยังต้องมีความคิด ความเชื่อว่าตนเองมีสมรรถนะทางการเมือง (political efficacy) และ มีค่านิยมในเบื้องต้นว่า “การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่ของคนทุกคนที่ต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ จะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความรับผิดชอบ ของตนหาได้ไม่ว่า” จะเห็นได้ว่าถึงที่สุดแล้ว การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้สำเร็จได้นั้น ต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาให้ประชาชนมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองเสียก่อน ทว่าจิตสำนึก ของความเป็นพลเมืองที่แท้จริงต้องสะท้อนออกมาในตัวคน ดังต่อไปนี้ *ประการแรก* คือการ มองสังคมอย่างที่เป็นเจ้าของ มีความรู้สึกรอนหนากับปัญหาของสังคมและประเทศชาติที่เกิดขึ้น รวมถึงการมองเห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมของประเทศชาติที่เกิดขึ้นว่า เป็นภัยร้ายแรง ของประเทศชาติและเป็นปัญหาของตัวเองเองด้วยที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมแก้ไข *ประการที่สอง* ต้องเชื่อว่าตนเองเป็นพลังทางสังคมการเมืองอย่างหนึ่ง มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลง หรือขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันทางสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นได้ และ*ประการที่สาม* พลเมืองจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และช่วยกันผลักดัน ประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ให้กลายเป็นวาระแห่งชาติที่รัฐต้องปฏิบัติอย่างจริงจัง (พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, 2557, น.137-146) ถ้าปฏิบัติได้ตามนี้ก็จะมีพลังทางสังคมในการขับเคลื่อน เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้

บทสรุป

ในบทความนี้ได้นำเสนอข้อถกเถียงให้เห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วโลก กำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง ซึ่งสังคมไทยในปัจจุบันก็กำลังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรงเช่นกัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยที่มีอย่างมากระยะนี้ มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ซึ่งเชื่อมโยงถึงความเป็นเหตุเป็นผลกันทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูง ย่อมก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะ และเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากภาครัฐได้ จนอาจนำไปสู่การเกิดความไม่พอใจ และเกิดแรงต้านจากประชาชน ในท้ายที่สุดอาจทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองชนิดเรื้อรังขึ้นได้

ในบทความนี้ ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย อันมาจากสาเหตุหลักอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ หนึ่ง เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม, โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์ ไว้ที่ส่วนกลางและหัวเมืองใหญ่ในภูมิภาค, ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน, ระบบกระบวนการยุติธรรม, ระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและมีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ และ สอง เกิดจากปัญหาพื้นฐานทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมที่เอื้อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม, วัฒนธรรมทางการเมืองที่ผู้คนเฉื่อยชา ไม่สนใจกิจกรรมทางการเมืองและเรื่องประโยชน์สาธารณะ, วัฒนธรรมแบบเจ้าขุนมูลนายและมีการจัดลำดับฐานะสูงต่ำในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล, มีการยอมรับความไม่เท่าเทียมกัน, และไม่ชอบการรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาด้วยกัน ฯลฯ ในตอนท้ายได้นำเสนอบททดลองเพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง เพื่อขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามแนวทางสังคมวิทยาการเมือง ตามแนวทางนี้เชื่อว่าการเรียกร้องให้มีการขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกัน นับว่าเป็นเรื่องที่มีความชอบธรรมอย่างมากในสังคมประชาธิปไตย

ในสังคมที่ผู้คนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองขึ้นได้ ทั้งยังทำให้ประชาธิปไตยมีคุณภาพและช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้หากพลเมืองมีเจตจำนงร่วมกัน การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองต้องเริ่มต้นด้วยการขัดเกลาก็ค้นคิด ค่านิยม ความเชื่อพื้นฐาน และพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตยให้หมดไปเพื่อให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ และสามารถขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองต้องใช้เวลาและต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนในสังคม จะเห็นได้ว่าประชาชนมิได้มีวัฒนธรรมแบบพลเมืองที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นผลมาจากการขัดเกลากิจการการเมืองโดยตรง

ดังนั้น จึงต้องมืองค์กรและสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองให้กับผู้คน ผู้คนที่มีความวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองยังต้องมีความเชื่อและค่านิยมว่า การแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่ต้องเอาใจใส่ และมีความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องเข้าไปดำเนินการ จะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่ ในท้ายที่สุดแล้วการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำทางสังคม ไม่อาจทำให้สำเร็จได้



ด้วยอำนาจของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ความสำเร็จเกิดจากความไฝ่ฝันร่วมกันด้วยพลังหรือแรงขับเคลื่อนของสังคมทั้งมวล ถ้าปฏิบัติตามนี้ได้ก็จะมีพลังทางสังคมในการผลักดันให้การขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีโอกาสประสบผลสำเร็จได้จริงในอนาคต

บรรณานุกรม

- กมล กมลตระกูล. (2563). *ความยากจนทางโครงสร้าง (Structure Poverty)*. สืบค้นจาก <http://socialistthai.com>
- ไกรยส ภัทราวาท. (2561). *ไทยจะลงจาก top 3 ประเทศที่เหลื่อมล้ำที่สุดในโลกได้อย่างไร?*. สืบค้นจาก <http://www.eef.or.th>
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: หจก.บางกอกบล็อกล็อก.
- จิตติมา กุลประเสริฐรัตน์. (2561). *ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/19896>
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ. (2553). *วัฒนธรรมพลเมือง.วารสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 11(22), 7 - 10.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2543). *ประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: สหยาบล็อกล็อกและการพิมพ์.
- _____. (2546). *วัฒนธรรมทางการเมืองของคนรุ่นใหม่*. กรุงเทพฯ: สหยาบล็อกล็อกและการพิมพ์.
- _____. (2555). *การเมืองไทย: ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา*. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- ทิพย์พพร ตันติสุนทร. (2553). *ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน (ตอนที่ 3) มนุษย์ไม่มีเงินประชาธิปไตยในตัวเอง*. สืบค้นจาก <http://www.fpps.or.th>
- ประมวล รุณเสรี. (2551). *ปฏิวัติวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: พรรคประชาชาติ.
- ประเวศ วะสี. (2562). *ความเหลื่อมล้ำในโครงสร้างอำนาจรัฐ ในสถาบันพระปกเกล้า. ลอดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างคุณภาพประชาธิปไตย. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 21*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2556). *สังคมวิทยาการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- _____. (2557 ก.). *วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนกับการพัฒนาประชาธิปไตย.วารสารวิชาการโรงเรียนนายเรือ*, 1(1), 83 - 91.
- _____. (2557 ข.). *การพัฒนาประชาธิปไตยกับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย. รัฐสภาสาร*, 62(7), 9 - 44.
- _____. (2558). *ปฏิรูปการเมืองไทยด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย: เส้นทางใหม่ที่ดีกว่า. รัฐสภาสาร*, 63(11), 9 - 34.
- _____. (2559). *ก้าวข้ามให้พ้นกับดักการพัฒนาประชาธิปไตยไทยด้วยการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย: เส้นทางใหม่ที่ยั่งยืนกว่า.วารสารร่มพญักษ์*, 34(1), 12 - 40.



- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด และคณะ. (2562). เครือข่ายกลุ่มอิทธิพลกับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบในภาคการศึกษา: กรณีการทุจริตคอร์รัปชันจากโครงการก่อสร้างสนามฟุตบอลและสหกรณ์ออมทรัพย์ครู. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(3), 114 -134.
- ลมเปลี่ยนทิศ. (2562, 21 พฤศจิกายน). ทำ QE อัดฉีดในประเทศ. *ไทยรัฐ*, หน้า 5.
- วิทยากร เชียงกุล. (2561). *ปฏิรูปประเทศไทย*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/646151>
- วิทย์ เทียงบุญธรรม. (2554). *พจนานุกรมอังกฤษ - ไทย*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- วรัญญา ศรีริน, และพรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (2562). วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองกับการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ในสถาบันพระปกเกล้า. *ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างคุณภาพประชาธิปไตย*. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 21. (148 - 166). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิชัย ต้นศิริ. (2551). *วัฒนธรรมพลเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- สมชัย จิตสุชน. (2561). *ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย*. สถาบันการวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สมชัย จิตสุชน. (2563). *ความเหลื่อมล้ำ 2020: เรารู้อะไร เราควรรู้อะไร*. สืบค้นจาก TDRI.or.th/2020/01/
- สถาบันพระปกเกล้า. (2562). *จดหมายข่าวประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 21 หัวข้อ “ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างคุณภาพประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2562). *หลักการและเหตุผลการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 21 ประจำปี 2562 เรื่อง ลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างคุณภาพประชาธิปไตย*. สืบค้นจาก <http://www.kpi.ac.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2558). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556*. กรุงเทพฯ: บริษัท บี.ซี.เพรส (บุญชิน) จำกัด.
- _____. (2557). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555*. สืบค้นจาก <http://social.nesdb.go.th/>
- สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2562). *ความเป็นพลเมืองดิจิทัล: พลเมืองแห่งศตวรรษที่ 21*. สืบค้นจาก <https://thaidigizen.com/contact/>
- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Fives Nations*. Boston: Little, Brown & Company.
- _____. (1965). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Fives Nations*. Boston : Little, Brown & Company.
- _____. (1980). *The civic Culture Revisited*. Boston, MA: Little, Brown.
- Inglehart, F.R. & Wayne, E. B. (2000). Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review*, 65(1), 19 - 51.



นักการเมืองอีสานปัจจุบัน: บทสำรวจสถานภาพความรู้*

ศราวุฒิ วิสาพรหม**

(วันรับบทความ: 12 สิงหาคม 2564/ วันแก้ไขบทความ: 6 ตุลาคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 15 ตุลาคม 2564)

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการสำรวจสถานภาพความรู้ของงานวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในปัจจุบัน โดยมุ่งเน้นไปที่นักการเมืองระดับชาติที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนซึ่งในบริบทปัจจุบันคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นองค์ความรู้เกี่ยวกับนักการเมืองอีสานจึงปรากฏในงานวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2562 ที่มีการเผยแพร่ในปี 2563 ส่วนแรกของบทความเป็นข้อค้นพบจากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในสามหัวข้อคือ 1) นักการเมืองอีสานกับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทั่วไป 2562 2) นักการเมืองอีสานกับเงิน 3) นักการเมืองอีสานกับเครือข่ายในท้องถิ่น และในส่วนท้ายของบทความเป็นการเสนอประเด็นเพื่อนำไปสู่การค้นคว้าวิจัยต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ: นักการเมือง, ภาคอีสาน, การเลือกตั้ง 2562, สถานภาพความรู้

* บทความเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “นักการเมืองอีสาน : ฐานข้อมูลและสถานภาพความรู้” งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากงบประมาณเงินรายได้ ประจำปีงบประมาณ 2563 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



Contemporary Isan Politicians: A Survey on The State of Knowledge^{*}

Sarawudhi Wisaprom^{**}

(Received Date: August 12, 2021, Revised Date: October 6, 2021, Accepted Date: October 15, 2021)

Abstract

This study aims to explore academic researches on politicians in northeast Thailand by emphasizing national politicians from a general election or members of the House of Representatives in current context. The knowledge about the politicians in northeast Thailand appears in the studies about Thai 2019 general election which were published in 2020. The first part of the article is as follows: 1) northeastern politicians and political parties in Thai 2019 general election 2) northeastern politicians and money and 3) northeastern politicians and local network. The other part suggests arguments for further study.

Keywords: The Politician, Northeastern Thailand, The 2019 Thai general election, State of Knowledge

^{*} This essay is a part of research project entitled "The Politician in Northeastern Thailand: Database and State of Knowledge" which was supported by College of Politics and Governance, Mahasarakham University

^{**} Assistant Professor of Political Science, College of Politics and Governance, Mahasarakham University



บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจสถานภาพความรู้ของงานวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในปัจจุบัน ทั้งนี้คงต้องกล่าวถึงองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในอดีตนั้นก็มีจำนวนอยู่มากมาย หากเราตั้งคำถามว่านักการเมืองในอดีตเป็นใครกันบ้าง คงหาคำตอบได้ไม่ยากนัก เพราะองค์ความรู้ที่นักวิชาการได้สร้างไว้จำนวนหนึ่งแล้ว ผู้เขียนจึงอยากทบทวนงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองดังต่อไปนี้

กลุ่มแรกที่จะกล่าวถึง คือ โครงการสำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองถิ่น ที่สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้าดำเนินการเพื่อให้เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการทำ ความเข้าใจ พัฒนาการของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยนับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อปี 2476 เป็นต้นมา ซึ่งมีโครงการวิจัยในจังหวัดอีสานทั้งสิ้น 15 จังหวัดประกอบด้วย “นักการเมืองถิ่นจังหวัดเลย” (ไชยวุฒิ มนตรีรักษ์, 2549) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์” (นิรันดร์ กุลพานันท์, 2549) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี” (สุเชาวน์ มีหนองหว้า และกิติรัตน์ สีหพันธ์, 2549) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดยโสธร” (พิชญ์ สมพอง, 2551) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดสุรินทร์” (ไพฑูรย์ มีกุล, 2552) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดชัยภูมิ” (สิริกร กำพลังฤทธิ์, 2555) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดศรีสะเกษ” (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2556) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดมหาสารคาม” (ฉลาด จันทรมบัติ, 2557) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครพนม” (มานิช สุวรรณสาร, กาญจนา คำวิสุทธิ และมณฑุตา แก่นสุวรรณ, 2558) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด” (อรอนงค์ ชัยโพธิ์กลาง และศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ, 2558) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดหนองบัวลำภู” (วัลลภ รัฐอัตรานนท์ และนพพล อัครชาติ, 2559) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์” (ศรดา สมพอง, 2559) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดขอนแก่น” (นิพนธ์ โชะเฮง, 2560) “นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครราชสีมา” (เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล, 2560) และ “นักการเมืองถิ่นจังหวัดอุดรธานี” (คะแนน พิลุน, 2561) งานวิจัยได้ดำเนินการแล้วเสร็จและตีพิมพ์เผยแพร่เป็นระยะ ๆ ระหว่างปี พ.ศ. 2549 – 2561

กลุ่มต่อมาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานที่ปรากฏในงานวิจัยจากนักวิชาการหลากหลายสาขา อาทิ สาขามานุษยวิทยา ตัวอย่างผลงานของชาร์ลส์ เอฟ คายส์ (Charles F. Keys) เรื่อง “Isan : Regionalism in Northeastern Thailand” (1967) ในพหุภาษาภาษาไทยชื่อ “ท้องถิ่นนิยมในสยามประเทศไทย” (2556) สาขาประวัติศาสตร์ก็คงต้องกล่าวถึงผลงานคันทน์ว่า ชื่นเยี่ยมของดาร์เร็น เมตตาริกานนท์ เรื่อง “การรวมกลุ่มทางการเมืองของ ส.ส.อีสาน พ.ศ. 2476-2494” (2543) ที่ต่อมาตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ “การเมืองสองฝั่งโขง: การรวมกลุ่มทางการเมืองของ ส.ส.อีสาน พ.ศ. 2476 – 2494” (2546) และสาขารัฐศาสตร์ ตัวอย่างเช่น วิทยานิพนธ์ของ ชาญชัย บุญเสนอ เรื่อง “การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชุดปี 2535” (2536) และคงต้องกล่าวถึงนักรัฐศาสตร์ผู้เชี่ยวชาญด้านสังคมและการเมืองในอีสาน คือ สมชัย ภัทรธรรณานันท์ ตัวอย่างผลงานเช่น “อีสานกับประเทศไทย: การครอบงำ ความขัดแย้ง และการต่อต้าน” (2548) เป็นต้น ทั้งนี้งานที่กล่าวมาต่างก็ล้วนเลยผ่านเวลามานานพอสมควร จึงทำให้ไม่ครอบคลุมช่วงเวลาปัจจุบันในทศวรรษ 2560 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมากนับตั้งแต่การรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 นักการเมืองอีสานที่ปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี ต่างก็สิ้นสุด

สถานการณ์ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองกันทั้งสิ้น และว่างเว้นจากงานทางการเมืองกว่าครึ่งทศวรรษ จนกระทั่งรัฐบาล คสช. ได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนมีนาคม 2562 ซึ่งการเลือกตั้ง ครั้งดังกล่าวเกิดปรากฏการณ์หลายอย่างในการเมืองไทยและอีสาน

กลุ่มงานวิชาการสุดท้าย คือ การสำรวจสถานภาพความรู้เกี่ยวกับนักการเมืองอีสาน ที่ได้มีการทำมาบ้างแล้วในอดีตจากนักประวัติศาสตร์ คือ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ ในบทนำของ “การรวมกลุ่มทางการเมืองของ ส.ส.อีสาน พ.ศ. 2476-2494” (2543) และบทความของ พรรณิกา ฉายากุล เรื่อง “บทสำรวจองค์ความรู้จากงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับ ‘ส.ส.อีสาน’ ระหว่าง พ.ศ. 2530-2550” (2558) การสำรวจจากนักวิชาการทั้งสองท่านถือว่ามีความครอบคลุมผลงานวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับ นักการเมืองตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2470 – ทศวรรษ 2540 ที่ถูกเขียนขึ้นระหว่างทศวรรษ 2510 – ทศวรรษ 2550 ทั้งนี้จะแตกต่างจากบทความนี้ที่มีขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับนักการเมือง และงานวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานปัจจุบัน (ปี 2562 – 2564) โดยมุ่งศึกษาเฉพาะนักการเมือง ระดับชาติที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งในบริบทปัจจุบัน คือ สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในภาคอีสานปัจจุบัน (20 จังหวัดประกอบด้วย กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุดรธานี อุบลราชธานี และบึงกาฬ)

1. สถานภาพความรู้งานวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสาน

ในช่วง 2 ปีเศษหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนมีนาคม 2562 ที่ผ่านมา พบว่ามีงานวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 6 จังหวัด เกือบทั้งหมด เป็นงานวิจัยในโครงการวิจัยการศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2562 ที่สนับสนุนการวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย “การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดอุบลราชธานี” (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2563) “การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดเลย” (ศิวัช ศรีโสภากุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, ฌอนอมวงศ์ สุรยสิมาพงษ์, ฌาน เรื่องธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2563) “การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดสุรินทร์” (พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, 2563) “การศึกษา ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดกาฬสินธุ์” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลลิตา แก้วหานาม, 2563ก) “การศึกษา ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดขอนแก่น” (ศิวัช ศรีโสภากุล, 2563) และ “การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและ พฤติกรรมทางการเมืองเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดร้อยเอ็ด” (ศุทธิกานต์ มีจัน, 2563)

ลำดับต่อมามีบทความวิจัยที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยข้างต้น ประกอบด้วย “จังหวัดเลย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562” โดยศิวัช ศรีโสภากุล “จังหวัดอุบลราชธานี ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562” โดยประเทือง ม่วงอ่อน ตีพิมพ์ใน “ฉากใหม่ การเลือกตั้งไทย: การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ใน 7 จังหวัด ”



(ณัชชาภัทร อมรกุล, และบุรวิชัย วัฒนสุข, 2563) บทความวิจัย “เครือข่ายอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งทั่วไปในจังหวัดร้อยเอ็ด” โดยศุทธิกานต์ มีจั่น (Suthikarn Meechan, 2000) “การแข่งขันและปัจจัยที่มีผลต่อชัยชนะการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 ของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย” โดยเทอดศักดิ์ ไปจันทิก และคณะ (เทอดศักดิ์ ไปจันทิก, ศิวัช ศรีโกคางกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, ณอมวงศ์ สุรยสิมาพงษ์, และณาน เรืองธรรมสิงห์, 2563) และ “ความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดกาฬสินธุ์” โดยกตัญญู แก้วหานาม และพิมพ์ลลิต แก้วหานาม (2563ข)

นอกจากนี้ มีงานวิจัยระดับปริญญาโทของอลงกรณ์ ศิลปดอนบม ภายใต้การควบคุมโดยนักรัฐศาสตร์ในโครงการวิจัยข้างต้นด้วย คือ ศิวัช ศรีโกคางกุล เรื่อง “การกำเนิดของพรรคอนาคตใหม่ที่มีผลกระทบต่อพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งปีพุทธศักราช 2562: กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น” (อลงกรณ์ ศิลปดอนบม, และศิวัช ศรีโกคางกุล, 2563) ซึ่งก็คงกล่าวได้ว่างานวิชาการทั้งหมดต่างมีความเกี่ยวข้องกันกว่าได้

งานวิจัยทุกเรื่องเป็นผลงานจากนักวิชาการ (และนักศึกษา) สาขารัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์ ในชุดโครงการวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า เป็นงานวิจัย “รัฐศาสตร์กระแสหลัก” ในมิติพฤติกรรมนิยม และสถาบันนิยม ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทั้งนักรัฐศาสตร์อเมริกันและนักรัฐศาสตร์ชาวไทย อาทิ แฮโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) แซมมวล ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) กราเบรียล แอลมอนด์ (Grabrial Almond) ซิดนีย์ เวอร์บา (Sidny Verba) ซียอนันต์ สมุทวณิช, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ลิขิต อีร์เวคิน, ทินพันธุ์ นาคะตะ, พฤทธิสาน ชุมพล, เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ฯลฯ โดยจะพบแนวความคิดและการอ้างอิงถึงได้ในหลายโครงการวิจัย

ข้อสังเกตประการต่อมาแม้ว่าจะเป็นงานวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมและสถาบันทางการเมือง แต่งานวิจัยทุกโครงการก็พยายามที่จะ “ก้าวออก” จาก “อคติและมายาคติของนักรัฐศาสตร์ไทย” (อยู่บ้างบางโครงการและอยู่มากในหลายโครงการวิจัย) ตัวอย่างเช่นพบว่ามีการใช้แนวคิดและทฤษฎีเชิงวิพากษ์ เช่น เจมส์ ซี. สกอต (James C. Scott) นักรัฐศาสตร์ทวนกระแส ชาร์ล เอฟ. คายส์ (Charles F. Keyes) นักมานุษยวิทยาผู้เชี่ยวชาญอิสานศึกษา ฯลฯ บางโครงการวิจัยได้นำเอาการวิจัยภาคสนามแบบนักมานุษยวิทยา การใช้วิธีคิดทางประวัติศาสตร์เข้ามาช่วยในการวิจัย ซึ่งมีความแตกต่างกันมากหรือน้อยกันไปในแต่ละโครงการวิจัย

อนึ่งเนื่องด้วยความสนใจของผู้เขียนมุ่งประเด็นอยู่ที่นักการเมือง หากผู้สนใจในประเด็นที่ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตมาข้างต้นสามารถอ่านงานวิจัยดังกล่าวโดยผ่านกรอบการวิพากษ์ “อคติและมายาคติของนักรัฐศาสตร์ไทย” จากประจักษ์ ก้องกีรติ ที่ให้ไว้ในบทความ “นิทานสอนใจด้วยความโง่ จน เจ็บของผู้เลือกตั้งชนบท มายาคติและอคติของนักรัฐศาสตร์ไทย” ได้ต่อไป (ดู ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2551).

1.1 นักการเมืองอีสานกับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป 2562

งานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 6 จังหวัด สามารถอธิบายการเมืองทั้งในระดับพื้นที่เขตเลือกตั้งและจังหวัดได้อย่างดี อีกทั้งยังเป็นภาพสะท้อนแทนภาคอีสานได้ในระดับหนึ่งด้วย กล่าวขยายความข้อสังเกตของผู้เขียนมีดังนี้

1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลลัพธ์ผู้สมัครพรรคเพื่อไทยชนะทั้งจังหวัด ดังที่เกิดในกรณีจังหวัดกาฬสินธุ์ (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563) ก็เกิดขึ้นอีกหลายจังหวัดภาคอีสานดังเช่น มหาสารคาม อุดรธานี หนองบัวลำภู หนองคาย มุกดาหาร บึงกาฬ ยโสธร สกลนคร และอำนาจเจริญ ซึ่งผลการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้นักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า มาจากความนิยมในพรรคเพื่อไทยและการต่อต้านเผด็จการ

2) นักการเมืองพรรคเพื่อไทยได้รับชัยชนะเป็นส่วนใหญ่ และมีนักการเมืองพรรคอื่นชนะในบางเขต งานวิจัยการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2563) จังหวัดขอนแก่น (ศิวัช ศรีโกคางกุล, 2563) ร้อยเอ็ด (ศุทธิกานต์ มีจัน, 2563) สุรินทร์ (พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ณะวัฒนาวงค์, 2563) เลย (ศิวัช ศรีโกคางกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, ฌนอมวงศ์ สุรายสิมาพงษ์, ฌมาน เรืองธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2563) และเกิดขึ้นในกรณีจังหวัดนครพนม ชัยภูมิ ศรีสะเกษ ผลการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้นักวิชาการตั้งข้อสังเกตคล้ายกับประการแรกที่เพิ่งกล่าวมา ส่วนความพ่ายแพ้ของนักการเมืองพรรคเพื่อไทยบางเขตมาจากปัจจัยส่วนบุคคลเป็นสำคัญ

3) ชัยชนะของพรรคการเมือง “หน้าใหม่” คือ พรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล คสช. และปรากฏการณ์พรรคอนาคตใหม่ ดังปรากฏในงานวิจัยจังหวัดขอนแก่นของ ศิวัช ศรีโกคางกุล (2563) งานวิจัยการเลือกตั้งในจังหวัดสุรินทร์ของพิสมัย ศรีเนตร และจันทรา ณะวัฒนาวงค์ (2563) และงานวิจัยการเลือกตั้งในจังหวัดอุบลราชธานีของประเทือง ม่วงอ่อน (2563) ซึ่งยังมีจังหวัดอื่นที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชารัฐด้วยเช่นเดียวกัน คือ จังหวัดชัยภูมิ และนครราชสีมา

อย่างไรก็ดีการวิจัยการเลือกตั้งในอีก 14 จังหวัดภาคอีสานที่ยังไม่ได้ทำการวิจัย ผู้เขียนเห็นว่าควรดำเนินการวิจัยอย่างยิ่งเพื่ออธิบาย “ลักษณะเฉพาะ” ในแต่ละพื้นที่ และยังมีกรณีบางจังหวัดที่ย้อนข้อสังเกตสามประการข้างต้น เช่น จังหวัดบุรีรัมย์ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคภูมิใจไทยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทุกเขต 8 เขต จังหวัดนครราชสีมาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากสี่พรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชารัฐมากที่สุดจำนวน 6 จาก 14 เขต เป็นต้น

องค์ความรู้จากงานวิจัยระบุถึงปัจจัยที่ทำให้ นักการเมืองได้รับเลือกตั้งนั้นมาจากหลายปัจจัย อาทิ พรรคการเมืองที่สังกัด ปัจจัยส่วนบุคคล ผลงานของผู้สมัคร เครือข่ายในท้องถิ่น หัวคะแนน ฯลฯ ซึ่งนักวิชาการต่าง “ไม่ฟันธง” ว่ามีปัจจัยใดสำคัญที่สุดหรือเป็นปัจจัยเดียวที่ทำให้ชนะการเลือกตั้ง ทำให้เกิดข้อสรุปว่าต้องมีหลายๆ ปัจจัยมารวมกัน และในแต่ละพื้นที่เขตเลือกตั้งก็มีเงื่อนไข “เฉพาะ” ที่เป็น “ตัวแปร” แตกต่างกันไปด้วย¹ ข้อสรุปดังกล่าวนี้ไปในทิศทางเดียวกับ “ความรู้” ที่สมชัย ภัทรธนานันท์ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญการเมืองและสังคมอีสานที่ได้เสนอไว้ว่า “การชนะการเลือกตั้ง อาจจะมีหลายปัจจัย... แต่ละเขตเลือกตั้ง มีปัจจัยอื่น ๆแทรกซ้อนที่ทำให้แพ้หรือชนะ” (อิทธิพล โคตะมี, 2560; ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Somchai Phatharathananunth, 2008)

¹ ซึ่งหากย้อนดูคำอธิบายลักษณะนี้ก็ปรากฏให้เห็นในงานวิจัยการเลือกตั้งปี 2550 และ 2554 ที่สนับสนุนการวิจัยโดยสถาบันพระปกเกล้าด้วยเช่นกัน



สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2562 การสังกัดพรรคการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการได้รับการเลือกตั้งปี 2562 จำนวน 116 เขตปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทย 84 เขต พรรคภูมิใจไทย 16 เขต พรรคพลังประชารัฐ 11 เขต พรรคประชาธิปัตย์ 2 เขต พรรคอนาคตใหม่ 1 เขต พรรคชาติไทยพัฒนา 1 เขต พรรคชาติพัฒนา 1 เขต² จะเห็นว่าพรรคเพื่อไทยยังคงได้รับความนิยมอย่างมากในภาคอีสานต่อเนื่องมาตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นพรรคไทยรักไทย และพรรคพลังประชาชน หากเปรียบเทียบจำนวน สัดส่วนกับการเลือกตั้งปี 2554 พรรคเพื่อไทยชนะ 104 เขตจาก 126 เขตภาคอีสาน คิดเป็นร้อยละ 83 ขณะที่การเลือกตั้งปี 2562 คิดเป็นร้อยละ 72 (workpointTODAY, 2562) ซึ่งกล่าวได้ว่าความนิยมลดลงอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าคงต้องวิเคราะห์ให้ละเอียดอย่างมาก เพราะเงื่อนไขทางโครงสร้างและสถาบันของการเลือกตั้งปี 2562 ได้เปลี่ยนไปจากเมื่อครั้งการเลือกตั้งปี 2554 อยู่หลายประการ (ดู ศิวัช ศรีโศคางกุล, 2563, น.31-52; คำนำสถาบันพระปกเกล้า, 2563, น.3-4)

ความนิยมในพรรคเพื่อไทยของชนอีสานเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ? หากตอบได้จาก ศิวัช ศรีโศคางกุล นักรัฐศาสตร์ซึ่งมีส่วนร่วมทำงานวิจัยสามโครงการในจังหวัดขอนแก่นและเลย ได้กล่าวว่า “จำนวนตัวเลขนี้ถือว่าพรรคเพื่อไทยยังได้รับความนิยมในภาคอีสาน แม้จะลดลงมาเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในปี 2554” (ศิวัช ศรีโศคางกุล, 2563, น. 179) เขายังได้วิเคราะห์จุดยืนทางการเมืองของชนอีสานผ่านการเลือกตั้งปี 2562 ด้วยว่า

“...หากพิจารณาในภาพใหญ่ขึ้น ทั้ง 20 จังหวัดในภาคอีสาน หากนำคะแนนของ 7 พรรคการเมืองที่ประกาศตัวล่วงหน้าว่า ไม่สนับสนุนการสืบทอดอำนาจของ คสช. หรือไม่สนับสนุน พล.อ.ประยุทธ์ก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งมีอยู่ 7 พรรค ได้แก่ 1.พรรคเพื่อไทย 2.พรรคอนาคตใหม่ 3.พรรคเสรีรวมไทย 4.พรรคเศรษฐกิจใหม่ 5.พรรคเพื่อชาติ 6.พรรคประชาชาติ 7.พรรคพลังประชาชนไทย (แม้แต่ละพรรคมีนโยบายด้านอื่น ๆ ไม่เหมือนกัน แต่จุดร่วมเหมือนกัน) กับพรรคที่ประกาศสนับสนุนชัดเจนคือ 1.พรรคพลังประชารัฐ 2.พรรครวมพลังประชาชาติไทย 3.พรรคประชาชนปฏิรูปที่เหลือคือ 1.พรรคอื่น ๆ (เช่น พรรคภูมิใจไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทยพัฒนา ฯลฯ) 2.บัตรเสีย 3.ไม่ประสงค์ลงคะแนน เราจะพบว่า จากจำนวนผู้มีสิทธิ 11,071,694 คน คะแนนของพรรคที่ไม่สนับสนุนการสืบทอดอำนาจของ คสช. คือ 6,123,093 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 55.30 ส่วนพรรคที่สนับสนุนได้รับ 2,422,870 คะแนน หรือคิดเป็นร้อยละ 21.88 เสียงที่เหลืออีก 2,525,731 คะแนนหรือร้อยละ 22.82 เลือกพรรคอื่น ๆ รวมถึงบัตรเสียและไม่ประสงค์ลงคะแนน...” (ศิวัช ศรีโศคางกุล, 2563, น.179-180)

และ “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการได้รับเลือกตั้ง คือ การสังกัดพรรคการเมืองอันเป็นที่นิยมของชาวอีสานคือ อดีตพรรคไทยรักไทย (ปัจจุบันคือพรรคเพื่อไทย) และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นแรก การเป็นผู้รับสมัครเลือกตั้ง

² ช่วงปลายปี 2562 มีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขต 7 ผลปรากฏว่าผู้สมัครพลังประชารัฐชนะการเลือกตั้งทำให้ สส. พรรคเพื่อไทยในภาคอีสานเหลือ 83 คน ด้าน สส. พรรคพลังประชารัฐเพิ่มขึ้นมาเป็น 12 คน และการยุบพรรคอนาคตใหม่เมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ส่งผลตามมาคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น เขต 1 ย้ายไปสังกัดพรรคภูมิใจไทย ทำให้มี สส. ในอีสานแบบแบ่งเขตของพรรคภูมิใจไทยเพิ่มขึ้นมาเป็น 17 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเพื่อไทย ทำให้ผู้สมัครฯ จากพรรคการเมืองดังกล่าววางใจได้ถึง ความนิยมของชาวอีสานที่มีต่อพรรคฯ...” (ศิวัช ศรีโกคางกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, อนุอมวงศ์ สุรยสิมาพงษ์, ฌาน เรื่องธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2563, น.7)

ประการถัดมาอันต่อเนื่องจากการวิเคราะห์ภาพโดยรวมของภาคอีสาน เมื่อพิจารณา ในระดับพื้นที่จังหวัดและเขตเลือกตั้งก็จะพบว่าประชาชนยังคงนิยมพรรคเพื่อไทยอยู่มาก ดังกรณีจังหวัดขอนแก่น “คนขอนแก่นจำนวนมากยังคงสนับสนุนพรรคเพื่อไทยอันเป็นผลมาจาก ผลงานในอดีตนับตั้งแต่เป็นพรรคไทยรักไทยเรื่อยมา แม้จะมีการยุบพรรคก็ครั้งก็ตาม พวกเขาก็ยัง สนับสนุนพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากทักษิณ ชินวัตร แม้จะมีอดีต ส.ส. ย้ายไปอยู่พรรค ตรงข้ามกับพรรคเพื่อไทย อดีต ส.ส. เหล่านั้นทุกคนก็ไม่ชนะการเลือกตั้งแม้พรรคเครือข่ายของ ทักษิณ ชินวัตร จะสามารถชนะการเลือกตั้งในจังหวัดขอนแก่นทุกเขตตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา อย่างไรก็ดี ในการเลือกตั้งปีนี้ แม้เขตที่ 3-10 พรรคเพื่อไทยชนะทุกเขต ไม่มีการพลิกโผแต่อย่างใด แต่พรรคเพื่อไทยแพ้ในเขตที่ 1 และ 2 (ศิวัช ศรีโกคางกุล, 2563, น.9)

จังหวัดร้อยเอ็ด ศุทธิกานต์ มีจันตั้งข้อสังเกตว่าความนิยมที่ประชาชนในจังหวัดร้อยเอ็ด มีต่อพรรคเพื่อไทยยังคงมีความเหนียวแน่นแม้ว่าจะระดับคะแนนลดลงไปในแต่ละเขตเลือกตั้งก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้พรรคเพื่อไทยยังคงครองบทบาทนำในพื้นที่จังหวัดร้อยเอ็ดในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าภายหลังการรัฐประหารปี 2557 พรรคเพื่อไทย และนักการเมืองในสังกัดมีบทบาทในพื้นที่สาธารณะของตนเองลดลงอย่างมาก แต่ผลการเลือกตั้ง ที่เกิดขึ้นชี้ให้เห็นถึงเหตุผลเบื้องหลังคะแนนเสียงของพรรคเพื่อไทย อย่างน้อยสองประการ ได้แก่ ผลงานที่เคยทำไว้ตั้งแต่สมัยพรรคไทยรักไทยเป็นต้นมาซึ่งทำให้คนอีสานนิยมพรรคเพื่อไทย และจุดยืนต่อต้านเผด็จการที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งในจังหวัดร้อยเอ็ดผลปรากฏว่า นักการเมืองจากพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้ง 6 จาก 7 เขตเลือกตั้ง (อีก 1 เขต เป็นนักการเมือง จากพรรคชาติไทยพัฒนา คือ นายอนุรักษ์ จูริมาศ) ผลจากการเลือกตั้งที่คะแนนเสียง ของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ลดลงและความสนใจที่ประชาชนมีต่อพรรคการเมืองใหม่เพิ่มมากขึ้น เป็นการแสดงออกถึงการแสวงหาทางเลือกใหม่ของประชาชนที่แสดงให้เห็นว่าความนิยมหรือยึดติด กับพรรคการเมืองที่มีอยู่เดิมด้วยอุดมการณ์หรือประโยชน์ที่เคยได้จากนโยบายต่าง ๆ ได้คลายตัวลง ทำให้ภูมิทัศน์ทางการเมืองของจังหวัดร้อยเอ็ดมีลักษณะของการเมืองแบบพื้นที่เปิด มากกว่า การผูกขาดความนิยมโดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ซึ่งจะส่งผล อย่างมากต่อการปรับตัวของพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ศุทธิกานต์ มีจัน, 2563, น.68-69)

ในจังหวัดกาฬสินธุ์พบว่าคะแนนอันดับที่ 1 ของทุกเขตเป็นของพรรคเพื่อไทย การที่ผู้รับ สมัครของพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งทุกเขตเพราะ พื้นที่ฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมือง ที่มีทั้งกระแสพรรคและตัวบุคคลที่แข็งแกร่ง รวมทั้งนโยบายพรรคในอดีตที่เป็นประโยชน์ ต่อประชาชนในพื้นที่ กัตถัญญ แก้วหานาม และพิมพ์ลิขิต แก้วหานามได้ขยายความว่า

“คนกาฬสินธุ์ยังศรัทธาในพรรคเพื่อไทย ซึ่งปรากฏจากผลคะแนนที่ในบางเขตมีคะแนน ห่างจากพรรคที่ได้อันดับ 2 จำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตที่ 5 เป็นการต่อสู้กันระหว่างพรรคเพื่อไทย กับพรรคพลังประชารัฐ ที่มี อดีต ส.ส. พรรคเพื่อไทย ที่ย้ายไปสังกัดพรรคพลังประชารัฐ



แต่เมื่อผลคะแนนออกมาความศรัทธาต่อพรรคเพื่อไทยยังไม่จางหายมีคะแนนชนะพรรคพลังประชารัฐ กว่า 2 หมื่นคะแนน” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563ก, น.13) และ “ชัยชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี 2562 พรรคเพื่อไทยมีความผูกพัน และได้รับความนิยมสูงสุดในทุกเขตการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองมีผลต่อการตัดสินใจ” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563ก, น.109) ซึ่งผู้วิจัยทั้งสองยังกล่าวตอกย้ำกับข้อมูล ที่ได้จากนักการเมืองว่า “จากผลการเลือกตั้งในวันที่ 24 มีนาคม 2562 ที่ผ่านมา พรรคเพื่อไทยสามารถชนะการเลือกตั้งได้ทั้ง 5 เขตการเลือกตั้ง ไม่ผิดไปจากการให้ข้อมูลของผู้สมัคร ส.ส. ที่ได้กล่าวว่าคนกาฬสินธุ์ยังศรัทธาในพรรคเพื่อไทย” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563ก, น.93)

อีกสิ่งที่สะท้อนความนิยมในพรรคเพื่อไทยของคนอีสาน คือ อดีตนักการเมืองในสังกัดพรรคเพื่อไทยย้ายสู่พรรคการเมืองอื่นแล้วแพ้การเลือกตั้ง ซึ่งเกิดขึ้นในหลายจังหวัด เช่น จังหวัดกาฬสินธุ์ นายนิพนธ์ ศรีธเรศอดีต ส.ส. พรรคเพื่อไทยย้ายไปสังกัดพรรคพลังประชารัฐแล้วไม่ได้รับการเลือกตั้ง (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563ก) จังหวัดอุบลราชธานี ที่ประเทือง ม่วงอ่อนได้ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของอำนาจทางการเมืองว่า นักการเมืองที่ย้ายพรรคการเมืองหรือเปลี่ยนชื่ออำนาจทางการเมืองจากพรรคเพื่อไทยไปสังกัดพรรคพลังประชารัฐต่างประสบความสำเร็จหมด ไม่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งแม้แต่คนเดียว ไม่ว่าจะเป็นนางสาวโยธากาญจน์ พองงาม พรรคพลังประชารัฐ (บุตรสาวนายสุพล พองงาม อดีต ส.ส.อุบลราชธานี และอดีตเลขาธิการพรรคเพื่อไทย) นายเชิดศักดิ์ โภคกุลกานนท์ บุตรชายของนายอดิศักดิ์ โภคกุลกานนท์ (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย) หรือนายสุทธิชัย จุญญเนตร อดีต ส.ส.พรรคเพื่อไทยปี 2554 เป็นต้น (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2563)

พรรคการเมือง “หน้าใหม่” ในเวทีเลือกตั้งอีสานเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่นักวิชาการให้ความสนใจ โดยเฉพาะปรากฏการณ์พรรคอนาคตใหม่ และพรรคพลังประชารัฐ ดังที่ศุทธิกานต์ มีจั่น กล่าวถึงพรรคหน้าใหม่อย่างพรรคพลังประชารัฐและพรรคอนาคตใหม่ได้รับคะแนนนิยมเป็นจำนวนมากในแต่ละเขตเลือกตั้งของจังหวัดร้อยเอ็ด (ศุทธิกานต์ มีจั่น, 2563) อีกทั้งสองพรรคต่างมีจุดยืน-อุดมการณ์ที่แตกต่างและตรงกันข้ามอย่างชัดเจนอีกด้วย

พรรคอนาคตใหม่ที่ชนะการเลือกตั้ง 1 เขต จาก 116 เขตในภาคอีสาน³ แม้ดูสัดส่วนจะน้อยมาก ๆ ทว่าในระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนแบบผสม และภายใต้สถานการณ์การปกครองโดย คสช. มายาวนานนั้นมีความสำคัญที่น่าวิเคราะห์หลายประการ ดังที่ลองกรณ์ ศิลปะดอนบม, และศิวัช ศรีโสภากุล ได้ศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งพื้นที่จังหวัดขอนแก่นครั้งล่าสุด โดยวิเคราะห์สองปรากฏการณ์สำคัญ คือ ความนิยมในพรรคอนาคตใหม่ที่ “มาแรง” และผลกระทบต่อพรรคการเมืองยอดนิยมเดิมของชาวขอนแก่น คือ พรรคเพื่อไทย ซึ่งสาระของงานวิจัยก็มีการกล่าวถึงนักการเมืองในจังหวัดขอนแก่นด้วย ผู้วิจัยระบุถึงปัจจัยที่ส่งผลให้พรรคอนาคตใหม่ได้ ส.ส.ในจังหวัดขอนแก่นจำนวน 1 คน คือ นายจิตินันท์ แสงนาค เขต 1

³ มีการวิเคราะห์เรื่องพรรคอนาคตใหม่กับการเลือกตั้งในอีสานที่น่าสนใจของดันแคน แม็คคาร์โก (Duncan McCargo) และอัญญารัตน์ ฉัตรธรากุลที่ตั้งข้อสังเกตว่า ผลการเลือกตั้งในอีสานตอนบนที่พรรคอนาคตใหม่ได้รับคะแนนจำนวนมากนั้นมีความสัมพันธ์กับสองเรื่องคือ การเมืองเชิงพื้นที่ซึ่งอีสานตอนบนเคยเป็นฐานที่มั่นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในอดีตและอุดมการณ์ทางการเมืองของฝ่ายซ้ายเก่าและกลุ่มคนหัวก้าวหน้าในปัจจุบัน (ดู McCargo & Anyarat Chattharakul, 2020)

จังหวัดขอนแก่น และเป็น ส.ส. เขตคนเดียวของภาคอีสาน ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่น่าจับตามอง เพราะเป็นผู้สมัครที่ไม่มีชื่อเสียงมาก่อน นอกจากนี้ การกำเนิดขึ้นของพรรคอนาคตใหม่ ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อคะแนนพรรคเพื่อไทย ซึ่งทำให้จำนวน ส.ส. ของพรรคเพื่อไทยลดลงจากการเลือกตั้งในอดีต และยังมีการแบ่งคะแนนนิยมของพรรคเพื่อไทยมาให้ พรรคอนาคตใหม่ จำนวนหนึ่ง ทำให้ ส.ส.พรรคเพื่อไทย ไม่ชนะแบบคะแนนท่วมท้นเหมือนสมัยก่อน (อลงกรณ์ ศิลปะดอนบม, และศิวัช ศรีโศคางกุล, 2563)

ประเทือง ม่วงอ่อนได้ศึกษาการเลือกตั้งในอุบลราชธานี พบว่ากลุ่มผู้ที่เริ่มมีสิทธิในการเลือกตั้งครั้งแรก (New Voter) ที่เป็นคนหนุ่มสาว นักเรียน นักศึกษาที่เรียกว่า “คนรุ่นใหม่” มีแนวโน้มชื่นชอบพรรคอนาคตใหม่ เนื่องจากพวกเขาต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งของผู้สมัคร ส.ส. พรรคอนาคตใหม่ ที่พบว่าหลายเขตเลือกตั้งคะแนนเสียงอยู่ในลำดับที่ 3 มีคะแนนเหนือพรรคภูมิใจไทย พรรคประชาธิปัตย์ และอีกหลายพรรคโดยเฉพาะในเขต 1, 3, 5, 6 และ 7 ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ประเทือง วิเคราะห์ว่า “แม้ว่าผู้สมัคร ส.ส. พรรคอนาคตใหม่จะเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ไม่เป็นที่รู้จักมากนัก หรือบางแห่งประชาชนไม่คุ้นหน้า ไม่เคยลงพื้นที่มาก่อน ไม่จำเป็นต้องซื้อเสียง แต่ประชาชนก็ยังลงคะแนนให้ซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจากกระแสหัวหน้าพรรค คุณธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ ด้วยนโยบายที่แปลกใหม่ท้าทายระบบเดิม การนำเสนอที่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านสื่อกระแสใหม่ช่องทางต่าง ๆ” (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2563, น.10-11)

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการสักระดมพรรคอนาคตใหม่ ส่งผลต่อนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างมาก บางคนได้รับคะแนนอย่างท่วมท้นจนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหลายคนได้รับคะแนนจำนวนมากซึ่งส่งผลต่อคะแนนรวมในการคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ

อีกพรรคการเมืองหน้าใหม่ที่ได้รับการกล่าวถึงในงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2562 ในอีสาน คือ พรรคพลังประชารัฐที่มีนักการเมืองได้รับเลือกเป็น ส.ส. ถึง 11 คน และเพิ่มเป็น 12 คนในการเลือกตั้งซ่อมปี 2562 การสังกัดพรรคพลังประชารัฐของนักการเมืองก็เป็นปัจจัยหนึ่งแต่ไม่ได้รับการเน้นย้ำจากนักวิจัยเท่าใดนัก (มีการกล่าวถึงบ้าง ดู พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, 2563) ผลการวิจัยจากทุกโครงการมักมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้สมัครเป็นสำคัญ โดยเฉพาะผู้สมัครพรรคพลังประชารัฐที่ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ฝากผลงานไว้มากมายจนเป็นที่ชื่นชอบของคนในพื้นที่ อนึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคพลังประชารัฐในอีสานส่วนใหญ่มาจากนักการเมืองท้องถิ่น และมีจำนวนหนึ่งมาจากอดีต ส.ส. และนักการเมืองที่ย้ายมาจากพรรคการเมืองอื่น

ศิวัช ศรีโศคางกุล ได้วิเคราะห์กรณีจังหวัดขอนแก่นว่า “...เขตที่ 2 พรรคพลังประชารัฐ ชนะเนื่องด้วยปัจจัยอย่างน้อย 6 ประการดังนี้ ประการแรก เขต 2 เป็นเขตที่กินพื้นที่อาณาบริเวณกระจัดกระจาย ประการที่สอง การเป็นผู้บริหารท้องถิ่นของ นายวัฒนา ช่างเหลากับโอกาสหลังรัฐประหาร ประการที่สาม การได้รับความนิยมจากการเป็นเจ้าของสโมสรฟุตบอล ประการที่สี่ บุคลิกส่วนตัวกับความมุ่งมั่นส่วนตัว ประการที่ห้า ปัญหาของพรรคเพื่อไทย และประการที่หก การแย่งชิงคะแนนกันเองของพรรคเพื่อไทยและอนาคตใหม่



การตัดสินใจของพรรคพลังประชาชนในการเน้นคัดสรรอดีตนักการเมืองท้องถิ่นลงแข่งขันด้วยความเชื่อว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้สมัครกับประชาชน และฐานคะแนนเสียงจำนวนมากจากประชาชนในท้องถิ่นจะส่งผลให้พรรคพลังประชาชนจะได้ทุกเขตในขอนแก่น อย่างไรก็ตามความเชื่อดังกล่าวยังใช้การไม่ได้เท่าใดนักในจังหวัดขอนแก่น” (ศิวัช ศรีโกคางกุล, 2563, น.9-10)

บทวิเคราะห์ดังกล่าวของศิวัช ศรีโกคางกุล เป็นการพินิจได้อย่างรอบด้าน อีกทั้งยังสามารถนำไปปรับใช้อธิบายกรณีจังหวัดอื่นได้ เช่น กรณีจังหวัดชัยภูมิที่มีผู้สมัครพรรคพลังประชาชนที่มีภูมิหลังเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ชนะการเลือกตั้ง กรณีจังหวัดสุรินทร์ที่พิสมัย ศรีเนตร และจันทร์หา ธนะพัฒน์วงศ์ได้ศึกษาก็เช่นเดียวกันที่อดีตนายกเทศมนตรีลงสมัครรับเลือกตั้งแล้วได้รับชัยชนะ (พิสมัย ศรีเนตร, และจันทร์หา ธนะพัฒน์วงศ์, 2563, น.101-103)

ส่งท้ายด้วยข้อสังเกตที่น่าสนใจและน่าค้นคว้าวิจัยต่อไปในประเด็นความเป็นสถาบันการเมืองของพรรคการเมืองกับคุณสมบัติเฉพาะของนักการเมือง ที่ ศิวัช ศรีโกคางกุล และคณะได้ระบุไว้ในงานวิจัยการเลือกตั้งจังหวัดเลย่ว่า

“ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลยครั้งนี้ ทำให้มองเห็นพลวัตทางการเมืองผ่านโครงสร้างที่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมทางการเมืองได้พอสมควร โดยเฉพาะ ทำให้มองเห็นภาพของการเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง หรือความพยายาม “ลงหลักปักฐาน” หรือความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองอย่างพรรคเพื่อไทย เพราะหากพิจารณาจากความพ่ายแพ้ของนายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข พบว่า เขาเป็นอดีต ส.ส 9 สมัย และเคยสังกัดพรรคเพื่อไทย (ไทยรักไทยและพลังประชาชนในอดีต) มาก่อน ทว่าการย้ายมาสังกัดพรรคพลังประชาชน ที่มีอุดมการณ์เป็นขั้วตรงข้ามกับพรรคเพื่อไทย เป็นเหตุให้ไม่สามารถอธิบายเหตุผลในการย้ายพรรคต่อประชาชนได้ และส่งผลอย่างมีนัยสำคัญให้พ่ายแพ้ในการเลือกตั้งในครั้งนี้

พลวัตประการต่อมา พบว่ากฎเกณฑ์ในการเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งจากระบบผสมที่มีการเลือกตั้งทั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยแยกบัตรเลือกตั้งสองใบ มาเป็นระบบจัดสรรปันส่วนผสมที่มีระบบเลือกตั้งทั้งสองรูปแบบ ทว่าใช้บัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบ ทำให้ไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนในคะแนนความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองและคุณสมบัติเฉพาะของผู้รับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ส่งผลให้ปัจจัยที่เป็นตัวตัดสินผลการเลือกตั้งจึงต้องประกอบไปด้วยทั้งสองลักษณะ และในกรณีของจังหวัดเลย ปัจจัยชี้ขาดมีน้ำหนักอยู่ที่คุณสมบัติเฉพาะตัวมากกว่าการสังกัดพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเลือกตั้งที่ 3...” (ศิวัช ศรีโกคางกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, อดอมวงศ์ สุรยสิมาพงษ์, อดาน เรื่องธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2563, น.9-10)

1.2 นักการเมืองอีสานกับ “เงิน”

ประเด็นเรื่อง “เงิน” กับนักการเมืองที่ผู้เขียนได้สำรวจจากงานวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562 พบว่ามีสองประเด็นสำคัญที่ได้รับการกล่าวถึง ประการแรกคือ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดจำนวนเงิน

ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2562) กำหนดค่าใช้จ่าย “(ข้อ 4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละคนต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งไม่เกิน 1,500,000 บาท (หนึ่งล้านห้าแสนบาทถ้วน)” ซึ่งจากงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดขอนแก่น เลย อุบลราชธานี สุรินทร์ ร้อยเอ็ด และกาฬสินธุ์ พบว่านักการเมืองทุกคนที่ลงสมัครใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งตามกรอบที่กฎหมายระบุไว้ ซึ่งมีทั้งผู้สมัครที่ใช้ในหลักหมื่น หลักแสน จนถึงหลักล้าน และเมื่อตรวจสอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละจังหวัดก็พบว่าอีก 14 จังหวัดในภาคอีสานผู้สมัครต่างก็ปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายกำหนดทั้งสิ้น

ที่กล่าวมาประการแรกเกี่ยวกับเงินที่ “ถูกกฎหมาย” ขณะที่ประการที่สอง เกี่ยวกับเงินที่ “ผิดกฎหมาย” คือ การซื้อเสียง การเลือกตั้งในอีสานหลายพื้นที่ยังพบการ “ซื้อเสียง” ดังปรากฏในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด ปี 2562 อย่างไรก็ตามนักวิชาการก็ได้สรุปว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้ขาดผลการเลือกตั้ง มีคำอธิบายดังต่อไปนี้

มุมมองเชิงวิพากษ์จากประเทือง ม่วงอ่อนได้กล่าวว่า “การอ้างปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงของประชาชนในต่างจังหวัดว่าเป็นเพราะประชาชนโง่ จน เจ็บ ขาดการศึกษา ขาดการพัฒนา หรืออ้างว่าประชาชนยังไม่มีความรู้ที่จะพิจารณาเลือกตัวแทนของตนเอง เป็นข้ออ้างที่ล้าหลังและฟังไม่ขึ้นอีกต่อไป เป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความคิดที่โดยตั้งใจและไม่ตั้งใจโดยปราศจากการวิเคราะห์พิจารณาอย่างเปิดกว้างและเท่าเทียม” (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2563, น.5)

งานวิจัยการเลือกตั้งในจังหวัดสุรินทร์ระบุข้อสรุปว่า “การเลือกตั้งจังหวัดสุรินทร์เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 การหวังชนะด้วยการจ่ายเงินซื้อเสียงอย่างเดียวไม่สามารถเป็นปัจจัยตัดสินผลการเลือกตั้งได้เพียงปัจจัยเดียวอีกต่อไป” (พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ณะวัฒนาวงศ์, 2563, น.112) ในทิศทางเดียวกันที่จังหวัดร้อยเอ็ด ศุทธิกานต์ มีจันสรุปว่า “...การใช้ระบบหัวคะแนนและการซื้อเสียงในลักษณะต่าง ๆ ยังคงมีอยู่ แต่ปัจจัยเหล่านี้กลับมีอิทธิพลน้อยลงอย่างมากต่อการตัดสินใจลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” (ศุทธิกานต์ มีจัน, 2563)

จังหวัดอุบลราชธานีโดยประเทือง ม่วงอ่อนระบุในรายงานวิจัยว่า “การเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 การจ่ายเงินซื้อเสียงที่เหนือคู่แข่งเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถเป็นปัจจัยตัดสิน หรือเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและเพียงพอที่จะทำให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในจังหวัดอุบลราชธานีอีกต่อไป ทั้งนี้ จากการลงพื้นที่ศึกษา ค้นพบว่า ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีการจ่ายเงินซื้อเสียงอย่างแพร่หลายโดยพรรคการเมืองกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในจังหวัดอุบลราชธานี โดยพบการใช้เงินซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย (แบบปูพรม) เกือบทุกพื้นที่ของจังหวัดเฉลี่ยรายละ 200-500 บาท

ขณะที่บางพื้นที่พบการจ่ายเงินซื้อเสียงแบบประเภคู่สองพรรค กล่าวคือ หากไม่ชอบพรรคแรกก็ให้เลือกอีกหนึ่งพรรคซึ่งเป็นพรรคพันธมิตรกัน โดยการจ่ายเงินซื้อเสียงจะให้หัวคะแนนในหมู่บ้านเดินจ่ายตามบ้าน หรือนัดมารับ หรือจ่ายในช่วงการนำ ประชาชนเข้าร่วมฟังปราศรัยของพรรคการเมือง ทั้งเวทีย่อยและการปราศรัยใหญ่ของพรรคในจังหวัดอุบลราชธานี ช่วงเวลาการจ่ายเงิน พบว่าส่วนใหญ่จะจ่ายรอบสุดท้ายวันที่ 23 มีนาคม 2562 ก่อนวันเลือกตั้งจริง 1 วัน



(บางพื้นที่พบการจ่ายเงินซื้อเสียงมากกว่าหนึ่งรอบ) ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคและผู้สมัครที่ใช้เงินซื้อเสียงอย่างแพร่หลายในจังหวัดอุบลราชธานีไม่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในภาพรวม แต่สามารถเก็บคะแนนเพื่อนำไปช่วยคำนวณสัดส่วน ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อได้เป็นกอบเป็นกำ แต่ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ใช้บัตรเลือกตั้งแบบใบเดียวโดยส่วนใหญ่ในจังหวัดอุบลราชธานีได้

โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักการเมืองผู้ชนะการเลือกตั้ง ผู้สมัครการเลือกตั้ง และหัวหน้าคณะที่เกี่ยข้องต่างสะท้อนความเห็นที่สอดคล้องกันว่า นับวันอิทธิพลของการจ่ายเงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตจังหวัดอุบลราชธานีจะยิ่งลดความสำคัญลงเรื่อย ๆ โดยกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่วิเคราะห์ว่า ปัจจัยเรื่องเงินซื้อเสียงจะมีผลแค่เพียงร้อยละ 10-20 เท่านั้น” (ประเทือง ม่วงอ่อน, 2563, น.11)

ในจังหวัดกาฬสินธุ์จากงานวิจัยของกตัญญู แก้วหานาม และพิมพ์ลิตติ แก้วหานาม กล่าวว่า “เงินไม่ใช่ปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกของประชาชนในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิตติ แก้วหานาม, 2563ก, น.13) ขยายความต่อได้ดังนี้

“เงินไม่ใช่ปัจจัยต่อการลงคะแนนเสียง ในหลายพื้นที่ซึ่งมีการแข่งขันกันรุนแรง พรรคที่จ่ายเงินไม่ได้รับเลือกตั้ง แม้ว่าจะเป็นที่ทราบกันดีว่า มีพรรคบางพรรคใช้ความได้เปรียบจากทั้งนโยบายหาเสียงลวงหน้า กำลังคนและงบประมาณ นอกจากนั้นยังมีแนวโน้มว่ามีการจ่าย ‘ปูมรม’ คือจ่ายไปทุกคนในทุกเขตจนเป็นที่ทราบกันว่าราคามาตรฐานการจ่ายอยู่ที่ 500 บาทต่อหัว อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งครั้งนี้ประชาชนตัดสินใจล่วงหน้าตั้งแต่ที่ยังไม่มีการประกาศวันเลือกตั้งแล้วว่าจะเลือกพรรคการเมืองฝ่ายใด การเลือกตั้งครั้งนี้เงินจึงมีฐานะเป็นสัญลักษณ์การทำข้อผูกพันกันในอนาคต ที่จะช่วยเหลือพึ่งพากันต่อไป ไม่ใช่ปัจจัยการลงคะแนน” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิตติ แก้วหานาม, 2563ก, น.108)

ผู้วิจัยทั้งสองได้ชี้ให้เห็นการใช้เงินในการแข่งขันทางการเมืองทุกระดับ ดังเช่นในระดับหน่วยการปกครองเล็กสุดอย่างหมู่บ้านและระดับใหญ่ขึ้นอีกชั้นอย่างตำบลว่า “...เงินเป็นเรื่องปกติที่ต้องมีการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เพราะวัฒนธรรมของคนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้เห็นการใช้จ่ายเงินตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เลือกตั้งกำนันแล้ว” โดยอ้างอิงถึงคำสัมภาษณ์จากนักการเมืองรายหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ที่แสดงความเห็นว่า “เงินไม่ใช่ปัจจัยที่จะมีส่วนแต่ก็มีส่วนแค่ 10% นะทุกอย่างที่เราเลือกแม้จะเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือเลือกอะไรก็แล้วแต่ ก็จะมีคนที่เอาเงินมาทั้ง 2 ฝั่งถึงวันก็จะไม่ไปเลือก” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิตติ แก้วหานาม, 2563ก, น.95)

“พฤติกรรมการเมืองของประชาชนในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ที่ถูกมองผ่านวาทกรรม ‘โง่ จน เจ็บ’ ในความเป็นจริงเชิงพื้นที่แล้ว นักวิชาการส่วนใหญ่ได้มองว่า การซื้อสิทธิ์ขายเสียงที่เกิดขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการชนะการเลือกตั้งในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ด้วยความเชื่อที่ปลูกฝังอยู่กับชาวอีสานเป็นเวลานานซึ่งเชื่อเรื่องบาปบุญคุณโทษ การรับปาก ความซื่อสัตย์ต่อคำพูด ความสงสาร การรับเงินและต้องต่างตอบแทนเกิดขึ้นมากในสังคมประชาชนจังหวัดกาฬสินธุ์ในอดีต โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีความผูกพันกับความเชื่ออย่างมาก ความเชื่อดังกล่าวได้ส่งผลต่อพฤติกรรมสำคัญที่ทำให้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งในส่วนหนึ่งถูกรวบงำ โดยความเชื่อที่เกิดจากการรับเงิน การรับปาก การรักษาคำพูดและผลประโยชน์ต่างตอบแทน (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิตติ แก้วหานาม, 2563ก, น.90)

เมื่อพิจารณาคำกล่าวและข้อสรุปข้างต้นในฐานะ “ความรู้” ที่ถูกสร้างขึ้นมาโดยนักวิชาการ ผู้เขียนมีข้อสังเกตสองประการคือ หนึ่ง ความรู้ชุดนี้กำลังทำหน้าที่ต่อสู้และโจมตีกับวาทกรรม “โง่ จน เจ็บ” ของคนอีสานที่ถูกซื้อสิทธิในการเลือกตั้งได้ด้วยเงินหรือสิ่งของซึ่งหากกล่าวตามที่ประจักษ์ ก้องกีรติเรียก คือ “นิทานสอนใจว่าด้วยความโง่ จน เจ็บของผู้เลือกตั้งชนบท” (2551) และข้อสังเกตประการที่สอง การสร้างคำอธิบายของนักวิชาการได้รับอิทธิพลหรือสืบทอดองค์ความรู้ชุดหนึ่งที่อาจเรียกได้ชื่อได้ว่า “เงินไม่ใช่ปัจจัยสำคัญ” ซึ่งเมื่อสืบสาวหาสาเหตุขององค์ความรู้ชุดนี้จะพบว่าเริ่มปรากฏให้เห็นผ่านงานวิชาการ-วิจัยในไทยตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 ถึงทศวรรษ 2530 อยู่บ้าง พอถึงทศวรรษ 2540 เป็นช่วงที่มีการสร้างความรู้ “เงินไม่ใช่ปัจจัยสำคัญ” ขยายตัวออกไปอย่างแพร่หลาย เพื่อโจมตีนิทานเรื่อง “โง่ จน เจ็บ” ซึ่งเป็นอคติและมายาคติแบบเดิมของนักรัฐศาสตร์ไทย และในทศวรรษ 2550 ความรู้ทางวิชาการ “เงินไม่ใช่ปัจจัยสำคัญ” ก็เติบโตและลงหลักปักฐานในวงวิชาการอย่างมั่นคงมากยิ่งขึ้น (ดูประวัติและผลงานวิชาการกลุ่มนี้ในประจักษ์ ก้องกีรติ, 2551, น.146-155) จนส่งผลสืบเนื่องมาสู่ทศวรรษ 2560 ซึ่งในปัจจุบันกล่าวได้ว่าความรู้ดังกล่าวได้กลายเป็นวาทกรรมที่เข้มแข็งในวงวิชาการสังคมศาสตร์ไทยก็ว่าได้ กล่าวได้ว่าในทศวรรษ 2560 งานวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่างก็มองว่า การซื้อเสียงมิได้เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งก็จะมีวิธีวิเคราะห์และรายละเอียดแตกต่างกันออกไป (ดู ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2551, น.140 - 155) และคงหางานวิจัยที่สรุปว่าการซื้อเสียงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชนะการเลือกตั้งได้น้อยมากโดยเฉพาะในแวดวงวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิชาการ⁴

ผู้เขียนเล็งเห็นว่าการผลิตความรู้ที่การก้าวออกจากอคติและมายาคติแบบเดิมของนักรัฐศาสตร์ไทยเป็นสิ่งสำคัญเพื่อต่อสู้กับวาทกรรม “โง่ จน เจ็บ” ที่แม้จะอ่อนกำลังลงมาในวงวิชาการ แต่วาทกรรมดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลในสังคม แวดวงสื่อมวลชน และในความคิดของบรรดาผู้กุมอำนาจรัฐ ดังนั้นการศึกษา วิจัยเกี่ยวกับนักการเมือง การเลือกตั้ง และการเมืองอีสานควรตระหนักถึงปัจจัยต่าง ๆ และบริบทที่รายล้อมให้มากที่สุด ซึ่งผู้เขียนเห็นคล้อยตามที่สมชัย ภัทรน่านันท์กล่าวว่า “การซื้อเสียงไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาด แต่ขณะเดียวกันนโยบายมันก็ไม่ได้ชี้ขาดเหมือนกัน แต่ละเขตเลือกตั้ง มีปัจจัยอื่น ๆแทรกซ้อนที่ทำให้แพ้หรือชนะ” (อิทธิพล โคตะมี, 2560)

1.3 นักการเมืองอีสานกับเครือข่ายในท้องถิ่น

งานวิชาการและงานวิจัยในปัจจุบันได้นำเสนอเกี่ยวกับเครือข่ายในท้องถิ่นของนักการเมืองอีสานไว้ได้อย่างน่าสนใจ ที่ทำให้เห็นถึงบุคคลที่อยู่รายล้อม การปฏิสัมพันธ์/ลักษณะความสัมพันธ์ และพลวัตของการเปลี่ยนแปลง ผู้เขียนจึงขอสรุปอย่างรวบยอดกล่าวถึงสองประเด็น คือ ระบบอุปถัมภ์ และตระกูลการเมือง ทั้งนี้ต้องพึงตระหนักทั้งสองประเด็นในหลายมิติ ทั้งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง หรือภาพตัวแทน (representation) ของสังคมอีสานและเป็นกรอบการวิเคราะห์แบบหนึ่งของนักวิชาการ/วิจัย

⁴ผู้เขียนเห็นว่าข้อสรุปดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญหลายระดับ อาทิ เป็นปรากฏการณ์จริงที่ค้นพบจากพื้นที่วิจัยภาคสนาม เป็นอคติหรือจุดยืนของนักวิจัย และอาจมองเป็น “กระแสนิยม” ทางวิชาการที่ยึดได้ ซึ่งก็ควรมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งต่อไป



ระบบอุปถัมภ์ (clientelism) นั้นเป็นสถาบันทางการเมืองที่ “เป็นทางการ” และ “ไม่เป็นทางการ” และเมื่อมุ่งจำกัดขอบเขตเฉพาะที่ระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง (political clientelism) ก็จะเกี่ยวข้องกับการซื้อเสียง (vote buying) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ (patron-client relationships) ที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ยังได้ขยายความเพิ่มเติมอีกว่า “ระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองนั้นนอกจากจะพิจารณาในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ในระดับท้องถิ่นกับผู้ลงคะแนนเสียงแล้ว ยังสามารถพิจารณาในระดับพรรคที่ปฏิบัติการในระดับชาติได้ด้วย รวมทั้งยังสามารถพิจารณาระบบเผด็จการที่อาศัยการเลือกตั้งในการอยู่ในอำนาจต่อไปก็ได้” (ดู พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2562, น.51-53) อนึ่งประเด็นเรื่องซื้อเสียงผู้เขียนเพิ่งกล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ ในที่นี้จะกล่าวถึงประเด็นเรื่องการวิเคราะห์ระบบอุปถัมภ์ในงานวิชาการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 2562

เมื่อกล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ตัวละครหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงคือ “หัวคะแนน” ผู้ทำหน้าที่เป็น “ตัวกลาง” ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากการสำรวจงานวิจัยการเลือกตั้งใน 6 จังหวัดภาคอีสาน ค้นพบว่าในปัจจุบันยังมีหัวคะแนนในทุกจังหวัดทั้งขอนแก่น เลย อุบลราชธานี กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด และสุรินทร์ ซึ่งก็พออนุมานต่อไปได้อีก 14 จังหวัดภาคอีสาน ก็มีหัวคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุดเช่นกัน ผู้เขียนพบว่าการอธิบายระบบอุปถัมภ์และหัวคะแนนจากนักวิชาการในอีสานได้อธิบายสถานะ บทบาท และความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมได้อย่างเป็นพลวัต ดังกรณีงานวิจัยของศุทธิกานต์ มีจันที่ได้อธิบายอย่างละเอียดและเห็นภาพความสลับซับซ้อน (ดู ศุทธิกานต์ มีจัน, 2563, น.116-120; Suthikarn Meechan, 2020, pp.1 -20)

ในกรณีงานวิจัยจังหวัดอื่นก็มีการกล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเช่นกัน พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ธนะพัฒนาวงศ์ ที่ศึกษาจังหวัดสุรินทร์ได้อธิบายความเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์ว่า “...นับตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 บรรดาอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกปิดเส้นทางทางการเมืองตามระบอบรัฐสภา ต่างกลับมายึดพื้นที่ตนเองอย่างเหนียวแน่น เพื่อให้เกิดความพร้อมในการเลือกตั้งในอนาคตด้วยการยึดครองใจคนและท้ายที่สุดนำไปสู่การยึดครองพื้นที่การทำงานในเชิงพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจ เป็นส่วนสำคัญที่หล่อเลี้ยงระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการอุปถัมภ์ที่ไม่ใช่การรอรับจากผู้อุปถัมภ์ในแบบเดิม ๆ แต่เป็นการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กับการสร้างสายสัมพันธ์ทางการเมือง...” (พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ธนะพัฒนาวงศ์, 2563, น.8)

“สายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นมีบทบาทมากกว่ารูปแบบหัวคะแนนแบบเดิมที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เคลื่อนไหวในชุมชน” (พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ธนะพัฒนาวงศ์, 2563, น.111) นักวิจัยทั้งสองเห็นคล้อยตามกับการอธิบายของเวียงรัฐ เนติโพธิ์ว่า “มีการพึ่งพาและเกื้อหนุนกันในการเลือกตั้งระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นในการสร้างสายสัมพันธ์แบบอาศัยซึ่งกันและกัน แตกต่างจากระบบหัวคะแนนเดิม ที่หัวคะแนนแบบเดิมคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ความสัมพันธ์ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองก่อนมีการสมัครเลือกตั้ง ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นมีความต่อเนื่อง ก่อให้เกิดสายสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายที่ชัดเจนมากขึ้น...” (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2558, น.88)

เช่นเดียวกับ ศิวัช ศรีโคคางกุล ที่อธิบายในกรณีจังหวัดขอนแก่นว่า “ระบบอุปถัมภ์และระบบหัวคะแนนที่มีบทบาทเป็นอย่างสูงสำหรับการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น (เนื่องจากการเลือกตั้งท้องถิ่นจะเน้นตัวผู้สมัครเป็นหลัก) กลับใช้ไม่ได้ผลมากนักกับการเลือกตั้งในระดับชาติ พรรคเพื่อไทยอาศัยนโยบายพรรคที่โดดเด่นในการเชื่อมร้อยเข้าหาชาวบ้านโดยตรง” (ศิวัช ศรีโคคางกุล, 2563, น.185)

ประการสุดท้ายเป็นข้อสังเกตเรื่องการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่าง “พรรคการเมือง-การเมืองท้องถิ่น-ตระกูลการเมือง” ในกรณีจังหวัดเลย จากศิวัช ศรีโคคางกุล ที่น่าสนใจยิ่งดังความว่า

“การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในการได้รับชัยชนะจาก “คนตระกูลทิมสุวรรณ” อันได้แก่นายศรัณย์ ทิมสุวรรณ จากพรรคเพื่อไทยในเขตเลือกตั้งที่ 2 และนายธนายศ ทิมสุวรรณ จากพรรคมิติไทย ในเขตเลือกตั้งที่ 3...ในกรณีของจังหวัดเลย ปัจจัยชี้ขาดมีน้ำหนักอยู่ที่คุณสมบัติเฉพาะตัวมากกว่าการสังกัดพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเลือกตั้งที่ 3 เนื่องจากผู้สมัครจากพรรคมิติไทยสามารถ “ฝ่ากระแส” ความนิยมของพรรคเพื่อไทย และเบียดชิงที่นั่ง ส.ส. ในจังหวัดเลยไปได้ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องเพราะบารมีของตระกูลทิมสุวรรณ และการสร้างเครือข่ายทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติและการเมืองในระดับท้องถิ่น รูปแบบความสัมพันธ์เช่นนี้นับได้ว่าเป็น “ผลผลิต” ของการกระจายอำนาจมาสู่การเมืองในระดับท้องถิ่นนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้คนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงทรัพยากร (โดยเฉพาะงบประมาณ) ได้โดยตรงจึงทำให้สามารถสร้างเครือข่ายทางการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจครอบคลุมทั้งจังหวัดอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยกรณีของนายธนายศ ผู้ชนะการเลือกตั้งในเขต 3 ที่แม้ว่าจะไม่ใช่ฐานเสียงของตระกูลทิมสุวรรณโดยตรง ตลอดจนต้องเผชิญหน้ากับคู่แข่งที่มีศักยภาพ โดยเป็นทั้งอดีต ส.ส. 9 สมัยคนหนึ่งและผู้สมัครที่มีกระแสนิยมในปัจจัยด้านพรรคการเมืองในระดับสูง กระนั้นก็ดีนายธนายศก็สามารถใช้เครือข่ายการเมืองท้องถิ่นของบิดาที่มีความมั่นคงและกว้างขวางในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทั่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ นอกจากนี้ พลวัตประการหลังยังทำให้เกิดข้อค้นพบว่า ลักษณะความนิยมของพรรคการเมืองที่พยายามใช้นโยบายระดับชาติเพื่อหวังดึงคะแนนเสียงจากประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยตรงอย่างพรรคเพื่อไทยกำลังเสื่อมคลายลง ทว่ารูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นคือ ความพยายามประนีประนอมระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติและผู้นำการเมืองท้องถิ่นที่มีรูปแบบชัดเจนมากยิ่งขึ้น” (ศิวัช ศรีโคคางกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, ฤณอมวงศ์ สุริยสิมาพงษ์, ฌาน เรื่องธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2563, น.9-10)

กล่าวโดยสรุปจุดเด่นของการศึกษาระบบอุปถัมภ์ (ทางการเมือง) ในสังคมอีสานจากนักวิจัยชุดโครงการนี้ คือ การอธิบายระบบอุปถัมภ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างเป็นพลวัต อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบอุปถัมภ์อีกแบบหนึ่งที่ไม่เหมือนเดิมดังอดีต ขณะเดียวกันอาจตั้งข้อวิพากษ์ได้ว่า “ความรู้” ดังกล่าวยังอยู่ในกรอบการวิเคราะห์ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเรื่องนี้ก็มีนักวิชาการ เช่น สมชัย ภัทรธนานันท์ โต้แย้งว่า “การซื้อเสียงเป็นการแลกเปลี่ยนกันมากกว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ เพราะว่าถ้านักการเมืองตอบแทนไม่ถูกใจ คนก็ไม่เลือกใช้ใหม่ เลือกคราวนี้คราวหน้าอาจจะไม่เลือกอยู่ที่ว่ามีอะไรมาให้อาจจะได้เสียไป” (อิทธิพล โคตะมี, 2560) และตอกย้ำปัญหาของการมองชนบทอีสาน



ผ่านกรอบระบบอุปถัมภ์ราวกับเป็นมายาคติว่า “พูดอย่างตรงไปตรงมา ปัญหาทั้งหลายในประเทศไทย เริ่มต้นมาจากระบบอุปถัมภ์ ระบบนี้ทำลายทุกอย่าง สิ่งที่น่าคิดก็คือ แท้จริงแล้วศูนย์กลางของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยอยู่ตรงไหน ผมเห็นบางคนบอกว่าอยู่ในต่างจังหวัด อยู่ในความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับชาวบ้าน โดยเฉพาะในภาคอีสานที่เลือกนักการเมืองเลว ๆ เข้ามา มีเจ้าพ่อที่สามารถคุมได้ทุกอย่าง ต่างจังหวัดจึงเป็นพื้นที่ที่มีระบบอุปถัมภ์หนาแน่นที่สุด ซึ่งเป็นคำตอบที่ผมไม่เห็นด้วยเท่าไร...จากที่ผมลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่อีสาน เกิดและโตในพื้นที่ มาจนถึงตอนนี้ก็หกสิบปีแล้ว พูดได้เลยว่ามีความสัมพันธ์แบบนั้นอยู่น้อยมาก ไม่มีผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อคนไหนที่จะคุมชาวบ้านได้หมด ถามว่ามีไหม มี แต่ผมคิดว่าเป็นกรณียกเว้นมาก ๆ ส่วนใหญ่ในชนบทไทยไม่ได้เป็นอย่างนั้น หนังสือบางเล่มบอกว่าลักษณะการเมืองไทย โดยเฉพาะในต่างจังหวัด เป็นการเมืองของเจ้าพ่อ แต่ผมขอเชิญชวนให้คนที่สนใจมาลงพื้นที่ มาเก็บข้อมูลภาคสนามเลย แล้วดูดี ๆ ว่ามีกี่คนที่แบบนั้น แล้วทำไมพวกเจ้าพ่อทั้งหลายถึงแพ้เลือกตั้งทำไมถึงสอบตก” (พันธวัฒน์ เศรษฐวิไล, 2560)

ตระกูลการเมืองในอีสาน เป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่นักวิจัยได้ศึกษาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2562 ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าได้รับแรงผลักดันมาจากการบุกเบิกและศึกษาอย่างต่อเนื่องของสตีธร ธนานิธิโชติ นักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาตระกูลการเมืองในการเมืองไทยมาร่วมสองทศวรรษ (ดู สตีธร ธนานิธิโชติ, 2556, 2557, 2558, 2562) ซึ่งเขาได้สรุปว่า “สมาชิกในตระกูลนักการเมืองไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดชัยชนะในการเลือกตั้ง” ขยายความคือ “ความได้เปรียบของสมาชิกในตระกูลนักการเมืองไทยในแง่การมี ‘นามสกุล’ ที่เป็นที่รู้จักในเขตเลือกตั้งนั้นยังมีอยู่ แต่ไม่เพียงพอที่จะทำให้นักการเมืองในตระกูลนั้น ๆ ได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนจนเป็นหลักประกันในการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งได้ สิ่งที่มีความเป็นไปได้มากกว่า คือ การเป็นสมาชิกตระกูลนักการเมืองเป็นตัวช่วยสำคัญ ที่ทำให้นักการเมืองไทยมีความได้เปรียบในการเข้าถึงทรัพยากรที่เอื้อต่อการได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน ซึ่งภายใต้บริบททางการเมืองของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีความเป็นไปได้ว่าทรัพยากรที่สำคัญต่อชัยชนะในการเลือกตั้งส่วนใหญ่นั้นน่าจะอยู่ที่พรรคการเมือง โอกาสและความได้เปรียบของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยจึงขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่สังกัดและพื้นที่ที่ลงสมัครเป็นสำคัญ แต่การเป็นสมาชิกในตระกูลนักการเมืองจะช่วยเพิ่มโอกาสและความได้เปรียบของนักการเมืองหน้าใหม่ในการได้รับการคัดเลือกจากพรรคการเมืองให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ในขณะที่ต้นทุนทางสังคมและต้นทุนทางการเมืองที่ตระกูลของนักการเมืองนั้น ๆ สะสมไว้จะเป็นปัจจัยหนุนเสริมให้นักการเมืองหน้าใหม่มีความได้เปรียบและสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ในที่สุด” (สตีธร ธนานิธิโชติ, 2558, น. 68)

กรณีตัวอย่างงานวิจัยในภาคอีสานที่สอดคล้องกับข้อสรุปของสตีธร ธนานิธิโชติ คือ จังหวัดเลย ที่นักการเมืองหน้าใหม่ในการเมืองระดับชาติจากตระกูลทิมสุวรรณ ชนะการเลือกตั้งถึงสองคน คือ ศรีณย์ ทิมสุวรรณ ในเขต 2 และนายธนยศ ทิมสุวรรณ ในเขต 3 ทั้งนี้การเมืองในจังหวัดเลยยังมีความน่าสนใจอย่างมากเพราะเป็นการแข่งขันกันของสามตระกูลการเมืองดังงานวิจัยของศิวัช ศรีโกคางกุล และคณะ ระบุว่า

“...การแข่งขันทางการเมืองดังกล่าวยังปรากฏให้เห็นถึงการแข่งขันระหว่าง “ตระกูลการเมือง” ภายในจังหวัด กล่าวคือ ตระกูลทิมสุวรรณซึ่งครองพื้นที่การเมืองของจังหวัดเลยมาอย่างยาวนานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ตระกูลเร่งสมบูรณ์สุขโดยเฉพาะนายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข อดีต ส.ส. เลย 9 สมัย ลงรับสมัครเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตเลือกตั้งที่ 3 ในนามพรรคพลังประชาชน และตระกูลสังข์ทรัพย์ โดยมีนายทศพล สังข์ทรัพย์ อดีต ส.ส.เลย 7 สมัยลงรับสมัครเลือกตั้ง ส.ส. ในเขตเลือกตั้งที่ 1 ในนามพรรคภูมิใจไทย (ศิวัช ศรีโกคางกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, อนุอมวงศ์ สุรยสิมาพงษ์, ภูมาน เรื่องธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2563, น.8-9)

“...สำหรับการเลือกตั้งครั้งนี้ ลักษณะของกลุ่มธุรกิจทุนนิยมสมัยใหม่ไม่ได้เด่นชัดมากนัก เนื่องจากมีส่วนผสมของเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ของการเมืองท้องถิ่นเข้ามา หากพิจารณาเฉพาะผลการเลือกตั้งในจังหวัดเลย พบว่าตระกูลทิมสุวรรณ ซึ่งเป็นตระกูลการเมืองเก่าแก่ของจังหวัดเลย มีพื้นฐานการทำธุรกิจจากการรับงานสัมปทานของรัฐตั้งแต่อดีตคือ นายสุรตน์ ทิมสุวรรณ (ปู่ของนายศรีณัย และนายธนยศ ทิมสุวรรณ ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย และได้รับการเลือกตั้งในครั้งนี้) เจ้าของกิจการโรงโม่หินในจังหวัดเลย อีกทั้งยังพยายามสร้างเครือข่ายการเมืองท้องถิ่นผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเมื่อ นายสุรตน์เสียชีวิต บุตรชาย คือ นายธนาวุฒิ ทิมสุวรรณ ได้กระทำเช่นเดียวกับบิดากระทั่งสามารถสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ท้องถิ่น เพื่อช่วยบุตรชาย คือ ธนยศ ทิมสุวรรณ ให้สามารถ “ฝ่ากระแสความนิยมของพรรคเพื่อไทย” รวมทั้ง เอาชนะอดีต ส.ส. 9 สมัยอย่าง ปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข ลงได้” (ศิวัช ศรีโกคางกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, อนุอมวงศ์ สุรยสิมาพงษ์, ภูมาน เรื่องธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2563, น.155)

กรณีจังหวัดเลยมีทั้งตระกูลการเมืองที่ได้รับชัยชนะและพ่ายแพ้ เช่นเดียวกับจังหวัดกาฬสินธุ์ที่คนของตระกูลศรีเรศ มีทั้งได้รับชัยชนะและพ่ายแพ้ ในจังหวัดอื่นก็มีตระกูลการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง เช่น ตระกูลจุริมาศในร้อยเอ็ด ตระกูลชิดชอบในบุรีรัมย์ ตระกูลรัตนเศรษฐ์ในนครราชสีมา เป็นต้น ซึ่งการสังกัดตระกูลการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยเกื้อหนุนให้ได้รับการเลือกตั้งร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ

การศึกษาเรื่องตระกูลการเมืองในอีสานผู้เขียนเห็นว่ามิประเด็นน่าสนใจอย่างน้อยอีกสองประการ ประการแรก คือ การศึกษาตระกูลการเมืองทั้งในสนามเลือกตั้งระดับชาติและสนามการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีงานวิจัยของ ศุทธิกานต์ มีจัน เป็นแนวทางได้ดี งานดังกล่าวศึกษาตระกูลการเมืองในร้อยเอ็ดไว้อย่างละเอียดทั้งนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นที่มีฐานที่มั่นอยู่ในอำเภอต่าง ๆ ประกอบด้วยตระกูล จุริมาศ, นาเมืองรักษ์, ขามช่วง, สินธุ์ไพร, ไวนิยมพงศ์, พลซื่อ, คงเพชร, สุจारी, วรเชษฐ์, และสมทรัพย์ ทำให้เห็นภาพการแข่งขัน เครือข่าย และฉากทัศน์ของการเมืองในร้อยเอ็ดที่เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น (ดู ศุทธิกานต์ มีจัน, 2563, น.22-26 และ น.134-135) ประการที่สอง การศึกษาการวางทนายของตระกูลการเมือง ข้อสังเกตจากงานวิจัยของกตัญญู แก้วหานาม และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม ศึกษาการเลือกตั้งจังหวัดกาฬสินธุ์ระบุว่า “...มีการดึงดูดตระกูลศรีเรศที่มีอดีต ส.ส. ถึง 2 คน คือ นางบุญรื่น ศรีธเรศ และนายนิพนธ์ ศรีธเรศ จากการสัมภาษณ์ พบว่าเนื่องจากจังหวัดกาฬสินธุ์มีการกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่ ทำให้เขตการเลือกตั้งที่เคยมี จำนวน 6 เขต ลดลง เหลือ 5 เขตเลือกตั้ง ทำให้จำเป็นต้องมีการย้าย



พรรคการเมือง อีกประเด็นที่น่าสนใจ ได้มีข้อมูลว่ามีผู้ติดต่อให้ย้ายพรรคทั้ง 2 คน แต่เนื่องจากนางบุญเรือน ศรีธเรศ อายุมาก ไม่อยากเอาความสำเร็จในอดีตในฐานะ ส.ส. หลายสมัย มาทั้งตอนแก่ เนื่องจากมองว่าคนภาพลักษณ์ยังศรัทธาในตัวพรรคเพื่อไทย และตัวบุคคลที่ลงสมัคร ส.ส. ประกอบกับได้วางตัวลูกชายไว้ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ แต่ทางพรรคยังขอให้ลงก่อน ซึ่งในสมัยหน้าตนเองก็จะวางมือทางการเมือง” (กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม, 2563ก, น.92-93)

2. ข้อสังเกตและข้อเสนอบางประการต่อการวิจัยในอนาคต

การนำวิธีการศึกษา มโนทัศน์ และทฤษฎี “ใหม่ๆ” มาใช้ในการสร้างกรอบการวิเคราะห์ อาจเริ่มจากการตั้งสมมติฐานว่านักการเมืองเป็นตัวละครทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างอัตลักษณ์ท้องถิ่นนิยม/ จังหวัดนิยม และการพัฒนาบ้านเกิดเมืองนอนให้มีความเจริญ ตัวอย่างเช่นการศึกษาเชิงมานุษยวิทยาการเมืองของโยชิโนริ นิชิซากิ (Yoshinori Nishizaki, 2004, 2011) นักรัฐศาสตร์ชาวญี่ปุ่นที่ศึกษาเศรษฐกิจการเมืองในจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งเขาถึงกับขนานนามพื้นที่ว่า “บรรหารบุรี” (Banharn-buri) กรณีดังกล่าวนี้หากชวนพินิจถึงจังหวัดในภาคอีสานคงทำให้นักถึงจังหวัดบุรีรัมย์เป็นแน่แท้ ซึ่งนักการเมืองมีบทบาทอย่างมากในการสร้างบุรีรัมย์ให้เป็น “มหานครแห่งกีฬา” (ดู ธรากร ขำขันมะลี, 2559) และในทศวรรษ 2560 นี้ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงบทบาทของนักการเมือง และตระกูลการเมืองในบุรีรัมย์ที่มีบทบาทอย่างมากในท้องถิ่น/ จังหวัดตนเอง และรวมถึงในการเมืองระดับชาติด้วย จึงเป็นประเด็นที่ควรมีการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมอย่างยิ่ง

การศึกษาทางประวัติศาสตร์ บทบาทและความคิดทางการเมืองของนักการเมือง หากต้องการเข้าใจการเมืองในปัจจุบันนั้นมรรควิธีหนึ่งคือ การย้อนไปศึกษาประวัติศาสตร์ คำกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับในบรรดานักประวัติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่ง ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าการวิจัยทางประวัติศาสตร์เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจและเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในปัจจุบันก็มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มทุนการเมืองกับการเปลี่ยนทุนเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้เป็นทุนการเมืองของชัยพงษ์ สำเนียง (2561, 2562) ที่ศึกษา “พลวัตกลุ่มทุนการเมืองในภาคเหนือของประเทศไทย” ก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้ศึกษาในจังหวัดภาคอีสานได้ อีกทั้งในปัจจุบันนักวิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศได้สะดวกมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างฐานข้อมูลจาก โครงการ ELECT (elect.in.th) เทคโนโลยีภาคประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่ได้จัดทำข้อมูล “ผู้สมัครส.ส.แต่ละพรรคมีประวัติเกี่ยวข้องกับธุรกิจอะไรบ้าง” (<https://elect.in.th/politics-and-business/#/browse>) ซึ่งช่วยทำให้เห็นภูมิหลังและความเชื่อมโยงเกี่ยวกับธุรกิจของนักการเมืองอันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยต่อไป

ประการต่อมามีการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและความคิดทางการเมืองของนักการเมืองอีสานในปัจจุบันก็เป็นอีกประเด็นที่ควรมีการศึกษาค้นคว้าต่อไป ทั้งนี้เคยมีงานศึกษาดังกล่าวมาแล้วในอดีตทั้งการศึกษาเฉพาะบุคคล กลุ่มบุคคล และกระแสความคิด (เช่น ท้องถิ่นนิยม ภูมิภาคนิยม) อาทิ “แนวคิดและบทบาททางการเมืองของทองอินทร์ ภูริพัฒน์” (พิรยา คุวัฒนาศิริ, 2533) “บทบาทของขบวนการเสรีไทยสายอีสานและบทบาททางการเมืองของสมาชิกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2484-2495” (อดิเรก บุญคง, 2536) “การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” (ชาญชัย บุญเสนอ, 2536) “แนวคิดทางการเมืองและบทบาทของนายแคล้ว นรปติ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (สำรวน ศิริบุรี, 2537) “บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด กับการพัฒนาสู่ระบอบการเมือง พ.ศ. 2480-2529” (ประสพ วงศ์หนองหัว, 2537) “แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของนายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ. 2480-2492” (สุวัฒน์ชัย แสนราช, 2541) “แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของนายจำลอง ดาวเรือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม ในช่วงปี พ.ศ. 2480-2492” (ธีรวัชร ประนัดสุดจำ, 2542) “แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของ นายเตียง ศิริขันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร ในช่วงปี พ.ศ. 2480-2495” (อภิสิทธิ์ กิจเจริญสิน, 2542) “บทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นอีสาน พ.ศ. 2481 - 2495” (เฉลิมเกียรติ ภาระเวช, 2542) “การรวมกลุ่มทางการเมืองของ “ส.ส.อีสาน” พ.ศ. 2476 - 2494” (ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2543) “ปรีดี พนมยงค์ และ 4 รัฐมนตรีอีสาน + 1” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, และอัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, บรรณาธิการ, 2544) “การรวมกลุ่มทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างปี พ.ศ. 2500 - 2538” (ศิริพร ศรีพนมเขต, 2544) “แนวคิดและบทบาททางการเมืองของนายแคล้ว นรปติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2495-2529” (นุกูล กันทรดุษฎี, 2546) “ส.ส. อีสานกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม พ.ศ. 2490-2506” (พรณิกา ฉายากุล, 2547) “อีสานกับรัฐไทย: การครอบงำ ความขัดแย้ง และการต่อต้าน” (สมชัย ภัทรธนานันท์, 2548) “ความคิดทางการเมืองของนายไขแสง สุกใส” (สหชาติ พันที, 2550)

การศึกษาบทบาทและความคิดทางการเมืองของนักการเมืองอีสานนั้นสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการรายงานข่าว การสัมภาษณ์ และการอภิปรายในสภา โดยเฉพาะประการหลังนี้นักวิจัยสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมรัฐสภา และเอกสารอื่น ๆ ที่มีการเผยแพร่ออนไลน์ในเว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (<https://www.parliament.go.th/>) ได้อย่างสะดวกอีกด้วย

บทสรุปและส่งท้าย

บทความวรรณกรรมปริทัศน์งานวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานปัจจุบัน ที่ผู้เขียนได้สำรวจพบว่ามีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในงานวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป 2562 ในหกจังหวัดภาคอีสานประกอบด้วยจังหวัดขอนแก่น เลย กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด อุบลราชธานี และสุรินทร์ โดยในงานวิจัยดังกล่าวได้ผลิตความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานปัจจุบันในทศวรรษ 2560 ซึ่งผู้เขียนได้สรุปรวบยอดไว้ยู่สามหัวข้อสำคัญคือ หนึ่ง นักการเมืองอีสานกับพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป 2562 สอง นักการเมืองอีสานกับเงิน และสาม นักการเมืองอีสานกับเครือข่ายในท้องถิ่น โดยผู้เขียนพยายามทบทวนให้เห็นขอบเขตและสถานภาพความรู้ รวมถึงเชื่อมโยงให้เห็นคำอธิบายทางวิชาการเกี่ยวกับนักการเมืองอีสานในปัจจุบันได้รับอิทธิพลและ/หรือสัมพันธ์กับ “ความรู้” ชุดใด และส่วนท้ายบทความเป็นข้อเสนอบางประการต่อการ “สร้าง” องค์ความรู้เกี่ยวกับนักการเมืองอีสานด้วยความหวังว่าจะนำไปสู่การค้นคว้า วิจัยเพื่อให้องค์ความรู้การเมืองในอีสานองกเงียงยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต



บรรณานุกรม

- กตัญญู แก้วหานาม, และพิมพ์ลิขิต แก้วหานาม. (2563ก). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดกาฬสินธุ์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2563ข). ความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดกาฬสินธุ์. *วารสารการเมืองการปกครอง*. 10(3), 190 - 205.
- คะนอง พิณ. (2561). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดอุดรธานี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- คายส์, ชาร์ลส์ เอฟ. (2556). *อีสานนิยม: ท้องถิ่นนิยมในสยามประเทศไทย. [Isan: Regionalism in Northeastern Thailand]* (พิมพ์ครั้งที่ 2). (รัตนา โตสกุล, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ฉลาด จันทรมบัติ. (2557). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดมหาสารคาม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เฉลิมเกียรติ ภาระเวช. (2542). *บทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นอีสาน พ.ศ. 2481 - 2495*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ชัยพงษ์ สำเนียง. (2561). พัฒนาการกลุ่มทุนการเมืองในภาคเหนือของประเทศไทย: การเปลี่ยนทุนเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้เป็นทุนการเมือง. *วารสารพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 1(1), 1-53.
- _____. (2562). *พลวัตกลุ่มทุนการเมืองในภาคเหนือของประเทศไทย: การเปลี่ยนทุนเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้เป็นทุนการเมือง (พ.ศ. 2475-2560)*. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ชาญชัย บุญเสนอ. (2536). *การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, และอรรถศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, (บ.ก.). (2544). *ปรีดี พนมยงค์ และ 4 รัฐมนตรีอีสาน + 1*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ไชยวุฒิ มนตรีรักษ์. (2549). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดเลย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธำกูร ชำขันมะลี. (2559). *การสร้างความหมายของเมืองบุรีรัมย์ในฐานะ “มหานครแห่งกีฬา”*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- ณัชชาภัทร อมรกุล, และปฐวิษณุ วัฒนสุข, (บ.ก.). (2563). *ฉากใหม่การเลือกตั้งไทย: การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ใน 7 จังหวัด*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.



- ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. (2543). *การรวมกลุ่มทางการเมืองของ “ส.ส.อีสาน” พ.ศ. 2476-2494*. (ปริญาอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- _____. (2546). *การเมืองสองฝั่งโขง: การรวมกลุ่มทางการเมืองของ ส.ส.อีสาน พ.ศ. 2476 – 2494*. กรุงเทพฯ: มติชน
- เทอดศักดิ์ ไปจันทิก, ศิวชัย ศรีโศคนกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, อนุอมวงศ์ สุรยสีมาพงษ์, และณาน เรืองธรรมสิงห์. (2563). การแข่งขันและปัจจัยที่มีผลต่อชัยชนะการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562 ของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 18(3), 58-78.
- ธีรวัชร ประนัดสุดจำ. (2542). *แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของนายจำลอง ดาวเรือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมหาสารคาม ในช่วงปีพ.ศ.2480-2492*. (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- นิพนธ์ โษะเฮง. (2560). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดขอนแก่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิรันดร์ กุลพานันท์. (2549). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นุกูล กันทรดุษฎี. (2546). *แนวคิดและบทบาททางการเมืองของนายแคล้ว นรปดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2495-2529*. (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2551). นิทานสอนใจว่าด้วยความโง่ จน เจ็บของผู้เลือกตั้งชนบท: มายาคติและอคติของนักรัฐศาสตร์ไทย. *ฟ้าเดียวกัน*, 6(4), 140 -155.
- ประเทือง ม่วงอ่อน. (2563). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดอุบลราชธานี*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2556). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดศรีสะเกษ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประสพ วงศ์หนองหัว. (2537). *บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดร้อยเอ็ด กับการพัฒนาสู่ตระกูลการเมือง พ.ศ. 2480-2529*. (ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม, มหาสารคาม.
- พรรณา ฉายากุล. (2547). *ส.ส. อีสานกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม พ.ศ. 2490-2506*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศิลปากร, นครปฐม.
- _____. (2558). *บทสำรวจองค์ความรู้จากงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับ “ส.ส.อีสาน” ระหว่างปี พ.ศ. 2480-2558*. *วารสารมนุษย์กับสังคม*, 1(1). 1-14.
- พันธวัฒน์ เศรษฐวิไล. (2560, 6 พฤศจิกายน). “สมชัย ภัทรธนานันท์: อ่านการเมืองอีสาน ยุคก่อนทักษิณ ถึงหลัง คสช.” 101. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/somchai-interview/>
- พิชญ์ สมพอง. (2551). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดยโสธร*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.



- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2563). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562* กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พิสมัย ศรีเนตร, และจันทรา ธนะพัฒน์. (2563). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562* จังหวัดสุรินทร์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พริยา คุ้มณศิริ. (2533). *แนวคิดและบทบาททางการเมืองของทองอินทร์ ภูริพัฒน์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาประวัติศาสตร์ ไม้ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ไพฑูรย์ มิกุล. (2552). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดสุรินทร์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- มาโนช สุวรรณสาร, กาญจน์ คำริสุข, และมณฑา แก่นสุวรรณ. (2558). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครพนม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วัลลภ รัฐนิตยานนท์, และนพพล อัครชาติ. (2559). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดหนองบัวลำภู*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2558). *หีบบัตรกับบุญคุณ: การเมืองกาเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์*. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา
- ศรดา สมพอง. (2559). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศิริพร ศรีพนมเขต. (2544). *การรวมกลุ่มทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างปี พ.ศ. 2500 - 2538*. (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ไม้ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- ศิวัช ศรีโคงกุล. (2563). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562* จังหวัดขอนแก่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศิวัช ศรีโคงกุล, อรรถพล เมืองมิ่ง, ธนอมวงศ์ สุรายสีมาพงษ์, ฌาน เรืองธรรมสิงห์, และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก. (2563). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562* จังหวัดเลย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2563). *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562* จังหวัดร้อยเอ็ด. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล. (2560). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดนครราชสีมา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สตีธร ธนาธิธิโชติ. (2556). *ตระกูลการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 10(2), 5-23.
- _____. (2557). *คุณลักษณะของนักการเมืองไทยที่มีสายสัมพันธ์แบบตระกูลการเมือง. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 6(3), 101-129.
- _____. (2558). *ความได้เปรียบในสนามเลือกตั้งของทายาทตระกูลนักการเมือง. วารสารสังคมศาสตร์*, 45(2), 49-74.
- _____. (2562). *ตระกูลการเมืองกับการเลือกตั้ง: “มรดกหลัง” หรือ (แค่) พลังที่ “ถดถอย”*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.



- สมชัย ภัทรนันทน์. (2548). “อีสานกับรัฐไทย: การครอบงำ ความขัดแย้ง และการต่อต้าน”.
วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 24(2), 99-120.
- สหชาติ ทันทิ. (2550). *ความคิดทางการเมืองของนายไขแสง สุกใส*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม,
มหาสารคาม.
- สำรวน ศิริบุรี. (2537). *แนวคิดทางการเมืองและบทบาทของนายแคล้ว นรปติ ในฐานะ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์
ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, กรุงเทพมหานคร.
- สิริกร กำลัณฤทธิ. (2555). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดชัยภูมิ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุเชาวน์ มีหนองหว้า, และกิตติรัตน์ สืบพันธ์. (2549). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี*. นนทบุรี :
สถาบันพระปกเกล้า.
- สุวัฒน์ชัย แสนราช. (2541). *แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของนายถวิล อุดล
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ. 2480-2492*. (วิทยานิพนธ์การศึกษา
มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม,
มหาสารคาม.
- อติเรก บุญคง. (2536). *บทบาทของขบวนการเสรีไทยสายอีสานและบทบาททางการเมืองของ
สมาชิก หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2484-2495*. (วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- อภิสิทธิ์ กิจเจริญสิน. (2542). *แนวความคิดและบทบาททางการเมืองของนายเตียง ศิริขันธ์
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนครในช่วงปี พ.ศ. 2480-2495*. (วิทยานิพนธ์
การศึกษามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม,
มหาสารคาม.
- อรอนงค์ ชัยโพธิ์กลาง, และศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ. (2558). *นักการเมืองถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด*.
กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อลงกรณ์ ศิลปดอนบม และศิวัช ศรีโกคางกุล. (2563). การกำเนิดของพรรคอนาคตใหม่ที่มี
ผลกระทบต่อพรรคเพื่อไทย ในการเลือกตั้งปีพุทธศักราช 2562: กรณีศึกษาจังหวัด
ขอนแก่น. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.*, 8(1), 320-335.
- อิทธิพล โคตะมี. (2560, 3 ตุลาคม). “สมชัย ภัทรนันทน์: การเมืองอีสานไม่ใช่เรื่องภูมิภาคนิยม (1)”.
เดอะ อีสานเรคคอร์ด. สืบค้นจาก <https://theisaanrecord.co/2017/10/03/msu-somchai/>
- Keyes, Charles F. (1967). *Isan: Regionalism in Northeastern Thailand*. Itaca: Southeast
Asia Program, Department of Far Eastern Studies, Cornell University.
- McCargo, Duncan & Anyarat Chattharakul. (2020). *Future Forward: The Rise and Fall
of a Thai Political Party*. Copenhagen: NIAS Press.



- Nishizaki, Yoshinori. (2004). *The Weapon of the Strong: Identity, Community, and Domination in Provincial Thailand*. (Ph.D. Thesis). University of Washington, Washington.
- _____. (2011). *Political Authority and Provincial Identity in Thailand: The Making of Banharn-buri*. Ithaca, N.Y.: Southeast Asia Program Publications, Southeast Asia Program, Cornell University.
- Somchai Phatharathananunth. (2008). The Thai Rak Thai party and elections in North-eastern Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 38(1), 106-12.
- Suthikarn Meechan. Clientelistic Networks in the 2019 Thai General Election: Evidence from Roi-Et Province. *Social Science Asia*, 6(4), 1-20.
- workpointTODAY. (2562, 31 พฤษภาคม). เทียบผลเลือกตั้ง 54-62 แต่ละภาคคะแนนโหวต เปลี่ยนแปลงอย่างไร. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/news190531/>



วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยสมัยก่อนการพัฒนา (พ.ศ. 2451-2457)*

ธวัชพล ทองอินทราช**

(วันรับบทความ: 4 กรกฎาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 27 สิงหาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 2 กันยายน 2563)

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการวิเคราะห์ถึงภาพของความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมกับนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนา โดยมุ่งเน้นไปที่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เพื่ออธิบายให้เห็นว่าบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ในยุคสมัยนี้มีส่วนสำคัญอย่างไรในการก่อรูปวาทกรรมนโยบายโสเภณี วาทกรรมนโยบายโสเภณีที่ถูกก่อรูปขึ้นมานี้นำไปสู่การต่อต้านวาทกรรมในรูปแบบใด โดยวาทกรรมนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยก่อนพัฒนานี้ ถูกก่อรูปขึ้นมาจากบริบทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีตัวแสดงที่สำคัญคือรัฐบาลพระมหากษัตริย์ที่คอยกำหนดนิยามความหมายของโสเภณี ภายใต้ชุดของความรู้ความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะถนนซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคนี้ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่ในการสร้างถนนสายสำคัญก็มาจากการจัดเก็บภาษีจากกิจการโสเภณีที่เรียกว่า ภาษีบำรุงถนน ที่สร้างรายได้จำนวนมหาศาลให้แก่รัฐ ผ่านทางกลไกในเชิงนโยบายที่สำคัญคือ ระบบเจ้าภาษีนายอากร และด้วยเหตุที่สามารถสร้างรายได้จำนวนมากดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างรัฐ (พระมหากษัตริย์) และชนชั้นนำ (เจ้าภาษี) ส่งผลให้เกิดการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่ถูกก่อรูปขึ้นโดยรัฐในรูปแบบต่าง ๆ โดยกลุ่มเจ้าภาษีนายอากรซึ่งผลจากการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณิดังกล่าว รัฐตอบโต้ด้วยการ ออกกฎหมายสำคัญยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บภาษีโสเภณี ส่งผลให้รัฐสามารถรวอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ผูกขาดครอบงำนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยตลอดยุคสมัยก่อนการพัฒนา

คำสำคัญ: วาทกรรม, โสเภณี, สมัยก่อนการพัฒนา

* บทความชิ้นนี้สังเคราะห์มาจากการเรื่องวาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ธเนศ วงศ์ยานนาวา สำหรับข้อคิดดี ๆ ต่องานเขียนชิ้นนี้ จนจุดประกายทางความคิดและกลายเป็นแรงบันดาลใจในการทำงานทางวิชาการ

** อาจารย์พิเศษ ดร. สาขาการเมืองการปกครอง, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี



Discourse on Prostitutes in Thai Society during Pre-development Period (B.E. 2451-2457)^{*}

Tuvapon Tong-intarach^{**}

(Received Date: July 4, 2020, Revised Date: August 27, 2020, Accepted Date: September 2, 2020)

Abstract

The aim of this article was to analyze a discourse on Prostitutes policy in Thai society during pre-development period, particularly the era of King Chulalongkorn the Great (Rama V) to explain economic, social and cultural contexts in this period; how these contexts had a significant influence to the discourse on Prostitutes policy; what counter-discourses arising from discourse on Prostitutes policy were; In pre-development period, the discourse on Prostitutes policy was significantly formed through economic context. The government king played a dominant role for defining Prostitutes under the concepts and thoughts specifically aiming at improving national economic development. In this period, roads were important basic factors for economic development. Most of revenues for road construction relied on tax collected from Prostitutes business; the tax was called road maintenance tax. The government gained a huge income from this business through policy mechanism which was tax collection system. The fact that the business created a huge income for the government, it caused conflicts between interstate economic and political power (the King) and the elites (Tax collectors). Consequently, the counter-discourse was arisen by a group of elites in various forms. As a result, the government implemented a counter-measure by annulling Prostitutes business tax collection system, enabling the government to absolutely recentralize and reserve its power related to Prostitutes policy in Thai society throughout pre-development period.

Keywords: Discourse, Prostitutes, Pre-Development

^{*} This article was synthesized from works related to discourse on Sex Workers in Thai society. The author would like to express a sincere gratitude to Professor Thanee Wongyannava for valuable ideas which inspired the author to create academic articles

^{**} Visiting Faculty Dr., in Politics Government, Faculty of Humanities and Social Science, Surattani Rajabhat University

บทนำ

หญิงนครโสเภณีและอาชีพการรับชำระราบริษเพื่อแลกสินจ้าง (เงิน) มิใช่เรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย หากแต่เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่เคียงคู่กับประวัติศาสตร์สังคมมาอย่างยาวนาน (ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และคณะ, 2559, น.9-10) สืบค้นไปถึงสมัยสุโขทัยประวัติศาสตร์นางนพมาศหรือท้าวศรีจุฬาลักษณ์ กล่าวถึง หญิงนครโสเภณี บุตรีดา และหญิงที่ชอบสำส่อนทางเพศกับชายที่เป็นทาสไว้ว่า “อันบุตรีดาของหญิงสองจำพวกนี้ มหาชนมีความรังเกียจนัก เรียกว่าคนอนาจาร” ส่วนในสมัยอยุธยา คำว่า “หญิงนครโสเภณี” ก็ปรากฏหลักฐานอยู่ในกฎหมายลักษณะพยานที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 1894 กล่าวถึง หญิงนครโสเภณีว่าเป็นหนึ่งในคนจำนวน 24 ประเภทที่ไม่สามารถนำมาเป็นพยานได้และปรากฏในกฎหมายสำคัญ คือ “กฎหมายตราสามดวง” บทพระอัยการผัวเมียที่บัญญัติขึ้นสมัยพระเจ้าอู่ทอง ในปี พ.ศ. 1904 ความว่า “ชายใดส่อขอเอาหญิงคนขบร้าเที่ยวขอรานเลี้ยงชีวิต และหญิงนครโสเภณีมาเลี้ยงเป็นเมีย ทำชู้เหินอเมียก็ดี หญิงใดทำชู้เหินอผัวดจอาแดงอยู่ผู้เป็นเมียพระจุลาไทยร้างกันอยู่ หลวงราชรินเป็นผัวเล่า ครั้นผิดกับหลวงราชรินร้างกันอยู่ มาเอาเจ้าชาตเป็นผัวเล่า พระจุลาไทยผัวเก่าทำฎีกาทูลเกล้าฯ ถวายหาความหลวงราชรินเจ้าชาต ถ้าหญิงใดดุดังอาแดงนั้นก็ดี ผู้รู้ด้วยประการใด ๆ พิจารณาเป็นสัจไซ้ ท่านให้ผจานหญิงชายนั้นด้วยไถนา ส่วนหญิงอันร้ายนั้นให้เอาเฉลวปะหน้า ทัดดอกกลบาแดงทั้งสองหู ร้อยดอกกลบาแดงเป็นมาลัยใส่ศีรษะคอ แล้วให้เอาหญิงนั้นเข้าเทียมแอกข้างหนึ่ง ชายชู้เทียมแอกข้างหนึ่งผจานด้วยไถนา 3 วัน ถ้าแลชายชู้นั้นยังรักเมียอยู่มิให้ผจานไซ้ ท่านให้เอาชายผู้นั้นเข้าเทียมแอกข้างหนึ่งหญิงอยู่อีกข้างหนึ่งอย่าให้ปรับไหมชายชู้นั้นเลย” (สถาบันปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, น.5) จากความในกฎหมายตราสามดวงดังกล่าว จะเห็นอำนาจของวาทกรรมที่ถูกผลิตสร้างขึ้นโดยรัฐผ่านทางตัวบทกฎหมายในการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ให้แก่โสเภณีในสังคมอยุธยา นอกจากนี้ยังปรากฏอยู่ในจดหมายเหตุชาวต่างชาติสมัยอยุธยาที่กล่าวถึงโสเภณีในยุคสมัยนั้นว่า “ขุนนางสยามหวงบุตรมากถ้าบุตรคนใดกระทำความชั่วก็ขายบุตรให้แก่ชายคนหนึ่ง ซึ่งมีความชอบธรรมที่จะเกณฑ์ให้สตรีที่ตนซื้อมานั้นเป็นหญิงแพศยา (โสเภณี) หาเงินได้ โดยชายนั้นต้องเสียภาษีถวายพระมหากษัตริย์ กล่าวกันว่าชายผู้นั้นมีหญิงนครโสเภณีอยู่ในปกครองของตนถึง 600 อนึ่งบุคคลผู้นั้นยังรับซื้อภรรยาที่สามียขายลงเป็นทาส” (สันต์ ท.โกมลบุตร, 2510, น.331) ลาลูแบร์ซึ่งเป็นทูตของประเทศฝรั่งเศสที่เข้ามาประเทศไทยในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ (พ.ศ. 2199-2231) ได้ระบุไว้ในจดหมายเหตุของตนเกี่ยวกับการค้าประเวณีในประเทศอันเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการค้าประเวณีในสมัยอยุธยาว่า ในสมัยนั้นกรุงศรีอยุธยามีช่องโสเภณีอยู่ 4 แห่งตั้งอยู่ในย่านชุมชนชาวจีนใกล้กับท่าเรือใกล้กับตลาดให้บริการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ย่านที่ตั้งสำนักโสเภณีนี้เรียกว่า “สำเพ็ง” เป็นภาษาเขมรหมายถึง “โสเภณี” ซึ่งสอดคล้องกับหนังสือคำให้การขุนหลวงวัดประดู่ทรงธรรม ซึ่งเป็นเอกสารจากหอหลวงยุคปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยของพระบรมราชาธิราชที่ 3 หรือ พระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ กล่าวถึงสำนักโสเภณีว่ามีอยู่ 4 โรงเช่นกัน อยู่บริเวณตลาดบ้านจีนใกล้ท่าเรือซึ่งเป็นชุมชนชาวจีนมากกว่าชาวไทย สำนักโสเภณีเหล่านี้ต้องได้รับอนุญาตและเสียภาษีให้กับหลวงธรรมเนียมการปฏิบัติเช่นนี้ก็สืบต่อมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเฉพาะในช่วงสมัยรัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 3 แต่โสเภณีในช่วงนี้คาดว่าไม่มากนัก เนื่องจากประชากรมีน้อยและผู้ขายมีศถาบรรดาศักดิ์ก็มักเลี้ยงผู้หญิงเป็นเมียไว้ในบ้านจำนวนมากไม่จำเป็นต้องไปเที่ยวโสเภณี



คนจีนที่เป็นลูกค้าประจำของสำนักโสเภณีก็มีอยู่ประมาณ 2,500 คน เพราะในช่วงดังกล่าวไทยยังไม่เปิดประเทศค้าขายกับตะวันตกมากนัก (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมิดล, 2537, น.6-7)

กระทั่งสู่สมัยรัชกาลที่ 4 ที่ทรงดำเนินนโยบายเปิดประเทศ เพื่อลดการเผชิญหน้ากับจักรวรรดินิยมตะวันตก การเข้ามาของมหาอำนาจตะวันตกได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหลายด้าน สัญญาแห่งการเปลี่ยนแปลงได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2398 เมื่อ เซอร์ จอห์น บาวริงค์ (Sir John Bowring) เข้ามาทำสัญญาทางการค้ากับประเทศไทย โดยเนื้อหาของสนธิสัญญาเป็นการกำหนดรูปแบบและวิธีการติดต่อค้าขายระหว่างไทยกับอังกฤษ (อัจฉรา กมฺพพิสมัย, 2549, น.371) ซึ่งเป็นสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบและสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยหลายประการ สภาพการณ์ดังกล่าวของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 จึงถือเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของสังคมการเมืองไทย ตลอดระยะเวลาที่ทรงอยู่ในราชสมบัติแม้จะไม่นานนักแต่ก็เป็นยุคที่เกิดเปลี่ยนแปลงแทบทุกด้าน ภายหลังจากที่สัญญาดังกล่าวบรรลุผลเรียบร้อยแล้วรูปแบบเศรษฐกิจของไทยก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเกษตรกรรมและการผลิตเพื่อการยังชีพไปสู่ เกษตรกรรมและการผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ มีการบุกเบิกกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ๆ เช่น การทำเหมืองแร่ การทำไม้ งานเหล่านี้ต้องใช้แรงงานมากแรงงานคนไทยส่วนใหญ่ต้องใช้เพื่อการปลูกข้าวส่งออก จึงต้องมีการจ้างแรงงานจากต่างชาติเข้ามาทำไม้และเหมืองแร่ แรงงานส่วนใหญ่ในช่วงนี้เป็นชาวจีนจากแผ่นดินใหญ่ที่หลั่งเข้ามาในประเทศไทย มีหลักฐานว่าในปลายสมัยรัชกาลที่ 4 มีคนจีนอยู่ถึงประมาณ 70,000 คน โดยมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ย่านสำเพ็ง ชาวจีนพวกนี้เข้ามาแบบเสียผีหมอนใบและไม่ได้เอาเมียหรือครอบครัวมาด้วย แรงงานจีนเหล่านี้จึงเป็นลูกค้ากลุ่มใหญ่ขาประจำของพวกโสเภณี เมื่อลูกค้ามีจำนวนเพิ่มขึ้นก็จำเป็นที่จำนวนโสเภณีต้องเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการ ย่านที่มีชาวจีนอาศัยอยู่จึงมักมีสำนักโสเภณีเปิดบริการอยู่มากเป็นพิเศษ (เสาวนีย์ เตชะไพบูลย์, 2551, น.6) ส่งผลให้เกิดการซื้อขายหญิงโสเภณีมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก และได้จำกัดอยู่แต่ในเมืองหลวงย่านสำเพ็งเพียงเท่านั้น แต่ได้ขยายตัวไปยังหัวเมืองสำคัญต่าง ๆ ที่มีกรรมกรชาวจีนมาทำงานเป็นจำนวนมาก เช่น ภูเก็ต ระนอง ฯลฯ ขณะที่สภาพเศรษฐกิจที่ยากจนลงของประเทศจีนสมัยนั้นทำให้ครอบครัวชาวจีนบางส่วนขายลูกสาวของตนให้เป็นคนรับใช้หรือเป็นโสเภณี นอกจากนี้ยังมีขบวนการค้าหญิงจีนให้มาเป็นโสเภณีในประเทศไทยอีกด้วย ส่งผลให้จำนวนหญิงจีนที่เข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ มีจำนวนถึง 41,839 คน (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมิดล, 2537, น.25) เป็นเด็กหญิงอายุต่ำกว่า 14 ปี จำนวน 10,580 คน (อุทพล ทองอินทราช, 2562, น.76) หญิงเหล่านี้ส่วนหนึ่งถูกซื้อขายและบังคับให้เป็นโสเภณีในประเทศไทย และยังมีการส่งไปขายยังประเทศใกล้เคียงด้วย นอกจากหญิงจีนแล้วยังมีหญิงญี่ปุ่นและหญิงชาติตะวันตกด้วย เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน รัสเซีย เข้ามาประกอบอาชีพโสเภณีให้บริการชาวตะวันตก โดยมีสำนักโสเภณีตั้งอยู่ในย่านบางรักอันเป็นที่อยู่ของชาวต่างชาติจำนวนหลายแห่งอีกด้วย

ครั้นต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่มีการพัฒนาปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ให้ทันสมัยตามแบบอย่างตะวันตก เช่น การขุดคลอง การสร้างถนน ทางรถไฟ ฯลฯ แรงงานกุลิชาวจีนจึงเป็นที่ต้องการมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้

จำนวนโสเภณีสมัยนี้จึงเพิ่มมากขึ้นไปตามความต้องการ จนนำไปสู่การตราและบังคับใช้ “พระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451)” เพื่อใช้ในการบริหารจัดการกิจการสำนักโสเภณีที่รุ่งเรืองเฟื่องฟู ซึ่งหนังสือพิมพ์ในสมัยนี้ถึงขั้นกล่าวว่าทุกตรอกซอกซอยจะต้องมีช่องโสเภณี (ธนศ วงศ์ยาน นาวา, 2548, น.10) โดยมีข้อกำหนดให้ทุกสำนักที่มีโสเภณีหรือ “โรงหญิงนครโสเภณี” จะต้องแขวนโคมเป็น เครื่องหมายให้เจ้าพนักงานสังเกตได้โดยง่าย ตามตรอกซอกซอยย่านที่มีโสเภณียามค่ำคืนก็จะจุดโคมไฟสีเขียวกว้างทั้งตรอกจนกลายเป็นชื่อไปเลยก็มี เช่น “ตรอกโคมเขียว” นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้โสเภณีทุกคนต้อง จดทะเบียนและเจ้าของสำนักโสเภณีจะต้องมี และขอรับใบอนุญาต ประเทศไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนานี้จึงมี “โสเภณีจดทะเบียน” อย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรก (คณะกรรมการกิจการสตรีเยาวชนและผู้สูงอายุวุฒิสภา, 2546, น.1) และเป็นครั้งแรกที่การค้าประเวณีได้รับการยอมรับว่าเป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่จะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลพระมหากษัตริย์ ที่เรียกว่า “ภาษีบำรุงถนน” ซึ่งเรียกเก็บจากกิจการเพศพาณิชย์จากโสเภณีที่ขึ้นทะเบียนและสำนักโสเภณีที่ขอรับใบอนุญาต

อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยตามอย่างตะวันตก ที่มีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับจำนวนโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนานี้โดยตรง ก็คือ “การเลิกทาส” ดังปรากฏความใน พระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) (ดุษฎี ชุมสาย, 2525, น.53) ความว่า “มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำริชเห็นเกล้าฯ ให้ประกาศจงทราบทั่วกัน ด้วยทรงพระราชดำริเห็นว่า หญิงบางจำพวกประพฤติดน อย่างที่เรียกว่า หญิงนครโสเภณี มีหัวหน้ารวบรวมกัน ตั้งโรงหาเงินขึ้นหลายตำบล แต่ก่อนมาการตั้งโรง หญิงนครโสเภณี นายโรงช่วยไล่หญิงมาเป็นทาส รับตัวจากเจ้าภาษี แล้วตั้งเป็นโรงขึ้น ครั้นต่อมาได้ทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลิกทาสเสียแล้ว หญิงบางจำพวกที่สมัครเข้าเป็นหญิงนครโสเภณี ก็รับตัวจากเจ้าภาษี แล้วมีหัวหน้ารวบรวมกัน ตั้งโรงขึ้นในท้องที่อันควรบ้างมิควรบ้าง.” (กระทรวงนคร บาล. ม-ร.5 น/180) ผลจากการเลิกทาส ส่งผลดีให้ทาสทุกคนได้มีโอกาสเป็นไทแก่ตัว แต่ในอีกด้านหนึ่งการเลิกทาสไม่สามารถปลดปล่อย หญิงกลุ่มหนึ่งที่ถูกนายเงินซื้อมาเป็นโสเภณีในสำนักได้ทั้ง ๆ ที่ผู้หญิงกลุ่มนี้ก็ไม่ต่างจากทาส คนอื่น ๆ เลย (จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์, 2554, น.169) ทั้งนี้เพราะนายเงินได้ทำสัญญาผูกมัดหญิงเหล่านี้ไว้ล่วงหน้าในลักษณะสัญญาจ้างงานรับเงินล่วงหน้า ผู้หญิงเหล่านี้มักเป็นผู้หญิงไพร่-ทาสจากชนบทยากจน เมื่อมี สัญญา ผูกมัดจึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับการปลดปล่อยเหมือนทาสคนอื่นได้ ผู้หญิงที่เคยเป็นทาสรับใช้หรือ เป็นเมียทาสของนายเงินบางคน เมื่อได้รับการปลดปล่อยกลับเกิดปัญหาขึ้นเพราะไม่มีทางไปไม่มีที่พึ่งแคว้นกว้าง เพราะกลับไปหาครอบครัวไม่ได้ก็จำเป็นต้องมาขายตัวให้นายเงินที่เป็นเจ้าของสำนักหรือโรงหญิงโสเภณี อีก ในช่วงนี้จำนวนโรงหญิงนครโสเภณี โดยเฉพาะโสเภณีคนไทยจึงเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม (สุวทนา อารีพรรค, 2550, น.14) เพราะมีทั้งโสเภณีที่ถูกพาตัวมาจากชนบทโดยการหลอกให้มาทำงานมีสัญญาจ้างส่วนหนึ่ง และอีกส่วนก็คือหญิงทาสที่ได้รับการปลดปล่อยนั่นเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงนัยสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างการเลิกทาสกับอาชีพโสเภณีในสังคมไทย อันเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งของวาทกรรมนโยบายโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนา



แนวคิดเรื่องวาทกรรม: มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault)

วาทกรรม (discourse) มีรากฐานมาจากปรัชญาภาษาศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับภาษาและความคิด มากกว่าโลกวัตถุข้างนอก โดยมี มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault, 1926-1984) ซึ่งเป็นหนึ่งในนักคิดคนสำคัญในการศึกษาวาทกรรม (discourse) วาทกรรมวิเคราะห์ (discourse analysis) และปฏิบัติการทางสังคม (social practices) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Bruce Haddock, 2008, p.253) โดยฟูโกต์มองว่า “อำนาจ” (power) “ความรู้” (knowledge) “ความจริง” (truth) แม้จะไม่ใช้สิ่งเดียวกันตามความเห็นของฟูโกต์ แต่ทั้งสามสิ่งดังกล่าวก็มีความสัมพันธ์เป็นเนื้อเดียวกันของ “วาทกรรม” ที่ประกอบสร้าง อธิบาย นิยาม กำหนดนับ และจัดตำแหน่งให้แก่สรรพสิ่งในสังคมมนุษย์ว่าสิ่งไหนดี/ ชั่ว ถูก/ ผิด จริง/ เท็จ โดยผ่าน สถาบันต่าง ๆ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภาควิธีการของวาทกรรม (discourse practice) เพื่อนำไปสู่ความเป็น “วาทกรรมหลัก” (dominant discourse) หรือที่ ฟูโกต์ เรียกว่า “episteme” (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549, น.20) ขณะเดียวกันตลอดพัฒนาการของประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นว่าวาทกรรมมิใช่สิ่งที่มีความคงทนถาวรสามารถตรึงตราความศักดิ์สิทธิ์(พลังในการอธิบาย) ไว้ได้ หากแต่มีความไหลลื่นไปตามมิติทางประวัติศาสตร์ วาทกรรมที่หย่อนพลังในการอธิบายก็จะหายไป กลายเป็น “เป็นอื่น” (otherness) หรือ “สิ่งอื่น” (The Other) เช่น ความเป็นจริงในเรื่องคนบ้า (mad man) ซึ่งในยุคเรอเนสซองส์ (Renaissance) คนบ้าจะถูกปล่อยให้ใช้ชีวิตอยู่อย่างอิสระ หรือถ้ามีวิธีที่จะจัดการกับคนเหล่านั้นก็คือ การจับใส่เรือแล้วให้ลอยไปตามน้ำ (embarkation) ซึ่งเรือนั้นจะถูกเรียกว่า “madship” แต่ในอีกหลายร้อยปีต่อมา “madship” ถูกแทนที่ด้วย “madhouse” คือมีการสร้างสถานที่เอาไว้กักกันและจำกัดเขต (confine) คนบ้าให้อยู่ในบริเวณหนึ่งๆ (นรชิต จิรสิทธิ์ธรรม, 2553, น.14) เช่นเดียวกันกับ “โสเภณี” ที่ถูกผลิตสร้างขึ้นโดยวาทกรรมที่ค่อย นิยาม กำหนดตำแหน่งแห่งที่ ให้แก่โสเภณีในลักษณะต่าง ๆ ตลอดพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ บางยุคสมัยโสเภณีและอาชีพโสเภณีเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย บางยุคสมัยเป็นอาชีพที่ต้องปรามมิได้ห้ามอย่างเด็ดขาด ขณะที่บางยุคสมัยเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมายและต้องปราบปรามอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขแห่งการเปลี่ยนผ่านของวาทกรรมในแต่ละยุคสมัยเป็นเหตุและปัจจัยที่สำคัญ **วิธีวิทยาในการวิจัย** การศึกษาวาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยสมัยก่อนการพัฒนานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในรูปแบบของการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) อันเป็นแกนหลักสำคัญในการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจวาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนานี้ ว่ามีการก่อรูปวาทกรรมนโยบายโสเภณีขึ้นมาได้อย่างไร วาทกรรมนโยบายโสเภณีที่ถูกก่อรูปขึ้นมานี้ นำไปสู่การต่อต้านวาทกรรมอย่างไร ซึ่งการใช้วาทกรรมวิเคราะห์ในงานนี้มีลักษณะเฉพาะ คือ ผู้วิจัยได้ใช้วาทกรรม (discourse) เป็นทั้งกรอบคิด (concept) และวิธีวิทยา (methodology) ในการศึกษา โดยมีวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลที่สำคัญ คือ การศึกษาเอกสาร (documentary) ในส่วนนี้เป็นการศึกษาเอกสาร ทั้งเอกสารชั้นต้น (primary document) เอกสารชั้นรอง secondary document) ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่นเอกสารทางวิชาการ เอกสารเก่า จดหมายเหตุ บทความทางวิชาการ วารสารวิชาการ และรายงานการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัวาทกรรมโสเภณีว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ และเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ถึงวาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยยุคสมัยก่อนการพัฒนามตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

1) บริบทสำคัญของการก่อรูปวาทกรรมนโยบายโสเภณีในมิติต่าง ๆ

บริบททางสังคมมีส่วนเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างยิ่งโดยตรงต่อวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนา พิจารณาได้จากมิติที่สำคัญๆ 4 ประการ (ฐวพล ทองอินทราช, 2562, น.79)

1.1 เศรษฐกิจ จากเดิมที่สังคมไทยในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์มีระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม คือ “กึ่งยังชีพ” กิจกรรมสำคัญทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งก็คือ “การผลิต” ก็ผลิตเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลักส่วนที่เหลือจากการบริโภคภายในครัวเรือนจึงนำไปขายหรือแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการอื่น ๆ กระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่4 ซึ่งถือเป็นช่วงต้นยุคสมัยก่อนการพัฒนา การเข้ามาของจักรวรรดินิยมตะวันตกส่งผลต่อสังคมไทยหลายประการหนึ่งในนั้นคือด้านเศรษฐกิจ ที่เริ่มมีการปรับเปลี่ยนจากเกษตรกรรมและการผลิตเพื่อการยังชีพหรือระบบเศรษฐกิจแบบกึ่งยังชีพ มาสู่ระบบเศรษฐกิจที่เรียกกันว่า “เศรษฐกิจตลาด” (คริส เบเคอร์, และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น.83) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “เงิน” เริ่มมีความสำคัญต่อการผลิตและการแลกเปลี่ยนสินค้ามากกว่าเพื่อ “การบริโภค” ในครัวเรือน บริบททางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ดำเนินมาจนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่5 รากฐานต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่ถูกวางไว้ในสมัยก่อนหน้าก็เริ่มเป็นระบบในสมัยนี้ และเกี่ยวพันโดยตรงต่อวาทกรรมทางนโยบายโสเภณี การเร่งรัดพัฒนาและปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากมหาศาล “เงิน” จึงมีความสำคัญและ “การหาเงิน” จึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการเร่งรัดพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับความเจริญก้าวหน้าของยุคสมัย โดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์มีรายได้หลักสำคัญในยุคสมัยนี้จากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ในบรรดาภาษีอากรต่าง ๆ ที่จัดเก็บได้มากที่สุดเรียกว่า “ภาษีบำรุงถนน” ที่เรียกเก็บจากกิจการสำนักโสเภณีที่รุ่งเรืองเฟื่องฟูไปทั่ว ทั้งเขตพระนคร (กรุงเทพมหานคร) ในยุคนั้น รายได้จำนวนมากดังกล่าวจากภาษีโสเภณีถูกนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญดังกล่าวแล้วคือ “ถนน” สำคัญสายต่าง ๆ ทั่วพระนคร ด้วยเหตุนี้ทุนนิยม โสเภณีและกิจการสำนักโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนาจึงมีความสำคัญในช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ เพราะเมื่อที่แห่งหนตำบลใดก็ตามที่มีการสร้างถนนผ่านก็จะเกิดชุมชนตึกกรมบ้านช่องตลอดจนถึงการทำมาหากินซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า และการเดินทางสัญจรไปมาที่สะดวกรวดเร็ว “ถนน” จึงเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

1.2 สังคม สังคมไทยในยุคก่อนการพัฒนาเป็นสังคมแบบจารีตประเพณีที่รับอิทธิพลทางความคิดและการจัดระเบียบทางสังคมมาจากอินเดียมาตั้งแต่ครั้งสมัยศรีอยุธยาเรื่อยมาจนถึง รัตนโกสินทร์ตอนต้น (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2556, น.42) ในยุคสมัยนี้ในทางสังคมมีการจัดแบ่งคนออกเป็น “ชนชั้น” ต่าง ๆ ในลักษณะของพีระมิดมีกษัตริย์อยู่ยอดสุดของสังคมเป็นเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้ง3ด้านของอภิไทย์ ลำดับรองลงมาคือเจ้านายกลุ่มเชื้อพระวงศ์ ที่มีอำนาจหน้าที่รองจากพระมหากษัตริย์ ถัดมาคือขุนนางที่มีหน้าที่สำคัญในการสนองงานเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานแผ่นดิน และอีกกลุ่มซึ่งอยู่ล่างสุดของชนชั้นทางสังคมคือ ไพร่-ทาส คือ ราษฎรสามัญชนคนทั่วไป ซึ่งหญิงโสเภณีก็รวมอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย ขณะที่ความสัมพันธ์ในทางสังคมของคนกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้จะถูกกำหนดด้วยกลไกที่สำคัญของรัฐ



คือ “ระบบศักดินา” (จักร์ พันธ์ชูเพชร, 2549, น.107) ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ สิทธิ อำนาจ หน้าที่ ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ของสังคม ถึงแม้จะมีการเลิกทาสก็ตาม แต่สถานะความสัมพันธ์ของคนในทางสังคมโดยเฉพาะไพร่-ทาสซึ่งรวมถึงหญิงโสเภณี ก็มิได้เปลี่ยนแปลงไปมากกว่าเดิมแต่อย่างใดยังคงอยู่ในลักษณะความสัมพันธ์แบบนายกับบ่าว เช่นเดิม กระทั่งในช่วงปลายยุคสมัยก่อนการพัฒนาในสมัยรัชกาลที่ 7 โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เหตุปัจจัยทางด้านการเมืองเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้บริบททางสังคมที่มีมาตั้งแต่ในช่วงต้นยุคสมัยก่อนการพัฒนาต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย นั่นคือ ระบอบและอุดมการณ์ใหม่ในขณะนั้นที่ไทยรับมาจากตะวันตก ที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายทุกคนในสังคมเท่าเทียมกันละได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคตามกฎหมาย ไม่มีชนชั้นใดมีสิทธิพิเศษกว่าชนชั้นอื่น ๆ กลุ่มหญิงโสเภณีซึ่งอยู่ในชนชั้นล่างสุดของสังคมก็เริ่มมีสิทธิมีเสียงได้รับความเห็นอกเห็นใจภายใต้บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

1.3 การเมือง ในช่วงต้นยุคสมัยก่อนการพัฒนาเริ่มต้นตั้งแต่ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่5) การเมืองการปกครองของไทยอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, 2549, น.33) กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์ ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ เป็นเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดินโดยมี อุดมการณ์เทวสิทธิ์เป็นจิตวิญญาณที่สำคัญของระบอบการปกครอง รัฐบาลพระมหากษัตริย์จึงทรงไว้ซึ่งอำนาจ เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในทุกเรื่อง โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านทาง การดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายทางการเมืองแบบ “ต้นสนลุ่ม” เปิดประเทศเป็นมิตรกับตะวันตกที่นำไปสู่การสร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางการเมืองภายในประเทศมากมาย ภายใต้แนวคิดการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตกทั้งเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และวัฒนธรรม โดยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายโสเภณีโดยตรง คือ การปฏิรูประบบการคลัง การปรับปรุงการจัดเก็บและระบบภาษีอากร (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.105) ซึ่งแต่เดิมมีการเก็บภาษีและค่าปรับในกิจการ สำนักโสเภณีทั้งในรูปของ “ตัวเงิน” และการปรับเป็น “ทนาย” เพื่อใช้ในการสร้างถนน แต่ภายหลังจากการ ปฏิรูปการคลังและระบบการจัดเก็บภาษีที่ใช้วิธีการเก็บภาษีจากกิจการโสเภณีในรูปแบบ ของเงินเพียงอย่างเดียวโดยมุ่งหวังจะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ด้วย

1.4 วัฒนธรรม กรอบคิดทางด้านวัฒนธรรมของสังคมไทยในช่วงยุคสมัยก่อนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโสเภณีไทยในยุคนี้ ก็คือ “ระบบอุปถัมภ์” ซึ่งเป็นมรดกตกทอดเก่าแก่ทางวัฒนธรรมของสังคมไทยที่มีมาตั้งแต่ในยุคสมัยจารีตเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจและบารมี (ศิลปวัฒนธรรม, 2542, น.78) ทั้งนี้เนื่องจากสังคมไทยในยุคศักดินา “สิทธิ อำนาจ หน้าที่” ของบุคคลระหว่างชนชั้นต่าง ๆ โดยเฉพาะไพร่-ทาสจะถูกกำหนดไว้ด้วยระบบศักดินาก็จริง แต่ในทางปฏิบัติสิทธิต่าง ๆ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในชีวิตทางสังคม เช่น สิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล สิทธิในการประกอบอาชีพ ฯลฯ สิทธิเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลมีสังกัดและขอรับการอุปถัมภ์จากมูลนาย จึงจะสามารถมีและ/ หรือใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านั้นได้ ซึ่งรวมไปถึงการประกอบอาชีพการงานต่าง ๆ เช่น การเปิดสำนักโสเภณี การสมัครตนเอง

เป็นหญิงนครโสเภณี มิใช่สิ่งที่จะกระทำได้ง่าย แต่จะต้องเข้าขอการอุปถัมภ์ช่วยเหลือจากบุคคลที่มีอำนาจเพื่ออำนวยความสะดวกในการอนุญาตเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับกรอบความคิดที่สำคัญทางวัฒนธรรมของสังคมไทยในยุคนี้ อีกอย่างหนึ่งก็คือ กรอบความคิดเรื่อง “ผู้ชายเป็นใหญ่” (patriarchy) (สมเกียรติ วันทะนะ, 2551, น.187) ที่ถูกส่งสมบ่มเพาะจนกลายเป็นค่านิยมหลักทางวัฒนธรรมในสังคมไทยมาอย่างยาวนานที่ “พ่อหรือผู้ชาย” จะได้รับอภิสิทธิ์พิเศษทางวัฒนธรรมให้อยู่ในสถานะนำทางสังคมมีอำนาจสูงสุดในครอบครัว ดังเช่นสำนวนไทยโบราณที่ว่า “ผู้ชายเป็นช้างเท้าหน้า ผู้หญิงเป็นช้างเท้าหลัง” ส่งผลให้พ่อหรือผู้ชายจะมีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในครอบครัว พ่อหรือผู้ชายยังมีสิทธิเด็ดขาดในการตัดสินใจเรื่องสำคัญต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องใส่ใจต่อเหตุผลหรือข้อคัดค้านจากเพศหญิง กรอบความคิดดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนาทั้งในแง่ของ “วิธีคิด” และแนวทาง “การปฏิบัติ” ในทางสังคม เช่น ระบบหลายเมีย (Polygamy) (ศุภิสาน (นฤมล) วงศ์สุภาพ, 2541, น.1) ที่อนุญาตให้ผู้ชายมีเมียได้หลายคน โดยมีใช้เรื่องผิดบาปและ/หรือสำส่อนทางเพศ หากแต่เป็นเครื่องแสดงสถานะทางสังคม เกียรติยศ ศักดิ์ศรีของผู้ชาย แต่กลับตำหนิและลงโทษอย่างรุนแรงกับเพศหญิง ที่ทำในลักษณะเดียวกัน เช่น การลงโทษที่รุนแรงด้วยการขายลูกสาวหรือเมียที่ทำผิดในเรื่องทำนองเดียวกันให้กลายเป็นหญิงนครโสเภณีได้ ค่านิยมดังกล่าวนี้โดยเฉพาะการมีเมียมากกว่าหนึ่งคน ก็ยังคงดำรงอยู่ในวัฒนธรรมทางเพศของสังคมไทยในยุคสมัยปัจจุบัน

2) ปฏิบัติการการก่อรูปวาทกรรมนโยบายโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนา

การก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนา หากพิจารณาจากบริบทดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญ ก็คือ “รัฐบาลพระมหากษัตริย์” ในการกำหนดและรับรอง (ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, 2550, น.49) นิยามความหมายให้แก่โสเภณีผ่านทางนโยบายโดยมีกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโสเภณีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการก่อรูปทางวาทกรรม กล่าวคือ ในช่วงยุคสมัยก่อนการพัฒนาเป็นช่วงที่สังคมไทยยอมรับว่าโสเภณีและการค้าประเวณีเป็นสิ่ง “ถูกต้องตามกฎหมาย” แต่จะต้องมีการ “จดทะเบียนและเสียภาษี” ให้แก่รัฐ ทั้งที่อยู่ในรูปของระบบเจ้าภาษีนายอากรเพื่อเก็บ “ภาษีบำรุงถนน” และทั้งการที่รัฐเป็นฝ่ายดำเนินการจัดเก็บภาษีเองโดยไม่ผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากร ภาษีโสเภณีจึงเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์และรายได้ที่สำคัญของพระมหากษัตริย์และกลุ่มชนชั้นนำ ความจริงแล้วการเสียภาษีการค้าโสเภณีให้แก่รัฐจากหลักฐานพบว่ามีมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแต่ชื่อชนิดของภาษีดังกล่าวไม่สามารถสืบทราบได้สำหรับในส่วนของภาษีบำรุงถนน อันเป็นชื่อภาษีที่ให้ผู้ทำการค้าประเวณีจ่ายค่าภาษีให้แก่รัฐ ในยุคสมัยก่อนพัฒนานั้น เริ่มต้นเก็บภาษีบำรุงถนนนี้มาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 4 เนื่องจากพบหลักฐานว่า ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนหญิงโสเภณีได้ถึง 5,000 บาท ประกอบกับมีหลักฐานว่ารัชกาลก่อนหน้าได้ทรงยกเลิกภาษีและอากรที่นำไปสู่การสนับสนุนอบายมุข เช่น ภาษีฝิ่น อากรการพนัน ขนวัว ติไก่ และกีดปลา เพราะทรงเห็นว่าการเก็บภาษีจะเป็นเสมือนการส่งเสริมให้ราษฎรทำบาป (เสถียร ลายลักษณ์, 2478, น.66-69) อย่างไรก็ตาม ในสมัยรัชกาลที่ 4 พระองค์ ได้พยายามอย่างยิ่งที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้มากขึ้น โดยวิธีการเพิ่มชนิดของภาษีอากรและปรับปรุงพิศดัดอัตราภาษีอากรชนิดต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีฝิ่น ภาษีสุกร ภาษีปลากัด



อาคารพาณิชย์ อาคารมหรสพ ภาษีปลาทุ ภาษีผ้าไหม ภาษีผัก ภาษีหม้อ ภาษีถัง ภาษีชีผึ้ง เป็นต้น ภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่ในช่วงรัชกาลนี้เป็นภาษีเก็บหุยมหิหม และเป็นภาษีที่ตกเป็นภาระหนักแก่คนไทยในประเทศทั้งสิ้น และที่น่าสังเกตก็คือ ภาษีที่ตั้งขึ้นใหม่นี้มีภาษีที่เกี่ยวข้องกับอบายมุขด้วย ด้วยเหตุนี้ ภาษีบำรุงถนนจึงเริ่มต้นเก็บในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยเจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้รับสนองนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะในช่วงสมัยรัชกาลนี้ได้เริ่มมีการสร้าง “ถนน” ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีเครื่องมือสำคัญในการผลักดันนโยบายก็คือ “ประกาศท้องตราภาษีบำรุงถนน” ที่เก็บจากกิจการ “สำนักโสเภณี”

2.1 รัฐบาลพระมหากษัตริย์กับการก่อรูปวาทกรรมนโยบายโสเภณี ครั้นเมื่อเข้าสู่สมัยรัชกาลที่ 5 บทบาทของรัฐในการก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนาก็ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดตลอดรัชสมัย กล่าวคือ รัชกาลที่ 5 ก็ดำเนินนโยบายเช่นเดียวกันกับพระชนก แต่รายละเอียดและกระบวนการขั้นตอนในการก่อรูปวาทกรรมโสเภณีแตกต่างกันออกไปอย่างชัดเจน โดยการเริ่มต้นการก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะกรมพระคลังมหาสมบัติให้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่สำคัญ คือ การทำงบประมาณรายรับจ่ายส่วนพระมหากษัตริย์ออกจากรายรับจ่ายของประเทศ และยังได้ทรงปรับปรุงวิธีการเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย และในด้านการคลังนี้ยังได้มีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนอีกด้วย กล่าวคือ ในรัชกาลนี้ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่จะ “บำรุงถนน” อีกต่อไป เนื่องจากได้เปลี่ยนการปรับจากที่เคยเป็นทรายและเงินเพื่อมาถมถนน ได้เปลี่ยนมาปรับเป็นเงินและไม่เจาะจงว่าจะนำไปใช้จ่ายอย่างไร

นอกจากนี้ยังได้มีการเพิ่มเขตการเก็บภาษีบำรุงถนนออกไปยังหัวเมืองรอบนอกกรุงเทพมหานครอีกด้วย ดังนั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมพิกัตอัตราภาษีบำรุงถนนในรัชกาลนี้ จึงถูกก่อรูปในกระบวนการขั้นตอนทางนโยบายให้ดูเหมือนว่ารัฐบาลเน้นในแง่ประสิทธิภาพด้านการเก็บภาษีอากรให้ดียิ่งขึ้น และเน้นไปที่ผลประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างสำหรับสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไป คือ “..ให้เจ้าภาษีเรียกเป็นเงิน..ในแขวงจังหวัดกรุงเทพฯ เมืองจันทบุรี เมืองนครไชยศรี เมืองชลบุรี เมืองตราด เมืองฉะเชิงเทรา เมืองสมุทรสาคร เมืองซึ่งกล่าวมานี้ให้เจ้าภาษีเรียกภาษีแก่นายโรงผู้เลี้ยงหญิงรับจ้างหาเงินตามพิกัตท้องตรานี้ อย่าได้เรียกภาษีนอกจากพิกัตท้องตรานี้ได้เป็นอันขาด..” และนอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงภาษีบำรุงถนนใหม่ จากที่เคยปรับเป็นทรายก็ให้มาปรับเป็นเงินแทนที่รวมทั้งมีการลงโทษที่เข้มงวดดังตัวอย่างเช่น “..ถ้าเจ้าภาษีสืบรู้ว่านายโรงหญิงหาเงินช่วยมาใหม่ยังหาได้ทำสาธารณธรรมประทับตราเจ้ากระทรวงไปรับจ้างทำ ข้าเรา เอาเงินค่าจ้างปิดบังเงินสืบลดของเจ้าภาษีไว้ ถ้ามีผู้รับสินบนสืบจับได้พิจารณาเป็นสัตย์ จะปรับนายเงินให้ใช้เงินหลวงงวดเดือนหนึ่งตามจำนวนเงินมากน้อยกับเงินค่าสินบน 1 ชั่ง แต่ตัวทาสต้องปรับเชียนตี 30 ที แล้วให้นายเงินรับเอาตัวทาสไป ถ้าตัวทาสรับรองว่านายเงินยังหาได้ทำสาธารณธรรมประทับตราเจ้า กระทรวง นายเงินข่มขู่ให้ตัวทาสรับจ้างทำข้าเราปิดบังเงินสืบลดของเจ้าภาษีไว้ จะปรับให้เงินเข้าหลวงแทน เจ้าภาษีเป็นเงินหลวงเดือนหนึ่ง..” (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, รัชกาลที่ 5, น.8/2)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการก่อรูปวาทกรรมนโยบายของรัฐบาลพระมหากษัตริย์ผ่านทางการปรับปรุงภาษีอากรมีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงอยู่ที่การเพิ่มรายได้ให้เข้ารัฐมากที่สุด มากกว่าการมุ่งที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพของหญิงโสเภณีให้ดีขึ้นตามแนวนโยบายที่รัฐ

ได้วางไว้ในเรื่องนี้อย่างที่เข้าใจกันโดยทั่วไปในยุคสมัยนี้ ผลจากการก่อรูปวาทกรรมทางนโยบาย โสเภณีดังกล่าวของยุคสมัยก่อนการพัฒนา โดยบทบาทที่สำคัญของพระมหากษัตริย์และ/หรือ รัฐบาลที่ให้ ความสำคัญกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การประกอบอาชีพโสเภณีและกิจการ รับชำระราษฎรของสำนักโคมเขียวในยุคสมัยนี้ขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วในฐานะอาชีพหนึ่ง (แบงค์ งามอรุณโชติ, 2554, น.162-163) ที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลอย่างมากมาในรูปของ เงินภาษีอากรสมตามความมุ่งหวังในการก่อรูปทางนโยบายตั้งแต่ต้น เงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษี บำรุงถนนจากสำนักโสเภณีอันเป็นกระบวนการขั้นตอนที่เป็นผลมาจากการก่อรูปทางนโยบาย ทางการคลังของรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐนำไปใช้ในทางการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานของประเทศโดยเฉพาะถนนสายต่าง ๆ (พลาดิษฐ์ สิทธิธัญกิจ, 2551, น.522) เช่น ถนนบำรุงเมือง ถนนเฟื่องนคร ถนนเจริญเมือง ฯลฯ ทั้งนี้ก็เพื่อรองรับการพัฒนาและการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ อาชีพโสเภณีจึงถูกก่อรูปทางนโยบายการคลังและตกอยู่ภายใต้การครอบงำและนิยามโดยนโยบาย ทางเศรษฐกิจภาพใหญ่ของประเทศอีกชั้นหนึ่ง อาชีพโสเภณีที่มีหญิงทำหน้าที่ในการรับชำระราษฎร เพื่อแลกเงินจ้างจึงถูกรัฐกำหนดให้เป็นอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย (จรียวรรณ พุทธานุรักษ์ และคณะ, 2550, น.154-155) และปัจจัยสำคัญสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ โดยหญิงที่สมัครตนลงเป็นโสเภณีจะต้องปฏิบัติตามนิยามและเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ด้วยเหตุนี้รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรบำรุงถนนจากกิจการสำนักโสเภณีจึงมีความโดดเด่น ในแง่ของการสร้างรายได้ให้แก่รัฐและชนชั้นนำที่เกี่ยวข้อง เมื่อเปรียบเทียบกับภาษีอากรชนิดอื่น ๆ ที่รัฐเรียกเก็บในยุคนี้ เช่น ภาษีฝิ่น ภาษีการพนัน เป็นต้น ตัวเลขของหญิงโสเภณีและกิจการ สำนักโสเภณี จึงมากขึ้นเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง ดังตัวอย่างตาม ตารางที่ 1 จำนวนหญิงโสเภณี และกิจการสำนักโสเภณี

ตารางที่ 1 จำนวนโรงและจำนวนหญิงโสเภณีไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนา

งวดที่	จำนวนโรง	จำนวนหญิง	หญิงจีน	หญิงไทย	หญิงชาติอื่น ๆ
1 (เม.ย.-มิ.ย.)	77	594	362	213	19
2 (ก.ค.-ก.ย.)	77	574	330	227	17
3 (ต.ค.-ธ.ค.)	81	642	360	250	32
4 (ม.ค.-มี.ค.)	84	690	382	260	41
รวม 4 งวด	319	2500	1434	950	109

ที่มา: (หอจดหมายเหตุแห่ง, ร.5, น.8.12/33)

2.2. ภาษีบำรุงถนนกับความเฟื่องฟูของกิจการสำนักโสเภณี จากบทบาทของรัฐบาล (พระมหากษัตริย์) ในฐานะตัวแสดงสำคัญหลักในการก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายโสเภณี ของสังคมไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนา โดยผ่านทางนโยบายเศรษฐกิจที่เริ่มต้นกระบวนการขั้นตอน จากการปฏิรูประบบการคลังที่มีแกนหลักของการก่อรูปอยู่ที่มาตรการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบ การจัดเก็บภาษีอากร ทั้งในส่วนของวิธีการ พิกัดอัตรา และประเภทของภาษีอากรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง



ภาษีบำรุงถนนที่เรียกเก็บจากโสเภณีและกิจกรรมสำนักโสเภณีที่สร้างรายได้ให้แก่อำนาจเป็นจำนวนมาก ดังกล่าวนี้นั้น ส่งผลให้กิจการเทศพาณิชย์ของไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนารุ่งเรืองเฟื่องฟู เป็นอย่างยิ่ง เกิดสำนักโสเภณี (Sex Workers Shop) ขึ้นมากมายทั่วทั้งพระนคร (กรุงเทพฯ) และหัวเมืองใหญ่ใน ต่างจังหวัด โดยจะมีโคมเสียวแขวนไว้หน้าบ้านเพื่อเป็นสัญลักษณ์ให้รู้ว่าเป็นช่องโสเภณี เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าผู้ใช้บริการและการตรวจตราของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้อย่างทั่วถึง (ทัศนาศ ทัศนมิตร, 2554, น.61-63) การขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วของกิจการ สำนักโสเภณีไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนานี้ เทพชู ทับทอง ได้นำเสนอข้อมูลผ่านทางงานเรื่อง “หญิงโคมเสียวประวัติศาสตร์อันขมขื่นของโสเภณีในสังคมไทย” ไว้ได้ครบถ้วนและแสดงให้เห็นถึง ผลผลิตจากการก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีของไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนา ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปคือ ความเฟื่องฟูของโสเภณีในยุคสมัยนั้นพิจารณาได้จากจำนวน ที่มีอยู่มากมาย เช่น ตรอกเต้าเป็นตรอกที่ขึ้นชื่อลือชามากกว่าโรงอื่น ๆ เพราะเป็นโรงให้บริการ ของโสเภณีชั้นสูงและมีโรงขึ้นชื่ออื่น ๆ คือ โรงแม่แฝง ที่ตั้งขึ้นปลายสมัยรัชกาลที่ 4 ถึงต้นสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นโรงที่สร้างรายได้เป็นจำนวนมากจนสามารถนำเงินที่ได้จากกิจการโสเภณี ไปสร้างวัดที่ชาวบ้านเรียกกันว่า “วัดใหม่ยายแฝง” ต่อมาเปลี่ยนเป็น “วัดคณิกาผล” ซึ่งเป็นชื่อของ วัดที่มีความหมายว่า “วัดที่สร้างขึ้นด้วยน้ำพักน้ำแรงของโสเภณี” นอกจากนี้ยังมีตรอกอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น ตรอกโรงโคม ตรอกญวน สี่แยกมหานาค โข่เบ๊ วรจักร สำเพ็ง ถนนดินสอ ฯลฯ (เทพชู ทับทอง, 2526, น.6-9)

นอกจากนี้ยังมีบันทึกของ ขุนวิจิตรมาตรา (สง่า กาญจนาคพันธุ์) ที่บันทึกข้อมูลอันเป็น หลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงผลผลิตจากนโยบายของรัฐบาลไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนา ที่มีความสำคัญครอบคลุมอยู่เบื้องหลังการก่อรูปวาทกรรมโสเภณี ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปว่า ในตรอกเต้านี้เป็นห้องแถวยาวติดต่อกันไปตลอดตรอก ทุกห้องจะแขวนโคมเสียวไว้หน้าห้องเป็นแถว และเวลาก่อนค่ำจะเห็นพวกโสเภณีจูดรูปราว 20 ดอก มานอนที่ใต้โคมเสียวหน้าห้องข้าพเจ้าเคยถาม ว่าลนทำไม เขาตอบว่าลนให้มีแขกเข้ามามาก ๆ พวกนี้ราคาอยู่ใน 6 สลึง หรือ 2 บาท ส่วนที่ตึกใหญ่ ตรงกันข้ามกับตรอกนี้ก็มีอาชีวะเช่นเดียวกัน แต่เขาแขวนโคมเสียวไว้ให้ลับเข้าไปมองไม่เห็น นอกจากคนเคยแล้วรู้จักมีนามว่ายี่สุนเหลือเป็นชั้นสูงหน่อย ไม่จริงใจเหมือนพวกตรอกเต้า ราคา 3 บาท ถึง ราคา 5 บาท ข้าพเจ้าเคยเข้าไปหลายครั้งออกจะสภาพเรียบร้อยดี ห้องแต่ละห้องในตึกตกแต่ง เรียบร้อยแปลว่ารับแขกชั้นสูงไม่สัพเพเหระเหมือนตรอกเต้า (วีระยุทธ ปีสาลี, 2557, น.65-67) อีกย่านหนึ่งคือสำเพ็งเป็นแหล่งที่มีชื่อเสียงมาแต่โบราณส่วนใหญ่เป็นโสเภณีจีน เนื่องจากอยู่ในย่าน ของคนจีนผู้ที่ใช้บริการ ส่วนใหญ่จึงเป็นชาวจีน ตรอกสิ่วเนียมตรอกนี้อยู่ข้างวัดคณิกาผล มีทั้งโสเภณีหญิงไทยและจีน สังเกตได้จากโคมเสียวที่แขวนอยู่หน้าประตู (นฤพนธ์ ดั่งวิเศษ, 2560, น.196-197) นางเลิ้งย่านนี้อยู่ตามแนวถนนผดุงกรุงเกษม มีหลายโรง ไม่แพ้สะพานขาวแต่ที่มีคน มาเที่ยวกันมากคือบ้านวิมานลอย ซึ่งเอาชื่อวิมานลอยจากปากตรอกอาจมาตั้งตาม บางลำพูย่านนี้ อยู่ตรงข้ามกับวัดสังเวชฯ ความรุ่งเรืองเฟื่องฟูของกิจการสำนักโสเภณิดังกล่าวนี้นี้ ถึงขั้นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงเสด็จไปทอดพระเนตร การดำเนินกิจการด้านสำนักโสเภณีของเมืองป็นัง (คันสนีย์ วีระศิลป์ชัย, 2561, น.16-19) นอกจากนี้ก็มีที่อื่น ๆ อีกมากมายสุดที่จะกล่าวแน่แต่ตามไฮเต็ลต่าง ๆ ก็จะมีโสเภณีแทบทุกไฮเต็ล หากใครเบื่อหญิงโสเภณีไทยหรือจีนชั้นต่ำก็จะไปเที่ยวฝรั่งหรือญี่ปุ่นหรือจีนชั้นสูง หญิงโสเภณี

ชาวต่างชาติพวกนี้จะอยู่ตามไฮเต็ลใหญ่ๆ แล้วยังพระยาและสุรางค์เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะหญิงโสเภณีญี่ปุ่นถึงกับรับแขกกันอย่างออกหน้าออกตา หญิงโสเภณีญี่ปุ่นนี้แหละเป็นต้นตำหรับการชำระล้างโดยน้ำด่างทับทิมอุ่น ๆ เป็นพวกแรกในเมืองไทย (เทพชู ทับทอง, 2546, น.149-153) จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับทั้งจำนวนประเภทและตัวเลขของทางรัฐบาลในขณะนั้นตามที่ได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 1 จำนวนหญิงโสเภณีที่มีทั้งไทย จีน และชาติอื่น ๆ และจำนวนโรงโสเภณีที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามแนวนโยบายของรัฐบาล ด้วยเหตุที่โสเภณีและอาชีพการขายบริการทางเพศอยู่ภายใต้การครอบงำ การนิยาม การกำหนดปัญหา ตลอดจนถึงการวางแผนทางในการปฏิบัติ ผ่านการก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายโดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์ดังกล่าว อย่างไรก็ตามจากสาระสำคัญทั้งหมดที่กล่าวมา การก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีโดยรัฐยุคสมัยก่อนการพัฒนามิได้ดำเนินไปอย่างราบเรียบ ด้วยผลประโยชน์มหาศาลดังกล่าวนั้นรูปของภาษีอากร ตลอดจนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในทางเศรษฐกิจการเมืองของยุคนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ คือ การต่อสู้โต้ตอบกันระหว่างรัฐบาลพระมหากษัตริย์และเจ้าภาษีนายอากร นำไปสู่การต่อต้านวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีที่ก่อรูปขึ้นโดยรัฐในยุคสมัยก่อนการพัฒนานี้ ซึ่งจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

3) การต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนา

วาทกรรมโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยก่อนการพัฒนาที่ถูกก่อรูปทางวาทกรรมขึ้นโดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยนี้ มิได้ดำเนินการอย่างมีเสถียรภาพ หากแต่เกิดการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่รัฐบาลก่อรูปขึ้น โดยตัวแสดงทางวาทกรรมที่สำคัญในการต่อต้านคือ “เจ้าภาษี” ที่มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้โต้ตอบกับรัฐบาลพระมหากษัตริย์ อันเนื่องมาจากดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่านโยบายโสเภณีถูกกฎหมายที่ก่อรูปโดยรัฐประสบความสำเร็จในเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจ เกิดการขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วของสำนักโสเภณีทั้งในเขตพระนคร (กรุงเทพมหานคร) หัวเมืองในต่างจังหวัด (ภูเก็ต ระนอง ฯลฯ) ตลอดจนถึงมณฑลสำคัญทั่วราชอาณาจักร (เฉลิมพล สัตถาภรณ์, 2508, น.11) สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลในรูปของเงินภาษีอากรเป็นจำนวนมากมหาศาลเพียงพอต่อการนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยเฉพาะถนน เพื่อรองรับความเจริญก้าวหน้าซึ่งหลายครั้งเงินภาษีอากรที่ได้จากการจัดเก็บจากกิจการโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนานั้นเกินประมาณการในการจัดเก็บดังตารางที่ 2 แสดงรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนในยุคสมัยก่อนการพัฒนา



ตารางที่ 2 รายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนในยุคสมัยก่อนการพัฒนา

เจ้าภาษี	จำนวนเงิน	สังกัด กรม-กอง	ปี พ.ศ.	หมายเหตุ
นายมอน	24,720	พระคลัง มหาสมบัติ	2433	เป็นปีแรกที่เข้าพระ คลังเดิมอยู่นครบาล
นายแป๊ะ	20,000	พระคลัง มหาสมบัติ	2434	
นายสัง	24,080	พระคลัง มหาสมบัติ	2435	
นายสัง, นายวัน	9,200	พระคลัง มหาสมบัติ	2436	เกิดการเลิกประมูล กลางคัน
นายแดง	24,080	กรมสุขาภิบาล	2448	
นายแดง	16,000	พระคลัง มหาสมบัติ	2439	
นายเซง	20,000	พระคลัง มหาสมบัติ	2450	ปี 2451 เปลี่ยนมา เป็นรัฐจัดเก็บเอง

ที่มา : (ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2547, น. 9)

นอกจากนี้ยังได้มีการเพิ่มเขตการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนจากกิจการสำนักโสเภณีตามนโยบายของรัฐบาลออกไปยังหัวเมืองอื่น ๆ รอบนอกเขตพระนคร โดยเฉพาะหัวเมืองใหญ่และเมืองสำคัญ เช่น เมืองภูเก็ตตั้งได้กล่าวแล้ว โดยมีตัวอย่างตามตารางที่ 3 แสดงการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนแบบรายเมืองในภูเก็ตในยุคสมัยก่อนการพัฒนา

ตารางที่ 3 การจัดเก็บภาษีบำรุงถนนแบบรายเมืองในภูเก็ตในยุคสมัยก่อนการพัฒนา

เจ้าภาษี	ปี พ.ศ.	จำนวนเงิน (บาท)	เขตอำเภอ
จิ้นลิ้มผะ	2436	3,267	เมือง
จิ้นเอี้ยว	2436	603	กระทุ้ง
จิ้นลิ้มผะ	2437	2,700	เมือง
จิ้นเอี้ยว	2437	710	กระทุ้ง

ที่มา: (สุวพล ทองอินทราช, 2562, น.95)

การจัดเก็บภาษีบำรุงถนนจากกิจการสำนักโสเภณิดังกล่าวที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งขอบเขต และการเพิ่มเติมพิกัดอัตราภาษี จึงดูเหมือนว่ารัฐบาลพระมหากษัตริย์มุ่งเน้นให้เกิดการจัดเก็บภาษีที่มี ประสิทธิภาพ แต่แท้ที่จริงเป็นการรักษาเสถียรภาพวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่รัฐบาลได้ก่อรูปขึ้นมาตั้งแต่แรก ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อเพิ่มรายได้เข้ารัฐมากกว่าการคำนึงถึงการมุ่งเปลี่ยนแปลงสภาพ โสเภณีให้ดียิ่งขึ้น การขยายเขตและปรับระบบภาษีทั้งในเขตพระนครและหัวเมืองหลักสร้างรายได้เกิน คาดการณ์ เช่น ประมาณการณ์ว่าน่าจะจัดเก็บได้เพียง 30,672 บาท แต่ในทางปฏิบัติจริงสามารถเก็บได้มาก ถึง 39,540 บาท (กระทรวงนครบาล 5.7/3 ร.ศ.128) รายได้จากภาษีอากรจำนวนมากดังกล่าว นอกจากจะเป็น ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ ผลประโยชน์จำนวนมากศาลจากภาษีอากรนี้ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมือง และด้วยเหตุนี้เองที่การจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์จากภาษีอากร เกิดปัญหาไม่ลงตัว ผลที่ตามมาคือเกิดการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่ก่อรูปโดยรัฐบาล พระมหากษัตริย์ โดยกลุ่มชนชั้นนำ คือ “เจ้าภาษีนายอากร”

3.1 เจ้าภาษีนายอากรกับการต่อต้านวาทกรรม การต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่ก่อรูปโดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์โดย “เจ้าภาษีนายอากร” เริ่มต้นจากการต่อสู้โต้ตอบวาทกรรมนโยบายโสเภณีของรัฐ พิจารณาได้จากปัญหากรณีคดีข้อพิพาทต่าง ๆ (ภาวิณี บุนนาค, 2554, น.122-123) ด้วยการสร้างปัญหาในลักษณะต่าง ๆ ให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพของแนวนโยบาย ระบบและกลไกต่าง ๆ ที่รัฐบาลพระมหากษัตริย์ได้ก่อรูปไว้ กล่าวคือ เนื่องจากโครงสร้างขนาดใหญ่ของระบบเจ้าภาษีนายอากรที่ผูกขาดเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่รัฐบาลได้ก่อรูปขึ้น โดยเจ้าภาษีนายอากรและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นขอบข่ายงานทางนโยบายของรัฐบาล โดยการใช้วิธีการไม่ซื่อสัตย์เบียดบังภาษี การใช้สิทธิพิเศษของครอบครัวและเครือข่ายของเจ้าภาษีนายอากรที่ไม่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลพระมหากษัตริย์ การอยู่เหนือ กฎหมาย กฎเกณฑ์ และกติกาต่าง ๆ ของรัฐ การใช้อิทธิพลทำให้ราคาประมูลการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนจาก กิจการสำนักโสเภณีต่าง ๆ ต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลควรจะได้รับตามความเป็นจริง เพราะมิได้มีการแข่งขันกันอย่าง แท้จริงในการประมูล ราคาการจัดเก็บภาษีอากรการรวมกลุ่มกันเพื่อกดราคาการประมูลภาษีจากรัฐบาลโดยมี กลุ่มอิทธิพลหนุนหลัง การขอลดจำนวนการจัดส่งเงินภาษี ตลอดจนถึงการคัดค้านการจัดส่งภาษีและการนำเงินหลวงไปใช้จ่ายส่วนตัว (หोजดหมายเหตุแห่งชาติ, กระทรวงการคลัง 14.2 ก./7)

นอกจากนี้การแสดงการต่อต้านรัฐบาลโดยเจ้าภาษีนายอากรมิได้หยุดแค่เพียงการแสดงการต่อต้าน ระบบและกลไกของวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่รัฐบาลพระมหากษัตริย์ได้ก่อรูปไว้ หากแต่การต่อต้านดังกล่าวยังรวมไปถึงการโต้ตอบรัฐบาลโดยผ่านทางตัวบุคคล (หญิงโสเภณี) กล่าวคือ กระบวนการนี้เริ่มต้นโดยการที่เจ้าภาษีนายอากรใช้กลวิธีและเล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ กล่าวหาหญิงบริสุทธิ์ว่าเป็นหญิงโสเภณีที่หาเงินโดยไม่เสียภาษี ด้วยวิธีการแต่งคนออกไปล่อลวงหญิงสาวให้ไปคบขายแล้วก็จับเอาว่าหญิงนั้นกระทำชำเราเถื่อนไม่ได้เสียเงินสืบลดหนึ่งบำรุงถนนตามพิกัดท้องตรา (สุวพล ทองอินทราช, และโชติสา ชาวสนธิ, 2562, น.86) รวมไปถึงการขยายโรงโสเภณีออกไปยังหัวเมืองสำคัญต่าง ๆ เพื่อการแข่งขันกับรัฐบาลพระมหากษัตริย์ เพื่อที่เจ้าภาษีนายอากรจะสามารถขยายกิจการสร้างรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนเองได้มากขึ้นและเป็นเอกเทศ



โดยไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลและแนวนโยบายโสเภณีที่รัฐได้ก่อรูปขึ้นไว้เป็นแนวในการปฏิบัติ อีกทั้งยังรวมไปถึงการสร้างปัญหาให้แก่รัฐบาลพระมหากษัตริย์ในแง่ของความไม่แน่นอนในเรื่องการประมวลการจัดเก็บภาษีและเงินประมวลภาษีที่ไม่คงที่ โดยที่บางปีก็ลดลงเป็นอย่างมาก ขณะที่การเพิ่มขึ้นของภาษีมีน้อยมาก และบางปีก็มีการยกเลิกการประมวลการจัดเก็บภาษีกกลางคัน ซึ่งสร้างปัญหาและความเสียหายให้แก่แนวนโยบายโสเภณีของรัฐบาลและสร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ คือ การต่อต้านนโยบายโสเภณีที่ก่อรูปขึ้นมาโดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์ โดยเจ้าภาษีนายอากรที่แสดงบทบาทสำคัญในการต่อต้านทั้งในแง่ของ “ระบบและกลไก” ในเชิงนโยบาย ตลอดไปจนถึงการแสดงการต่อต้านโดยผ่านทางการใช้ “คน” (หญิงโสเภณี) ซึ่งเป็นเพศที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีของรัฐ (ยศ สันตสมบัติ, 2548, น.20)

3.2. การตอบโต้วาทกรรมโดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์ การต่อต้านดังกล่าวของเจ้าภาษีนายอากรส่งผลให้รัฐบาลพระมหากษัตริย์ตอบโต้เจ้าภาษีนายอากรโดยการ “ยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากร” ในการประมวลการจัดเก็บภาษี และ “ยกเลิกระบบผูกขาดภาษีบำรุงถนน” ที่เรียกเก็บจากกิจการสำนักโสเภณีทั้งหลายที่เฟื่องฟูอยู่ในขณะนั้นดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น เพื่อตอบโต้การแสดงการต่อต้านนโยบายโสเภณีของเจ้าภาษีนายอากร ประกอบกับเสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติในขณะนั้นได้แสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลพระมหากษัตริย์ต่อเสถียรภาพของวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีที่รัฐบาลก่อรูปขึ้นตั้งแต่แรกให้ดำรงอยู่ได้ และรอดพ้นจากการต่อต้านทำลายดังกล่าวของเจ้าภาษีนายอากรจึงมีการเสนอว่า นอกจากการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรในการประมวลการจัดเก็บภาษี การยกเลิกระบบผูกขาดภาษีบำรุงถนนจากกิจการสำนักโสเภณี รัฐบาลพระมหากษัตริย์จะต้องตั้งภาษีบำรุงถนนของรัฐบาลเอง และตั้งโรงพยาบาลสำหรับโสเภณี ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐได้คำนึงถึงสิ่งตอบแทนให้แก่หญิงโสเภณีหลังจากได้เก็บภาษีมาเพียงอย่างเดียวโดยตลอด ด้วยเหตุนี้จึงมีผลให้กรมสุขาภิบาลได้ร่างพระราชบัญญัติ “คณาภิบาล” พ.ศ. 2441 ขึ้น โดยตามร่างฉบับนี้รัฐบาลถือว่า “..การรับจ้างกระทำชำเราเป็นความประพฤติชั่วร้าย..” ร่างนี้ออกมาเพื่อ “..ป้องกันไม่ให้ประพฤติชั่วเช่นนี้ได้ง่าย และเพื่อจะได้บำรุงสุขของคนทั้งหลาย..” และเป็นครั้งแรกที่รัฐเริ่มคิดถึงการจำกัด อายุของผู้ที่จะมาเป็นหญิงโสเภณี และเริ่มคิดถึงการนำเงินจากการเก็บภาษีส่วนหนึ่งไปบำรุงโรงพยาบาลเพื่อเป็นสวัสดิการแก่หญิงโสเภณี แต่ก็ปรากฏว่าไม่ได้ดำเนินการให้สำเร็จและเรื่องก็เงียบหายไป และนอกจากนี้ใน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติครั้งที่ 1 ของที่ประชุมเสนาบดี เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ได้มีการ เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติโดยให้เหตุผลว่าชื่อเดิมไม่เหมาะสม โดยใช้ชื่อใหม่ว่า “พระราชบัญญัติป้องกันสัณจร โรค” (ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์, 2547, อ้างแล้ว น.10-11)

3.3. พระราชบัญญัติป้องกันสัณจรโรค ร.ศ.127 กลไกสำคัญในการตอบโต้วาทกรรมของรัฐบาลพระมหากษัตริย์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการปรับปรุงแก้ไขในสาระสำคัญหลายประการ ก่อนจะเข้าที่ประชุมเสนาบดีครั้งที่ 2 ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2450 และครั้งที่ 3 ในเดือนต่อมาของปีเดียวกัน และภายหลังการประชุมครั้งที่ 3 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัณจรโรค เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2451 โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญความว่า

“มีพระบรมราชโองการใน พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าให้ประกาศจงทราบทั่วกัน ด้วยทรงพระราชดำริเห็นว่าทุกวันนี้หญิงบางจำพวก ประพฤติตน อย่างที่เรียกว่าหญิงนครโสเภณีมี หัวหน้ารวบรวมกันตั้งโรงหาเงินขึ้นหลายตำบล แต่ก่อนมาการตั้งโรงหญิงนครโสเภณีนายโรงช่วยไล่หญิงมาเป็น ทาสรับตัวจากเจ้าภาษีแล้วตั้งโรงขึ้น ครั้นต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลิกทาสเสียแล้ว หญิงบางจำพวกที่สมัครเข้าเป็น หญิงนครโสเภณีก็รับตัวจากเจ้าภาษีแล้วมีหัวหน้ารวบรวมกันตั้งโรงขึ้นในท้องที่อันควรบ้างมิควรบ้าง กระทำให้มีเหตุเกิดการวิวาทขึ้นเนื่อง ๆ อีกประการหนึ่งหญิงบางคนป่วยเป็นโรคซึ่งอาจจะ ติด ต่อเนื่องไปถูกผู้ชายที่คบหาสมาคมได้ ก็มีได้มีแพทย์ตรวจตราโรคร้ายนั้นอาจจะติดเนื่องกันไป จนถึงเป็นอันตรายแก่ร่างกายและชีวิตมนุษย์เป็นอันมาก และยังหาได้มีกฎหมายและข้อบังคับอย่างใด สำหรับจะป้องกันทุกข้อโทษภัยแห่งประจักษ์ราษฎรทั้งหลายเหล่านี้ไม่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา พระราชบัญญัติขึ้นไว้สืบไปดังนี้” (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 24 หน้า 1365 วันที่ 23 มีนาคม ร.ศ.126)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ถึงการโต้ตอบของรัฐบาลพระมหากษัตริย์ ต่อการแสดงการต่อต้านวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีของกลุ่มเจ้าภาษีนายอากรในลักษณะและรูปแบบต่าง ๆ ทั้งระบบกลไกเชิงนโยบาย และการใช้คน เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อต้านนโยบายโสเภณีของรัฐดังกล่าวมา ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญทางวาทกรรมเชิงนโยบายในการนิยาม และกำหนดแห่งที่ให้แกโสเภณีในยุคสมัยก่อนการพัฒนาแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการตอบโต้ การต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีที่รัฐบาลพระมหากษัตริย์ได้ก่อรูปขึ้นมาตั้งแต่แรกต่อกลุ่ม เจ้าภาษีนายอากร เพื่อรักษาเสถียรภาพความต่อเนื่องทางนโยบายโสเภณี กฎหมายนี้ยังสะท้อน ให้เห็นนโยบายรัฐที่ยอมรับว่า “การค้าประเวณี” และ “กิจการสำนักโสเภณี” ทั้งหลาย ในยุคสมัยก่อนการพัฒนานั้นเป็นสิ่งที่ “ถูกต้องตามกฎหมาย” โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ และมีการจดทะเบียนการเสียภาษีอากรบำรุงถนนเป็นเงื่อนไขสำคัญเชิงนโยบายของวาทกรรม โสเภณีในยุคนั้น นอกจากนี้ยังพบว่า เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เฉพาะโสเภณีหญิงแต่ไม่ครอบคลุม ถึงเพศอื่น ๆ เช่น เพศชายและเพศที่สามที่ในสมัยก่อนการพัฒนาขณะนั้นเรียกว่ากระเทย (ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, 2551, น.79) รวมทั้งยังมีการกำหนดอายุว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตได้ ต้องมีอายุเกิน 15 ปี นอกจากนี้แล้วยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรค ที่มีได้มีมาแต่เดิม แต่เป็นความตั้งใจใช้เป็นเงื่อนไขรายละเอียดปลีกย่อยสำหรับการตอบโต้ การต่อต้านของเจ้าภาษีนายอากรในลักษณะที่ละเอียดซับซ้อนกว้างขวางและครอบคลุม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) ตามที่ประกาศนั้นต้องการควบคุมโรคและเก็บภาษีป้องกันป้องกันเหตุร้ายระหว่างที่ชายมาเที่ยวหญิง (บุญส่ง เผ่าทรง, ม.ป.ป, น.63) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลก่อรูปทางนโยบายของสังคมในยุคนั้น ที่มีรัฐและผู้ชายเป็นแกนกลางของเรื่องต่าง ๆ ในทางสังคม จึงมีผลให้ลักษณะของกฎหมายที่ออกมา เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและการปกป้องฝ่ายชายเป็นสำคัญ แม้แต่จะป้องกันโรคในตัว หญิงโสเภณีนั่นเป็นเพราะกลัวว่า “..จะต่อเนื่องไปถึงฝ่ายชายที่คบหาสมาคมกับตนได้..” มิใช่เพราะ กลัวว่าโรคนั้นจะเป็นอันตรายแก่ฝ่ายหญิงโดยตรง อย่างไรก็ตามการต่อต้านวาทกรรมทางนโยบาย โสเภณีที่ก่อรูปขึ้นโดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยก่อนการพัฒนา โดยกลุ่มเจ้าภาษีนายอากร



ดังกล่าวมิได้ส่งผลดีให้แก่กลุ่มต่อต้าน แต่ตรงกันข้ามการต่อต้านวาทกรรมทางนโยบายดังกล่าวของเจ้าภาชีนายอากร นอกจากจะนำไปสู่การตอบโต้ของรัฐบาลโดยการออกพระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค (สุวดี ธนประสิทธิ์พัฒนา, 2558, น.126) มาใช้บังคับโต้ตอบกลุ่มเจ้าภาชีนายอากร การต่อต้านดังกล่าวของเจ้าภาชีนายอากรกลับส่งผลดีให้แก่ฝ่ายรัฐบาลพระมหากษัตริย์ภายหลังประกาศใช้กฎหมาย มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนโรงโสเภณีและหญิงโสเภณี ซึ่งแต่เดิมเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่ดูเหมือนจะมุ่งป้องกัน แต่ผลในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นการสนับสนุนให้กิจการการค้าประเวณีรุ่งเรืองยิ่งขึ้น การเพิ่มขึ้นของสำนักหญิงโสเภณีและตัวเลขหญิงโสเภณีมีผลให้ทำรายได้ให้แก่รัฐมากกว่าช่วง ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) ซึ่งเก็บภาษีอากรบำรุงถนนจากกิจการสำนักโสเภณีได้มากถึง 39,540 บาท ซึ่งสูงกว่าที่คาดการณ์ว่าน่าจะได้เพียงแค่ 30,672 บาท ดังกล่าวแล้ว ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายก่อรูปทางนโยบาย คือ รัฐบาลพระมหากษัตริย์มากกว่าฝ่ายต่อต้านทางนโยบายอย่างกลุ่มเจ้าภาชีนายอากร (หจจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5, น.5.7/3)

ส่วนในเรื่อง “การป้องกันสัจจรโรค” ตามที่รัฐบาลตั้งจุดมุ่งหมายในการออกกฎหมาย “..เพื่อป้องกันมิให้โสเภณีเป็นที่แพร่เชื้อโรคแก่ชายที่คบหาสมาคมไว้..” นั้น ก็ปรากฏว่ารัฐบาลมิได้เข้มงวดกวดขันตามที่อ้างไว้ในพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากมีเจตนารมณ์ที่แท้จริงเบื้องหลังคือการมุ่งตอบโต้การต่อต้านวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีของกลุ่มเจ้าภาชีนายอากรที่สร้างปัญหาให้แก่นโยบายโสเภณีของรัฐ เพื่อรักษาเสถียรภาพและความต่อเนื่องของนโยบายมากกว่าสิ่งใด ส่งผลให้หนังสือพิมพ์หลายฉบับในยุคสมัยก่อนการพัฒนาได้โจมตีและเสียดสีรัฐบาลพระมหากษัตริย์อยู่อย่างสม่ำเสมอ (ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, 2547, อ้างแล้ว น.12-14) เช่น หนังสือพิมพ์กรุงเทพเดลิเมต ฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2456 กล่าวว่า “..พระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค คงไม่ได้หมายความว่า สำหรับเปิดโอกาสให้เป็นสินค้าของแพทยหากิน และไม่ใช้รัฐบาลมุ่งจะเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับบำรุงถนน ซึ่งเคยขนานนามว่า “ภาชีบำรุงถนน” ซึ่งเพิ่มขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลังและกรมสุขาภิบาล โอนมาจนกระทั่งรัฐบาลเก็บเองเลิกผูกขาด..เราอยากจะยืนยันความประสงค์ของรัฐบาลคงไม่มีความประสงค์ดังกล่าวมาแล้วในเบื้องต้น..” ทั้งนี้ก็เป็นเพราะพระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรคฉบับนี้ถูกออกแบบมาเพื่อตอบโต้การต่อต้านวาทกรรมทางนโยบายโสเภณีของรัฐบาลพระมหากษัตริย์ในยุคสมัยก่อนการพัฒนาดังที่ได้กล่าวแล้ว มากกว่าที่จะมุ่งหวังให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ได้ปรารถนาไว้ในกฎหมาย ผลที่ตามมาก็คือนำไปสู่การรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, และชัตติยา กรณสูตร, 2532, น.71) ให้แก่ฝ่ายก่อรูปซึ่งก็คือรัฐบาลพระมหากษัตริย์ผ่านทางกฎหมายฉบับดังกล่าว ที่สามารถสร้างอำนาจนำในการผูกขาดครอบงำวาทกรรมทางนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยตลอดยุคสมัยก่อนการพัฒนา

บทสรุป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า บริบทที่สำคัญของสังคมไทยในช่วงยุคสมัยก่อนการพัฒนาเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการนิยามโสเภณีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่ต่อต้าน กล่าวคือ ในส่วนของฝ่ายที่สนับสนุนซึ่งก็คือ “รัฐพระมหากษัตริย์” มีการผลิตวาทกรรมกำหนดนิยามให้โสเภณีและกิจการสำนักโสเภณีต่าง ๆ คือ “กลไกหรือปัจจัย” ที่สำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ทั้งนี้ นิยามดังกล่าวเป็นผลมาจากบริบทเบื้องหลังของวาทกรรมหลัก

ด้าน “เศรษฐกิจ” เนื่องจากสังคมไทยในช่วงสมัยก่อนการพัฒนา มีนโยบายเปิดประเทศ รับเอาความก้าวหน้าต่าง ๆ จากตะวันตก แต่สิ่งที่จะรองรับความเจริญก้าวหน้าดังกล่าวได้ซึ่งก็คือ “โครงสร้างพื้นฐาน” ต่าง ๆ ที่ยังล้าหลังอยู่ เช่น ไฟฟ้า ประปา โดยเฉพาะ “ถนน” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความเจริญในยุคหนึ่ง เพราะเขตพื้นที่ใดก็ตามที่มีถนนตัดผ่านนอกจากจะทำให้ “การเดินทางคมนาคม” สะดวกแล้วเขตพื้นที่นั้นยังเกิด “ชุมชน” เกิดการ “ค้าขาย” แลกเปลี่ยน ซึ่งสะดวกกว่า “ทางน้ำ” ในยุคนั้นที่มีคลองสายต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางของแหล่งชุมชนการเดินทางหลัก และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุนี้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคือ “ถนน” จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลพระมหากษัตริย์จึงนิยามให้โสเภณี คือ กลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะรายได้ส่วนใหญ่นำมาใช้ในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานคือ ถนนสายสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นสายเศรษฐกิจในยุคสมัยนี้ เช่น เจริญกรุง บำรุงเมือง เพ็ชรนคร และสายอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่มาจากการจัดเก็บภาษีอากรจาก “หญิงนครโสเภณี” ขณะที่ในส่วนฝ่ายต่อต้านซึ่งก็คือ “กลุ่มเจ้าภาษีนายอากร” ซึ่งเดิมทำหน้าที่แทนรัฐบาลพระมหากษัตริย์ในการจัดเก็บภาษีอากรในรูปแบบภาษีบำรุงถนนซึ่งเรียกเก็บจากกิจการ “โสเภณีอนุญาต” ซึ่งในช่วงแรกก็กำหนดนิยามให้โสเภณี คือ กลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ ในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับความเจริญก้าวหน้าภายใต้บริบทเบื้องหลักทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับฝ่ายรัฐบาล หากแต่ในระยะหลังการกำหนดนิยามประเด็นปัญหาเรื่องโสเภณีของฝ่ายต่อต้านเปลี่ยนจากบริบททางด้านเศรษฐกิจมาเป็นด้านการเมือง โดยกลุ่มเจ้าภาษีนายอากรมองว่าโสเภณี คือ สิ่ง que แสดงถึงการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการบริหารจัดการไว้ที่รัฐบาลพระมหากษัตริย์ แต่เพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาล (พระมหากษัตริย์) กับชนชั้นนำ (เจ้าภาษีนายอากร) จนนำไปสู่การต่อต้านวาทกรรมโสเภณีที่รัฐบาลกำหนดนิยามขึ้นดังได้กล่าวแล้ว นำไปสู่การตอบโต้ทางวาทกรรมโดยรัฐบาลพระมหากษัตริย์ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. 127 และยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรในการจัดเก็บภาษีบำรุงถนนจากกิจการเทศพาณิชย์ ส่งผลให้รัฐบาลพระมหากษัตริย์สามารถรวบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางในการบริหารจัดการกิจการเทศพาณิชย์ผ่านทางกฎหมายฉบับดังกล่าว ตลอดจนถึงการผูกขาดครอบงำวาทกรรมทางนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยจนกระทั่งสิ้นยุคสมัยก่อนการพัฒนา

บรรณานุกรม

- กระทรวงนครบาล. 5.7/3. พระบัญญัติคึกคึกภิบาล. 9 กันยายน ร.ศ.117-พฤษภาคม ร.ศ. 128.
กระทรวงนครบาล. ม-ร.5 น/180. พระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค. ศก 127.
กระทรวงคลัง.14.2ก/7. ภาษีบำรุงถนน. (25 สิงหาคม 112-24 กุมภาพันธ์ ร.ศ.118).
คริส เบเคอร์, และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
คณะกรรมการกิจการสตรีเยาวชนและผู้สูงอายุวุฒิสภา. (2546). เอกสารวิชาการลำดับที่ 11
เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาการค้าประเวณี. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.



- จริยวรรณ พุทธานุกักรักษ์ และคณะ. (2550). “การค้ำมนุษย์” พินิจในแนวสตรีนิยมในพื้นที่ของอินเทอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมาย และหน่วยงานภาครัฐ. ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จักร์ พันธุ์เพชร. (2549). *การเมืองการปกครองไทย: จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ*. ปทุมธานี: มายด์ พับลิชชิง.
- จงจิตต์ โศภนคณาภรณ์. (2554). *สังคมวิทยาสตรี*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เฉลิมพล สัตถาภรณ์. (2508). *ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต). คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2551). *ประวัติศาสตร์ของเพศวิถี: ประวัติศาสตร์เรื่องเพศ/ เรื่องเพศ ในประวัติศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสร้างเข้าใจเรื่องสุขภาพผู้หญิง (สคส.).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, และชัตติยา กรรณสูต. (2532). *เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477)*. กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2550). *เมื่อผู้หญิงคิดจะมีหนวด: การต่อสู้ “ความจริง” ของเรื่องเพศ ในสภาผู้แทนราษฎร*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). *วาทกรรมการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์. (2547). *โสเภณีและกฎหมายจดทะเบียนโสเภณีในประเทศไทย พ.ศ. 2411-2503*. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*, 21(2).
- ด้อย ชุมสาย. (2525). *กิจกรรมโสเภณี*. กรุงเทพฯ: ปรีชาการพิมพ์.
- เทพชู ทับทอง. (2526). *หญิงโคมเขียว ประวัติศาสตร์อันขมขื่นของโสเภณีในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.
- เทพชู ทับทอง. (2546). *หนังสือชุดร้อยเรื่องเมืองสยาม: ผู้หญิงไทยในอดีต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สุวีริยาสาส์น.
- ทัศน ทศนมิตร. (2554). *เกร็ดบางกอก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว.
- ธวัชพล ทองอินทราช. (2562). *วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย*. (ดุสิตนิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต). สาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธวัชพล ทองอินทราช, และโชติสา ขาวสนิท. (2562). *วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย*. *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 6(2), (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562).
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2556). “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2548). *ดอกไม้โลโก้ ราชมังคลาภิเษก ในดอกไม้ราตรี สิ้นคำมีชีวิต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สารคดี.
- นฤพนธ์ ด่วงวิเศษ. (2560). *เพศในเขาวงกต: แนวคิดทฤษฎีเพศในวัฒนธรรมบริโภค*. กรุงเทพฯ: ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.
- นรชิต จิรภัทธรรม. (2553). *โพสต์โมเดิร์นกับเศรษฐศาสตร์: บทวิพากษ์สมมติฐานความมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.



- แบงค์ งามอรุณโชติ. (2554). *โสเภณี...มีอยู่-รู้จัก แต่ไม่เข้าใจ*. ใน OCTOBER 11: Sex Issue. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ openbooks.
- บุญส่ง เผ่าทรง. (ม.ป.ป). *ปัญหาหญิงโสเภณีในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต). คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พลาดิษฐ์ สิทธิธัญกิจ. (2551). *ประวัติศาสตร์ไทย 2 ราชวงศ์จักรี*. โครงการศึกษาประวัติศาสตร์ และภูมิปัญญาไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ.
- ภาวิณี บุณนาค. (2554). *ผู้หญิงในกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึง พ.ศ. 2478: ศึกษาจากคดีความและฎีกา*. (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ยศ สันตสมบัติ. (2548). *ภาค 1: ปิตาธิปไตย พุทธศาสนา เพศสถานะและเพศวิถี การทำความเข้าใจ “เพศสถานะ” และ “เพศวิถี” ในสังคมไทย ในเพศสถานะและเพศวิถีในสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 24. หน้า 1365-1370 วันที่ 23 มีนาคม ร.ศ.126.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2550). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระยุทธ ปิสาลี. (2557). *กรุงเทพฯ ยามราตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน. (2549). *แนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองไทยในเอกสารชุดวิชา ประวัติศาสตร์ สังคมและการเมืองไทย*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศุภิมา (นฤมล) วงศ์สุภาพ. (2541). *นางงามตุ๊กกระจก: การศึกษากระบวนการกลายเป็หมอนวดไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม.
- ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และคณะ. (2559). *เจาะลึกการค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศว่าด้วยการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิพิทักษ์สตรี (Alliance Anti Traffic: AAT).
- ศิลปวัฒนธรรม. (2542). เช็กซีในสยาม. *ศิลปวัฒนธรรม*, 20(4), กุมภาพันธ์ 2542.
- คันสนีย์ วีระศิลป์ชัย. (2561). เมื่อรัชกาลที่ 5 ทอดพระเนตร “สำนักโสเภณี”. *ศิลปวัฒนธรรม*, 39(8), เมษายน 2561
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2551). *อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2537). *ร่วมแรงแบ่งปันรัก: สภาพและข้อเท็จจริงแห่งปัญหาโสเภณีและเอดส์*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). *กฎหมายตรา 3 ดวง ฉบับพิมพ์ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง แก้ไขปรับปรุงใหม่ เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ.



- สันต์ ท. โกมลบุตร, ผู้แปล. (2510). *จดหมายเหตุลาลูแบร์ ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1*. พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า.
- เสาวนีย์ เตชะไพบูลย์. (2551). *การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์: ศึกษากรณีจังหวัดเชียงใหม่ไปทั่วประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- เสถียร ลายลักษณ์. (2478). *ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 39*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดลิเมล์.
- สุวัฒนา อารีพรพร. (2550). *เรียนรู้เรื่องเพศกับคุณหมอ (ภาค 2)*. กรุงเทพฯ: บุญศิริการพิมพ์.
- สุวดี ชนประสิทธิ์. (2558). *สถานภาพทางสังคมของสตรีไทยในสมัยปฏิรูปประเทศ*. ใน จิตร ภูมิศักดิ์ และวิภาะเรื่องเพศภาวะในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์6ตุลารำลึก.
- หอจดหมายเหตุแห่งชาติ*. ร.5, น.8/2.
- _____. ร.5, น.8.12/33.
- อรรถพร กมทิพย์. (2549). *เศรษฐกิจ สังคม การเมืองไทย สมัยรัชกาลที่ 4*. ในเอกสารการสอน ชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Haddock, Bruce. (2008). *A History of Political Thought*. Cambridge: Polity Press.

บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)

สีดา สอนศรี*

ศุภมิตร ปิติพัฒน์. (2564). *การทูตข้ามสมุทร: เครื่องมือจัดการความรู้จากประสบการณ์การต่างประเทศของไทย (Diplomacy across the Seas: Learning Tools from Thai Foreign Policy Experience)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ, กระทรวงการต่างประเทศ.



งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งขณะนี้ได้เปลี่ยนเป็น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) งานวิจัยดังกล่าวเป็นการสังเคราะห์บทเรียนจากชุดโครงการวิจัยของสุรพงษ์ ชัยนาม ว่าด้วยนโยบายต่างประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 9 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สมัยสงครามเย็น

อาจารย์ศุภมิตร ปิติพัฒน์ สะท้อนให้เห็นว่างานวิจัยสังเคราะห์บทเรียนเป็นการจัดการความรู้ที่มีความสำคัญ อยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก งานวิจัยประเภทนี้ทำหน้าที่ประมวลและเชื่อมโยงข้อค้นพบจากงานวิจัยที่มีอยู่แล้วมาจัดระบบนำเสนอความหมายที่สำคัญ เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ทั้งในทางทฤษฎี ทางวิชาการ และในทางนโยบาย **ประการที่สอง** งานสังเคราะห์ยังมีส่วนช่วยตั้งคำถามและเปิดประเด็นงานวิจัยที่มีอยู่แล้วไปสู่การนำเสนอแนวพินิจและแนวทางอธิบายปัญหา ที่ขยายความรู้ความเข้าใจในเรื่องงานวิจัยนั้นต่อไปได้ ทั้งทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก (น.5-6)

งานวิจัยนี้ประกอบด้วย 5 ส่วน 10 บท และกล่องข้อความที่สำคัญ 3 กล่องข้อความ ซึ่งกล่าวสรุปได้ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการอารัมภบทของงานวิจัยอันเป็นที่มาของการสังเคราะห์บทเรียนและฐานคิดของงานวิจัยไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในยุคสงครามเย็น

* Associate Professor, Visiting Professor, Department of Southeast Asian Studies, Manipur University, India



ส่วนที่สอง กล่าวถึงเครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการทบทวนสมุทร **ขั้นแรก** คือ กรอบ Political Realism กับกรออ่านสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ จากความสัมพันธ์และการดำเนิน วิเทศนโยบายของประเทศเพื่อนบ้านและจากความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจกับภูมิภาค

ส่วนที่สาม กล่าวถึงเครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการทบทวนสมุทร **ขั้นที่สอง** เป็นการอ่าน ผลประโยชน์แห่งชาติตามกรอบ Political Realism ผลประโยชน์แห่งชาติในการต่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านและปัญหาอุดมการณ์ในผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง

ส่วนที่สี่ กล่าวถึงเครื่องมือจัดการเรียนรู้จากการทบทวนสมุทร **ขั้นที่สาม** เน้น การต่างประเทศ ของประเทศที่มีอำนาจจำกัดในทฤษฎี Political Realism และข้อควรคำนึงในการใช้ Political Realism ในการศึกษาการต่างประเทศของประเทศที่มีอำนาจจำกัด

ส่วนที่ห้า

กล่องข้อความที่ 1 อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตามแนวทางภูมิรัฐศาสตร์ของ Richard Hartshorne (1950)

กล่องข้อความที่ 2 อธิบายถึงลักษณะของภูมิภาคสมมุติที่อธิบายถึงความแตกต่าง ในทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ความแตกแยก และจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาค

กล่องข้อความที่ 3 อธิบายทฤษฎี โดมิโต และการใช้ทฤษฎีนี้ของมหาอำนาจ

นอกจากการอ่านและวิเคราะห์ การทบทวนสมุทร ของอาจารย์ศุภมิตรที่มีความสำคัญ และมีประโยชน์ต่อนิสิตนักศึกษาในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว อาจารย์ยังได้จัด ประสบการณ์จากการต่างประเทศของไทยในสมัยสงครามเย็นตามแนวทางของ Political Realism โดยมีข้อสรุป 10 ประการซึ่งช่วยให้ทั้งภาคปฏิบัติและภาควิชาการด้านนโยบายต่างประเทศได้แกัด และมุมมองสำหรับการจัดการกับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างช้า ๆ สิ่งทีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและ สิ่งที่ยังคงเกิดอยู่ในปัจจุบัน แม้งานวิจัยนี้จะต้องมีการอ่าน วิเคราะห์และเปรียบเทียบกับงานอื่น ๆ ซึ่งไม่่ง่ายนัก แต่นับเป็นการวิจัยแบบใหม่ทีสังเคราะห์งานที่มีอยู่แล้วเพื่อเป็นเครื่องมือจัดการเรียนรู้ และน่าจะได้มีการทำวิจัยแบบเดียวกันนี้ในงานอื่น ๆ ต่อไป งานวิจัยนี้นับว่ามีประโยชน์อย่าง กว้างขวางที สกว. ได้เล็งเห็นความสำคัญให้จัดพิมพ์เป็นหนังสือเผยแพร่ต่อสาธารณะชน



ตัวอย่างการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรมตามรูปแบบ APA ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6

กวินทร์ พิมพ์จันทน์*

1. การอ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาเป็นระบบนาม-ปี ให้ข้อมูลผู้แต่ง ปีพิมพ์ และเลขหน้าที่มีข้อความที่อ้างถึง

รูปแบบ (ผู้แต่ง, ปีที่พิมพ์, เลขหน้า) ตัวอย่าง

(เสาวรักษ์ หงส์ไทย, 2561, น.85)

(Burtch, 2011, p.26)

กรณีมีการระบุชื่อผู้แต่งในเนื้อหาแล้ว ไม่ต้องใส่ไว้ในวงเล็บท้ายข้อความอีก

รูปแบบ ผู้แต่ง (ปีที่พิมพ์, เลขหน้า) ตัวอย่าง

วชิรวัตต์ อาริยะสิริโชติ (2561, น.43-44)

Moe & Pathranakul (2004, pp.124-128)

กรณีไม่ปรากฏเลขหน้าให้ลงแค่ผู้แต่งกับปีที่พิมพ์ ตัวอย่าง

สุชาติ แสงทอง (2540)

กรณีมีการระบุปีพิมพ์และผู้แต่งในเนื้อหาแล้ว ให้ระบุเฉพาะเลขหน้าที่อ้างถึงในวงเล็บเท่านั้น รูปแบบ ปีที่พิมพ์ ผู้แต่ง (เลขหน้า) ตัวอย่าง

ในปี 2548 วีระศักดิ์ เครือเทพ เห็นว่า “การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ โดยท้องถิ่นมีบทบาทต่างกันออกไป...” (น.198)

In 1997, According McGrew Anthony , “lines Guidelines of globalization can be summarized in the following characteristics”...(pp.76-78)

2. การเขียนรายการบรรณานุกรมตามหลักเกณฑ์ APA

2.1 การอ้างอิงจากหนังสือหนังสือ

ผู้เขียน 1 คน รูปแบบ

[ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (พิมพ์ครั้งที่). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์] เช่น

เปรมใจ อารีจิตรานุสรณ์. (2548). ตำราชีวเคมี (พิมพ์ครั้งที่ 4). ขอนแก่น: ภาควิชาชีวเคมี

มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

จินตนา บุญบงการ. (2556). สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 9 ปรับปรุงเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Pant, K. M. (2004). *Science and technology: Textbook for Class VIII*. New Delhi, India:

National Council of Educational Research and Training.

Jones, C. (2013). *Office markets & public policy*. Chichester, West Sussex: Wiley.

* งานวารสารการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ผู้เขียนชาวไทย (เขียนชื่อเป็นภาษาอังกฤษ)

Chatchay Suvannit. (1998). *The integration of AIDS prevention and management into the Primary Health Care System*. Nonthaburi: Office of Primary Health Care.

Sodsri Thaithong. (1992). *Malaria parasites*. Bangkok: Research Division, Chulalongkorn University.

Sunait Chutintaranond, & Than Tun. (1995). *On both sides of the tenasserim range: History of Siamese Burmese relations*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.

ผู้เขียนชาวต่างประเทศ (เขียนชื่อเป็นภาษาไทย)

ไวท์, ไมเคิล. (2547). *ฝรั่งหลังตะวันตก*. กรุงเทพฯ: มติชน.

ครามส, แมนเฟรด. (2555). *เรียนรู้จากพระเจ้าแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: กรีนปัญญาญาณ.

ผู้เขียนที่มีอิสริยยศ

ทิพยวดี ปราโมช ณ อยุธยา, คุณหญิง. (2553). *มารยาทยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์.

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2555). *ประชุมพระนิพนธ์สรรพความรู้*. กรุงเทพฯ: ศยาม.

นริศรานุกัตติวงศ์, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยา. (2552). *บันทึกเรื่องความรู้ต่าง ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มูลนิธิเสถียรโกเศศ - นาคะประทีป.

Prachakij-karacak, Phraya. (1995). *Some languages of Siam translated by David Thomas and Sophana Srichampa*. Bangkok: Institute of Language and Culture for Rural Development. Mahidol University.

ผู้เขียนที่มีสมณศักดิ์

สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช (เจริญ สุวฑฺฒโน). (2556). *ญาณสังวรเทศนา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). (2553). *เรื่องเหนือสามัญวิสัย: อธิปไตยหารีย์ - เทวดา* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะพระนวกะ รุ่น มิ.ย. 2550 วิสาขบูชา.

ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน มีเฉพาะชื่อผู้รวบรวมหรือชื่อบรรณาธิการ

1) กรณีหนังสือมีเฉพาะชื่อผู้รวบรวม หรือชื่อบรรณาธิการ ให้ระบุ (บ.ก.), (Ed.), (Eds.). ต่อท้ายชื่อ คั่นด้วยเครื่องหมายมหัพภาค (.) เว้นวรรค 1 ระยะ

นิโบล เนืองตัน (บ.ก.). (2542). *ชีวเคมี คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล* (พิมพ์ครั้งที่ 5).

กรุงเทพฯ: คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.

สมจิต หนูเจริญกุล, และอรสา พันธักดี (บ.ก.). (2555). *การปฏิบัติการพยาบาลขั้นสูง: บูรณาการสู่การปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี: สภาการพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข.



อรุณวรรณ พงษ์พิทักษ์, ดุสิต สถาวร, พนิดา ศรีสันต์, และหทัย กมลาภรณ์ (บ.ก.). (2554).

Optimizing practice in pediatric respiratory diseases. กรุงเทพฯ: ชมรมโรคระบบ
หายใจและเวชบำบัดวิกฤตในเด็กแห่งประเทศไทย.

Smith, A. D. (Ed.). (1986). *Endourology principle and practice.* New York, NY: Thieme.

2) หนังสือที่ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนและชื่อบรรณาธิการ ให้ใส่ **ชื่อเรื่อง**ของหนังสือแทนที่ชื่อผู้เขียน
อลังการแผ่นดินวัฒนธรรม. (2543). กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

ผู้เขียน 2 คน

หนังสือที่มีผู้เขียน 2 คน ให้ใส่ชื่อคนแรกก่อน คั่นด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) เว้นวรรค
หนึ่งระยะตามด้วยเครื่องหมาย “&” (Amperсанд) (หรือใช้ “และ” ในการเขียนเอกสารอ้างอิง/
บรรณานุกรมในภาษาไทย) และชื่อผู้เขียนคนที่ 2 เช่น

กฤษฎา กฤษณะเศรษฐี, และรจนา นากาชิมา. (2552). *ญี่ปุ่นสีเขียว.* กรุงเทพฯ: แมวกัก.

เจือจันทร์ จงสถิตอยู่, และอรุณศรี จิตต์แจ้ง. (2556). *พลังเครือข่ายในพื้นที่.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย.

Smith, B., & Yamamoto, Y. (2001). *The Japanese bath.* Saltlake City, UT: Gibbs Smith.

Hisrich, R. D., & Al-Dabbagh, A. (2013). *Governpreneurship: Establishing a thriving
entrepreneurial spirit in government.* Cheltenham, England: Edward Elgar.

ผู้เขียน 3-7 คน

ใส่ชื่อทุกคน คั่นแต่ละชื่อด้วยเครื่องหมายจุลภาค (,) และใส่เครื่องหมาย “&” หรือ
“และ” คั่นหน้าชื่อคนสุดท้าย (ไม่ใช่ว่า “...และคนอื่น ๆ”)

พชร สันทัต, สุรชาติ ณ หนองคาย, สมาน งามสนิท, ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล, เชษฐชาติ พรหมอิฏฐ,
กฤษฎี สถิตยวัฒนานนท์, และประยงค์ เต็มขวลา. (2557). *ศาสตร์และศิลป์การบริหาร
การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.* กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมคุณธรรม.

ศุภมิตร เมฆฉาย, พัชรินทร์ ครุฑเมือง, อัญชลี วงษา, เทอดชัย เวียรศิลป์, โกมท อุ่นศรีสง,
และเกรียงศักดิ์ เม่งอำพัน. (2548). *การจำแนกเพศปลาบึกด้วยเครื่องหมายโมเลกุลดีเอ็นเอ.*
เชียงใหม่: คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

James, E. A., Slater, T., & Bucknam, A. (2012). *Action research for business, nonprofit,
& public administration: A tool for complex times.* Los Angeles, CA: SAGE.

ผู้เขียน 8 คน หรือมากกว่า 8 คน

ผู้เขียนตั้งแต่แปดคนขึ้นไป ให้ใส่ชื่อผู้เขียนหกชื่อแรก ใส่เครื่องหมายจุลภาค เว้นหนึ่งระยะ
ตามด้วยจุดสามจุดหลังจุดแต่ละจุดเว้นหนึ่งระยะ (three ellipses) (, . . .) แล้วใส่ชื่อผู้เขียนคน
สุดท้าย(ไม่ใช่...และคนอื่น ๆ)

จิราภา เตังไตรรัตน์, นพมาศ อึ้งพระ (ธีรเวคิน), รัชนี นพเกตุ, รัตนา ศิริพานิช, วาณีย์ ภูวสุกุล,
ศรีเรือน แก้วกังวาล, . . . อุบลวรรณ ภวกันันท์. (2555). *จิตวิทยาทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



Gilbert, D. G., McClellon, J. F., Rabinovich, N. E., Sugai, C., Plath, L. C., Asgaard, G., ... Botros, N. (2004). Effects of quitting smoking on EEG activation and attention last for more than 31 days and are more severe with stress, dependence, DRD2 A1 allele, and depressive traits. *Nicotine and Tobacco Research*, 6, 249 - 267. doi:10.1080/14622200410001676305

2.2 การอ้างอิงจากหนังสือที่พิมพ์ในโอกาสพิเศษ

กฐินพระราชทาน 2543 สถาบันพระปกเกล้า: วัดสว่างอารมณ์วรวิหาร อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดสุโขทัย.
นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
นิธิ นิมิตรบุญ. (2556). *100 ปี สมเด็จพระสังฆราชฯ*. กรุงเทพฯ: แอดบุ๊ก.
พลาดิษฐ์ สิทธิธัญกิจ. (2551). *พระบรมรูปทรงม้า: 100 ปีพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: บ้านทึกสยาม.

2.3 การอ้างอิงจากหนังสือแปล

ฮอว์คิง, เอส ดับบลิว. (2552). *ประวัติศาสตร์ของกาลเวลา ฉบับภาพประกอบ [The illustrated: A brief history of time]* (พิมพ์ครั้งที่ 17) (ปิยบุตร บุรีคำ และอรธฤต ฉัตรภูมิ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มติชน.
ออร์เรลล์, ดี. (2556). *หัวใจเศรษฐศาสตร์ [Introducing economics]* (ณัฐภรณ์ เลี่ยมจรัสกุล, ผู้แปล). นครปฐม: มูลนิธิเด็ก.

2.4 การอ้างอิงจากบทความในวารสาร

[ชื่อผู้เขียน. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่), หน้าแรก - หน้าสุดท้าย.] เช่น
สุทัศน์ ยกส้าน. (2553). ประวัติความสำคัญของเกลือต่อมนุษย์. *สารคดี*, 26(303), 129-132.
มาริส กาญจนะ, และเรืองเดช ศรีวรรณะ. (2548). การประเมินค่าประโยชน์ด้านการลดมลภาวะทางกลิ่นของโรงควบคุมคุณภาพน้ำชองนนทบุรี. *วารสารเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 12(1), 1-11.
จารึก หนูเนียม, วิยะดา คงเพชร, และไรนา รัตนพฤกษ์จร. (2548). การใช้กระบวนการกลุ่มในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดูแลตนเองของผู้ป่วยเบาหวาน ศูนย์สุขภาพชุมชนเครือข่ายโรงพยาบาลมหาราชนครศรีธรรมราช. *วารสารสุขศึกษา*, 28(101), 60-68.

วารสารที่ได้รับการตอบรับตีพิมพ์และอยู่ระหว่างรอตีพิมพ์ สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษให้ใช้คำว่า “in press” หรือ “อยู่ระหว่างการตีพิมพ์” สำหรับเอกสารภาษาไทย แทนที่ ปีที่พิมพ์ เช่น

Zuckerman, M. , & Kieffer, S. C. (in press). Race differences in face-ism: Does facial prominence imply dominance? *Journal of Personality and Social Psychology*.
วิษุฒม์ พิมพ์นอม, และศุภณัฐ ทรัพย์นาวิ. (อยู่ระหว่างการตีพิมพ์). การพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเพชรบุรี. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 13(1).

2.5 การอ้างอิงจากบทความในนิตยสาร หรือ หนังสือพิมพ์

[ชื่อผู้เขียน. (ปี, วัน เดือน). ชื่อบทความ. ชื่อ นิตยสาร หรือ หนังสือพิมพ์, ปีที่, หน้า.] เช่น
ปิยวรรณ ผลเจริญ. (2553, 21 สิงหาคม). เรียนรู้สังคมจุล่งสังคมโปรต้อยอดแนวคิดอุตุฯ เจริญวิศไทย. มติชน, น.7

2.6 การอ้างอิงจากบทความในสารานุกรม

วุฒิชัย มูลศิลป์. (2549). กฎหมายตราสามดวง. ใน *สารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย* (เล่ม 1, อักษร ก, น.12-16)
Schneiderman, N. (2000). Coronary Heart Disease. In *Encyclopedia of Psychology*
(pp.305-311). London, England: Search Press.

2.7 การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์

[ชื่อผู้เขียน. (ปีที่พิมพ์). ชื่อวิทยานิพนธ์. (ระดับวิทยานิพนธ์). มหาวิทยาลัย, เมืองที่ตั้ง
มหาวิทยาลัย.] เช่น

อุกฤษฏ์ ทรงชัยสงวน. (2543). ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารจัดการ โครงการ
พัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชนของสถานีตำรวจภูธรอำเภอ. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ
ปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
กฤษฎาธาร จันทะโก. (2556). การส่งเสริมและการอนุรักษ์ดนตรีไทยและนาฏศิลป์ไทย: กรณีศึกษา
มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.

Sirinoot Teanrunroj. (2005). *The Development of an innovative integrated
approach to ICT-Mediated Learning in Science*. (Doctoral dissertation).
Srinakharinwirot University, Bangkok.

2.8 การอ้างอิงจากรายงานการวิจัยของหน่วยงาน

[ชื่อผู้เขียน. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง. สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.] เช่น

ประสงค์ชัย เศรษฐสุริชัย. (2561). ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของทักษิณ ชินวัตรกับคนเสื้อแดง:
มอง “คนเสื้อแดง” ในจังหวัดมหาสารคามผ่านแผนภาพการรับรู้. มหาสารคาม: วิทยาลัย
การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

National Mental Health Information Center. (2004). *Mental health consumers and
members of faith-based and community organization in dialogue*. Re-
trieved from <http://mentalhealth.samhsa.gov/publications/allpubs/SMA04-3868/default.asp>

2.9 การอ้างอิงจากจุลสารและเอกสารไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่

[ชื่อผู้เขียน. (ม.ป.ป.). ชื่อเรื่อง. สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.] เช่น

พระธรรมโกศาจารย์ (ปัญญา นันทภิกขุ). (ม.ป.ป.). *ชีวิตที่ก้าวหน้า: หลักในการสร้างความก้าวหน้า
แก่ชีวิต*. กรุงเทพฯ: ธรรมสภา.

Hua Hin-Chaam: *Idea map* [Pamphlet]. (2004). Bangkok: PSP.



2.10 การอ้างอิงจากแผ่นพับ

จตุพล สรีสมบูรณ์. (ม.ป.ป.). *คำถามที่พบบ่อยเกี่ยวกับวัคซีนเอชพีวี* [แผ่นพับ]. (ม.ป.ท.).

2.11 การอ้างอิงจากบทสัมภาษณ์

นงนารถ ชัยรัตน์. (2553, 10 กรกฎาคม). ผู้อำนวยการสำนักหอสมุดกลาง [บทสัมภาษณ์].

Smith, M. B. (1989, August 12). Interview by C. A. Kiesler [Tape recording]. President's Oral History Project, American Psychological Association. APA Archives, Washington, DC.

Sparkman, C. F. (1973). *An oral history with Dr. Colley F. Sparkman/Interviewer: Orley B. Caudill*. Mississippi Oral History Program (Vol. 289), University of Southern Mississippi, Hattiesburg.

2.12 การอ้างอิงจากโทรทัศน์วัสดุ

ภูวนาด คุณผลิน. (2542). เจ้าไม่มีศาล ใน *แกรมนีโกลด์ ซีรีส์* [ซีดี]. กรุงเทพฯ: บริษัทจี เอ็ม เอ็มแกรมนีโกลด์.

อิทธิสุนทร วิชัยลักษณ์ (ผู้กำกับ). (2544). *โหมโรง* [ภาพยนตร์]. กรุงเทพฯ: สหมงคลฟิล์ม อินเตอร์เนชั่นแนล.

Mactyre, L. (Reporter). (2002, January 23). *Scandal of the Century* [Television series episode]. In H. Cashore (Producer), the fifth estate. Toronto, Canada: Canadian Broadcasting Corporation.

Van Nuys, D. (Producer). (2007, December 19). *Shrink rap radio* [Audio podcast]. Retrieved from <http://www.shrinkrapradio.com/>

Egan, D. (Writer), & Alexander, J. (Director). (2005). Failure to communicate [Television series episode]. In D. Shore (Executive producer), *House*. New York, NY: Fox Broadcasting.

2.13 การอ้างอิงจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2557, 18 เมษายน). หน้าต่างความคิด: การศึกษาขั้นพื้นฐานของฟินแลนด์: บทเรียนและบาดแผล. *กรุงเทพธุรกิจ*, น.11. สืบค้นจาก http://www.dpu.ac.th/laic/upload/content/file/article_instructor/article-2557/B232.pdf

O'Keefe, E. (n.d.). *Egoism & the crisis in Western values*. Retrieved from <http://www.onlineoriginals.com/showitem.asp?itemID=135>

รายการอ้างอิงจากเว็บเพจที่ไม่มีชื่อผู้แต่งและระบุวันที่สืบค้น

New child vaccine gets funding boost. (2001). Retrieved March 21, 2001, Retrieved from http://news.ninensn.com.au/health/story_13178.asp



2.14 การอ้างอิงจากสารสนเทศจากซีดีรอม

Realizing the Potential of Information Resources: Information, Technology, and Service. (1996). Boulder Boulder, CO., CAUSE. [CD-ROM]. Abstract from: Silver Platter File:ERIC tem: ED392340

2.15 การอ้างอิงจากสารสนเทศจากวารสารอิเล็กทรอนิกส์

พนมพร สารสิทธิ์ยศ. (2557). ท่องเที่ยวศาสนสถานลุ่มน้ำโขง. *สารวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน*, 2(2).

สืบค้นจาก <http://journal.msu.ac.th/wp-content/uploads/2014/07/2-Tourist-Places-Religion-in-Mekong-Basin.pdf>

Sillick, T. J., & Schutte, N. S. (2006). Emotional intelligence and self-esteem mediate between perceived early parental love and adult happiness. *E-Journal of Applied Psychology*, 2(2), 38-48. Retrieved from <http://ojs.lib.swin.edu.au/index.php/ejap>

2.16 การอ้างอิงจากสารสนเทศจากฐานข้อมูลออนไลน์

วรลักษณ์ ทองใบ. (2552). *การใช้สารสนเทศการท่องเที่ยวของมณฑลเทศาภิบาลในจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติ* สืบค้นจาก http://thesis.swu.ac.th/swuthesis/_Inf_Sci/Vorraluk_T.pdf

Kachoka, N., & Hoskims. R. (2009). Measuring the Quality of Service: a Case of Chancellor, University of Malaysia. *South Africa Journal of Library & Science*, 75(2), 170-178. Retrieved from <http://web.ebscohost.com/ehost>

รายการอ้างอิง

กวิินทร์ พิมพ์จันทนา. (2562). การอ้างอิงและการเขียนรายการบรรณานุกรมตามรูปแบบ APA ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 9(3), 233-248. สืบค้นจาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jopag/article/view/229742/156355>

นงเยาว์ เปรมกมลเนตร. (2548). *รูปแบบการลงรายการอ้างอิง*. สืบค้นจาก http://www.kmutt.ac.th/jif/public_html/citationStyles.html

นันทพร ณะกุลบริภัณฑ์. (2558). *การอ้างอิงและการเขียนรายการเอกสารอ้างอิงตามแบบ APA ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ศุทธิพร ช่วยชูวงศ์. (2558). *การเขียนอ้างอิงแบบ APA ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6*. สืบค้นจาก <https://clib.psu.ac.th/images/ratana/APA-6-edition.pdf>

พิมพ์ที่ หจก.อภิชาติการพิมพ์

50 ถ.ผังเมืองบัญชา ต.ตลาด อ.เมือง จ.มหาสารคาม 44000

โทร. 091-0600611 อีเมล b0866410218@gmail.com