

# วารสารการเมืองการปกครอง

Journal of Politics and Governance (JOPAG)

ปีที่ 12 ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม 2565

(Volume 12 No. 3, September – December 2022)

การบริหารปกครองเพื่อการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว

(Governance for Resilience )

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 และบทความหนังสือที่มีคุณภาพ แสดงถึงประโยชน์ทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติ เพื่อให้ นักวิชาการ นักวิจัยและผู้สนใจทั่วไป สามารถนำไปพัฒนาหรือสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ และนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านรัฐศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อให้บริการวิชาการแก่สังคม ในรูปแบบการเผยแพร่ความรู้ทางรัฐศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ระหว่าง นักวิชาการ 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.จิรวัฒน์ เจริญสุข

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.อรรณงค์ เพชรเลิศอนันต์  
รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศมี  
รองศาสตราจารย์ ดร.ประโยชน์ ส่งกลิ่น  
รองศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง  
รองศาสตราจารย์ ดร.สามารถ ทองเฝื่อ  
รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีดา กมลเวชช  
รองศาสตราจารย์ 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

ว่าที่ร้อยตรีกวินทร์ พิมจันนา  
นายวรฉัตร รุ่งวิริยะวงษ์

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 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม  
ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150  
เว็บไซต์: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/jopag/index>  
โทรศัพท์ 043-754317, 0-4375-4333 ต่อ 3708, โทรสาร 043-754137  
E-mail: [copagjournal@gmail.com](mailto:copagjournal@gmail.com)



## บทบรรณาธิการ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วรวมถึงภัยพิบัติธรรมชาติการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ และการเปลี่ยนผ่านของเทคโนโลยี ส่งผลต่อการบริหารปกครองของรัฐบาลทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ตลอดจนกดดันให้มีการประเมินและปรับตัวเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันและไม่คาดคิด การบริหารปกครองเพื่อการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว (Governance for Resilience) เป็นหนึ่งในประเด็นที่มีการกล่าวถึงในบริบทรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยในฐานะส่วนเสริมและทางเลือกแทนการบริหารปกครองแบบเดิมวารสารการเมืองการปกครอง ปีที่ 12 ฉบับที่ 3 จึงหยิบยกประเด็นนี้เป็นธีมหลัก และฉายภาพสะท้อนการตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ผ่านสิบเอ็ดบทความวิจัย ส่องบทความวิชาการ และหนึ่งบทวิจารณ์หนังสือ

เริ่มต้นบทความวิจัยแรกของฉบับด้วยเรื่อง 1 ทศวรรษการสร้างความปรองดองทางการเมืองไทย เขียนโดย ชลัท ประเทืองรัตนาศสะท้อนมายาคติเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยทางการเมืองในปัจจุบันที่แฝงไปด้วยคลื่นใต้น้ำที่อาจนำไปสู่ความรุนแรง อันเป็นผลจากการชุกชุมได้พรมและขาดการสร้างการยอมรับในการปกครองร่วมกัน รวมถึงขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการสร้างความปรองดองและการบริหารปกครองที่เพียงพอ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงควรเป็นแกนนำในการปฏิรูปโครงสร้างและสร้างสันติวัฒนธรรม ข้อเสนอแนะจากบทความวิจัยเรื่องที่หนึ่ง เกริ่นนำมายังบทความวิจัยที่สองของ ศักดิ์ชาย สุนทรธนาภิรมย์ เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งศึกษาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ ผลการวิจัยชี้ว่า ระบบและศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ยมีข้อจำกัด อันเนื่องจากผู้ไกล่เกลี่ยขาดความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มหลักสูตรการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทางในพื้นที่ต่าง ๆ ให้ครอบคลุมมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการรองรับที่จำเป็นและเท่าทันสถานการณ์ ในบทความวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ของการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นภายใต้กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย ของ วรณิกา คุดสีลา และศิลปคมณ์ เอี่ยมวงศ์ ระบบกระบวนการพัฒนาการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์สำหรับพนักงานสอบสวนต้องมีการนำกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเข้ามาดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้ระบบฐานข้อมูลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ

ถัดจากสามบทความวิจัยข้างต้นซึ่งแสดงนัยการการบริหารปกครองเพื่อการฟื้นตัวอย่างรวดเร็วของรัฐบาลในระดับชาติ บทความวิจัยในลำดับถัดไปเป็นการศึกษาการบริหารปกครองที่มีรัฐบาลท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นตัวแสดงหลัก อภิชาติ ใจอารีย์ ในบทความวิจัย เรื่อง การจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ของวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ในจังหวัดสุพรรณบุรี



เสนอแนวทางการจัดการความรู้ ที่เน้นการปรับปรุงความรู้ให้ทันสมัย และพัฒนาความรู้ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ ด้วยการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ อาทิ ตลาดนัดความรู้

นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงในภาคการเกษตรที่ต้องการการปรับตัวอย่างยืดหยุ่น อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดจากมนุษย์และไม่ใช่มนุษย์ การแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่เป็นอีกหนึ่งในประเด็นที่มีการกล่าวถึงอย่างมากภายใต้ธีมการบริหารปกครองเพื่อการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 บทความวิจัยเรื่อง การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ: กรณีศึกษาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา ของ วรชยา เชื้อจันทิก และ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดสระแก้ว เขียนโดย วัชรชัยนันท์ เหล่าทัศน์ และคณะ บทความวิจัยทั้งสองได้ข้อสรุปร่วมกันในประเด็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมของระบบฐานข้อมูลและการจัดทำแผนดำเนินงานการประสานงาน และการพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐสำหรับการบริหารภาวะวิกฤต ในทางตรงกันข้าม นภัสภรณ์ เชิงสะอาด สิทธิพร สุนทร และเสาวลักษณ์ นิกรพิทยา ในบทความวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด แม้จะเห็นด้วยกับการที่ภาครัฐต้องเป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณสุข หากแต่การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการร่วมยังคงเป็นปัจจัยเด่นที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารปกครอง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น

บทความวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ของ จารุกัญญา อุดานนท์ มุฑดา แก่นสุวรรณ และอนิรุจ อินทร์เกศา และบทความวิจัยเรื่อง ปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ของ สุภะรัฐ ยอดระบำ เป็นความพยายามในการแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับปัจจัยนำสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในกิจการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้คงปฏิเสธไม่ได้ถึงความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและเจตคติและการรับรู้ของปัจเจก ซึ่งในบทความวิจัยเรื่อง ความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ของ อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิ้มหนู สอดแทรกประเด็นรูปแบบการรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายอันนำมาสู่การเชื่อมโยงกับการแสดงออกทางการเมือง

การบริหารปกครองเพื่อการฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว นอกเหนือจากการทำความเข้าใจบริบทปัจจุบัน การกระจำจ้งเกี่ยวกับเหตุการณ์ในอดีตมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ดังเห็นได้จากบทความวิจัยเรื่อง การอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชา (แพราเซล) และหมู่เกาะหนานซา (สแปรตลี) ในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912): ยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ ของ Dong Zhiwan ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ และ ธนนันท์ บุนวรรณา ชี้แนะให้นำเอกสารทางประวัติศาสตร์ทั้งในภาษาท้องถิ่น และภาษาอังกฤษมาประกอบกรณีวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อมุมมองที่กว้างขวางครอบคลุม



กรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ ของ Dong Zhiwan ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์ และธนันท์ บุนนวรรณา ชี้แนะให้นำเอกสารทางประวัติศาสตร์ทั้งในภาษาท้องถิ่น และภาษาอังกฤษ มาประกอบการวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อมุมมองที่กว้างขวางครอบคลุม

ในส่วนของบริษัทความวิชาการสองบทความ ประกอบด้วย บทความวิชาการเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการร่วมผลิตของ มัลลิกา แหมะหวั่ง และบทความวิชาการเรื่อง วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย ในยุคสมัยแห่งการพัฒนา (พ.ศ.2501-2539) ของ ธุวพล ทองอินทรราช ผลการศึกษาของบทความทั้งคู่ แสดงจุดอ่อนการพัฒนาในประเทศไทยที่ติดกับดักการให้รัฐเป็นศูนย์กลางและขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง

วารสารการเมืองการปกครองฉบับนี้ ปิดท้ายด้วยบทปริทัศน์หนังสือเรื่อง รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดเพื่อจัดการปกครองสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ซึ่งผู้ปริทัศน์ ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชัย ได้สรุปประเด็นสำคัญของทั้ง 11 บทในหนังสือไว้อย่างครบถ้วน รวมถึงตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเชื่อมโยงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับกรณีศึกษาในบริบทของประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจ

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วารสารการเมืองการปกครองฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อนักวิชาการ นิสิตนักศึกษา เจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไป

กองบรรณาธิการวารสารการเมืองการปกครอง



## สารบัญ

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทบรรณาธิการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | ก    |
| บทความวิจัย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |      |
| 1 ทศวรรษการสร้างความปลอดภัยทางเมืองไทย<br>(One Decade of Reconciliation in Thailand)<br>ชลัท ประเทืองรัตนนา (Chalat Pratheuangrattana)                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1    |
| แนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงาน<br>ซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562<br>(Guidelines for the Development of System and the Potential of Dispute<br>Mediation of the Agency Operating Dispute Mediation in Accordance<br>with the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019))<br>ศักดิ์ชัย สุนทรธนาภิรมย์ (Sakchai Soonthornthanaphirom)       | 17   |
| ความเป็นไปได้ของการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ สำหรับพนักงานสอบสวน<br>เพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาชั้นต้นภายใต้กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย<br>(The Possibility of Application of Artificial Intelligence (AI) System for<br>Inquiry Officials to Analyze the Primary Consideration System under<br>Judicial System in Thailand)<br>วรรณิภา คุตลีลา (Wannipa Koodsela)<br>ศิลปคมณ์ เอี่ยมวงศ์ (Sillaphakhom Eamwong) | 35   |
| การจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ของวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์<br>ในจังหวัดสุพรรณบุรี (Self-Management by Knowledge Management<br>Process in Organic Farming Community enterprise, SuphanBuri Province)<br>อภิชาติ ใจอารีย์ (Apichart Jai-aree)                                                                                                                                                             | 51   |
| การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ: กรณีศึกษาการระบาดของ<br>โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา<br>(The Development of Government Agency Preparedness Potential:<br>A case study of Coronavirus 2019 (COVID-19) Pandemic in Mueang District,<br>Nakhon Ratchasima Province)<br>วรชยา เชื้อจันทึก (Varatchaya Chueachanthuek)                                     | 71   |

## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>บทความวิจัย (ต่อ)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |      |
| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดสระแก้ว (Factors influencing policy implementation of Coronavirus disease 2019 (COVID-19): A case study of Sa Kaeo Province)<br>วัชรชัยนันท์ เหล่าทัศน์ (Wachchainan Laotat)<br>กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (Kittipong Keatwatcharachai)<br>เสนห์ จุ้ยโต (Saneh Juito)<br>ชุมพล หนิมพานิช (Chumphon Nimphanit) | 93   |
| ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด (Factors Affecting the Achievement of the Transfer Mission of Sub-district Health Promotion Hospitals to Local Government Organizations in Roi Et Province)<br>นภัสภรณ์ เชิงสะอาด (Napatsaporn Choengsa-ard)<br>สิทธิพร สุนทร (Sitthiporn Soonthorn)<br>เสาวลักษณ์ นิกรพิทยา (Saowaluk Nikorpittaya)                                            | 112  |
| ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขงอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม (Factors affecting Participation in Sustainable Tourism Management of Mekong River Communities in Mueang District, Nakhon Phanom Province)<br>จารุกัญญา อุดานนท์ (Jarukanya Udanont)<br>มุตุดา แก่นสุวรรณ (Mutuda Khansuwan)<br>อนิรุจ อินทร์เกศา (Anirut Ingesa)                                                         | 127  |
| ปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช (Psychological Characteristics Related to Local Political Participation among Women in Khuanklang Subdistrict Municipality, Nakhon Si Thammarat)<br>สุภารัฐ ยอดระบำ (Suparat Yodrabum)                                                                                                                  | 144  |

## สารบัญ (ต่อ)

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>บทความวิจัย (ต่อ)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |      |
| ความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม (The Knowledge and Perception Regarding to the Rights of Child's Staffs in Faculty of Law at Mahasarakham University)<br><i>อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิมหนู (Amronrat Ariyachaipradit Nimnoo)</i>                                                                                                                                                                                                                | 156  |
| การอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชา (แพราเซล) และหมู่เกาะน่านซา (สแปรตลี) ในประวัติศาสตร์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912): ยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ (Claims of Ownership over the Xisha (Paracel) Islands and the Nansha (Spratly) Islands in Chinese Historiography in the Late Qing Dynasty (1840-1912): The Beginning of the South China Sea Dispute)<br><i>Dong Zhiwan</i><br><i>ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์ (Dararat Mattariganond)</i><br><i>ธนนันท์ บุ่นวรรณ (Thananan Boonwanna)</i> | 164  |
| <b>บทความวิชาการ</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |      |
| วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา (พ.ศ. 2501 - 2539) (Discourse on Prostitutes in Thai Society in Era of Development (B.E. 2501-2539))<br><i>ธวัพล ทองอินทรราช (Tuvapon Tong-intarach)</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 188  |
| การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการร่วมผลิต (School-Based Management for Local Development: An analytical study on Co-production concept)<br><i>มัลลิกา แม่ะหวัง (Mallika Maewang)</i>                                                                                                                                                                                                                                                                    | 206  |
| <b>บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |      |
| รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดเพื่อการจัดการปกครองสาธารณะ ในศตวรรษที่ 21 (Public Administration: Concepts for Public Governance in the 21 <sup>st</sup> Century)<br><i>ประสงค์ชัย เศรษฐสุรวิชัย (Prasongchai Setthasuravich)</i>                                                                                                                                                                                                                                                                          | 226  |
| ตัวอย่างการเขียนอ้างอิงและบรรณานุกรม                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 232  |
| ใบสมัครสมาชิก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 239  |





## 1 ทศวรรษการสร้างความปลอดภัยทางการเมืองไทย

ชลัท ประเทืองรัตน<sup>\*</sup>

(วันรับบทความ: 10 พฤศจิกายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 12 มกราคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 13 มกราคม 2564)

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางในการสร้างความปลอดภัยทางการเมืองไทยของรัฐบาลในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา 2) ค้นหาปัจจัยที่ส่งผลให้การปลอดภัยทางการเมืองไทยประสบความสำเร็จ 3) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยของสังคมไทย การดำเนินงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ในการรวบรวมข้อมูลนั้นรวบรวมจากเอกสารและการสัมภาษณ์แบบมีระบบจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประกอบด้วยความเห็นจากนักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน แกนนำในการเรียกร้องทางการเมือง และผู้นำด้านศาสนา ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษาพบว่า ความรุนแรงทางการเมืองไทยในปัจจุบันยุติลงชั่วคราวและอาจมีแนวโน้มไปสู่ความรุนแรงได้ โดยรากเหง้าของความขัดแย้งทางการเมืองไทยยังไม่ได้การจัดการที่เพียงพอ และการสร้างความปลอดภัยของรัฐบาลชุดที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะขาดการยอมรับในการปกครองร่วมกัน ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการสร้างความปลอดภัยและธรรมาภิบาลที่เพียงพอ สำหรับปัจจัยและแนวทางในการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้น ประกอบด้วยการสร้างกลไกที่ได้รับการยอมรับร่วมกันจากผู้เกี่ยวข้อง การบูรณาการระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเชื่อมโยงทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการมีผู้นำระดับต่าง ๆ ในประเทศที่ร่วมกันขับเคลื่อนการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นจริง โดยเน้นการปฏิรูปโครงสร้างและปรับเปลี่ยนทัศนคติเพื่อมุ่งไปสู่สันติวัฒนธรรมให้เกิดขึ้น

**คำสำคัญ:** ทศวรรษ, ปลอดภัย, การเมืองไทย

---

<sup>\*</sup> นักวิชาการผู้ชำนาญการ, สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า



## One Decade of Reconciliation in Thailand

Chalat Pratheuangrattana \*

*(Received Date: November 10, 2020, Revised Date: January 12, 2021, Accepted Date: January 13, 2021)*

### Abstract

The objectives of this study are: 1) to compare ways of building reconciliation adopted by each government in last 10 years; 2) to identify factors leading to the success of reconciliation in Thailand; 3) to suggest ways of bringing about reconciliation in Thailand. This research use qualitative research techniques. All data were collected from relevant documents and in-depth interviews with relevant persons. Target informants were politicians, academics, media figures, protest leaders, and religious leaders. Data were analyzed by using content analysis. The research finds that violence in Thailand has ended temporarily and might expand into violence, the root cause of Thailand's conflict is still not enough managed. Various governments' attempts at building reconciliation over the past 10 years have not been successful due to many reasons such as lack of mutual acceptance of cooperation in governance, lack of continuation of building reconciliation, and lack of good governance. Factors and ways of building reconciliation in Thailand are based on the following components: building mechanisms that produce mutual consent from relevant persons; integration of economic, political and social system both in Thailand and outside, including leaders in any levels cooperation for bringing about reconciliation by focusing on structural reforms and changing people's minds to bring about peace.

**Keywords:** One decade, Reconciliation, Thai politics

---

\* Senior Researcher, Office for Peace and Governance, King Prajadhipok's Institute

## บทนำ

ความขัดแย้งที่นำมาสู่ความรุนแรงทางการเมืองไทยเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงนับตั้งแต่ หลัง พ.ศ. 2475 ปรากฏความรุนแรงทางการเมืองอย่างน้อย เกิดขึ้นใน 14 รูปแบบ เช่น การสู้รบกลางเมืองในเหตุการณ์กบฏบวรเดชใน พ.ศ. 2476 สงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลไทยกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย การปราบปรามผู้ชุมนุม โดยรัฐในเหตุการณ์ 14 ตุลา พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 การปราบปรามผู้ชุมนุม โดยผู้นำกองทัพในเหตุการณ์พฤษภาฯ พ.ศ. 2535 สงครามปราบปรามยาเสพติดและวิสามัญฆาตกรรม ความรุนแรงในภาคใต้ที่ปะทุขึ้นมาเรื่อยๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 และวิกฤตการณ์ความรุนแรงทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน เป็นต้น (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2553, น. 33-40)

ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองไทยก่อตัวมาตั้งแต่ปลายปี 2548 จนกระทั่งถึงปัจจุบันนานนับทศวรรษและยังคงมีแนวโน้มที่ความขัดแย้งรุนแรงจะยังคงเกิดขึ้นต่อไป นายคำณู สิทธิสมาน โฆษกคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญให้ข้อมูลว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความรุนแรงทางการเมืองไทยในช่วงที่ผ่านมา เกิดความเสียหายจากความรุนแรงดังกล่าว มีผู้เสียชีวิตรวม 137 คน บาดเจ็บสาหัสถึงเล็กน้อย 3 หมื่นกว่าคน สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ คิดเป็นมูลค่าถึง 2 ล้านล้านบาท และนับตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 จนถึง 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 มีการชุมนุมเรียกร้องชุมนุมค้างคืน ปิดถนน ปิดสถานที่ราชการ และพื้นที่เศรษฐกิจ รวมแล้ว 701 วัน หรือเกือบ 2 ปี (กมธ., 2558, ออนไลน์) กล่าวได้ว่า การเมืองไทยมีการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองเกือบ 1 ใน 4 ของเวลาในช่วง 8 ปี

สังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา เป็นยุคแห่งความหวาดกลัวและความหวาดระแวงที่ประชาชนไม่สามารถพูดคุยกันเรื่องความคิดเห็นทางการเมือง แม้กระทั่งการพูดคุยกับญาติหรือเพื่อนสนิท ในหลายชุมชนมีกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกันอย่างชัดเจน เกิดการบ่มเพาะความเกลียดชังกัน จากการนำเสนอสื่อที่มีมุมมองเพียงด้านเดียวและนำไปสู่การแบ่งขั้วแยกข้าง ในบางพื้นที่เกิดการปะทะกันระหว่างสองกลุ่มที่เห็นต่างทางการเมือง มีการใช้อาวุธต่าง ๆ รวมถึงอาวุธปืนทำร้ายร่างกายทำให้มีผู้เสียชีวิต ยิ่งไปกว่านั้น ความรุนแรงได้ขยายตัวไปถึงในระดับครอบครัว จนกระทั่งเกิดการเสียชีวิตและความสัมพันธ์ที่แตกร้าง (สถาบันพระปกเกล้า, 2555, น.15)

รัฐบาลแต่ละยุคสมัยให้ความสำคัญกับการสร้างความสมานฉันท์และจัดการกับความขัดแย้งรุนแรงแตกต่างกันไป เช่น รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 187/2546 เรื่องนโยบายจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี ให้มีการพัฒนาบุคลากรภาครัฐในด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี อีกทั้งวางระบบป้องกันและจัดการความขัดแย้งไม่ให้ขยายตัวกลายเป็นความรุนแรง ต่อมาสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับองค์กรเครือข่ายผลักดันให้เกิดกลไกระดับชาติเพื่อทำหน้าที่เสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคมไทย รวมถึงการจัดตั้งศูนย์สันติวิธีในทุกมหาวิทยาลัย จนกระทั่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 สรุปสาระสำคัญได้ว่า 1) อาจอพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน หรือโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับ



คณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ 2) ในระยะแรกสถาบันพระปกเกล้าควรเป็นศูนย์กลางในการดำเนินการและอาจดำเนินการหรือจัดหลักสูตรให้มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมก่อนในอนาคตก็อาจมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการต่อไป

ในช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะเกิดการใช้ความรุนแรงจากฝ่ายต่าง ๆ และภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมพยายามที่จะเรียกร้องให้มีการพูดคุยกันเพื่อหาทางออกให้กับสังคมไทย และได้เกิดการเจรจากันเอง 2 ฝ่ายระหว่างรัฐบาลกับ แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) 2 ครั้ง ในวันที่ 28-29 มีนาคม พ.ศ. 2553 ห้องประชุมสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า โดยไม่มีคนกลางในการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและกำกับกระบวนการ โดยสถาบันพระปกเกล้าทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการบันทึกเนื้อหาการเจรจา การใช้อาคารสถานที่ และการบริหารจัดการการเจรจาใน 2 ครั้งที่ผ่านมาจบลงด้วยการเลื่อนการเจรจาออกไปก่อน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายยังไม่เห็นพ้องต้องกันในกำหนดระยะเวลาในการยุบสภา ข้อสังเกตที่ได้จากการเจรจา คือ มีบรรยากาศการพูดคุยที่เน้นปกป้องจุดยืนของตนเอง ยังไม่สามารถหาจุดร่วมกันที่ทั้งสองฝ่ายให้การยอมรับ

หลังเหตุการณ์การชุมนุมของคนเสื้อแดงใน พ.ศ. 2553 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการการและคณะทำงานอิสระ จำนวน 5 คณะ เพื่อทำงานด้านการสร้างความปรองดองและปฏิรูปประเทศ เช่น คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ มีนายคณิต ณ นคร เป็นประธาน ต่อมาเมื่อพรรคเพื่อไทยได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ประกาศว่าจะสนับสนุนให้คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) ดำเนินการอย่างเป็นอิสระและได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ในการตรวจสอบและค้นหาความจริงจากกรณีความรุนแรงทางการเมือง นอกจากนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มอีก คือคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธาน และเพื่อผลักดันข้อเสนอของ คอป. ได้จัดตั้งคณะกรรมการประสานและติดตามผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระและตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อความปรองดองแห่งชาติ (ป.คอป.) โดยจะมีการจัดเวที 108 เวที ครอบคลุมเวลา 2 เดือน ช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม พ.ศ.2556 มีผู้เข้าร่วมจำนวน 101,683 คน (สถาบันพระปกเกล้า, 2555, น.55; ปคอป. สรุป 108 เวทีแนวทางคล้าย คอป. นักการเมืองตัวขัดแย้ง โกงถ่วงความเจริญ, 2556)

จนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมวาระ 3 ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมไม่เห็นด้วยกับการผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นำมาสู่การเคลื่อนไหวคัดค้านของคณะกรรมการประชาชนเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งมีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นเลขาธิการ ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องตกไป การชุมนุมของกลุ่ม กปปส.ยุติลงด้วยเหตุการณ์การประกาศกัญยาการศึกษาและตามมาด้วยการรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 และการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

บทความวิจัยนี้เน้นศึกษาวิกฤตการณ์ความรุนแรงทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน (ณ วันที่ศึกษาวิจัยในช่วงปี 2559) เนื่องจากมีคู่ขัดแย้งเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก มีการแบ่งขั้วทางการเมือง ทั้งสองฝ่ายมีผู้นำในระดับตัดสินใจทางการเมือง มีมวลชนสนับสนุนของแต่ละฝ่าย รวมถึง สถาบันทางการเมืองที่สนับสนุนฝ่ายตนเอง ในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเกิดรัฐประหาร 2 ครั้งใน พ.ศ. 2549 และพ.ศ. 2557 มีรัฐบาลที่มาจากการทหาร 2 ครั้ง มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ผลัดกันขึ้นเป็นรัฐบาล มีนโยบายและแนวทางในการสร้างความปรองดองที่หลากหลาย แต่ความขัดแย้งรุนแรงก็ยังมีแนวโน้มดำรงอยู่ เปรียบเหมือนภูเขาน้ำแข็งที่อยู่ใต้น้ำที่มองด้วยตาเปล่าไม่เห็น งานวิจัยนี้จึงตั้งคำถามว่า เหตุใดแนวทางในการสร้างความปรองดองในสังคมไทย จึงยังไม่ประสบความสำเร็จทั้ง ๆ ที่รัฐบาลชุดต่าง ๆ มีนโยบายและแนวทางต่าง ๆ ในการสร้างความปรองดองที่หลากหลาย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางในการสร้างความปรองดองทางการเมืองไทยของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา
- 2.2 ค้นหาปัจจัยที่ส่งผลให้การปรองดองทางการเมืองไทยประสบความสำเร็จ
- 2.3. จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การสร้างความปรองดองของสังคมไทย

### แนวคิดทฤษฎีในการวิจัย

บทความวิจัยนี้ใช้แนวคิดทฤษฎีในการวิจัยประกอบด้วย ความขัดแย้ง ความรุนแรงและความปรองดอง

1. **ความขัดแย้ง** เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เมื่อมนุษย์มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็น ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อเรารู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรม ความขัดแย้งยังเกิดขึ้นได้จากการรับรู้ที่ไม่ตรงกันและแปลความหมายแตกต่างกัน ความขัดแย้งที่แก้ไขได้ยากมากคือ ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ (protracted conflict) มีองค์ประกอบที่ไม่ได้แตกต่างจากความขัดแย้งอื่น ๆ แต่เกิดการขยายตัวของความขัดแย้งและมีระยะเวลานาน ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อเป็นความรุนแรงที่ส่งผลต่อปัจจัยการดำรงชีวิต เศรษฐกิจ การเมือง สังคม อัตลักษณ์และการได้รับการยอมรับทางสังคม Bar-Tal (2013, p.103) เห็นว่าความขัดแย้งที่แก้ไขได้ยากมากคือ ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ ระหว่างกลุ่มซึ่งเป็นความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์ ซึ่งมีระยะเวลายาวนานเฉพาะปัญหามานาน ในความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ สามารถแบ่งประเภทของความขัดแย้ง (conflict type) ได้หลายรูปแบบ ความขัดแย้งที่นิยมใช้กันอีกประเภทคือการแบ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐ (interstate) และความขัดแย้งที่ไม่ใช่ระหว่างรัฐ (non-interstate) แต่เกิดขึ้นภายในรัฐ (intrastate) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น (Ramsbotham, Woodhouse, & Miall, 2011, pp. 58-60) 1) ความขัดแย้งด้านการปฏิวัติและอุดมการณ์ (revolution/ideology conflict)



2) ความขัดแย้งด้านอัตลักษณ์/การแบ่งแยก (identity/ secession conflict) 3) ความขัดแย้งภายในกลุ่ม (factional conflict) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความรุนแรง เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นแล้วคู่ขัดแย้งจะมีพฤติกรรมต่อกันในหลายรูปแบบ เช่นการใช้ความรุนแรงทางกายภาพ หรือการข่มขู่ การตักเตือน การโน้มน้าวชักจูง การบังคับและการให้รางวัล การใช้แนวทางใดในการจัดการความขัดแย้งของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของปัญหาและอำนาจที่คิดว่าตนเองมี ถ้าคิดว่าตนเองมีอำนาจเหนือกว่า มักจะเอนเอียงไปใช้วิธีการที่ก้าวร้าวในทางกลับกันถ้าหากคิดว่าเขาเป็นฝ่ายเสียเปรียบก็จะเลือกใช้วิธีการอื่น

**2. ความรุนแรง** ความรุนแรงมีใช้ผลของความขัดแย้ง แต่เป็นวิธีที่มนุษย์เลือกใช้ กล่าวคือจะเลือกใช้วิธีการเจรจา พุดคุยหรือวิธีที่ใช้ความรุนแรง การเลือกใช้วิธีความรุนแรงก็เป็นเพียงวิธีการแก้ไขความขัดแย้งวิธีหนึ่งเท่านั้น สิ่งที่น่าสนใจคือเมื่อเกิดความขัดแย้งแล้วเรามีวิธีการจัดการอย่างไร คำถามที่น่าสนใจคือทำไมเมื่อเกิดความขัดแย้งเราจึงใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา หรือมนุษย์ใช้อะไรเป็นข้ออ้างรองรับในการใช้ความรุนแรงในการจัดการปัญหา Galtung (1996, p. 12) นักสันติภาพที่มีชื่อเสียงระดับโลกชาวนอร์เวย์ ได้เป็นผู้อธิบายไว้ว่า ไม่เพียงแต่พิจารณาจากปรากฏการณ์ความรุนแรงทางกายภาพที่เกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเพียงส่วนยอดของภูเขาน้ำแข็งที่โผล่พ้นเหนือน้ำขึ้นมา แต่ส่วนที่ซ่อนอยู่ข้างใต้น้ำที่มองไม่เห็น จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างลึกซึ้ง ว่าอะไรที่มารองรับการใช้พฤติกรรมความรุนแรงที่เกิดขึ้น เป็นคำอธิบายที่สร้างความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรง โดยผู้กระทำไม่รู้สึกรู้ว่าการใช้ความรุนแรงเป็นสิ่งผิดปกติดังถึงระบบโครงสร้างที่ไม่ได้เน้นไปที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้กระทำความรุนแรง แต่โครงสร้างที่ทำให้เกิดผลกระทบความรุนแรงต่อมนุษย์ มีความเชื่อมโยงกันระหว่างความรุนแรงทางตรง ความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม ความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมเป็นสาเหตุให้เกิดการใช้ความรุนแรงทางตรง ทำให้ความรุนแรงเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ ขณะเดียวกันเมื่อมีการใช้ความรุนแรงทางตรงก็เป็นการเสริมพลังให้ความรุนแรงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น การจัดการกับความรุนแรงที่เกิดขึ้น Miall, Ramsbotham, & Woodhouse (1999, pp. 156-157) ได้นำเสนอ 5 แนวทางเพื่อการแปลงเปลี่ยนความขัดแย้งรุนแรง ทำได้โดย 1) แปรเปลี่ยนบริบทหรือสภาพแวดล้อม 2) ปรับสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจเพื่อให้เกิดความใกล้เคียงกัน 3) เปลี่ยนตัวแสดงหรือคู่กรณี 4) เปลี่ยนจุดยืนของคู่กรณี 5) แก้อัปเดตบุคคลและกลุ่มให้ลดความโลภโกรธ หลง

**3. ความปรองดอง** แนวคิดการสร้างความปลอดภัย เป็นการใช้กระบวนการสร้างความปรองดองภายหลังที่เกิดความรุนแรงขึ้นแล้ว เป็นได้ทั้งเป้าหมาย (goal) และกระบวนการ (process) เป้าหมายจะเกี่ยวข้องกับอนาคตที่พึงประสงค์ เป็นสิ่งที่อยากให้เกิดขึ้นในสังคมสำหรับกระบวนการ จะเกี่ยวข้องกับภายหลังจากความรุนแรงเกิดขึ้นแล้ว ใช้วิธีการ เครื่องมือในการจัดการกับปัญหาที่ผ่านมา ด้วยการค้นหาความจริง สร้างความยุติธรรม การให้อภัยและการเยียวยาหลักการสร้างความปรองดองมีหลักการหลายประการที่ควรคำนึงถึง เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสังคมที่ปราศจากความรุนแรงในระดับต่าง ๆ ทั้งการสร้างความสัมพันธ์ การจัดการกับอารมณ์และความรู้สึกของคน เป็นต้น องค์ประกอบของการสร้างความปรองดองภายหลังความรุนแรง

ประกอบด้วยหลายองค์ประกอบคือ 1) ความจริง 2) ความยุติธรรม 3) ความเมตตา 4) สันติภาพ  
วิธีในการสร้างความปรองดอง มี 2 แนวทางคือ 1) เน้นโครงสร้าง และ 2) การสร้างความสัมพันธ์  
ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างความปรองดอง สามารถประมวลสรุปปัจจัยที่นำไปสู่  
ความสำเร็จในการสร้างความปรองดองได้หลายประการ และแนวทางในการสร้างความปรองดอง  
หรือสร้างสันติภาพ ควรใช้แนวทางที่ผสมผสาน มีการบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ เข้ามาร่วมเพื่อแก้ไข  
ปัญหาได้ดีที่สุด และใช้แนวทางที่เน้นผู้นำระดับต่าง ๆ (แนวตั้ง) ในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับแนวทาง  
เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ ที่ใช้ตัวแบบ SAT ซึ่งประกอบด้วย การเน้นแก้ที่โครงสร้างสังคม  
เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากร (แนวนอน) การเน้นปรับเปลี่ยนทัศนคติไปสู่ทางสร้างสรรค์ร่วมกัน  
และการเน้นแก้ที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลชั้นนำให้มีสัมพันธภาพต่อกันดีขึ้น (Ricigliano, 2012,  
pp. 45-50)

### วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) นำข้อมูล  
มาวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับดังนี้

4.1. เก็บข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย หนังสือ ตำรา  
ชุดความรู้ รายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ รายงานการประชุม สรุปรายการพูดคุย  
ของกลุ่มที่เห็นต่างทางการเมือง วิทยุทัศน์ สื่อต่าง ๆ ทั้งที่เผยแพร่ในเว็บไซต์และหนังสือพิมพ์

4.2 เก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยใช้วิธีการ สัมภาษณ์แบบมีระบบ (structured interviews)

ก่อนที่จะมีการสัมภาษณ์ นักวิจัยได้พัฒนารอบแนวคิดปัจจัยปัจจัยที่จะนำไปสู่  
ความสำเร็จในการสร้างปรองดอง จากแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น จึงได้ดำเนินการเก็บ  
ข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบมีระบบ จำนวน 12 คน โดยมีแนวคำถาม (interview guidelines)  
ที่เป็นคำถามเดียวกัน มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นระบบ เป็นหมวดหมู่ในการจัดกลุ่ม  
และวิเคราะห์ โดยการสัมภาษณ์แบบมีระบบ แนวคำถามประกอบด้วย 1. สถานการณ์ด้าน  
ความปรองดองหรือความขัดแย้งทางการเมืองไทยในปัจจุบัน 2. ประเมินการสร้างปรองดอง  
ของรัฐบาลชุดต่าง ๆ 3. ปัจจัยที่จะส่งผลให้การปรองดองทางการเมืองไทยประสบความสำเร็จ  
4. ข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างความปรองดองที่ควรจะเป็น สำหรับวันเวลาที่สัมภาษณ์  
กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์โดยตรงในการสร้างความปรองดอง  
ตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ - 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ประกอบด้วยนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ  
ด้านการสร้างความปรองดองในกรุงเทพฯ และภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้  
ภาคประชาสังคมซึ่งขับเคลื่อนงานด้านการสร้างความปรองดอง ผู้นำศาสนาซึ่งมีบทบาทสำคัญ  
ในการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้น และแกนนำในการชุมนุมทางการเมืองของทั้ง 2 ฝ่าย  
(เหลือง-แดง) โดยจะไม่เปิดเผยรายชื่อของผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก แต่จะระบุ  
หน่วยงานของผู้ให้สัมภาษณ์และสถานที่ในการสัมภาษณ์ไว้ในบทความวิจัยนี้ ขอบเขตของเนื้อหา  
ศึกษาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 - วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2559 อย่างไรก็ตาม บทความวิจัยนี้  
จะนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมในด้านกลไกการสร้างปรองดองจนถึงช่วงที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา  
ได้เข้าเป็นนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง

หลังจากที่ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ได้ทำการตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) ประกอบด้วย 1) ด้านการเก็บข้อมูล ที่จากเอกสารทั้งงานวิจัย รายงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขับเคลื่อนงานด้านการสร้าง ความหลายชั้นและจากรายงานของสื่อมวลชน รวมถึงการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก 2) เป้าหมายที่แตกต่างกันในการสัมภาษณ์ทั้งจากกลุ่มนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสันติวิธี ช่างสังคม ผู้นำศาสนาซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้น และแกนนำใน การทางการเมืองของทั้ง 2 ฝ่าย ทำให้ได้เห็นมุมมองที่มีจุดร่วมและจุดต่าง ๆ ของกลุ่มที่ได้ สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยเชื่อมโยงเข้า ๓ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างกัน

## ผลการวิจัย

5.1. ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางในการสร้างความปรองดองทางการเมืองไทยของรัฐบาลในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2559 อย่างไรก็ตาม บทความวิจัยนี้จะนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมในด้านกลไกการสร้างความปรองดองจนถึงช่วงที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้าเป็นนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลแต่ละชุดมีแนวทางที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีภารกิจในการค้นหาความจริง การปฏิรูป การสร้างความสามัคคี การสร้างนิติธรรม การแก้รัฐธรรมนูญ การขับเคลื่อนการจัดเวทีในพื้นที่ การเจรจากับคู่กรณี การไกล่เกลี่ยโดยมีคนกลาง การจ่ายเงินเยียวยา การตั้งศูนย์ปรองดองฯ และการผ่านร่างกฎหมายนิรโทษกรรม โดยมีรายละเอียดดังในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 : แนวทางการสร้างความปรองดองของรัฐบาลชุดต่าง ๆ

ที่มา : ผู้วิจัย

5.2.ปัจจัยที่จะส่งผลให้การปรองดองทางการเมืองไทยประสบความสำเร็จ มิได้มีเพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งแต่ประกอบด้วยหลายปัจจัย ดังต่อไปนี้

### 1. ระบบการเมืองที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย

ระบบการเมืองที่มุ่งหน้าสู่การเลือกตั้งและยอมรับกติกาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจะเป็นฐานของอำนาจที่มีความชอบธรรมในการทำให้ประเทศไทยมุ่งสู่ความปรองดองได้ดียิ่งขึ้น การสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งอย่างเสรี โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง พูดคุยและแลกเปลี่ยนกันได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย อีกทั้งการพรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมได้ตามครรลองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ทอดทิ้งให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่นอกวงอำนาจในการบริหารประเทศ จะนำไปสู่การสร้างความปรองดองทางการเมืองได้ดียิ่งขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์ของแกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ

“ต้องมีบรรยากาศการเมืองที่จะนำไปสู่การเลือกตั้ง ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง สามารถพูดคุยและแลกเปลี่ยนกันได้อย่างเต็มที่”

(สัมภาษณ์แกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ;  
19 กุมภาพันธ์ 2559)

### 2. ผู้นำทางการเมืองและผู้นำระดับต่าง ๆ

ผู้นำทางการเมืองมีเจตนาที่ชัดเจนในการสร้างความปรองดอง ลดผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง และมีการพูดคุยกับฝ่ายอื่นเพื่อหาข้อตกลงทางการเมืองร่วมกัน มีความมุ่งมั่นในการนำประเทศชาติไปสู่อนาคตที่ดีร่วมกัน หากตกลงกันได้เสียรภาพทางการเมืองจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ผู้นำทั้ง 3 ระดับ ควรมีเจตจำนงที่มุ่งมั่นในการอยากเห็นสังคมไทยก้าวไปข้างหน้าได้ โดยเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

“การแก้ไขปัญหาของชาติต้องเริ่มที่ผู้นำจะต้องเป็นคนตัดสินใจ ผู้นำเป็นคนส่งต่อนโยบายที่ดี ผู้นำในที่นี่ หมายถึง ผู้นำในหน่วยงานราชการด้วย ผู้นำต้องพูดคุยกัน เพื่อสร้างความปรองดองให้แก่ชาติ ถ้าสามารถใช้มาตรการเหมือนสมัชชานายกเปรม 66/23 มันก็อาจจะดีกว่า ที่ต้องปล่อยให้สังคมยังคงขัดแย้งแบบนี้”

(สัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย; 24 กรกฎาคม 2559)

### 3. ระบบการศึกษาและกระบวนการยุติธรรม

ระบบการศึกษาที่สร้างพลเมืองให้มีความตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และคำนึงถึงเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ด้วยวิธีการให้การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองแก่ประชาชน และกระบวนการยุติธรรมที่ให้ความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน กระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ต้นทางจนกระทั่งถึงปลายทางของกระบวนการ



ตั้งแต่ในชั้นของตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์และคุมประพฤติ รวมถึงองค์กรอิสระ ต้องไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าการกลุ่มตนเองถูกเลือกปฏิบัติ ดังคำให้สัมภาษณ์ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในด้านการสร้างความปรองดอง

“ กลไกของศาลในการตัดสินคดี ก็เป็นเรื่องที่ต้องมีการพูดคุย เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ตัดสินโดยยุติธรรม มิใช่เกิดจากกลั่นแกล้ง”

(สัมภาษณ์ เลขานุการคณะกรรมการในด้านการสร้างความปรองดอง; 28 มีนาคม 2559)

#### 4. ระบบเศรษฐกิจที่เน้นแก้ปัญหาสังคม

ระบบเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ถ้าประชาชนอยู่ดีกินดี การเรียกร้องหรือการชุมนุมประท้วงจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยลง และสามารถนำไปสู่ความปรองดองได้ การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจควรเน้นไปในทิศทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม นำไปสู่สังคมที่มีความเท่าเทียมกันในแนวราบ มิใช่เป็นสังคมที่ใช้อำนาจในแนวตั้ง อาทิ การครอบครองปัจจัยการผลิต รายได้ของคนในประเทศที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และการแก้ปัญหการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้ไม่ว่าจะในส่วนกลางหรือต่างจังหวัดได้อย่างเท่าเทียม

#### 5. โลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์จะนำไปสู่การกดดันให้สังคมไทยเน้นการสร้างความปรองดอง เนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถดำรงอยู่ได้เพียงลำพังโดยไม่ร่วมมือกันกับประเทศต่าง ๆ ในโลก โลกาภิวัตน์ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตย ธรรมภิบาลและสันติภาพ

**5.3 ข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างความปรองดอง** ในการสร้างความปรองดองนั้นต้องใช้แนวทางที่หลากหลาย ประกอบด้วย

##### 1. สร้างความปรองดองจากระดับผู้นำทั้ง 3 ระดับ

การสร้างความปรองดองเน้นไปที่ระดับผู้นำที่มีอำนาจตัดสินใจทั้ง 3 ระดับคือระดับบน ระดับกลาง และระดับล่าง ระดับบนคือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง ผู้นำระดับกลางเป็นเหมือนข้อต่อที่จะส่งความต้องการจากผู้นำและประชาชนในระดับล่างไปให้ผู้นำระดับบน ผู้นำระดับกลางประกอบไปด้วย นักวิชาการ นักธุรกิจ สื่อมวลชน สำหรับผู้นำระดับล่าง เป็นผู้นำในชุมชนที่มีอิทธิพลต่อความคิดของคนในชุมชน

##### 2. การเปิดพื้นที่ปลอดภัย การสร้างพื้นที่กลางมีเวทีการพูดคุยและการเรียนรู้ร่วมกันของคนที่แตกต่างกัน

การเปิดพื้นที่ปลอดภัยให้กลุ่มที่แตกต่างกันสามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่ มีเวทีการพูดคุยกันในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับบน ระดับกลางและระดับล่าง เพื่อหาจุดร่วมของอนาคตการเมืองไทย โดยมีคนกลางที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน สร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้น มีการเรียนรู้ของคนที่แตกต่างกันผ่านกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ การใช้กิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เปรียบได้กับการสร้างสะพานเชื่อมผู้คนที่แตกต่างกันให้ได้มาใช้เวลาอยู่ร่วมกัน

### 3. การแสดงความรับผิดชอบในกระบวนการยุติธรรมกับการนิรโทษกรรม

เมื่อเกิดเหตุการณ์ความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินจำเป็นต้องให้ผู้กระทำผิดได้รับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองได้กระทำ การแสดงความรับผิดชอบทำได้ในหลายรูปแบบ ผ่านทางวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการยุติธรรมในระบบปกติที่มีอยู่ ผสมผสานกับแนวคิดของความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน (คู่กรณีรัฐกับเอกชน) กับกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ (คู่กรณีเอกชนกับเอกชน) สำหรับการนิรโทษกรรมควรทำอย่างเป็นขั้นตอนโดยมีเงื่อนไข เช่น ไม่รวมเรื่องการทุจริต คดีอาญาร้ายแรงที่ทำให้ผู้อื่นเสียชีวิต คดีหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ (ม.112) เป็นต้น

### 4. การเยียวยา

การเยียวยาผู้สูญเสียเป็นหน้าที่ของรัฐ และควรมีมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน มีกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมครอบคลุมการเยียวยาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปี พ.ศ. 2557 และเยียวยาทั้งในรูปแบบของเงิน และจิตใจ อาจทำได้โดยการรักษาทางการแพทย์ การให้การศึกษาสำหรับบุตร การฝึกอบรมอาชีพ การเยียวยารวมถึงพยายามไม่ทำให้เกิดความรุนแรงเช่นนี้เกิดขึ้นอีก จัดงานรำลึกถึงเป็นการให้เกียรติและยกย่องผู้สูญเสียจากเหตุการณ์ทางการเมือง อีกทั้งมีการพูดคุยเรื่องของการเยียวยาความรู้สึกร่วมกันของกลุ่มที่สูญเสียการพูดคุยอาจเริ่มต้นจากเฉพาะกลุ่มผู้สูญเสียที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันก่อน ถ้าหากบรรยากาศเหมาะสมอาจจัดให้มีการพูดคุยเยียวยาของผู้สูญเสียของกลุ่มที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่าง การเยียวยาควรคำนึงถึงผู้ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายรวมถึงผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบทางด้านธุรกิจด้วย ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

“การเยียวยา ถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยสร้างบรรยากาศแห่งความผ่อนคลาย การได้รับการดูแล ซึ่งการเยียวยาด้วยเงิน มันก็ไปช่วยลดความลำบากด้านอื่น ๆ ของผู้สูญเสียได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งมาตรฐานการเยียวยาต้องเท่าเทียม เยียวยาด้านจิตใจ ความเสียหายที่เกิดขึ้น จะต้องถูกทำเป็นตัวอย่างแก่สังคม เพื่อไม่ให้มันเกิดขึ้นอีก”

(สัมภาษณ์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่;  
16 พฤษภาคม 2559)

### 5. การค้นหาและเปิดเผยความจริง

การค้นหาและเปิดเผยความจริงควรเปิดเผยข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะภายในเงื่อนไขของเวลาที่เหมาะสม วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยความจริงต้องเป็นไปเพื่อให้ศึกษาปรากฏการณ์เพื่อให้สังคมได้เรียนรู้บทเรียนที่เกิดขึ้นในอดีต และเป็นการสร้างฉันทามติร่วมกันหามาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นอีกในอนาคต และการค้นหาความจริงสามารถทำได้ในเหตุการณ์ที่แตกต่างไม่จำเป็นต้องค้นหาความจริงจากเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น



“การเปิดเผยความจริงนั้น จะต้องเปิดพื้นที่ความจริงทุกแง่มุม ต้องทำให้การเปิดเผยความจริง มีลักษณะเป็นทรงกลม คือ ต้องเรียนรู้ทุกด้าน ศึกษาถึงมูลเหตุใจต่าง ๆ ทำไมเขาถึงทำอย่างนั้นอย่างนี้ อย่าสุดขั้ว ต้องทำให้ทุกความคิดได้มีพื้นที่ของตัวเอง”

(สัมภาษณ์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น ; 20 กรกฎาคม 2559)

## 6. เปลี่ยนแปลงทัศนคติ

การเปลี่ยนแปลงทัศนคติจากความขัดแย้งที่เน้นเรื่องของกลุ่มตนเองมาสู่ความขัดแย้งเชิงประเด็น ที่เน้นประโยชน์สาธารณะ มิใช่เน้นแต่ความเป็นพวกพ้อง **สร้างคุณค่า** การทนกันได้ (tolerance) ให้เกิดขึ้น สร้างความเป็นชุมชนความห่วงใย (moral community) ชุมชนที่เราแบ่งน้ำใจให้กัน มีความห่วงใยผู้อื่น โดยใช้หลักธรรมทางศาสนาเข้ามาช่วยเชื่อมประสานให้เกิดความปรองดอง ทั้งศาสนาพุทธ คริสต์ อิสลาม พราหมณ์ และซิกข์ การให้การศึกษาด้านสันติวัฒนธรรมจะเป็นประโยชน์ต่อการปลูกฝังค่านิยมการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่าง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

“เราต้องเปลี่ยนทัศนคติของความขัดแย้งเรื่องพวก ให้กลายเป็นความขัดแย้งเชิงประเด็นรวม ที่ทุกฝ่ายสามารถพูดคุย ดีเบตร่วมกันได้ เพราะถ้าคุณขัดแย้งในเชิงประเด็น คุณยังสามารถหาประเด็นรวมกันได้ ถึงอาจจะมีมุมมองในเรื่องรายละเอียดไม่เหมือนกัน แต่ถ้าคุณขัดแย้งเรื่องพวก มันยังทวีคูณความขัดแย้งให้กระจายตัวมากขึ้น กลายเป็นพวกฉันพวกเธอ ต้องสร้างผู้ดู (มวลชนโดยทั่วไป) เป็นคนกำหนดแนวทางได้จริง เพราะปัจจุบันผู้ดู ถูกผู้เล่นหลักชักจูงไปเป็นพวก”

(สัมภาษณ์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ; 27 กรกฎาคม 2559)

## 7. การปฏิรูปด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการปรองดอง เพื่อขจัดรากเหง้าของความไม่เป็นธรรม

**การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย** ปัญหาความไม่เป็นธรรมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นปัญหาใหญ่ที่ทำลายชาติไทยในการฝ่าฟันร่วมกันก้าวข้าม การปฏิรูปประเทศคงไม่ได้เป็นเพียงหน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่ง หรือคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งเท่านั้น ในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ควรมีการปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจวัฒนธรรมอย่างเป็นระบบ ในด้านกฎหมาย และนโยบาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมสำหรับทุกคน การปฏิรูปต้องกระทำต่อไปอย่างต่อเนื่อง ในอดีตประเทศไทยจัดตั้งกลไกต่าง ๆ มากมายในด้านการปฏิรูป ต้องมีการสานต่องานดังกล่าวและเร่งรัดผลักดันการปฏิรูปให้เป็นจริง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของในการปฏิรูป รวมถึงการเน้นการกระจายอำนาจ เพื่อให้อำนาจในการบริหารจัดการและการตัดสินใจลงไปสู่ฐานล่างคือระดับชุมชน

### อภิปรายผลการวิจัย

**จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1** ความปรองดองทางการเมืองไทยยังไม่เกิดขึ้นจริงทั้ง ๆ ที่มีกลไกเกิดขึ้นมากมาย มีเหตุผลหลายประการ

1. กลไกด้านการสร้างความปรองดองไม่เป็นที่ยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การตั้งกลไก เช่น คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในการสร้างความปรองดองเป็นคณะกรรมการที่ฝ่ายเดียวยอมรับ แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วย และในทางกลับกันเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจรัฐ แต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายที่ไม่ได้มีอำนาจในการบริหารประเทศมีความรู้สึกต่อต้าน ไม่เห็นด้วยกับรายชื่อคณะกรรมการเหล่านั้น การไม่ยอมรับซึ่งกันและกันมาจากมุมมองต่อประชาธิปไตยที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายที่เน้นผู้นำต้องมาจากการเลือกตั้ง กับฝ่ายที่เน้นประชาธิปไตยที่เน้นคุณธรรมของผู้ปกครอง

2. การบริหารประเทศอย่างขาดหลักธรรมาภิบาลที่เพียงพอ เน้นการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ เน้นระบบอุปถัมภ์ มีหลายกรณีใช้กระบวนการยุติธรรมเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มตนเอง เกิดการครอบงำกลไกรัฐในด้านต่าง ๆ

3. ขาดความต่อเนื่องและเป็นการเมืองของแต่ละรัฐบาล ขาดความต่อเนื่องและการสานงานต่อเนื่องเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล และเป็นการเมืองของแต่ละรัฐบาลในการรับข้อเสนอไปปฏิบัติ ที่เน้นการทำงานแบบแยกส่วน ผู้นำไม่ได้เน้นนำเสนอแนะจากคณะกรรมการด้านความปรองดองไปปฏิบัติ แต่เน้นตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อชะลอความขัดแย้งไปชั่วคราว

4. ภาครัฐขาดกลไกขับเคลื่อนสู่สาธารณะ รัฐบาลชุดต่าง ๆ ทำได้เพียงสร้างองค์ความรู้ทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไทย กล่าวคือเป็นการค้นคว้า แสวงหาความรู้ แลกเปลี่ยนความรู้ ถอดบทเรียนประสบการณ์ที่ทรงคุณค่าจากหลายๆกรณี แต่ขาดกลไกขับเคลื่อนการสร้างความปรองดองสู่สาธารณะอย่างทั่วถึง ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

5. ขาดกลไกเชื่อมโยงประสานผู้นำทั้ง 3 ระดับคือ ระดับบน ระดับกลางและระดับล่าง และทั้ง 3 ระดับนี้ยังไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลและประสานงานกันเพื่อสร้างความปรองดอง

6. การไม่ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอกับการตั้งกลไกระดับชาติหรือเจ้าภาพหลักขึ้นมา กำกับดูแลและส่งเสริมงานด้านการสร้างความปรองดอง กลไกระดับชาติจึงขาดความเป็นอิสระ ขาดงบประมาณ บุคลากรที่จะทำหน้าที่ด้านนี้อย่างต่อเนื่อง

การสร้างความปรองดองทางการเมืองไทยของรัฐบาลชุดต่าง ๆ อยู่ในสถานการณ์ความรุนแรง 3 ชั้น คือมีทั้งความรุนแรงทางกายภาพ ความรุนแรงที่ลึกลงไปเป็นความรุนแรงทางโครงสร้าง ซึ่งเป็นความไม่เป็นธรรมในด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความขัดแย้งที่ฝังรากลึกเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้าง เกิดความเหลื่อมล้ำในทุกด้าน รวมถึงการเข้าไม่ถึงบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันนำไปสู่การแบ่งขั้ว แยกข้างได้ง่ายยิ่งขึ้นและความรุนแรงทางความเชื่อหรือความรุนแรงทางวัฒนธรรม เป็นประเด็นมุมมองทางการเมืองที่แตกต่างและความต้องการอำนาจในการเข้าไปบริหารประเทศดังที่ได้กล่าวมา

**จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 2** ปัจจัยที่จะส่งผลให้การปรองดองทางการเมืองไทยประสบความสำเร็จ จากผลการวิจัยคือ ต้องคำนึงถึงบริบทประชาธิปไตยของสากลและบริบทสังคมไทย กล่าวคือ รัฐบาลหรือผู้นำที่ชอบธรรมจะต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งและยอมรับกติกาจากการเลือกตั้ง โดยเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข



โดยผู้ขับเคลื่อนให้เกิดความปรองดองต้องเกิดขึ้นจากผู้นำทางการเมืองและผู้นำระดับต่าง ๆ ทั้ง 3 ระดับ ผู้นำระดับบน ระดับกลาง และระดับล่าง ในการแก้ไขปัญหา รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจที่ดี สอดคล้องกับแนวทางเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ ที่ใช้ตัวแบบ SAT ของ Ricigliano (2012) ซึ่งประกอบด้วย การเน้นแก้ที่โครงสร้างสังคมเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงทรัพยากร การเน้นปรับเปลี่ยนทัศนคติไปสู่ทางสร้างสรรค์ร่วมกัน และการเน้นแก้ที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขั้นนำให้มีสัมพันธภาพต่อกันดีขึ้น

**จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 3** ข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างความปรองดองทางการเมืองไทย มีหน่วยงานและบุคคลได้เสนอแนะไว้เป็นจำนวนมาก งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะต่อแนวทางการสร้างความปรองดองซึ่งไม่ได้เน้นเพียงแก้ปัญหาความรุนแรงเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ควรเป็นการแก้ปัญหาความรุนแรงทั้งในด้านวัฒนธรรม (culture violence) และเชิงโครงสร้าง (structure violence) จากผลการวิจัยจะเห็นได้ว่าการเสนอแนะในด้านการเยียวยา การค้นหาความจริง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ การปฏิรูปไว้ สอดคล้องกับงานของ Galtung (1996) ที่ได้อธิบายไว้ในเรื่องความรุนแรง 3 ระดับ จุดเริ่มต้นที่สำคัญในการตั้งกลไกต่าง ๆ ในการสร้างความปรองดองไม่ว่าจะแต่งตั้งจากรัฐบาลใดก็ตาม การสร้างความยอมรับ ความไว้วางใจให้เกิดขึ้นเป็นประเด็นสำคัญมาก ตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้น ควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามาร่วมตัดสินใจเพื่อทำให้เกิดการยอมรับในกลไกนั้น ๆ วิธีการมีได้หลายวิธีและรูปแบบ แต่สิ่งสำคัญคือ การผลักดันข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เคยทำมาไว้อย่างดีแล้วนำมาขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การเปิดพื้นที่ให้ผู้เห็นต่างทางการเมืองได้มาร่วมพิจารณาและยอมรับ ถ้าหากผู้กรณีไม่ยอมรับตั้งแต่ต้น การสร้างกลไกสร้างความปรองดองขึ้นมาหรือพันธูจะไม่เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง แต่ถ้าหากผู้เห็นต่างทางการเมืองยอมรับ ไม่เกิดการตั้งคำถาม ผลการทำงานของคณะกรรมการหรือกลไกในการสร้างความปรองดองจะเป็นที่สิ้นเสียเถื่อน และนำไปสู่การยอมรับและสร้างอนาคตร่วมกันของคนในประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป และถ้าหากจะมีการตั้งคณะกรรมการอิสระในด้านการสร้างความปรองดองขึ้นมาเพื่อให้การสร้างความปรองดองในสังคมไทยมีความต่อเนื่องเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง ควรยึดมั่นในหลักการข้างต้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวควรมีภารกิจครอบคลุมในการป้องกัน แก้ไขและเยียวยาความขัดแย้ง

### บทสรุป

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางในการสร้างความปรองดองทางการเมืองไทยของรัฐบาลในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมาพบว่า ความปรองดองยังคงไม่เกิดขึ้นในสังคมไทย และอาจนำไปสู่สถานการณ์ความรุนแรงทางการเมืองได้ในอนาคต สังคมไทยมีความพยายามในการสร้างความปรองดองในสถานการณ์ที่ความขัดแย้งยังคงยึดถือเรื่องจริง และมีมุมมองต่อประชาธิปไตยที่แตกต่างกันอย่างไม่ลงตัว การสร้างความปรองดองของรัฐบาลชุดที่ผ่านมาจึงไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะขาดการยอมรับในการปกครองร่วมกัน ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการสร้างความปรองดองและธรรมาภิบาลที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความขัดแย้งจะยังดำรงอยู่ ปัจจัยที่จะส่งผลให้การปรองดองทางการเมืองไทยประสบความสำเร็จได้มีหลายปัจจัย โดยต้องใช้การขับเคลื่อนกันของทั้งสังคมในการแสวงหาจุดร่วมที่ยอมรับกันได้ในการการเมือง

การปกครอง ประกอบด้วยการสร้างกลไกที่ได้รับการยอมรับร่วมกันจากผู้เกี่ยวข้อง การบูรณาการระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเชื่อมโยงทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการมีผู้นำระดับต่าง ๆ ในประเทศที่ร่วมกันขับเคลื่อนการสร้างความปลอดภัยให้เกิดขึ้นจริง ในส่วนของข้อเสนอแนะการสร้างความปลอดภัยไม่ได้ดำรงอยู่ในสุญญากาศ ควรผลักดันข้อเสนอแนะที่ได้ศึกษาไว้อย่างเป็นระบบ มาขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการปฏิรูปโครงสร้างและปรับเปลี่ยนทัศนคติเพื่อมุ่งไปสู่สันติวัฒนธรรมให้เกิดขึ้น

### ข้อเสนอแนะ

1. การศึกษาด้านความปลอดภัยในอนาคต ควรศึกษาต่อยอดจากงานจำนวนมากที่ได้ศึกษาไว้แล้วในอดีตให้ลงลึกอย่างเป็นรูปธรรม การเริ่มต้นศึกษาการสร้างความปลอดภัยใหม่เป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำอย่างยิ่ง ที่ผ่านมามีการศึกษาด้านความปลอดภัยในสังคมไทยมีความเป็นระบบและมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจหลายประเด็นในการสร้างความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านให้เกิดขึ้นในสังคม

2. ในอนาคตควรศึกษาอย่างลึกซึ้งถึงกลไกในการพูดคุยเพื่อแสวงหาจุดร่วมกันเพื่อหาทางออกจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองไทย และถอดบทเรียนปัจจัยความสำเร็จหรือไม่สำเร็จจากการพูดคุยกันดังกล่าว

### บรรณานุกรม

- กมธ. ยกร่างร่างแก้ไขชั้นที่ ร่างรธน.บนความขัดแย้ง. (2558, 26 เมษายน). เนชั่นออนไลน์.  
สืบค้นจาก <http://breakingnews.nationtv.tv/home/read.php?newsid=757132>  
คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.). กรกฎาคม 2553-กรกฎาคม 2555. สืบค้นจาก <http://www.innnews.co.th/images/assets/report.pdf>  
คณะทำงานของคณะกรรมการศึกษาแนวทางการสร้างความปรองดอง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). สรุปสาระสำคัญจากเวทีรับฟังความเห็นของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมือง. (เอกสารอัดสำเนา). ม.ป.ท.  
ป.คอป. เปิดรับฟังทางออกประเทศมีย.นี้. (2556,30 พฤษภาคม). ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/345368>  
ปคอป.สรุป 108 เวทีแนวทางคล้าย คอป. นักการเมืองตัวขัดแย้ง โกงถ่วงความเจริญ. (2556, 5 สิงหาคม). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9560000096724>  
ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2553). สังคมไทยกับความรุนแรง: “ไทยนั้นรักสงบ แต่ถึงรบไม่ขลาด” VS วาทกรรมนองเลือด. ใน ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (บ.ก.). ความรุนแรงซ่อน/หาสังคมไทย, น. 33-40. กรุงเทพฯ: มติชน.



- สถาบันพระปกเกล้า. (2555). *การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ. (2554). *รายงานประจำปีสำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553-2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ.
- Abu-Nimer, M. (2001). *Reconciliation Justice and Coexistence: Theory and Practice*. Lexington: Lexington Book.
- Azar, Edward. (1990). *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. England: Dartmouth Pub Co.
- Bar-Tal, Daniel. (2013). *Intractable Conflicts : Socio-Psychological Foundation and Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Galtung, J. (1996). *Peace By Peaceful Means*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Lederach, J. P. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Lederach, J. P. (2005). *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace*. New York: oxford university press.
- Miall, H., Ramsbotham, O., & Woodhouse, T. (1999). *Contemporary Conflict Resolution*. Malden: Blackwell Publishers Inc.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T. & Miall, H. (2011). *Contemporary Conflict Resolution*. Third Edition. UK: Polity Press.
- Ricigliano, Robert. (2012). *Making Peace Last*. London: Paradigm Publishers.
- Thomas, K. W. & Kilmann, R. H. (1974). *Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument*. Mountain View, CA: Xicom, a subsidiary of CPP, INC.

### บทสัมภาษณ์

- แกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ. สถาบันพระปกเกล้า  
จังหวัดกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559. [บทสัมภาษณ์].
- เลขานุการคณะกรรมการในด้านการสร้างความปลอดภัย. สำนักงานในด้านการสร้างความปลอดภัย  
จังหวัดกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2559. [บทสัมภาษณ์].
- ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
วิทยาเขตหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559. [บทสัมภาษณ์].
- ผู้บริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น. มหาวิทยาลัยขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม  
2559. [บทสัมภาษณ์].
- ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2559. [บทสัมภาษณ์].
- ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม  
2559. [บทสัมภาษณ์].

แนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงาน  
ซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562  
ศักดิ์ชาย สุนทรนาถิรมย์\*

(วันรับบทความ: 10 ตุลาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 2 กุมภาพันธ์ 2564/ วันตอบรับบทความ: 15 กุมภาพันธ์ 2564)

### บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยในรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน แต่ศักยภาพที่แตกต่างกันทำให้การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแตกต่างกัน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษากระบวนการและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และ 2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยทำการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเอกสารงานเขียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผลการศึกษาพบว่า 1. พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้วางระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบูรณาการ (Integration) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นตอนต้นน้ำ (2) ขั้นตอนกลางน้ำ (3) ขั้นตอนปลายน้ำ เป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และภาคประชาชน ศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ยยังมีข้อจำกัด เพราะผู้ไกล่เกลี่ยยังไม่มีความรู้ทางกฎหมายอย่างครอบคลุม และ 2. แนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ

- (1) ควรแก้ไขกฎหมาย ด้านคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย
- (2) ควรมีการอบรมความรู้ด้านกฎหมายเพิ่มเติม
- (3) ควรเพิ่มหลักสูตรการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง
- (4) ควรเพิ่มจำนวนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และเพิ่มจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนแล้วให้เพียงพอ

**คำสำคัญ:** การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

---

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



## Guidelines for the Development of System and the Potential of Dispute Mediation of the Agency Operating Dispute Mediation in Accordance with the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019)

Sakchai Soonthornthanaphirom<sup>\*</sup>

*(Received Date: October 10, 2020, Revised Date: February 2, 2021, Accepted Date: February 15, 2021)*

### Abstract

Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019), is a Central law that requires Government Agencies and the Public Sector to perform mediation procedures in the Same Format and Standards. But different potentials make the achievement of the objectives of the Law Different. This research aims to (1) study the System and the Potential of Dispute Mediation of the Agency Operating Dispute Mediated in Accordance with the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019); and (2) to propose recommendations about the Development of System and the Potential of Dispute Mediation of the Agency Operating Dispute Mediated in Accordance with the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019). The researcher conducted a qualitative method. By studying and analyzing the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019) and related writings and in-depth interviews. Regarding the system and the potential of the Dispute Mediation agency, the research found that the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019) stipulates the integrated system of the dispute meditation into 3 steps comprising: (1) upstream (2) midstream (3) downstream. It is collaboration among relevant groups of people including: the central government; the regional government; the judicial courts; the attorney general; the royal Thai police; and the public. The limitation of the capacity of meditators can be noted mainly due to lack of holistic body of legal knowledge. Then associated with the recommendations about the Development of System and the Potential of Dispute Mediation of the Agency Operating Dispute Mediation, the research revealed that:

- (1) law related to qualification of the mediators should be amended;
- (2) dissemination of law should be done;
- (3) the curriculum of the specialized and professional skill for the meditators should be taken into account;
- (4) the number of the community dispute meditation center and the registered meditators should be increased.

**Keywords:** The Dispute Mediation Agency, The Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019)

---

<sup>\*</sup> Asst. Prof., Faculty of Law, Mahasarakham University

## บทนำ

ก่อนที่พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะประกาศบังคับใช้ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานต่าง ๆ มีเพียงกฎหมายเฉพาะของหน่วยงาน หรือระเบียบหรือข้อบังคับภายในของแต่ละหน่วยงานที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยเท่านั้น ทำให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่เป็นไปในระบบเดียวกัน แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นมา จึงต้องนำข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากและข้อพิพาททางอาญาบางประเภท เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายกลางที่ตราขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค พนักงานสอบสวน และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ใช้ในการจัดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระบบ และมาตรฐานเดียวกัน โดยกฎหมายฉบับนี้มีทั้งหมด 72 มาตรา แบ่งออกเป็น 6 หมวด ดังนี้

หมวด 1 ว่าด้วยผู้ไกล่เกลี่ย ตั้งแต่มาตรา 9 ถึงมาตรา 19

หมวด 2 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ตั้งแต่มาตรา 20 ถึงมาตรา 34

หมวด 3 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ตั้งแต่มาตรา 35 ถึงมาตรา 38

หมวด 4 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน ตั้งแต่มาตรา 39 ถึงมาตรา 67

หมวด 5 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ตั้งแต่มาตรา 68 ถึงมาตรา 70

หมวด 6 ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 72

กฎหมายฉบับนี้ กำหนดหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ 3 หน่วยงาน คือ หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน และยังกำหนดประเภทของข้อพิพาทที่แต่ละหน่วยงานมีอำนาจไกล่เกลี่ยไว้ด้วย ซึ่งมีทั้งที่เหมือนกันและต่างกัน นอกจากนี้ยังกำหนดกระบวนการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของแต่ละหน่วยงานไว้แตกต่างกัน ทำให้แต่ละหน่วยงานมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างกัน และศักยภาพในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของแต่ละหน่วยงานนั้นแตกต่างกัน แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพของการผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่อไป

## วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. ศึกษากระบวนการและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562



### ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้มีจุดมุ่งที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยแบ่งขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ในเชิงพื้นที่ มุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบและศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. ในเชิงเนื้อหา ผู้วิจัยทำการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเอกสารงานเขียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview)

### วิธีการวิจัย

ประชากรเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

#### 1. ประชากร

ประชากร ได้แก่ ผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

#### 2. กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้วิธีสุ่มเลือกมาแบบอาศัยความน่าจะเป็น คือ สุ่มแบบแบ่งเป็นชั้นภูมิ ชนิดมีระบบ (Stratified Systematic Random Sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 5 จังหวัด แบ่งออกเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย ๆ ละ 1 จังหวัด ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากจังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดมหาสารคาม ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อย ๆ ละ 1 จังหวัด ผู้วิจัยเก็บข้อมูลจากจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดบุรีรัมย์ รวม 37 คน

### ผลการวิจัย

1. ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พบว่า

1.1 พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้วางระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบูรณาการ (Integration) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1 ขั้นตอนต้นน้ำ ประกอบด้วย 3 กลไก คือ (1) กลไกที่ว่าด้วยข้อพิพาทที่ไกล่เกลี่ยได้ (2) กลไกที่ว่าด้วยข้อพิพาทที่ไกล่เกลี่ยไม่ได้ (3) กลไกที่ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย 2 ขั้นตอนกลางน้ำ ประกอบด้วย (1) การร้องขอให้ไกล่เกลี่ย (2) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย (3) กำหนดเวลาในการไกล่เกลี่ย (4) การดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย (5) การสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ย 3 ขั้นตอนปลายน้ำ ประกอบด้วย (1) ผลของการไกล่เกลี่ย

(2) การบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท และเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงาน ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และภาคประชาชน

1.2 ขั้นตอนต้นน้ำ กลไกที่ว่าด้วยข้อพิพาทที่ไกล่เกลี่ยได้ พบว่า

1.2.1 ข้อพิพาทระหว่างทนายทนายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมรดกที่เป็นที่ดิน และเป็นการพิพาทกันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดก กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าสามารถไกล่เกลี่ยได้หรือไม่

1.2.2 ข้อพิพาทที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีความรู้หรือประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ

1.2.3 หน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ไม่มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่มีทุนทรัพย์

1.3 ขั้นตอนต้นน้ำ กลไกที่ว่าด้วยข้อพิพาทที่ไกล่เกลี่ยไม่ได้ พบว่าข้อพิพาทระหว่างทนายทนายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในครอบครัว ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้

1.4 ขั้นตอนกลางน้ำ ส่วนที่ว่าด้วยกำหนดเวลาในการไกล่เกลี่ย พบว่า

1.4.1 มาตรา 25 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ไม่ได้กำหนดว่าต้องเริ่มการไกล่เกลี่ยภายในกี่วัน

1.4.2 มาตรา 25 ไม่ได้กำหนดเวลาที่ชัดแจ้งว่าต้องไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน

1.5 ขั้นตอนกลางน้ำ ส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย พบว่า

1.5.1 มาตรา 26 ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยไว้ว่าต้องมีจำนวนกี่คน

1.5.2 มาตรา 51 กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจร่วมเจรจาทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้แต่อย่างใด

1.5.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามหมวด 2 และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญตามหมวด 3 ที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เยาว์ หรือคดีอาญาซึ่งคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ต้องหาเป็นผู้เยาว์ ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน กฎหมายไม่ได้กำหนดให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วยแต่อย่างใด

1.6 ขั้นตอนปลายน้ำ ส่วนที่ว่าด้วยผลของการไกล่เกลี่ย พบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาโดยหน่วยงานของรัฐ เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้และมีการจัดทำข้อตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันแล้ว มาตรา 35 วรรคสอง กำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปทันที

2. ศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

2.1 ศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบทบัญญัติของกฎหมาย พบว่า

2.1.1 พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฯ มาตรา 10 ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ฯ ประกาศกระทรวงยุติธรรม ฯ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้ว่าต้องจบการศึกษาระดับใด หรือสาขาวิชาอะไร



2.1.2 พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ มาตรา 9 วรรคสอง ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฯ ข้อ 27 ข้อ 28 และประกาศกระทรวงยุติธรรมฯ ข้อ 8 ข้อ 9 กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสรรหาบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ แต่ไม่ได้กำหนดให้บุคคลที่นายทะเบียนสรรหา ต้องผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรองด้วยแต่อย่างใด

2.1.3 พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ มาตรา 9 วรรคสาม ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฯ ข้อ 29 ข้อ 30 ข้อ 31 ประกาศกระทรวงยุติธรรมฯ ข้อ 10 ข้อ 11 และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติฯ ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 ไม่ได้กำหนดว่าผู้ขอต่ออายุทะเบียนต้องผ่านการอบรมความรู้หรือต้องมีการพัฒนาตนเองในเรื่องใดก่อนต่ออายุทะเบียน

## 2.2 ศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย

### 2.2.1 ศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ย พบว่า

1) ศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ยยังมีข้อจำกัดอยู่ ผู้ไกล่เกลี่ยยังไม่มีความรู้ทางกฎหมายมากนัก

2) หลังจากขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการอบรมความรู้เพิ่มเติม ขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง

3) ผู้ไกล่เกลี่ยส่วนมากเป็นผู้สูงอายุ ไม่มีความรู้ทางเทคโนโลยีมากพอ ทำให้เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารและศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

### 2.2.2 ศักยภาพของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พบว่า

1) ในแต่ละจังหวัดมีศูนย์ไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยตามกฎหมายฉบับนี้ แบ่งออกเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยของสำนักงานศาลยุติธรรม 1 ศูนย์ ศูนย์ไกล่เกลี่ยของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด 1 ศูนย์ และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน 1 ศูนย์

2) จังหวัดที่มีจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนแล้วมากที่สุด คือ จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 10 คน จังหวัดที่มีจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยรองลงมา คือ จังหวัดอุดรธานี มี 7 คน จังหวัดมหาสารคาม มีจำนวน 4 คน จังหวัดกาฬสินธุ์ มีจำนวน 3 คน จังหวัดอุบลราชธานี มีจำนวน 3 คน

3) ผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ส่วนใหญ่จะมีศูนย์ละ 1 คน ยกเว้นจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีมากกว่า 1 คน

4) ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนขาดงบประมาณสำหรับจัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารจัดการศูนย์ จึงส่งผลต่อศักยภาพและความสำเร็จในการไกล่เกลี่ย ซึ่งต่างกับศูนย์ไกล่เกลี่ยของรัฐที่มีงบประมาณสนับสนุน ทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## อภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัย แบ่งออกเป็นการอภิปรายผล 1. แนวทางการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และ 2. แนวทางการพัฒนาศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนี้

1. การอภิปรายผลแนวทางการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงาน ซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

1.1 ผลการวิจัยพบว่า ข้อพิพาทระหว่างทนายทนายเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดกที่เป็นที่ดิน และการพิพาทกันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดก กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า สามารถไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยฯ โดยกำหนดให้ข้อพิพาทระหว่างทนายทนายที่พิพาทกันเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมรดก ที่เป็นที่ดินสามารถไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งสอดคล้องกับเกษม คมสัจธรรม (2548, น.47 – 49) ที่กล่าวว่า คดีที่จะประนีประนอมข้อพิพาทได้มีสองประเภท คือ คดีแพ่งทุกประเภท และคดีอาญาที่เป็นความผิด อันยอมความได้ คดีแพ่ง คือ คดีที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยเฉพาะส่วนใหญ่ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถ บุคคล ทรัพย์สิน นิติกรรม สัญญา หนี้สิน ครอบครัว มรดก คดีแพ่งเหล่านี้ไม่กระทบกระเทือนต่อสาธารณชน กฎหมายจึงยินยอมให้ประนีประนอมยอมความ กันได้เสมอ และยังสอดคล้องกับอภิชัย ไทยเที่ยง (2548, น. 69 – 70) ที่กล่าวว่า ในเรื่องข้อพิพาท ที่จะทำการประนีประนอมยอมความกันได้นั้น ถ้าเป็นเรื่องข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความแพ่ง แล้ว สามารถประนีประนอมยอมความกันได้ทุกเรื่อง ข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งดังกล่าวเป็นเรื่อง ที่คู่กรณีพิพาทได้แย้งกันในเรื่องสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลจะมีสิทธิหรือหน้าที่ต่อกันอย่างใดบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อโต้แย้งกัน ในระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันในเรื่องหนี้สิน นิติกรรมสัญญาต่าง ๆ และในเรื่องทรัพย์สิน ตลอดจนเรื่องครอบครัว และมรดก ในเรื่องดังกล่าวข้างต้น หากมีข้อพิพาทโต้แย้งขึ้นก็สามารถตกลง ประนีประนอมยอมความกันได้ทุกเรื่อง

1.2 ผลการวิจัยพบว่า ข้อพิพาทที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน และผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีความรู้ หรือประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ หรือประกาศหรือ ระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยเพิ่มเติม หรือควรมีหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง ซึ่งสอดคล้องกับทรงภพ ศรีโสภะ และคณะ (2562, น.8-10) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงาน ในศาลแรงงานกลาง แล้วเสนอแนะว่าควรพัฒนาศักยภาพการไกล่เกลี่ย ด้านประสิทธิภาพ ของผู้ประนีประนอม ควรจัดอบรมกฎหมายความรู้เฉพาะกับผู้ประนีประนอมในศาลแรงงานกลาง อบรมเพิ่มเติมกฎหมายแรงงาน อย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง และหลักเกณฑ์ของการคัดเลือก ผู้ประนีประนอมควรเข้มข้นมากกว่านี้ และผู้ประนีประนอมทั้งหมดควรเป็นผู้ประนีประนอม ที่ผ่านการคัดเลือก หรือเป็นผู้ประนีประนอมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานศาลยุติธรรม ด้านคุณสมบัติ ผู้ประนีประนอม ผู้ประนีประนอมควรมีความรู้พื้นฐานของข้อกฎหมาย และความรู้ด้านกฎหมาย แรงงาน และยังสอดคล้องกับมะรอนิง สาแลมิง และคณะ (2554, น.266) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่าด้วยครอบครัวและมรดกตามบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ แล้วเสนอแนะว่าแนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการ อิสลามประจำจังหวัดด้านบุคลากร คือ การจัดให้มีหลักสูตรและการอบรมการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทครอบครัวและมรดกตามบทบัญญัติศาสนาอิสลามแก่ผู้ไกล่เกลี่ยและผู้ที่เกี่ยวข้อง



1.3 ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ไม่มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่มีทุนทรัพย์ ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ หรือออกพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดให้ข้อพิพาททางแพ่งที่ไม่มีทุนทรัพย์สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ ซึ่งสอดคล้องกับเกษม คมสัต์ยธรรม (2548, น.47-49) ที่กล่าวว่า คดีที่จะประนีประนอมข้อพิพาทได้มีสองประเภท คือ คดีแพ่งทุกประเภท และคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และยังสอดคล้องกับอภิชัย ไทยเตี๋ย (2548, น.69-70) ที่กล่าวว่า ในเรื่องข้อพิพาทที่จะทำการประนีประนอมยอมความกันได้นั้น ถ้าเป็นเรื่องข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความแพ่งแล้วสามารถประนีประนอมยอมความกันได้ทุกเรื่อง

1.4 ผลการวิจัยพบว่า ข้อพิพาทระหว่างทายาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิในครอบครัว ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ โดยกำหนดให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในครอบครัวสามารถไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งสอดคล้องกับเกษม คมสัต์ยธรรม (2548, น.47-49) ที่กล่าวว่า คดีที่จะประนีประนอมข้อพิพาทได้มีสองประเภท คือ คดีแพ่งทุกประเภท และคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ คดีแพ่ง คือ คดีที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยเฉพาะส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสามารถ บุคคล ทรัพย์สิน นิติกรรม สัญญา หนี้สิน ครอบครัว มรดก คดีแพ่งเหล่านี้ไม่กระทบกระเทือนต่อสาธารณชน กฎหมายจึงยินยอมให้ประนีประนอมยอมความกันได้เสมอ และยังสอดคล้องกับอภิชัย ไทยเตี๋ย (2548, น.69-70) ที่กล่าวว่า ในเรื่องข้อพิพาทที่จะทำการประนีประนอมยอมความกันได้นั้น ถ้าเป็นเรื่องข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความแพ่งแล้ว สามารถประนีประนอมยอมความกันได้ทุกเรื่อง ข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องได้แย้งกันระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน ในเรื่องหนี้สิน นิติกรรมสัญญาต่าง ๆ และในเรื่องทรัพย์สิน ตลอดจนเรื่องครอบครัว และมรดก ในเรื่องดังกล่าวข้างต้น หากมีข้อพิพาทโต้แย้งขึ้นก็สามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ทุกเรื่อง

1.5 ผลการวิจัยพบว่า มาตรา 25 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ไม่ได้กำหนดว่าต้องเริ่มการไกล่เกลี่ยภายในกี่วัน ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ โดยกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก ภายใน 7 วัน สำหรับข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาที่ไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐ และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 50 (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 50) ซึ่งอยู่ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ในชั้นการสอบสวน ที่บัญญัติให้พนักงานสอบสวนกำหนดนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาครั้งแรก ภายใน 7 วัน นับแต่วันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

1.6 ผลการวิจัยพบว่า มาตรา 25 ไม่ได้กำหนดเวลาที่ชัดเจนว่าต้องไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ โดยกำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำหรับข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาที่ไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันไกล่เกลี่ยครั้งแรก ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 55 (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 55) ซึ่งอยู่ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน ที่กำหนดว่าให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่กำหนดนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาครั้งแรก

1.7 ผลการวิจัยพบว่า มาตรา 26 ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยไว้ว่ามีจำนวนกี่คน ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรกำหนดจำนวนบุคคลผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนว่าต้องมีจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน โดยมาตรา 51 (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 51) กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้แต่จำกัดจำนวนไว้ไม่เกิน 2 คน

1.8 ผลการวิจัยพบว่า มาตรา 51 กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจร่วมเจรจาทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้แต่อย่างใด ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ โดยกำหนดให้บุคคลที่คู่กรณีไว้วางใจสามารถเข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนได้ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 26 (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 26) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ที่บัญญัติให้บุคคลที่คู่พิพาทนำเข้าร่วมไกล่เกลี่ยมีอำนาจร่วมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ด้วย

1.9 ผลการวิจัยพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามหมวด 2 และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาตามหมวด 3 ที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เยาว์ หรือคดีอาญาซึ่งคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ต้องหาเป็นผู้เยาว์ ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน กฎหมายไม่ได้กำหนดให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วยแต่อย่างใด ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ โดยกำหนดให้คดีแพ่งและคดีอาญาที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เยาว์ ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ต้องให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 51 (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, มาตรา 51) ที่กำหนดให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนด้วย

1.10 ผลการวิจัยพบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาโดยหน่วยงานของรัฐเมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้และมีการจัดทำข้อตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันแล้ว มาตรา 35 วรรคสอง กำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปทันที ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ โดยกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาโดยหน่วยงานของรัฐในข้อพิพาททางอาญาที่ไม่เกี่ยวกับทางแพ่ง สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจะระงับไปเมื่อมีการส่งบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาททางอาญาไปให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยพิจารณารับรอง และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการไกล่เกลี่ยได้ดำเนินการตามกฎหมายและออกหนังสือรับรองให้แล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจึงจะระงับ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 50 แห่งระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 (ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท



ของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562, ข้อ 50) ที่กำหนดให้ประธานคณะทำงานหรือบุคคลที่นายทะเบียนมอบหมายดำเนินการส่งบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อพิจารณารับรองข้อตกลงระงับข้อพิพาทดังกล่าว ในกรณีที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเห็นว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในเรื่องใดได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และออกหนังสือรับรองให้แล้ว ให้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นบังคับกันได้หรือให้สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับไปตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ

2. การอภิปรายผลแนวทางการพัฒนาศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

### 2.1 ศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามบทบัญญัติของกฎหมาย

2.1.1 ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ฯ มาตรา 10 ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฯ ประกาศกระทรวงยุติธรรมฯ และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติฯ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้ว่าต้องจบการศึกษาระดับใด หรือสาขาวิชาอะไร ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยฯ และระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยว่าต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 8 (2) แห่งระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 (ระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562, ข้อ 8) ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยไว้ว่า “เป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีและมีประสบการณ์การทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปีหรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานสาขาต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่าสิบปี” และยังสอดคล้องกับทรงภพ ศรีโสภณ และคณะ (2562, น. 8-10) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงานในศาลแรงงานกลาง แล้วเสนอแนะว่าพัฒนาศักยภาพการไกล่เกลี่ยด้านคุณสมบัติผู้ประนีประนอม ผู้ประนีประนอมควรจบปริญญาตรีที่เกี่ยวกับด้านกฎหมายหรือการปกครอง รัฐศาสตร์ หรือมีความรู้ความสามารถในงานการบริหารบุคคลไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชน และยังสอดคล้องกับธัญญาพัฒน์ ยุกตานนท์ และคณะ (2560, น.27) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาศักยภาพผู้ประนีประนอมในศาลยุติธรรม กรณีศึกษา: ศาลแรงงานภาค 2 แล้วเสนอแนะว่า คุณสมบัติและศักยภาพที่เหมาะสมของผู้ประนีประนอม คือ ต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการไกล่เกลี่ย และยังสอดคล้องกับข้อกำหนดของสำนักกระงับข้อพิพาท (2550) ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ประนีประนอมที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า ผู้ประนีประนอมจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายขึ้นไป

2.1.2 ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติการไต่ถามคดี มาตรา 9 วรรคสอง ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฯ ข้อ 27 ข้อ 28 และประกาศกระทรวงยุติธรรมฯ ข้อ 8 ข้อ 9 กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสรรหาบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่ถามคดีได้ แต่ไม่ได้กำหนดให้บุคคลที่นายทะเบียนสรรหา ต้องผ่านการอบรมการไต่ถามคดีข้อพิพาท ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรองด้วยแต่อย่างใด ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไต่ถามคดี รวมทั้งระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฯ ว่าด้วยการไต่ถามคดีข้อพิพาทของศูนย์ไต่ถามคดีข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถามคดี พ.ศ. 2562 และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถามคดี พ.ศ. 2562 โดยกำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่ถามคดีที่มาจาก การสรรหาว่า ต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง เช่นเดียวกับผู้ไต่ถามคดีที่มาจาก การยื่นคำขอขึ้นทะเบียนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อ 15 แห่งระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามคดีข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามคดีข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 (ระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไต่ถามคดีข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามคดีข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562, ข้อ 15) ที่กำหนดว่า “ให้นายทะเบียนมีอำนาจสรรหาบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่ถามคดีด้วย แต่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น

บุคคลซึ่งมีความเหมาะสมตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึง ผู้ประนีประนอมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานศาลยุติธรรม และเป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรการไต่ถามคดีข้อพิพาท ที่จัดขึ้นโดยสำนักงานศาลยุติธรรมตามที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง”

2.1.3 ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติการไต่ถามคดี มาตรา 9 วรรคสาม ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฯ ข้อ 29 ข้อ 30 ข้อ 31 ประกาศกระทรวงยุติธรรมฯ ข้อ 10 ข้อ 11 และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติฯ ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 ไม่ได้กำหนดว่าผู้ขอต่ออายุทะเบียนต้องผ่านการอบรมความรู้หรือต้องมีการพัฒนาตนเองในเรื่องใดก่อนต่ออายุทะเบียน ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไต่ถามคดี รวมทั้งระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพฯ ว่าด้วยการไต่ถามคดีข้อพิพาทของศูนย์ไต่ถามคดีข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถามคดี พ.ศ. 2562 และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไต่ถามคดี พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้ ก่อนที่จะต่ออายุทะเบียน ผู้ไต่ถามคดีต้องผ่านการอบรมหรือพัฒนาตนเองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง ดังเช่นก่อนขึ้นทะเบียนครั้งแรก ซึ่งสอดคล้องกับสำนักกระบวนข้อพิพาท (2550) ที่กล่าวว่า ศักยภาพทั่วไปของผู้ประนีประนอมที่จำเป็นต้องมีประจำตัวผู้ประนีประนอม



ซึ่งเป็นศักยภาพพื้นฐานที่จำเป็นในการทำหน้าที่เป็นผู้ประนีประนอมมีดังต่อไปนี้ ศักยภาพด้านความรู้ความสามารถในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในงาน จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการปรองดองเป็นอย่างดี ต้องได้รับการอบรมทางด้านข้อกฎหมายและแนวทางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่เสมอ และยังสอดคล้องกับทรงภพ ศรีโสภณ และคณะ (2562, น. 8-10) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาารูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงานในศาลแรงงานกลาง แล้วเสนอแนะว่าด้านประสิทธิภาพของผู้ประนีประนอม หลักเกณฑ์ของการคัดเลือกผู้ประนีประนอมควรเข้มข้นมากกว่านี้ และผู้ประนีประนอมทั้งหมดควรเป็นผู้ประนีประนอมที่ผ่านการคัดเลือก หรือเป็นผู้ประนีประนอมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานศาลยุติธรรม และควรจะมีหลักสูตรเปิดให้ผู้ประนีประนอมเรียน แล้วให้ผู้ประนีประนอมที่ผ่านการอบรมสามารถยื่นใบประกาศนียบัตรในการสมัครเป็นผู้ประนีประนอม

## 2.2 ศักยภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลวิจัย

### 2.2.1 ศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ย ผลการวิจัยพบว่า

1) ศักยภาพของผู้ไกล่เกลี่ยยังมีข้อจำกัดอยู่ ผู้ไกล่เกลี่ยยังไม่มีความรู้ทางกฎหมายมากนัก

2) หลังจากขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการอบรมความรู้เพิ่มเติม ขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง

3) ผู้ไกล่เกลี่ยส่วนมากเป็นผู้สูงอายุ ไม่มีความรู้ทางเทคโนโลยีมากพอ ทำให้เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารและศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม

ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ

1) ควรพัฒนาทักษะในการเจรจา การฟัง และการตั้งคำถาม ผู้ไกล่เกลี่ยต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย เพื่อที่จะหาทางออกร่วมกันจนเป็นที่พึงพอใจของคู่พิพาท

2) ควรมีการอบรมความรู้ด้านกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน เช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายเอกสารสัญญาต่าง ๆ และกฎหมายที่ออกใหม่เพิ่มเติมเป็นประจำ

3) ควรจัดให้มีการอบรมและทบทวนหลักสูตรการไกล่เกลี่ยเป็นระยะ มีแนวทางการไกล่เกลี่ยในรูปแบบต่าง ๆ อบรมกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น ๆ อย่างสม่ำเสมอ และต้องมีการติดตามผลและรวบรวมปัญหาเพื่อเพิ่มศักยภาพในการไกล่เกลี่ย

4) ควรมีการอบรมการเขียนสัญญาหรือข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อให้ข้อตกลงมีเงื่อนไขครบถ้วนและบังคับกันได้

5) ควรเพิ่มทักษะและประสบการณ์ให้มีผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง เช่น ด้านกฎหมายที่ดิน ด้านการบังคับคดี ด้านวิศวกรรมก่อสร้าง หรือด้านอื่น ๆ เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสเลือกผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

6) ควรพัฒนาการดำเนินการตามขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตาม พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และควรมีการพัฒนาแนวทางในการไกล่เกลี่ยเป็นประจำ

7) ควรพัฒนาเรื่องการวางตัว ทักษะ มารยาท การรักษาความลับของคู่พิพาท และความเป็นกลาง

8) ควรเพิ่มหลักสูตรการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง

9) ควรมีการอบรมกฎหมายพิเศษต่าง ๆ เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายแรงงาน กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายอิสลาม เป็นต้น

10) ควรเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาอบรมหรือสัมมนาเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาปฏิบัติในอนาคต

สอดคล้องกับสำนักกระบวนวิธีพิพาท (2550) ที่กล่าวว่า ศักยภาพทั่วไปของผู้ประนีประนอมที่จำเป็นต้องมีประจำตัวผู้ประนีประนอม ซึ่งเป็นศักยภาพพื้นฐานที่จำเป็นในการทำหน้าที่เป็นผู้ประนีประนอมมีดังต่อไปนี้ ศักยภาพด้านความรู้ ความสามารถในการหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในงาน จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการปรองดองเป็นอย่างดี ต้องได้รับการอบรมทางด้านข้อกฎหมาย และแนวทางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่เสมอ ศักยภาพด้านการรักษาความลับ ต้องเก็บรักษาบรรดาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือที่ตนได้รู้เห็นมาไว้เป็นความลับ เพราะข้อมูลสำคัญบางอย่างอาจส่งผลกระทบต่อคู่พิพาทได้ และยังสอดคล้องกับ ธีรชัยพัฒน์ ยุกตานนท์ และคณะ (2560, น. 27) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาศักยภาพผู้ประนีประนอมในศาลยุติธรรม กรณีศึกษา: ศาลแรงงานภาค 2 และเสนอแนะว่า คุณสมบัติและศักยภาพที่เหมาะสมของผู้ประนีประนอม คือ มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการไกล่เกลี่ย มีความรู้ด้านกฎหมายแรงงานและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จำเป็นต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีความรู้ความสามารถและทักษะการใช้จิตวิทยาในการเจรจาต่อรอง มีความรู้ความสามารถและทักษะในการสรุปความและจับประเด็นสำคัญ และยังสอดคล้องกับ ทรงภพ ศรีโสภณ และคณะ (2562, น. 8-10) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงานในศาลแรงงานกลาง แล้วเสนอแนะว่าด้านประสิทธิภาพของผู้ประนีประนอม

1) ควรเพิ่มทักษะองค์ความรู้ด้านการไกล่เกลี่ยให้กับผู้ประนีประนอม โดยการฝึกอบรมเป็นระยะ อย่างสม่ำเสมอ

2) ควรจัดอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย หรือหลักสูตรที่จะสามารถนำไปปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยของผู้ประนีประนอมได้ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

3) ควรจัดอบรมกฎหมายความรู้เฉพาะกับผู้ประนีประนอมในศาลแรงงานกลาง อบรมเพิ่มเติมกฎหมายแรงงาน อย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง

4) ควรอบรมเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ในการประนีประนอมข้อพิพาทและจัดสัมมนา ระหว่างผู้ประนีประนอม เพื่อสร้างความสามัคคี

5) การคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของศาล มาบรรยาย แลกเปลี่ยนประสบการณ์และให้ความรู้ในงานสัมมนาบ่อย ๆ

6) ควรจะมีการทดสอบความรู้ความสามารถ และประสิทธิภาพ ผู้ประนีประนอม อย่างสม่ำเสมอโดยศาลแรงงานกลาง เพื่อดูประสิทธิภาพในการทำงานในส่วนของการไกล่เกลี่ย

7) ผู้ประนีประนอมต้องมีการบูรณาการตนเอง เรื่องบุคลิกภาพ การเจรจา การใช้ถ้อยคำ



การพัฒนาด้านคุณสมบัติผู้ประนีประนอม

1) ผู้ประนีประนอมควรมีความรู้พื้นฐานของข้อกฎหมาย และความรู้ด้านกฎหมาย  
แรงงาน

2) ผู้ประนีประนอมต้องมีความรู้หลักการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอม  
มีเทคนิคในการไกล่เกลี่ยสามารถดูประเด็นข้อพิพาทเบื้องต้นในสำนวนได้

และยังสอดคล้องกับฉันทนา เจริญศักดิ์ (2557) ที่ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนา  
สมรรถนะของผู้พิพากษาในศาลแรงงาน แล้วพบว่า รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะของผู้พิพากษา  
ในศาลแรงงานในด้านความรู้ ได้แก่ อบรม ประชุม สัมมนา ศึกษาดูงาน ศึกษาต่อ เป็นต้น รองลงมา  
ได้แก่ ผู้ประนีประนอมต้องมีการบูรณาการตนเอง เรื่องบุคลิกภาพ การเจรจา การใช้ถ้อยคำ  
และควรจัดอบรมกฎหมายความรู้เฉพาะกับผู้ประนีประนอมในศาลแรงงานกลาง อบรมเพิ่มเติม  
กฎหมายแรงงาน อย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง และยังสอดคล้องกับ ชัยพร สมบุญวงศ์ (2550) ที่ศึกษา  
ระบบทวิภาคีในศาลแรงงานกลาง: กระบวนทัศน์ใหม่ของการไกล่เกลี่ยคดีแรงงาน แล้วพบว่า  
ควรจัดอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการและสร้างแรงจูงใจ จัดอบรมผู้ประนีประนอมข้อพิพาท  
แรงงานให้มีความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมายและเข้าใจบทบาทที่เหมาะสม และยังสอดคล้องกับ  
ชลกร เทียนส่องใจ (2553) ที่ชี้ว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมาย  
และสามารถรักษผลประโยชน์ของลูกความ โดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรม

#### 2.2.2 ศักยภาพของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผลการวิจัยพบว่า

1) ในแต่ละจังหวัดมีศูนย์ไกล่เกลี่ยที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยตามกฎหมายฉบับนี้  
แบ่งออกเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยของสำนักงานศาลยุติธรรม 1 ศูนย์ ศูนย์ไกล่เกลี่ยของสำนักงานยุติธรรม  
จังหวัด 1 ศูนย์ และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน 1 ศูนย์

2) จังหวัดที่มีจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนแล้วมากที่สุด คือ จังหวัดบุรีรัมย์  
จำนวน 10 คน จังหวัดที่มีจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยรองลงมา คือ จังหวัดอุดรธานี มี 7 คน จังหวัด  
มหาสารคาม มีจำนวน 4 คน จังหวัดกาฬสินธุ์ มีจำนวน 3 คน จังหวัดอุบลราชธานี มีจำนวน 3 คน

3) ผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ส่วนใหญ่จะมีศูนย์ละ  
1 คน ยกเว้นจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีมากกว่า 1 คน

4) ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนขาดงบประมาณสำหรับจัดซื้อวัสดุ  
ครุภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำมาบริหารจัดการศูนย์ จึงส่งผลกระทบต่อศักยภาพและความสำเร็จในการไกล่เกลี่ย  
ซึ่งต่างกับศูนย์ไกล่เกลี่ยของรัฐที่มีงบประมาณสนับสนุน ทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางการพัฒนา คือ

1) ควรมีสถานที่ไกล่เกลี่ยและวัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอกับความต้องการ  
และมีความเหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2) ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ดูแลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เพียงพอกับปริมาณ  
ข้อพิพาทที่มีจำนวนมาก

3) ควรมีการเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ การขับเคลื่อนการทำงาน และมีการประสานงานที่เป็นระบบระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาล สำนักงานอัยการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการใกล้เคียงตาม พ.ร.บ. การใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และศูนย์ใกล้เคียงข้อพิพาทภาคประชาชน

4) ควรมีการศึกษาดูงานจังหวัดที่เป็นต้นแบบหรือนำร่องในการจัดกระบวนการใกล้เคียงได้อย่างสมบูรณ์แบบ และผู้ใกล้เคียงต้องสามารถจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะได้ และควรมีการสร้างทีมงานหรือคณะทำงานที่มีศักยภาพเพื่อขยายฐานการใกล้เคียงออกไป

สอดคล้องกับสำนักกระบวนวิธีข้อพิพาท (2550) ที่กล่าวว่า ศักยภาพทั่วไปของผู้ประนีประนอมที่จำเป็นต้องมีประจำตัวผู้ประนีประนอม ซึ่งเป็นศักยภาพพื้นฐานที่จำเป็นในการทำหน้าที่เป็นผู้ประนีประนอมมีดังต่อไปนี้ ศักยภาพด้านความรู้ ความสามารถในการหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในงาน จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง และการปรองดองเป็นอย่างดี ต้องได้รับการอบรมทางด้านข้อกฎหมาย และแนวทางในการใกล้เคียงข้อพิพาทอยู่เสมอ และยังคงสอดคล้องกับทรงภพ ศรีโสภณ และคณะ (2562, น. 8-10) ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีแรงงาน ในศาลแรงงานกลาง แล้วเสนอแนะว่าด้านประสิทธิภาพของผู้ประนีประนอม

1) ควรเพิ่มทักษะองค์ความรู้ด้านการใกล้เคียงให้กับผู้ประนีประนอม โดยการฝึกอบรมเป็นระยะ อย่างสม่ำเสมอ

2) ควรจัดอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับการใกล้เคียง หรือหลักสูตรที่จะสามารถนำไปปฏิบัติงานใกล้เคียงของผู้ประนีประนอมได้ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

3) ควรจัดอบรมกฎหมายความรู้เฉพาะกับผู้ประนีประนอมในศาลแรงงานกลาง อบรมเพิ่มเติมกฎหมายแรงงาน อย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง

4) ควรอบรมเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ในการประนีประนอมข้อพิพาทและจัดสัมมนา ระหว่างผู้ประนีประนอม เพื่อสร้างความสามัคคี

5) ควรจะมีการทดสอบความรู้ความสามารถ และประสิทธิภาพ ผู้ประนีประนอม อย่างสม่ำเสมอโดยศาลแรงงานกลาง เพื่อดูประสิทธิภาพในการทำงานในส่วนของการใกล้เคียง การพัฒนาด้านการบริหารจัดการ ด้านโครงสร้างและอัตราค่าจ้าง

1) ต้องพัฒนาเรื่องสถานที่และบรรยากาศ ควรเพิ่มปริมาณห้องพิจารณาคดี ห้องควรจะมีติดชิดกับเสียง บรรยากาศเป็นกันเอง

2) ควรเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่จอดรถ ห้องน้ำ โรงอาหารให้เพียงพอ แก่คู่ความ

3) การประชาสัมพันธ์ควรเป็นเชิงรุก เพื่อให้การใกล้เคียงมีการพัฒนา

4) การบริหารจัดการในการใกล้เคียงควรจะมีการวางแผน และบริหารจัดการให้ดี ให้ปริมาณคดีกับปริมาณผู้ใกล้เคียงมีความเหมาะสม

5) ควรเพิ่มนิติกรให้เพียงพอในการดำเนินการใกล้เคียงเพราะคดีมีปริมาณมาก เพราะถ้าผู้ประนีประนอมไม่มาติดก็ก็สามารถเข้าแทนได้เสมอ



6) ควรให้ความสำคัญกับบุคลากรมากขึ้น ต้องพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ ควรจัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ

7) ควรเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาอบรมเป็นวิทยากร เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรในส่วนใกล้เคียงของศาลแรงงาน

การพัฒนาด้านการทำงานเชิงบูรณาการ

1) จะต้องเรียนรู้ขั้นตอนระเบียบของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การทำงานมีแนวทางสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน

2) ควรบูรณาการร่วมกันกับส่วนงานอื่นหรือองค์กรอื่น โดยผู้บริหารต้องวางนโยบายในการทำงานร่วมกัน

3) ควรจะมีเวิร์คช็อปภายในองค์กรเพื่อวิเคราะห์และประเมิน ทบทวนว่ามีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพภายในองค์กร

4) การทำงานควรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในส่วนของการอัปเดตความรู้หรือประสบการณ์ในการประนอมข้อพิพาท และควรให้มีเครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับผู้ประนีประนอมเพื่อเข้าดูข้อมูลกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

5) ศาลแรงงานควรมีการจัดเก็บข้อมูล (Database) ตัวอย่างสัญญาประนีประนอมยอมความที่ดีและสำเร็จแล้ว เพื่อผู้ประนีประนอมได้ศึกษาเป็นตัวอย่าง

6) ควรให้ผู้ประนีประนอมจัดอบรมสัมมนา โดยแนะนำหรือเชิญกลุ่มอื่นเข้าร่วมสัมมนาด้วย เช่น ฝ่ายทรัพยากรบุคคล หรือสำนักงานทนายความซึ่งเป็นการบูรณาการร่วมกัน

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนี้

1.1 กำหนดให้ข้อพิพาทระหว่างทายาทที่พิพาทกันเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์มรดกที่เป็นที่ดิน ข้อพิพาททางแพ่งที่ไม่มีทุนทรัพย์และข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในครอบครัวสามารถไกล่เกลี่ยได้

1.2 กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก สำหรับข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาที่ไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ให้เริ่มไกล่เกลี่ยครั้งแรกภายใน 7 วัน นับแต่วันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

1.3 กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่แน่นอนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำหรับข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาที่ไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ให้ไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันนัดไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครั้งแรก

1.4 กำหนดจำนวนบุคคลผู้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ให้คู่กรณีมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แต่จำกัดจำนวนฝ่ายละไม่เกิน 2 คน

1.5 กำหนดให้บุคคลที่คู่กรณีไว้วางใจสามารถเข้าร่วมเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนได้

1.6 กำหนดให้คดีแพ่งและคดีอาญาที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เยาว์ ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยหน่วยงานของรัฐและศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ต้องให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วย

1.7 กำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาโดยหน่วยงานของรัฐในข้อพิพาททางอาญาที่ไม่เกี่ยวกับทางแพ่ง ให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจะระงับเมื่อมีการส่งบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาททางอาญาไปให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยพิจารณารับรอง และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการไกล่เกลี่ยได้ดำเนินการตามกฎหมายและออกหนังสือรับรองให้แล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจึงจะระงับ

2. ควรแก้ไขระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562 ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 และประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 ดังนี้

2.1 กำหนดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ไกล่เกลี่ยเฉพาะทาง

2.2 กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยว่าต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีและมีประสบการณ์การทำงานมาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานสาขาต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยไม่น้อยกว่า 10 ปี

2.3 กำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่มาจากการสรรหาว่า ต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง เช่นเดียวกับผู้ไกล่เกลี่ยที่มาจากการยื่นคำขอขึ้นทะเบียน

2.4 กำหนดให้ก่อนที่จะต่ออายุทะเบียน ผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมหรือพัฒนาตนเองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรองเช่นเดียวกับการขึ้นทะเบียนครั้งแรก

2.5 กำหนดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมพัฒนาตัวเองของผู้ไกล่เกลี่ยประจำปี หรือตามโอกาสต่าง ๆ หรือเมื่อมีกฎหมายใหม่หรือองค์ความรู้ใหม่เกิดขึ้น

3. ควรเร่งดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยที่ผ่านการอบรมตามหลักสูตรแล้วให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อเพิ่มจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนแล้วให้เพียงพอกับข้อพิพาทที่มีจำนวนมาก

4. ควรเพิ่มจำนวนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนให้มีทุกอำเภอ อย่างน้อยอำเภอละ 1 ศูนย์ และเพิ่มจำนวนผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนแล้วให้เพียงพอ อย่างน้อยควรมีผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนแล้วศูนย์ละ 3 คน

5. ควรส่งเสริมและสนับสนุนการเข้ารับการอบรมเป็นผู้ไกล่เกลี่ยทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและภาคประชาชน



### บรรณานุกรม

- เกษม คมสัต์ธรรม. (2548). *คู่มือประนอมข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด.
- ฉันทนา เจริญศักดิ์. (2557). *รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะของผู้พิพากษาในศาลแรงงาน*. (คุษณินพนธ์ปรัชญาคุษณินพนธ์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- ชลกร เทียนส่องใจ. (2553). *การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเชิงพุทธ: หลักการและเครื่องมือสำหรับการจัดการความขัดแย้ง*. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระนครศรีอยุธยา.
- ชัยพร สมบุญวงศ์. (2550). *ระบบทวิภาคีในศาลแรงงานกลาง: กระบวนทัศน์ใหม่ของการไกล่เกลี่ยคดีแรงงาน*. วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม หลักสูตรผู้บริหารกระบวนกรยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 10. ไม่ระบุ: ไม่ระบุ.
- ทรงภพ ศรีโสภ, เพ็ญศรี พัทธวิวัฒน์ศิริ, และรุ่งนภา ตั้งจิตเจริญกุล. (2562). การพัฒนารูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแรงงานในศาลแรงงานกลาง. *บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต*, 15(1), 1-16.
- ธัญญาพัฒน์ ยุกตานนท์, บรรพต วิธูราช, และภัทรี ฟรีสตัด. (2560). แนวทางการพัฒนาศักยภาพผู้ประนีประนอมในศาลยุติธรรม กรณีศึกษา: ศาลแรงงานภาค 2. *วารสารวิชาการคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี*, 12(2), 17-32.
- พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่มที่ 136 ตอนที่ 67 ก, (22 พฤษภาคม 2562), 1-21.
- มะรอนิง สาแลมิง, และคณะ. (2554). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทครอบครัวและมรดก ตามบทบัญญัติศาสนาอิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้*. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม: กรุงเทพมหานคร.
- ระเบียบกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่มที่ 136 ตอนพิเศษที่ 297 ง, (3 ธันวาคม 2562), 3-17.
- ระเบียบสำนักงานศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562.
- สำนักกระงับข้อพิพาท. (2550). *คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน*. กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์.
- อภิชัย ไทยเที่ยง. (2548). *คู่มือประนอมข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด.

## ความเป็นไปได้ของการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ สำหรับพนักงานสอบสวน เพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาชั้นต้นภายใต้กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย

วรรณิภา คุดสีลา\*  
ศิลปคมณ์ เอี่ยมวงศ์\*\*

(วันรับบทความ: 15 ตุลาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 24 กุมภาพันธ์ 2564/ วันตอบรับบทความ: 11 มีนาคม 2564)

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาชั้นต้นภายใต้กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้องและข้อมูลปฐมภูมิ โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างและการจัดการสนทนากลุ่มย่อยจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาผลการวิจัย 1) มีความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ โดยต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของพนักงานสอบสวน ผู้เชี่ยวชาญและผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อนำไปสู่การสร้างฐานข้อมูลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยระบบปัญญาประดิษฐ์ที่มีความยืดหยุ่นสำหรับการตัดสินใจอาจจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมระดับความสม่ำเสมอและประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี หากมีการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI อาจจะช่วยปรับความยืดหยุ่นความแม่นยำและประสิทธิภาพในการร่างเอกสารการพิจารณาคดีต่าง ๆ และ 2) การรับรู้ในพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ เป็นปัจจัยหนึ่งในการส่งเสริมการปฏิบัติงานและมีผลต่อพฤติกรรมบุคลากรและการพัฒนาระบบในการสนับสนุนพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติงาน โดยความเหมาะสม ความจำเป็น และแนวทางในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาชั้นต้นภายใต้กระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย กระบวนการพัฒนาต้องมียุทธศาสตร์ประกอบด้านความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ และการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มที่มุ่งเน้นพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อนำมาสู่การพัฒนาระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) สำหรับพนักงานสอบสวนอย่างเป็นระบบและขั้นตอน

**คำสำคัญ:** ระบบปัญญาประดิษฐ์, พนักงานสอบสวน, ระบบพิจารณาชั้นต้น, กระบวนการยุติธรรม

\* นักศึกษาระดับปริญญาเอก, College of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology (HUST), China.

\*\* พลตำรวจตรี, รองผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ



## The Possibility of Application of Artificial Intelligence (AI) System for Inquiry Officials to Analyze the Primary Consideration System under Judicial System in Thailand

Wannipa Koodsela<sup>\*</sup>

Sillaphakhom Eamwong<sup>\*\*</sup>

*(Received Date: October 15, 2020, Revised Date: February 24, 2021, Accepted Date: 11 March, 2021)*

### Abstract

The purposes of this research were to study the possibility of the application of an artificial intelligence (AI) system for inquiry officials to analyze the primary consideration system under judicial in Thailand. The research has based on qualitative research method with secondary data was collected from the academic sources in the relevant issues. Primary data has collected with a semi-structured interview and focus group discussions from the experts and relevant persons. After that, data has analyzed by the content analysis method. The results showed that: the possibility of development for an artificial intelligence (AI) system is flexible for decision making that may support and promote the consistency level and efficiency for case consideration. If AI is developed and applied, it may adjust flexibility, accuracy, and efficiency for document drafting regarding any case considerations. Besides, perception or demand on artificial intelligence (AI) system is a factor that improves performances and affects the personnel's behavior and system development for supporting the inquiry officials' decision. It is suitable and necessary to develop guidelines for applying artificial intelligence (AI) systems for inquiry officials to analyze the primary consideration system under a judicial system in Thailand. Furthermore, the development process must-have components of knowledge, understanding, expertise, and stakeholders' participation focused on the database development of the Royal Thai Police forward the result of a big data system for inquiry officials in a systematic and process.

**Keywords:** Artificial Intelligence (AI), Inquiry Officials, Primary Consideration System, Justice System

---

<sup>\*</sup> Ph.D. Student at College of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology (HUST), China.

<sup>\*\*</sup> Police Major General, Deputy Commissioner of the Immigration Office, Royal Thai Police.

## บทนำ

การพัฒนาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์กลายเป็นนวัตกรรมที่มีบทบาทสำคัญในปัจจุบันและอนาคต ความตระหนักต่อความก้าวหน้าของวิวัฒนาการเทคโนโลยีทำให้การดำเนินงานหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานและการใช้ชีวิตประจำวัน ช่วงระยะเวลาหลายปีวงการวิศวกรรมคอมพิวเตอร์ได้เพิ่มบทบาทความสำคัญต่อการวิจัยและทดลองการพัฒนาเทคโนโลยี AI (Artificial Intelligence) อย่างต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างการทำงานของคอมพิวเตอร์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะเทคโนโลยี “Computer Vision: CV” คือ การทำงานของคอมพิวเตอร์ในระดับที่สามารถแยกแยะวัตถุได้เหมือนสายตาของมนุษย์รวมถึงการดึงข้อมูลและประมวลผลจากภาพ โดยสหรัฐอเมริกา จีน เนเธอร์แลนด์ ได้นำเทคโนโลยี CV มาใช้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมและได้รับความนิยม พร้อมทั้งได้สนับสนุนงบประมาณด้านการวิจัยระบบดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาให้มีประสิทธิภาพที่สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยประยุกต์ใช้งานในงานเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัย (security) กระบวนการตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล (identification) ด้วยการตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชนหรือพาสปอร์ต ซึ่งเป็นกระทำที่มนุษย์อาจจะเกิดความผิดพลาด (error) ในบางครั้งหรืออาจจะเกิดความแม่นยำที่มีความเอนเอียง (bias) ระบบ Computer Vision: CV สามารถเข้ามาช่วยเหลือเพิ่มความแม่นยำและความรวดเร็วในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งการสืบสวนสอบสวน (Investigation) สำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและความแม่นยำในการวิเคราะห์สถานการณ์ ระบบ Computer Vision: CV สามารถช่วยตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลได้โดยเฉพาะในคดีอาชญากรรม เช่น การตรวจสอบลายนิ้วมือและอาวุธที่คนร้ายใช้ก่อเหตุ รวมถึงสามารถใช้เพื่อระบุตัวคนร้ายจากกล้องที่บันทึกภาพไว้ได้ในระยะเวลาที่สั้นลง

AI (Artificial Intelligence) ระบบปัญญาประดิษฐ์ได้รับความนิยมในการนำมาประยุกต์ใช้ในขอบเขตของกฎหมายและการพิจารณาในชั้นศาล อาทิเช่น (1) อังกฤษ พัฒนาระบบ AI หรือปัญญาประดิษฐ์ช่วยงานด้านการสืบสวนสอบสวน ระบบดังกล่าวมีชื่อว่า “VALCRI” ซึ่งสามารถช่วยงานในส่วนการวิเคราะห์ได้ภายในไม่กี่วินาทีและสามารถตั้งข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับแรงจูงใจได้ด้วย (2) เนเธอร์แลนด์ พัฒนาระบบ AI ช่วยแก้ไขคดีความที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ ระบบนี้เรียกว่า “Machine Learning: ML” โดยการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ และตัดสินใจคดีใดคือคดีที่มีหลักฐานที่มีแนวโน้มมากที่สุดเพื่อลดเวลาในการประมวลผลจำนวนคดีที่ต้องใช้เวลาหลายสัปดาห์ให้เหลือเพียง 1 วัน ระบบ AI จะจัดลำดับคดีโดยใช้ “ค่าความสามารถในการแก้ไข (solvability)” และหลักฐาน DNA ที่เป็นไปได้สูงสุด (3) จีน ได้พัฒนา AI ในการช่วยอำนวยความสะดวกในศาล มีลักษณะของระบบ 2 ประเภทคือ หุ่น “ฟา เสี่ยวเถา” เป็นหุ่นสำหรับการช่วยงานกลุ่มบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย และหุ่น “เสี่ยว ฟา” ใช้ในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ศาล เป้าหมายคือ ต้องการพัฒนาระบบที่เพิ่มประสิทธิภาพระบบการพิจารณาคดีต่าง ๆ มาช่วยแก้ปัญหาข้อพิพาทให้มีความถูกต้องเป็นธรรมประชาชนสามารถยอมรับและเข้าใจคดีความกันได้โดยง่าย (MGR, 2560) ซึ่งเป็นรูปแบบเทคโนโลยีที่เชื่อมโยงระหว่างการสังเคราะห์การพูดและภาพ



โดยช่วยงานประเภทงานประจำของผู้พิพากษาที่เป็นมนุษย์ทั้งหมด การรับคดีความหรือการจัดการงานทั่วไปแบบพื้นฐาน เพื่อให้ผู้พิพากษาจริง ๆ นั้นสามารถไปมุ่งเน้นกับการพิจารณาคดีมากขึ้น (Nattaphan, 2562)

อย่างไรก็ตาม AI (Artificial Intelligence) ระบบปัญญาประดิษฐ์เป็นการทำความเข้าใจรูปแบบการใช้เหตุผลของมนุษย์ โดยเฉพาะการใช้เหตุผลกฎหมายเป็นรูปแบบที่ต้องการการพัฒนา รูปแบบของวิธีการของปัญญาประดิษฐ์ที่สำคัญที่สุด คือ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่มีเหตุผลเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายซึ่งจะต้องแบ่งแยกระหว่างคำถามและคำตอบที่นักกฎหมายสามารถโต้เถียงได้ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง โดยการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์กับกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่มีกระบวนการดำเนินการแบบซ้ำ ๆ เช่น ขั้นตอนการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้กฎหมายที่ชัดเจนโดยตรงไปตรงมากับข้อเท็จจริงที่ไม่มีโต้แย้งใดใด แต่กระบวนการตัดสินคดีความของระบบศาลเป็นขั้นตอนที่มีความชัดเจน และต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินคดีความ เพราะไม่มีคำสั่งที่สามารถเชื่อมโยงรูปแบบที่ง่ายในการจำลองการตัดสินใจของศาลได้อย่างถูกต้อง เพราะศาลมีหน้าที่ในการผลิตวิธีการแก้ไขปัญหาที่สมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับในข้อเท็จจริงของกฎหมาย และวิธีการที่มีความขัดแย้ง การตัดสินใจของฝ่ายตุลาการเป็นพื้นที่ที่มีความซับซ้อนด้วยความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายประกอบกับความรู้ ประสบการณ์ และความสามารถทางด้านอารมณ์เป็นแนวคิดหลักในการประยุกต์ใช้การพิจารณาคดีความของกฎหมายที่ฝังรากลึกลงไป ในจิตใต้สำนึกของมนุษย์ นอกจากนั้นการใช้เหตุผลในการพิจารณาคดี การประเมินข้อเท็จจริง การตีความข้อความ การเปรียบเทียบ และการมีส่วนร่วมในการตอบโต้แบบวิภาษ นอกจากความซับซ้อนแล้วการตัดสินใจทางตุลาการก็มีความสำคัญต่อสังคมเช่นกัน เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอื่นตามบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายกำหนด เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ การฟ้องคดีจะต้องมีการทำความเข้าใจของพนักงานสอบสวนเสนอต่อพนักงานอัยการในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด อาจเป็นความผิดที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนหลายฉบับด้วยกัน พนักงานสอบสวนต้องใช้ความรู้และประสบการณ์ ที่ต้องครอบคลุมองค์ความรู้ดังกล่าวอย่างกว้างขวาง อันจะนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีความให้พนักงานอัยการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในระบอบยุติธรรมของประเทศไทย ซึ่งจะได้นำมาสู่ความเป็นสังคมที่มีความสงบเรียบร้อย โดยมีความยุติธรรม และความเป็นธรรมต่อไป

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจและแนวทางในการต่อยอดระบบปัญญาประดิษฐ์กับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยจึงมีความน่าสนใจใน 3 กรณี (1) การมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนที่คล้ายคลึงกันแต่ผลการทำความเข้าใจทางคดีไม่เหมือนกันกับคำพิพากษาของศาลฎีกา (2) การถูกตั้งข้อสงสัยจากผู้อื่น ๆ ในความเห็นของพนักงานสอบสวนว่ามีอคติ และการบิดข้อกฎหมาย และ (3) การประเมินผลประสิทธิภาพของพนักงานสอบสวนในการพิจารณาขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรม การศึกษานี้จึงมุ่งเน้นศึกษาถึงความเข้าใจและความเป็นไปได้ในการพัฒนาตัวแบบการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดพิษณุโลก

เพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย เพื่อการวิเคราะห์และพิจารณาคดีที่สามารถใช้ทั้งกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ฎีกาการพิจารณาความในกรณีที่ผ่านมา ร่วมกับแนวคิดทางเทคนิคที่สามารถกำหนดไว้ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของความหมายในการตีความ และขอบเขตด้านกฎหมายจะทำให้ระบบการพิจารณาของศาลไทยมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีความถูกต้องและแม่นยำของการตัดสินบนกำหนดข้อกฎหมายที่ตรงไปตรงมามากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังจะเป็นต้นแบบในการต่อยอดการพัฒนา AI ระบบปัญญาประดิษฐ์ที่นำไปสู่รูปธรรมในการปฏิบัติงานด้านความยุติธรรมของไทยในอนาคตอันใกล้ได้อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย

### บททวนวรรณกรรม

การศึกษาค้นคว้านี้มุ่งเน้นความเป็นไปได้ในการพัฒนาการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่มีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนที่คล้ายคลึงกัน แต่ผลการทำความเข้าใจทางคดีไม่เหมือนกันกับคำพิพากษาของศาลฎีกา การถูกตั้งข้อสงสัยจากผู้อื่น ๆ ในความเห็นของพนักงานสอบสวนว่ามีอคติ และการบิดข้อกฎหมาย และการประเมินผลประสิทธิภาพของพนักงานสอบสวนในการพิจารณาขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรม ผู้ศึกษาวางกรอบการทบทวนวรรณกรรม จากเอกสาร บทความ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในกระบวนการยุติธรรมนำเสนอรายละเอียดดังนี้

### แนวคิดเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) กับกระบวนการยุติธรรม

เทคโนโลยีมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของมนุษย์อย่างต่อเนื่องโดยมีการคาดการณ์ว่ากิจกรรมของมนุษย์จำนวนมากจะถูกแทนที่และสนับสนุนจากเทคโนโลยีใหม่ ๆ สืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางวิชาการและการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ ซึ่งเทคโนโลยีกำลังเข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติการของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมที่จะเข้ามาแทนที่ สนับสนุน เสริมบทบาทการตัดสินใจของตุลาการผู้พิพากษา และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม (Tania, 2018, pp. 1114-1133)

การปฏิรูปการพิจารณาคดีกลายเป็นความท้าทายที่สำคัญในปัจจุบันด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี (Sartor and Branting, 1998, pp. 105-110, Kouziokas and Perakis, 2017, pp. 397-404) ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ระหว่างกฎหมายและ AI ในกระบวนการยุติธรรมที่มีความหลากหลายในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านี้ได้มีการพัฒนาแบบจำลอง



และเทคนิคที่ซับซ้อนมากขึ้นในการตอบโต้ภัยปัญหาระหว่าง กฎหมายและ AI ของนักวิเคราะห์ต้นแบบ AI รุ่นก่อน ๆ ในการใช้เหตุผลจากกรณีศึกษาโดยการสร้างทฤษฎีโครงข่ายประสาทเทียม การประกอบเอกสารอัจฉริยะ และเครื่องมือในการสนับสนุนการตัดสินใจแบบแยกส่วนความสำเร็จนี้มีประโยชน์และมีความสำคัญสำหรับผู้พิพากษา เนื่องจากพวกเขามีความเข้าใจในเชิงลึกและชัดเจนในมุมมองของการแก้ปัญหาในการพิจารณาคดีและยังช่วยสนับสนุนผู้พิพากษาและผู้ทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Sartor and Branting, 1998, pp.105-110)

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาที่ถูกบีบระหว่างงบประมาณที่จำกัดและความต้องการในการรักษาคุณภาพความยุติธรรมของกระบวนการการตัดสินใจประกอบกับการรับมือกับข้อจำกัดด้านเวลาและทรัพยากร เครื่องมือ AI ที่มีความยืดหยุ่นสำหรับการตัดสินใจอาจจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมระดับความสม่ำเสมอและประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี กล่าวคือ AI อาจจะช่วยปรับความยืดหยุ่นความแม่นยำและประสิทธิภาพในการร่างเอกสารการพิจารณาคดีต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี AI โดยเทคโนโลยี AI จะทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความเร็วขึ้น ราคาถูก และสามารถคาดการณ์ได้มากขึ้น (Sartor and Branting, 1998, pp.105-110)

ระบบสนับสนุนการตัดสินใจที่พัฒนาบนพื้นฐานของปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มีการกำหนดตัวชี้วัดหลายอย่างในการสร้างระบบการตัดสินใจที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กลยุทธ์ได้อย่างเพียงพอ ปัญญาประดิษฐ์จะถูกนำมาใช้เพื่อสร้างแบบจำลองโครงข่ายประสาทเทียมที่สำคัญในการตัดสินใจจากระบบที่ได้รับการพัฒนาให้มุมมองแบบองค์รวมมากขึ้นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารสาธารณะและการพิจารณาคดีและมีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงกรอบการตัดสินใจในการบริหารราชการ (Kouziokas and Perakis, 2017, pp.397-404)

โดย James and Leon (1999, pp.173-181) ได้นำเสนอระบบฐานความรู้ทางกฎหมายเรียกว่า “JUSTICE” ซึ่งเป็นรูปแบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการดึงข้อมูลเชิงแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย คติความ โดยความยุติธรรมจะระบุแนวคิดที่แตกต่างกันออกไปตามเขตพื้นที่รับผิดชอบเขตอำนาจศาลที่สำคัญของออสเตรเลีย “JUSTICE” เป็นตัวแทนซอฟต์แวร์ (Software) ด้านกฎหมายที่ทำงานร่วมกับ HTML ตัวแทนธรรมดาและ HTML ตัวแทนของคติความทางกฎหมาย ในการสร้างความยุติธรรมภววิทยาสำหรับคติทางกฎหมายที่ได้รับการพัฒนาและมีนัยสำคัญของความยุติธรรม นอกจากนี้ระบบดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่ช่วยให้สามารถสืบค้นและค้นหาข้อมูลในการสรุปแนวคิด การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติอัตโนมัติและการแปลงเอกสารนอกระบบให้เป็นตัวแทนกิ่งโครงสร้างที่เป็นทางการ โดยความยุติธรรมได้รับการทดสอบเกี่ยวกับความแม่นยำ การเรียกคืน และประโยชน์ของการระบุแนวคิดซึ่งได้ผลลัพธ์ที่ดีแสดงให้เห็นถึงวิธีการในการสร้างระบบความยุติธรรมโดยใช้สรุปแนวคิดแบบรวบยอดและการรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับคติทางกฎหมาย การดำเนินการที่จำเป็นต้องมีการระบุ “Ontology”

ระบบต้นแบบ “JUSTICE” และ “LegalCase.dtd” เป็นระบบข้อมูลพื้นฐานในการส่งเสริมและขยายขีดความสามารถในการเพิ่มฐานข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมาย ซึ่งการกำหนด “Ontology” สามารถแปลงผลได้อย่างมีความยุติธรรมบนพื้นฐานของข้อมูลการสรุปแนวคิดแบบรวบยอด และการรวบรวมข้อมูลทางสถิติจากคติทางกฎหมาย

นอกจากนี้ Richard and Alicia (2019, pp.242-289) ได้อธิบายเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของการใช้คำพิพากษาของ AI ในการปฏิบัติงานพื้นฐานในการเพิ่มความสัมพันธ์เชิงสถาบันและเชิงอำนาจของผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ขึ้นอยู่กับค่านิยมในการประมวลผลของกระบวนการยุติธรรมและการพัฒนานั้นจะส่งเสริมการใช้คำพิพากษาของ AI ซึ่งต้องสร้างวงจรในการส่งเสริมความเข้าใจโดยคำพิพากษาของ AI นำเสนอพร้อมภาพประกอบว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสามารถให้คุณค่าที่จะมีผลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ทั้งในระดับบุคคลและสังคม การตัดสินใจของ AI ในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และจะต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและไม่มีที่สิ้นสุดเพื่อพัฒนาระบบการตอบสนองที่มีคุณค่า แม่นยำ และมีความยุติธรรมให้ดีขึ้น

การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นจะส่งผลต่อการอุดหนุนของกระบวนการยุติธรรม หากกระบวนการยุติธรรมสามารถใช้แบบประมวลผลเป็นส่วนหนึ่งในศาลยุติธรรมจะทำให้ความแข็งแกร่งของ AI จะมีผลต่อค่านิยมในระบอบราชการและหน่วยงานบริหารอื่น ๆ ของภาครัฐมากยิ่งขึ้น ตลอดจนการใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายสงครามที่กำหนดอยู่บนพื้นฐานของศีลธรรมอันดี อีกทั้งการประมวลผลในสาขาของตุลาการและศาลในกระบวนการยุติธรรมมีผลลัพธ์ที่ดีก็จะนำไปสู่การลดช่องว่างของความรู้ความเข้าใจและผลักดันให้ใช้ประโยชน์ของ AI ที่จะนำไปสู่เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนทั่วไปในการยอมรับการตัดสินใจรูปแบบใหม่ ๆ ได้เพิ่มขึ้น

มากไปกว่านั้น Sartor and Branting (1998, pp.105-110) ได้อธิบายถึงความสำคัญในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับกระบวนการที่มีความซับซ้อนในการแก้ไขปัญหาและการพิจารณาดีในกระบวนการยุติธรรมที่ใช้การประยุกต์ตัวแบบ (application) ของลอการิทึม (logarithm) ในการชักนำและสนับสนุนการตัดสินใจไปสู่การพิจารณาดีมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้ผลลัพธ์เป็นข้อมูลที่สามารถยอมรับได้เนื่องจากลักษณะของงานที่มีความซับซ้อน ข้อกำหนดที่ละเอียด การประมวลผลหรือข้อมูลที่จะต้องใช้ตรรกะและการคำนวณที่จำเป็น ลักษณะเหล่านี้เป็นขอบเขตต้องห้ามในการสร้างแบบจำลองการตัดสินใจของศาลยุติธรรม เนื่องจากการวิจัยด้าน AI และกฎหมายจะต้องอาศัยข้อมูลเชิงลึกจากหลายสาขาวิชาเพื่อให้เป็นเหตุและผลในการประมวลผลการตัดสินใจที่จะนำไปสู่การพิจารณาดี อาทิเช่น ทฤษฎีทางกฎหมาย กระบวนการกฎหมาย จิตวิทยา สังคมวิทยา และทฤษฎีองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีทางกฎหมายมีความเกี่ยวข้องที่สอดคล้องโดยตรงของการวิเคราะห์ระเบียบวิธีในการแก้ปัญหาคำพิพากษาดี ซึ่งสาขาวิชาเหล่านี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นสำหรับการวิเคราะห์ AI ที่มุ่งเน้นไปที่กระบวนการยุติธรรมซึ่งต้องให้การพิจารณาความสำคัญประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก การวิเคราะห์แบบสหวิทยาการไม่ได้บ่งชี้ถึงความแม่นยำและความละเอียดที่จำเป็นสำหรับการออกแบบจำลองการคำนวณ แต่การวิจัยด้าน AI และกฎหมายให้มีศักยภาพในการสร้างรูปแบบการจำลองที่จะแสดงออกทางกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้นมีความจำเป็นอย่างมากในการสร้างฐานข้อมูลในใช้งานคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ต้องได้รับการสนับสนุนต่อทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมและกฎหมายที่ตัดสินโดยผู้พิพากษา



ประการที่สอง รูปแบบที่มีอยู่ของกระบวนการพิจารณาคดีมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาตีความไม่ก็คดีเท่านั้น เช่น การประเมินหลักฐานข้อเท็จจริง การตีความกฎหมาย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความสอดคล้องอย่างต่อเนื่องของ AI และเทคนิคทางกฎหมายมากที่สุด

กล่าวสรุปได้ว่า ถึงแม้ประวัติความเป็นมาของการวิจัยในการพิจารณาคดีของ AI นั้นมีค่อนข้างสั้นและจำกัด แต่ AI และกฎหมายได้รับผลลัพธ์ที่สำคัญทั้งในทิศทางของการวิจัย ซึ่งคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของการใช้เหตุผลเชิงตุลาการและกฎหมายที่ทำโดยผู้พิพากษารวมถึงการใช้เหตุผลเชิงคดีในการใช้เหตุผล AI และกฎหมายจึงเป็นกระบวนการพัฒนาแบบจำลองที่ทรงพลังในแง่ของการใช้เหตุผลของกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและพัฒนาข้อมูลเชิงลึกของทฤษฎีของกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ข้อมูลรวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่กล่าวถึงการพิจารณาคดีเบื้องต้นเพื่อส่งเสริมการสนับสนุนข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เริ่มมีบทบาทและได้รับความสนใจในการพัฒนาใช้งานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำให้การประมวลผลมีความน่าสนใจมากขึ้นในบริบทอื่น ๆ ของการปฏิบัติงานที่คล้ายคลึงกันของปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเพิ่มการตอบสนองต่อข้อจำกัดทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ การค้นคว้าและพัฒนาไม่ได้จำกัดเพียงเทคโนโลยีกับกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมเท่านั้นแต่ต้องรวมถึงผลกระทบของเทคโนโลยีต่อแนวคิดเรื่องความยุติธรรมทั้งในรูปแบบของมนุษย์และปัญญาประดิษฐ์

### วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในยุคระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมในกรณีที่มีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนที่คล้ายคลึงกันแต่ผลการทำความเห็นทางคดีไม่เหมือนกันกับคำพิพากษาของศาลฎีกา การถูกตั้งข้อสงสัยจากผู้อื่น ๆ ในความเห็นของพนักงานสอบสวนว่าเมื่อคดี และการบิดข้อกฎหมาย และการประเมินผลประสิทธิภาพของพนักงานสอบสวนในการพิจารณาขั้นต้นของกระบวนการยุติธรรม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบ่งเป็น 3 กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องคือ 1) พนักงานสอบสวน จำนวน 9 คน 2) ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ จำนวน 6 คน และ 3) ผู้พิพากษา จำนวน 3 คน รวม จำนวน 18 คน ใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบโควตา (quota sampling) ที่มีลักษณะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ให้ได้รับความสมบูรณ์มากที่สุด โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) ที่มีความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญกับประเด็นการศึกษาโดยตรง (Yin, 2011, pp. 87-88, นิตยา ชูโต, 2548, น. 48-49)

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) โดยกำหนดประเด็นกว้าง ๆ ที่คาดว่าจะมีส่วนสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันโดยตรงกับความเข้าใจและความเป็นไปได้ในการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย โดยผู้ศึกษาจะมีกรอบของคำถามการศึกษาที่มีแบบสัมภาษณ์มีลักษณะปลายเปิดให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็น

### การเก็บรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ส่วน รายละเอียดดังนี้

1) การศึกษาเอกสาร เพื่อกำหนดกรอบคำถามการวิจัย โดยศึกษาเอกสารทุติยภูมิ (secondary source) เกี่ยวกับงานวิจัยและประสบการณ์ประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในกระบวนการพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรมจากประเทศต่าง ๆ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา จีน เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 1 การคัดเลือกเอกสาร โดยพิจารณาความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของเอกสารตามกรอบแนวคิดของ Deobold and William (1962, pp.163-173) มีเกณฑ์การพิจารณา 2 เกณฑ์ คือ เกณฑ์การพิจารณาภายนอก (External Criteria) โดยพิจารณาจากความน่าเชื่อถือ 4 ประเด็น ได้แก่ แหล่งที่มาของเอกสาร ผู้เขียนเอกสาร วัตถุประสงค์ และเนื้อหาข้อมูลของเอกสาร และเกณฑ์การพิจารณาภายใน (Internal Criteria) พิจารณาจาก 4 ประเด็น ได้แก่ ความเชี่ยวชาญของผู้เขียน แหล่งอ้างอิง ข้อเท็จจริงของเนื้อหาสาระ และเนื้อหาสาระสื่อความชัดเจน มีความหมายตรงประเด็น

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารนำมาวิเคราะห์โดยการจำแนกประเภทข้อมูล (typological analysis) การเปรียบเทียบข้อมูล (comparison) และการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (analytic induction)

### 2) ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ประกอบด้วยขั้นตอนต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ศึกษาจะดำเนินการสัมภาษณ์ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง และทำการติดต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ประกอบกับอธิบายวัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อยืนยันการตอบรับจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ขั้นตอนที่ 2 ภายหลังจากได้รับผลจากการสัมภาษณ์ในขั้นตอนที่ 1 ผู้ศึกษาจัดหมวดหมู่ของคำตอบจากการสัมภาษณ์มาเรียบเรียงตามประเด็นของข้อคำถาม เพื่อการตีความและวิเคราะห์ข้อมูลสรุปเป็นผลการศึกษาและนำเสนอต่อไป ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นการสัมภาษณ์ลักษณะไม่เป็นทางการ และเชิงเจาะลึก (in-depth interview) กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (key-informants)

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัย เริ่มจากตรวจสอบข้อมูล (data validation) ในการตรวจสอบเพื่อหาความเชื่อถือได้ของข้อมูลด้วยการยืนยันความเชื่อถือได้ของข้อมูล (Respondent validation) ด้วยการตอบสนองสะท้อนแบบสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก หลังจากข้อมูลได้รับการยืนยันข้อมูล นำข้อมูลมาแยกข้อมูล (disassemble data) โดยการจัดแยกข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ตามคำถามการวิจัยที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยตรงกับประเด็นที่จะทำการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) นำการสร้างข้อสรุป (conclude) เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับผู้พิพากษาเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยและนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบความเรียงต่อไป



## ผลการวิจัย

**ประเด็นที่ 1** ความเป็นไปได้ในการนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาใช้สนับสนุนช่วยเหลือพนักงานสอบสวนจากความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลมีความแตกต่างกันเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) โดยแนวคิดเหล่านี้ต้องมาจากวิสัยทัศน์ของผู้บังคับบัญชาการต่อทิศทางและกระบวนการพัฒนาระบบสนับสนุนซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 6 ได้แสดงความคิดเห็นเชิงลึกว่า “AI เป็นเทคโนโลยี จะเข้ามามีบทบาทและความสำคัญในการช่วยเหลือพนักงานสอบสวน ด้วยความสามารถในการคิด วิเคราะห์ วางแผน และตัดสินใจ จากการประมวลผลจากฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่มีอยู่ เพื่อเป็นช่วยเหลือพนักงานสอบสวนพร้อมลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาคดี” ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 3 กล่าวเสริมในทิศทางเดียวกันว่า “มีความเป็นไปได้สูงในการนำวิทยาศาสตร์นี้มาใช้ประโยชน์ แต่หากต้องพิจารณาถึงศักยภาพและความพร้อมของบุคลากรภายในก่อนเป็นหลัก” โดยที่ผู้พิพากษาคนที่ 2, 3 แสดงความคิดเห็นที่สนับสนุนว่า “มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงที่จะนำระบบเทคโนโลยี AI มาใช้สนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อให้มีความแม่นยำมากขึ้น เพราะระบบ AI มีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน” เนื่องจากแนวโน้มและกระแสการพัฒนาด้านระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ให้มีศักยภาพพร้อมทั้งความสามารถในการร่วมกับมนุษย์ได้ พนักงานสอบสวนคนที่ 2 ให้ความเห็นว่า “เห็นด้วยต่อการพัฒนา AI เพราะอนาคตเราจะใช้ AI มาแทนมนุษย์มากขึ้นอยู่แล้ว ทำให้การทำงานสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และมีความเป็นไปได้มากในการพัฒนา AI ในการสอบสวน” จึงเป็นประเด็นที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องให้ความสนใจและพัฒนาระบบการช่วยเหลือในการสอบสวนพิจารณาขั้นต้น

ประเด็นต่อมาความเป็นไปได้ของการพัฒนาระบบ AI จะสามารถช่วยพัฒนาและยกระดับประสิทธิภาพพร้อมทั้งมาตรฐานในการสอบสวน ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 5 กล่าวว่า “อาจจะเป็นระบบที่ดี และสร้างบรรทัดฐานให้ความยุติธรรมแก่พนักงานสอบสวนและบุคคลอื่นได้” สอดคล้องกับความเห็นของพนักงานสอบสวนคนที่ 1 กล่าวว่า “AI น่าจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาประสิทธิภาพในการสอบสวน” โดยผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 2 ได้แสดงความคิดเห็นว่า “AI สามารถนำมาใช้ในเรื่องการรับแจ้งความเบื้องต้นได้ แทนหน้าที่นายเวรประจำวัน” พนักงานสอบสวนคนที่ 2 ได้กล่าวว่า “หากสามารถนำระบบ AI มาใช้สนับสนุนช่วยเหลือพนักงานสอบสวนได้ก็จะสามารถช่วยพนักงานสอบสวนคิด วิเคราะห์ หรือหาเหตุผลต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี” สอดคล้องกับพนักงานสอบสวนคนที่ 9 ความว่า “พนักงานสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้อง แม่นยำ ทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้รวดเร็วมากขึ้น” และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 4 ได้กล่าวถึงความเป็นไปได้ของการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นว่า “มีความเป็นไปได้ AI จะมีส่วนสนับสนุนช่วยในการทำงานรวบรวมพยาน การวิเคราะห์ได้อย่างแม่นยำ ประกอบกับการทำงานของพนักงานสอบสวนมากยิ่งขึ้น อาจจะส่งผลดีในการทำงานเพื่อย่นระยะเวลาของการทำงานให้เร็วมากขึ้นด้วย”

กล่าวได้ว่าผู้ให้ข้อมูลกล่าวยอมรับตรงกันว่ามีความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาชั้นต้นโดยต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของพนักงานสอบสวน ผู้เชี่ยวชาญและผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อนำสู่การสร้างฐานข้อมูลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**ประเด็นที่ 2** การรับรู้และความต้องการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนการรับรู้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เป็นปัจจัยหนึ่งในการส่งเสริมการปฏิบัติงานและมีผลต่อพฤติกรรมบุคลากรและการพัฒนาระบบในการสนับสนุนพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีแนวโน้มแสดงพฤติกรรมที่สนับสนุนการพัฒนาและสำนักงานตำรวจแห่งชาตินอกเหนือจากหน้าที่รับผิดชอบหลัก หากพนักงานสอบสวนและผู้เชี่ยวชาญรับรู้หรือมีความต้องการในการเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ก็จะส่งผลต่อพฤติกรรมปฏิบัติงานที่เป็นประโยชน์ต่อการสอบสวนพิจารณาชั้นต้น โดย 2 ใน 3 ของผู้ให้ข้อมูลไม่ทราบเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการสอบสวนพิจารณาชั้นต้น ดังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 1 ว่า “ไม่ทราบมาก่อน แต่ต้องการให้ลองนำ AI เข้ามาใช้พัฒนาการสอบสวนดู” โดยผู้ให้ข้อมูลต้องการให้นำระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาประยุกต์ใช้สนับสนุนพนักงานสอบสวนในการกระบวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนคนที่ 1 ความว่า “ต้องการให้มีองค์กรภาครัฐและเอกชนร่วมในการพัฒนาข้อมูล เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการสอบสวน” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพนักงานสอบสวนคนที่ 9 ว่า “อยากให้มีการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ไปเรื่อย ๆ ให้ดียิ่งขึ้น” ประเด็นต่อมากการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ผู้ให้ข้อมูลมีความต้องการและคาดหวังต่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและพัฒนาให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เหมือนและสอดคล้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ดังความคิดเห็นของพนักงานสอบสวนคนที่ 2 ความว่า “ควรใช้ AI ในเรื่องการดำเนินการเรื่องการลงระบบ Crime” ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของพนักงานสอบสวนคนที่ 7 ว่า “ต้องการให้พัฒนา AI ให้ทำหน้าที่ได้เหมือนมนุษย์” นอกจากนั้นผู้ให้ข้อมูลยังคาดหวังที่จะพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการเป็นตัวสื่อสารระหว่างประชาชนกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้สามารถดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและเข้าถึงได้สะดวกมากยิ่งขึ้นดังผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 3 ความว่า “อยากให้สามารถติดต่อสื่อสาร เข้าถึงประชาชนได้สะดวก รวดเร็วทุกช่องทาง และสามารถส่งข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ส่วนงานต่าง ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง เข้าถึงจุดเกิดเหตุ เพื่อตรวจสอบได้ทันที เมื่อมีการแจ้งเหตุ” โดยที่ความคิดเห็นของผู้พิพากษาคนที่ 2 สอดคล้องในทิศทางเดียวกันของกระบวนการรับรู้และต้องการความว่า “การพัฒนาต้องให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมเนื่องจากเทคโนโลยีและพฤติกรรมมนุษย์พัฒนาตลอดจึงต้องพัฒนา AI ให้ได้กับสิ่งใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น” ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลมีความสอดคล้องกันดังที่กล่าวมาข้างต้น



สรุปได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลแทบจะไม่มีใครรับรู้เกี่ยวกับการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการสนับสนุนพนักงานสอบสวนในการจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นถึงความต้องการในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย โดยการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของบริบทสังคมและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันร่วมด้วย

**ประเด็นที่ 3** ความเหมาะสมและความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นจากประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับความเหมาะสมในการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับการสนับสนุนพนักงานสอบสวน จากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 2 ได้กล่าวว่า “เหมาะสมอย่างยิ่ง ในการพัฒนาระบบนี้ในกระบวนการสอบสวน เพราะเราควรพัฒนาเพื่อหาจุดบกพร่องที่จะสามารถพัฒนา AI ให้มีประสิทธิภาพแทนมนุษย์ได้มากที่สุดลดเวลาและความแม่นยำของการประมวลผล” ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 6 กล่าวว่า “เหมาะสม เพราะการพิจารณาคดีจะมีความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาจากฐานข้อมูล มีมาตรฐานที่เป็นกลางและโปร่งใส พร้อมประหยัดระยะเวลาในการตัดสินใจ” สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 3 ความว่า “มีความเหมาะสมอย่างยิ่งภายใต้ข้อจำกัดที่จะทำให้กระบวนการสอบสวนมีความยุติธรรมและโปร่งใสมากขึ้น” โดยผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 4 มีความคิดเห็นในทิศทางเดียวกันความว่า “มีความเหมาะสม หากมีการพัฒนาระบบและนำมาใช้ในกระบวนการสอบสวน ให้เท่าเทียมกับต่างประเทศหรือสามารถพัฒนาให้เป็นระบบสากลได้ยิ่งดี” นอกจากนี้ผู้พนักงานสอบสวนคนที่ 6 เห็นว่า “มีความเหมาะสมในการพัฒนาระบบ AI จะช่วยลดกระบวนการทำงานและลดบุคลากรงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น” ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้พิพากษาคนที่ 1 ความว่า “มีความเหมาะสม เพราะจะทำให้กระบวนการยุติธรรมรวดเร็วลดการทำงานของบุคลากรและทำให้ลดการทุจริต คอรัปชั่นได้” และผู้พิพากษาคคนที่ 2 ความว่า “มีความเหมาะสม ถ้าพัฒนาระบบ AI ให้ทำงานได้เหมือนมนุษย์ เนื่องจากเทคโนโลยี AI มีการทำงานได้รวดเร็วและจำแนกประเภทข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว”

ดังนั้น การพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจต่อกระบวนการสอบสวนพิจารณา โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) คนที่ 2 ได้กล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นในการพัฒนาระบบฯ ความว่า “ควรมีความเข้าใจในการสอบสวนพิจารณา โดยแนวทางในการพัฒนาต้องมีแผนในการสอบสวนข้อผิดพลาด จับผิด ช่วงเวลา และการทอสอบผู้ต้องหาความผิดพลาดลดลงจนสามารถแทนที่มนุษย์ได้ ผู้ที่เข้าร่วมในการออกแบบควรเป็นภาครัฐ ศาล ตำรวจ และผู้พัฒนาระบบ” โดยที่พนักงานสอบสวนคนที่ 9 กล่าวว่า “พนักงานสอบสวนจะต้องเข้าถึงข้อมูลของบุคคลให้มากที่สุด เพื่อใช้ในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยใช้ภาครัฐและภาคเอกชน หาแนวทางช่วยกันในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคนร้าย ดังนั้น ทุกภาคส่วนต้องมีการพัฒนาระบบร่วมกัน”

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้พิพากษาคนที่ 2, 3 ความว่า “การพัฒนาระบบ AI ต้องให้มีความสอดคล้องและประยุกต์ใช้กับเครื่องมืออื่นได้ โดยอาศัยความร่วมมือในการพัฒนาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันในการระดมสมองผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการออกแบบและพัฒนาระบบ”

สำหรับแนวทางในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นที่สอดคล้องและตรงกันว่า “พนักงานสอบสวนหรือผู้ใช้ AI นั้นต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบพิจารณาคดี และความรู้ที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง เพื่อเป็นผู้นำในการพัฒนาระบบ AI ต่อไป” และมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มความว่า “หากจำเป็นต้องพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ ควรให้บุคคลที่มีความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีความต้องการพัฒนาในจุดประสงค์เดียวกัน เช่น บุคคลที่มีความรู้ด้านกฎหมาย พนักงานสืบสวนสอบสวน นักออกแบบระบบ และประชาชน เป็นต้น” นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลยังให้ความเห็นเชิงลึกถึงแนวทางสำหรับการพัฒนาระบบฯ “ควรมีฐานข้อมูลของคดีต่าง ๆ ที่มากเพียงพอและมีมาตรฐานการพิจารณาของแต่ละคดีที่ชัดเจน โดยแนวทางการพัฒนาของ AI ในปัจจุบันมาถึงขั้นที่ใช้ในส่วน Deep learning ที่สามารถในการพิจารณาคดีได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น ผู้ที่มีส่วนได้ในการออกแบบคือ บุคคลธรรมดาจะได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีที่โปร่งใส ผู้ที่มีส่วนเสียคือนายทุนใหญ่ที่ทำการหรือบุคคลทำการว่าจ้างหรือติดสินบนในการพิจารณาคดี”

จากประเด็นที่กล่าวมาในข้างต้นผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับความเหมาะสม ความจำเป็น และแนวทางในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย โดยกระบวนการพัฒนาต้องมียุทธศาสตร์ประกอบด้านความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ และการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มที่มุ่งเน้นพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อจะนำมาสู่การพัฒนาระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) สำหรับพนักงานสอบสวนอย่างเป็นระบบและขั้นตอน

### อภิปรายผลการวิจัย

การประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นมีความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) โดยต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของพนักงานสอบสวน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้บังคับบัญชาในการตรวจสอบและเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อนำสู่การสร้างฐานข้อมูลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ที่มีความยืดหยุ่นสำหรับการตัดสินใจอาจจะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมระดับความสม่ำเสมอและประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี หากมีการพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI อาจจะช่วยปรับความยืดหยุ่นความแม่นยำและประสิทธิภาพในการร่างเอกสารการพิจารณาคดีต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมถือว่าอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี AI โดยเทคโนโลยี AI จะทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความเร็วขึ้น ราคาถูก และสามารถคาดการณ์ได้มากขึ้น (Sartor and Branting, 1998, pp.105-110)



ประเด็นต่อมาการรับรู้และความต้องการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนการรับรู้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เป็นปัจจัยหนึ่งในการส่งเสริมการปฏิบัติงานและมีผลต่อพฤติกรรมบุคลากรและการพัฒนาระบบในการสนับสนุนพนักงานสอบสวนในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีแนวโน้มแสดงพฤติกรรมที่สนับสนุนการพัฒนาและสำนักงานตำรวจแห่งชาตินอกเหนือจากหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) จะเป็นที่จะช่วยระบบสนับสนุนการตัดสินใจที่พัฒนาบนพื้นฐานของปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มีการกำหนดตัวชี้วัดหลายอย่างในการสร้างระบบการตัดสินใจที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กลยุทธ์ได้อย่างเพียงพอ ปัญญาประดิษฐ์จะถูกนำมาใช้เพื่อสร้างแบบจำลองโครงข่ายประสาทเทียมที่สำคัญในการตัดสินใจจากระบบที่ได้รับการพัฒนาให้มุมมองแบบองค์รวมมากขึ้นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารสาธารณะและการพิจารณาคดีและมีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงกรอบการตัดสินใจในการบริหารราชการ (Kouziokas and Perakis, 2017, pp.397-404) ถึงแม้ว่าผลการศึกษาจะพบว่าไม่มีการรับรู้เกี่ยวกับการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการสนับสนุนพนักงานสอบสวนในการจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นถึงความต้องการในการพัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

สำหรับการยอมรับความเหมาะสมและความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นพบว่ามีความคิดเห็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับความคิดเห็นในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับความเหมาะสม ความจำเป็น และแนวทางในการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนเพื่อวิเคราะห์ระบบพิจารณาขั้นต้นสำหรับกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย โดยกระบวนการพัฒนาต้องมียุทธศาสตร์ประกอบด้านความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ และการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มที่มุ่งเน้นพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อนำมาสู่การพัฒนาระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data) สำหรับพนักงานสอบสวนอย่างเป็นระบบและขั้นตอน จากผลการวิจัย Tania (2018, pp.1114-1133) ซึ่งว่าการนำเทคโนโลยีมาใช้กลายเป็นรูปแบบที่เริ่มมีอิทธิพลในขอบเขตของการพิจารณาและการดำเนินคดีซึ่งเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในวิธีการทำงานของศาล “เทคโนโลยี” ได้ถูกนำมาใช้งานโดยศาลและระบบของศาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและกระบวนการให้คำปรึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือผู้พิพากษาในการเจรจาต่อรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ต้องมีเจ้าหน้าที่ศาลหรือผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกรอบการเปลี่ยนแปลงที่ “Judge AI” สามารถสนับสนุนได้ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ Richard and Alicia (2019, pp.242-289) ที่พบว่า ปัญญาประดิษฐ์หรือ AI จะเข้ามาแทนที่ในการช่วยเหลือและแก้ไขการตัดสินใจของมนุษย์รวมทั้งหน้าที่ศาล ที่มีแนวโน้มได้รับการสนับสนุนหลายมุมมองต่อผู้พิพากษาที่เป็นผู้ตัดสินคดีจะเป็น “ผู้ตัดสินหุ่นยนต์” โดยเขาได้ระบุถึงผลกระทบต่อคุณค่าการตัดสินใจของ AI ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของคำตัดสินที่มีต่อนักกฎหมายและ ประชาชนโดยรวมเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการตัดสินใจทูลธรรมาคือ “ความยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน”

หรือการตัดสินใจบนพื้นฐานของศีลธรรมอย่างรอบคอบเป็นสิ่งสำคัญ อีกทั้งประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมในการตัดสินใจของ AI จะส่งเสริมประโยชน์ที่จะได้รับในการเปลี่ยนไปสู่ “การประมวลผลของกระบวนการยุติธรรม” ของกระบวนการตัดสินใจที่จะสนับสนุนมาตรฐาน เหตุอรรถประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาของ AI จะสร้างความกังวลมากมายเกี่ยวกับการทำให้ ระบบกฎหมายไม่สามารถเข้าใจของการใช้ฐานข้อมูลและการตอบสนองที่เป็นไปได้ อาทิเช่น การกำหนดส่วนแบ่งงานระหว่างมนุษย์ และผู้พิพากษา AI ต่างเป็นความท้าทาย โดยจะต้องอาศัย บทบาทของรัฐบาลมากขึ้นในการจัดโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อความยุติธรรมของผู้พิพากษา AI ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

### ข้อเสนอแนะ

- 1) ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้และความเข้าใจเพื่อปรับพื้นฐานพนักงานสอบสวน และผู้เชี่ยวชาญในการนำไปสู่การประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในการพิจารณาขั้นต้นของพนักงานสอบสวน
- 2) การดำเนินการเก็บข้อมูลในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อจะนำไปสู่การพัฒนาระบบ หรือซอฟต์แวร์ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวน และตรวจสอบการประมวลผลของระบบอย่างต่อเนื่องที่จะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาระบบ ในรูปแบบการจัดทำวิจัยการพัฒนาระบบนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนขั้นต้นของพนักงานสอบสวนที่ดียิ่งขึ้นไป
- 3) ผลักดันการเชื่อมโยงฐานข้อมูลการสอบสวนขั้นต้นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เกิดขึ้น เพื่อให้สามารถพัฒนาและประยุกต์ใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ที่สามารถวิเคราะห์พิจารณาขั้นต้นได้โดยอัตโนมัติ อันจะนำไปเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อเจ้าพนักงานสอบสวนผู้ใช้ระบบสอบสวนขั้นต้นได้
- 4) สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรที่จะมีการเก็บข้อมูลปัจจัยที่จะสนับสนุนการพัฒนา ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เพื่อการสอบสวนการพิจารณาขั้นต้นแต่ละคดี ความอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปสู่การสร้างระบบจากการเก็บสถิติได้อีกรูปแบบหนึ่งซึ่งจะสามารถ นำมาปรับปรุงค่าความน่าจะเป็น และความแม่นยำของระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) สำหรับพนักงานสอบสวนที่พัฒนาจากค่าคงที่ของผู้เชี่ยวชาญที่มีอยู่ในกฎหมาย

### บรรณานุกรม

- นิตา ชูโต. (2548.) *การวิจัยเชิงคุณภาพ Qualitative research*. กรุงเทพฯ: พรินต์โพร.
- Deobold B. V. Dalen & William. J. M. (1962). *Understanding Educational Research*. New York: McGraw-Hill, 163-173.
- James, O., and Leon, S. (1999). *JUSTICE: A Judicial Search Tool Using Intelligent Concept Extraction*. Proceedings of the 7<sup>th</sup> international conference on Artificial intelligence and law. June 1999, 173-181.



- Kouziokas, G. N., and Perakis, K. (2017). *Decision support system based on artificial intelligence, GIS and remote sensing for sustainable public and judicial management. European Journal of Sustainable Development*, 6(3), 397-404.
- Manager Online. (16 พฤศจิกายน 2560). ศาลจีนใช้หุ่นปัญญาประดิษฐ์ช่วยงานอำนวยยุติธรรม. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/china/detail/9600000115921>.
- Nattaphan, S. (2 กรกฎาคม 2562). ล้ำไปอีก! จีนเปิดตัวผู้พิพากษาปัญญาประดิษฐ์เป็นครั้งแรกของโลก. สืบค้นจาก <https://www.beartai.com/news/itnews/339985>.
- Richard, M. R., and Alicia, S. N., (2019). Developing Artificially Intelligent Justice. *Stanford Technology Law Review*, 22, 242-289.
- Sartor, G., and Branting, L. K. (1998). Introduction: judicial applications of artificial intelligence. *Artificial Intelligence and Law*, 6, 105-110.
- Tania, S., (2018). Judge v. Robot: Artificial Intelligence and Judicial Decision-Making. *UNSWLJ*, 41, 1114-1133
- Thomas, J.B., (2018). Artificial Intelligence in Court Legitimacy Problems of AI Assistance in the Judiciary. *Retskraft–Copenhagen Journal of Legal Studies*, 2(1), 41-59.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative Research from Start to Finish*. The Guilford Press, New York, 87-88.

## การจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ ของวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์ในจังหวัดสุพรรณบุรี

อภิชาติ ไจอารีย์ \*

(วันรับบทความ: 30 พฤศจิกายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 18 กุมภาพันธ์ 2564/ วันตอบรับบทความ: 9 มีนาคม 2564)

### บทคัดย่อ

งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) กระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ 2) ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ และ 3) เสนอแนะแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ของผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี เก็บข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารเชิงลึก การสำรวจแปลงเกษตรกร การประชุมกลุ่มย่อย การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย 1) ประธานและสมาชิกวิสาหกิจชุมชน จำนวน 2 กลุ่ม คือ วิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี 2) นักวิชาการเกษตร และอาจารย์มหาวิทยาลัย และ 3) ผู้นำชุมชน ตัวแทนภาครัฐและเอกชนที่ทำงานด้านเกษตรกรรม จำนวน 45 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา และตรวจสอบข้อมูลด้วยเทคนิคสามเส้า ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ ได้แก่ 1) การระบุความต้องการความรู้ที่เน้นการทำเกษตรอินทรีย์ 2) การคัดเลือกความรู้ เกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ การลงมือทำ ๆ 3) การส่งมอบความรู้ มีลักษณะไม่จำกัดรูปแบบ และไม่เน้นความเป็นทางการ 4) การสร้างความรู้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชน 5) การรวบรวมและจัดเก็บความรู้ คงต้องพัฒนาการออกแบบสิ่งที่ใช้เก็บความรู้ และ 6) การปรับปรุงความรู้ เน้นการปรับปรุงความรู้ให้ทันสมัย มีการพัฒนาความรู้ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ ส่วนปัญหาและอุปสรรคของการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ ประกอบด้วย 1) การสื่อสารที่ไม่ชัดเจน 2) องค์กรความรู้ใหม่บางส่วนไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทพื้นที่ และแนวปฏิบัติบางประเด็นเป็นการเพิ่มเติมทุน 3) ขาดการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างจริงจัง 4) ขาดฐานลูกค้าที่สานต่ออาชีพการเกษตร และ 5) การจัดการความรู้ขาดความเป็นระบบ แนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ มี 5 แนวทาง ได้แก่ 1) สร้างความตื่นรู้ และลุกขึ้นมาจัดการปัญหาของตนเอง 2) รวบรวมความรู้อย่างเป็นระบบ 3) พัฒนาคนในชุมชนด้วยการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ การเรียนรู้ และการฝึกอบรม 4) สร้างความรู้เชิงนวัตกรรม และ 5) จัดตลาดนัดความรู้

**คำสำคัญ:** การจัดการความรู้, การจัดการตนเอง, การทำเกษตรอินทรีย์, ผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์

\* รองศาสตราจารย์, ดร., ภาควิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และชุมชน คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน



## Self-Management by Knowledge Management Process in Organic Farming Community enterprise, SuphanBuri Province

Apichart Jai-aree \*

(Received Date: November 30, 2020, Revised Date: February 18, 2021, Accepted Date: March 9, 2021)

### Abstract

The objectives of this qualitative research were to: 1) investigate the knowledge management process in organic farming; 2) explore problems encountered in self-management by using the knowledge management in organic farming; and 3) present guidelines for self-management by using the knowledge management process in organic farming. Data were collected through in-depth documentation analysis, small group discussion, survey on agricultural cultivation, in-depth interview, and public discussion and reflection of the research results to related units with key informants gained by the purposive sampling. They were of 3 groups as follows: 1) agricultural academics and university instructors; 2) general and organic agriculturalists; and 3) community leaders and representatives from the public and private sectors, totaling 45 persons. Data were analyzed by using content analysis and data validated by triangulation technique. The results of the research revealed that the knowledge management process of organic farming included the following: 1) indication of need for knowledge mainly focused on organic farming; 2) knowledge selection arises from learning experienced, and mutual doing with repetition; 3) informal knowledge transfer and sharing; 4) knowledge construction putting the importance on the development which is consistent with community context; 5) knowledge gathering and keeping; 6) knowledge improvement to be consistent with needs and problems condition. Problems encountered in the self-management included the following: 1) unclear communication; 2) some of new body of knowledge were not consistent with the community context; 3) lack of support by various sectors; 4) few off springs inherited agricultural careers; and 5) the knowledge management was not systematic. The following were guidelines for the self-management by using the knowledge management process in organic farming; 1) creating knowledge awareness, and self-problem management; 2) systematic knowledge gathering; 3) people in the community can be developed through knowledge exchange venue, learning, and training; 4) creating innovative knowledge; and 5) holding knowledge occasional market.

**Keywords:** Knowledge Management/ Self-Management/ Organic Farming/ Organic Farmer

---

\* Department of Human and Community Resources Development, Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University, Nakhon Prathom. Corresponding author: e-mail: feduacj@ku.ac.th Tel. 081-941-8776

## บทนำ

แนวทางการพัฒนาการเกษตรที่ผ่านมามีติดกับดักกับคำว่า “การทำให้ทันสมัย” (modernization theory) โดยมุ่งหวังว่าจะทำให้สามารถยับยั้งแนวคิดสังคมนิยมในช่วงปี พ.ศ. 2490 และเชื่อว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการกินดีอยู่ดีของเกษตรกร ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นเพียงเทคนิควิทยาการที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกใช้ควบคุมครอบงำประเทศที่พวกเขาเรียกว่า “ด้อยพัฒนา” ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการเมือง ซึ่งผลจากการ ลอกเลียนแบบตามสังคมตะวันตกข้างต้น นำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความยากจนของคนชนบทซึ่งส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกรรม (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2554, น. 17-18) ผลกระทบที่เห็นได้อย่างเด่นชัด คือ ระบบการเกษตรที่ใช้แรงงานคนและสัตว์น้อยลง เน้นการลงทุนจำนวนมาก โดยเฉพาะเครื่องจักรกล การใช้ปุ๋ย สารเคมีต่าง ๆ แทนการใช้ความรู้ ภูมิปัญญาพื้นบ้าน และกระแสการเกษตรผลิตพืชเชิงเดี่ยว (monoculture) โดยมุ่งหวังให้ได้ผลิตผลทางการเกษตรจำนวนมาก เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ซึ่งส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาระบบเกษตรกรรมมีความผูกพันกับระบบธุรกิจ เน้นการใช้พลังงานสูง ถูกแทรกแซงโดยกลไกของรัฐใน การกำหนดปริมาณและราคาผลผลิต และมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับกลไกราคาในตลาดโลก อีกทั้งนโยบายของรัฐบาล ที่เปลี่ยนแปลงไปจากปัญหาที่สะสมมาข้างต้น รัฐมีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ มาโดยตลอด ซึ่งปรากฏชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเกษตรอินทรีย์เป็นวาระแห่งชาติ โดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการผลักดัน และปฏิบัติอย่างจริงจัง (วิฑูรย์ ปัญญากุล และเจษฎา สุขจิรติกาล, 2546, น. 15) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) เน้นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐาน การผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและยั่งยืน มุ่งรักษา ป้องกัน และคุ้มครองพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร สนับสนุนให้เกษตรกร รายย่อยมีที่ดิน เป็นของตนเอง ตลอดจนวิถีชีวิตทางการเกษตร ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบเกษตรกรรม ยั่งยืน อีกทั้งเน้นพัฒนาสถาบันเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) แนวทางการแก้ไขปัญหาในภาพรวมดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันรัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมุ่งเน้นการทำเกษตรกรรมแบบยั่งยืน ซึ่งรูปแบบหนึ่งที่ปรากฏ เด่นชัด หรือได้รับความนิยม คือ การทำเกษตรอินทรีย์ โดยเชื่อมั่นว่าแนวทางนี้จะนำไปสู่การผลิต ภาคเกษตรที่เข้มแข็งและยั่งยืน ไม่ทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติ ที่เกิดขึ้นจริง ในชุมชนท้องถิ่นหนึ่งๆ ยังไม่ได้ทำเกษตรอินทรีย์ครอบคลุมทั้งพื้นที่

จากปัญหาที่เกิดกระบวนการที่ผิดธรรมชาติหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ ส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรม ของธรรมชาติและสภาพแวดล้อมจนเข้าสู่ขั้นวิกฤต ทำให้เกิด แนวคิดด้านเกษตรอินทรีย์ที่เน้นการบริหารจัดการการผลิตทางการเกษตรแบบองค์รวมซึ่งแตกต่าง อย่างชัดเจนจากการเกษตรสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตชนิดใดชนิดหนึ่งสูงสุดจากการพยายาม พัฒนาเทคนิคต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้อาหารพืชป้องกันและกำจัดสิ่งมีชีวิตอื่นที่เป็นอุปสรรค โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมา การทำการเกษตรแบบองค์รวมจะให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน



การรักษาแหล่งน้ำให้สะอาด และการฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพของพื้นที่เพาะปลูก ทั้งนี้เพราะแนวทางเกษตรอินทรีย์อาศัยกลไกและกระบวนการของระบบนิเวศในการผลิตเกษตรอินทรีย์ปฏิเสธการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยเคมี เนื่องจากสารเคมีและปุ๋ยเคมีส่งผลกระทบท่อกลไกและกระบวนการนิเวศวิทยา นอกเหนือจากการปฏิเสธการใช้สารเคมีแล้ว เกษตรอินทรีย์ยังให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลวงจรของธาตุอาหารและการ ประหยัดพลังงาน จึงเป็นผลดีต่อธรรมชาติและนำวิถีการเกษตรกลับไปสู่ความสมดุลเช่นในอดีต (วิฑูรย์ ปัญญากุล, และวิบูลย์ เข้มเฉลิม, 2546) เกษตรอินทรีย์เป็นแนวทางการเกษตรที่ตั้งอยู่บนกระบวนการแห่งการเรียนรู้และภูมิปัญญา เพราะเกษตรกรต้องสังเกต ศึกษาวิเคราะห์สังเคราะห์ และสรุปบทเรียนเกี่ยวกับการทำการเกษตรของตนเอง โดยมีเงื่อนไขทางกายภาพ เช่น ลักษณะของ ดิน ภูมิอากาศ ภูมิโนเวศ เป็นต้น รวมถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เพื่อคัดสรรและพัฒนาแนวทางเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมกับพื้นที่เพาะปลูกของตัวเองอย่างแท้จริง นอกจากนี้เกษตรอินทรีย์ ยังให้ความสำคัญกับเกษตรกรผู้ผลิตและชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นวิถีการผลิตเกษตรอินทรีย์จึงเป็นวิถีแห่งการเคารพและพึ่งพิง ธรรมชาติซึ่งสอดคล้องกลมกลืนกับวิถีชีวิตของชุมชนเกษตรพื้นบ้านของสังคมไทย การทำเกษตรอินทรีย์จะเน้นใช้อินทรีย์วัตถุ ได้แก่ ปุ๋ยคอก ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยพืชสด และปุ๋ยชีวภาพในการปรับปรุงบำรุงให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์ ดินพีชมมีความแข็งแรงสามารถต้านทานโรคและแมลงด้วยตนเอง รวมถึงการนำเอาภูมิปัญญาชาวบ้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ประโยชน์ (กรมวิชาการเกษตร, 2554, วิฑูรย์ ปัญญากุล, และวิบูลย์ เข้มเฉลิม, 2546)

ในปัจจุบัน ปัจจัยด้านการใช้สารสนเทศกระบวนการแห่งการเรียนรู้และภูมิปัญญา หรือการตัดสินใจและเป็นแนวปฏิบัติที่เหมาะสม นับว่ามีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจซึ่งอาจเป็นข้อมูลเชิงบรรยายหรือเชิงปริมาณผ่านกระบวนการ วิเคราะห์ประมวลผลเพื่อคัดแยกส่วนที่ผิดหรือไม่เกี่ยวข้องออกไปให้กลายเป็นสารสนเทศที่ตรงความต้องการหรือสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ สารสนเทศที่ได้รับจำนวนหนึ่งอาจถูกปรับเปลี่ยนเป็นความรู้ของบุคคลโดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์และสังเคราะห์อีกครั้ง ได้แก่ การเปรียบเทียบ การตรวจสอบผลกระทบ การเชื่อมโยงกับความรู้อื่น การอภิปรายโต้เถียงหรือแลกเปลี่ยน เรียนรู้ทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่เกิดขึ้นเฉพาะในตัวบุคคล สิ่งเหล่านี้อยู่ในกระบวนการการจัดการความรู้ (knowledge management) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่ การแสวงหาความรู้ การจัดเก็บความรู้ การแลกเปลี่ยน และถ่ายทอดความรู้ และการประยุกต์ใช้ความรู้ (พรธิดา วิเชียรปัญญา, 2547, น. 42-48) ทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้จากตัวบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่งด้วยวิธีการและกิจกรรมต่าง ๆ ตั้งแต่การพูดคุยไปจนถึงการฝึกฝนหรืออาจถ่ายทอดผ่านสื่อ เช่น หนังสือ สื่อมวลชน เว็บไซต์ เป็นต้น ความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์เกิดจากการสังสม วิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปความจนเกิดเป็นองค์ความรู้ของเกษตรกร ดังนั้นการจัดการความรู้ด้านเกษตรอินทรีย์จึงมีความสำคัญต่อสังคมการเกษตรที่ช่วยให้ เกษตรกรสามารถแสวงหาความรู้และเข้าถึงสารสนเทศที่ต้องการได้ (ประภาวดี สืบสนธิ์, 2543, น. 7-8) และนำความรู้ที่ได้มาประยุกต์ใช้ เกิดการเรียนรู้ใหม่จากประสบการณ์และสามารถสร้างเป็นองค์ความรู้ใหม่ได้อย่างไม่จบไม่สิ้น เกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่ก็มีมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางขึ้นในหลายพื้นที่ โดยมีการผลิตเกษตรอินทรีย์ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ แบบพึ่งพาตนเองหรือการเกษตร

แบบพื้นบ้าน และแบบมีการรับรองมาตรฐานจากสำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ (มกท.) และจากกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หากพัฒนาปัจจัยการจัดการความรู้ ส่งเสริมการจัดการตนเองจนส่งผลต่อความสำเร็จหรือต่อการพัฒนาการผลิตเกษตรอินทรีย์และส่งผลสืบเนื่องต่อการลดปัญหาเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมด้วย

จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรลำดับต้นของประเทศ และมีศักยภาพเทียบเท่าประเทศผู้ส่งออกสำคัญของโลก มีสภาพพื้นที่และระบบโครงสร้างพื้นฐานชลประทานที่ดี รวมทั้งเป็นแหล่งส่งเสริมการผลิตเกษตรอินทรีย์และเกษตรปลอดภัยที่ได้มาตรฐาน (สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี, 2562) เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ได้รับการยอมรับว่ามีการผลิตเกษตรอินทรีย์ทั้งแบบพึ่งพาตนเอง และได้รับการรับรองมาตรฐานจากกรมวิชาการเกษตร โดยมีผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ คือ ผักสลัด ผักสวนครัว ผลไม้ เป็นต้น ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งส่วนบุคคล กลุ่มเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชน และจากรายงานของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี (2562) พบว่า เกษตรกรบางส่วนขาดการยอมรับเทคโนโลยีที่เหมาะสม ขาดการวางแผนการผลิต เกษตรกรยึดติดกับการทำการเกษตรแบบเดิม ไม่ใช้ตลาดนำการผลิต ผลกระทบจากการใช้สารเคมีที่เป็นพิษ และที่สำคัญ คือ ขาดระบบการบริหารจัดการองค์ความรู้เพื่อการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดการเผยแพร่องค์ความรู้ไปยังเกษตรกรอย่างทั่วถึง (การเพิ่มมูลค่าการผลิต ลดต้นทุนการผลิต การผลิตอาหารปลอดภัยอย่างเป็นระบบ) จากความสำคัญของการเกษตรอินทรีย์และการจัดการความรู้ของเกษตรกร ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดการความรู้ของเกษตรกรด้านเกษตรอินทรีย์ โดยเน้นที่การปลูกพืชอินทรีย์ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางแก่ผู้นำท้องถิ่น เกษตรกร นักวิชาการเกษตร และนักวิชาการพัฒนาชุมชน ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้รับผิดชอบดำเนินการ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนในการจัดหา ให้ความรู้ ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ และทำให้เกิดการจัดการความรู้ในกลุ่มเกษตรกรต่อไป

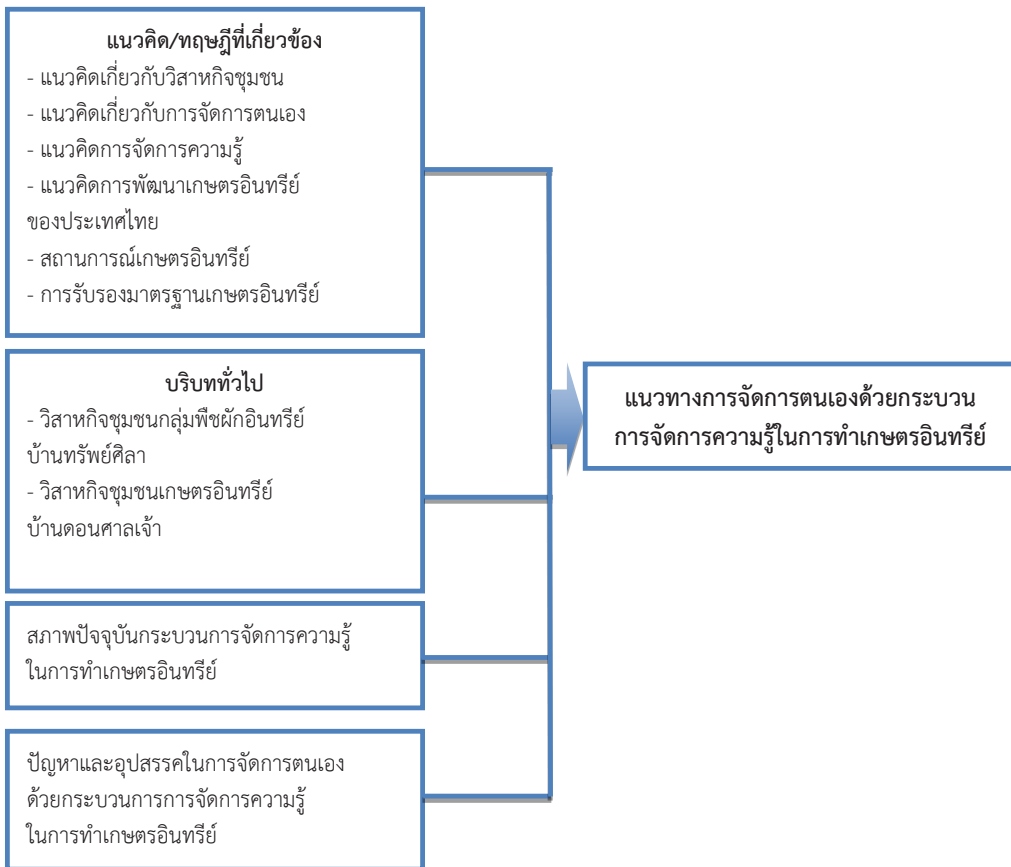
### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี



### กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน พบว่า วิสาหกิจชุมชนเป็นกลุ่มกิจกรรมของชุมชนที่คนในชุมชน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพัฒนาจนเกิดกระบวนการเรียนรู้ เป็นการจัดการระบบการผลิต นอกจากนี้ ยังเป็นการจัดระบบเศรษฐกิจใหม่ให้เป็นฐานที่เป็นจริงในชุมชน (คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, 2548 ; เสรี พงศ์พิศ, 2552) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการตนเอง พบว่าแนวทางการจัดการชุมชน ที่ส่งผลต่อชุมชนพึ่งตนเองและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในระดับหมู่บ้าน จึงเป็นกระบวนการพัฒนา ที่มีเป้าหมายเชิงการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญเรื่องคนและทรัพยากร เป็นกลไกขับเคลื่อนงานพัฒนา (กาญจนา แก้วเทพ, 2553) แนวคิดการจัดการความรู้ พบว่า การจัดการความรู้ คือ การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในชุมชนซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคล หรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในชุมชนสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเอง ให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้ชุมชนมีความสามารถ ในเชิงแข่งขันสูงสุด เป็นการดำเนินการ 6 ประการต่อความรู้ ได้แก่ 1) การกำหนดความรู้หลัก 2) การเสาะหาความรู้ที่ต้องการ 3) การปรับปรุง ดัดแปลง หรือสร้างความรู้ ให้เหมาะสม 4) การประยุกต์ใช้ความรู้ 5) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ 6) การจดบันทึก “ชุมชนความรู้” (Dalkir, 2005; Sallis & Jones, 2002; Coakes, Amar, & Granados, 2010; วิจารย์ พานิช, 2551; พรธิดา วิเชียรปัญญา, 2547; 2552) แนวคิดการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศไทย สถานการณ์เกษตรอินทรีย์ การรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ พบว่า ระบบการผลิตทางการเกษตรที่ไม่ใช้สารเคมีสังเคราะห์ใด ๆ ที่อาจจะเกิดการปนเปื้อนต่อทรัพยากรดิน น้ำ และสิ่งมีชีวิต รวมถึงสุขภาพของมนุษย์ ด้วยการสร้าง สมดุลของทรัพยากรให้เป็นไปตามธรรมชาติ และร่วมจัดการให้เกิดความยั่งยืนต่อทรัพยากร และผลผลิตนั้นๆ (กรมวิชาการเกษตร, 2554; วิฑูรย์ ปัญญากุล, และเจษณี สุขจิตติกาล, 2546; วิฑูรย์ ปัญญากุล, และวิบูลย์ เข้มเฉลิม, 2546) และบริบทวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์ บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี สามารถสรุป เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังภาพ



## วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative study) แบบกรณีศึกษา (case study approach) โดยศึกษาจากเอกสาร (documentary study) ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปของหนังสือ และเอกสารต่าง ๆ รวมถึงสื่ออื่น เพื่อความครบถ้วน และความเป็นปัจจุบันของข้อมูล และการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ด้วยแบบ สัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้างที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง โดยผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวไปทดลอง เก็บข้อมูลกับผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่จริง แล้วนำกลับมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้แบบสัมภาษณ์ มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยและบริบทของแต่ละวิสาหกิจชุมชน และปัญหาที่พบ ในการเก็บข้อมูลเช่นภาษาที่ใช้ วิธีการสัมภาษณ์ เป็นต้น หลังจากนั้นนำมาปรับปรุงข้อคำถาม ในแบบสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องเมื่อผู้วิจัยลงไปภาคสนาม (fieldwork) รวมถึง การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) โดยมีรายละเอียดการเก็บรวบรวมข้อมูลดังนี้



1. การศึกษากระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี จากการวิเคราะห์เอกสารและรายงานต่างของทั้งสองวิสาหกิจชุมชน การสัมภาษณ์เชิงลึกกับประธานและสมาชิกวิสาหกิจชุมชนเกี่ยวกับสภาพกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์

2. การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี จากการวิเคราะห์เอกสารและรายงานต่าง ๆ ของทั้งสองวิสาหกิจชุมชน การสัมภาษณ์เชิงลึกกับประธานและสมาชิกวิสาหกิจชุมชน รวมทั้งการลงพื้นที่แปลงเกษตรกรและที่ทำการวิสาหกิจชุมชนทั้ง 2 แห่ง

3. สำหรับการค้นหาแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ของวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และประชุมกลุ่มย่อยกับผู้ให้ข้อมูลหลักแล้วจัดทำร่างแนวทางฯ หลังจากนั้นได้จัดเวทีคืนข้อมูล ยืนยันและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอร่างแนวทางฯ ดังกล่าวพร้อมรับฟังข้อเสนอแนะสู่การปรับปรุงแก้ไขและผ่านความเห็นชอบจนได้เป็นแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมสำหรับวิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่ง หรือวิสาหกิจชุมชนที่มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกัน

**พื้นที่วิจัย** คือ วิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ผู้วิจัยเลือกแบบเจาะจงจากวิสาหกิจชุมชนที่ผ่านการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ จากกรมวิชาการเกษตร และมีการทำเกษตรอินทรีย์มาอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 5 ปี

วิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา (รหัสทะเบียน: 2-72-03-02/1-0057) ซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตและจัดจำหน่าย ผักสวนครัวอินทรีย์กินสด และผักสวนครัวปลอดภัยสารพิษ เช่น ผักตระกูลสลัด มะเขือเทศ พริก มะเขือเปราะ ถั่ว เป็นต้น มีจำนวนสมาชิก 9 ราย ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 19 ตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ดอนสลับเชิงเขาต้องอาศัยน้ำฝนในการทำเกษตร

วิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า เพื่อนั่ง(ภาฯ) (รหัสทะเบียน: 2-72-07-14/1-0040) ซึ่งเป็นกลุ่มเกษตรกรที่ผลิตและจัดจำหน่าย ผักสวนครัวอินทรีย์กินสด และผักสวนครัวปลอดภัยสารพิษ เช่น ผักตระกูลสลัด มะเขือเทศ พริก มะเขือเปราะ ถั่ว เป็นต้น มีจำนวนสมาชิก 12 ราย ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 13 ตำบลบ่อสุพรรณ อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มอยู่ในเขตชลประทาน

**ผู้ให้ข้อมูลหลัก** สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเจาะจง โดยเน้นตัวบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลสำหรับใช้ตอบคำถามการวิจัยได้อย่างครบถ้วน ได้แก่ 1) ประธานและสมาชิกวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 21 คน 2) นักวิชาการเกษตร จำนวน 7 คน นักวิชาการ

พัฒนาชุมชน จำนวน 2 คน และอาจารย์มหาวิทยาลัย จำนวน 5 คน และ 3) ผู้นำชุมชน ได้แก่ นายก อบต. บ่อสุพรรณ นายก อบต.ด่านช้าง สมาชิก อบต.บ่อสุพรรณและด่านช้าง เจ้าหน้าที่ อบต.บ่อสุพรรณและด่านช้าง จำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 45 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล เริ่มตั้งแต่การจัดระเบียบข้อมูล (data processing) เมื่อคณะผู้วิจัย ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้เครื่องมือตามที่ระบุไว้ คณะผู้วิจัยใช้วิธีการลดทอนข้อมูล (data reduction) หลังจากนั้นนำข้อมูลที่ลดทอนแล้วมาจัดหมวดหมู่ (classification) หาแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลทั้งหมดในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเนื้อหา (content analysis) (ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกุล, และสุภาพ ฉัตรภรณ์, 2555)

## ผลการศึกษา

วิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา ตั้งอยู่ในตำบลด่านช้าง อำเภอด่านช้าง จังหวัดสุพรรณบุรี มีสมาชิก 9 คน ส่วนวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า ตั้งอยู่ที่ตำบลบ่อสุพรรณ อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรีมีสมาชิก 12 คน มีการผลิตพืชผักสวนครัว ผลไม้และสมุนไพรอินทรีย์ทั้งแบบพึ่งพาตนเอง และได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์จากกรมวิชาการเกษตร สมาชิกส่วนใหญ่ได้รับการรับรองมาตรฐานจากกรมวิชาการเกษตร มีบางส่วนที่อยู่ในระยะปรับเปลี่ยนผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ คือ ผักสลัด ผักสวนครัว ผลไม้ เป็นต้น

### กระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์

จากการวิเคราะห์เอกสารและรายงานต่างของทั้งสองวิสาหกิจชุมชน การสัมภาษณ์เชิงลึก กับประธานและสมาชิกวิสาหกิจชุมชนเกี่ยวกับสภาพกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ พบว่า วิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี มีสภาพปัจจุบันในกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ ดังนี้

1. การระบุความต้องการของความรู้ วิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่งต่างมุ่งเน้นไปที่กระบวนการทำเกษตรอินทรีย์เป็นหลัก เนื่องจากเป็นความรู้และวิธีการผลิตแบบใหม่ที่ชุมชนไม่เคยปฏิบัติมาก่อน และวิธีการทำเกษตรอินทรีย์มีความแตกต่างไปจากวิธีการทำเกษตรที่อาศัยสารเคมี โดยกระบวนการดังกล่าว ประธานวิสาหกิจชุมชนเป็นแกนนำในการชักชวนสมาชิกมาร่วมพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการและเป็นทางการอย่างต่อเนื่อง ทำให้กลุ่มตระหนักรู้ถึงสิ่งที่ขาดร่วมกัน

“...กลุ่มของเราสนใจเรื่องเกษตรอินทรีย์ตั้งแต่ต้น...แต่เราก็ไม่รู้ว่แล้วเกษตรอินทรีย์ที่ถูกต้อง เขาทำแบบไหน พวกเราจึงต้องการองค์ความรู้ตรงนี้มาก รวมทั้งเรื่องมาตรฐานด้วย...”

สมาชิกวิสาหกิจชุมชนสะท้อนให้เห็นถึงการระบุความต้องการความรู้

2. การคัดเลือกความรู้ ใช้วิธีการเรียนรู้จากประสบการณ์ กระบวนการคิด แลกเปลี่ยนความคิดเห็น การลงมือทำซ้ำ ๆ จนสามารถสกัดความรู้ได้ว่า สิ่งใดเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ จึงนำมาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ พบว่า ความรู้ที่คัดเลือกไว้ คือ ความรู้ในการปลูกพืชผักอินทรีย์



จากแหล่งที่มาที่หลากหลาย ขณะเดียวกันการคัดเลือกความรู้เกิดจากการปรึกษาหารือและลงมือปฏิบัติร่วมกันของคนในชุมชน เพื่อทดสอบความรู้ที่ร่วมกัน ทลอดจนมีการพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่อง

“...กลุ่มของเรามักจะประชุมพูดคุยกัน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของแต่ละคน เกี่ยวกับการปลูกผักอินทรีย์...แต่ก็พบว่าหลายๆ วิธีการที่พวกเราทำมันไม่ถูกต้องตามหลักการ เราก็ต้องมาเลือกว่าสิ่งไหนใช้ได้สิ่งไหนใช้ไม่ได้ ซึ่งอาจจะต้องปรึกษาท่านเกษตรอำเภอบ้าง เช่น บวบคอกไม่สามารถใช้ได้เลยต้องนำมาหมักก่อน...”

ประธานวิสาหกิจชุมชนฯ บ้านดอนศาลเจ้าสะท้อนถึงการคัดเลือกความรู้

3. การส่งมอบความรู้ การแบ่งปันความรู้ในโอกาสต่าง ๆ ไม่ได้มีรูปแบบที่ตายตัว และไม่นับเน้นความเป็นทางการทุกคนในชุมชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเต็มที่ ผู้นำเป็นเพียงผู้คอยกระตุ้น ส่งเสริม สนับสนุนเท่านั้น ไม่ได้ออกคำสั่งให้สมาชิกในกลุ่มต้องปฏิบัติตามในอีกด้านหนึ่งชี้ให้เห็นว่า การแบ่งปันความรู้กลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตชุมชน

“...เราไม่มีเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างเป็นทางการหรอก ไม่รูปแบบที่ตายตัว...ไปเจอกันตามร้านค้าในชุมชนเราก็มักจะพูดคุยแลกเปลี่ยนกันถึงปัญหาหรือผลผลิตที่ได้จากการปลูกผักของกันละกัน...หากมีการประชุมประจำเดือนประธานก็จะเป็นคนนำวาระการประชุมก็ไม่แน่นอนหรอก ทุกคนสามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนกันได้ค่ะ...”

สมาชิกวิสาหกิจชุมชนสะท้อนให้เห็นถึงการส่งมอบความรู้และแบ่งปันความรู้

4. การสร้างความรู้ การระบุดึงความคิดใหม่ๆ พิจารณาจากความเหมาะสมกับสภาพบริบทของชุมชนเป็นสำคัญ โดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในทุกกระบวนการ

“...นักวิชาการเกษตรเข้ามาอบรมเรื่อยๆ บางอย่างเราก็ใช้ได้ บางอย่างเราก็นำมาใช้ไม่ได้ เพราะเราพิจารณาร่วมกันแล้วมันไม่เหมาะสมกับชุมชนเรา...เช่นจะให้เราใช้พลาสติกคลุมแปลง แต่ชุมชนเรามีฟางเยอะมาก เราก็เก็บฟางหมักฟางไว้ใช้คลุมแปลง ลดต้นทุนด้วย...”

สมาชิกวิสาหกิจชุมชนสะท้อนให้เห็นถึงการสร้างความรู้และการระบุดึงความคิดใหม่

5. การรวบรวมและจัดเก็บ การออกแบบสิ่งที่ใช้เก็บความรู้ พบว่า กลุ่มวิสาหกิจยังมีจุดอ่อนในเรื่องการออกแบบสิ่งที่ใช้เก็บความรู้ เนื่องจากสิ่งที่ปฏิบัติกันในกลุ่มอาศัยประสบการณ์ความเคยชิน และเป็นการเรียนรู้กันเฉพาะในกลุ่ม อีกทั้งกลุ่มยังมองไม่เห็นประโยชน์ หรือความสำคัญของการจัดเก็บความรู้ เพื่อนำความรู้ไปเผยแพร่มากนัก

“...เรื่องนี้เป็นจุดอ่อนของพวกเราเลยคะอาจารย์...ความรู้ที่มีก็เก็บอยู่ในตัวเอง ไม่เคยมีการจดบันทึกหรอกคะ ก็อาศัยเล่าต่อๆ กันมาก...พวกเราเรียนไม่สูงบางคนเขียนหนังสือยังไม่เป็น ตัวเลย บ้าว่ามันใช้เวลาเยอะ...อาจารย์มาช่วยป้จาดหน่อยสิ...”

สมาชิกวิสาหกิจชุมชนสะท้อนให้เห็นถึงการรวบรวมและจัดเก็บ การออกแบบสิ่งที่ใช้เก็บความรู้

6. การสร้างองค์ความรู้ สำหรับการปรับปรุงความรู้ให้ทันสมัยสมาชิกในกลุ่มมองไปถึงการทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมภายนอกด้วย กล่าวคือ พัฒนาความรู้ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของกลุ่มเอง ถูกค่าและสังคมภายนอกด้วย



“...โชคดีที่กลุ่มของเราได้ทั้งอาจารย์และเกษตรกรอำเภอมาร่วมช่วยพัฒนาความรู้ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของพวกเขา โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนาเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐาน คุณภาพผลผลิต การตลาด...ทำให้พวกเขามีช่องทางทางการขาย...”  
ประธานวิสาหกิจชุมชนฯ บ้านทรัพย์ศิลาสะท้อนถึงการสร้างความรู้ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

### ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ประธานและสมาชิกวิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่งต่างสะท้อนออกมาให้เห็นดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการสื่อสาร โดยพบว่า วิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่งแม้จะเป็นคนในชุมชนเดียวกันทั้งหมด และมีการประชุมพูดคุยกันอย่างต่อเนื่อง แต่การสื่อสารในบางประเด็นอาจขาดความไม่ชัดเจน เช่น การที่ตัวแทนสมาชิกวิสาหกิจชุมชนไปเข้าร่วมอบรมและกลับมาถ่ายทอดให้สมาชิกที่เหลือ บางครั้งอาจจะถ่ายทอดไม่ครบถ้วน จนสร้างความเข้าใจผิด หรือความเข้าใจที่ไม่ตรงกันของสมาชิกอยู่บ้าง
2. องค์ความรู้ใหม่ที่หน่วยงานภาครัฐนำมาส่งเสริมให้กับเกษตรกรบางส่วนไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ แนวปฏิบัติบางประเด็นเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิต เช่น การส่งเสริมให้ใช้โดรนเพื่อควบคุมและกำจัดศัตรูพืช ทั้งนี้แม้จะมีการสนับสนุนโดรน แต่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความชำนาญในการใช้ และเกิดความกลัวเสียหายนด้วย
3. ขาดการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ที่มักจะเข้ามาในพื้นที่ตามภารกิจของหน่วยงาน ไม่ได้เข้ามาตามความต้องการของเกษตรกร ที่ส่วนใหญ่มีความต้องการเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์พืชอินทรีย์ เนื่องจากค่อนข้างหาซื้อได้ยาก เป็นต้น
4. ขาดคนรุ่นลูกหลานที่จะสานต่ออาชีพเกษตรกรรม ทั้งนี้เพราะเยาวชนรุ่นใหม่ส่วนใหญ่จะเข้าไปศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในตัวเมือง เมื่อสำเร็จการศึกษาก็จะหางานทำในตัวเมืองเลย รวมทั้งค่านิยมของผู้ปกครองที่ไม่ต้องการให้ลูกหลานมาทำอาชีพเกษตรกรรม เพราะมองว่าเป็นอาชีพที่ไม่มีเกียรติ เหนื่อย ไม่ร่ำรวยเหมือนอาชีพอื่น ๆ
5. การจัดการความรู้ยังไม่เป็นรูปธรรมและเป็นระบบ แม้ว่าทั้งสมาชิกของทั้งสองวิสาหกิจชุมชนจะมีการประชุมกันเป็นประจำและต่อเนื่อง แต่ยังคงขาดการจัดบันทึก การสรุปผลการประชุม ยังไม่มีการรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกอย่างเป็นระบบ เพราะส่วนใหญ่สมาชิกของทั้งสองวิสาหกิจชุมชนมีระดับการศึกษาเพียงแค่อ่านออกเขียนได้เท่านั้น

ดังตัวอย่างเสียงสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์



| ประเด็นปัญหาและอุปสรรค                           | ตัวอย่างเสียงสะท้อน                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| การสื่อสาร                                       | “...บางครั้งบ้าไปอบรมมา...ป่าต้องนำความรู้ที่ได้มาถ่ายทอดให้สมาชิกคนอื่นฟัง ป่าก็พูดตามไม่ค่อยถูก ก็เลยเกิดความเข้าใจผิดกันบ้าง...”                                                                        |
| องค์ความรู้ใหม่ไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ | “...เจ้าหน้าที่ติดต่อมา จะมาอบรมการใช้โดรน...พวกเราไม่รู้จักหรือ อาจารย์ อะไรคือโดรน เอามาใช้ประโยชน์อะไร แปลงผักเราเล็ก ๆ จำเป็นต้องใช้ไหม...สิ้นเปลือง...”                                               |
| ขาดการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างจริงจัง      | “...จริงหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาเยาะนะคะ...บางหน่วยงานมาตามภารกิจของตนเอง ไม่ได้สอบถามความต้องการของพวกเรา...เราก็ไม่ค่อยอยากได้ เสียเวลา...”                                                                 |
| ขาดคนรุ่นลูกรุ่นหลานที่จะสานต่ออาชีพเกษตรกรรม    | “...อีกปัญหาหนึ่งที่พวกเราเจอ คือ งานของเราตอนนี้มันเริ่มเข้าที่เข้าทาง แต่เรากังวลว่าจะไม่มีคนรุ่นหลังสืบทอด เพราะลูกหลานเขาก็ไปเรียน ออกไปทำงานนอกชุมชน...อาชีพเกษตรกรรมนี้เหนื่อยอาจารย์ตากแดดตัวดำ...” |
| การจัดการความรู้ยังไม่เป็นรูปธรรมและเป็นระบบ     | “...อย่างที่บอกจุดอ่อน คือ ระบบประชุม ระบบการเก็บเอกสาร การจัดบันทึก...มันไม่ชัดเจนเลย ก็ส่วนใหญ่พวกเราเรียนแค่ประมธเอง...”                                                                                |

### แนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์

จากการจัดเวทีคืนข้อมูล ยืนยันและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้ให้ข้อมูลหลักและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอร่างแนวทางฯ ดังกล่าว สู่การปรับปรุงแก้ไขและผ่านความเห็นชอบจนได้เป็นแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ที่เหมาะสมสำหรับวิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่ง หรือวิสาหกิจชุมชนที่มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สร้างความตื่นรู้ การตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของกลุ่มตนเอง แล้วลุกขึ้นมาจัดการตนเองและพึ่งพาตนเองของของสมาชิกวิสาหกิจชุมชน ผ่านการสร้างการมีส่วนร่วมพูดคุย ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมลงมือปฏิบัติปรับเปลี่ยนจากการปลูกพืชโดยใช้สารเคมี มาสู่การปลูกพืชแบบอินทรีย์ตามวิถีภูมิปัญญาท้องถิ่น จนสามารถเข้าสู่การรับรองมาตรฐานได้

“...สมาชิกวิสาหกิจชุมชนฯ ต้องทราบและเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของตนเอง ต้องมีเวทีในการพูดคุย เป็นปัญหาของกลุ่มไม่ใช่ของประธานหรือหน่วยงานภายนอก...ต้องพยายามพัฒนาตนเองให้ไปถึงการรับรองมาตรฐาน อย่างน้อยที่สุดก็ของกรมวิชาการเกษตร หากถึงระดับนานาชาติได้นี้ถือว่าสุดยอด...”

ตัวอย่างเสียงสะท้อนจากเวทีการค้นหาแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้

2. รวบรวมความรู้ที่หลากหลายและกระจายให้เป็นระบบ ผ่านความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากผลการศึกษา พบว่า สมาชิกวิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า มีความรู้ประสบการณ์ และมีปัญหาในการทำเกษตรอินทรีย์เป็นอย่างดี และมีการเรียนรู้เพิ่มเติมในรูปแบบต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา แต่ขาดการรวบรวมองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ จึงจำเป็นต้องมีการองค์ความรู้ดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นระบบระเบียบที่ง่ายต่อการศึกษาเรียนรู้ของคนรุ่นต่อไปและบุคคลทั่วไป

“...เอาเข้าจริงชุมชนมีองค์ความรู้เกี่ยวกับการทำเกษตรอินทรีย์ที่หลากหลาย แต่ขาดการรวบรวมและตรวจสอบ ที่สำคัญต้องยกระดับองค์ความรู้เหล่านี้ทางวิชาการ... มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องเข้ามาทำวิจัยในส่วนนี้ เพราะชาวบ้านเองอาจจะไม่ถนัด...”

ตัวอย่างเสียงสะท้อนจากเวทีการค้นหาแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้

3. พัฒนาสมาชิกและคนในชุมชนด้วยการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ มีการจัดเวทีสาธารณะสำหรับให้ทุกคนมีพื้นที่แสดงความคิดเห็นและต่อรองกันได้อย่างน้อยต้องทำให้ทุกคนรู้สึกว่ามีสิทธิที่จะต่อรอง มีการจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนว่าจะทำอะไรก่อนหลัง และทำอย่างไรภายใต้ทรัพยากรของกลุ่มที่มีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนั้น ยังเป็นการพัฒนาในเรื่องความกล้าคิด กล้าแสดงออก เพื่อเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนวิสาหกิจชุมชนและชุมชนต่อไป

“...สมาชิกทุกคนต่างมีความสำคัญและมีบทบาทที่แตกต่างกัน เราต้องให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน...การจัดประชุมอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็ง...”

ตัวอย่างเสียงสะท้อนจากเวทีการค้นหาแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้

4. สร้างความรู้เชิงนวัตกรรมในกระบวนการต่าง ๆ ได้แก่ การคัดเลือกพันธุ์พืช วิธีการปลูก การออกแบบบรรจุภัณฑ์ การแปรรูปสินค้า การขนส่ง การวางจำหน่ายสินค้า และการสื่อสารในรูปแบบใหม่ๆ ผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ที่น่าสนใจเพื่อประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

“...แม้องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการผลิตวิสาหกิจจะมีความชำนาญ แต่ยังมีอีกหลายเรื่องที่ยังคงต้องถูกพัฒนาโดยอาศัยความร่วมมือทั้งจากสถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น เรื่อง การเก็บและคัดเลือกสายพันธุ์ที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับเกษตรกร มีประเด็นทางกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย....ที่สำคัญในยุคปัจจุบัน คือ เมื่อผลิตสินค้าได้ ต้องขายเป็น ด้วย...จะต้องมาส่งเสริมเกี่ยวกับการแปรรูป การออกแบบ หีบห่อ การตลาด ช่องทางการขาย ออนไลน์”

ตัวอย่างเสียงสะท้อนจากเวทีการค้นหาแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้



5. การจัดตลาดนัดความรู้ โดยเชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ภายนอก เพื่อเผยแพร่ความรู้ผ่านรูปแบบที่หลากหลาย นอกจากนั้นยังสามารถเป็นพื้นที่ในการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างเครือข่าย และสร้างความร่วมมือทางด้านอื่น ๆ ต่อไป

“...การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสร้างสร้างเครือข่ายเป็นสิ่งสำคัญ นับเป็นช่องทางที่จะให้สมาชิกวิสาหกิจชุมชน ได้ความรู้เชิงประสบการณ์ตรงที่สำเร็จแล้วจากวิสาหกิจชุมชนอื่น เป็นเวทีในการสร้างความร่วมมือในหลาย ๆ ด้าน...”

ตัวอย่างเสียงสะท้อนจากเวทีการค้นหาแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้

### สรุปผลวิจัยและอภิปรายผล

ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานวิจัย คือ วิสาหกิจชุมชนกลุ่มพืชผักอินทรีย์บ้านทรัพย์ศิลา และวิสาหกิจชุมชนเกษตรอินทรีย์บ้านดอนศาลเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรี มีการรวมตัวกันภายในชุมชนอย่างเข้มแข็ง สมาชิกทุกคนตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของตนเอง ลูกขึ้นมาจัดการตนเอง และพึ่งพาตนเอง ถึงแม้ว่าอีกมุมหนึ่งจะต้องเผชิญกับสภาพอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป ช่วงฤดูแล้งอากาศก็ร้อนจัด ฤดูฝนน้ำท่วมผลผลิตเสียหาย เนื่องจากพื้นที่ทำการเกษตรเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำท่วมถึง โดยเฉพาะในฤดูฝนอีกทั้งต้องเผชิญกับมลภาวะทางอากาศจากการเผาใบอ้อยและตอซังข้าว และน้ำเสีย ที่เกิดจากสภาพบริบทโดยรอบเต็มไปด้วยแปลงนาที่ใช้สารเคมี การทำนาแก้ง และโรงงานอุตสาหกรรมก็ตาม และที่สำคัญ คือ การรวมกลุ่มทำเกษตรอินทรีย์ การดำเนินการที่ผ่านมาพบปัญหาที่สำคัญ คือ 1) ปัญหาการสื่อสารที่ไม่ชัดเจน ทั้งนี้เพราะสมาชิกมีจำนวนค่อนข้างเยอะ ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และบางส่วนเป็นผู้สูงอายุ การทำเกษตรอินทรีย์เป็นเรื่องใหม่ในเชิงกระบวนการจึงค่อนข้างยากต่อการเข้าใจที่ตรงกัน โดยเฉพาะเรื่องการรับรองมาตรฐานสอดคล้องกับแนวคิดกลยุทธ์และเทคนิคการจัดการความรู้ของ Coakes, Amar, & Granados (2010) กล่าวว่า การสื่อสารที่ดี การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ โดยเฉพาะความรู้ที่ฝังอยู่ในตัวบุคคลผ่านชุมชนนักปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่ดี 2) องค์ความรู้ใหม่ไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ สอดคล้องกับผลการวิจัยของสุพัตรา คงขำ, และนรินทร์ สังข์รักษา (2558) เรื่อง การพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาพื้นบ้านหนึ่งตะลุงเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางวัฒนธรรมท้องถิ่นพบว่า องค์ความรู้ต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมความเป็นไปได้ในแนวทางปฏิบัติ และการนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง 3) ขาดการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างจริงจังสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุพัตรา คงขำ, และนรินทร์ สังข์รักษา (2558) เรื่อง การพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาพื้นบ้านหนึ่งตะลุงเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางวัฒนธรรมท้องถิ่นพบว่า ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ประเด็นหนึ่งที่สำคัญ คือ การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ 4) ขาดคนรุ่นลูกหลานที่จะสานต่ออาชีพการเกษตรสอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุรียนต์ ปันทะนะ (2556) เรื่อง การจัดการความรู้เรื่องการอนุรักษ์พันธุ์ข้าวเหนียวสันป่าตองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ที่พบว่า เยาวชนคนรุ่นใหม่

ที่จบการศึกษาแล้ว ไม่นิยมทำอาชีพเกษตรกรรม คือ หันไปทำอาชีพ ภาคอุตสาหกรรมและอาชีพภาคบริการ ทำให้จำนวนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวลดลง ต่อไปจะขาดการถ่ายทอดความรู้จากรุ่นหนึ่งสู่รุ่นหนึ่ง และ5) การจัดการความรู้ขาดความเป็นระบบ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุวิทย์ วงศ์คำ, และสถาพร มงคลศรีสวัสดิ์ (2561) เรื่อง การบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน กรณีศึกษากลุ่มวิสาหกิจแปรรูปกล้วยบ้านหนองแวงเรือ ตำบลดงเมืองแอม อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น ที่พบว่าสมาชิกวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่เป็นมีระดับการศึกษาไม่สูงนัก รวมทั้งเป็นผู้สูงอายุจึงขาดความรู้เกี่ยวกับการจัดการความรู้ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลการวิจัยของ วนิดา สัจพันธุ์ (2551) เรื่อง การสร้างรูปแบบเครือข่ายองค์กรแห่งการเรียนรู้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบวา องค์การควรกำหนดให้มีกระบวนการจัดการความรู้ที่เป็นระบบ เช่น การแสวงหาความรู้ การสร้างความรู้ การจัดเก็บความรู้ การเผยแพร่ความรู้ และการประยุกต์ใช้ความรู้

วิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่งมีกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ที่หลากหลาย แต่องค์ความรู้ที่คัดเลือกมานั้นล้วนสอดคล้องกับสภาพบริบทของพื้นที่ สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็น มีเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ มีโอกาสได้รับการอบรม เรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะและความสามารถ เมื่อมีปัญหาต่าง ๆ ในกลุ่มเกิดขึ้นก็พูดคุยร่วมมือกันแก้ปัญหา ทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน จึงทำให้กระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ที่เกิดขึ้นถูกผสมกลมกลืนจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตชุมชน และนำไปสู่ความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน สมาชิกทุกคนต่างหวงแหนและรู้สึกว่าเป็นเจ้าของวิสาหกิจชุมชน เมื่อมีปัญหาหรือความท้าทายอะไรเกิดขึ้นก็พร้อมที่จะลุกขึ้นมาจัดการร่วมกัน ขณะเดียวกันวิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่งต่างมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ชอบเรียนรู้ ช่างสังเกต มีทักษะความสามารถหลากหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงข้อมูลความรู้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การรวบรวมความรู้โดยใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย การสื่อสารกับคนในกลุ่มและการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายภายนอก รวมถึงความสามารถในการวางแผนและการจัดทำบัญชี ประกอบกับเป้าหมายของผู้นำและสมาชิกในกลุ่มเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ไม่เร่งพัฒนาแบบก้าวกระโดดจนสุดโต่ง หรือทำให้อัตลักษณ์ความเป็นคนคลองโยงต้องสูญเสียไปซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดกลยุทธ์และเทคนิคการจัดการความรู้ของ Wasko, & Faraj (2000) ได้อธิบายว่า การจัดการความรู้เป็นเรื่องที่สำคัญต่อการพัฒนาองค์กร และ Coakes, Amar, & Granados (2010) พบว่า การจัดการความรู้ที่ดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมโดยกลุ่มคนที่ทำงานร่วมกัน หรือทีมงาน จะก่อให้เกิดความสำเร็จขึ้น และงานวิจัยของชมภูษ หนูนาค (2559) เรื่อง คุณลักษณะผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็งตามแนวการทำเกษตรแบบยั่งยืน ศึกษากรณี: สหกรณ์บ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐมพบว่า การสร้างชุมชนเข้มแข็งตามแนวการทำเกษตรแบบยั่งยืนต้องสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนทุกระดับ โดยแกนนำที่สำคัญ คือ ผู้นำชุมชนที่ต้องเป็นผู้นำพลวัต และสมาชิกชุมชนต้องมีความรู้รักสามัคคี นอกจากนี้วิสาหกิจยังมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดระบบการจัดเก็บความรู้เชิงประสบการณ์และยังไม่เห็นความสำคัญของการจัดเก็บความรู้ที่สั่งสมมา เพื่อนำความรู้ไปเผยแพร่มากนัก ซึ่งข้อค้นพบนี้ตรงกันข้ามกับแนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ของ Marquardt (1996) ที่กล่าวว่า องค์กรแห่งการเรียนรู้



ควรให้ความสำคัญกับการจัดเก็บความรู้อย่างเป็นระบบ องค์ความรู้ที่ถูกรวบรวมควรได้รับการถ่ายทอดออกมาในรูปแบบสื่อประเภทต่าง ๆ ได้ เช่น วิดีทัศน์ หนังสือคู่มือ เอกสารและรายงานต่าง ๆ จะทำให้คนเข้าถึงได้ง่าย

การสร้างองค์ความรู้ พบว่า วิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่งมีการปรับปรุงความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาผสมผสานกับวิทยาการสมัยใหม่ที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากนักวิชาการเกษตรและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมภายนอก กล่าวคือพัฒนาความรู้ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการความรู้ของ Sallis, & Jones (2002) ที่กล่าวว่า ความรู้ในชุมชนจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อรูปแบบเศรษฐกิจและการแข่งขัน การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเทคโนโลยี ต้องการความรู้ที่หลากหลายในการพัฒนาผลผลิตและบริการ รวมถึงปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้นและต้องจัดการโดยเร็ว ตลอดจนผู้บริโภคมีความรู้ ความชำนาญและความต้องการที่เพิ่มขึ้นอีกงานวิจัยหนึ่งแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับวิทยาการสมัยใหม่จนสามารถสร้างอาชีพให้กับชุมชนได้ คืองานวิจัยของ อภิชาติ ใจอารีย์ (2557) เรื่องรูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การแปรรูปหม่อนไหมของชุมชนบ้านพุเตย จังหวัดกาญจนบุรี งานวิจัยทั้งสองยืนยันว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นของไทยมีคุณค่า ควรจะช่วยกันอนุรักษ์ ถ้ายังปล่อยเวลาให้เนิ่นนานไปผู้ที่มียุทธศาสตร์ความรู้แบบฝังลึกค่อยๆ สูญหายไป คนรุ่นใหม่ไม่สืบสานความรู้ต่อ จะทำให้องค์ความรู้ด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นสูญหายไปด้วย

แนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ ประกอบด้วย 1) สร้างความตื่นรู้ การตระหนักถึงปัญหาและความต้องการ ลูกขึ้นมาจัดการตนเองและพึ่งพาตนเองของคนในชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ มิ่งขวัญ แสงสุวรรณ (2545) เรื่อง กระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่พบว่า คนในชุมชนนับเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญมีการร่วมกันวิเคราะห์หาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทำให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกัน และมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรม จนนำไปสู่ความมั่นคงเข้มแข็ง และยั่งยืนของชุมชน 2) รวบรวมความรู้ที่หลากหลายและกระจัดกระจายให้เป็นระบบ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุริยนต์ ปันทะนะ (2556) เรื่อง การจัดการความรู้เรื่องการอนุรักษ์พันธุ์ข้าวเหนียวสันป่าตองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่พบว่า แนวทางการจัดการความรู้ คือ เกษตรกรมีการนำความรู้ที่ฝังลึกในคน มาใช้ผสมผสานกับความรู้ที่ได้รับการอบรม เรียนรู้ ซึ่งเป็นความรู้ประเภทที่เปิดเผย เป็นการรวบรวมองค์ความรู้ของผู้ปฏิบัติที่เกิดจากประสบการณ์ และในรูปของเอกสารต่าง ๆ โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการจัดเก็บ เผยแพร่ และแบ่งปันความรู้เพื่อให้เกิดการต่อยอดองค์ความรู้ เป็นความรู้ที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนางาน พัฒนาคนให้ดียิ่งขึ้น 3) การพัฒนาสมาชิกและคนในชุมชนด้วยการสร้างเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของ Hamid (2015) ที่กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถสนับสนุนระบบขององค์กรในเรื่องการระบุนวัตกรรมที่จำเป็น และการสนับสนุนให้เป็นพนักงานที่เปี่ยมด้วยความรู้ 4) การสร้างความรู้เชิงนวัตกรรมสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการความรู้ของพรธิดา วิเชียรปัญญา (2552) ที่มองว่าการลดต้นทุนและการเพิ่มผลผลิต ด้วยการจัดการกับการปฏิบัติที่เป็นเลิศ

โดยการนำการจัดการความรู้มาใช้เพื่อยกระดับผลิตภัณฑ์และบริการ นับเป็นการปรับปรุงความสามารถในกระบวนการผลิตเพื่อเพิ่มคุณค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้น ๆ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Promsaka Na Sakolnakorn, & Naipinit (2013) และธงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร, และอุทิศ สังขรัตน์ (2557) เรื่อง แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเขตลุ่มทะเลสาบสงขลา ที่เสนอว่า การลดต้นทุนการผลิตเป็นหัวใจสำคัญของการผลิตสินค้า ต้องเน้นการใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น และ 5) การจัดตลาดนัดความรู้ เชื่อมโยงกับภาคีเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ภายนอก เพื่อเผยแพร่ความรู้ผ่านรูปแบบที่หลากหลาย สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการความรู้ของ Dalkir (2005) ที่กล่าวว่า การจัดการความรู้ทำให้บุคคลในองค์กรมีการติดต่อสื่อสารกันตลอดเวลา ก่อให้เกิดโอกาสและความท้าทาย มีการพัฒนาเรื่องทักษะความชำนาญ ประกอบกับส่งเสริมให้มีที่ปรึกษาที่มีความสามารถเท่าเทียมกัน รวมถึงเอื้ออำนวยให้เกิดเครือข่ายกับหน่วยงานภายนอกและการร่วมมือมีประสิทธิภาพมากขึ้นและผลการวิจัยของ กนกวรรณ ชูชาญ (2552) เรื่อง การจัดการความรู้ทางทรัพยากรทางวัฒนธรรมโดยผู้นำชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวชุมชนบ้านผาหมอน ดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เวทีเรียนรู้และตลาดนัดความรู้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้ชุมชนเกิดกระบวนการจัดการความรู้ด้วยตนเองทำให้เกิดการค้นพบกำหนดเป้าหมาย พัฒนาทักษะและสร้างแรงจูงใจในการฟื้นฟูองค์ความรู้และต่อยอดองค์ความรู้ใหม่จากรุ่นสู่รุ่น เครื่องมือที่นำมาใช้ในการศึกษาที่เอื้อต่อการจัดการความรู้ ได้แก่ การสร้างพื้นที่เรียนรู้ รวมไปถึงการรังสรรค์บรรยากาศในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเข้ามาพัฒนาทักษะในการสื่อสาร สร้างการมีส่วนร่วม และการจัดการที่มีความยืดหยุ่นให้กับสมาชิกวิสาหกิจชุมชนทั้งสองแห่ง เนื่องจากเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดการตนเองให้มีความเข้มแข็ง
2. สร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายเกษตรอินทรีย์ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม เนื่องจากเครือข่าย (networks) เป็นการพึ่งพาอาศัยระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ และไม่มีสายการบังคับบัญชา การสั่งการ และระเบียบแบบแผนจำนวนมาก เพื่อสร้างจุดร่วมและความเชื่อถือไว้วางใจ ผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ การติดต่อสื่อสาร และการแลกเปลี่ยน เป็นการผสมผสานของความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และประสบการณ์ระหว่างกัน
3. พัฒนาเรื่องการตลาด เพื่อให้สมาชิกเกิดความมั่นใจที่จะทำเกษตรอินทรีย์ต่อไป ขณะเดียวกันทำให้ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงเกิดความเชื่อมั่น และหันมาทำเกษตรอินทรีย์แทนการใช้สารเคมี จนนำไปสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืนของชุมชนยิ่งขึ้น
4. ปลุกฝังให้คนรุ่นลูกรุ่นหลานสานต่ออาชีพการเกษตรเนื่องจากเกษตรกรในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ คนรุ่นลูกหลานไม่นิยมทำอาชีพการเกษตร แต่ในอีกด้านหนึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า อาชีพนี้ถือเป็นอาชีพที่มีความสำคัญมากในการผลิตอาหารให้กับคน ดังนั้น จึงต้องปลุกฝังคนรุ่นลูกหลานให้รักและภูมิใจในอาชีพการเกษตร รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการผลิตอาหารที่มีคุณภาพและปลอดภัย



5. การวางนโยบายของรัฐเกี่ยวกับด้านการเกษตร ต้องช่วยลดต้นทุนในการทำการเกษตร ได้แก่ ค่าเตรียมพื้นที่ก่อนปลูก ค่าปุ๋ย ค่ายาฆ่าแมลง ค่าเก็บเกี่ยว และค่าขนส่ง โดยการสนับสนุนให้เกษตรกรผลิตพลังงานใช้เอง เช่น พลังงานโซลาร์เซลล์ หรือทำโครงการซื้อรถไถ รถบรรทุก หรือโรงงานแปรรูปในชุมชนที่ทำการเกษตร ในขณะที่ค่าปุ๋ย และค่ายาควรมีการฝึกอบรม ดูงาน เพื่อให้เกษตรกรผลิตปุ๋ยและยาที่ทำจากสมุนไพร และทรัพยากรในท้องถิ่นใช้เอง

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นอื่น ๆ เช่น กลยุทธ์ในการจัดการความรู้ ทุนทางสังคม ที่เชื่อมโยงกับการจัดการความรู้ และปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เชื่อมโยงกับการจัดการความรู้ เป็นต้น

2. ควรทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมในการศึกษาผลการนำแนวทางการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ไปทดลองใช้จริง สู่การสังเคราะห์ เป็นรูปแบบการจัดการตนเองด้วยกระบวนการจัดการความรู้ในการทำเกษตรอินทรีย์ ขั้นตอน วิธีการ ปัจจัยและเงื่อนไข บทบาทของหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมในการจัดการผลิตผลทางการเกษตร รวมถึงภาพความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการกับปัญหาของตนเอง

### บรรณานุกรม

- กนกวรรณ ชูชาญ. (2552). *การจัดการความรู้ทางทรัพยากรทางวัฒนธรรมโดยผู้นำชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวชุมชนบ้านผาหมอน ดอยอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กรมวิชาการเกษตร. (2554). *การผลิตพืชอินทรีย์*. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- กาญจนา แก้วเทพ. (2553). *การบริหารจัดการวัฒนธรรมพื้นบ้านแบบมีส่วนร่วมด้วยนวัตกรรมการวิจัย*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- ชมภูษ หนูนาค. (2559). คุณลักษณะผู้นำในการสร้างชุมชนเข้มแข็งตามแนวการทำเกษตรแบบยั่งยืน ศึกษากรณี: สหกรณ์บ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม. *วารสารวิทยบริการ*, 27(2), 131-138.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2554). *วาทกรรมการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ธงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร, และอุทิศ สังขรัตน์. (2557). แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเขตลุ่มทะเลสาบสงขลา. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี*, 10(1), 97-122.
- ประภาวดี สืบสนธิ์. (2543). *สารสนเทศในบริบท*. กรุงเทพฯ: สมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย.



- ผ่องพรรณ ตรัยมงคลกุล และสุภาพ ฉัตรภรณ์. (2555). *การออกแบบการวิจัย* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พรธิดา วิเชียรปัญญา. (2547). *การจัดการความรู้: พื้นฐานและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- พรธิดา วิเชียรปัญญา. (2552). *การจัดการความรู้พื้นฐานและการประยุกต์ใช้* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ธรรมกลการพิมพ์.
- มิ่งขวัญ แสงสุวรรณ. (2545). *กระบวนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนบ้านโป่ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- วนิดา สักพันโรจน์. (2551). *การสร้างรูปแบบเครือข่ายองค์กรแห่งการเรียนรู้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล*. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วิจารณ์ พานิช. (2551). *การจัดการความรู้ ฉบับนักปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.).
- วิฑูรย์ ปัญญากุล และเจษฎี สุขจิตติกาล. (2546). *สถานการณ์เกษตรอินทรีย์ไทย เกษตรอินทรีย์โลก*. กรุงเทพฯ: ที จี ซี พรินติ้ง.
- วิฑูรย์ ปัญญากุลและวิบูลย์ เข้มเฉลิม. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกษตรอินทรีย์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสายใยแผ่นดิน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สุพัตรา คงขำ, และนรินทร์ สังข์รักษา. (2558). *การพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาพื้นบ้านหนองตะลุงเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางวัฒนธรรมท้องถิ่น*. *วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย*, 7(1), 242-255.
- สุริยนต์ ปันทะนะ. (2556). *การจัดการความรู้เรื่องการอนุรักษ์พันธุ์ข้าวเหนียวสันป่าตองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- สุวิทย์ วงศ์คำ, และสถาพร มงคลศรีสวัสดิ์. (2561). *การบริหารจัดการวิสาหกิจชุมชน กรณีศึกษา กลุ่มวิสาหกิจแปรรูปกล้วยบ้านหนองแวงเรือ ตำบลดงเมืองแอม อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น*. *วารสารวิชาการธรรมทศน์*, 18(2), 23-32.
- เสรี พงศ์พิศ. (2552). *คู่มือทำวิสาหกิจชุมชน*. กรุงเทพฯ: พลังปัญญา
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี. (2562). *แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ จังหวัดสุพรรณบุรี (พ.ศ.2561-2564)*. สุพรรณบุรี: กลุ่มยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตร สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดสุพรรณบุรี.
- อภิชาติ ใจอารีย์. (2557). *รูปแบบการจัดการความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นการแปรรูปหน่อไม้ของชุมชนบ้านพุเตย จังหวัดกาญจนบุรี*. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 4(2), 241-158.



- Coakes, E., Amar, A. D., & Granados, M. L. (2010). Knowledge management, strategy, and technology: A global snapshot. *Journal of Enterprise Information Management*, 23(3), 282-304.
- Dalkir, K. (2005). *Knowledge management in theory and practice*. Boston: Butterworth Heinemann.
- Hamid, Z. A. (2015). *Identifying knowledge and creating knowledgeable employees (online)*. Retrieved from <http://www.tlainc.com/articl154.htm>
- Marquardt, M. J. (1996). *Building the learning organization*. New York: McGraw-Hill.
- Promsaka Na Sakolnakorn, T., & Naipinit, A. (2013). Guidelines for the Management of Community Enterprises in the Songkhla Lake Basin of Thailand. *Asian Social Science*, 9(11), 166-173.
- Sallis, E., & Jones, G. (2002). *Knowledge management in education*. London: Kogan.
- Wasko, M., & Faraj, S. (2000). It is What One Does: Why People Participate and Help Others in Electronic Communities of Practice. *Journal of Strategic Information Systems*, 9(2-3), 155-173.

## การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ: กรณีศึกษาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา<sup>\*</sup> วรรษยา เชื้อจันทิก<sup>\*\*</sup>

(วันรับบทความ: 9 เมษายน 2564/ วันแก้ไขบทความ: 28 สิงหาคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 31 สิงหาคม 2564)

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) และ 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ มีหน่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นระดับกลุ่ม/องค์กร เก็บข้อมูลด้วยเทคนิคการสัมภาษณ์กลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ดังนี้ 1) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติการ และนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 8 องค์กร 2) บุคลากรของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ และเจ้าหน้าที่งานสาธารณสุขชำนาญงาน จำนวน 8 องค์กร และ 3) ตัวแทนชุมชน ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 8 ชุมชน ในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และชุมชนในพื้นที่เดียวกัน วิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) ผลการวิจัยพบว่า 1.การเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ประกอบด้วย 1) นโยบายและแผนดำเนินงาน โดยการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) การแจ้งเตือนเฝ้าระวัง โดยการแจ้งเตือนข่าวสารเพื่อเฝ้าระวัง และการมีมาตรการเฝ้าระวังก่อนการระบาด 3) การสื่อสาร โดยการใช้สื่อบุคคล และการสื่อสารออนไลน์ 4) ฐานข้อมูล โดยการเตรียมความพร้อมของระบบฐานข้อมูล และการใช้ประโยชน์จากข้อมูล และ 5) การบริหารภาวะวิกฤต โดยการจัดทำแผนดำเนินงาน การประสานงาน และ การเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์ 2.การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ประกอบด้วย 1) การบริหารนโยบายอย่างเข้มงวด 2) การพัฒนาการวางแผนเพื่อประสิทธิภาพ 3) การประเมินผลการบริหารจัดการ 4) การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง 5) การพัฒนาระบบการสื่อสาร 6) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล 7) การส่งเสริมการให้ความรู้ และ 8) ส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระดับท้องถิ่น

**คำสำคัญ:** การเตรียมพร้อม, ศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม,โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19)

<sup>\*</sup> บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อลดความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของเมืองนครราชสีมา

<sup>\*\*</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา



## The Development of Government Agency Preparedness Potential: A case study of Coronavirus 2019 (COVID-19) Pandemic in Mueang District, Nakhon Ratchasima Province<sup>\*</sup>

Varatchaya Chueachanthuek<sup>\*\*</sup>

(Received Date: April 9, 2021, Revised Date: August 28, 2021, Accepted Date: August 31, 2021)

### Abstract

The purposes of this research were to 1) study about the government agency preparation in a case study of Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic and 2) suggest guidelines for development of government agency preparedness potential in a case study of Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic in Muang District, Nakhon Ratchasima Province. This research used qualitative research and data were collected from groups of key informants which were within 8 administrative organizations as follows 1) personnel of local administrative organizations consisting of the chief administrator of the Local Government Organization, Permanent Secretary of Local Administrative Organization, Operational Disaster Prevention and Mitigation Officer, and Health and Environment staffs, 2) personnel within 8 health organizations in Health Promoting Hospital consisting of: Director of Health Promoting Hospital, professional nurses and health workers and 3) community representatives including community leaders, village health volunteers, and civil defense volunteers within 8 communities. Data were analyzed by content analysis. The findings indicated that 1. the preparation of government agencies in a case study of Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic consisted of 1) policies and action plans in collaboration with relevant agencies, 2) alerting news and setting surveillance measures before the outbreak, 3) communication by using personal media and online communication, 4) database preparation system and utilization of information, and 5) crisis management by creating operational plans, coordinating and preparing equipment. 2. the development of government agency preparedness potential in a case study of Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic consisted of strict policy management, planning development for efficiency management evaluation, development of surveillance, notification system, development of communication system, database system development, education promotion, and promotion of the establishment of local coordination centers.

**Keywords :** Preparation, Preparedness Potential, Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)

---

<sup>\*</sup> This article is a part the study entitled, "The Development of disaster management policy model to reduce the risk of climate change in Nakhon Ratchasima.

<sup>\*\*</sup> Asst. Prof., Bachelor of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University.

## บทนำ

“โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Coronavirus Disease 2019: COVID-19)” เป็นโรคระบาดในมนุษย์ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในหลายประเทศทั่วโลก องค์การอนามัยโลกได้ประกาศให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ (Public Health Emergency of International Concern) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2563 และแนะนำทุกประเทศให้เร่งรัดการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรค (กระทรวงสาธารณสุข, 2563)

จากสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยได้มีนโยบายในการเฝ้าระวัง ป้องกันและควบคุมโรค มีการประกาศให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2563 และต่อมาเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2563 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และวันที่ 26 มีนาคม 2563 ได้ประกาศข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) โดยได้ออกข้อกำหนดและข้อปฏิบัติแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วและป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น นอกจากนี้ได้มียุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. 2556-2559) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นต้น อันเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง

การบริหารจัดการของจังหวัดนครราชสีมาในช่วงแรก ยังไม่มีมาตรการที่เข้มงวดมากนักสังเกตได้จากการที่สถานบันเทิงยังมีการเปิดให้บริการตามปกติ เช่น ผับ บาร์ จึงกล่าวได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการดำเนินการเพียงการติดตามข่าวสารการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสที่ประเทศจีน จนกระทั่งในช่วงเวลาต่อมาได้ตรวจพบผู้ติดเชื้อไวรัสภายในประเทศไทย การบริหารจัดการของจังหวัดนครราชสีมา ได้มีการวางแผนหาแนวทางวิธีการและมาตรการเพื่อรับมือกับการระบาดของเชื้อไวรัส โควิด-19 โดยการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยการจัดการประชุมหารือและหามาตรการเพื่อเตรียมพร้อมรับมือและแจ้งนโยบายต่าง ๆ ในขณะเดียวกันสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) ก็ได้มีการจัดประชุมชี้แจงเรื่องการควบคุมโรคให้กับหน่วยงานในระดับอำเภอ คือ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) เพื่อให้ส่งต่อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เช่น การแจ้งมาตรการและนโยบายไปในระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า การบริหารจัดการของจังหวัดนครราชสีมา ในช่วงแรกที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในต่างประเทศ ยังไม่มีการเตรียมพร้อมรับมือมากนัก ขาดการตื่นตัวเพื่อวางแผนเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ในอนาคต อันเป็นการสะท้อนว่าเป็นการบริหารจัดการเชิงรับ การเตรียมพร้อมส่วนใหญ่ในช่วงนี้จึงอยู่ในลักษณะของการหาข้อมูลเป็นหลัก จนเมื่อเกิดการแพร่ระบาดเข้ามาในประเทศได้มีการวางแผนหาแนวทางวิธีการและมาตรการเพื่อรับมือกับการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โดยการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การบริหารจัดการ



มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง การบริหารจัดการการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ที่มีประสิทธิภาพ ควรจะมีการพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเตรียมพร้อมรับมือภัย โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ดังนั้นในบทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ว่าเป็นอย่างไร ภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยยึดข้อมูลพื้นฐานของความคิดและความต้องการของชุมชนและองค์กรในพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา อันจะเป็นประโยชน์ต่อภาคส่วนต่าง ๆ จะได้แนวคิดในการต่อยอดหรือพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อม ที่จะช่วยให้สามารถลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนให้น้อยที่สุด เพื่อคุณค่าความมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ทำการศึกษา การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ: กรณีศึกษา การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ภายใต้ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) เพื่อเตรียมพร้อมรับมือและจัดการความเสี่ยงจากภัยอย่างบูรณาการ กับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ระดับท้องถิ่น ได้แก่ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และชุมชนในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่เป็นที่ตั้งของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและชุมชนในพื้นที่เดียวกัน จากเกณฑ์ดังกล่าวพื้นที่ในการศึกษา จำนวน 8 ตำบล ระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2563 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563

### แนวคิด ทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษานี้ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม โดยใช้แนวคิดภัยพิบัติ ข้อมูลเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) และยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) ดังนี้

## 1. แนวคิดภัยพิบัติ

“ภัยพิบัติ” เป็นภัยที่ร้ายแรงอันเป็นผลจากเงื่อนไขความเสี่ยงของภัย ความเปราะบาง และข้อจำกัดในศักยภาพของครัวเรือนหรือชุมชน การต้องการลดผลกระทบของภัย คือการยอมรับในความเปราะบาง ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในบริบทความเสี่ยง และการเพิ่มศักยภาพของประชาชนเพื่อรับมือกับผลกระทบจากภัย (Baas, S., Ramasamy, S., Pryck, J. D., & Battista, F., 2008, P. 5) อีกทั้งภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดโดยธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น. 29) นอกจากนี้ภัยพิบัติหมายรวมถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดในสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใดซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึง ภัยทางอากาศและวินาศกรรมด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, น. 2) การวิจัยครั้งนี้เน้นการศึกษาโรคระบาดในมนุษย์ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขคือ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

## 2. ข้อมูลเกี่ยวกับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID -19) เป็นไวรัสอุบัติใหม่ที่พบว่ามีการระบาดตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 โดยรายงานครั้งแรกที่มณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน เชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID -19) สามารถแพร่กระจายจากคนสู่คนผ่านทาง การ ไอ จาม สัมผัส โดยตรงกับสารคัดหลั่ง เช่น น้ำมูก น้ำลายของคน ผู้ติดเชื้อจะมีอาการหลายแบบตั้งแต่ติดเชื้อไม่มีอาการ อาการเล็กน้อยคล้ายเป็นไข้หวัดธรรมดา อาการปานกลางเป็นปอดอักเสบ และอาการรุนแรงมากจนอาจเสียชีวิตประเทศไทยมีการประกาศให้โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 และต่อมาเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2563 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2563 ได้ประกาศข้อกำหนดตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1) โดยได้ออกข้อกำหนดและข้อปฏิบัติแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติลงได้โดยเร็วและป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น (กระทรวงสาธารณสุข, 2563, น. 1)

การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) คือ ภัยพิบัติ (Disaster) รูปแบบสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นลักษณะเฉพาะของภัยพิบัติที่ยากจะรับมือ กล่าวคือ 1) ไม่สามารถคาดการณ์ได้และมีความไม่แน่นอนสูง (Unpredictable and uncertainty) ไม่รู้ว่าจะเกิดขึ้นที่ไหนเมื่อไหร่ ประชาชนไม่มั่นใจว่าติดเชื้อหรือไม่ และจะแพร่กระจายไปที่ไหนบ้าง 2) มีลักษณะที่เป็นพลวัต ไม่เป็นเชิงเส้น (Dynamics and non - linearity) เมื่อเกิดขึ้นแล้วขยายตัวอย่างทวีคูณ สถานการณ์ในแต่ละพื้นที่อาจจะเรียงลำดับแตกต่างกันไป และผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่เท่ากันในแต่ละชุมชนกลุ่มเศรษฐกิจและชนชั้นทางสังคม 3) เกิดผลกระทบในวงกว้าง และ/หรือ



มีขนาดใหญ่ (large scale) องค์การอนามัยโลกหรือ WHO กำหนดให้เป็นการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นการระบาดในระดับโลก (Pandemic) และ 4) มีความสับสนอลหม่าน (Chaos) โดยเฉพาะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในระดับปัจเจกบุคคลที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้แสดงออกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การตื่นตระหนกกว่าเหตุ ความหวาดกลัว ภาวะความเครียด การกักตุนเสบียงอาหาร และอาจจะไปถึงขั้นก่อการจลาจล นอกจากนี้การสื่อสารและการกำหนดมาตรการรับมือที่ไม่ชัดเจนของรัฐบาล ก็ยังเป็นการกระตุ้นให้สถานการณ์ยิ่งสับสนอลหม่านมากยิ่งขึ้นไปอีกยิ่งยากแก่การควบคุม เป็นต้น (ศิริศกย เทพจิต, 2563)

### 3. ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564)

ยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) (สำนักงานสภาพัฒนาการแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2560 น. 7-18) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้เป็นทิศทางและแนวทางหลัก ในการเผชิญกับภาวะไม่ปกติ และจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ จากการเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบ เสริมสร้างความเชื่อมั่น ภูมิคุ้มกัน และศักยภาพของทุกภาคส่วนให้มีความตระหนัก และมีความเข้มแข็ง พร้อมสนับสนุนการเตรียมพร้อมของชาติร่วมกันในลักษณะประชารัฐ เสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศ ในการเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคาม และการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ เกิดการบูรณาการและผนึกกำลังทุกภาคส่วนในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายให้ทุกภาคส่วนมีความตระหนัก เชื่อมกัน มีภูมิคุ้มกันและพร้อมเข้ามาผนึกกำลังในการป้องกัน (prevention) การเตรียมพร้อม (preparedness) การบริหารจัดการขณะเกิดเหตุ (response) การฟื้นฟู (recovery) การลดผลกระทบ (mitigation) การปรับตัว (adaptation) และการลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ (threat risk reduction) ภายใต้การบริหารจัดการเชิงรุกแบบเบ็ดเสร็จ (proactive comprehensive management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันทั่วถึง และยั่งยืน เพื่อให้ตอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติไว้ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ รายละเอียด ดังนี้

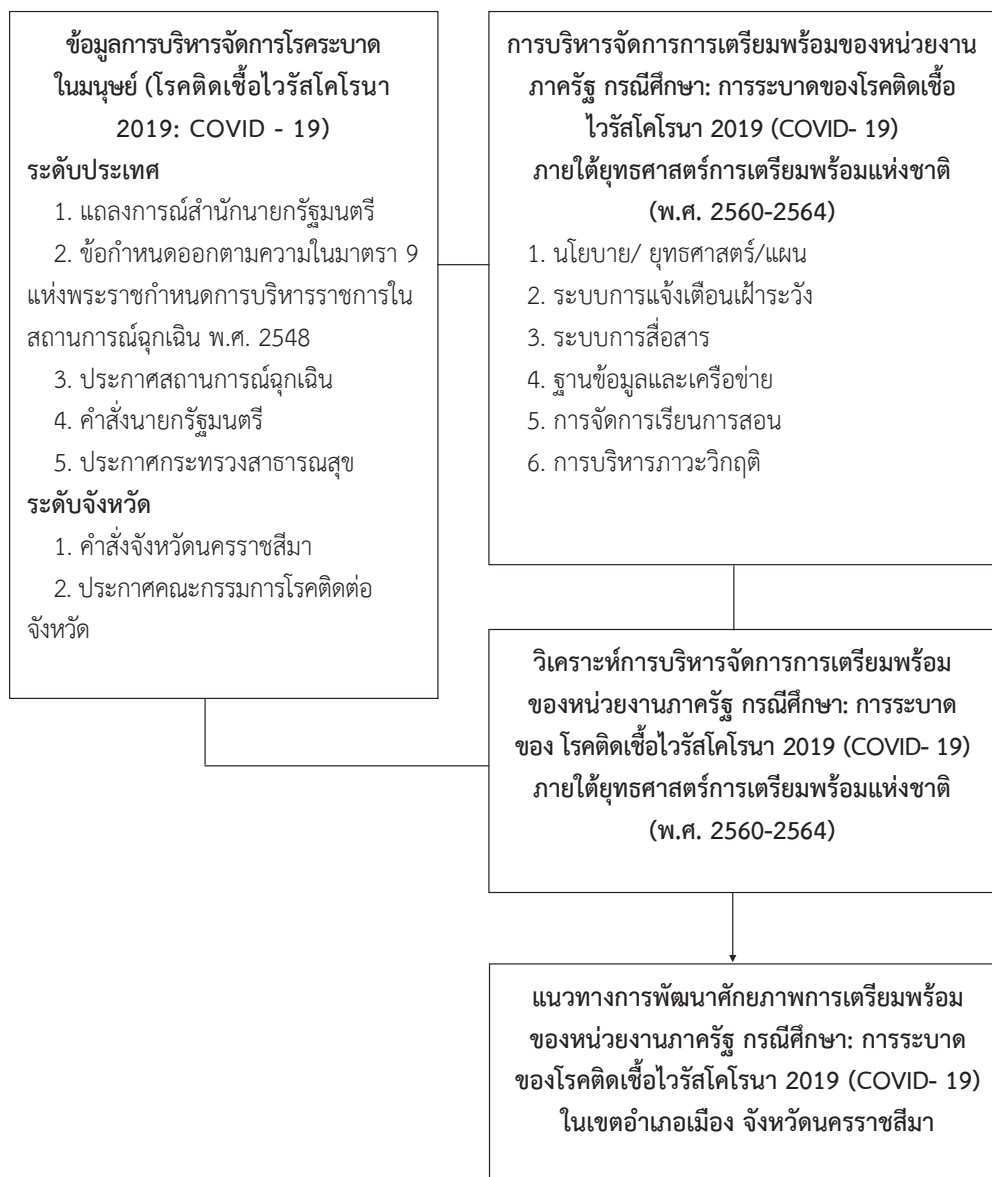
ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติและจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ โดยมีเป้าประสงค์ให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง การเตรียมพร้อมข้อมูล ทรัพยากร และบัญชีบุคลากรภาครัฐ อาสาสมัคร ที่สอดคล้องกับประเภทของภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน การพัฒนาแนวทางบูรณาการฐานข้อมูลและเครือข่ายข้อมูล ความมั่นคง เพื่อการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบคลังข้อมูล สาธารณภัยแห่งชาติเพื่อให้สามารถใช้สนับสนุน การอำนวยความสะดวกและประสานการบริหารจัดการภัย และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของหลายหน่วยงาน การมีหลักสูตรและคู่มือสำหรับหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้พร้อมเผชิญกับภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงภัย และการจัดการฝึกอบรมและฝึกซ้อมภายในและระหว่างหน่วยงาน เพื่อเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างความเชื่อมั่น ภูมิคุ้มกัน และ ศักยภาพของทุกภาคส่วน ให้มีความตระหนักและความเข้มแข็งร่วมกันในลักษณะประชารัฐ โดยมีเป้าประสงค์การทำงานเชิงบูรณาการในลักษณะประชารัฐที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมและทำงานร่วมกัน เพื่อจัดการความเสี่ยง การป้องกันลดผลกระทบ และเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน ในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทุกรูปแบบ ให้ทุกภาคส่วนมีความเชื่อมั่นในระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ บนพื้นฐานของการมีจิตสำนึกด้านความมั่นคง (security mind) และจิตสำนึกด้านความปลอดภัย (safety mind) ผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาชน มีความรู้ความตระหนัก และความเข้าใจในระบบการเฝ้าระวัง การแจ้งเตือน และการบัญชาการเหตุการณ์จากภัยคุกคามทุกรูปแบบ และภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนทุกระดับ สามารถเข้าถึงข้อมูล ทรัพยากร และข่าวสารเกี่ยวกับการเตรียมพร้อม และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างทันท่วงที

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามกับต่างประเทศ โดยมีเป้าประสงค์ให้มีความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านการบริหารจัดการข้อมูล บัญชีทรัพยากร บุคลากร เครื่องมือ และอุปกรณ์ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับต่างประเทศ ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่อง มีการฝึกซ้อมเพื่อรับมือภัยคุกคามกับต่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการยุทธศาสตร์มีการบูรณาการ และผนึกกำลัง ในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์โดยมีเป้าประสงค์ การมีระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ และผนึกกำลังในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทุกรูปแบบ มีความรู้ความเข้าใจระบบบัญชาการเหตุการณ์ และสามารถบัญชาการเหตุการณ์ในแต่ละระดับ ความรุนแรงของแต่ละประเภทภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดทำแผนรองรับยุทธศาสตร์ การเตรียมพร้อมแห่งชาติในแผนปฏิบัติการของหน่วยงานอย่างชัดเจน การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมของจังหวัด ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ ไว้ในยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และมีการจัดทำแผนงาน/โครงการ/ งบประมาณ ที่มีการบูรณาการประสานสอดคล้องกับแผนระดับท้องถิ่น

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่การเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ และการเพิ่มศักยภาพให้มีการเตรียมความพร้อมมากขึ้นเพื่อการเผชิญเหตุ อันนำไปสู่ความสามารถที่จะรับมือ และฟื้นคืนกลับได้ในระยะเวลาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยนำประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมมาเพื่อใช้ในการศึกษาระบบการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อนำมาสู่การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา และนำมาสู่กรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## วิธีการวิจัย

บทความนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative approach) มีหน่วยวิเคราะห์ คือ ระดับกลุ่ม/ องค์กร รายละเอียด ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ 1) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปฏิบัติการ และนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 2) บุคลากรของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ และเจ้าพนักงานสาธารณสุขชำนาญงาน และ 3) ตัวแทนชุมชน ประกอบด้วย ผู้นำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 8 ชุมชน รวมทั้งสิ้นจำนวน 24 กลุ่ม

2. วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ (interview) และการสังเกต (observation) เป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล มีรายละเอียด ดังนี้

2.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี ข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน คำสั่งนายกรัฐมนตรี ประกาศกระทรวงสาธารณสุข และประกาศคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดนครราชสีมา

2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากปรากฏการณ์ในพื้นที่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ใช้วิธีการสัมภาษณ์ (interview) และการสังเกต (observation) เป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การสัมภาษณ์ (interview) ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์กลุ่ม (group interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการรับนโยบายการบริหารจัดการโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) ของเมืองนครราชสีมาไปปฏิบัติ ได้แก่ บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น และประชาชนที่เป็นตัวแทนระดับชุมชน โดยมีแนวทางการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured interview) เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล ประเด็นศักยภาพระบบการเตรียมพร้อม ประกอบด้วย นโยบายและแผนดำเนินงาน การแจ้งเตือนเฝ้าระวัง การสื่อสารฐานข้อมูล และการบริหารภาวะวิกฤต ที่ครอบคลุมและตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

2) การสังเกต (observation) ผู้วิจัยใช้การสังเกต ทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observation) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) โดยมีแนวทางการสังเกต (observation guideline) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

3. พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เป็นพื้นที่ที่มีที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และชุมชน ที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมาระหว่าง เดือนกันยายน พ.ศ. 2563 ถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 จากเกณฑ์ดังกล่าว พื้นที่ในการศึกษา จำนวน 8 ตำบล 24 กลุ่ม/องค์กร



4. การตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูล 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในหลายแหล่งข้อมูล ได้แก่ แหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคล 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) เป็นการใช่วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น การสัมภาษณ์และการสังเกตประกอบ เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงและถูกต้องในการนำไปวิเคราะห์ต่อไป

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อแยกแยะตีความ เปรียบเทียบ หาแบบแผนของพฤติกรรม และ แบบแผนของปรากฏการณ์เพื่อสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย โดยใช้แนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์และสรุปตามวัตถุประสงค์ และนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (analytical description) เพื่อได้มาซึ่งร่างแนวทางการพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ หลังจากนั้น ผู้วิจัยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เพื่อยืนยันร่างแนวทางการพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ และสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา

### ผลการวิจัย

ผลการศึกษา การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ประกอบด้วย 1) การเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) และ 2) การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา รายละเอียด ดังนี้

1. การเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ประกอบด้วย

1.1 นโยบายและแผนดำเนินงาน การบริหารงานในระดับจังหวัดนครราชสีมา ได้มีวิธีการบริหารโดยการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดประชุมชี้แจงเรื่อง การควบคุมโรคให้กับสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) เพื่อให้ส่งต่อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เช่น การแจ้งมาตรการและนโยบายไปในระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน นโยบายที่ดำเนินงานในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการรับนโยบายจากส่วนกลาง โดยเฉพาะจากกระทรวงสาธารณสุข ที่ออกประกาศให้หน่วยงานในระดับพื้นที่มีการเฝ้าระวังในชุมชน ทั้งการให้ความรู้ประชาชน หากพบผู้เดินทางมาจากเขตโรคติดต่ออันตราย หรือพื้นที่เสี่ยงตามประกาศของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด การดำเนินนโยบายของหน่วยงานระดับจังหวัดส่วนใหญ่ มุ่งเน้นการสั่งการ เพื่อดำเนินการสถานการณ์ โดยเฉพาะการเน้นการกระจายข่าวสารที่รวดเร็วเกี่ยวกับการป้องกันตนเอง วิธีการรักษา รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติในช่วงที่มีการกักตัวดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า

“...น่าจะให้ข้อมูลที่ทั่วถึงกับประชาชน ให้ไปเลยไม่ต้องไปกลัวตื่นตระหนกแล้ว ถ้าเรารู้ข้อมูลแล้วเราก็สามารถที่รับรู้ได้ทัน หมายถึงว่าปฏิบัติตัวได้ทัน เช่น ถ้าเขาไปในที่ชุมชน รวมกลุ่มกันเยอะแยะ ไปสถานที่ ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่อะไรแบบนี้ เราก็พยายามหลีกเลี่ยง หน้อย ตอนนี้นั้นสังคมเรารู้ว่าใครคิดไม่ดี ถ้าไม่บอก...” (สัมภาษณ์วันที่ 10 ธันวาคม 2563)

จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายของจังหวัดส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามแผนการตั้งรับ ตามการประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ซึ่งการดำเนินการแบบตั้งรับเป็นมาตรการที่มีความยืดหยุ่นและส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการทำให้ประชาชน มีภาวะความเครียดจากการตกรางและการขาดรายได้

1.2 การแจ้งเตือนเฝ้าระวัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดได้เริ่มมีระบบ การแจ้งเตือนเฝ้าระวังที่เข้มข้นขึ้น โดยการแจ้งเตือนข่าวสารเพื่อเฝ้าระวังการแพร่ระบาดในพื้นที่ จังหวัดนครราชสีมา มีมาตรการเฝ้าระวังก่อนการระบาดเข้ามาในพื้นที่จังหวัด จากผลการศึกษา พบว่าระบบการแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นจากความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงาน ส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และผู้คนในชุมชน ที่ต้องทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังบุคคลที่เดินทางเข้ามา ในชุมชนการรายงานตัวกับผู้ใหญ่บ้าน มาตรการการคัดกรองอย่างละเอียด เพื่อเป็นการป้องกันการ แพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า “...คนในชุมชน ช่วยกันสอดส่องบุคคลที่เข้ามาในพื้นที่ สังเกตบุคคลภายนอกและบ้านใกล้เคียงที่มาในชุมชน โดย จะทำการแจ้งไปยังผู้ใหญ่บ้านหรือ อสม. ให้รับทราบข้อมูลอย่างรวดเร็ว...” (สัมภาษณ์วันที่ 5 ธันวาคม 2563)

1.3 การสื่อสาร ช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในจังหวัดนครราชสีมาใช้การสื่อสาร ประกอบด้วย 1) สื่อบุคคล ที่ทำหน้าที่ในการสื่อสารสร้างความเข้าใจ จากสาธารณสุขจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อันเป็นการสื่อสารในการส่งสารจากหน่วยงานรัฐไปยังประชาชน 2) การสื่อสารออนไลน์ เพื่อเพิ่มระดับ การสื่อสารให้มีความสะดวกรวดเร็วมากขึ้น และป้องกันการติดเชื้อไวรัสจากการประชุมแบบพบหน้า ในการชี้แจงข่าวสารไปสู่ระดับท้องถิ่น ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า

“...คือตอนนี้ผมอยู่ในกลุ่ม Facebook ในส่วนที่ผมรับข้อมูลมาก็คือมาจากสถานการณ์จริงของโคราช คือผมรับข้อมูลมาจากทาง สสจ. ซึ่ง สสจ. ก็จะมีแอดมิน มีนายแพทย์ สสจ. รอรับข้อมูลทุกวัน ถ้าข้อมูลถูกต้องก็จะโพสต์ลงใน Facebook กับไลน์ควบคุมของแต่ละ รพ.สต. ส่วนผมก็จะโพสต์ Line ไปทาง อสม...” (สัมภาษณ์วันที่ 8 ธันวาคม 2564)

ช่องทางการติดต่อสื่อสารข้างต้นเป็นช่องทางการติดต่อสื่อสารที่มีอยู่เดิมในสภาวะปกติ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงใช้ประโยชน์จากเครือข่ายทางสังคมในโลกออนไลน์ในการติดต่อประสานงานทางไลน์กลุ่ม ทำให้เกิดความรวดเร็วในการสั่งการ และการรายงานสถานการณ์ของหน่วยงานในพื้นที่ การเลือกใช้การสื่อสารทั้งสองรูปแบบมีความเหมาะสมกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส เนื่องจากสามารถเข้าถึงประชาชนได้ทันที ที่ต้องอาศัยความรวดเร็วและการรับรู้ข้อมูลไปไว้วางใจ เพื่อให้ประชาชนได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว



1.4 ฐานข้อมูล การเตรียมความพร้อมของระบบฐานข้อมูล ไม่ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนมากนัก จากผลการศึกษาพบว่าการจัดเก็บข้อมูล โดยผู้นำชุมชนหรืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ตามคำสั่งการของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ที่ถ่ายทอดคำสั่ง อาทิเช่น ข้อมูลบุคคลที่เดินทางเข้าออกพื้นที่ ข้อมูลแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดการทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเบื้องต้นอาศัยเครือข่ายการทำงานร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) นอกจากนี้ด้านการใช้ประโยชน์จากข้อมูล ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีการจัดเก็บโดยตรง หรืออาจมีการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้งาน ผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นไม่ได้รับรู้ถึงการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวไว้ว่า

“...ผู้ใหญ่บ้าน กับ อสม. มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลตามคำสั่ง โดยไม่ได้ติดตามว่าจะเอาข้อมูลไปใช้ประโยชน์มั้ย หรืออาจมีการนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้งาน หากแต่ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้รับรู้ถึงการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม...”

1.5 การบริหารภาวะวิกฤต ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้มีการตัดสินใจที่เด็ดขาดและรวดเร็ว เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) โดยการจัดทำแผนดำเนินงาน การประสานงาน การเตรียมความพร้อมด้านอุปกรณ์ อีกทั้งในระดับชุมชนได้มีการรณรงค์การลดการแพร่ระบาด การสื่อสารความรู้ และประชาสัมพันธ์ในการป้องกันและลดผลกระทบจากการแพร่ระบาด แต่การบริหารจัดการจะเข้มงวดขึ้นอยู่กับมาตรฐานการของคณะกรรมการควบคุมโรคในแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนและสอดคล้องกับส่วนกลางดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวว่า “...มาตรการความเข้มงวดหรือผ่อนปรนขึ้นอยู่กับมาตรฐานการของคณะกรรมการควบคุมโรคในแต่ละพื้นที่ ที่มีการดำเนินการในฐานะที่เป็นบุคคลที่รับผิดชอบพื้นที่ที่มีการดำเนินการตามแนวทางหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับมาตรการทางด้านสาธารณสุขของส่วนกลาง...”

จากผลการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการภาวะวิกฤติของชุมชน ถือว่ามีการบริหารจัดการที่ระดับหนึ่ง แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการบริหารจัดการเป็นแบบลำดับขั้นต้องรอการสั่งการเป็นระยะเวลานาน รวมถึงการขาดแคลนอุปกรณ์ในการดำเนินงานโดยเฉพาะหน้ากากอนามัย ที่ยังเป็นวัสดุที่ขาดแคลนสำหรับประชาชนในชุมชน

2. การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ กรณีศึกษา: การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน ทำให้ภาครัฐต้องพัฒนาศักยภาพในการเตรียมพร้อม เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย

2.1 การบริหารนโยบายอย่างเข้มงวด การบริหารนโยบายเป็นการบริหารที่เกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติที่องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ที่กำหนดออกมาเป็นนโยบาย แนวทาง หรือโครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติตามนโยบายจึงควรเพิ่มมาตรการที่เข้มงวดขึ้น ดังนี้

1) การเพิ่มมาตรการความรุนแรงทางกฎหมาย เพื่อให้การควบคุมป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือเห็นผลมากขึ้น จึงควรมีการกำหนดข้อกฎหมายหรือบทลงโทษสำหรับกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด หรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด เช่น กรณีที่มีคนติดเชื้อแล้วไม่แจ้งข้อมูล รวมถึงเดินทางไปในหลายสถานที่จนทำให้เกิดการแพร่กระจายของเชื้อไวรัส หรือนำเชื้อไวรัสเข้ามาติดคนในพื้นที่ทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนา รวมถึงกลุ่มผู้ติดเชื้อชาวต่างชาติที่ลักลอบเข้าประเทศ เช่น การตั้งบทลงโทษปรับเงินหากบุคคลใดไม่ใส่หน้ากากอนามัยในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี การปรับจริงจึงอาจทำให้ประชาชนยังคงละเลยในเรื่องดังกล่าวอยู่ ดังนั้นจึงควรมีการวางมาตรการและกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจน โดยเฉพาะในระยะหลังจากที่สามารถควบคุมการแพร่ระบาดในจังหวัดได้แล้ว เพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว และตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมกันป้องกันการแพร่ระบาดและเพื่อป้องกันการระบาดในระลอกถัดไปได้

2) การกำหนดมาตรการเข้มข้นสำหรับห้างสรรพสินค้าและร้านค้าต่าง ๆ โดยเฉพาะการกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดอย่างเคร่งครัด เช่น การบังคับให้ใส่หน้ากากอนามัยเมื่อเข้ามาในห้างสรรพสินค้า หรือการเข้าใช้บริการของห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร หรือตลาดในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้สามารถควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องสร้างจิตสำนึกหรือกระตุ้นประชาชนให้ตระหนักถึงความปลอดภัย โดยมีการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านมาตรการที่เคร่งครัดมากขึ้นด้วย

2.2 การพัฒนาการวางแผนเพื่อประสิทธิภาพ การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) การวางแผนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ดังนี้

1) การวางแผนด้านการดำเนินงาน อาทิเช่น การประชุมหารือเพื่อนำมาสู่การปฏิบัติ โดยการส่งรายงานที่เกี่ยวข้องทุกวันเพื่อการวางแผนการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การกำหนดบทบาทหน้าที่และวางมาตรฐานด้านการปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้การบริหารจัดการในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) มีความเหมาะสมมากขึ้น จังหวัดควรมีการวางมาตรการการปฏิบัติงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ประกอบด้วย การกำหนดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถนำแนวปฏิบัติเหล่านั้นไปใช้ได้เหตุการณ์จริง กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้ชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยจัดหน่วยงานในการทำงานที่เกี่ยวข้องให้มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนในระดับองค์กร เช่น ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้นำ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถมีประสานความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานได้โดยง่าย และในระดับองค์กรสามารถประสานงานระหว่างแผนกต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การวางแผนด้านงบประมาณ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) เป็นโรคใหม่ที่เกิดขึ้นกะทันหัน ภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จึงไม่มีงบประมาณในการสนับสนุน เพื่อให้การดำเนินการเพื่อควบคุมโรคได้อย่างเต็มความสามารถ หน่วยงานรัฐต้องวางแผนงบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดการความเสี่ยง การวางแผนในการจัดสรรงบประมาณ



เกี่ยวกับโรคระบาดในมนุษย์ เนื่องจากมีบางพื้นที่ที่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอเพื่อจัดการกับโรคระบาดในมนุษย์ในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งเกิดขึ้นจากระบบบริหารราชการแผ่นดินที่มีกลไกซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน ประกอบด้วย วางแผนงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานล่วงเวลา วัสดุอุปกรณ์และยา การตรวจหาเชื้อไวรัสในระยะที่มีการฟักเชื้อ 14 วัน นอกจากนี้ควรกำหนดระเบียบในการเบิกจ่ายงบประมาณ ควรมีการถ่ายโอนงบประมาณมาจัดตั้งเป็นรายการใหม่โดยมีการกำหนดให้งบประมาณทุกภาคส่วนจะต้องมีการจัดตั้งงบประมาณนี้เพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน เช่น สำหรับใช้ในการจัดซื้อเจลล้างมือและหน้ากากอนามัย เป็นต้น จะทำให้แก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในกรณีฉุกเฉิน ในช่วงที่มีการแพร่ระบาดได้

2.3 การประเมินผลการบริหารจัดการ การประเมินผลการบริหารจัดการเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยชี้วัดความสำเร็จได้ การบริหารของจังหวัดได้มีการตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ แต่การทำงานไม่ใช่หน้าที่หลักเป็นเรื่องอุบัติใหม่เข้ามา จึงควรมีวิธีการวัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องความสามารถในการนำแนวทางการบริหารจัดการไปปฏิบัติ จนถึงศักยภาพที่ช่วยให้การบริหารประสบความสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น เพื่อนำมาสู่การปรับปรุงหรือการพัฒนาการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 2.4 การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง ประกอบด้วย

1) การปรับการทำงานจากเชิงรับเป็นการทำงานในเชิงรุก การประกาศเตือนมาตรการต่าง ๆ การให้ข้อมูลที่ทั่วถึงและข้อมูลจริงกับประชาชน การใช้มาตรการเชิงรุกในการค้นหาผู้ติดเชื้อการให้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเชื้อโรค และความรุนแรงของเชื้อโรคกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างความตระหนักในการป้องกันตนเอง ทำให้การบริหารจัดการโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) เกิดขึ้นในรูปแบบของการจัดการเชิงรุกเพื่อยับยั้งการแพร่ระบาดของโรค

2) การสั่งการที่เป็นระบบและรวดเร็วในสถานการณ์การแพร่ระบาด การสั่งการที่เป็นระบบ มีเอกสารสั่งการชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นทางการ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่าข้อมูลที่รับรู้มานั้นถูกต้อง จะได้มีการปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง เช่น กรณีการกำหนดระบบรีเฟอร์ (refer) ที่ไม่ได้มีแนวปฏิบัติในด้านของการกรอกใบส่งตัว แต่ใช้การปากพูดเหล่าได้เลย ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนและไม่เข้าใจแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ดังนั้นจึงควรมีการออกหนังสือที่มีความเป็นทางการจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทันทั่วทั้ง อีกทั้งการสั่งการด้านกิจกรรมที่ต้องงดหรืออนุญาตให้จัดได้ ต้องมีการชี้แจงที่มีความชัดเจนและมีการประกาศเป็นหนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับกิจกรรมที่สามารถดำเนินการได้ และไม่สามารถดำเนินการได้ พร้อมทั้งการระบุระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในคำสั่งให้จัดกิจกรรมที่ชัดเจน ทำให้ทันต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จะทำให้การควบคุมและป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 มีประสิทธิภาพ

3) การมีตัวแทนระดับพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการบริหารจัดการโรคระบาดในมนุษย์ การที่คณะกรรมการบริหารจัดการเป็นตัวแทนระดับจังหวัด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จริงโดยเฉพาะส่วนตำบลรับรู้ข่าวสารล่าช้า และการกำหนดมาตรการยังไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือยังไม่ตอบโจทย์ในระดับชุมชนในหลายๆ เรื่อง หากมีการให้ตัวแทนระดับพื้นที่

เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ จะทำให้การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น จะมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ลดความขัดแย้ง และปัญหาในส่วนของผู้หน้าที่ไม่ค่อยมีการส่งต่อข้อมูลหรือเผยแพร่การประชาสัมพันธ์สู่ประชาชนเท่าที่ควรก็จะลดลง

4) การมีวัสดุอุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน มุมมองของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะผลจากการประสบปัญหาการขาดแคลนหน้ากากอนามัย ซึ่งผู้ปฏิบัติงานต้องซื้อใช้เอง หรือเครื่องมือ การป้องกันที่ยังไม่ครบพร้อม ทำให้กลุ่มผู้ปฏิบัติงานมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) หากต้องปฏิบัติหน้าที่กับผู้ป่วยที่ติดเชื้อในสถานการณ์จริง นอกจากนี้ การที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติงานเพิ่มโดยไม่มีความมั่นใจต่อความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องจัดเวรหรือแบ่งหน้าที่ในการคัดกรองผู้ที่มาจากต่างประเทศทุกวัน ตลอด 24 ชั่วโมง ในขณะที่อุปกรณ์สำหรับป้องกันเชื้อไวรัสก็ยังไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร และไม่ครบตามความต้องการใช้งาน จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติตามมาตรการที่ตั้งไว้ ดังนั้นการสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นด่านหน้าในการเผชิญกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 จึงควรมุ่งเน้นให้มีความสอดคล้องกันทั้งในแง่ของมาตรการและการปฏิบัติงานจริง

## 2.5 การพัฒนาระบบการสื่อสาร

1) การส่งเสริมทักษะทางด้านการสื่อสาร บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่การสื่อสารข่าวสาร ต้องมีทักษะทางด้านการสื่อสาร ที่จะส่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ไปยังผู้รับสารได้เป็นอย่างดี การสื่อสารที่ดี ผู้ที่สื่อสารต้องให้ความสำคัญกับผู้ฟัง ทำให้ผู้ฟังเข้าใจและคล้อยตามแนวความคิด ดังนั้นหากสื่อสารได้ตรงกับความต้องการของผู้ฟังแล้วย่อมทำให้การสื่อสารสมบูรณ์ โดยการทำให้ผู้ฟังเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ได้ชัดเจน เห็นคุณค่าและประโยชน์เมื่อนำไปปฏิบัติ

2) การประชาสัมพันธ์ควรมาจากหน่วยงานที่เชื่อถือได้ระดับจังหวัด เนื่องจากจังหวัดมีสาธารณสุขของจังหวัด ที่มีการประชาสัมพันธ์และกระจายข้อมูลข่าวสารให้ชาวบ้านหรือประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารได้ทั้งหมด ซึ่งในช่วงของการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ผู้นำชุมชนสามารถประกาศข่าวสารจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้ ผ่านช่องทาง เช่น หอกระจายข่าวของชุมชน ซึ่งเป็นช่องทางที่ประชาชนในชุมชนสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง โดยผู้นำเสนอสื่อหลักควรจะเป็นสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด หรือเป็นหน่วยการสื่อสารของจังหวัด ซึ่งไม่ควรมีหลายส่วนงาน เพื่อป้องกันความหลากหลายของข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความสับสนของประชาชนได้

3) การเพิ่มช่องทางการสื่อสารให้มีความหลากหลาย ช่องทางการสื่อสารคือสิ่งที่นำเสนอหรือถ่ายทอดสารของผู้ส่งสารให้ปรากฏ ได้แก่ การสื่อสารผ่านโทรทัศน์ การสื่อสารผ่านเพจเฟซบุ๊ก การทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นต้น โดยในส่วนของโทรทัศน์ พบว่ามีความล่าช้ากว่าเฟซบุ๊กในการรายงานข่าวหรือสถานการณ์ และในส่วนของ การนำเสนอข่าวผ่านเพจเฟซบุ๊กที่แม้ว่าจะมีความรวดเร็วกว่าการนำเสนอผ่านโทรทัศน์ แต่ก็มีข้อจำกัดในด้านของ ความน่าเชื่อถือของข้อมูล และความสามารถในการเข้าถึงข่าวสารของคนบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุ หรือผู้ที่ไม่ใช้แอปพลิเคชันเฟซบุ๊กในชีวิตประจำวัน เป็นต้น อีกทั้งการทำป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ข้อมูลโดยติดตั้งไว้ตามจุดต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งน่าจะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้สะดวกมากยิ่งขึ้น



นอกจากนี้สื่อระดับชุมชนโดยผ่านหอกระจายข่าวของชุมชน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้สะดวกมากยิ่งขึ้น การที่ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลอย่างทั่วถึง ภายใต้การมีช่องทางการประชาสัมพันธ์หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างหลากหลาย จะช่วยทำให้สามารถป้องกันและระมัดระวังตัวได้มากขึ้น

4) การส่งเสริมให้เกิดกระบวนการสื่อสารสองทาง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในด้านของการควบคุมโรค จึงควรส่งเสริมให้เกิดกระบวนการสื่อสารสองทาง ทั้งฝ่ายของหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการประกาศหรือชี้แจงข้อมูลแถลงการณ์ต่าง ๆ และฝ่ายของประชาชนที่รับข้อมูลข่าวสาร โดยเปิดโอกาสหรือเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถติดต่อสอบถามข้อมูลอันเนื่องมาจากการแถลงการณ์ข่าวสารต่าง ๆ แต่แต่ละครั้งได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ในขณะเดียวกันก็ควรที่มีรายงานข่าวประจำวันหรือประจำเดือนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ รวมถึงควรมีวิธีการที่จะช่วยส่งเสริมให้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เป็นข่าวจริงได้มากขึ้น เพื่อให้สามารถนำข่าวเหล่านั้นกระจายให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ

## 2.6 การพัฒนาระบบฐานข้อมูล

1) ฐานข้อมูลพื้นฐานระดับพื้นที่เพื่อประเมินสถานการณ์ความเสี่ยง หน่วยงานระดับจังหวัดควรมีการจัดทำและนำข้อมูลระดับพื้นที่ไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการประเมินสถานการณ์ความเสี่ยง เพื่อให้สามารถหาแนวนโยบายที่เหมาะสมในการควบคุมโรคระบาด จากผลการศึกษาที่พบว่า เอกสารหรือแบบฟอร์มการคัดกรองมีความแตกต่างกันระหว่างส่วนงานของหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล หรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งทำให้งานมีลักษณะที่คาบเกี่ยวและซ้ำซ้อนกันจนเกินไป อีกทั้งการที่ระยะแรกไม่มีแบบฟอร์มที่ใช้ร่วมกันทำให้ต่างฝ่ายต่างทำงาน ส่งผลให้ประชาชนเกิดความสับสนและไม่แน่ใจว่าต้องปฏิบัติอย่างไร ดังนั้นถ้าการจัดทำฐานข้อมูลหน่วยงานทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล มีแนวทางในการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ชัดเจน จะทำให้นำไปสู่การทำงานร่วมกันของแต่ละภาคส่วนได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

2) ฐานข้อมูลกลางที่ทุกหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกพื้นที่ของประชาชน หรือข้อมูลที่สะท้อนภาวะความเสี่ยงของประชาชนในพื้นที่ ข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ในระดับจังหวัด ท้องถิ่น และประชาชน แต่หากต้องการทราบข้อมูลเชิงลึก เช่น Timeline ของผู้ที่มีความเสี่ยงแต่ยังไม่ได้ติดเชื้อไวรัสก็สามารถทำได้โดยการสอบถามเพิ่มเติมกับเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในพื้นที่ เพื่อเป็นการปกป้องข้อมูลของประชาชน ดังนั้นการจัดทำฐานข้อมูลกลางจะทำให้มีการทำงานบูรณาการด้านข้อมูลและเครือข่ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## 2.7 การส่งเสริมการให้ความรู้

1) การให้ความรู้กับผู้ปฏิบัติงาน ควรเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้วัสดุอุปกรณ์ เช่น อุปกรณ์ตรวจวัดอุณหภูมิ การทำความสะอาดสถานที่ด้วยการฉีดน้ำยาฆ่าเชื้อโรค เพื่อป้องกันการฟุ้งกระจายของเชื้อโรค และการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติในภาวะวิกฤติระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับท้องถิ่นมีการตีความเนื้อความในกฎหมาย

ไม่ถูกต้อง และมีการดำเนินการโดยไม่มีระเบียบหรือกฎหมายรองรับ แม้ว่าการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่ แต่การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำความผิด

2) การให้ความรู้กับประชาชน เนื่องจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) นับเป็นเรื่องใหม่ที่ประชาชนยังขาดองค์ความรู้ ควรมีแนวทางในการมาให้ความรู้กับประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเชื้อโรค อีกทั้งควรมีมาตรการที่เข้มข้นด้านการเผยแพร่องค์ความรู้ โดยเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐควรอบรมให้ความรู้เพื่อให้ชุมชนเกิดความตระหนักว่าเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ดังกล่าวมีผลต่อชีวิตเพื่อให้ชุมชนมีภูมิคุ้มกันในการเตรียมความพร้อมในการป้องกันตนเองโดยไม่ตื่นตระหนกจนเกินไปจากหน่วยงานที่มีความรู้

2.8 การส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระดับท้องถิ่น การบริหารจัดการการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในพื้นที่ ควรมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์ประสานงานจะอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประสานงานกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ การปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์ประสานงานระดับตำบล ควรที่จะออกมาประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ประชาชนทราบสถานการณ์ทุกวันเหมือนกับระดับจังหวัด ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งตำบลให้ฟังข้อมูลจากศูนย์ประสานงานระดับตำบล ว่ามีปรากฏการณ์อะไรที่เกิดขึ้นให้ระวังอะไรต่าง ๆ มีจุดเสี่ยงอย่างไร ทำให้การรับรู้ข่าวสารมีความสะดวกรวดเร็วและได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง อีกทั้งเป็นการประสานความร่วมมือรับนโยบายและมาตรการเพื่อนำมาปฏิบัติร่วมกันแบบบูรณาการไม่แยกส่วน ทำงานร่วมกันในลักษณะของคณะทำงานในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนไปเข้าร่วมเครือข่ายในระดับอำเภอ และระดับจังหวัดต่อไป

### สรุปและอภิปรายผล

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) การพัฒนาศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็น ประกอบด้วย

1) **การบริหารนโยบายอย่างเข้มงวด** นโยบายเป็นการ วางแนวทาง วิธีการและมาตรการการบริหารนโยบายเป็นการบริหารที่เกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติที่องค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ตามตรรกะของนโยบาย แต่เมื่อต้องนำมาปฏิบัติในสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID- 19) จึงควรเพิ่มมาตรการที่เข้มงวดขึ้นโดยการกำหนดบทลงโทษหรือมาตรการด้านการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Mei. C, (2020) ที่พบว่า นโยบายในการต่อสู้กับ COVID -19 เป็นสิ่งสำคัญ โดยการใช้นโยบายที่เข้มงวด เช่น การปิดล้อมชุมชนอย่างเข้มงวด การระดมทรัพยากรข้ามเขตอำนาจ และการลงโทษเจ้าหน้าที่มีส่วนทำให้ไม่สามารับมือต่อการระบาดของโรค และผสมผสานนโยบายระดับชาติเพื่อให้สอดคล้องกันของนโยบายและความมีประสิทธิภาพ



**2) การพัฒนาการวางแผนเพื่อควมมีประสิทธิภาพ** โดยการวางแผนเรื่องที่มีความสำคัญ ได้แก่ การวางแผนด้านการดำเนินงาน โดยการประชุมหารือเพื่อนำมาสู่การปฏิบัติและการวางแผนด้านงบประมาณ เพื่อให้การดำเนินการเพื่อควบคุมโรคได้อย่างเต็มความสามารถ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Coccolini. F, Perrone. G., & Catena. F. (2020) ที่พบว่า การระบาดใหญ่ของ COVID-19 เน้นถึงความสำคัญของการใช้ทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรมนุษย์ การรักษาทรัพยากรและกำลังคนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการดูแลสุขภาพ สิ่งสำคัญคือต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางสามารถทำงานได้ตลอดช่วงการแพร่ระบาด นอกจากนี้การจัดทำแผนดำเนินการที่กำหนดไว้อย่างดี เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ

**3) การประเมินผลการบริหารจัดการ** เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการช่วยชีวิตความสำเร็จได้ จึงควรมีวิธีการวัดผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน/ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสู่การปรับปรุงหรือการพัฒนาการบริหารจัดการในสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) สอดคล้องกับการศึกษาของ พิมพ์ทิพา มาลาหอม,พนมวรรณ สว่างแก้ว และวิจิต พุ่มจันทร์ (2564) ที่กล่าวว่า พลังอำนาจชุมชนกับการเฝ้าระวัง ควบคุม และป้องกันการระบาดของโควิด-19 โดยใช้กระบวนการวิจัยแบบมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ผู้บริหารในพื้นที่ควรมีการติดตามประเมินผลในการบริหารงาน

**4) การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนเฝ้าระวัง** โดยการปรับการทำงานจากเชิงรับเป็นการทำงานในเชิงรุก การสั่งการที่เป็นระบบและรวดเร็วในสถานการณ์การแพร่ระบาด การมีตัวแทนระดับพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการบริหารจัดการ การมีวัสดุอุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับการศึกษาของ Cheng. H., & HUANG. A. S. (2021) ที่พบว่า แนวทางการดำเนินงานเชิงรุกในการควบคุม COVID-19 เช่น การเฝ้าระวังและการติดตามการเฝ้าระวังเชิงรุก การกักกันผู้สัมผัสใกล้ชิด การใช้หน้ากาก และการประสานงานระหว่างรัฐบาลและประชาชนด้วย

**5) การพัฒนาระบบการสื่อสาร** การสื่อสารเป็นเรื่องที่สำคัญในช่วงสถานการณ์การระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) โดยการส่งเสริมทักษะทางการสื่อสาร การประชาสัมพันธ์ ควรมาจากหน่วยงานที่เชื่อถือได้ระดับจังหวัด การเพิ่มช่องทางการสื่อสารให้มีความหลากหลาย เพื่อให้เนื้อสารไปยังผู้รับสารได้เป็นอย่างดี และการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการสื่อสารสองทาง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในด้านของการควบคุมโรค ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Reddy. B.V., & Gupta. A (2020) ที่พบว่า การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในช่วงวิกฤต COVID -19 ส่งผลต่อกลุ่มเสี่ยง คุณภาพของการสื่อสารจึงมีความสำคัญ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในช่วงการระบาดใหญ่ ได้แก่ การทำความเข้าใจและฝึกฝนกลยุทธ์การสื่อสาร ให้มีทักษะเพื่อการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ

**6) การพัฒนาระบบฐานข้อมูล** ควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลพื้นฐานระดับพื้นที่เพื่อประเมินสถานการณ์ความเสี่ยง และควรมีฐานข้อมูลกลางที่ทุกหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เพื่อให้มีการพัฒนาการทำงานบูรณาการด้านข้อมูลและเครือข่าย ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Mackworth-Young et al. (2021) ที่พบว่า มาตรการป้องกัน COVID -19 จะต้องเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น ชุมชนต้องการการสนับสนุนที่มีความต้องการขั้นพื้นฐานและ

การเข้าถึงข้อมูลที่เชื่อถือได้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามมาตรการป้องกันได้ เพื่อช่วยลดอัตราการเสียชีวิตและการเจ็บป่วยที่มากเกินไป

**7) การส่งเสริมการให้ความรู้** เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การให้ความรู้กับผู้ปฏิบัติงาน และการให้ความรู้กับประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Bhagavathula, S. A., Aldhaleei, A. W., Rahmani, J., Mahabadi, A. M., & Bandar, K. D. (2020) ที่พบว่า การรับรู้ การเตรียมพร้อม ความเข้าใจที่ไม่ดีเกี่ยวกับโรคของผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลสุขภาพ อาจส่งผลให้การรักษาล่าช้าและส่งผลให้การติดเชื้อแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภัยคุกคามของ COVID -19 ยังคงเกิดขึ้น การปรับปรุงความรู้ การรับรู้ และการศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จำเป็นอย่างเร่งด่วน อีกทั้งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุทัศน์ โชตนะพันธ์ (2559) ที่พบว่า การป้องกันภาวะวิกฤติโรคระบาดในสังคมโลก ผู้บริหารต้องมีความเข้าใจ มีองค์ความรู้ทางระบาดวิทยา และสอดคล้องกับการศึกษาของ สุภาวดี พรหมบุตร และคณะ (2554) ที่พบว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพนั้นก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนผ่านการทำเวทีประชาคม ทั้งนี้ได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงกระบวนการขั้นตอนในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ

**8) การส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ประสานงานระดับท้องถิ่น** โดยการประสานความร่วมมือรับนโยบายและมาตรการเพื่อนำมาปฏิบัติร่วมกันแบบบูรณาการไม่แยกส่วน ทำงานร่วมกันในลักษณะของคณะทำงานในระดับท้องถิ่น สอดคล้องกับการศึกษาของ Dutta. A., & Fischer. H. W (2021) ที่พบว่า พื้นที่ชนบทของประเทศกำลังพัฒนามักก่อให้เกิดปัญหาเฉพาะสำหรับการพัฒนาและดำเนินการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากโครงสร้างพื้นฐานด้านสุขภาพที่ด้อยพัฒนาความสามารถของรัฐที่ไม่สม่ำเสมอในการควบคุมการติดเชื้อ และความยากจนเฉพาะถิ่น บทบาทสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการประสานงานการรับมือโรคระบาดเป็นเรื่องเร่งด่วน โดยการกระตุ้นปฏิสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ และหลายระดับ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นได้เข้ามามีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการควบคุมโรคและกลไกการประกันสังคม และได้รับความไว้วางใจและความร่วมมือจากผู้มีบทบาทของรัฐระดับสูง

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.1 จากผลการวิจัยที่พบว่า ศักยภาพการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) เป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในการกำหนดแนวทาง/วิธีการในการบริหารจัดการเพื่อรับมือจากโรคระบาด ควรมีแนวทางในการเสริมสร้างการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นให้มีศักยภาพการเตรียมพร้อมเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถรับมือกับการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 จากผลการวิจัยที่พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์ประสานงานระดับท้องถิ่นทำให้การรับรู้ข่าวสารมีความสะดวกรวดเร็ว และได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง อีกทั้งการประสานความร่วมมือรับนโยบายและมาตรการเพื่อนำมาปฏิบัติร่วมกันแบบบูรณาการไม่แยกส่วน ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐ



ระดับจังหวัดควรมีแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์ประสานงานระดับท้องถิ่นให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถวางแผนดำเนินงานรับมือสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส COVID-19 ระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ข้อเสนอแนะในประเด็นที่ควรศึกษาครั้งต่อไป

2.1 จากการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาจังหวัดนครราชสีมาซึ่งยังไม่ใช่พื้นที่เสี่ยงมาก ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาพื้นที่เสี่ยง เช่น พื้นที่ชายแดนที่มีการเดินทางเข้า-ออกได้ หรือพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวมาก หรือพื้นที่ที่พบผู้ติดเชื้อมากที่สุด เพื่อนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย แผนดำเนินงาน การแจ้งเตือนเฝ้าระวัง การสื่อสารในภาวะวิกฤต การเตรียมความพร้อมของระบบฐานข้อมูล และการใช้ประโยชน์จากข้อมูล อันจะนำมาสู่ศักยภาพระบบการเตรียมพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อการบริหารในภาวะวิกฤต ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2 จากการศึกษาในครั้งนี้ พบว่าบางพื้นที่ที่มีการปฏิบัติการในการเตรียมพร้อมในการบริหารจัดการโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) มาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก อาทิ มีการบริหารจัดการในพื้นที่แบบบูรณาการ โดยได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทำให้สามารถควบคุมการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ในพื้นที่ได้ ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการวิจัยถอดบทเรียนดังกล่าวเพื่อเป็นต้นแบบในการบริหารจัดการให้กับพื้นที่อื่นต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่ได้ให้โอกาสและสนับสนุนทุนสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ขอขอบคุณหน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัด ประกอบด้วย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมา เขต 1 สำนักงานการศึกษาเทศบาลนครนครราชสีมา สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดนครราชสีมา บริษัท เฉินเจียนวันเจริญ จำกัด และ ระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และชุมชน ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทำให้การวิจัยในครั้งนี้สามารถดำเนินการจนสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ด้วยดี อันจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อไป

## บรรณานุกรม

กระทรวงสาธารณสุข. (2563). แนวทางปฏิบัติด้านสาธารณสุข เพื่อการจัดการภาวะระบาดของโรคโควิด-19 ในข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท ทีเอส อินเตอร์พรีนท์ จำกัด.



- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2557). *หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. สืบค้นจาก <https://www.disaster.go.th>
- พิมณทิพา มาลาหอม, พนมวรรณ สว่างแก้ว, และวิจิต พุ่มจันทร์ (2564). พลังชุมชนกับการเฝ้าระวังควบคุม และป้องกันการระบาดของโควิด-19 ในชุมชนชายแดนไทย – ลาว. *Covid-19 โรคเปลี่ยนคนคนเปลี่ยนโลก'63 Series*. ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร. สืบค้นจาก <https://www.sac.or.th/main/th/article/detail/186>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). *พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550*. ประกาศ ณ วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550 เล่ม 124 ตอนที่ 52 ก หน้า 2). สืบค้นจาก [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/098/T\\_0040.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2563/E/098/T_0040.PDF)
- ศิริศักดิ์ เทพจิต. (2563). COVID-19 Pandemic: การตอบสนองเชิงนโยบายสาธารณะในการรับมือกับปัญหาพศ. *เศรษฐสาร*. สืบค้นจาก <http://www.setthasarn.econ.tu.ac.th/blog/detail/59/>
- สุทัศน์ โชตนะพันธ์. (2559). การป้องกันภาวะวิกฤติโรคระบาด. *วารสารบำราศนราดูร*, 10(3), 143-156. สืบค้นจาก <http://bamras.ddc.moph.go.th/userfiles/icn.pdf>
- สุภาวดี พรหมบุตร, สันธุ์ สโรบล, บงกชมาศ เอกเอี่ยม, และปรารธนา ยศสุข. (2554). *การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ ในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่* เอกสารการประชุมวิชาการงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา ครั้งที่ 12 จัดโดยบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น, 1397- 1403. สืบค้นจาก <https://gsbooks.gs.kku.ac.th/54/grc12/files/hmp10.pdf>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়รัฐมนตรี. (2560). *แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 – 2564)*. สืบค้นจาก [http://www.nsc.go.th/?page\\_id=543](http://www.nsc.go.th/?page_id=543)
- Baas, S., Ramasamy, S., Pryck, J. D., & Battista, F. (2008). *Disaster risk management systems analysis*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Retrieved from <http://www.fao.org/3/i0304e/i0304e.pdf>
- Bhagavathula, S. A., Aldhaleei, A. W., Rahmani, J., Mahabadi, A. M., & Bandar, K. D. (2020). Knowledge and Perceptions of COVID-19 Among Health Care Workers: Cross-Sectional Study. *JMIR Public Health Surveill*, 6(2), e19160. Retrieved from <https://publichealth.jmir.org>
- Cheng, H., & HUANG, A. S. (2021). Proactive and blended approach for COVID-19 control in Taiwan. *Biochemical and Biophysical Research Communications*, 538, 238-243. Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006291X20320295>



- Coccolini, F., Perrone, G., Chiarugi, M. *et al.* (2020). Surgery in COVID-19 patients: operational directives. *World Journal of Emergency Surgery*, 15, 25(2020). Retrieved from <https://doi.org/10.1186/s13017-020-00307-2>
- Dutta. A., & Fischer. H. W. (2021). The local governance of COVID-19: Disease prevention and social security in rural India. *World Development*, 138 (105234). Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20303612>
- Mackworth -Young, Rudo Chingono, Constanica Mavodza, Grace McHugh, Mandikudza Tembo, Chido Dziva Chikwari, Helen A Weiss, Simbarashe Rusakaniko, Sithembile Ruzario, Sarah Bernaysh & Rashida A Ferrand. (2021). *Community perspectives on the COVID-19 response, Zimbabwe. Bull World Health Organ*, 99, 85–91. Retrieved from Community perspectives on the COVID-19 response, Zimbabwe <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.20.260224>
- Mei, C. (2020). Policy style, consistency and the effectiveness of the policy mix in China's fight against COVID-19. *Policy and Society*, 39(3), 309-325. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1787627>
- Reddy. B.V., & Gupta. A (2020). Importance of effective communication during COVID-19 infodemic. *J Family Med Prim Care*. 9(8), 3793–3796. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7586512/>

## ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุม โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดสระแก้ว

วัชรชัยนันท์ เหล่าทัศน์\*

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย\*\*, เสน่ห์ จัยโต\*\*, จุมพล หนิมพานิช\*\*

(วันรับบทความ: 3 มิถุนายน 2564/ วันแก้ไขบทความ: 19 สิงหาคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 31 สิงหาคม 2564)

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา (1) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ (2) ปัญหาของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ และ (3) ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ การศึกษานี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี ประชากร ได้แก่ ประชาชนและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จำนวน 566,303 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างได้ 400 คน ซึ่งคำนวณสูตรของทาโร ยามาเน่ โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน และการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จำนวน 17 คน ซึ่งคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก แบบเฉพาะเจาะจง โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ ความแปรปรวน และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุคูณ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์ ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน และด้านสภาพแวดล้อม ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ปัญหาของ การนำนโยบายการป้องกัน และควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกัน และควบคุมโรคของประชาชน และระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ภาพรวมอยู่ในระดับมากในทุกด้าน

**คำสำคัญ:** การนำนโยบายไปการปฏิบัติ, โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019, จังหวัดสระแก้ว

\* นักศึกษาปริญญาโท แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

\*\* รองศาสตราจารย์ ดร., มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



## Factors influencing policy implementation of Coronavirus disease 2019 (COVID-19): A case study of Sa Kaeo Province

Wachchainan Laotat<sup>\*</sup>

Kittipong Keatwatcharachai<sup>\*\*</sup>, Saneh Juito<sup>\*\*</sup>, Chumphon Nimphanit<sup>\*\*</sup>

(Received Date: June 3, 2021, Revised Date: August 19, 2021, Accepted Date: August 31, 2021)

### Abstract

This research aims to study (1) factors influencing policy implementation of coronavirus disease 2019 (COVID-19) (2) problems related to policy implementation of coronavirus disease 2019 (COVID-19) and (3) the levels of policy implementation achievement of coronavirus disease 2019 (COVID-19). This study employed a mixed methods research comprising : quantitative and qualitative research. The quantitative approach was conducted through the population includes citizens and personnel of government agencies residing. In the are of Sa Kaeo province of 566,303 people, the sample size can be set to 400 people the sample size was calculated based on Taro Yamane's formula using a multistage sampling method. The qualitative research was conducted through in-depth interview with 17 key informants from government agencies in Sa Kaeo province. The key informants for interviews was selected based on a purposive sampling. The research instruments were questionnaires and interview questions. The statistics used for data analysis comprise: mean, standard deviation, analysis of variance, and multiple regression analysis The research revealed that factors influencing implementation policy implementation of *coronavirus disease 2019* are: clear and smart policy, sufficient resources and budget, the readiness of related staff, effective public information dissemination accompanied with public relations, the competency of government agencies, coordination of government agencies, support of volunteers and communities, and the good conditions of politics, economy, and society. The problems of policy implementation of *coronavirus disease 2019* are: lack of budget, insufficient personnel and resources non-compliance of measures related to the disease prevention and control as the levels of policy implementation achievement of *coronavirus disease 2019* in Sa-Kaeo province is at a high level in all areas of policy implementation.

**Keywords:** Policy Implementation, Coronavirus Disease 2019, Sa-Kaeo Province

---

<sup>\*</sup> Master's students Department of Public Administration Department of Management Science Sukhothai Thammathirat Open University

<sup>\*\*</sup> Associate Professor Dr., Sukhothai Thammathirat Open University

## บทนำ

ในช่วงประมาณเดือนมกราคม พ.ศ.2563 ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พบการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งมีผลมาจากการที่นักท่องเที่ยวจากประเทศจีนและประชาชนชาวไทย ที่เดินทางกลับมาจากเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่เป็นต้นกำเนิดของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยจากการสัมผัสการใช้ของร่วมกันหรือการไอ การจามระหว่างคนสู่คนประกอบกับในขณะนี้ยังไม่มีวัคซีนป้องกันโรค และยังไม่มียาที่สามารถรักษาโรคได้โดยตรง จึงทำให้มีผู้ติดเชื้อและเสียชีวิตจากโรคดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั่วโลก จนทำให้องค์การอนามัยโลกต้องประกาศ ให้การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นการแพร่ระบาดครั้งใหญ่ ซึ่งในประเทศไทยเอง ได้เริ่มมีการแพร่ระบาดของโรคดังกล่าว อันเนื่องมาจากการปิดเมืองของกรุงเทพมหานคร และการที่มีประชาชนและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ติดเชื้อ ส่วนใหญ่ก็เกิดมาจากการสัมผัส และการอยู่รวมกลุ่มกันเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น การติดเชื้อของประชาชน ที่สนามมวยลุมพินี ตลาดค้ากุ้งที่จังหวัดสมุทรสาคร สถานบันเทิงย่านทองหล่อ ชุมชนย่านคลองเตย สถานบันเทิงขนาดใหญ่ที่จังหวัดสงขลา สถานบันเทิงในจังหวัดนครสวรรค์ งานจัดเลี้ยงของบริษัท ต่าง ๆ งานอบรม/สัมมนาต่าง ๆ งานประเพณีต่าง ๆ ที่มีการรวมกลุ่มของประชาชนเป็นจำนวนมาก ที่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปยังพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย จึงทำให้รัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกเขตท้องที่ทั่วราชอาณาจักรสำหรับประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงให้มีผลบังคับใช้ควบคู่กันไป จนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในปัจจุบันมีการติดเชื้อของประชาชนเพิ่มสูง ในทุก ๆ วัน ถึงแม้รัฐบาลได้มีการประกาศใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมการติดเชื้อจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ก็ไม่สามารถที่จะควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวได้ จึงทำให้มีประชาชนติดเชื้อมากกว่า 65,153 ราย ผู้ป่วยที่รักษาหายแล้วจำนวน 36,254 ราย ผู้ป่วยกำลังรักษา จำนวน 28,696 ราย และผู้ป่วยที่เสียชีวิต จำนวน 203 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2564 ที่มา: กรมควบคุมโรค, กระทรวงสาธารณสุข)

ผลจากการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในการดำเนินงานป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามนโยบายรัฐบาล รวมไปถึงการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว อันเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีการให้ความช่วยเหลือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อาทิเช่น การป้องกันการแพร่ระบาดโดยการหยุดนำเข้าเข้ามาจากต่างประเทศ โดยกำหนดให้ผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะต้องมีใบรับรองแพทย์และต้องกักตัวเองเป็นเวลา 14 วัน ตามที่กฎหมายกำหนด การควบคุมการเดินทางของประชาชน จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจ



ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ และระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่ของจังหวัดสระแก้วมาเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดสระแก้วเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่มากที่สุดในภาคตะวันออก และเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ชายแดนเชื่อมต่อระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชาที่มีการเดินทางเข้า – ออก ของประชาชนทั้งสองประเทศเป็นจำนวนมาก ผ่านทางจุดผ่านแดนถาวรและจุดผ่อนปรนต่าง ๆ ในพื้นที่ของจังหวัดสระแก้ว ที่พบว่ามีอัตราของการเดินทางของประชาชนที่เข้า – ออกระหว่างสองประเทศ วันละไม่ต่ำกว่า 2,000 ราย ทั้งที่เป็นประชาชนชาวไทยและประชาชนชาวกัมพูชาที่มีการเดินทางไปมาหาสู่กันตลอดเวลา ประกอบกับจังหวัดสระแก้วเป็นอีกหนึ่งจังหวัดพรมแดนที่มีการติดต่อค้าขายตามแนวชายแดนการขนส่งสินค้าต่าง ๆ ของทั้งสองประเทศ การประกอบธุรกิจการค้าของประชาชนชาวไทยและประชาชนชาวกัมพูชาที่มีการติดต่ออยู่ตลอดเวลา การลงทุนค้าขายตามแนวชายแดน เป็นต้น และจังหวัดสระแก้วเป็นพื้นที่ที่สามารถเดินทางเชื่อมต่อไปยังภาคอีสานของประเทศไทยผ่านทางจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดบุรีรัมย์ ที่พบว่าจะมีประชาชนใช้เส้นทางของจังหวัดสระแก้วเป็นทางผ่านทางเพื่อเดินทางไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อีกด้วย จึงทำให้จังหวัดสระแก้วเป็นพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้ง่าย ทั้งจากประชาชนที่เดินทางเข้า – ออกในพื้นที่จังหวัดสระแก้วทั้งประชาชนชาวไทยและประชาชนชาวกัมพูชาจึงส่งผลทำให้มีประชาชนที่เสี่ยงต่อการติดเชื้อเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากประชาชนที่เดินทางเข้าออกระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาและประชาชนที่เดินทางกลับจากต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก จึงทำให้จังหวัดสระแก้วมีมาตรการในการเฝ้าระวังและการค้นหาผู้ติดเชื้ออย่างเข้มข้นเพื่อป้องกันการติดเชื้อของประชาชน แต่การเฝ้าระวังดังกล่าวก็ไม่สามารถป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้ จึงทำให้จังหวัดสระแก้วมีประชาชนผู้ติดเชื้อมากกว่า 200 รายในปัจจุบัน จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจในการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดสระแก้ว”

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ของจังหวัดสระแก้ว
2. เพื่อศึกษาปัญหาของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ของจังหวัดสระแก้ว
3. เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ของจังหวัดสระแก้ว

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากร ได้แก่ ประชาชนและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จำนวน 566,303 คน และกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน โดยใช้สูตรคำนวณของยามาเน (Taro Yamane) อ้างอิงในรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2561, น. 43) โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน และการวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรผู้ให้ข้อมูลหลักในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดสระแก้วจำนวน 17 คน

### 2. ด้านเนื้อหา

1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ของจังหวัดสระแก้ว

2) เพื่อศึกษาปัญหาของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ของจังหวัดสระแก้ว

3) เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ของจังหวัดสระแก้ว

### 3. ด้านพื้นที่

ศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จำนวน 4 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองสระแก้ว อำเภอวัฒนานคร อำเภออรัญประเทศ และ อำเภอลองหาด

### 4. ด้านเวลา

ระหว่างวันที่ 16 ธันวาคม 2563 – 31 มกราคม 2564

## แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2554, น.16) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรที่รับผิดชอบว่าสามารถนำนโยบายและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่ระบุไว้ได้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด ความหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นวิธีการแสวงหาแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบายแผนงานโครงการให้ดีขึ้นนั่นเอง โดยเน้นถึงสมรรถนะขององค์กรในแต่ละด้านว่ามีมากน้อยเพียงใดในการที่จะผลักดันนโยบายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สมบัติ อารังธยวงศ์ (2543, น.446 – 474) อ้างในเสนห์ จุ้ยโต (2561, น.102 – 106) ได้ประมวลแนวคิดของนักวิชาการและนำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไว้ดังนี้

1. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) โดยให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายปฏิบัติ การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ต้องการเห็นการวัดผล การปฏิบัติงานตามแผนงาน แต่เป้าหมายหลักต้องได้มาจากการอธิบายต่อเหตุการณ์ และปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายระดับชาติ และผลของนโยบายนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย มาตรฐานและทรัพยากรนโยบาย การสื่อข้อความ



การบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ เงื่อนไขทางการเมือง และเงื่อนไขทางสังคม และเศรษฐกิจ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ

2. ตัวแบบกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) เป็นการให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจ โดยมีสมมติฐานว่า ผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบจากการนำแผนงานไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เป็นผลมาจากอิทธิพลของกลุ่มตัวแปร 4 กลุ่ม ได้แก่ เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การ คุณลักษณะ และสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ

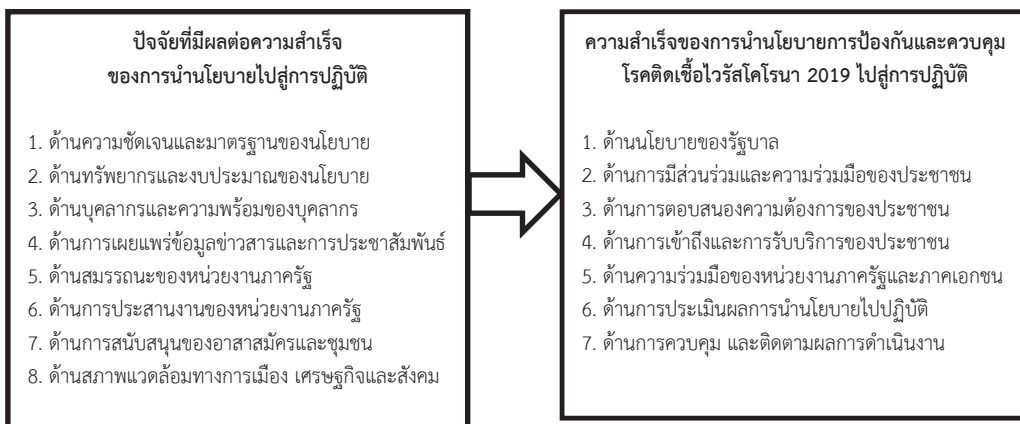
### ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชธน (2554, น.212 – 219) ได้ศึกษาและรวบรวมแนวคิดของนักวิชาการ พร้อมทั้งได้นำเสนอว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ บางประการและปัจจัยเหล่านี้ควรเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงาน
2. เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอ
3. การวางแผนการก่อนที่ต้องใช้ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการการนำนโยบายปฏิบัติ
4. นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎีหลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้
5. ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์
6. ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาและระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ
7. ความเข้าใจและความเห็นพ้องต้องกันใน
8. การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม
9. การติดต่อสื่อสารและประสานงาน
10. ผู้มีอำนาจในการนำนโยบายต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ บทความ วารสาร งานวิจัย การค้นคว้าอิสระ วิทยานิพนธ์ จากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543, น.446 – 474) อ้างในเสนห์ จุ้ยโต (2561, น. 102 – 106) และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ของมยุรี อนุมานราชธน (2554, น. 212 – 219) มาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังนี้



ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

### วิธีการวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานวิธี (mixed method) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ประชากร ได้แก่ ประชาชนและบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จำนวน 566,303 คน จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 คน โดยใช้สูตรคำนวณของยามานะ (Taro Yamane) และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้แบ่งประชากรของจังหวัดสระแก้ว ออกเป็นอำเภอ จากอำเภอออกเป็นตำบล จากตำบลออกเป็นหมู่บ้าน พร้อมกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างตามที่ต้องการตามลำดับขั้นตอน และการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประชากร ได้แก่ บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จำนวน 17 คน ซึ่งกำหนดการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเฉพาะเจาะจง โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview)

การเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บโดยการแจกแบบสอบถามให้กับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน และการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 17 คน และข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า จากข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อม และผลกระทบที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บทความ วารสาร งานวิจัย การค้นคว้าอิสระ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์ โดยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS สถิติที่ใช้ในการพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (frequencies distribution) ค่าร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (arithmetic Mean) และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ (multiple regression) โดยวิธี Stepwise ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 และการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical) โดยยึดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าไว้ ซึ่งจะวิเคราะห์เรียบเรียงเป็นรายประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา



## ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาจังหวัดสระแก้ว” สามารถอธิบายผลการวิจัยได้ดังนี้

## การวิจัยเชิงปริมาณ

ตารางที่ 1 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว

| ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว | $\bar{X}$ | S.D. | ระดับความคิดเห็น |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------------------|
| 1. ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย                                                                                    | 3.76      | 0.81 | มาก              |
| 2. ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย                                                                                     | 3.48      | 0.90 | ปานกลาง          |
| 3. ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร                                                                                    | 3.60      | 0.94 | มาก              |
| 4. ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์                                                                       | 3.63      | 0.85 | มาก              |
| 5. ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ                                                                                         | 3.69      | 0.81 | มาก              |
| 6. ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ                                                                                    | 3.74      | 0.82 | มาก              |
| 7. ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน                                                                                  | 3.83      | 0.82 | มาก              |
| 8. ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม                                                                          | 3.71      | 0.81 | มาก              |
| รวม                                                                                                                     | 3.68      | 0.85 | มาก              |

จากตารางที่ 1 พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว โดยรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.68$ ) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก จำนวน 7 ด้าน และอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน ( $\bar{X} = 3.83$ ) ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ( $\bar{X} = 3.76$ ) ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ( $\bar{X} = 3.74$ ) ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ( $\bar{X} = 3.71$ ) ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ( $\bar{X} = 3.69$ ) ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ( $\bar{X} = 3.63$ ) ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ( $\bar{X} = 3.60$ ) และด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย ( $\bar{X} = 3.48$ ) ตามลำดับ

ตารางที่ 2 ระดับความคิดเห็นของระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ของจังหวัดสระแก้ว

| ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว | $\bar{X}$ | S.D. | ระดับความคิดเห็น |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------------------|
| 1. ด้านนโยบายรัฐบาล                                                                                          | 3.70      | 0.86 | มาก              |
| 2. ด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของประชาชน                                                                 | 3.82      | 0.86 | มาก              |
| 3. ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน                                                                       | 3.57      | 0.88 | มาก              |
| 4. ด้านการเข้าถึงและการรับบริการของประชาชน                                                                   | 3.68      | 0.83 | มาก              |
| 5. ด้านความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน                                                               | 3.64      | 0.84 | มาก              |
| 6. ด้านการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ                                                                      | 3.67      | 0.80 | มาก              |
| 7. ด้านการควบคุม และติดตามผลการดำเนินงาน                                                                     | 3.71      | 0.82 | มาก              |
| รวม                                                                                                          | 3.68      | 0.84 | มาก              |

จากตารางที่ 2 พบว่า ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว โดยรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X}$  = 3.68) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทั้ง 7 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของประชาชน ( $\bar{X}$  = 3.82) ด้านการควบคุม และติดตามผลการดำเนินงาน ( $\bar{X}$  = 3.71) ด้านนโยบายรัฐบาล ( $\bar{X}$  = 3.70) ด้านการเข้าถึงและการรับบริการของประชาชน ( $\bar{X}$  = 3.68) ด้านการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ( $\bar{X}$  = 3.67) ด้านความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ( $\bar{X}$  = 3.64) และด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ( $\bar{X}$  = 3.57) ตามลำดับ

3. การวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ (multiple regression) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบาย การป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูล มีดังนี้

3.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านนโยบายของรัฐบาลที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คือ ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์ ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ และด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน



3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของประชาชน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คือ ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย

3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คือ ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบายด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการประชาสัมพันธ์

3.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านการเข้าถึงและการให้บริการของประชาชน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คือ ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบายด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชนด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ และด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

3.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คือ ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ และด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ

3.6 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คือ ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน และด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย

3.7 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว เมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านการควบคุม และติดตามผลการดำเนินงาน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ คือ ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชน ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร และด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

### การวิจัยเชิงคุณภาพ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย ปัจจัยด้านมาตรฐานและความชัดเจนของนโยบายที่จังหวัดสระแก้วมีการกำหนดนโยบายของจังหวัดสระแก้วที่ชัดเจนส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพด้านอาสาสมัครและชุมชน ที่อาสาสมัครต่าง ๆ และชุมชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนการป้องกันและควบคุมโรคตั้งแต่ในระดับหมู่บ้านที่มีการค้นหาและคัดกรองประชาชนอย่างใกล้ชิด รวมถึงการติดตามบุคคลที่เข้าข่ายกลุ่มเสี่ยงที่เดินทางเข้ามาในพื้นที่หมู่บ้าน ปัจจัยด้านความร่วมมือของประชาชน ที่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดสระแก้วได้ให้ความใส่ใจต่อการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เกิดขึ้น และยังปฏิบัติตามมาตรการการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุขอย่างเคร่งครัด และยังปฏิบัติตามเองตามประกาศของจังหวัดสระแก้วที่มีการขอความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ปัจจัยด้านความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ปัจจัยด้านการประสานความร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชน ที่ทุกฝ่ายได้ให้ความร่วมมือกันในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด มีการเฝ้าระวังและการติดตามสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในพื้นที่จังหวัดสระแก้วอย่างใกล้ชิด รวมถึงมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ซึ่งการปฏิบัติงานในทุกระดับที่แสดงถึงความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ปัจจัยด้านการเฝ้าระวังตามแนวชายแดนที่มีจังหวัดสระแก้วได้กำหนดมาตรการในการเข้า – ออกระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชาตามจุดผ่านแดนถาวร และจุดผ่อนปรนต่าง ๆ เพื่อเป็นการรักษาความปลอดภัยและลดความเสี่ยงของประชาชนในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร ที่มีการจัดอัตรากำลังของบุคลากรที่เตรียมพร้อมต่อการปฏิบัติงานและความพร้อมของบุคลากรที่มีความเต็มใจในการปฏิบัติงานและความทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ปัจจัยด้านทรัพยากรและงบประมาณที่จังหวัดสระแก้วได้มีการจัดเตรียมสถานที่รวมถึงวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานและยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นปัจจัยที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัดสระแก้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ปัญหาของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย การขาดแคลนงบประมาณต่าง ๆ และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น หน้ากากอนามัย เจลแอลกอฮอล์ ชุด PPE ถุงมือยาง เป็นต้น ที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่มีไม่เพียงพอ ที่ในช่วงแรกมีการกักตุนวัสดุ อุปกรณ์ดังกล่าว จึงทำให้บุคลากรทางการแพทย์และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุม โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว การจัดเตรียมสถานที่ในการกักตัวของบุคคล ที่ไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานที่ยังมีไม่เพียงพอ การลักลอบเข้าพื้นที่ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงทำให้มีการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวทางช่องทางธรรมชาติต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้เนื่องจากอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ประกอบพื้นที่จังหวัดสระแก้วมีขนาดใหญ่จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงจึงทำให้เกิดช่องว่างที่ส่งผลทำให้มีบุคคลต่าง ๆ ใช้ช่องทางดังกล่าวเดินทางเข้ามาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา หรือการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่แพร่กระจายไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทย รัฐบาลควรมีการสนับสนุนทรัพยากรและงบประมาณการจัดสรรอัตราค่าจ้างบุคลากรให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค

ข้อเสนอแนะในการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา 2019 ในอนาคต รัฐบาลและจังหวัดสระแก้วควรมีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อสรุปผลการดำเนินงานและการถอดบทเรียนจากการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อปรับปรุงและการวางแผนการรองรับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในอนาคต รวมถึงการจัดเตรียมความพร้อมในเรื่องของ บุคลากร ทรัพยากรและงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานให้เพียงพอต่อความต้องการ

## อภิปรายผล

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว ทั้ง 8 ด้าน ประกอบด้วย ด้านความชัดเจนและมาตรฐานของนโยบาย เป็นการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย และนโยบายยังมีความเป็นมาตรฐานที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543, น.446 – 474) อ้างในเสนห์ จุ้ยโต (2561, น. 102 – 106) ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายปฏิบัติ การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ต้องการเห็นการวัดผล การปฏิบัติงานตามแผนงาน แต่เป้าหมายหลักต้องได้มาจากการอธิบายต่อเหตุการณ์และปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายระดับชาติ และผลของนโยบายนั้น ด้านทรัพยากรและงบประมาณของนโยบาย

เป็นการที่รัฐบาลได้สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และงบประมาณต่าง ๆ ที่ใช้ในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ให้กับจังหวัดสระแก้ว และจังหวัดสระแก้วสามารถบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความคิดของรัฐกร กลิ่นอุบล. (2551) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลางที่มองว่าปัจจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย เป็นปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเพียงพอต่อการพัฒนาหมู่บ้าน ก็จะสามารถกระจายความเหมาะสมของงบประมาณให้เกิดความเท่าเทียมแก่ประชาชนและมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการพัฒนา ด้านบุคลากรและความพร้อมของบุคลากร เป็นเรื่องของการจัดสรรอัตรากำลังของบุคลากรที่มีความเหมาะสม มีการจัดเตรียมความพร้อมของบุคลากร การให้ความรู้ การปฏิบัติงานของบุคลากรที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกรวดเร็ว การเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรที่ปฏิบัติงานมีการจัดเวรผลัดเปลี่ยนสำหรับบุคลากรที่สามารถปฏิบัติงานได้ตลอด 24 ชม. สอดคล้องกับความคิดของสุมาลี จุทอง (2563) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การจัดการภัยพิบัติโรคระบาดโควิด 19 ในพื้นที่ชุมชนริมคลองหัวหมากน้อย สำนักงานเขตบางกะปิ ที่กล่าวว่า การจัดสรรกำลังบุคลากรของสำนักงานเขตบางกะปิ ที่เป็นการจัดเตรียมเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ร่วมกับศูนย์บริการสาธารณสุข 35 หัวหมาก อาสาสมัครสาธารณสุข ในการสุ่มค้นหาผู้ป่วยในพื้นที่ที่มีกิจกรรมการรวมตัวของประชาชนหม่มาก อาทิ ตลาด ชุมชน ท่าเรือ เป็นต้น โดยมีเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการสาธารณสุข 35 หัวหมาก เป็นผู้สอบสวนโรคและทำการประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ รวมไปถึงการปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในพื้นที่รับผิดชอบของเขตบางกะปิ ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ เป็นการที่จังหวัดสระแก้ว ได้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ป่วยที่ติดเชื้อจำนวนบุคคลที่เข้าข่ายกลุ่มเสี่ยง การประชาสัมพันธ์การป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และข้อมูลต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดสระแก้วได้รับทราบ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนอีกช่องทางหนึ่งด้วย สอดคล้องกับความคิดของ สุมาลี จุทอง (2563) ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การจัดการภัยพิบัติโรคระบาดโควิด 19 ในพื้นที่ชุมชนริมคลองหัวหมากน้อย สำนักงานเขตบางกะปิ ที่กล่าวว่า ด้านสื่อประชาสัมพันธ์ ที่สำนักงานเขตบางกะปิ ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์วิธีการควบคุมและป้องกันโรคให้แก่ประชาชนในพื้นที่ให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง โดยการลงพื้นที่ให้คำแนะนำ การแจกแผ่นพับ การติดป้ายประชาสัมพันธ์ไวนิล และการประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานเขตบางกะปิ และผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น FACEBOOK และ LINE เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีสื่ออยู่ในความรับผิดชอบ เช่น วิทยุชุมชน กลุ่มไลน์ชุมชน เป็นต้น ในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ด้านสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ ได้มีการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในทุกกระบวน การปรับปรุงโครงสร้างในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้มีความสะดวกและรวดเร็วขึ้น รวมทั้งยังมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานที่มีการลดสาย



การบังคับบัญชาลงที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานสามารถกระทำได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความคิดของบพิธ รัตนบุรี (2552). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one stop service) ไปปฏิบัติศึกษากรณีสำนักงานเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร ที่มองว่าปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ เมื่อมองให้ภาพรวมจะพบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติทั้งในแง่มุมมองของ เจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ประชาชนผู้ขอรับบริการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบาย จะมองว่าปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one stop service) ไปปฏิบัติ แต่หากได้พิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าศูนย์บริการจุดเดียวแบบเบ็ดเสร็จ ของสำนักงานสายไหม มีความพร้อม มีศักยภาพ และประสบความสำเร็จในด้านการบริหารและการจัดทำแผนผังสำนักงาน ศูนย์บริการ ด้านการประสานงานของหน่วยงานภาครัฐ เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางการแพทย์ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ที่มีการประสานข้อมูลของผู้ป่วยที่เดินทางเข้ามาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ข้อมูลบุคคลที่เข้าข่ายการกักตัว ข้อมูลการรักษาผู้ป่วย การส่งต่อตัวผู้ป่วยเพื่อเข้ารับการรักษา และการประสานความร่วมมือต่าง ๆ ในการป้องกันและควบคุมโรคในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว รวมถึงการประสานความร่วมมือต่าง ๆ กับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว ในการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่า จังหวัดสระแก้วสามารถควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ได้ และสอดคล้องกับแนวคิดของมยุรี อนุมานราชชน (2554, น. 212 – 219) ที่กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็น การนำนโยบายปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กร ด้านการสนับสนุนของอาสาสมัครและชุมชนเป็นเรื่องของความร่วมมือและการสนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งในเรื่องการคัดกรองประชาชนในพื้นที่ของหมู่บ้าน การตั้งด่านคัดกรองประชาชนในหมู่บ้านและการปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และเป็นผู้ที่ส่งต่อข้อมูลต่าง ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ในการติดตามสถานการณ์ต่าง ๆ การคัดกรองประชาชน และการเฝ้าระวังประชาชนที่เข้าข่ายกลุ่มเสี่ยง รวมถึงการคัดกรองบุคคลที่เดินทางมาจากพื้นที่เสี่ยง สอดคล้องกับความคิดของกิตติพร เนาว์สุวรรณ (2563) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ความรุนแรงของโรคต่อบทบาทการดำเนินงานควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในชุมชนของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในประเทศไทย ที่มองว่า อาสาสมัครมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงาน การป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เป็นอย่างมาก ที่เป็นกำลังหลักในการปฏิบัติงานในเบื้องต้น อาทิเช่น การเยี่ยมประชาชนตามบ้านเรือนของประชาชน การคัดกรองประชาชนโดยการวัดไข้ และการสอนและให้ความรู้แก่ประชาชน การติดตามการเข้าออกของกลุ่มเสี่ยง ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินงานวันต่อวันเกี่ยวกับจำนวนผู้ที่เข้าข่ายกลุ่มเสี่ยง จำนวนผู้ป่วยติดเชื้อในพื้นที่ จึงทำให้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน มีบทบาทในการรับรู้และดำเนินงานควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในชุมชนเป็นอย่างดีและด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่จะต้องมีฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

และการประสานงานต่าง ๆ ที่คอยเชื่อมประสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว กับรัฐบาลหรือหน่วยงานในระดับกระทรวง และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นตัวแปรสำคัญ ในการปฏิบัติงานและส่งเสริมทำให้การปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัส โควิด 2019 สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความคิดของ คณอง พิลุน (2556, น. 41 - 43) ที่กล่าวว่า การปฏิบัติงานและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึง สภาพแวดล้อมของนโยบายด้วยสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดหรือเงื่อนไขของการกำหนด นโยบาย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งผู้ที่กำหนดนโยบายจะต้องเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมดังกล่าวด้วย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น โครงสร้างของสังคม ค่านิยม ความเชื่อ ขนาดของประชากร สภาพภูมิศาสตร์ สถาบันทางสังคม สภาพแวดล้อมทางสังคม และระบบเศรษฐกิจของสังคมนั้นด้วย

ปัญหาที่พบจากการปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโควิด 2019 ของจังหวัดสระแก้ว ประกอบด้วย การขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น หน้ากากอนามัย เจลแอลกอฮอล์ ชุด PPE ฉุกเฉินอย่าง ฯ เป็นต้น ที่ใช้ในการปฏิบัติงานที่มีไม่เพียงพอ เนื่องจาก ในช่วงแรกมีการกักตุนวัสดุ อุปกรณ์ดังกล่าว จึงทำให้บุคลากรทางการแพทย์ และเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อเชื้อไวรัสโควิด 2019 ขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ดังกล่าว การจัดเตรียมสถานที่ในการกักตัวของบุคคลที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอ รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานที่ยังมีไม่เพียงพอ การลักลอบเข้าพื้นที่ของแรงงาน ต่างด้าวที่เข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงทำให้มีการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ทางช่องทางธรรมชาติต่าง ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้เนื่องจากอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ ต่อการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับความคิดของ วชิรินทร์ สุทธิชัย (2555) ที่ได้วิจัยเกี่ยวกับปัจจัย ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มองว่า ด้านปัญหาและอุปสรรค เป็นเรื่องของความคิดเห็นของ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏมีปัญหาและอุปสรรคการสร้างคือ 1) งบประมาณไม่เพียงพอ 2) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ 3) ขาดแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่องแผนนโยบายหน่วยรัฐ ไม่ครอบคลุม รัฐบาลเปลี่ยนแปลงบ่อย ด้านความเข้าใจในทิศทางเป้าหมายและการปฏิบัติ ด้านความเอาใจจริงต่อวิธีการ และผลของการปฏิบัติ ติดตามผล ด้านการรายงานผล และประชาสัมพันธ์ ด้านงบประมาณ เนื่องจากมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณในการบริหารจัดการ ค่อนข้างน้อย ต้องอาศัยงบรายได้ของตนเองจ้างอาจารย์เพื่อให้เพียงพอในการสอนนักศึกษา ความร่วมมือจากบุคลากรและการวางแผนที่ไม่ชัดเจน การกระทำไม่สม่ำเสมอและต่อเนื่องทำให้ บุคลากรขาดวินัยในการปฏิบัติงาน และสอดคล้องกับความคิดของร้อยโทเกียรติศักดิ์ เศรษฐพิณิจ (2556) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยการนำนโยบายปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครปฐม ที่กล่าวว่า ข้อจำกัดด้านงบประมาณ 2) กฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นปัญหา อุปสรรคต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน 3) พนักงานมีทัศนคติเชิงลบต่อนโยบายใหม่ เป็นปัญหาที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ



ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้ว ทั้ง 7 ด้าน ประกอบด้วย ด้านนโยบายของรัฐบาล ที่เป็นการกำหนดนโยบายที่มีความชัดเจนและเพียงพอ มีลักษณะเป็นแนวทางที่เข้าใจง่าย สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม สอดคล้องกับ แนวคิดของมยุรี อนุมานราชชน (2556, น. 6) ได้ที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง กิจกรรม การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตั้งของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจ และกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรมการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการ ในแต่ละเรื่องที่จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายในการป้องกันและควบคุมโรคดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการระงับยับยั้งการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา 2019 ด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือของประชาชน ที่มีลักษณะของการเข้ามา มีบทบาทในการดำเนินการป้องกันและควบคุมโรคที่ช่วยเหลือหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการคัดกรองประชาชนกลุ่มเสี่ยง การกักตัวสำหรับประชาชนที่เดินทางมาจากพื้นที่เสี่ยง เป็นเวลา 14 วัน รวมถึงการให้ความร่วมมือของประชาชนแก่หน่วยงานภาครัฐในการปฏิบัติ ตามมาตรการของกระทรวงสาธารณสุข สอดคล้องกับแนวคิดของ อุทัย เลาหวิเชียร (2544, น. 152) ที่มองว่า องค์การควรสร้างความรู้สึกและความสำคัญให้ผู้รับบริการในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ต่าง ๆ ขององค์การ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่เป็นเรื่องการที่หน่วยงานภาครัฐได้จัดเตรียม บริการต่าง ๆ ให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และสามารถตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนในการป้องกันและควบคุมโรคได้ สอดคล้องกับแนวคิดของ คณอง พิลุน (2556, น. 4 – 7) ที่มองว่าการที่รัฐบาลนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของ ประชาชน ได้มากน้อยเพียงใด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้ รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือและพัฒนาชุมชนของตนเองให้เจริญขึ้นยิ่ง ด้านการเข้าถึงและการรับบริการ ของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการรับบริการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นการสร้างบริการที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและประชาชนสามารถ เข้ารับบริการจากโรงพยาบาลต่าง ๆ ได้ และสอดคล้องกับความคิดของศิรินันท์ หล่อตระกูล (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่เป็นการพัฒนารูปแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าถึงการให้บริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการพัฒนาคนและสังคม ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริม การท่องเที่ยว ด้านส่งเสริมการพัฒนาเกษตรกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานที่เป็นการสร้างการให้บริการแก่ประชาชนที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการของ องค์การบริหารส่วนกาฬสินธุ์ได้ง่ายขึ้น ด้านความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เป็นการหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในการป้องกัน และควบคุมโรค ซึ่งเป็นการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันในการตรวจคัดกรองประชาชน

ที่เข้าข่ายเป็นกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง สอดคล้องกับความคิดของ วชิรินทร์ สุทธิชัย, 2555) ที่ได้วิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มองว่า ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่มีส่วนสำคัญ ในการขับเคลื่อนการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งในเรื่องของการสนับสนุนข้อมูลต่าง ๆ การสนับสนุนงบประมาณ การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่ต่าง ๆ ที่เป็นส่วนสำคัญในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้านการประเมินผลการนํานโยบายไปปฏิบัติ เป็นการที่จังหวัดสระแก้วได้กำหนดแนวทางในการประเมินผลเพื่อตรวจสอบตัวชี้วัด ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่าสามารถปฏิบัติงานประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับใด และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว มีการประเมินผลเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ สอดคล้องแนวคิดของเจมส์ อี แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) อ้างใน คณอง พิลุน (2556, น. 93) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ การประมาณการ การเปรียบเทียบผล การนํานโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้ เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในทุกขั้นตอนนโยบาย และด้านการควบคุม และติดตามผลการดำเนินงาน เป็นการที่จังหวัดสระแก้วได้จัดทำระบบการควบคุมและติดตาม ผลการดำเนินงาน ทั้งในระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัดที่มีการติดตาม การปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดจากผู้บริหารของจังหวัดสระแก้ว และมีการจัดการประชุมเพื่อติดตาม การปฏิบัติงานในทุกสัปดาห์ เพื่อเป็นการสะท้อนถึงผลการดำเนินงาน และปัญหาที่เกิดขึ้น จากการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้เหมาะสม และมีความสะดวก และรวดเร็วขึ้น

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีการกำหนดมาตรการที่เข้มงวดในการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัส โควิด 2019 เช่น การงดการเคลื่อนย้ายของประชาชน เป็นเวลา 1 - 3 เดือน เพื่อกำหนด มาตรการในเชิงรุกในการค้นหา และติดตามผู้ป่วยในชุมชนอย่างจริงจังในทุกพื้นที่
2. ควรมีการถอดบทเรียนจากการปฏิบัติงานของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โควิด 2019 ในช่วงแรก เพื่อเป็นการสะท้อนปัญหา อุปสรรค วิธีการดำเนินการ ทรัพยากร และปัจจัยอื่น ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงและจัดทำเป็นแผนการดำเนินงานในการป้องกันและควบคุม ในระยะยาว
3. ควรมีการวางแผนในการปฏิบัติงานในระยะยาว การเตรียมความพร้อมและ พัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การจัดเตรียมงบประมาณ และทรัพยากรที่เหมาะสม และเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และการลดจำนวนผู้ติดเชื้อให้น้อยลง



### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้วกับจังหวัดอื่น ๆ
2. ควรมีการศึกษาปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดอื่น ๆ เพื่อนำแนวทางมาพัฒนาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของจังหวัดสระแก้วให้ดีขึ้น
3. ควรมีการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการป้องกันและควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ไปสู่การปฏิบัติ ที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน อาสาสมัครต่าง ๆ และการบูรณาการของชุมชน เพื่อศึกษาปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

### บรรณานุกรม

- กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข. (2564). *ข้อมูลผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019*. สืบค้นจาก <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/index.php>
- กิตติพร เนาว์สุวรรณ. (2563). *ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ความรุนแรงของโรคต่อบทบาทการดำเนินงานควบคุมโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในชุมชนของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในประเทศไทย*. (ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สถาบันพระบรมราชชนก, สงขลา.
- คะนอง พิณ. (2556). *เอกสารประกอบการสอน วิชา 1302201 นโยบายสาธารณะและการวางแผน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.มหาสารคาม: หจก.อภิชาติการพิมพ์.
- บพิตร รัตนบุรี. (2552). *ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบศูนย์บริการ จุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ไปปฏิบัติศึกษากรณีสำนักงานเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร*. (ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) (พัฒนาสังคม). คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.กรุงเทพมหานคร.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2554). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: ธรรมมกลการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2556). *นโยบาย Public Policy: แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความเปรียบเทียบทางการแข่งขันให้กับประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: เอ็กเปอร์เนต จำกัด.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2561). *ประมวลสาระชุดวิชาการระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1-7* (พิมพ์ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รัฐกร กลิ่นอุบล. (2551). *ปัจจัยที่มีผลสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง*. (หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพมหานคร.



- ร้อยโทเกียรติศักดิ์ เศรษฐพิณิจ. (2556). ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ในจังหวัดนครปฐม. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์). วิทยาลัย  
บัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร.
- วรเดช จันทรศร. (2554). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: หจก.  
สหภาพบล็อกการพิมพ์จำกัด.
- วัชรินทร์ สุทธิชัย. (2555). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏ  
ไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (ดุษฎีนิพนธ์  
รัฐประศาสนศาสตร์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม. กรุงเทพมหานคร.
- สมาลี จุทอง. (2563). การจัดการภัยพิบัติโรคระบาดโควิด 19 ในพื้นที่ชุมชนริมคลองหัวหมากน้อย  
สำนักงานเขตบางกะปิ. (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.  
กรุงเทพมหานคร.
- เสน่ห์ จุย์โต. (2561). กระแสใหม่การบริหารนโยบายสาธารณะเชิงยุทธศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 1).  
นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2541). รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ (พิมพ์ครั้งที่ 2).  
กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทีพี เอ็น เพรส.
- \_\_\_\_\_. (2544). การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.



## ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด

นภัสภรณ์ เจริญสะอาด \*

สิทธิพร สุนทร \*\*

เสาวลักษณ์ นิกรพิทยา \*\*

(วันรับบทความ: 29 มกราคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 27 มิถุนายน 2563/ วันตอบรับบทความ: 9 กรกฎาคม 2563)

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยแบบผสม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 2) ระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 3) ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 4) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ 5) สร้างรูปแบบความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด การวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือที่ใช้ได้แก่ แบบสอบถามเชิงปริมาณ ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.99 กลุ่มตัวอย่างได้แก่ บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน บุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน 396 คน สถิติที่ใช้ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สหสัมพันธ์ และการถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง การวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ผู้แทนบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 20 คน ใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้างร่วมกับการประชุมกลุ่มย่อย และการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ และระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ปัจจัยนโยบาย ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยการบริหารงานบุคคล และปัจจัยงบประมาณ ส่วนรูปแบบความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ได้แก่ ปัจจัยนโยบาย ปัจจัยการบริหารงานบุคคล ปัจจัยงบประมาณ ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยโครงสร้างการบริหารงาน ปัจจัยความสัมพันธ์ ปัจจัยความเชื่อมั่น ปัจจัยขนาดขององค์กร ปัจจัยสิทธิประโยชน์ และปัจจัยค่านิยมร่วม

**คำสำคัญ:** ปัจจัยที่ส่งผล, ความสำเร็จ, การถ่ายโอนภารกิจ, โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ, จังหวัดร้อยเอ็ด

\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ดร. สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม



## Factors Affecting the Achievement of the Transfer Mission of Sub-district Health Promotion Hospitals to Local Government Organizations in Roi Et Province

Napatsaporn Choengsa-ard \*

Sitthiporn Soonthorn \*\*

Saowaluk Nikornpittaya \*\*

*(Received Date: January 29, 2020, Revised Date: June 27, 2020, Accepted Date: July 9, 2020)*

### Abstract

This research paper incorporated both qualitative and quantitative methodology in the study of 5 principal objectives as factors affecting the achievement of the transfer of sub-district health promotion hospitals to local organizations in Roi Et Province. A questionnaire approach was used to obtain quantitative information from 396 subjects who operated as personnel under local government organizations, community leaders, personnel under the sub-district health promotion hospitals, and village health volunteers. A questionnaire was drafted to incorporate areas specific to the aim of the thesis paper. Qualitative analysis was conducted using a much smaller sample size extracted from the initial quantitative group. This was narrowed down to a specific target group of 20 participants for in-depth interviews and 18 participants were selected for focus group discussions. This method facilitated a comparative analysis to determine levels of achievement. Data results can be utilized to improve areas where the performance of our mission is lacking. Details of the research findings are supported by data in the form of tables and pattern. The various analytical methods employed showed that there was a high factor correlation level among the target group concerning 1) Policy, 2) Public participation, 3) Personnel administration, and 4) Budgeting. The in-depth interviews and focus group discussions determined a further 10 factors as 1) Policy, 2) Personnel administration 3) Budgeting, 4) Public participation, 5) Management structure, 6) Personnel relationships, 7) Confidence in personnel, 8) Organization size, 9) Personal benefits, and 10) Common values that all impacted the success of the transfer mission.

**Keywords:** Factor, Achievement, Transferring, Health promotion hospital, Roi Et Prov.

---

\* Student of Doctor of Public Administration (Public and Private Management) Rajabhat Maharakam University.

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



## บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นแผนพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560 - 2564) ซึ่งแปลงยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 โดยการกระจายอำนาจในประเทศไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อประชาชนในทุกระดับ ดังนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแผนการดำเนินการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แล้วเสร็จภายในปี 2553 แต่ผลการดำเนินการในระยะที่ผ่านมาพบว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคด้านความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560, น. ก - ค)

โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปี 2559 มีการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 51 แห่ง จาก โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทั่วประเทศ จำนวน 9,787 แห่ง ซึ่งในส่วนที่ได้ถ่ายโอนภารกิจไปแล้วมีทั้งที่ประสบผลสำเร็จสามารถดำเนินงานได้ แต่ยังมีบางส่วนที่มีข้อจำกัดโดยเฉพาะการประสานงานระหว่างพื้นที่ การสนับสนุนวิชาการและบุคลากรที่ขาดองค์ความรู้ด้านการบริหารการแพทย์และสาธารณสุข การงบประมาณที่ไม่เพียงพอส่งผลให้การจัดหาเครื่องมือทางการแพทย์ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อีกทั้งการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กไม่สามารถรองรับภารกิจด้านการสาธารณสุขที่ถ่ายโอนลงไปได้เต็มที่ (ผู้จัดการออนไลน์, 2562)

ในส่วนของจังหวัดร้อยเอ็ดมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทั้งหมด 231 แห่ง โดยจากการดำเนินงานตามนโยบายการถ่ายโอนที่ผ่านมา โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดยังไม่สามารถถ่ายโอนได้ เนื่องจากผู้บริหารไม่มีความพร้อม ไม่มีความชัดเจนในวิธีการปฏิบัติในการถ่ายโอน และบุคลากรที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลยังไม่มีความมั่นใจในการถ่ายโอนไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 23 มีนาคม 2562)

จากสภาพการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและตอบสนองความต้องการและจัดการปัญหาในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ ในการดำเนินงานด้านสาธารณสุขต่อไป



### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด
4. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด
5. เพื่อสร้างรูปแบบความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วยปัจจัย 6 ด้านได้แก่ 1) ปัจจัยด้านนโยบาย 2) ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน 3) ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล 4) ปัจจัยด้านงบประมาณ 5) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร และ 6) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 ด้าน และเป็นฐานคติในการนำไปวิจัยเชิงคุณภาพของการวิจัยระยะต่อไป เพื่อให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด

#### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 203 แห่ง และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 230 แห่ง



### 3. ขอบเขตด้านประชากร กลุ่มตัวอย่าง และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

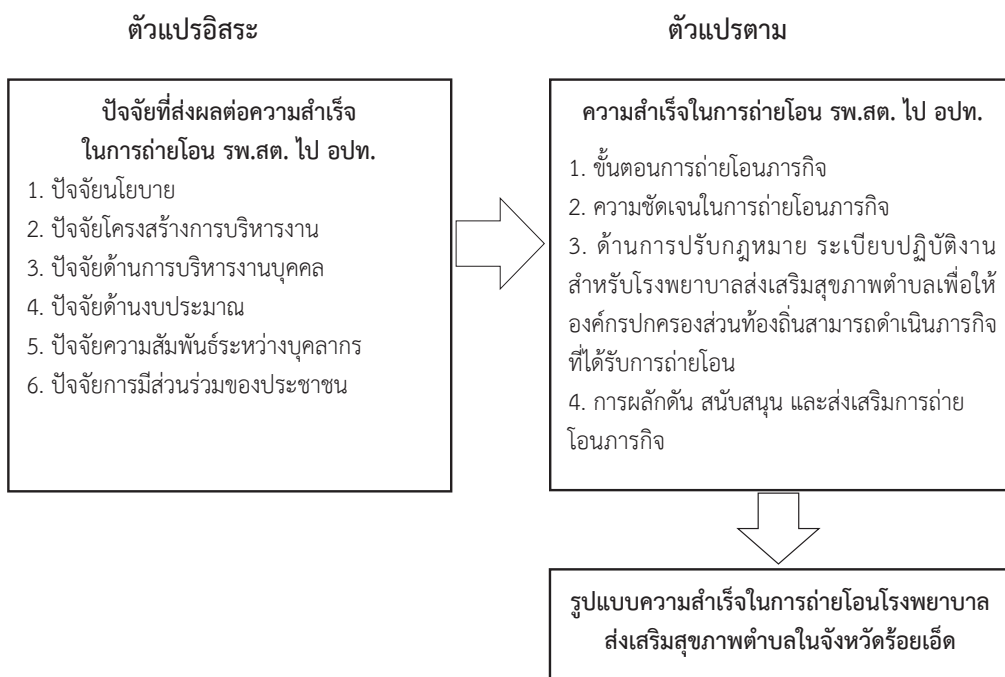
3.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน บุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) รวมจำนวนทั้งสิ้น 38,037 คน (กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 23 มีนาคม 2562)

3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ตัวแทนของประชากรที่ใช้ในการวิจัย โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Yamane (1976, p.727) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 396 คน

3.3 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งใช้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง แบ่งได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ จำนวนทั้งสิ้น 20 คน และ 2) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) จำนวนทั้งสิ้น 18 คน

### กรอบแนวคิด

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปกรอบแนวคิดของการวิจัยได้ดังภาพที่ 1 นี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมเพื่อนำไปสู่คำตอบของการวิจัย ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ที่มุ่งศึกษาระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ความสัมพันธ์และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีรายละเอียดของการวิจัย ดังนี้

### 1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง แบ่งได้ดังนี้

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4,766 คน ผู้นำชุมชน จำนวน 2,511 คน บุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 1,379 คน และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) จำนวน 29,381 คน รวมประชากรทั้งสิ้นจำนวน 38,037 คน (กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 23 มีนาคม 2562)

1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ ตัวแทนของประชากรในการวิจัย ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Yamane (1976, p. 727) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 396 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 โดยมีค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.99

**3. การวิเคราะห์ข้อมูล** ในการวิจัยขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติซึ่งได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน และการถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรงแบบเป็นขั้นตอน (stepwise method)

**ขั้นตอนที่ 2** เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งมุ่งศึกษารูปแบบความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกร่วมกับวิธีการประชุมกลุ่มย่อย โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญใช้ในการวิจัยขั้นตอนที่ 2 นี้ ได้แก่ ผู้แทนบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนบุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ผู้แทนผู้นำชุมชน และ ผู้แทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ซึ่งสามารถแบ่งได้ตามวิธีการที่ใช้ในการวิจัยได้ดังนี้

1.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ จำนวน 20 คน ประกอบด้วย 1) ผู้แทนบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7 คน 2) ผู้แทนบุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจำนวน 7 คน 3) ผู้แทนผู้นำชุมชน จำนวน 3 คน และ 4) ผู้แทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) จำนวน 3 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 20 คน



1.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 18 คน ประกอบด้วย 1) ผู้แทนบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน 2) ผู้แทนบุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจำนวน 6 คน 3) ผู้แทนผู้นำชุมชน จำนวน 3 คน และ 4) ผู้แทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) จำนวน 3 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 18 คน ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อย เป็นกลุ่มตัวอย่างกลุ่มเดียวกัน แต่ไม่ใช่บุคคลคนเดียวกัน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยระยะขั้นตอนที่ 2 นี้ ประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และแบบบันทึกการประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งได้ผ่านการความสอดคล้องของเนื้อหา (IOC) ระหว่างวัตถุประสงค์กับข้อความของเครื่องมือจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ท่าน เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยแบบสัมภาษณ์นี้มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.80 - 1.00 ขึ้นไปทุกข้อความ

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

## สรุปผลการวิจัย

### 1. ผลการวิจัยเชิงปริมาณ (การวิจัยขั้นตอนที่ 1)

1.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 396 คน สามารถสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง โดยมีค่าความถี่เท่ากับ 281 คน คิดเป็นร้อยละ 71.00 มีอายุ 40-49 ปี มีค่าความถี่เท่ากับ 163 คน คิดเป็นร้อยละ 41.16 มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ปวช. ปวส. หรือเทียบเท่า มีค่าความถี่เท่ากับ 173 คน คิดเป็นร้อยละ 43.68 มีตำแหน่งในการทำงานเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน มีค่าความถี่เท่ากับ 282 คน คิดเป็นร้อยละ 71.21 และปฏิบัติงานอยู่ที่อำเภอเมืองร้อยเอ็ด มีค่าความถี่เท่ากับ 46 คน คิดเป็นร้อยละ 11.62

1.2 ผลการวิเคราะห์ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.35$ ) เมื่อจำแนกเป็นรายปัจจัยพบว่า อยู่ในระดับมากจำนวน 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ( $\bar{X} = 3.49$ ) และปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร ( $\bar{X} = 3.41$ ) และอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ ( $\bar{X} = 3.34$ ) รองลงมาปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน ( $\bar{X} = 3.31$ ) ปัจจัยด้านนโยบาย ( $\bar{X} = 3.30$ ) และปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล ( $\bar{X} = 3.26$ ) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล

| ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอน | $\bar{X}$ | S.D. | แปลผล   |
|-----------------------------------------|-----------|------|---------|
| 1. ปัจจัยด้านนโยบาย                     | 3.30      | 0.88 | ปานกลาง |
| 2. ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน      | 3.31      | 0.86 | ปานกลาง |
| 3. ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล          | 3.26      | 0.84 | ปานกลาง |
| 4. ปัจจัยด้านงบประมาณ                   | 3.34      | 0.84 | ปานกลาง |
| 5. ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร | 3.41      | 0.84 | มาก     |
| 6. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน    | 3.49      | 0.84 | มาก     |
| รวม                                     | 3.35      | 0.85 | ปานกลาง |

1.3 ผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า ระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลฯ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.24$ ) เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลฯ อยู่ในระดับปานกลางจำนวนทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการปรับกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติงานสำหรับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ( $\bar{X} = 3.32$ ) รองลงมาด้านขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ ( $\bar{X} = 3.24$ ) ด้านการผลักดัน สนับสนุน และส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจ ( $\bar{X} = 3.22$ ) และด้านความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ ( $\bar{X} = 3.18$ ) ดังตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 ระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลโดยรวม/ รายด้าน

| ความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล      | $\bar{X}$ | S.D. | แปลผล   |
|--------------------------------------------------------|-----------|------|---------|
| 1. ด้านขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ                         | 3.24      | 0.78 | ปานกลาง |
| 2. ด้านความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ                    | 3.18      | 0.84 | ปานกลาง |
| 3. ด้านการปรับกฎหมายระเบียบปฏิบัติงานสำหรับโรงพยาบาลฯ  | 3.32      | 0.83 | ปานกลาง |
| 4. ด้านการผลักดัน สนับสนุน และส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจ | 3.22      | 0.89 | ปานกลาง |
| รวม                                                    | 3.24      | 0.84 | ปานกลาง |

1.4 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (R) ของตัวแปรอิสระ (X) ทั้ง 6 ตัวแปร มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับตัวแปรตาม (Y) ในระดับสูง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยมีค่าสหสัมพันธ์โดยรวมเท่ากับ 0.85 และสามารถเรียงลำดับปัจจัยที่มีค่าความสัมพันธ์ (R) จากมากไปหาน้อย ดังนี้ ปัจจัยการบริหารงานบุคคล ( $X_3$ ,  $R = 0.81$ ) รองลงมาปัจจัยโครงสร้างการบริหารงาน ( $X_2$ ,  $R = 0.80$ ) ปัจจัยด้านนโยบาย ( $X_1$ ,  $R = 0.79$ ) ปัจจัยงบประมาณ ( $X_4$ ,  $R = 0.77$ ) ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ( $X_6$ ,  $R = 0.77$ ) และปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร ( $X_5$ ,  $R = 0.71$ ) ซึ่งสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 3 ดังนี้



### ตารางที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลฯ

| ตัวแปรอิสระ                                            | Y <sub>รวม</sub> |
|--------------------------------------------------------|------------------|
| ปัจจัยด้านนโยบาย (X <sub>1</sub> )                     | .79**            |
| ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน (X <sub>2</sub> )      | .80**            |
| ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล (X <sub>3</sub> )          | .81**            |
| ปัจจัยด้านงบประมาณ (X <sub>4</sub> )                   | .78**            |
| ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร (X <sub>5</sub> ) | .71**            |
| ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (X <sub>6</sub> )    | .78**            |
| รวมปัจจัย (X <sub>1</sub> -X <sub>6</sub> )            | .85**            |

\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

**1.5 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง** พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลฯ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ( $\alpha = .01$ ) มีจำนวน 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านนโยบาย (X<sub>1</sub>) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (X<sub>6</sub>) ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล (X<sub>3</sub>) และปัจจัยด้านงบประมาณ (X<sub>4</sub>) โดยปัจจัยทั้ง 4 ตัวแปร มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์กับความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ดโดยรวมในระดับสูง ( $R = .86$ ) และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมได้อย่างถูกต้องร้อยละ 73.90 ( $R^2 = .739$ ) ทั้งนี้สามารถเรียงลำดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จฯ จากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้ ปัจจัยด้านนโยบาย (X<sub>1</sub>, Beta = .28) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (X<sub>6</sub>, Beta = .27) ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล (X<sub>3</sub>, Beta = .18) และปัจจัยด้านงบประมาณ (X<sub>4</sub>, Beta = .14) โดยปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล (X<sub>3</sub>) เป็นปัจจัยที่สามารถพยากรณ์ความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลฯ โดยรวมได้ดีที่สุด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า เมื่อปัจจัยด้านนโยบาย (X<sub>1</sub> Beta = .28) มีการเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้ความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ดโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป 0.28 หน่วยในทิศทางเดียวกัน ดังตารางที่ 4 และสามารถเขียนสมการในรูปคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐานได้ดังนี้

$$Y_{\text{รวม}} = .830 + (.292X_1) + (.188X_3) + (.133X_4) + (.227X_6)$$

$$Z_{\text{รวม}} = .334Z_1 + .206Z_3 + .145Z_4 + .248Z_6$$

**ตารางที่ 4** ผลการวิเคราะห์การถดถอยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ( $Y_{รวม}$ )

| Method: Stepwise<br>(n = 396)                | Unstandardized    |      | Standardized   | t    | Sig.   |
|----------------------------------------------|-------------------|------|----------------|------|--------|
|                                              | b                 | S.E. | $\beta$ , Beta |      |        |
| 4 (Constant)                                 | .43               | .09  | -              | 4.84 | .00    |
| ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล ( $X_3$ )        | .19               | .06  | .21            | 3.27 | .001** |
| ปัจจัยด้านนโยบาย ( $X_1$ )                   | .29               | .04  | .33            | 7.28 | .000** |
| ปัจจัยด้านส่วนร่วมของประชาชน ( $X_6$ )       | .23               | .05  | .25            | 5.10 | .000** |
| ปัจจัยด้านงบประมาณ ( $X_4$ )                 | .13               | .05  | .15            | 2.59 | .010** |
| $R = .86 / R^2 = .74 / R^2_{Adj.} = .74$     |                   |      |                |      |        |
| Excluded Variables                           |                   |      |                |      |        |
| Model 4                                      | $\beta$ , Beta In |      | t              | Sig. |        |
| 1) ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน ( $X_2$ ) | .02               |      | .35            | .73  |        |
| 2) ปัจจัยความสัมพันธ์บุคลากร ( $X_5$ )       | -.09              |      | -1.48          | .14  |        |

**หมายเหตุ:** Model 1 Predictors: (Constant),  $X_3$  / Predictors: (Constant),  $X_3$ ,  $X_1$  / Predictors: (Constant),  $X_3$ ,  $X_1$ ,  $X_6$  / Predictors: (Constant),  $X_3$ ,  $X_1$ ,  $X_6$ ,  $X_4$  / Dependent Variable: รวม/  
\*\* = นัยสำคัญที่ระดับ .01

ทั้งนี้ จากตารางที่ 4 ตัวแปรอิสระที่เหลือจำนวน 2 ตัวแปรได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน ( $X_2$ ) และปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร ( $X_5$ ) ได้รับการตัดออกจากสมการถดถอย เนื่องจากพบว่าไม่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โดยรวม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ดังปรากฏในท้ายตารางที่ 4 (Excluded Variables-Model 4 = ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน,  $X_2$  / ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร,  $X_5$ )

## 2. ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ (การวิจัยขั้นตอนที่ 2)

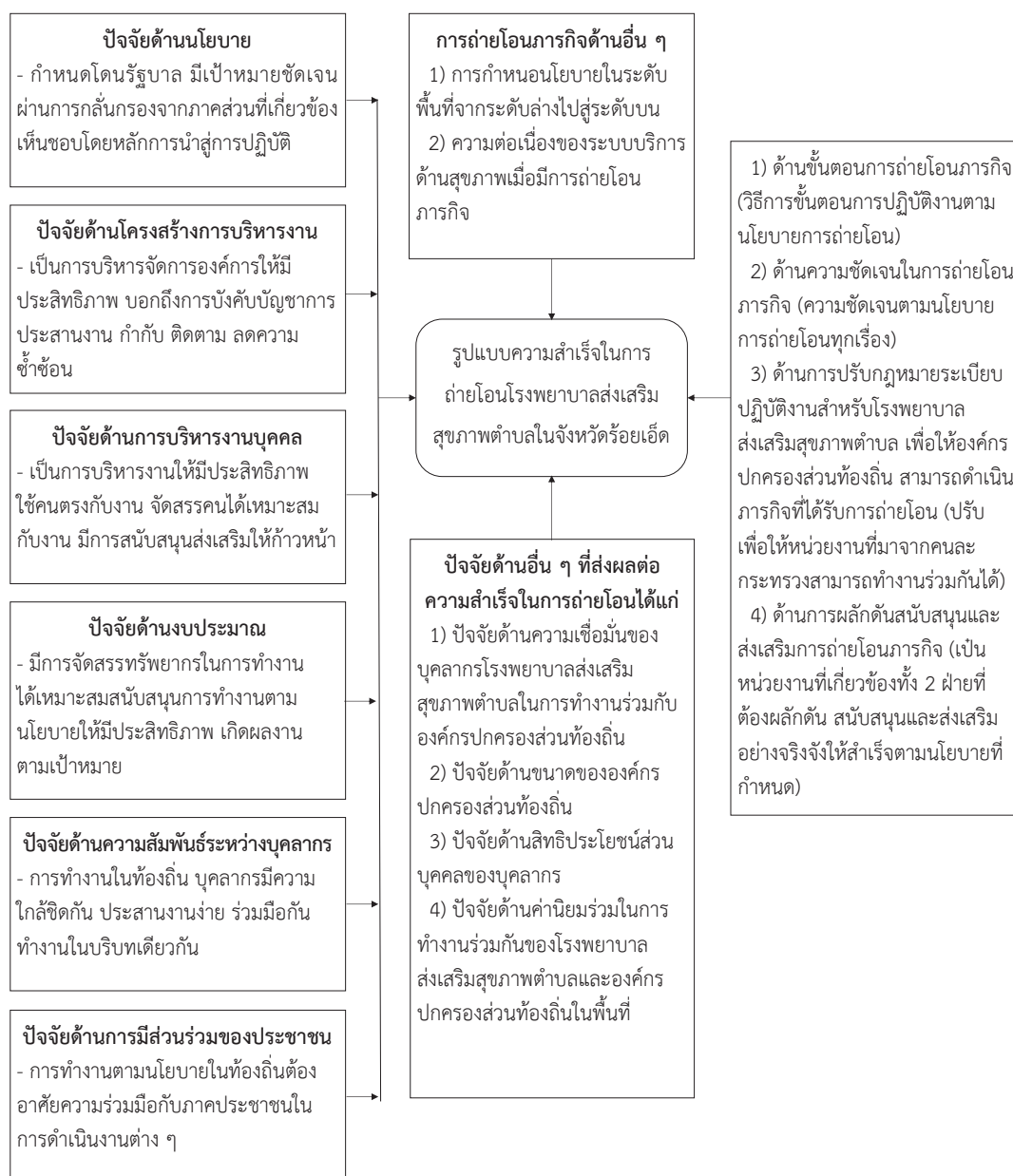
**2.1 ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก** สามารถสรุปได้ว่า ตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด มีจำนวน 9 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยนโยบาย ปัจจัยการบริหารงานบุคคล ปัจจัยงบประมาณ ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยโครงสร้างการบริหารงาน ปัจจัยความสัมพันธ์ ปัจจัยความเชื่อมั่น ปัจจัยขนาดขององค์กร และปัจจัยสิทธิประโยชน์

**2.2 ผลการประชุมกลุ่มย่อย** สามารถสรุปได้ว่า กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จอีกจำนวน 1 ตัวแปร ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านการมีค่านิยมร่วมกันของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการค้นพบปัจจัยใหม่ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาล



### 2.3 ผลการสังเคราะห์รูปแบบความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาล

ส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด จากข้อเสนอที่ได้จากการวิจัยขั้นตอนที่ 1-2 นั้น ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์รูปแบบความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จ จำนวนทั้งสิ้น 10 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยนโยบาย ปัจจัยการบริหารงานบุคคล ปัจจัยงบประมาณ ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยโครงสร้างการบริหารงาน ปัจจัยความสัมพันธ์ ปัจจัยความเชื่อมั่น ปัจจัยขนาดขององค์กร ปัจจัยสิทธิประโยชน์ และปัจจัยค่านิยมร่วม ดังแสดงในภาพที่ 2 ดังนี้



ภาพที่ 2 รูปแบบความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล  
ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดร้อยเอ็ด

## อภิปรายผลผลการวิจัย

จากผลการวิจัยได้นำมาสู่การอภิปรายผลจำแนกตามปัจจัยทั้ง 10 ตัวแปร ดังนี้

### 1. ปัจจัยด้านนโยบาย

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายเปรียบเสมือนคำสั่งให้มีการปฏิบัติ ซึ่งต้องมีการสื่อสารให้บุคลากรทราบเพื่อนำไปสู่การตามแนวนโยบายที่วางไว้ได้ บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ เยาวมัลย์ เสือแสงทอง และราไฟ แก้ววิเชียร (2555, น. 84 - 93) ที่ได้ศึกษา การถ่ายโอนสถานีนอนมัยให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล 2550-2554 โดยผลการวิจัยพบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบาย เป็นองค์ประกอบสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของการถ่ายโอนสถานีนอนมัยให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

### 2. ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงาน และปัจจัยด้านขนาดขององค์กร

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้เป็นเพราะโครงสร้างของการบริหารจัดการ องค์กรเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานให้มีประสิทธิภาพที่ต้องมีความชัดเจนในการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี ความสามารถในการปรับตัวขององค์กรตามแนวคิดของ Paul E. Mott (1973, p. 188) ที่ได้อธิบายว่า โครงสร้างองค์กร รวมถึงขนาดขององค์กรนั้น เป็นตัวแปรสำคัญของการมีความสามารถในการปรับตัวและการมีความยืดหยุ่นเพื่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กร และสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ศักดา หาญยุทธ (2554, น. ค-ง) ที่ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับ บริบทประเทศไทย ที่พบว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีขนาดเล็ก งบประมาณที่ได้รับก็น้อยด้วย ซึ่งเป็นข้อจำกัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถบริหารจัดการ งบประมาณได้

### 3. ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล และปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้เป็นเพราะการบริหารงานบุคคล มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกับแนวคิดของ ถนัด เดชทรัพย์ (2550, น. 21) ที่ได้อธิบายว่าการดำเนินงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จนั้น คนเป็นหัวใจของความสำเร็จดังกล่าว นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของบุคลากรยังเป็นส่วนสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบาย ทำให้ขับเคลื่อนงานตามนโยบายได้ง่าย มีการประสานงานกันง่าย ทำให้งานเสร็จเร็ว สอดคล้องกับผลการวิจัยของ มโน มณีฉาย (2561, น.23-32) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการวิจัยพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในการปฏิบัติงานเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลให้การถ่ายโอน โรงพยาบาลฯ สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้



#### 4. ปัจจัยด้านงบประมาณ และปัจจัยด้านสิทธิประโยชน์ส่วนบุคคล

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้เป็นเพราะการพัฒนาแทบทุกด้าน ยิ่งด้านสาธารณสุขที่ต้องมีเครื่องมือทางการแพทย์ที่เหมาะสม และในการให้บริการด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการส่งเสริม ป้องกันโรค ตรวจรักษาและฟื้นฟูสภาพ ต้องมีการจัดหาทรัพยากรที่เหมาะสมในการดูแลซึ่งต้อง Support ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น เช่นเดียวกับปัจจัยด้านสิทธิประโยชน์ส่วนบุคคลของบุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เพราะบุคลากรสาธารณสุขในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมีความกังวลใจและไม่มีความมั่นใจในการถ่ายโอนไป ยังมองไม่เห็นอนาคตของตัวเอง ยังไม่มีความชัดเจนทั้งด้านความก้าวหน้า และสวัสดิการต่าง ๆ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สมยศ แสงมะโน, สุพรชัย ศิริโวหาร, และกัลทิมา พิชัย (2557, น. 25-36) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลจากกระทรวงสาธารณสุข ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรทางด้านงบประมาณเป็นตัวแปรสำคัญของการเป็นสาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผน

#### 5. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้เป็นเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานในท้องถิ่น ซึ่งเป็นจุดแข็งของการทำงานในท้องถิ่นตามนโยบายต่าง ๆ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุภัชญา สุนันตะ (2561, น.98-107) ที่ได้ศึกษาเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทการสร้างเสริมสุขภาพชุมชน โดยผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมประชาชน เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้เกิดการดำเนินการกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้ขับเคลื่อนไปได้

#### 6. ปัจจัยด้านความเชื่อมั่นของบุคลากร และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมในการทำงานร่วมกัน

เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้เป็นเพราะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนมีการศึกษาในระดับไม่สูงมาก การยอมรับในตัวผู้บริหารที่มีความรู้ไม่เทียบเท่ากับบุคลากรวิชาชีพซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในการบริหารงาน สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ชื่นจิตต์ วงษ์พนัส, บุญทัน ดอกไธสง, สุดใจ ทูลพาณิชยกิจ, และบุญเรือง ศรีเทวัญ (2556, น. 47-60) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี นนทบุรี และพระนครศรีอยุธยา โดยผลการวิจัยพบว่าความเชื่อมั่นของบุคลากรทางด้านการศึกษาคือปัจจัยประกอบสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความพร้อมถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อการมีค่านิยมร่วมในการทำงานร่วมกัน หรือปัจจัยด้านค่านิยมร่วมในการทำงานร่วมกันของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากค่านิยมร่วมนั้นเป็นข้อกำหนดร่วมกันของคนในองค์กรในการกระตุ้นให้บุคลากรเกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับแนวคิดของ McKinsey ซึ่งได้อธิบายถึงค่านิยมร่วมของคนในองค์กรในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและทัศนคติของบุคคลที่มีต่องาน

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการนำไปใช้

จากผลการวิจัยที่ได้รับ นโยบายควรมีเป้าหมายที่ชัดเจน มีความเห็นชอบโดยหลักการร่วมกัน มีการกำหนดกรอบโครงสร้างที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถปฏิบัติตามได้ถูกต้อง ลดปัญหาและความซ้ำซ้อนในการทำงาน มีระบบการสนับสนุนส่งเสริมให้ก้าวหน้าในการทำงาน ให้มีความชัดเจน จัดสรรทรัพยากร/งบประมาณในการทำงานได้เหมาะสมกับความรับผิดชอบ จัดให้บุคลากรมีความใกล้ชิด ประสานงานง่าย ร่วมมือกันทำงาน มีการสำรวจความเห็นของประชาชนและผู้ทุกภาคส่วนด้วย กำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการทำงาน และจัดงบประมาณที่เหมาะสมเพื่อให้ภารกิจด้านสาธารณสุขมีความเป็นไปได้ทุกพื้นที่

### 2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาวิจัยถึงผลดีและผลเสียของการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น

2.2 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในพื้นที่ที่มีการถ่ายโอนภารกิจและพื้นที่ที่ไม่มีการถ่ายโอนภารกิจว่ามีความแตกต่าง และควรมีการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโดยรวมของประเทศให้บรรลุตามนโยบายที่ตั้งไว้

## บรรณานุกรม

- กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2562). *ข้อมูลทรัพยากรสุขภาพหน่วยบริการปฐมภูมิ*. สืบค้นจาก <http://gishealth.moph.go.th/pcu/admin.php>
- ชินจิตต์ วงษ์พนัส, บุญทัน ดอกไธสง, สุดใจ ทูลพาณิษฐ์กิจ, และบุญเรือง ศรีเทวัญ. (2556). ความพร้อมการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี นนทบุรี และพระนครศรีอยุธยา. *วารสารวิชาการคณะบริหารธุรกิจ*, 8(1), 47-60.
- ถนัด เดชทรัพย์. (2550). *การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลไทยชนะศึก อำเภอกู่เหล็ก จังหวัดสุโขทัยตามหลักธรรมาภิบาล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). อุดรดิตถ์, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2562). 130 รพ.สต. จ่อโอนภารกิจเข้าท้องถิ่นปีงบประมาณ 62 ล็อกสเปก “สังกัด อบจ.” เท่านั้นเพื่อความก้าวหน้าบุคลากร. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9620000001740>.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). *รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่องการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.



- มโน มณีฉาย. (2561). การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) ไปสังกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.). สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2019/02/16857>
- เยาวมालย์ เสือแสงทอง และรำไพ แก้ววิเชียร. (2555). 5 ปีของการถ่ายโอนสถานีนอนมัยให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล: การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ปี 2550-2554. สืบค้นจาก <http://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/3515?locale-attribute=th>.
- สมยศ แสงมะโน, สุพรชัย ศิริโวหาร, และกัลทิมา พิชัย. (2557). ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลจากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่. *วารสารบัณฑิตวิจัย*, 5(2), 25-36.
- สุภัชญา สุนันตี. (2561). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทการสร้างเสริมสุขภาพชุมชน. *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข*, 4(1), 98-107.
- Likert, R. (1967). *The Human Organization: Its Management and Value*. New York: McGraw-Hill.
- Paul E. Mott. (1973). *The Characteristics of Efficient Organization*. New York: Herpes & Row Publishers.
- Yamane, T. (1976). *Statistics: An Introductory Analysis*. New York: Harper and Row.

## ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

จารุกัญญา อุดานนท์<sup>\*</sup>  
มุกดา แก่นสุวรรณ<sup>\*\*</sup>  
อนิรุจ อินทร์เกศา<sup>\*\*\*</sup>

(วันรับบทความ: 5 กุมภาพันธ์ 2564/ วันแก้ไขบทความ: 16 มิถุนายน 2564/ วันตอบรับบทความ: 21 มิถุนายน 2564)

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติเชิงอนุมานหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน (Enter Multiple Regression Analysis) ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.75$ , S.D. = .616) และการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ( $\bar{X} = 3.58$ , S.D. = .614) สำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ประกอบด้วยปัจจัยด้านเครือข่าย (beta=.181) ปัจจัยด้านผู้นำ (beta = .357) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (beta = .141) และปัจจัยด้านวัฒนธรรม (beta = .111) โดยปัจจัยด้านผู้นำส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมมากที่สุด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 สามารถพยากรณ์การมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ได้ร้อยละ 58.5 ( $R^2 = .585$ )

**คำสำคัญ:** การมีส่วนร่วม, การจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน, ชุมชนริมฝั่งโขง

<sup>\*</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม

<sup>\*\*</sup> อาจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม

<sup>\*\*\*</sup> อาจารย์, สาขาวิชาพื้นฐานประยุกต์ คณะวิทยาลัยอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยนครพนม



## Factors affecting Participation in Sustainable Tourism Management of Mekong River Communities in Mueang District, Nakhon Phanom Province

Jarukanya Udanont<sup>\*</sup>

Mutuda Khansuwan<sup>\*\*</sup>

Anirut Ingesa<sup>\*\*\*</sup>

(Received Date: February 5, 2021, Revised Date: June 16, 2021, Accepted Date: June 21, 2021)

### Abstract

The objective of this research aimed to investigate factors that effected on the participation in sustainable tourism management among communities along the Mekong River, Muang District, Nakhon Phanom Province. This research was a survey research that collected data by using questionnaire as a tool. The researcher collected data by studying concepts, theories and related researches. The data was from the sample group of 400 people. Descriptive Statistics was used to analyze the data, including Mean and Standard Deviation. It also used Pearson's Correlation Coefficient and Stepwise Multiple Regression Analysis. The result revealed that factors effected on the participation in sustainable tourism management among communities along the Mekong River, Muang District, Nakhon Phanom Province was at high level in overall ( $\bar{X} = 3.75$ , S.D. = .616). For the participation in sustainable tourism management, it was at high level in overall ( $\bar{X} = 3.58$ , S.D. = .614). Moreover, it consisted of the network factor (beta=.181), the leadership factor (beta = .357), the environmental factor (beta=.141) and the cultural factor (beta=.111). The highest aspect was the leadership factor that effected on participation in sustainable tourism management among communities along Mekong River with a statistical significance at 0.01. It can predict the participation at 58.5 percentage.

**Keywords:** Participation, Sustainable Tourism Management, Mekong River Communities

---

<sup>\*</sup> Asst.Prof., Public Administration Department, Faculty of Liberal Arts and Science, Nakhon Phanom University

<sup>\*\*</sup> Lecturer, Public Administration Department, Faculty of Liberal Arts and Science, Nakhon Phanom University

<sup>\*\*\*</sup> Lecturer, Applied Fundamentals, Thatphanom College, Nakhon Phanom University

## บทนำ

การท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของทั่วโลกเพราะหลายประเทศอาศัยการท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักในการพัฒนาประเทศและสร้างความเติบโตในระบบเศรษฐกิจ โดยมีความสำคัญในระดับต้นคือ 1 ถึง 3 ของ 10 อันดับแรกในอุตสาหกรรมสำคัญของหลายๆ ประเทศ (McIntosh and Goeldner, 1986) การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ในปี พ.ศ. 2558 ส่งผลให้เกิดการสร้างตลาดและฐานการผลิต รวมรวมทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการการลงทุนและแรงงานฝีมืออย่างเสรีภายในประเทศ สมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ โดยธุรกิจท่องเที่ยวและบริการ นับเป็นธุรกิจหนึ่งที่มีการเปิดเสรี มีแนวโน้มการขยายตัวสูง และมีการแข่งขันที่ทวีความเข้มข้นขึ้นโดยตลอด เห็นได้ชัดจากสถานการณ์ การท่องเที่ยวโลกในปัจจุบัน โดยองค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization: UNWTO) ได้พยากรณ์ว่าในปี พ.ศ. 2563 จะมีนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศจำนวน 1,400 ล้านคน และอาจมีจำนวนถึง 1,800 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2573 สำหรับแนวโน้มนักท่องเที่ยวในประเทศ สมาชิกอาเซียนที่เดินทางมาประเทศไทยนั้นแม้ว่าในปี 2557 จะมีตัวเลขที่หดตัวลงเมื่อเทียบกับ ช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา แต่จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าในช่วงไตรมาสที่ 4 นักท่องเที่ยวอาเซียนโดยเฉพาะมาเลเซียเริ่มขยายตัวสะท้อนให้เห็นถึงความมั่นใจของนักท่องเที่ยว ที่เพิ่มขึ้น โดยนักท่องเที่ยวอาเซียน 3 อันดับแรกที่เดินทางมาประเทศไทย ได้แก่ มาเลเซียลาว และสิงคโปร์ ตามลำดับ (กรมการท่องเที่ยว, 2558)

ประเทศไทยมีความต้องการที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ให้เป็นจุดดึงดูดทางการท่องเที่ยวระดับนานาชาติที่สำคัญของประเทศคู่ขนานกับภาคเหนือ และภาคใต้ ซึ่งจะกลายเป็นโอกาสในการเรียนรู้การพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวชายแดน อย่างเป็นระบบก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันรวมถึงการเดินทางเข้ามาเพื่อท่องเที่ยว ที่เป็นพื้นที่ชายแดนที่กำลังได้รับความนิยมในปัจจุบัน (ธนาววัฒน์ ปัทมฤทธิกุล, 2561) สอดคล้องกับ ข้อค้นพบของ Felsenstein and freeman (2001) ที่ระบุว่า การเข้ามาท่องเที่ยวเมืองชายแดน เพื่อยังเป็นรูปแบบที่ได้รับความนิยมไปทั่วโลก และทำให้การท่องเที่ยวเมืองชายแดนมีการพัฒนาขึ้น นอกจากนี้ Hausman and Haytko (2007) ได้กล่าวว่าแนวเขตเศรษฐกิจชายแดนจะเป็นผลดี ต่อการดึงดูดนักท่องเที่ยวในจังหวัดให้มาชมธรรมชาติและวัฒนธรรมที่หายากซึ่งมีอยู่มากมาย ในประเทศไทย และแหล่งท่องเที่ยวในจังหวัดต่าง ๆ ตามแนวชายฝั่งแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำ ที่มีศักยภาพสูง ทั้งทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์วัฒนธรรม เทศกาลงานประเพณีและวิถีชีวิต ชาติพันธุ์ ล้วนเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาชื่นชมสุนทรีย์จากสิ่งเหล่านี้ หากมีการส่งเสริม ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวในภูมิภาคเอเชียหรือส่งเสริมให้ประเทศไทย เป็นประตูอินโดจีน (Indochina Gateway) เชื่อมโยงการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศอนุภาค ลุ่มแม่น้ำโขงจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมศักยภาพของการท่องเที่ยวให้เติบโต แข็งแรง และสามารถแข่งขันในระดับสากลได้



จังหวัดนครพนมเป็นเมืองชายแดนแห่งหนึ่งของประเทศไทยที่มีอาณาเขตติดกับแม่น้ำโขง มีสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่ 3 สามารถเดินทางข้ามไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสามารถเดินทางต่อไปยังประเทศเวียดนามและจีนได้ การเกิดขึ้นของสะพานมิตรภาพไทยลาว แห่งที่ 3 จึงเป็นตัวกระตุ้นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามมา นอกจากนั้นนครพนม ยังเป็นจังหวัดที่มีความได้เปรียบในเรื่องบรรยากาศสวยงามติดกับลำน้ำโขง เป็นที่ตั้งของพระธาตุพนม ทำให้นครพนมมีหลายจุดที่เป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะริมฝั่งโขงที่มีทัศนียภาพที่สวยงาม เต็มไปด้วยทิวเขาทอดยาว ทำให้มีประชาชน นักท่องเที่ยวเดินทางมาพักผ่อนหย่อนใจเป็นจำนวนมาก (มนตรี คำวัน และคู่บุญ จารุมณี, 2560) แต่ทั้งนี้การท่องเที่ยวริมฝั่งโขงของจังหวัดนครพนม ก็ยังพบกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่หลายประการเกี่ยวกับการบริหารจัดการการท่องเที่ยวแบบบูรณาการทำให้เกิดการคิดแบบแยกส่วนแยกกันคิด แยกกันวางแผนแยกกันทำ และแยกกันของงบประมาณดังนั้นสิ่งที่จะช่วยให้การท่องเที่ยวชุมชนริมฝั่งโขง ของจังหวัดนครพนมเฟื่องฟูและธำรงรักษาวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของตนเองก็คือการเสริมสร้าง ศักยภาพของชุมชนให้มีบทบาทหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ที่ต้องการให้ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร นำไปสู่การท่องเที่ยวที่ใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ สังคม และวัฒนธรรมอย่างสมดุลมากขึ้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ชาวบ้าน ได้เรียนรู้ด้านการจัดการท่องเที่ยว การจัดการรายได้ และการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยว สู่คนทุกกลุ่มในชุมชนอย่างเป็นธรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวสอดคล้องกับ วิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดคือ “เมืองน่าอยู่ประตูเศรษฐกิจสู่อาเซียนและจีนตอนใต้ – ตะวันออก” หมายถึงการพัฒนาจังหวัดนครพนมให้เป็นศูนย์กลางเมืองการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ในแถบกลุ่มแม่น้ำโขงอาเซียนและจีนโดยมุ่งพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการท่องเที่ยวสินค้าบริการ และกิจกรรมการท่องเที่ยวที่สามารถตอบสนองกลุ่มเป้าหมายทุกรูปแบบให้เที่ยวอย่างสนุกประทับใจ ปลอดภัยและมีความสุข” (สำนักงานจังหวัดนครพนม, แผนยุทธศาสตร์จังหวัดนครพนม พ.ศ. 2561- 2564, 2562)

การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนมจึงเป็นประเด็นที่สำคัญและจำเป็นในการนำไปสู่การพัฒนาการท่องเที่ยว ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชนอย่างเป็นระบบสามารถสร้างรายได้อย่างเต็มศักยภาพ ผู้ศึกษาจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ของชุมชนริมฝั่งโขง และปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เพื่อสนับสนุนการวางแผนการพัฒนา การท่องเที่ยวของชุมชนริมฝั่งโขงให้สามารถบูรณาการรูปแบบการจัดการท่องเที่ยวและการมี ส่วนร่วมของชุมชนให้สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน ท้องถิ่น เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อจะนำไปสู่ การพัฒนาแนวทางด้านการจัดการการท่องเที่ยวของชุมชนริมฝั่งโขงอย่างยั่งยืน ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เป้าหมายสูงสุดของการวิจัยนี้เน้นที่การวิเคราะห์และศึกษาข้อมูลอย่างมีระบบสามารถนำไปพัฒนากระบวนการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเพื่อให้เป้าหมายสูงสุดของการวิจัยดังกล่าวประสบผลสำเร็จจึงกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
2. เพื่อศึกษาระดับปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านเครือข่าย ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านวัฒนธรรม
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

### สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านเครือข่าย ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านวัฒนธรรม ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

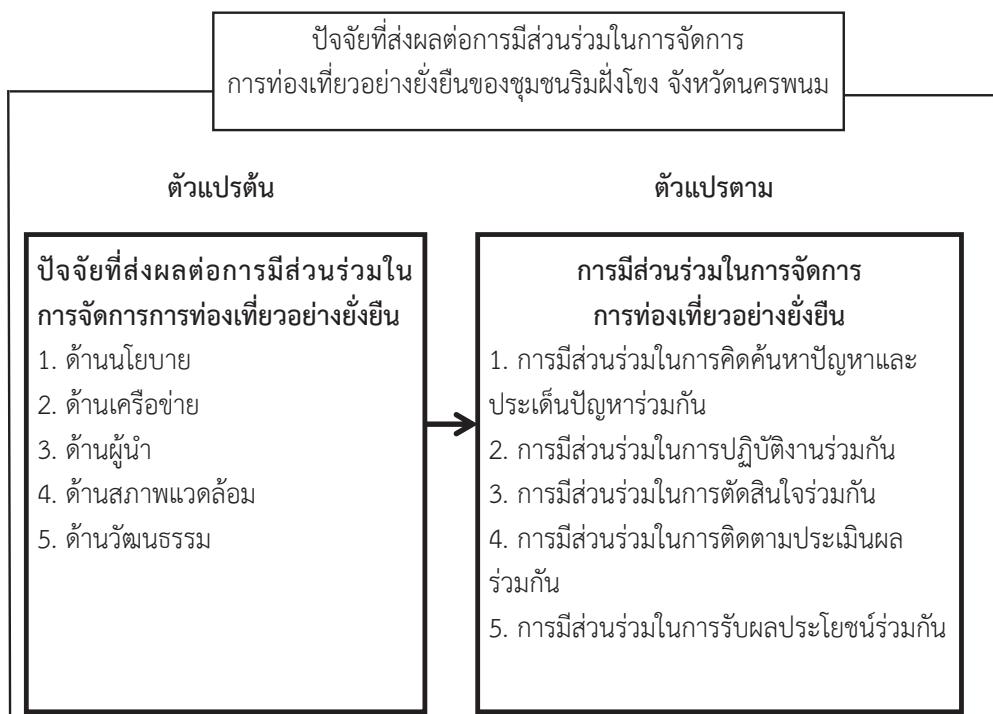
1. ผลของการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการจัดการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับวิถีทางวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และสนับสนุนกิจกรรมชุมชนเพื่อให้มีศักยภาพในการพึ่งตนเอง และต่อยอดรูปแบบการจัดการท่องเที่ยวจากชุมชนริมฝั่งโขงไปยังชุมชนอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ
2. ผลของการวิจัยจะได้พัฒนาระบบการจัดการท่องเที่ยวที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา ป้องกันปัญหา และการพัฒนาขีดความสามารถของผู้นำชุมชน ผู้ประกอบการโรงแรม และกระตุ้นให้คนในชุมชนตระหนักในสิ่งดีที่ชุมชนมีอยู่
3. ผลของการศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระบบการจัดการท่องเที่ยวจากชุมชน โดยชุมชน เพื่อความยั่งยืนของชุมชนต่อไปได้

### กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม” ของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศผู้วิจัยใช้แนวคิดการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการสังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการ Amstein (1969) , Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (1981) , อคิน รพีพัฒน์ (2547), โกวิท พวงงาม (2559) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและประเด็นปัญหาร่วมกัน



การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผลร่วมกัน และ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังสังเคราะห์ตัวแปร ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมได้ 5 ปัจจัย ประกอบด้วยปัจจัยด้านนโยบาย ด้านเครือข่าย ด้านผู้นำ ด้านสภาพแวดล้อม และด้านวัฒนธรรมโดยมีกรอบในการศึกษาดังนี้



ภาพที่ 1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการ  
การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม เป็นวิธีการศึกษาเชิงปริมาณ (quantitative approach) โดยวิธีการสำรวจวิจัย (survey research) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. ประชากรในการวิจัยในครั้งนี้ คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 26,463 คน ขนาดกลุ่มตัวอย่าง (sample size) คำนวณจากสูตร ทาโร ยามาเน่ (Yamane, 1973) กำหนดค่าความคลาดเคลื่อนที่ระดับ 0.05 คำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง ได้ 394 ตัวอย่าง โดยการวิจัยครั้งนี้จะใช้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 ตัวอย่าง เพื่อลดการคลาดเคลื่อนของข้อมูลและให้เกิดความสมบูรณ์ของข้อมูลมากที่สุด จากนั้นสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้หลักความน่าจะเป็น (nonprobability sampling) โดยใช้การสุ่มแบบบังเอิญ (accidental sampling) (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2555) โดยเลือกใครก็ได้ที่สามารถให้ข้อมูลได้แต่ต้องอยู่ในกลุ่มของประชากรที่สนใจศึกษา ดังนี้

1) ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแหล่งท่องเที่ยวของชุมชนริมฝั่งโขง ในพื้นที่ศึกษาวิจัย  
2) ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว เช่นบริษัททัวร์รถตู้เกี่ยวกับระบบขนส่งนักท่องเที่ยว

- 3) ผู้ประกอบการที่พักแรมเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว
- 4) ผู้ประกอบการเกี่ยวกับกิจกรรมการท่องเที่ยว และกิจกรรมนันทนาการ
- 5) ผู้ประกอบการบริการเบ็ดเตล็ดทั้งหมดที่มีให้นักท่องเที่ยว
- 6) บุคลากรหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในพื้นที่ และองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะเป็นแบบตรวจรายการ (check list) ตอนที่ 2 แบบสอบถามการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม ตอนที่ 3 แบบสอบถามปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม และตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยส่วนที่ 2 และ 3 เป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ (rating scale) ตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert's Rating Scale) ในการสร้างเครื่องมือจะทดสอบความตรง (validity) โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน โดยกำหนดค่าความสอดคล้องระหว่างข้อคำถาม (Index of Item-objective Congruence: IOC) ที่มีค่าอยู่ระหว่าง 0.67 ขึ้นไป แล้วปรับปรุงแบบสอบถามก่อนที่จะนำไปทดสอบความเชื่อถือได้ (reliability) โดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาค (Cronbach's alpha Coefficient) ซึ่งกำหนดค่าความเชื่อถือได้ตั้งแต่ระดับ 0.80 ขึ้นไป จากกลุ่มตัวอย่างที่ใกล้เคียง จำนวน 30 รายได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.92

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้ 1) การศึกษาเอกสาร ได้แก่ งานวิจัย ตำรา ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชน 2) การใช้แบบสอบถาม (questionnaires) โดยการสร้างแบบสอบถามเพื่อเป็นเครื่องมือวัดสำหรับการศึกษาเชิงปริมาณกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม จำนวน 400 คน

4. การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ โดยหาค่าความถี่ (frequency) ค่าร้อยละ (percentage) และใช้สถิติเชิงอนุมานในการหาค่าสัมประสิทธิ์สัมพันธ์ (sample correlation) ของเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient) และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (enter multiple egression analysis) โดยก่อนการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบตัวแปรอิสระว่ามีความสัมพันธ์กันเองหรือไม่ (multicollinearity) โดยใช้ค่า Variance Inflation Factor (VIF) และค่า Tolerance โดยการแปลผลค่าเฉลี่ย และการแปลความหมายค่าสถิติสหสัมพันธ์แปลผลตาม วนิดา วาตีเจริญ (2560) ผลการทดสอบพบว่าตัวแปรอิสระไม่มีความสัมพันธ์กันเอง



## ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม ผลการศึกษามีผลแบ่งออกเป็น 5 ตอน ดังนี้

**ตอนที่ 1** ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

ผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ภาพรวมพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมภาพรวม อยู่ในระดับสูง ( $\bar{X} = 3.58$ , S.D. = .614) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีส่วนร่วมในด้านการปฏิบัติงานร่วมกันมากที่สุด ( $\bar{X} = 3.62$ , S.D. = .672) รองลงมาคือด้านการตัดสินใจร่วมกัน ( $\bar{X} = 3.59$ , S.D. = .709) การค้นหาปัญหาและประเด็นปัญหา ร่วมกัน ( $\bar{X} = 3.58$ , S.D. = .710) การรับผลประโยชน์ร่วมกัน ( $\bar{X} = 3.57$ , S.D. = .656) และด้านการติดตามประเมินผลร่วมกัน ( $\bar{X} = 3.56$ , S.D. = .654) ตามลำดับ รายละเอียดดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1** ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมภาพรวม

| การมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง | ระดับการมีส่วนร่วม |             |            |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------|------------|
|                                                                     | $\bar{X}$          | S.D.        | แปลผล      |
| การค้นหาปัญหาและประเด็นปัญหา ร่วมกัน                                | 3.58               | .710        | สูง        |
| การตัดสินใจร่วมกัน                                                  | 3.59               | .709        | สูง        |
| การปฏิบัติงานร่วมกัน                                                | 3.62               | .672        | สูง        |
| การติดตามประเมินผลร่วมกัน                                           | 3.56               | .654        | สูง        |
| การรับผลประโยชน์ร่วมกัน                                             | 3.57               | .656        | สูง        |
| <b>เฉลี่ยรวม</b>                                                    | <b>3.58</b>        | <b>.614</b> | <b>สูง</b> |

**ตอนที่ 2** ผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมสรุปได้ดังนี้

ผลการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมภาพรวมพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมในภาพรวม อยู่ในระดับสูง ( $\bar{X} = 3.75$ , S.D. = .616) เมื่อพิจารณา รายปัจจัยพบว่าปัจจัยด้านนโยบายมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ( $\bar{X} = 3.94$ , S.D. = 1.08) รองลงมาคือปัจจัยด้านเครือข่าย ( $\bar{X} = 3.80$ , S.D. = .950) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ( $\bar{X} = 3.71$ , S.D. = .850) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ( $\bar{X} = 3.69$ , S.D. = .829) และปัจจัยด้านผู้นำ ( $\bar{X} = 3.62$ , S.D. = .635) ตามลำดับ รายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมภาพรวม

| ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม | ระดับความคิดเห็น |      |       |
|--------------------------------|------------------|------|-------|
|                                | $\bar{X}$        | S.D  | แปลผล |
| 1. ด้านนโยบาย                  | 3.94             | 1.08 | สูง   |
| 2. ด้านเครือข่าย               | 3.80             | .950 | สูง   |
| 3. ด้านผู้นำ                   | 3.62             | .635 | สูง   |
| 4. ด้านสภาพแวดล้อม             | 3.71             | .850 | สูง   |
| 5. ด้านวัฒนธรรม                | 3.69             | .829 | สูง   |
| เฉลี่ยรวม                      | 3.75             | .616 | สูง   |

ตอนที่ 3 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของอิทธิพล ด้านนโยบาย ด้านเครือข่าย ด้านผู้นำ ด้านสภาพแวดล้อม และด้านวัฒนธรรม

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของอิทธิพล ด้านนโยบาย ด้านเครือข่าย ด้านผู้นำ ด้านสภาพแวดล้อม และด้านวัฒนธรรม ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมโดยการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficient) พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมอยู่ในระดับที่สูง ( $r_{x_3} = 0.630$ ) ส่วนปัจจัยด้านเครือข่าย ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านวัฒนธรรม มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมอยู่ในระดับปานกลาง ( $r_{x_2} = 0.462$ ,  $r_{x_4} = 0.488$ ,  $r_{x_5} = 0.507$ ) มีเพียงปัจจัยด้านนโยบายที่มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับที่ต่ำ ( $r_{x_1} = 0.356$ ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

| ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรพยากรณ์<br>กับการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยว<br>อย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง<br>จังหวัดนครพนม(Y) | n   | r     | P-Values | แปล<br>ความหมาย |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------|----------|-----------------|
| X <sub>1</sub> ปัจจัยด้านนโยบาย                                                                                                    | 400 | 0.356 | 0.000**  | ต่ำ             |
| X <sub>2</sub> ปัจจัยด้านเครือข่าย                                                                                                 | 400 | 0.462 | 0.000**  | ปานกลาง         |
| X <sub>3</sub> ปัจจัยด้านผู้นำ                                                                                                     | 400 | 0.630 | 0.000**  | สูง             |
| X <sub>4</sub> ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม                                                                                               | 400 | 0.488 | 0.000**  | ปานกลาง         |
| X <sub>5</sub> ปัจจัยด้านวัฒนธรรม                                                                                                  | 400 | 0.507 | 0.000**  | ปานกลาง         |

\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01



เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ศึกษา พบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์อยู่ระหว่าง 0.356– 0.630 ซึ่งไม่เกิน 0.80 จึงไม่ฝ่าฝืนข้อตกลงเบื้องต้นในการวิเคราะห์ถดถอยพหุเรื่องภาวะร่วมเส้นตรงพหุ (Multicollinearity) แสดงว่าตัวแปรทั้งหมดสามารถนำไปวิเคราะห์ถดถอยพหุคุณได้ (สมถวิล วิจิตรวรรณ และคณะ, 2553) ผู้วิจัยจึงได้นำตัวแปรทั้งหมดประกอบด้วย ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านเครือข่ายปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านวัฒนธรรม ซึ่งเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม นำมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ดังแสดงในตารางที่ 4

**ตารางที่ 4** วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านเครือข่าย ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านวัฒนธรรม

| ตัวแปร         | X <sub>1</sub> | X <sub>2</sub> | X <sub>3</sub> | X <sub>4</sub> | X <sub>5</sub> |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| X <sub>1</sub> | 1              |                |                |                |                |
| X <sub>2</sub> | .329           | 1              |                |                |                |
| X <sub>3</sub> | .352           | .428           | 1              |                |                |
| X <sub>4</sub> | .271           | .301           | .564           | 1              |                |
| X <sub>5</sub> | .291           | .372           | .563           | .441           | 1              |

**ตอนที่ 4** การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม โดยวิธีการวิเคราะห์ความถดถอยเชิงพหุ (multiple regression) ตัวแปรอิสระทั้ง 5 ตัวแปร ประกอบด้วย ปัจจัยด้านนโยบาย (X<sub>1</sub>) ปัจจัยด้านเครือข่าย (X<sub>2</sub>) ปัจจัยด้านผู้นำ (X<sub>3</sub>) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (X<sub>4</sub>) และปัจจัยด้านวัฒนธรรม (X<sub>5</sub>) มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง ในระดับที่สูง (R = .697) และจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมร้อยละ 58.5 (R<sup>2</sup> = .585) เมื่อพิจารณารายปัจจัย พบว่า ปัจจัยด้านผู้นำ (X<sub>3</sub>) ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนมมากที่สุด (beta = .357) รองลงมาคือ ปัจจัยด้านเครือข่าย (X<sub>2</sub>) (beta = .181) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม (X<sub>5</sub>) (beta = .151) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (X<sub>4</sub>) (beta = .141) ตามลำดับ โดยทั้ง 4 ปัจจัยมีอิทธิพลทางบวกต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ส่วนปัจจัยด้านนโยบาย (X<sub>1</sub>) (beta = .089) ไม่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม ดังแสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุคูณ

| ตัวแปร                                  | B    | Std.Error | beta | t     | Sig.   |
|-----------------------------------------|------|-----------|------|-------|--------|
| ปัจจัยด้านนโยบาย(X <sub>1</sub> )       | .050 | .023      | .089 | 2.236 | .026   |
| ปัจจัยด้านเครือข่าย (X <sub>2</sub> )   | .117 | .027      | .181 | 4.371 | .000** |
| ปัจจัยด้านผู้นำ (X <sub>3</sub> )       | .345 | .049      | .357 | 7.095 | .000** |
| ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (X <sub>4</sub> ) | .102 | .032      | .141 | 3.160 | .002** |
| ปัจจัยด้านวัฒนธรรม (X <sub>5</sub> )    | .112 | .033      | .151 | 3.332 | .001** |

\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01  $R = .697$   $R^2 = .585$   $SE_{est} = .44368$

### อภิปรายผล

การมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ภาพรวม และรายด้าน ประกอบด้วยด้านการค้นหาปัญหาและประเด็นปัญหา ร่วมกัน ด้านการตัดสินใจร่วมกัน ด้านการปฏิบัติงานร่วมกัน ด้านการติดตามประเมินผลร่วมกัน และด้านการรับผลประโยชน์ร่วมกัน อยู่ในระดับสูงทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมในการจัดการ การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ของประชาชนเกิดจากความมีสำนึกพลเมืองส่วนรวมร่วมกัน หากมีปัญหาคืออุปสรรคความเดือดร้อนและความไม่พอใจ ร่วมกันที่มีอยู่ต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นจะผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำ ร่วมกัน และจะมีการตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนให้เป็นไปในทิศทาง ที่พึงปรารถนา ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชน ริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นการแสดงให้เห็นถึงความต้องการเข้าร่วม ความสนใจเข้าร่วม และการดำเนินการร่วมกันในการปรับปรุง พัฒนาสภาพของการท่องเที่ยวริมฝั่งโขงให้เป็น ที่น่าท่องเที่ยวมากยิ่งขึ้นซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Keogh (1990) พบว่า การเน้นกระบวนการ การมีส่วนร่วมของชุมชนมีความสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยชุมชนเอง ต้องมีความเชื่อมั่นต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแบ่งปันผลประโยชน์ ของชุมชนร่วมกัน และสอดคล้องกับงานของ สมคิด ศรีสิงห์ (2559) ที่ศึกษาเรื่องการส่งเสริม การมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากิจกรรมชุมชนของเทศบาลนครพิษณุโลก ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และสอดคล้องกับงานของ เกศินี มรณนธ์ (2553) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในตำบลแหลมผักเบี้ย จังหวัดเพชรบุรี พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในตำบลแหลมผักเบี้ย จังหวัด เพชรบุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ภาพรวมและรายด้าน ประกอบด้วย ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้าน เครือข่าย ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านวัฒนธรรม อยู่ในระดับสูง



ทั้งนี้เพราะจังหวัดนครพนม และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนในกิจกรรมที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว และประชาชนในชุมชนรู้สึกมีอิสระภาพและเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม เพราะความสำเร็จของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าประชาชนต้องใช้เวลาที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรม ต้องไม่เสียเงินค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ และต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น สอดคล้องกับ อคิน รพีพัฒน์ (2547) ที่ได้อธิบายไว้ว่า ปัจจัยการมีส่วนร่วมที่จะก่อให้เกิดการพัฒนา คือ 1) เครือข่าย 2) ผู้นำ 3) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและกายภาพ 4) ด้านวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น และยังสอดคล้องกับ ปาริชาติ วลัยเสถียร (2546) ได้กล่าวถึงปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ใน 3 ด้าน คือ 1) ปัจจัยด้านภาครัฐ กลไกของภาครัฐทั้งในระดับนโยบาย มาตรฐานและระดับการปฏิบัติ ต้องเอื้ออำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) ปัจจัยด้านประชาชน ประชาชนต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อปัญหา มีส่วนต่อความสามารถ และภูมิปัญญาในการจัดการปัญหา ซึ่งเป็นผลประโยชน์จากประสบการณ์และการเรียนรู้ รวมทั้งมีการสร้างพลังเชื่อมโยงในรูปกลุ่ม องค์กร เครือข่าย และประชาคม 3) ปัจจัยด้านนักพัฒนาและองค์กรพัฒนา ต้องมีบทบาทกระตุ้น ส่งเสริมเอื้ออำนวยกระบวนการพัฒนา สนับสนุนข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร ตลอดจนร่วมเรียนรู้จากชุมชนด้วย สอดคล้องกับงานวิจัยของ ปรีชา คำมาดี และสมพงษ์ อัครวิธิปัตติ (2559) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของนักท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มเยาวชน ในจังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ของนักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน

จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม พบว่า ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านเครือข่าย ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านวัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม ในระดับที่สูง ( $R = .697$ ) และจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนมร้อยละ 58.5 ( $R^2 = .585$ ) จากข้อค้นพบดังกล่าวจึงทำให้ผู้วิจัยอภิปรายผลการศึกษาที่ละปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบาย จากผลการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านนโยบาย ไม่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ข้อค้นพบดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่าปัจจัยด้านนโยบายเป็นส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวโดยตรงควรมีการพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพและการบริการด้านการท่องเที่ยวและสามารถรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวริมฝั่งโขงให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพราะการกำหนดนโยบายของจังหวัดอาจถูกกำหนดจากชนชั้นนำในจังหวัดนครพนม และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมน้อยมาก นอกจากนั้นนโยบายของจังหวัดยังเป็นตัวกำหนดทิศทางการท่องเที่ยวริมฝั่งโขง การนำนโยบายที่ขับเคลื่อนการท่องเที่ยวไปปฏิบัติในพื้นที่อื่นย่อมส่งผลทำให้แหล่งท่องเที่ยวเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีส่วนร่วมมากหรือน้อยอยู่ที่นโยบายของจังหวัดที่จะให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใด

2. ปัจจัยด้านเครือข่าย จากผลการวิจัยพบว่าปัจจัยด้านเครือข่ายส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม สอดคล้องกับงานของ ไชยา ยิ้มวิไล และคณะ (2562) ที่ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ปัจจัยการรับรู้ข่าวสารจากสื่อ ปัจจัยความโปร่งใสของหน่วยงานและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ปัจจัยความตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาการจัดการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนและปัจจัยเครือข่ายความร่วมมือในชุมชน

3. ปัจจัยด้านผู้นำ จากผลการวิจัยพบว่าปัจจัยด้านผู้นำส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม สอดคล้องกับงานของ สมคิด ศรีสิงห์ (2559) ที่ศึกษาปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนากิจกรรมของเทศบาลนครพิษณุโลก โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยปัจจัยภาวะผู้นำ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับงานของ สุชิน แสงลออ (2551) ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของชุมชนยี่สาร จังหวัดสมุทรสงคราม พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนประกอบไปด้วยปัจจัยภายในซึ่งได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรบริหารส่วนตำบล วัฒนธรรมชุมชน และปัจจัยภายนอกซึ่งได้แก่ นโยบายและแผนในการพัฒนาการมีส่วนร่วม รวมถึงความช่วยเหลือจากองค์กรภายนอกชุมชน

4. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม จากผลการวิจัยพบว่าปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม สอดคล้องกับงานของ สุรชาติพย์ เข็มน้อย (2554) ที่ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาตลาดบางหลวง อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสภาพแวดล้อมของชุมชน พบว่ามีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเป็นความสัมพันธ์ในระดับต่ำ อธิบายได้ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวโดยตรง ควรมีการพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพและการบริการด้านการท่องเที่ยว และสามารถรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวในการปรับเปลี่ยนจากสภาพเดิมไปสู่สภาพใหม่ที่ดีขึ้น ซึ่งเหมาะสมกับความต้องการของนักท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาเยี่ยมเยือน ในขณะเดียวกันต้องอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวควบคู่ไปด้วย โดยการใช้ทรัพยากรท่องเที่ยวอย่างชาญฉลาดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยาวนานที่สุด และก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านลบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมน้อยที่สุดเช่นกัน การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ทั้งระดับกระทรวง กลุ่มจังหวัด ภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบูรณาการการบริหารจัดการและขับเคลื่อนการพัฒนาการท่องเที่ยวริมฝั่งโขงอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ



ดังนั้นการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งในพื้นที่และท้องถิ่นควรมีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน เชื่อมโยงและพัฒนาระบบฐานข้อมูลตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว จึงเป็นสิ่งที่ควรเร่งดำเนินการให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างเร่งด่วน

5. ปัจจัยด้านวัฒนธรรม จากผลการวิจัยพบว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม สอดคล้องกับงานของ เกศินี มรณนธ์ (2553) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในตำบลแหลมผักเบี้ย จังหวัดเพชรบุรี จากผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านวัฒนธรรม มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการมีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และสอดคล้องกับงานของ สุจินตรา สะพุ่ม (2559) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของ ททท. กรณีศึกษา: เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์อำเภอพัฒนานิคมจังหวัดลพบุรี ผลการศึกษา พบว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านวัฒนธรรม และนโยบายการจัดการการท่องเที่ยวพบว่ามีผลสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติโดยเป็นความสัมพันธ์ในระดับสูง อธิบายได้ว่าปัจจัยสภาพแวดล้อม ด้านวัฒนธรรม เป็นรูปแบบของกิจกรรมในชุมชน และโครงสร้างเชิงสัญลักษณ์ที่ทำให้กิจกรรมนั้นเด่นชัดและมีความสำคัญ วิธีการดำเนินชีวิตเป็นลักษณะของพฤติกรรมต่างๆ จะเป็นตัวบ่งบอกถึงรูปแบบการดำเนินชีวิตในแต่ละแบบ และเป็นสิ่งที่คนในชุมชนสร้างขึ้นด้วยการเรียนรู้จากกันและกัน วัฒนธรรมส่วนหนึ่งสามารถแสดงออกผ่านทางดนตรี วรรณกรรม ประติมากรรม จิตรกรรม การละคร และภาพยนตร์ รวมถึงกระบวนการในการผลิตสินค้าและการให้ความหมายแก่ สินค้าต่างๆ ด้วย เมื่อมีการพัฒนาพื้นที่ของชุมชนริมฝั่งโขงให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงส่งผลให้วิถีชีวิตและวัฒนธรรมในพื้นที่เปลี่ยนไปจากเดิม ดังนั้นคนในชุมชนจึงมีการรณรงค์ให้มีการอนุรักษ์พื้นที่ท่องเที่ยวของชุมชนริมฝั่งโขงไม่ให้เกิดความเสื่อมโทรมไปมากกว่านี้ และยังคงรักษารากฐานวัฒนธรรมให้คงอยู่โดยการอนุรักษ์บำรุงรักษา เพื่อจะสามารถใช้เป็นวัตถุดิบหรือต้นทุนของการท่องเที่ยว ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเป็นอย่างมาก จึงทำให้เกิดการร่วมมือพัฒนาพื้นที่ให้เป็นการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

1.1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและประเด็นปัญหาร่วมกัน พบว่า ประชาชนเห็นว่าควรมีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนได้ข้อเท็จจริงและสามารถตัดสินใจแสดงความคิดเห็นได้ ควรมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน และควรมีเวทีที่ระดมความคิด แสดงความคิดเห็นจากสภาพความจริงของปัญหา และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแหล่งท่องเที่ยวริมฝั่งโขงเพิ่มมากขึ้น ควรมีการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่ได้ที่เกิดจากการระบุดูปัญหาาร่วมกันในแต่ละข้อเพิ่มมากขึ้น และควรมีกิจกรรมที่ให้ชุมชน ภาครัฐ เอกชน ได้มีโอกาสพบปะพูดคุยแสดงความคิดเห็นเพิ่ม

มากขึ้นกว่าเดิม ในการระบุปัญหาประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและชัดเจน ควรเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนร่วมและประชาชนทุกคน เพื่อให้การดำเนินงานมุ่งไปสู่เป้าหมายตามความต้องการของผู้มีส่วนร่วมทุกคน

1.2 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ พบว่า องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะเพิ่มมากขึ้นและควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกนโยบายและกลุ่มที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น และประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ นอกจากนี้ องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยให้แสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์เพิ่มมากขึ้น และควรมีการลงประชามติ ในการตัดสินใจกระทำ หรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

1.3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน พบว่า ประชาชนเห็นว่าภาครัฐ เอกชนและประชาชนควรมีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่กิจกรรมการท่องเที่ยวริมฝั่งโขงโดยการช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ที่ชัดเจนมีการช่วยเหลือด้านวัสดุ อุปกรณ์เพิ่มมากขึ้นประชาชนควรมีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่กิจกรรมการท่องเที่ยว ทางด้านบริหารควรมีการประสานงานร่วมกันเพื่อทำประโยชน์ให้แก่กิจกรรมการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น และประชาชนควรมีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่กิจกรรมการท่องเที่ยวโดยการขอความช่วยเหลือจากภายนอกเพิ่มมากขึ้น

1.4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลร่วมกัน พบว่าประชาชนควรมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลด้านปัญหา และ อุปสรรคที่เกิดจากกิจกรรมการท่องเที่ยวริมฝั่งโขงเพิ่มมากขึ้น และจากการประเมินการดำเนินงานกิจกรรมร่วมกันประชาชนควรได้ผลประโยชน์จากการประเมิน ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนงานที่ทำร่วมกันเพิ่มมากขึ้น และประชาชนควรมีส่วนร่วมในการประเมินผลว่ากิจกรรมที่ทำร่วมกันนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้หรือไม่

1.5 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ร่วมกัน พบว่า ประชาชนควรมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดกิจกรรมท่องเที่ยวริมฝั่งโขงที่ทำร่วมกัน ควรมีการปรับปรุงการพัฒนาบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกใหม่ให้กับชุมชนริมฝั่งโขง อาทิ การยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงระบบสาธารณสุขและการขนส่งเพิ่มมากขึ้น ส่วนคุณค่าทางวัฒนธรรม การส่งต่อประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิม ควรได้รับการทำนุบำรุงขึ้นมาใหม่เพื่อให้ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนในท้องถิ่นเกิดความภาคภูมิใจร่วมกัน

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะปัญหาและความต้องการในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เพื่อให้การจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวด้านต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ครอบคลุมทุกกลุ่มและเกิดประโยชน์ที่สูงสุด



### 3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

3.1 ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนมมากขึ้น หรือศึกษาตัวแปรอื่น ๆ เพิ่มเติม และควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมกับพื้นที่อื่น เพื่อนำผลที่ได้มาพัฒนาปรับปรุงแนวทางการจัดการภายในแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2 ควรมีการศึกษาวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนมในเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์คนในพื้นที่แบบเจาะลึกหรือแบบผสม เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนอย่างชัดเจน เพื่อที่จะได้นำปัญหาที่ได้รับมาปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนมต่อไป

3.3 ควรมีการศึกษาวิจัยในเชิงศึกษาด้านนโยบายการท่องเที่ยวของจังหวัดนครพนมที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของชุมชนริมฝั่งโขง จังหวัดนครพนม

## บรรณานุกรม

- กรมการท่องเที่ยว. (2558). *การบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.
- เกศิณี มรณนธ์. (2555). *ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในตำบลแหลมผักเบี้ย จังหวัดเพชรบุรี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). มหาวิทยาลัยนเรศวร, พิษณุโลก.
- โกวิท พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ไชยา ยัมวิไล, และคณะ. (2562). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการจัดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. *วารสารสหวิทยาการวิจัย*, 8(2), 58-63.
- ธนาวัฒน์ ปัทมฤทธิกุล. (2561). ศักยภาพการท่องเที่ยวเมืองชายแดนเพื่อเชื่อมโยงการท่องเที่ยวในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง: มุกดาหาร-สะหวันนะเขต-กวางตริ. *วารสารการวิจัยบริหารการพัฒนา*, 8(1), 61-68.
- ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2555). *การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: บิซิเนสสอร์แอนด์.
- ปรีชา คำมัติ และสมพงษ์ อัครวิธิบัติ. (2559). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของนักท่องเที่ยวที่เป็นกลุ่มเยาวชน ในจังหวัดชลบุรี. การประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 7 วันที่ 23 มิถุนายน 2559 มหาวิทยาลัยหาดใหญ่, 396-407.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร. (2546). *กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.).



- มนตรี คำวัน, และคู่บุญ จารุมณี. (2560). โอกาสและความท้าทายของการพัฒนานครพนมเป็นเมืองท่องเที่ยวริมฝั่งแม่น้ำโขง. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 7(3), 163-178.
- วนิดา วาติเจริญ. (2560). *ระเบียบวิธีวิจัยจากแนวคิดทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- สมคิด ศรีสิงห์. (2559). ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก. *วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา*, 9(2), 57-63.
- สำนักงานจังหวัดนครพนม. (2560). *แผนพัฒนาจังหวัดนครพนม 4 ปี 2561-2564*. จังหวัดนครพนม.
- สุจินตรา สะพุ่ม. (2559). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในนโยบายการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของ ททท. กรณีศึกษาเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยกรุงเทพ, กรุงเทพฯ.
- สุชิน แสงลออ. (2551). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศของชุมชนยี่สาร จังหวัดสมุทรสงคราม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- สุธาทิพย์ เข็มน้อย. (2554). *ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาตลาดบางหลวง อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศิลปากร, นครปฐม.
- อดิน รพีพัฒน์. (2547). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษา นโยบายสาธารณสุข.
- Amstien, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (1981). *Rural Development Participation: Concept and Measure For Project Design Implementation and Evaluation: Rural Development Committee Center for international Studies*. New York: Cornell University Press.
- Felsenstein and freeman. (2001). Estimating the impacts of cross border competition: the case of gambling in Israel and Egypt. *Tourism Management*, 22(5), 511-521.
- Hausman and Haytko. (2007). Mexican maquiladoras: helping or hurting the US/ Mexico cross-border supply chain. *The International Journal of Logistics Management*, 18(3), 347-363.
- Keogh, B. (1990). Public Participation in Community Tourism Planning. *Annals of Tourism Research*, 27(3), 449-465.
- McIntosh, R.W. and C.R. Goeldner. (1986). *Tourism Principles, Practices, Philosophies*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Yamane, T. (1973). *Statistics an introductory analysis*. New York: Harper & Row.



## ปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช

สุภะรัฐ ยอดระบำ\*

(วันรับบทความ: 14 สิงหาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 25 มกราคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 4 กุมภาพันธ์ 2564)

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช และ 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช กลุ่มตัวอย่างได้แก่ สตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 370 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 แบบสอบถามลักษณะทางชีวสังคมภูมิหลัง ส่วนที่ 2 แบบวัดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และส่วนที่ 3 แบบวัดเกี่ยวกับปัจจัยทางจิตลักษณะ จำนวน 4 ชุด สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson's Product-Moment Correlation) ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 58.4 ประกอบอาชีพเกษตรกร ครอบครัวยังมีรายได้ 5,001 - 10,000 บาท หรือร้อยละ 46 และเคยเป็นอาสาสมัครร้อยละ 32.2 พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นสูงสุด คือ ด้านการแสดงความคิดเห็น และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นต่ำสุด คือ ด้านการจัดตั้งและรวมกลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น คือ เอกลักษณะแห่งตัวตน และทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น สำหรับข้อเสนอแนะการปฏิบัติเพื่อการพัฒนา คือ การค้นหาแนวทางในการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมถึงการสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการจัดตั้งและรวมกลุ่มผลประโยชน์

**คำสำคัญ:** การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น, สตรี, จิตลักษณะ

\* อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช



## Psychological Characteristics Related to Local Political Participation among Women in Khuanklang Subdistrict Municipality, Nakhon Si Thammarat

Suparat Yodrabum \*

*(Received Date: August 14, 2020, Revised Date: January 25, 2021, Accepted Date: February 4, 2021)*

### Abstract

The objectives of this research are 1) to study the psychological characteristics related to local political participation among women in Khuanklang Subdistrict Municipality, Nakhon Si Thammarat and 2) to investigate behaviors of the local political participation among women in the area. A questionnaire was employed to collect the data from 370 women in Khuanklang Subdistrict Municipality, Nakhon Si Thammarat. The questionnaire was composed of 3 parts: biosocial background, the behaviors of the local political participation and the four sets of psychological characteristics measurement. The data were statistically analyzed using percentage, mean and standard deviation and the correlation coefficients (Pearson's Product-Moment Correlation). It was found that 58.4 percent of the subjects were farmers with family income of 5,001 -10,000 baht per month (46 percent). About 32.2 percent were volunteers. Behavior of the local political participation among the women as a whole was at a moderate level. The highest behavior in local political participation was expressing opinions. The minimum behavior in the local political participation was organizing interest groups. Factors significantly associated with the statistical behavior of the local political participation were ego identity and favorable attitudes towards the behavior of the local political participation. The recommendations for practice are seeking the guidelines to cultivate the favorable attitudes towards the behaviors of the local political participation of the majority of the women and the women's awareness of the organizing interest groups.

**Keywords:** Local political participation, Women, Psychological Characteristics

---

\* Lecturer of Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Si Thammarat Rajabhat University



## บทนำ

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง... เพศ... จะกระทำมิได้” ส่งผลให้มีการตื่นตัวด้านสิทธิเสรีภาพมากขึ้น องค์กรสตรีต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิของสตรี โดยรณรงค์ให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ในเรื่องของการกีดกันสตรีไม่ให้เข้ามามีบทบาทในส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าด้านอาชีพการดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการต่าง ๆ และการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ (สุพินดา เกิดมาลี, 2547) จากนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ มากขึ้น อาทิ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (อนุรักษ์ นิยมเวช, 2554)

อย่างไรก็ตาม แม้สังคมจะตระหนักถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีมากขึ้นและได้มีการดำเนินการในหลายด้านเพื่อส่งเสริมให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในด้านการเมืองและการบริหารในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ แต่จากตัวเลขสถิติในปี 2558 กลับพบว่าแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงยังคงมีสัดส่วนที่น้อยกว่าผู้ชายมาก โดยในปี 2557 ผู้หญิงได้รับเลือกเป็นวุฒิสมาชิก ร้อยละ 15.58 ในขณะที่ผู้ชายได้รับเลือกเป็นวุฒิสมาชิก ร้อยละ 84.42 ส่วนการเมืองในระดับท้องถิ่นมีผู้หญิงได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารในทางการเมืองท้องถิ่นน้อยกว่าร้อยละ 12 มีเพียงนายกเทศบาลนครที่ผู้หญิงได้รับการเลือกตั้งถึงร้อยละ 13.04 ในขณะที่ผู้ชายมีสัดส่วนได้รับเลือกตั้งเป็นนายกและสมาชิกสภาสูงถึงร้อยละ 80-90 ซึ่งยังคงเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าผู้หญิงอยู่มาก (สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2558) จากข้อมูลเบื้องต้นชี้ให้เห็นว่าผู้หญิงยังมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและการบริหารในระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น การที่สตรีต้องเผชิญกับปัญหาทั้งในด้านทัศนคติ ทั้งจากทางสังคม

ในภาพรวมจากบุรุษและจากสตรีด้วยกันเอง ซึ่งยังไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควรต่อการให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วม และการที่สตรีต้องมีภาระในเรื่องของครอบครัวก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้กระทบต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของสตรีด้วย (สุกฤตดา จินดาพรหม, 2555)

เทศบาลนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดและสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ตลอดจนเป็นสถาบันที่เป็นจุดเริ่มต้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตนเอง และเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับต้นได้เป็นอย่างดี หากผู้หญิงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นและการบริหารแล้ว ก็จะสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมตามที่ต้องการได้ในระดับหนึ่ง การตัดสินใจใด ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นย่อมมีผลกระทบต่องานดำเนินชีวิตของสมาชิกแต่ละคนในสังคม ผู้หญิงจึงต้องเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจ ซึ่งการที่ผู้หญิงเข้ามาทำงานการเมืองมากขึ้นเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของทุกคนในสังคม โดยเฉพาะต่อกลุ่มที่ผู้หญิงดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้ผู้หญิงได้เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคม ชุมชนและประเทศร่วมกับผู้ชาย เนื่องจากผู้หญิงสามารถสร้างความหลากหลายในการพัฒนาได้ ผู้หญิงมีมุมมองในเรื่องต่าง ๆ ที่ละเอียดอ่อนกว่า และสนใจในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของคนทุกกลุ่ม รวมทั้งให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อม การศึกษา สาธารณสุข ส่วนผู้ชายมีมุมมองในเรื่องใหญ่ๆ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ความเจริญต่าง ๆ และความปลอดภัย สิ่งเหล่านี้จะทำให้การพัฒนาเกิดการเต็มเต็มสมดุล และมีความยั่งยืนตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นทั้งชายและหญิงอย่างแท้จริง (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2552)

ปัจจัยด้านจิตลักษณะเป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดและพัฒนาลักษณะทางจิตใจและพฤติกรรมของคนดีและคนเก่ง เป็นปัจจัยสำคัญและจำเป็นต่อการเกิดและคงอยู่ของพฤติกรรมที่พึงปรารถนาต่าง ๆ ของคนไทย (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543) การศึกษาปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ครั้งนี้ นำมาจากทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมของดวงเดือน พันธุมนาวิน (2543) โดยทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมนี้มี 3 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นดอกและผลของต้นไม้ ส่วนที่เป็นลำต้น และส่วนที่เป็นราก ในส่วนแรกเป็นดอกและผลของต้นไม้แสดงถึงพฤติกรรมการทำความดี ละเว้นความชั่ว พฤติกรรมของคนดีและคนเก่งนี้ มีสาเหตุอยู่ 2 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ สาเหตุทางจิตใจที่เป็นส่วนของลำต้น อันประกอบด้วยจิตลักษณะ 5 ด้าน คือ 1) ทศนคติ ค่านิยม คุณธรรม ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมนั้นหรือสถานการณ์นั้น 2) เหตุผลเชิงจริยธรรม เป็นเจตนาการกระทำเพื่อส่วนรวมและหลักสากลมากกว่าการเห็นแก่ส่วนตัว 3) ลักษณะมุ่งอนาคต สามารถคาดการณ์ได้ว่าอะไรจะเกิดกับตนในอนาคตและสามารถควบคุมตนให้อดได้รอได้อย่างเหมาะสมและกระทำการที่จะก่อให้เกิดผลดีแก่ตนในวันข้างหน้า 4) ความเชื่ออำนาจในตน คือ เชื่อว่าทำดีได้ดี และการกระทำที่เหมาะสมของตนที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อตนและการกระทำที่ไม่เหมาะสมจะก่อให้เกิดผลเสียต่อตนได้ 5) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หรือการมีความมุ่งมั่นบากบั่น ฝ่าฟันอุปสรรคเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งเป้าหมายย่อยและเป้าหมายใหญ่ กลุ่มที่สอง คือ ส่วนที่เป็นรากของต้นไม้ ประกอบด้วยจิตลักษณะ 3 ประการที่เป็นพื้นฐานของบุคคล คือ 1) สติปัญญา คือ ความเฉลียวฉลาด การรับรู้สิ่งที่



เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องแม่นยำ เหมาะสมกับอายุ เมื่อเป็นผู้ใหญ่ก็มีความสามารถทางการคิดที่เป็นนามธรรมขั้นสูงได้ 2) การมีประสบการณ์ทางสังคม หมายถึง การเข้าใจมนุษย์และสังคม รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา 3) สุขภาพจิต คือ การมีความวิตกกังวลแต่น้อย หรืออยู่ในปริมาณที่เหมาะสมกับเหตุการณ์

จิตลักษณะ 3 ประการหลังนี้ เป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดและพัฒนาจิตลักษณะทางจิตใจ 5 ประการที่ลำดับของต้นไม้ และพฤติกรรมของคนดีและคนเก่ง ซึ่งเป็นผลไม่บนต้น ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรมจึงเป็นทฤษฎีที่กำหนดจิตลักษณะ 8 ประการที่จำเป็นต่อการเกิดและคงอยู่ของพฤติกรรมที่พึงปรารถนาต่าง ๆ ฉะนั้น การใช้ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรมประกอบการวิจัยจะทำให้ทราบว่าสมควรพัฒนาจิตลักษณะใดบ้างที่ยังขาดไปในคนที่จะรับการพัฒนานั้น ๆ ผู้ที่จะรับการพัฒนาจิตลักษณะที่ขาดไปนี้เท่านั้นที่ควรที่จะพัฒนาต่อไป ไม่ควรไปพัฒนาจิตลักษณะเดิมที่เหมาะสมแล้วซ้ำอีก (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543)

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสตรีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพื้นที่ที่ให้การยอมรับสตรีขึ้นมาเป็นผู้นำ โดยเลือกศึกษาปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในพื้นที่เพื่อจะทำให้ทราบว่าสมควรพัฒนาจิตลักษณะใดบ้างสำหรับเป็นแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราชต่อไป

### วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช
2. เพื่อศึกษาพฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช

### ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้ศึกษาปัจจัยทางจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช กลุ่มตัวอย่างได้แก่สตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราชจำนวน 370 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่แบบสอบถาม ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 แบบสอบถามลักษณะทางชีวสังคมภูมิหลัง ส่วนที่ 2 แบบวัดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และส่วนที่ 3 แบบวัดเกี่ยวกับปัจจัยทางจิตลักษณะ จำนวน 4 ชุด ระยะเวลาในการวิจัย คือ 6 เดือน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson's Product-Moment Correlation)

## วิธีการวิจัย

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ สตรีที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวนทั้งสิ้น 1,996 คน (สำนักบริหารการทะเบียน, 2562)

2. กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขนาดตัวอย่างโดยวิธีของยามาเน่ (Taro Yamane) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ทั้งนี้ยอมให้ความคลาดเคลื่อนได้ร้อยละ 5 ดังสูตรในการคำนวณ

$$n = \frac{N}{(1 + Ne^2)}$$

$n$  = ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการ

$N$  = ขนาดของประชากร

$e$  = ค่าความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้

$$\begin{aligned}\text{แทนค่า } n &= \frac{1,996}{1 + 1,996 (0.05)^2} \\ &= 333.22\end{aligned}$$

จากการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างพบว่า ต้องใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวนไม่น้อยกว่า 334 คน ดังนั้น เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่สามารถเป็นตัวแทนที่ดีของประชากรในการวิจัยครั้งนี้ และเพื่อป้องกันปัญหาอัตราความไม่สมบูรณ์ในการตอบกลับแบบสอบถาม ผู้วิจัยจึงได้กำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างโดยเผื่อความคลาดเคลื่อนไว้ไม่ต่ำกว่า 10% โดยขนาดกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยนี้ คือ สตรีที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง อำเภอพิปูน จังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 370 คน

การสุ่มกลุ่มตัวอย่าง ด้วยการสุ่มแบบบังเอิญ (accidental sampling) โดยผู้วิจัยพยายามเก็บตัวอย่างเท่าที่จะทำได้ตามที่ได้รับความร่วมมือ หรือยินดีให้ความร่วมมือจนครบตามจำนวนที่ต้องการ

### เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้วัดตัวแปรในงานวิจัยนี้ ประกอบด้วย แบบสอบถามลักษณะทางชีวสังคม ภูมิหลัง แบบวัดพฤติกรรมมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และแบบวัดเกี่ยวกับปัจจัยทางจิตลักษณะ จำนวน 4 ชุด ได้แก่ แบบวัดเอกลักษณ์แห่งตัวตน แบบวัดลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน แบบวัดสุขภาพจิตดี และแบบวัดทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น



### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำรา รายงานการวิจัยและวรรณกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือ บทความวิชาการ วารสาร เว็บไซต์ และเอกสารทางวิชาการต่างๆที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยก่อนที่จะดำเนินการเก็บข้อมูลและรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ การสำรวจภาคสนามเกี่ยวกับที่ตั้ง สภาพปัจจุบันและบริบทโดยทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

2. ดำเนินการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม

3. นำข้อมูลกลับมาตรวจสอบ และคัดแยกข้อมูลที่ไม่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้ มีแบบวัดที่สามารถนำมาใช้ได้จำนวน 370 ชุด

### ผลการวิจัย

ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 58.4 ครอบครัวมีรายได้ 5,001 -10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 46 และเคยเป็นอาสาสมัครคิดเป็นร้อยละ 32.2

พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราชในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 4.25$ ) โดยพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นสูงสุด คือ ด้านการแสดงความคิดเห็น และพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นต่ำสุด คือ ด้านการจัดตั้งและรวมกลุ่มผลประโยชน์

ปัจจัยทางจิตลักษณะทั้ง 4 ประการ พบว่า เอกลักษณ์แห่งตัวตนของกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.78$ ) ลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตนในภาพรวมพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตนในระดับน้อย ( $\bar{X} = 2.48$ ) ปัจจัยด้านสุขภาพจิตดีในภาพรวมพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีสุขภาพจิตดีในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 3.93$ ) และทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในภาพรวมพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในระดับปานกลาง ( $\bar{X} = 2.79$ )

ปัจจัยทางจิตลักษณะ อันได้แก่ เอกลักษณ์แห่งตัวตน และทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

### อภิปรายผล

เอกลักษณ์แห่งตัวตน มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยผู้ที่มีเอกลักษณ์แห่งตัวตนสูง ย่อมเป็นผู้ที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นสูงเช่นกัน วิชาการทางจิตวิทยาได้พบลักษณะที่สำคัญหลายลักษณะของมนุษย์ อันเป็นลักษณะทางจิตใจที่จะผลักดันให้บุคคลทำตนให้เป็นประโยชน์ ทั้งต่อส่วนรวมและต่อกลุ่มที่ตนใกล้ชิดให้มากที่สุด และไม่ทำตน

ให้เป็นปัญหาต่อสังคม นั่นคือ ลักษณะเอกลักษณ์แห่งอีโก้ หรือเอกลักษณ์แห่งตัวตน (ego identity) ซึ่งเป็นลักษณะที่อีริก อีริกสัน (Erik Erikson, 1968 อ้างใน ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543) เสนอไว้ในทฤษฎีพัฒนาการของบุคลิกภาพด้านสังคมอารมณ์ของมนุษย์ อีริกสันได้แบ่งช่วงชีวิตของมนุษย์จากแรกเกิดถึงอายุ 80 ปี เป็น 8 ช่วง ตามการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายและสมองจากการเกิดและเติบโตอย่างรวดเร็วในวัยเด็กและซาลงในวัยรุ่นจนถึงวัยผู้ใหญ่ตอนต้น และคงที่ในวัยผู้ใหญ่ หลังจากนั้นร่างกายจะเริ่มเสื่อมลง ตลอดจนความรับผิดชอบ จนหมดสภาพในวัยผู้ใหญ่ตอนกลางถึงวัยชรา ความเปลี่ยนแปลงทางร่างกายของบุคคลนี้ ทำให้คนรอบข้างเรียกร้องและตอบสนองแตกต่างกันไป อีริกสันจึงสนใจความสามารถในการปรับตัวของมนุษย์ในแต่ละช่วงชีวิต และเชื่อว่าการปรับตัวไม่ได้หรือปรับตัวได้น้อยในช่วงต้นของชีวิตจะเป็นสาเหตุประการสำคัญของการที่บุคคลนั้นจะปรับตัวไม่ได้ในช่วงต่อไปจนตลอดชีวิตของเขา

การที่บุคคลจะปรับตัวได้มากเพียงใดในแต่ละช่วงชีวิตนั้น อีริกสัน กล่าวว่า ขึ้นอยู่กับสาเหตุ 3 ประการ ในตัวบุคคล นั่นคือ ประการที่ 1 การเปลี่ยนแปลงทางสรีระในแต่ละช่วงชีวิต เช่น จากทารก เป็นเด็กเล็ก ช่วงวัยรุ่นหรือวัยชรา จะทำให้บุคคลมีความสามารถ ความอยาก ความต้องการที่แตกต่างออกไปตามช่วงอายุ ประการที่ 2 คนรอบตัวและสังคมก็จะมีข้อเรียกร้องข้อกำหนด ที่คาดว่าคนในแต่ละช่วงอายุต้องปฏิบัติ ต้องรับผิดชอบในเรื่องที่ต่างกันออกไปตามอายุ โอกาส และบริบทที่บุคคลอยู่ และ ประการที่ 3 ปริมาณการปรับตัวของบุคคลนั้นในช่วงก่อนมีมากเพียงใด ก็จะช่วยทำให้บุคคลสามารถปรับตัวและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงปัจจุบันจากการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายและทางสังคมได้มากหรือน้อยตามไปด้วย ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของสาเหตุทั้งสามฝ่าย ซึ่งส่งผลต่อการปรับตัวได้ในปริมาณต่าง ๆ ในขั้นหนึ่งของบุคคล ความสามารถในการปรับตัวทางอารมณ์สังคม ทั้ง 8 ช่วง นั้น มีรายละเอียดในแต่ละช่วงคือ

- ขั้น 1 ความไว้วางใจ-ไม่ไว้วางใจขั้นพื้นฐาน (Basic Trust vs. Distrust) (อายุ 0-1.5 ขวบ)
- ขั้น 2 ความเป็นตัวของตัวเอง-ความสงสัยอับอาย (Autonomy vs. Shame and Doubt) (อายุ 1.5-3 ขวบ)
- ขั้น 3 ความริเริ่ม-ความรู้สึกผิด (Initiative vs. Guilt) (อายุ 3-6 ขวบ)
- ขั้น 4 ความขยันขันแข็ง หรือความมีปมด้อย (Industriousness vs. Inferiority) (7-12 ปี)
- ขั้น 5 ความมีเอกลักษณ์ หรือความสับสนในเอกลักษณ์ (Identity Achievement vs. Identity Diffusion) (อายุ 13-19 ปี)
- ขั้น 6 ความสนิทชิดใกล้ หรือความโดดเดี่ยว (Intimacy vs. Isolation)
- ขั้น 7 การสร้างขยาย หรือความล้าถอย (Generativity vs. Stagnation) (อายุ 36-59 ปี)
- ขั้น 8 ความภาคภูมิใจในเกียรติของตน หรือความสิ้นหวัง (Integrity vs. Despair) (อายุ 60-80 ปี)

ซึ่งงานวิจัยที่มีผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเอกลักษณ์แห่งตัวตน คือ งานวิจัยของ นภา ปิยะศิริพันธ์ (2541) ซึ่งศึกษาปัจจัยทางจิตสังคมที่เกี่ยวข้องกับการปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของนักศึกษาสถาบันราชภัฏ โดยกลุ่มตัวอย่าง คือ นักศึกษาสถาบันราชภัฏในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง จำนวน 420 คน นักวิจัยพบว่า นักศึกษาที่มีคะแนนเอกลักษณ์แห่งตัวตนสูง เป็นผู้ที่มีความตั้งใจที่จะไปเลือกตั้งในอนาคตมากกว่านักศึกษาที่มีคะแนนเอกลักษณ์แห่งตัวตนต่ำ ผลเช่นนี้พบในกลุ่มรวม นอกจากนี้นักวิจัยยังพบอีกว่า เอกลักษณ์แห่งตัวตน เป็นตัวทำนายที่สำคัญ ลำดับที่ 2 ของความตั้งใจที่จะไปเลือกตั้งในอนาคต เมื่อร่วมกับตัวทำนายจิตลักษณะและสถานการณ์อีก 2 ตัว รวมเป็น 3 ตัว สามารถทำนายความตั้งใจที่จะไปเลือกตั้งในอนาคต ได้ 15.3%



ในกลุ่มรวม นอกจากนี้ งานวิจัยของคมนา วัชรานินทร์ (2546) ที่ศึกษาปัจจัยเชิงเหตุและผลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมอาสาสมัครพัฒนาของนักศึกษามหาวิทยาลัย โดยกลุ่มตัวอย่างคือนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงจำนวน 180 คน และนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 180 คน รวมทั้งสิ้น 360 คน นักวิจัยพบว่า นักศึกษาที่มีคะแนนเอกลักษณ์แห่งตัวตนสูง เป็นผู้ที่มีทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมอาสาสมัครพัฒนามากกว่านักศึกษาที่มีคะแนนเอกลักษณ์แห่งตัวตนต่ำ และนักวิจัยยังพบอีกว่าเอกลักษณ์แห่งตัวตน เป็นตัวทำนายที่สำคัญลำดับที่ 1 ของทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมอาสาสมัครพัฒนา เมื่อร่วมกับตัวทำนายจิตลักษณะอีก 2 ตัว รวมเป็น 3 ตัว สามารถทำนายทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมอาสาสมัครพัฒนา ได้ 29.1% ในกลุ่มรวม ดังนั้น เอกลักษณ์แห่งตัวตน จึงมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมที่พึงปรารถนาต่าง ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วยเช่นกัน โดยผู้ที่มีเอกลักษณ์แห่งตัวตนสูง ย่อมเป็นผู้ที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นสูงเช่นกัน ซึ่งจากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยรวมมีเอกลักษณ์แห่งตัวตนในระดับปานกลาง และมีพฤติกรรมมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน

ทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของสตรีในเขตเทศบาลตำบลควนกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยผู้ที่มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นย่อมเป็นผู้ที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเช่นกัน ซึ่งทัศนคติเป็นจิตลักษณะประเภทหนึ่งของบุคคล เกิดจากความรู้เชิงประเมินค่าของบุคคลเกี่ยวกับสิ่งนั้น คือ ความรู้ว่าสิ่งนั้นมีประโยชน์หรือมีโทษมากน้อยเพียงใด เมื่อเกิดความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจสิ่งหนึ่ง บุคคลนั้นจะมีความพร้อมที่จะกระทำต่อสิ่งนั้น (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2530) ภายหลังจากที่บุคคลมีความรู้เชิงประเมินค่าต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าดีเลว หรือมีประโยชน์หรือมีโทษอย่างไร และเกิดความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ พอใจหรือไม่พอใจสิ่งนั้น ๆ แล้ว การมุ่งกระทำที่จะเกิดขึ้นมานั้นมักจะสอดคล้องกับการรับรู้และรู้สึกต่อสิ่งนั้น ๆ เสมอ (Eagly & Chaiken, 1993) ดังนั้น การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเกิดจากการทำให้คนได้เกิดความรู้ความเข้าใจ และเกิดความรู้สึกที่ดี เห็นคุณค่า จนกระทั่งมีความตั้งใจที่จะกระทำ และเกิดการกระทำหรือพฤติกรรมขึ้น และหากผู้หญิงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นและการบริหารมากขึ้นแล้ว ก็จะสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมตามที่ต้องการได้ในระดับหนึ่งในฐานะที่เป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของสังคม ผู้หญิงจึงต้องเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจ ซึ่งการที่ผู้หญิงเข้ามาทำงานการเมืองมากขึ้นก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้หญิงด้วยกันเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของทุกคนในสังคม โดยเฉพาะต่อกลุ่มที่ผู้หญิงดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อให้ผู้หญิงได้เป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาสังคม ชุมชนและประเทศร่วมกับผู้ชาย เนื่องจากผู้หญิงสามารถสร้างความหลากหลายในการพัฒนาได้ ผู้หญิงมีมุมมองในเรื่องต่าง ๆ ที่ละเอียดอ่อนกว่า และสนใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของคนทุกกลุ่ม รวมทั้งให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อม การศึกษา สาธารณสุข ส่วนผู้ชายมีมุมมองในเรื่องใหญ่ ๆ ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ความเจริญต่าง ๆ และความปลอดภัย สิ่งเหล่านี้จะทำให้การพัฒนาเกิดการเติมเต็มสมดุล และมีความยั่งยืนตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นทั้งชายและหญิงอย่างแท้จริง (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2552)

ซึ่งจากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยรวมมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในระดับปานกลางและมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน

### ข้อเสนอแนะ

1. ทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และเอกลักษณ์แห่งตัวตนมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในระดับปานกลางมีและเอกลักษณ์แห่งตัวตนในระดับปานกลางเช่นกัน ดังนั้น จึงควรสร้างทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และเกิดความรู้สึกที่ดีเห็นคุณค่า จนกระทั่งมีความตั้งใจที่จะกระทำ และเกิดการกระทำหรือพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น รวมถึงการศึกษาสาเหตุและแนวทางการพัฒนาเอกลักษณ์แห่งตัวตนเพิ่มขึ้นต่อไป

2. ควรมีการศึกษาและการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การวิจัยเพื่อศึกษาความสัมพันธ์เปรียบเทียบ (Correlation-Study) โดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบสามทาง (Three Way Analysis of Variance) และการวิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) แบบ Entered และ Stepwised รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลแบบ Path Analysis ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาอิทธิพลของปัจจัยเชิงเหตุที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้แก่ ทัศนคติที่ดีต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

3. ควรมีการศึกษาปัจจัยท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มเติมที่เป็นปัจจัยเชิงสาเหตุซึ่งทำให้สตรีในชุมชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง

### กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในเขตเทศบาลตำบลควนกลอง อำเภopiบุน จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการตอบแบบสอบถามที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ขอขอบพระคุณคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ด้านเวลาอย่างเต็มที่แก่ผู้วิจัยจนกระทั่งการดำเนินการวิจัยสำเร็จลงด้วยดี



### บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2540). *ปฏิรูปครบวงจร: อยู่ครึ่งเรื่องการเมืองไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บริษัทซัคเซสมีเดีย.
- คมนา วัชรานินทร์. (2546). *ปัจจัยเชิงเหตุและผลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมอาสาสมัครพัฒนาของ นักศึกษามหาวิทยาลัย*. (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดวงเดือน พันธมนานิน. (2530). *การวัดและการวิจัยทัศนคติที่เหมาะสมตามหลักวิชาการ*. เอกสาร ประกอบคำบรรยายพิเศษ วิชา วพป.589 สัมมนาสังคมศาสตร์เชิงพฤติกรรม ในหลักสูตร ปริญญาโทสาขาการวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- ดวงเดือน พันธมนานิน. (2543). *ทฤษฎีต้นไม้วิจัยธรรม: การวิจัยและพัฒนาบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 3). โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดวงเดือน พันธมนานิน, และคณะ. (2531). *การพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน: ชุดฝึกอบรม การเสริมสร้างคุณลักษณะของข้าราชการพลเรือน*. สถาบันข้าราชการพลเรือน สำนักข้าราชการพลเรือน.
- นภา ปิยะศิริพันธ์. (2541). *ปัจจัยทางจิตสังคมที่เกี่ยวข้องกับการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของ นักศึกษาสถาบันราชภัฏ*. (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศิริพร ปิ่นลม. (2560). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งผลต่อ ประสิทธิภาพของการเข้าสู่เส้นทางการเมืองของสตรี*. *วารสารการวิจัยการบริหาร การพัฒนา*, 7(2), 1-12.
- สมศักดิ์ พรหมเตือ, วีรศักดิ์ จารุโณปถัมภ์, และวิไลวรรณ พรหมมากุล. (2560). *ปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในเขตเทศบาลตำบลนาคนูน อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม*. *วารสารช่อพะยอม*, 28(1), 221-230.
- สุกฤตา จินดาพร. (2555). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในเขตพื้นที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของภูมิภาคตะวันตก*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุกฤตา จินดาพร, และโชติมา แก้วกรอง. (2556). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีไทยในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภูมิภาคตะวันตก*. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 3(2), 118-133.
- สุพินดา เกิดมาลี. (2547). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร*. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชา สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครปฐม.
- สุภาสินี นุ่มเนียม. (2546). *ปัจจัยทางจิตสังคมที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมรับผิดชอบหน้าที่ของ นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น*. (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต). สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์.



- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2552). *รักท้องถิ่น รักประชาธิปไตย สนับสนุนสตรีไทยเข้าสู่การเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.
- สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (2558). *รายงานสถานการณ์สตรี ปี 2558*. สืบค้นจาก <http://www.gender.go.th>
- สำนักบริหารการทะเบียน. (2562). *รายงานสถิติจำนวนประชากรและบ้าน ประจำปี พ.ศ. 2561*. สืบค้นจาก <https://stat.bora.dopa.go.th/stat/statnew/statTDD/Views/showZoneData.php?rcode=8005&statType=1&year=61>
- อนุรักษ์ นิยมเวช. (2554). *บทความเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- Ajzen, I. & Fishbein, M.. (1980). *Understanding attitude and Predicting Social Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Eagly & Chaiken. (1993). *The Psychology of Attitudes*. Fort Worth, TX: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Lickona, T. (1992). *Educating for character*. How our school can teach respect and responsibility. New York: Bantam Books.



## ความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากร

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิ่มหนู\*

(วันรับบทความ: 1 พฤษภาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 24 สิงหาคม 2563/ วันตอบรับบทความ: 25 สิงหาคม 2563)

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กและเปรียบเทียบระดับความรู้และการรับรู้จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างความรู้และการรับรู้และวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็ก โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนาและสถิติอ้างอิง คือ t-test, One-way ANOVA และใช้ Pearson correlation coefficient ในการทดสอบความสัมพันธ์ และวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กโดยใช้สถิติ Multiple regression analysis โดยกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผลการศึกษาพบว่าบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคามส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กอยู่ในระดับมาก แต่มีการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งบุคลากรคณะนิติศาสตร์ที่มีเพศ อายุ สถานภาพการสมรสที่ต่างกัน มีความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กไม่แตกต่างกัน ส่วนบุคลากรคณะนิติศาสตร์ที่มีการศึกษาและสายปฏิบัติงานที่ต่างกัน มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กไม่แตกต่างกัน แต่การรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ยังพบว่าความรู้มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการรับรู้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง และสายวิชาการมีระดับความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กซึ่งมีอิทธิพลต่อการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็ก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

**คำสำคัญ :** การรับรู้, ความรู้, สิทธิเด็ก, บุคลากรคณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



## The Knowledge and Perception Regarding to the Rights of Child's Staffs in Faculty of Law at Mahasarakham University

Amronrat Ariyachaipradit Nimnoo \*

*(Received Date: May 1, 2020, Revised Date: August 24, 2020, Accepted Date: August 25, 2020)*

### Abstract

The purposes of this study were to examine the level of knowledge and perception of rights of the child as classified by personal factors and to investigate the relationship between knowledge and perception as well as analyzing factors affecting perception of the rights of the child. The subjects participating in this study were 30 staffs in Faculty of Law at Mahasarakham University, selected by a purposive sampling technique. The instrument used to collect the data included two tests measuring knowledge and perception of children rights. To analyze the collected data, the descriptive and inferential statistics, including t-test and one-way ANOVA were used. To compare the differences between pairs, Scheffe and Dunnett's T3 were operated. Lastly, Pearson Correlation Coefficient was employed to determine the relationship. To analyze the factors affecting perception of the rights of the child, multiple regression analysis was used with a preset of significant level at 0.05. The results of the study revealed that the level of staffs knowledge on the rights of the child was found at a high level, while the level of perception to the Rights of Child's Staffs was found at a medium level. Based on the results from the test of hypotheses, there were statistically significant differences in the level of knowledge and perception of children rights among people with different gender, age, marital status and number of children's staff at a significant level of 0.05. However, the different education and field personnel but there is no difference in knowledge. There was a statistically significant difference at the .05 level on the perception of children's rights. And the relationship analysis results' there was found that knowledge is positively correlated with perception at a significant level of 0.05, the relationship was at a moderate level. And the academic personnel has a high level of knowledge about children's rights, which influences their perception of children's rights at a significant level of 0.05.

**Keywords:** Perception, Knowledge, The Rights of child, The Staffs in Faculty of Law, Mahasarakham University

---

\* Lecturer, Faculty of Law, Mahasarakham University



## บทนำ

ปัญหาของสังคมไทยในประเด็นเรื่องเด็กและเยาวชน มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ซับซ้อนและรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบันไม่ว่าสถานการณ์ด้านสุขภาพอนามัย การขาดโอกาสทางการศึกษา การถูกละเลยทอดทิ้งจากพ่อแม่ผู้ปกครอง การตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงในครอบครัว และการมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่เสี่ยงและล่อแหลมต่อการเกิดปัญหาต่าง ๆ ฯลฯ เมื่อมองไปที่ประชาคมโลกจะเห็นว่าแทบทุกประเทศทั่วโลกให้ความสนใจในเรื่องนี้ เพราะตระหนักดีว่าเด็กเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถจะปกป้องตนเองได้ จำต้องได้รับการคุ้มครอง ขณะเดียวกันถ้าอาศัยมุมมองในทางกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนตามปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Right) จะพบแนวคิดที่ว่า “เด็กเป็นผู้ที่อ่อนไหวทางอารมณ์ได้ง่าย และถูกรอบำทางความคิดจากบุคคลอื่นได้ง่ายกว่าผู้ใหญ่” จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on The Rights of The Child) ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรก ที่ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมชีวิต และพัฒนาการขึ้นพื้นฐานของเด็กเป็นรูปธรรมโดยจากบทบัญญัติของอนุสัญญาสามารถจำแนกสิทธิขึ้นพื้นฐานของเด็กที่ได้รับการรับรองไว้ 4 ประการ คือ 1) สิทธิในการอยู่รอด (survival rights) 2) สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง (protection rights) 3) สิทธิในการพัฒนา (development rights) และ 4) สิทธิในการมีส่วนร่วม (participation rights)

สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นหนึ่งในภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ที่ได้ลงนามรับรองในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จึงต้องปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวด้วย ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนอยู่หลายฉบับ โดยทุกฉบับต่างมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กทั้งสิทธิทางชีวิต เสรีภาพ ร่างกาย อนามัยทรัพย์สิน อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองกติการะหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิเด็กแล้วก็ตาม รวมถึงภายใต้กฎหมายภายในประเทศก็ได้มีการการปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้เป็นทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับหลักการสากล แต่ยังคงพบว่าเด็กไทยยังคงตกเป็นเหยื่อหรืออยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะถูกกระทำด้วยความรุนแรงถูกล่วงละเมิดสิทธิของเด็กอยู่ตลอดเวลา

แนวทางสำคัญที่จะทำให้สิทธิเด็กได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงนั้นคือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และขณะเดียวกับภาคประชาสังคม รวมถึงภาครัฐ จะต้องมีความตระหนักถึงสิทธินี้ โดยจะต้องมีความรู้และความรับรู้ถึงสิทธิเด็กนี้อย่างแท้จริง จึงจะทำให้การคุ้มครองสิทธิเด็กในสังคมไทยจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาว่าบุคลากรของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาคประชาสังคม และถือว่าบุคลากรคณะนิติศาสตร์เป็นกลุ่มบุคคลหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐ จะมีความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กอย่างไร โดยการวิจัยในครั้งนี้จะทำให้ทราบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากร ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่และคณาจารย์ โดยผลของการศึกษาจะได้นำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมที่จะส่งเสริมในเรื่องสิทธิของเด็ก สำหรับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคามต่อไป

### ความมุ่งหมาย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับความรู้ การรับรู้ และสิทธิของเด็กตามกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพการสมรส การศึกษา และการปฏิบัติงาน
3. ทำให้ทราบข้อมูลเบื้องต้นแก่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคามเพื่อจะได้นำไปพัฒนากิจกรรมหรือโครงการด้านความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กและการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กต่อไป

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากรทั้งในส่วนของอาจารย์และเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยมีตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพการสมรส การศึกษา และการปฏิบัติงาน และตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับความรู้ของอาจารย์และเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ก และระดับการรับรู้ของอาจารย์และเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ก โดยยึดหลักสิทธิพื้นฐานของเด็ก 4 ประการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด สิทธิที่เด็กจะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิที่จะมีส่วนร่วม

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed-Methods) โดยมีทั้งวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) และวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) โดยมีกลุ่มประชากร วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีแบบ t-test, ANOVA (F-test) และใช้ Pearson correlation coefficient ในการทดสอบความสัมพันธ์ และวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กโดยใช้สถิติ Multiple regression analysis

### ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ในมุมมองทางทฤษฎีและกฎหมาย พบว่า คำว่า เด็ก หมายถึง บุคคลอายุไม่เกิน 15 ปีบริบูรณ์ ส่วนคำว่า เยาวชน หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 15 ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ ตามนิยามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัววิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on The Rights of The Child) เด็กย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธินับแต่ถือกำเนิด สิทธิเด็กจึงเป็นสิทธิติดตัว (Inherent rights) ที่มีความเป็นสากล (Universal rights) และยังเป็นสิทธิโดยสมบูรณ์ที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ (Absolute rights) ซึ่งสิทธิพื้นฐานของเด็กมี 4 ประการ ได้แก่



1) สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด (right to life) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานเพื่อให้มีชีวิตรอดดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนที่มีความปลอดภัยมีสันติภาพและปราศจากความรุนแรง

2) สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (Right to be developed) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้เติบโตขึ้นในครอบครัวที่อบอุ่นได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ และมีภาวะโภชนาการที่เหมาะสมต่อการพัฒนาการ

3) สิทธิที่เด็กจะได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Right to protected) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองให้รอดพ้นจากการทำร้าย การล่วงละเมิด การละเลย การนำไปขาย การใช้แรงงานเด็กและการแสวงประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบอื่น ๆ

4) สิทธิที่จะมีส่วนร่วม (right to participate) เด็กทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น แสดงออกได้รับการตอบสนองจากผู้ใหญ่ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบกับตนเอง

นอกจากหลักการสากลข้างต้นแล้ว ประเทศไทยได้มีกฎหมายและนโยบายที่สำคัญในการขับเคลื่อนเกี่ยวกับสิทธิเด็กและเยาวชน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เด็กเล็กต้องได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษ เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการ รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล เป็นต้น

ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้เด็กได้รับการดูแลปกป้องและคุ้มครองตามขอบข่ายและหลักการของสิทธิเด็ก จึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ใหญ่ทุกคน ซึ่งได้แก่ บิดา มารดา บุคคลในครอบครัวผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กทั้งโดยตรงและทางอ้อม บุคลากรในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าเด็ก ๆ ทุกคนจะมีชีวิตอยู่รอด ได้รับการดูแล ให้มีความปลอดภัย ได้มีโอกาสเติบโตและพัฒนาอย่างเหมาะสมกับช่วงวัย และมีโอกาสมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตนเอง โดยการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ผลสรุปจากการศึกษาวิจัยเรื่องความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ยังพบว่า

1. ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จำนวนทั้งสิ้น 30 คน มีเพศชายและเพศหญิงจำนวนละ 15คน ร้อยละ 50 เท่ากัน อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 30 - 40 ปี มากที่สุด ส่วนใหญ่มีสถานภาพโสด มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ในจำนวนเท่ากัน และมีและปฏิบัติหน้าที่สายวิชาการมากที่สุด

2. ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความรู้ถึงสิทธิเด็กของบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า อยู่ในระดับมาก และระดับการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคคลกรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง

3. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า บุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส การศึกษาและการปฏิบัติงานที่ต่างกัน มีระดับความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05

4. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า บุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่มีเพศอายุ สถานภาพสมรสที่ต่างกัน มีระดับการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 แต่บุคลากรที่มีการศึกษา และสายปฏิบัติงานที่ต่างกัน มีการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. ผลการวิเคราะห์การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างความรู้เรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของบุคลากรคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มีความสัมพันธ์กับระดับการรับรู้เรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ในระดับปานกลาง ( $r=0.46$ )

7. การวิเคราะห์การถดถอยพหุ พบว่า เมื่อนำตัวแปรเข้าสู่สมการ แสดงให้เห็นว่าตัวแปรอิสระทั้งหมดรวมกันอธิบายความผันแปรของเกี่ยวกับการรับรู้สิทธิเด็กได้ร้อยละ 45.70 โดยพบว่าการเป็นบุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนมีระดับความรู้ไม่แตกต่างกัน แต่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากรสายวิชาการมีอิทธิพลต่อการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กมากกว่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

## อภิปรายผล

จากผลการเปรียบเทียบเมื่อจำแนกตามตัวแปร เพศ อายุ สถานภาพการสมรส การศึกษา และสายปฏิบัติงาน พบว่า บุคลากรคณะนิติศาสตร์ที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส การศึกษา และสายปฏิบัติงาน ที่ต่างกัน มีระดับความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กไม่แตกต่างกัน ไม่สอดคล้องกับงานของทัศนีย์ ลักษณะาภิชนชัช และคณะ (2550) ที่กล่าวว่า ภูมิหลังการศึกษาของบุคคลมีอิทธิพลต่อความรู้เกี่ยวกับพิทักษ์ปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน และบุคคลที่ปฏิบัติงานในระดับผู้บริหารและนักวิชาการมักเป็นผู้มีความรู้ดีกว่าสายอื่น แสดงว่าบุคลากรคณะนิติศาสตร์แม้จะมีความแตกต่างระหว่างเพศ อายุ สถานภาพการสมรส การศึกษา และสายปฏิบัติงานก็ตามยังถือเป็นผู้มีความรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กอยู่ในระดับมาก

ส่วนการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กของบุคลากร คณะนิติศาสตร์ พบว่า บุคลากรคณะนิติศาสตร์ที่มีเพศ อายุ สถานภาพการสมรส ที่ต่างกัน มีการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กไม่แตกต่างกัน ก็ไม่สอดคล้องกับงานของกิ่งแก้ว ทรัพย์ระวงศ์ (2546) ซึ่งพบว่า เพศ และอายุ เป็นปัจจัยพื้นฐานด้านร่างกายที่เป็นลักษณะเฉพาะติดตัวมาแต่กำเนิด เป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคคลตลอดจนพัฒนาการแต่ละช่วงวัยก็มีความแตกต่างกันจึงทำให้บุคคลมีพฤติกรรมการติดต่อสื่อสารที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เพศหญิงมีแนวโน้มและมีความต้องการที่จะส่งและรับข่าวสารได้มากกว่าเพศชาย ในขณะที่เพศชายไม่ได้มีความต้องการที่จะส่งและรับข่าวสารเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีความต้องการที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีให้เกิดจากการรับข่าวสารนั้น



แต่บุคลากรคณะนิติศาสตร์ที่มีการศึกษา และสายปฏิบัติงานที่ต่างกัน กลับมีการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับงานของกิงแก้ว ทรัพย์ระวงศ์ (อ้างแล้ว) ซึ่งกล่าวว่าบุคคลผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าจะมีระดับการรับรู้ดีกว่า การศึกษาและการทำงานเป็นคุณลักษณะทางประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาของการมีชีวิตอยู่หรือตามวัยของบุคคล โดยวัยวุฒิของบุคคลเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความสามารถในการทำความเข้าใจในเนื้อหาและข่าวสาร รวมถึงการรับรู้ต่าง ๆ

ดังนั้นบุคลากรคณะนิติศาสตร์จึงเป็นผู้มีความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กอยู่ในระดับมาก แม้ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์จะอยู่ในระดับปานกลาง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้และการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กยังอยู่ในเชิงบวก โดยสายวิชาการเป็นผู้มีระดับความรู้ซึ่งมีอิทธิพลต่อการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิเด็กมากกว่าสายสนับสนุน จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานในสายวิชาการย่อมทำให้เกิดความรู้และการรับรู้ ซึ่งการเรียนรู้มีอิทธิพลต่อความรู้ด้วย หากบุคคลมีการรับรู้ที่ผิดพลาดย่อมเป็นผลจากความรู้อันผิดพลาดเช่นกัน

### ข้อเสนอแนะ

พัฒนาหลักสูตรนิติศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิเด็ก ซึ่งอาจแทรกในรายวิชาที่เกี่ยวข้องได้ เช่น วิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, วิชากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับความรู้และการรับรู้ถึงสิทธิเด็กและเยาวชนมากขึ้น

จัดโครงการด้านวิชาการและพัฒนานิสิตเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรคณะนิติศาสตร์ได้รับรู้ถึงปัญหาที่เกี่ยวกับเด็ก ซึ่งมีแนวโน้มจะมีความรุนแรงขึ้น ตลอดจนทราบถึงแนวทางการพัฒนาเด็กให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและการปฏิบัติต่อเด็กอย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำในรูปแบบการจัดงานเสวนาวิชาการ การเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายทางโทรทัศน์ วิทยุ สื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ

ส่งเสริมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเด็ก เพื่อที่จะได้มีความรู้และรับรู้ถึงสิทธิเด็กจากผู้เชี่ยวชาญและสายปฏิบัติงานโดยตรง ทำให้ได้ข้อมูลที่ตรงประเด็น สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ส่งผลให้งานประกันคุณภาพของคณะนิติศาสตร์ดีขึ้นยิ่งขึ้นอีก

### บรรณานุกรม

กรมการระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ. (2551). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*.

สืบค้นจาก <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

กิงแก้ว ทรัพย์ระวงศ์. (2546). *จิตวิทยาทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ไทยเจริญการพิมพ์.

ทัศนีย์ ลักขณาภิชนชัย, สุดจิต เจนนพกาญจน์, อภิรัฐ พุ่มกุมาร, จิตรา วีรบุรินทร์, และสุวิทย์

ไพฑูย์วัฒน์. (2550). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการพิทักษ์ ปกป้องคุ้มครองสิทธิ เด็กและ*

*เยาวชนที่กระทำผิดตามอนุสัญญาและมาตรฐานระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน

กิจการยุติธรรมกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม.



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัววิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560



การอ้างอิงสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชา (แพราเซล) และหมู่เกาะหนานซา (สแปรตลี)  
ในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912):  
ยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้\*

Dong Zhiwan \*\*

ดาร์รัตน์ เมตตาริกานนท์\*\*\*

ธนันท์ บุนวรรณา\*\*\*\*

(วันรับบทความ: 23 พฤศจิกายน 2564/ วันแก้ไขบทความ: วันที่ 21 มีนาคม 2565/ วันตอบรับบทความ: 29 มีนาคม 2565)

บทคัดย่อ

หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซามีความสำคัญทั้งทางด้านภูมิศาสตร์การเมืองและทรัพยากรทางทะเล ทำให้จีนกับมหาอำนาจตะวันตกและญี่ปุ่นเกิดกรณีพิพาทแย่งชิงดินแดนครั้งแรกในช่วง ค.ศ. 1840 - 1912 ดังนั้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912) โดยใช้วิธีการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เป็นหลัก ด้วยการวิเคราะห์จากหลักฐานจีนเป็นหลัก ได้แก่งานสื่อประวัติศาสตร์ฉบับทางการ พงศาวดารท้องถิ่น และแผนที่สมัยราชวงศ์ชิง เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า งานประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนปลายสมัยราชวงศ์ชิงแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ (1) หนังสือประวัติศาสตร์ฉบับทางการ บันทึกการส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปทำการสำรวจ พร้อมกับการเปิดโอกาสให้พ่อค้าเข้าไปลงทุนจัดตั้งโรงงานเพื่อนำทรัพยากรบนเกาะมาใช้ประโยชน์ (2) พงศาวดารท้องถิ่นของจีน ได้เขียนถึงหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาว่าอยู่ภายในอาณาเขตของจีนและได้รับการตรวจตราโดยกองทัพเรือของราชวงศ์ชิงอย่างสม่ำเสมอ และ (3) การทำแผนที่ช่วงปลายราชวงศ์ชิงโดยใช้แนวคิดจากตะวันตกทำเครื่องหมายบนแผนที่เพื่อชี้ให้เห็นว่า หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาเป็นเขตปกครองของมณฑลกว่างตุง ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ เห็นควรมีการศึกษาจากเอกสารของคู่กรณีพิพาทกับจีนเพื่อเพิ่มมุมมองที่หลากหลาย

คำสำคัญ: หมู่เกาะซีชา (หมู่เกาะพาราเซล), หมู่เกาะหนานซา (หมู่เกาะสแปรตลี),  
ประวัติศาสตร์นิพนธ์จีน, ราชวงศ์ชิงตอนปลาย

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “งานเขียนประวัติศาสตร์เกี่ยวกับหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในประเทศจีน ช่วงค.ศ. 1974-2020” โดยได้รับทุนการศึกษา (GMS) ของ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

\*\* นักศึกษาปริญญาโท, สาขาวิชาลุ่มน้ำโขงศึกษา, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

\*\*\* รองศาสตราจารย์ ดร., คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ) email: darmat@kku.ac.th

\*\*\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, email: thanabo@kku.ac.th



## Claims of Ownership over the Xisha (Paracel) Islands and the Nansha (Spratly) Islands in Chinese Historiography in the Late Qing Dynasty (1840-1912): The Beginning of the South China Sea Dispute<sup>\*</sup>

Dong Zhiwan<sup>\*\*</sup>

Dararat Mattariganond<sup>\*\*\*</sup>

Thananan Boonwanna<sup>\*\*\*\*</sup>

(Received Date: November 23, 2021, Revised Date: March 21, 2022: Accepted Date: March 29, 2022)

### Abstract

Vital areas in terms of marine resources and the cause of geopolitical conflict, the Xisha and Nansha islands have been the focal point for disputes involving China, Japan, and Western powers dating back to the late Qing dynasty (1840-1912). For this reason, this article aims to study the claims of ownership over the Xisha Islands and the Nansha Islands in Chinese historiography. The historical approach was employed. Chinese evidence, namely the official history books, the local chronicles and the map of the Qing dynasty, was analyzed. The study results revealed that Chinese historiography of the late Qing dynasty can be divided into Three categories: (1) the official history books, the records of sending government officials to survey the Islands and providing opportunities for merchants to invest in the establishment of factories to make use of the Islands' resources; (2) the Chinese local chronicles writing about the Xisha Islands and Nansha Islands that they were in Chinese territory and regularly monitored by the Qing navy; and (3) mapping in the late Qing dynasty inspired by western method making markers on a map to indicate that the Xisha Islands and the Nansha Islands were administrative regions of Guangdong Province. In terms of academic recommendations, the documents of the parties having disputes with China should be studied to add different perspectives.

**Keywords:** The Xisha (Paracel) Islands, the Nansha (Spratly) Islands, Chinese historiography, the late Qing dynasty

---

<sup>\*</sup> This article is part of the thesis entitled "Historical writings on the Xisha Islands and Nansha Islands in Chinese from 1974 to 2020 A.D." receiving scholarship GMS of Khon Kaen University

<sup>\*\*</sup> Graduate student, Mekong Studies Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

<sup>\*\*\*</sup> Associate Professor, Ph.D., Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Corresponding Author, Email :darmat@kku.ac.th

<sup>\*\*\*\*</sup> Assistant Professor, Ph.D. Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University



## บทนำ

หมู่เกาะพาราเซล (Paracel Islands) และหมู่เกาะสแปรตลีย์ (Spratly Islands) เป็นที่รู้จักอีกชื่อในภาษาจีนว่าหมู่เกาะซีซา (西沙群岛 ; Xisha Islands) (จีนใช้เรียกอย่างเป็นทางการ ค.ศ. 1935) และหมู่เกาะหนานซา (南沙群岛 ; Nansha Islands) ได้เปลี่ยนชื่อจากหมู่เกาะถวนซาเมื่อ ค.ศ. 1947 มาเป็นหมู่เกาะหนานซา (Chen Shijian, 1996) ในบทความนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำเรียกตามภาษาจีนเป็นหลัก

หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาอยู่ภายใต้การปกครองของเมืองซันซา (三沙市 ; Sansha) ซึ่งเป็นเมือง(ระดับจังหวัด)ที่อยู่ภายใต้การปกครองของมณฑลไหหลำ สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นเมืองที่อยู่ใต้สุดและมีประชากรน้อยที่สุดในประเทศจีน มีพื้นที่บนดินน้อยที่สุด แต่ก็มีพื้นที่ทางทะเลมากที่สุด ศูนย์กลางการปกครองของนครซันซาดังอยู่บนเกาะหย่งซิง (永兴岛 ; Yongxing Island) ในหมู่เกาะซีซา การก่อตั้งเมืองซันซาขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 2012 จนถึง ค.ศ. 2020 มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สนามบิน โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น และมีประชากรที่เมืองซันซาเพิ่มขึ้นจาก 833 คน เป็น 2,333 คน (สำนักสถิติจังหวัดไห่หนาน, 2020) การดำเนินการของจีนเป็นไปเพื่อปกป้องอธิปไตยดินแดนและสิทธิผลประโยชน์ทางทะเลเหนือหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาของจีน (Zhou Wei, Lin Zhengwei, 2018, น. 78) อันเป็นผลมาจากหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่ตั้งอยู่บนเส้นทางเดินเรือสำคัญแห่งหนึ่งของโลก รวมทั้งเป็นแหล่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติที่สำคัญ เป็นเหตุให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งจีนมีความพยายามอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา นำไปสู่กรณีพิพาทครั้งแรกเกิดขึ้นระหว่างจีนกับประเทศตะวันตกและญี่ปุ่นเมื่อปีค.ศ. 1840-1912 จึงเป็นที่น่าสนใจว่าการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนนั้นเป็นอย่างไร นอกจากนี้หากพิจารณาจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่างานศึกษาเกี่ยวกับกรณีพิพาทในหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในเอกสารจีนเน้นศึกษาในยุคสมัยใหม่

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มเติมให้กับวงวิชาการจีนศึกษาและยังจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนเชิงนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้ถึงทราบภูมิหลังความเป็นมาของการอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ในสายตาจีน งานชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912) ซึ่งยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ว่าเป็นอย่างไร

## วัตถุประสงค์

บทความนี้มุ่งศึกษาหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912) ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ โดยเน้นศึกษาจากเอกสารชั้นต้นของจีนเป็นหลัก เช่น หนังสือประวัติศาสตร์ฉบับทางการ หนังสือประวัติศาสตร์สำคัญที่เขียนขึ้นโดยบุคคล พงศาวดารท้องถิ่น และแผนที่

### บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบงานวิจัยทั้งหมด 24 ชิ้น แบ่งได้เป็นสองกลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มงานศึกษาโดยตรงเกี่ยวกับหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา ในสมัยราชวงศ์ชิง งาน มีจำนวนสามเรื่อง คือ งานวิจัยของ Wang Kaidi (2017) Liu Qizhong (2014) และ Guo Yuan (2008) ซึ่งกลุ่มนี้เน้นศึกษาการปฏิบัติการและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลชิง ดังตัวอย่างเช่นงานของ Liu Qizhong (2014) ที่ศึกษาข้อพิพาททางประวัติศาสตร์ของหมู่เกาะในทะเลจีนใต้โดยศึกษาช่วง ค.ศ.1921-1949 ผู้วิจัยได้อธิบายถึงการเจรจาสามฝ่ายระหว่างจีน ญี่ปุ่นและฝรั่งเศสในประเด็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและการพัฒนาของหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นช่วงเวลาตรงกับสมัยสาธารณรัฐจีน

ส่วนกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มงานศึกษาเกี่ยวกับหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในมิติต่าง ๆ (21ชิ้น) โดยแบ่งได้เป็นสองกลุ่มย่อย คือ **กลุ่มแรก** เน้นศึกษาการหักล้างการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาของประเทศต่าง ๆ ที่มีต่อจีน โดยใช้หลักฐานทางประวัติศาสตร์และกฎหมายทางทะเลสมัยใหม่ ดังเช่น งานของ Qi Shuangling (2018) Wei Zhengcai (2018) Sun Xianqiang (2013) เป็นต้น งานกลุ่มนี้เน้นศึกษาในช่วงสมัยใหม่ ดังเช่น งานของ Sun Xianqiang (2013) “A study of Vietnam's position in the South China Sea from 1945 -1975” ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ข้อพิพาทระหว่างจีนกับเวียดนามเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาเกิดจากการที่รัฐบาลเวียดนามไม่เคารพต่อข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์และเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง ส่วนงานศึกษากลุ่มที่สอง เน้นศึกษาการอ้างอำนาจอธิปไตยของประเทศจีนผ่านหลักฐานทางประวัติศาสตร์จีน ดังเช่น Han Zhenhua (1988) Huang Shengzhang (1966) และ Li Jinming (1999) ทั้งสามชิ้นย้ำสิทธิของจีนนับตั้งแต่สมัยราชวงศ์อันจนจนถึงสมัยใหม่ (ก่อนค.ศ.1949) นอกจากนี้ยังมีงานของ Wu Hongsui (2017) Hou Xianbo (2014) Wang Xiaopeng (2010) ฯลฯ ดังเช่น งานของ Huo Jing (2020) “China's South China Sea Research Policy from 1946 to 1991” ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลจีนได้ใช้วิธีการแถลงการณ์ การประท้วง และคำเตือนเพื่อแสดงจุดยืนในอำนาจอธิปไตยของตนเหนือหมู่เกาะและแนวปะการังในทะเลจีนใต้อย่างต่อเนื่อง จากงานข้างต้นนี้ บทความเรื่องนี้ต้องการต่อยอดจากงานข้างต้นด้วยการเน้นศึกษากรณีพิพาทแรกสุดของจีนกับมหาอำนาจตะวันตกและญี่ปุ่น ด้วยการวิเคราะห์เอกสารชั้นต้นที่มีการบันทึกในช่วงที่เกิดเหตุการณ์กรณีพิพาท

นอกจากนี้ จากการศึกษาเอกสารภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา พบว่า มีงานวิจัยของ Taylor Fravel (2011) เรื่อง “China's Strategy in the South China Sea” และงานศึกษาของ Bonnie S. Glaser (2015) เรื่อง “Conflict in the South China Sea” ทั้งสองชิ้นมุ่งศึกษาท่าทีและยุทธศาสตร์ของจีนเกี่ยวกับปัญหาทะเลจีนใต้ในยุคสมัยใหม่ และงานศึกษาในไทยพบสองชิ้นคือ งานของธนนันท์ ปุณวรรณา (2557) เน้นศึกษาเอกสารประวัติศาสตร์จากฝ่ายเวียดนามเป็นหลัก และอีกชิ้นงานของจันตรี ลินสุภฤกษ์ (2556) เน้นศึกษาจากทัศนะทางกฎหมายและการเมือง เป็นหลัก



จากการทบทวนงานวิจัยข้างต้นพบว่า งานวิจัยในจีนมุ่งศึกษาการสร้างความปลอดภัยในการครอบครองหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาโดยอาศัยหลักฐานทางประวัติศาสตร์และกฎหมายทางทะเลสมัยใหม่ และเน้นศึกษาในช่วงสมัยใหม่นับตั้งแต่หลังปี ค.ศ. 1912 เป็นต้นมา ในขณะที่งานวิจัยในช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840-1912) ซึ่งเป็นช่วงจุดเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้กลับพบว่ามีน้อย ดังนั้นเพื่อต่อยอดและเติมเต็มให้กับองค์ความรู้เกี่ยวกับกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ ในวงวิชาการจีนศึกษาในประเทศไทย งานชิ้นนี้จึงได้ศึกษาการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912) ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ว่าเป็นอย่างไร

### วิธีการวิจัย

บทความนี้เป็นการศึกษาหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (Historic Approach) ด้วยการเน้นศึกษาจากเอกสารชั้นต้นที่มีการเขียนบันทึกไว้ในช่วงปลายสมัยราชวงศ์ชิง ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของการเกิดเหตุการณ์กรณีพิพาทกับมหาอำนาจตะวันตกและญี่ปุ่น โดยเน้นวิเคราะห์จากเอกสารจีนเป็นหลัก ส่วนเอกสารชั้นต้นที่สำคัญแบ่งได้เป็นสามประเภท ประเภทที่หนึ่งคือ หนังสือประวัติศาสตร์ฉบับทางการของราชวงศ์ชิง เช่น “ชิงจีว้ายเจียวซือเลี่ยว” (清季外交史料 ; Qing Ji Wai Jiao Shi Liao) และ “เซี่ยนทองเจิ้งจี้” (宣统政记 ; Xuan Tong Zhegn Ji) ส่วนประเภทที่สองคือ พงศาวดารท้องถิ่นของมณฑลกว่างตุง เช่น “ฉงโจวฝูจี้” (琼州府志 ; Qiongzhou Fu Zhi) และ “ย่าโจวฝูจี้” (崖州志 ; Yazhou Zhi) และประเภทที่สามคือ แผนที่ของราชวงศ์ชิง เช่น “กู่จินดียูฉวนทู่” (古今地輿全图 ; Gu Jin Di Yu Quan Tu) และ “จงกั๋วว้ายยี้จ้งทู่” (中国外夷总图 ; Zhong Guo Wai Yi Zong Tu) นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ใช้ข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ บทความ งานวิจัย และหนังสือที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ ตีความ และนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบการพรรณนาวิเคราะห์ได้ดังนี้

### ผลการวิจัย

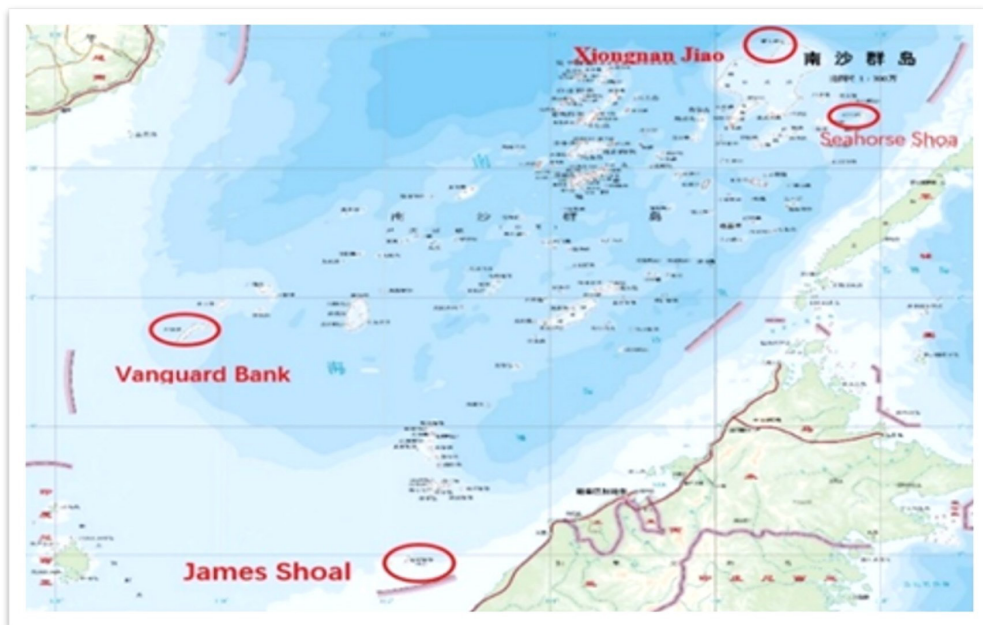
ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนแรกได้แก่ ที่ตั้ง ความเป็นมา และความสำคัญของหมู่เกาะซีชา และหมู่เกาะหนานซา ส่วนที่สองได้แก่ หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912): ยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ และส่วนสุดท้ายได้แก่ สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 1. ที่ตั้ง ความเป็นมาและความสำคัญของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็นสามประเด็น คือ ประเด็นแรก ที่ตั้งของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา ประเด็นที่สอง ความเป็นมาของชื่อหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา และประเด็นสุดท้าย ความสำคัญของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึง ที่ตั้ง ความเป็นมาและความสำคัญของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

### 1.1 ที่ตั้งของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา

หมู่เกาะซีชา(西沙群岛 ; Xisha Islands) หรือชื่อภาษาอังกฤษว่าหมู่เกาะพาราเซล (Paracel Islands) ตั้งอยู่ที่ 15°46'~17°08' ละติจูดเหนือ และ 111°11'~112°54' ลองจิจูด ตะวันออก ในภาคตะวันตกเฉียงเหนือของทะเลจีนใต้ และทิศตะวันออกเฉียงใต้ของเกาะไหหลำ ซึ่งประกอบด้วยเกาะมากกว่า 40 เกาะ แนวปะการัง และชายหาด ส่วนใหญ่ประกอบด้วยหมู่เกาะ หยงเล่อ (จีน: 永乐群岛, อังกฤษ: Yongle Islands) และหมู่เกาะเซวียนเต๋อ (จีน: 宣德群岛, อังกฤษ: Xuande Islands) ซึ่งเป็นหมู่เกาะที่มีขนาดของแผ่นดินใหญ่ที่สุดในบรรดาหมู่เกาะของทะเลจีนใต้ เริ่มจากทิศเหนือของแนวปะการังเป่ย (จีน: 北礁, อังกฤษ : North Reef ) ไปจนถึง “ซงเถาทาน” (จีน: 嵩焘滩, อังกฤษ : Herald Bank )<sup>1</sup> ทางตอนใต้ ด้านทิศตะวันออกเริ่มจาก “ซีตู้ทาน” (จีน: 西渡滩, อังกฤษ: Dido Bank) ยาวไปถึงด้านทิศตะวันตกของเกาะจงเจี้ยน (จีน: 中建岛, อังกฤษ : Zhongjian Island) รวมทั้งมี 22 หมู่เกาะ (Yan Hongmo และคณะ, 1988) โดยดูรูปที่ 1



รูปที่ 1 ที่ตั้งของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา  
(ที่มา: <http://www.dtdmap.com/china/hainan/1>)

<sup>1</sup> “ซงเถาทาน” หรือว่า Herald Bank เป็นหินโสโครกที่รำลึกนักการทูตคนแรกของจีนในสหราชอาณาจักร “Guo Songtao “ (郭嵩焘) เนื่องจากเขาได้เขียนหนังสือ 《使西纪程》 หรือว่า “ชี้อี้จี้เลิ่ง” โดยกล่าวถึงหมู่เกาะซีชาเป็นอาณาเขตของจีน ชื่อหินโสโครกนี้ประกาศอย่างทางการใน ค.ศ. 1983 (South China Sea Information Network, 2013)



หมู่เกาะน่านซา (จีน: 南沙群岛, อังกฤษ: Spratly Islands) ตั้งอยู่ที่  $3^{\circ} 35' \sim 11^{\circ} 55'$  ละติจูดองศาเหนือและ  $109^{\circ} 30' \sim 117^{\circ} 50'$  ลองจิจูดตะวันออก ทางตอนใต้ของเกาะไหหลำ นอกชายฝั่งด้านตะวันออกของเวียดนาม ด้านทิศตะวันตกของฟิลิปปินส์ และทางตะวันตกเฉียงเหนือของมาเลเซียและบรูไน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหมู่เกาะที่มีแนวปะการังมากที่สุด และมีอาณาเขตกระจายตัวของเกาะต่าง ๆ กว้างขวางที่สุด อาณาเขต เริ่มต้นจากทิศเหนือหาดฉงหนาน (จีน: 雄南礁, Xiongnan Jiao) ไปจนถึงกลุ่มหินโสโครกเจิงหมู (จีน: 曾母暗沙, อังกฤษ: James Shoal) ทางตอนใต้ ด้านทิศตะวันออกเริ่มจาก “ไหหม่าทาน” (จีน: 海马滩, อังกฤษ: Seahorse Shoal) ยาวไปถึงด้านทิศตะวันตกของ “ว่างอานทาน” (จีน: 万安滩, อังกฤษ: Vanguard Bank) จากตะวันออกไปตะวันตกมีความยาวประมาณ 905 กิโลเมตร และมีความกว้างจากเหนือจรดใต้ประมาณ 887 กิโลเมตร โดยมีพื้นที่มหาสมุทรมากกว่า 82 หมื่นตารางกิโลเมตร (Shen Shungen, 1992, น.3) รูปที่ 2



รูปที่ 2 หมู่เกาะน่านซา  
(ที่มา: <http://www.dtdmap.com/china/hainan/1957.html>)

## 1.2 ความเป็นมาของชื่อหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา

ตารางที่ 1 ตารางแสดงชื่อหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาแต่ละช่วงยุคสมัยในจีน

| หมู่เกาะซีชา                                                                 | ยุค/ค.ศ.                               | หมู่เกาะหนานซา                                   | ยุค/ค.ศ.                               |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------|
| “嵇头”<br>“ซีเถว”                                                              | ราชวงศ์ฮั่นตะวันออก<br>(ค.ศ. 25-220)   | “嵇头”<br>“ซีเถว”                                  | ราชวงศ์ฮั่นตะวันออก<br>(ค.ศ. 25 – 220) |
| “珊瑚洲”<br>“ซานหูโจว”<br>(เกาะปะการัง)                                         | ยุคสามก๊ก<br>(ค.ศ. 220-280)            | “珊瑚洲”<br>“ซานหูโจว”<br>(เกาะปะการัง)             | ยุคสามก๊ก<br>(ค.ศ. 220- 280)           |
| “焦石山”<br>“เจียวชื้อซาน”                                                      | ราชวงศ์สุย<br>(ค.ศ. 581- 618)          |                                                  |                                        |
| “象山石塘”<br>“เซียงซานเซอถ้ง”                                                   | ราชวงศ์ถัง<br>(ค.ศ. 618- 907)          |                                                  |                                        |
| “九乳螺州”<br>“จิวหูลั่วโจว”<br>“七洲洋”<br>“ซีโจวย่าง”<br>“千里长沙”<br>“เซนหลี่ซำงซา” | ราชวงศ์ซ่ง<br>(ค.ศ. 960 – 1279)        | “石塘”<br>“เซ่อถ้ง”<br>“万里石塘”<br>“ว่างหลี่เซ่อถ้ง” | ราชวงศ์ซ่ง<br>(ค.ศ. 960 – 1279)        |
| “万里石塘”<br>“ว่างหลี่เซ่อถ้ง”                                                  | ราชวงศ์หยวน<br>(ค. ศ. 1271 -1368)      | “万里石塘”<br>“ว่างหลี่เซ่อถ้ง”                      | ราชวงศ์หยวน<br>(ค.ศ. 1271 – 1368)      |
| “石塘”<br>“เซอถ้ง”                                                             | ราชวงศ์หมิง<br>(ค.ศ. 1368 – 1644)      | “石星石塘”<br>“เซ่อซิงเซ่อถ้ง”                       | ราชวงศ์หมิง<br>(ค.ศ. 1368 – 1644)      |
| “长沙海”<br>“ซำงซาไห่”                                                          | ราชวงศ์ชิง<br>(ค.ศ. 1636 -1912)        | “石塘海”<br>“เซ่อถ้งไห่”                            | ราชวงศ์ชิง<br>(ค.ศ.1636 -1912)         |
| “西沙群岛”<br>“หมู่เกาะซีชา”                                                     | ราชวงศ์ชิงตอนปลาย<br>(ค.ศ. 1840 -1912) | “团沙群岛”<br>“หมู่เกาะทวนซา”                        | หมิ่นก๊ก<br>(ค.ศ.1935)                 |
|                                                                              |                                        | “南沙群岛”<br>“หมู่เกาะหนานซา”                       | วันที่ 1 ธันวาคม<br>ค.ศ. 1947          |

ที่มา: 1. China Nanhai Net. The earliest discovery and naming of the South China Sea islands in China [ออนไลน์]. 2.งานของ Han Zhenhua (1988, p.2 ) 3. งานของ Li Guoqiang (2011, p.53) 4. Chinese Ministry of Foreign Affairs website . “The historical basis for China's sovereignty over the Nansha Islands”[ออนไลน์]. 2000.



### (1) หมู่เกาะซีซา

จากตารางจะพบว่า ชื่อแรกสุดของหมู่เกาะซีซา ชื่อ “ชีเถว” (岐头; Qi Tou) มีความหมายว่า “ชายหาดหรือว่าแนวปะการังเกาะที่เป็นขนาดต่างๆ” ซึ่งเป็นชื่อแรกที่เรียกหมู่เกาะทั่วไปในทะเลจีนใต้ที่ปรากฏในเอกสารจีนสมัยราชวงศ์ฮั่นตะวันออก ในหนังสือ “อี้ฟูจื่อ” (《异物志》; Yi Wuzhi) ต่อมาในยุคสมัยสามก๊ก หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาได้ถูกรวมเรียกว่า “ซานหูโจว” (珊瑚洲; Shanhu Zhou) ในหนังสือ “ฟุหนานจ้วน” (扶南传; Fun Nanzhuan) มีความหมายว่า “เกาะปะการัง” (Liu nanwei, 1994, น.101) ในสมัยราชวงศ์สุย หมู่เกาะซีซาถูกเรียกว่า “เจียวชือซาน” (焦石山; Jiao Shishan) ก็คือ “แนวหินโสโครก” ที่บันทึกในหนังสือ “สุยชู” (隋书; Sui Shu) มีความหมายว่า “หมู่เกาะที่ประกอบด้วยหินโสโครก” ซึ่งมีความหมายตรงกับคนโปรตุเกสที่ตั้งชื่อหมู่เกาะซีซาว่า “Parel” (Huang Shengzhang, 1996, น.82) ชื่อหมู่เกาะซีซาในสมัยราชวงศ์ถังเรียกว่า “เซี่ยงซานเซอถ้ง” (象山石塘; Xiangshan Shitang) บันทึกในหนังสือ “กวางโจวธงไห่เต้า” (广州通海夷道; Guangzhou Tonghai Yidao) ตามการวิจัยของนักประวัติศาสตร์จีน Han Zhenhua ว่า “คำชื่อนี้สืบทอดและเปลี่ยนแปลงจากยุคสมัยเป็นเวลาหลายราชวงศ์ คำว่า “เซี่ยงซาน” เป็นชื่อของเกาะหนึ่งในหมู่เกาะซีซา ส่วนคำ “เซอถ้ง” ความหมาย คือ บ่อน้ำอยู่ตรงกลางในอะทอลล์” (Li Kuangyuan, Yan genqi, 2020, น. 139)

ต่อมาถึงราชวงศ์ซ่ง หมู่เกาะซีซาที่ปรากฏในหนังสือ “อู๋จิงจงเย่า” (《武经总要; Wujing Zongyao) เรียกว่า “จิ่วอู่เซอโจว” (九乳螺州; Jiu Ru Luozhou) มีความหมายว่า “หมู่เกาะที่ประกอบด้วยเกาะปะการังเก่าเกาะ จากระยะไกลดูเหมือนหอยสังข์สีเขียวน้ำเงิน” ชื่อนี้เป็นชื่อทางการครั้งแรกของหมู่เกาะซีซาในประวัติศาสตร์จีน (Lian Yi, 2013, น.140) ในยุคเดียวกัน หมู่เกาะซีซายังได้ถูกบันทึกเอาไว้ในชื่อ “ซีโจวหย่าง” (七洲洋; Qi Zhouyang) และ “เชนหลี่ซ่างซา” (千里长沙; Qian Li Chang Sha) ในสมัยราชวงศ์หยวน หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะที่ในทะเลจีนใต้ ถูกบันทึกชื่อว่า “ว่างหลี่เซอถ้ง” (万里石塘; Wan Li Shi Tang) ในหนังสือ “เต้าอี้จื่อแร่” (岛夷志略; Dao Yi Zhi Lv) หมายถึงว่า “หมู่เกาะที่มีอะทอลล์เป็นหลักอย่างกว้างขวาง” ครั้นถึงสมัยราชวงศ์หมิง หมู่เกาะซีซาในหนังสือ “อู๋เป่ย์จื่อ” (《武备志; Wu Bei Zhi) หรือว่าใน “แผนที่การเดินทางเรือของเจิ้งเหอ” (郑和航海图; Zheng He Hang Hai Tu) ได้ใช้ชื่อว่า “เซอถ้ง” (石塘; Shi Tang) มีความหมายว่า “หมู่เกาะที่เป็นอะทอลล์เป็นหลัก” ในสมัยราชวงศ์ชิง จากพงศาวดารท้องถิ่น “กวางตุ้งจื่อ” (《广东通志》; Guangdong Tong Zhi) “ฉงโจวฝูจื่อ” (《琼州府志》; Qiongzhou Fu Zhi) และ “ว่างโจวจื่อ” (《万州志》; Wan Zhou Zhi) หมู่เกาะซีซาถูกบันทึกเอาไว้ในชื่อ “ซ่างซาไห่” (长沙海; Chang Shahai) ชื่อดังกล่าวเป็นการรวมเอาทั้งหมู่เกาะผืนทรายและน่านน้ำเข้าไว้ด้วยกัน (Li Guoqiang, 2011, น.51) ครั้นใน ค.ศ 1842 Zheng Guangzu ได้ใช้ชื่อ “หมู่เกาะซีซา” (西沙群岛; Xisha Islands) ในแผนที่ “จังกั๋วไห่วไห่ยั้งตู” (《中国外夷总图》; Zhong Guo Wai Yi Zong Tu) ของหนังสือ “ชิงสือยิบันลู่” (《醒世一斑录; Xing Shi Yi Banlu)

จากข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า หมู่เกาะซีชามีชื่อที่บันทึกไว้มากมายในประวัติศาสตร์จีน ตั้งแต่ราชวงศ์ฉันจนถึงสมัยใหม่ ชื่อหมู่เกาะซีชาสวนใหญ่ใช้ “ซ้างซา” และ “เซอถ้ง” เป็นหลัก หมายความว่า หมู่เกาะที่มีอะทอลล์อยู่รอบ ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ของหมู่เกาะซีชามีชื่อหมู่เกาะซีชามีจีนได้ใช้เรียกอย่างเป็นทางการในทศวรรษ 1840 อันเป็นช่วงที่จีนเข้าสู่ยุคใหม่ ทางทะเลจีนจึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับการตั้งชื่อและนิยามความหมายดังปรากฏในแผนที่ “จงกั๋วไห่ว๋ายจ้งทู่” ว่า “ซีซา” หมายความว่า “เกาะที่ตั้งอยู่ในทิศตะวันตกในทะเลจีนใต้” ชื่อนี้ได้ใช้ถึงปัจจุบันนี้

## (2) หมู่เกาะหนานซา

จากตารางข้างต้น จะพบว่า ในสมัยราชวงศ์ฉันตะวันออกและยุคสมัยสามก๊ก ชื่อหมู่เกาะหนานซาเหมือนกับหมู่เกาะซีซาถูกเรียกว่า “ซีเถว” และ “ซานหูโจว” ใช้จนถึงสมัยราชวงศ์ซ่งพบว่า มีการเรียกชื่อ “เซอถ้ง” (石塘 ; Shi Tang) ครั้งแรกในหนังสือ “ซ่งหุยเหยา” (宋会要 ; Song Hui Yao) เป็นเอกสารรวบรวมต้นฉบับสำเนาบรรณานุกรมของขุนนางที่เขียนจากขุนนางที่บันทึกประวัติศาสตร์ซ่ง นับได้ว่าเป็นชื่อเรียกของทางการครั้งแรกของหมู่เกาะหนานซา (Lin Ronggui ,Li Guoqiang, 1991, น.78) มีความหมายว่า “บ่อน้ำอยู่ตรงกลางในอะทอลล์” ส่วนในราชวงศ์หยวน ชื่อหมู่เกาะหนานซาชื่อเรียกว่า “ว่างหลีเซอถ้ง” (万里石塘; Wan Li Shi Tang) เหมือนกัน ต่อมาในสมัยราชวงศ์หมิงมีการใช้ชื่อว่า “เซอซิงเซอถ้งหยู” (石星石塘; Shi Xing Shi Tang) ปรากฏใน “แผนที่การเดินทางของเจิ้งเหอ”(郑和航海图; Zheng He Hang Hai Tu) มีคำหมายว่า “มีผืนทรายขนาดใหญ่ในทะเลและมีแนวปะการังใต้น้ำเยอะมาก ” (Li Kuangyuan, Yan Genqi, 2020 ,น. 139) ในสมัยราชวงศ์ชิง จากพงศาวดารท้องถิ่น “กวางตุ้งจ้งจื่อ” (《广东通志》; Guangdong Tong Zhi) “ฉงโจวฝูจื่อ” (《琼州府志》; Qiongzhou Fu Zhi) และ “ว่างโจวจื่อ” (《万州志》; Wanzhou Zhi) ชื่อที่ถูกใช้มาอ้างถึงหมู่เกาะหนานซา คือ “เซอถ้งไห่”(石塘海; Shi Tang Hai) จนกระทั่ง ค.ศ. 1933 เมื่อฝรั่งเศสเข้ารุกรานทะเลจีนใต้ ในการประชุมครั้งที่ 25 วันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1934 จีนได้มีมติให้ตรวจสอบชื่อเกาะในทะเลจีนใต้ และใน ค.ศ. 1935 มีการเปิดตัว “ตารางเปรียบเทียบชื่อหมู่เกาะรวมทั้งภาษาจีนและภาษาอังกฤษในทะเลจีนใต้” (中国南海各岛屿 华英名对照表 ; Zhong Guo Nai Hai Ge Dao Yu Hua Ying Ming Dui Zhao Biao) โดยที่หมู่เกาะหนานซาถูกเรียกในตารางดังกล่าวว่า “หมู่เกาะถวนซา” (团沙群岛; Tu Sha Qun Dao) ซึ่งเป็นการใช้ชื่อตามการออกเสียงของชาวต่างชาติ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองตั้งแต่ ค.ศ. 1938 - 1939 ญี่ปุ่นเข้ารุกรานหมู่เกาะตงซา หมู่เกาะซีซา และหมู่เกาะหนานซา และเปลี่ยนชื่อหมู่เกาะหนานซาเป็น “หมู่เกาะซินหนาน” (新南群岛; Xin Nan Qun Dao) หลังจากญี่ปุ่นยอมจำนน ใน ค.ศ. 1945 จีนได้เข้าทำการฟื้นฟูหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ และประกาศเปลี่ยนชื่อกลับมาเป็นหนานซาอีกครั้ง ใน ค.ศ. 1947 และใช้ชื่อดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน

จากชื่อข้างต้นจะพบว่าจีนมีคำเรียกหมู่เกาะหนานซายาวนานแล้วและมีคำเรียกชื่อเกาะหลายชื่อ จนเมื่อต้องเผชิญกับการรุกรานของชาติมหาอำนาจตะวันตกและตะวันออก จีนจึงได้ตระหนักในคำเรียกชื่ออย่างจริงจังในราวทศวรรษปี 1940 เป็นต้นมา



### 1.3 ความสำคัญของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา

ผลการศึกษาพบว่า หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซามีความสำคัญดังนี้

#### (1) ความสำคัญทางภูมิศาสตร์และการเมืองของโลก

ที่ตั้งหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา มีที่ตั้งทางด้านภูมิศาสตร์ถือว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญของทะเลจีนใต้ โดยเป็นจุดเส้นทางแยกทางทะเลที่เชื่อมต่อระหว่างสองมหาสมุทรและสามทวีป (สองมหาสมุทร ได้แก่ มหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย ส่วนสามทวีป ได้แก่ ทวีปเอเชีย ยุโรป และแอฟริกา) จึงมีคำกล่าวว่า “ใครก็ตามที่ควบคุมทะเลจีนใต้จะได้เป็นผู้ครอบครองจุดยุทธศาสตร์สำคัญ” (Sun Xianqiang, 2013, น.15) นอกจากนี้จากข้อมูลเชิงสถิติพบว่า เรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่เกินครึ่งของโลกต่างต้องเดินเรือผ่านน่านน้ำดังกล่าว ปริมาณน้ำมันที่ผ่านทะเลจีนใต้คิดเป็นห้า เท่าของน้ำมันที่ผ่านคลองสุเอซ และ 1.5 เท่าของน้ำมันที่ผ่านคลองปานามา นอกจากนี้ มีมากกว่า ร้อยละ 90 ของน้ำมันในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ และอีกมากกว่าร้อยละ 98 ของการนำเข้าน้ำมันของไต้หวันต้องขนส่งผ่านบริเวณดังกล่าว ดังนั้น หมู่เกาะหนานซาจึงกลายเป็นพื้นที่สำคัญอันดับต้น ๆ ในบรรดาหมู่เกาะทั้งหลายของทะเลจีนใต้ เปรียบเสมือน “กุญแจแห่งทะเลจีนใต้” และควบคุมเส้นทางการเดินเรือสากลในทะเลจีนใต้ ที่มีเรือเดินสมุทรกว่า 400 ลำแล่นผ่านทุกวัน (Sun Xianqiang, 2013, น.15)

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซามีความสำคัญอย่างมากต่อความมั่นคงด้านพลังงาน จากการที่หัวหน้านักวิเคราะห์เศรษฐกิจ บริษัทด้านพลังงานของ BP ประกาศต่อโลกในเดือนมิถุนายนปี 2004 ว่า “จีนแซงหน้าญี่ปุ่นจนกลายเป็นผู้บริโภคน้ำมันรายใหญ่อันดับสองของโลก ผลผลิตน้ำมันของจีนในปัจจุบันอยู่ที่ 160 ล้านตันและความต้องการประจำปีของจีนมากกว่า 220 ล้านตัน ในปี 2002 การนำเข้าน้ำมันมีมากถึง 70 ล้านตัน ในปี 2001 จีนนำเข้า 48% ของน้ำมันนำเข้าทั้งหมดจากตะวันออกกลาง” (Dang wangWei, 2010, น. 12) แม้ข้อมูลข้างต้นจะไม่ใช่ว่าปัจจุบันแต่อย่างน้อยก็สะท้อนให้เห็นถึง สัดส่วนการนำเข้าน้ำมันของจีนจากภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก แอฟริกาและตะวันออกกลางจะต้องผ่านเส้นทางทะเลจีนใต้ ดังนั้น การควบคุมเส้นทางขนส่งน้ำมันดังกล่าวก็เท่ากับการกำหนดเส้นทางการขนถ่ายพลังงานของจีนได้ด้วย (Dang Wangwei , 2010, น. 10)

จากที่ตั้งของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซามีความสำคัญทางด้านภูมิศาสตร์การเมืองดังกล่าว จึงมีผลให้เกิดกรณีพิพาทเหนือหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา ระหว่างจีนกับประเทศโดยรอบในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะในช่วงหลังค.ศ. 2012 สหรัฐฯ นำ “ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลเอเชีย-แปซิฟิก” มาใช้อีกครั้ง ประเทศต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลียได้เข้ามามีส่วนร่วมในปัญหาทะเลจีนใต้และสนับสนุนประเทศที่อยู่รอบ ๆ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่าง เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และจีน (Song Jianxin, 2020, น.2) นอกจากนี้ยังมีบรูไนและมาเลเซียเข้าร่วมด้วย ต่างก็อ้างกรรมสิทธิ์ของตนเองเหนือหมู่เกาะทั้งสอง

#### (2) ความสำคัญทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ

ผลจากงานการสำรวจของ Emory (1969) ระบุว่าทะเลจีนใต้ถือเป็นแหล่งผลิตน้ำมันและแก๊สธรรมชาติขนาดใหญ่ที่สุดในเอเชีย ซึ่งคาดการณ์ว่าปริมาณสำรองน้ำมันมากถึง 100 ล้านตัน และแก๊สธรรมชาติอีกกว่าร้อยละล้านลูกบาศก์เมตร ภายหลังการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว ต่อมาในปี

ค.ศ. 1989 นักวิชาการจีนจึงได้ประเมินแหล่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติที่อยู่ในอาณาเขตของหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาเผยแพร่ผลการประเมินทรัพยากรน้ำมันและแก๊สมีมากถึง 100 ล้านตัน ส่วนใหญ่ของปริมาณทั้งหมดของทั้งทะเลจีนใต้อยู่ที่หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา ถึงกับมีคำกล่าวว่า “อ่าวเปอร์เซียแห่งที่สอง” (Liu Can, 2016, น.10) นอกจากนี้ หมู่เกาะหนานซาและหมู่เกาะซีซายังอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติสำหรับการประมง รวมทั้งทางด้านการท่องเที่ยว โดยรัฐบาลจีนได้เริ่มพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะทั้งสองแห่งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 รัฐบาลจีนได้ก่อสร้างสนามบินบนหมู่เกาะซีซาและดำเนินกลยุทธ์ “ทำเรือการค้าเสรีให้หนาน” ใน ค.ศ. 2018 ซึ่งทำให้มีการพัฒนาการท่องเที่ยวของเมืองซานซาเพิ่มมากขึ้น (Wu Shengjing, 2020, น.30)

จากข้างต้นจะพบว่า หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซามีความสำคัญทั้งทางด้านภูมิรัฐศาสตร์และการเมืองของโลก รวมทั้งเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญทั้งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติ การประมงและการท่องเที่ยว ผู้ที่ได้ครอบครองหมู่เกาะทั้งสอง จะเป็นผู้ที่ได้คุมเส้นทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก

## 2. หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912): ยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้

**บริบททางการเมืองของจีน ค.ศ. 1840 - 1911:** นับตั้งแต่สถาปนาราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1644 -1912) อาจกล่าวได้ว่า รัชศกคังซี (ค.ศ.1662 - 1722) รัชศกหย่งเจิ้ง (ค.ศ. 1723 - 1735) และรัชศกเฉียนหลง (ค.ศ. 1736 - 1795) รวมเวลากว่าร้อยปี เป็นช่วงที่ราชวงศ์ชิงเจริญรุ่งเรือง หลังจากนั้นสังคมเริ่มเสื่อมในปลายศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะสมัยพระเจ้าเต้ากวง (ค.ศ. 1821 - 1850) พระเจ้าเสียนเฟิง (ค.ศ. 1851 - 1861) พระเจ้ากวงซื่อ (ค.ศ. 1875 - 1908) เนื่องจากการรุกรานของมหาอำนาจตะวันตกจนก่อให้เกิดสงครามฝิ่น (จีน - อังกฤษ ค.ศ. 1840 - 1842) ตามด้วยการทำสงครามกับพันธมิตรอังกฤษและฝรั่งเศส (ค.ศ. 1856 - 1860) และยังมีสงครามจีน - ญี่ปุ่น ค.ศ. 1894 รวมถึงศึกพันธมิตรแปดชาติ ปี ค.ศ. 1900 (Zhou Yangrong, 2012) อีกด้วยการเข้ามาของมหาอำนาจต่างชาติทั้งตะวันตกและตะวันออกในช่วงปลายของราชวงศ์ชิงนี้ มีผลให้รัฐบาลชิงยุคนั้นต้องปรับเปลี่ยนวิถีคิดแบบดั้งเดิมไปเป็นอย่างตะวันตก เช่น แนวคิดเรื่องเขตแดน แนวคิดแบบจารีตของจีนในเรื่องเส้นเขตแดนมักจะเชื่อว่า “เทียนเซียโฮยวต้าว ไส่ว้ายชื่อยี้” (天下有道，守在四夷 ; Tian XiaYou Dao, Shou Zai Si Yi) ซึ่งมีความหมายว่า “ทั้งโลกนี้เป็นของจักรพรรดิและกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดในโลกต้องปกป้องรักษาดินแดนเพื่อองค์จักรพรรดิ” (Niu Ruchen, 2004, น. 73)

จากแนวคิดข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า รัฐจารีตของจีนยังคงไม่มีแนวคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับพรมแดนของประเทศมากนัก ซึ่งเกิดจากมาตรฐานการครองชีพของคนและข้อจำกัดของความรู้ทางวิทยาศาสตร์ยังจำกัดในสมัยนั้น (Hou Yi, 2018, น. 40) นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับพรมแดนทางบกมากกว่าเขตแดนทางทะเล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลภายใต้การนำของราชวงศ์ชิงได้ถูกบังคับให้เปิดประเทศหลังจากช่วงสงครามฝิ่นใน ค. ศ. 1840 ส่งผลให้อิทธิพลทางความคิดและวัฒนธรรมแบบตะวันตกเข้ามามีบทบาทในสังคมจีนยุคนั้น แนวคิดดั้งเดิมเรื่องเส้นเขตแดน



กลับถูกทำลายและได้รับผลกระทบ โลกทัศน์แบบเดิมที่เชื่อว่าจีนเป็นศูนย์กลางของโลกถูกเปลี่ยนไป เป็นเรื่องของจิตสำนึกแห่งชาติ และเส้นเขตแดน ประเทศและเส้นเขตแดนได้รับการนิยาม ความหมายใหม่ (Hou Yi, 2018, น. 44) ในช่วงปลายราชวงศ์ชิง รัฐบาลจีนจึงได้ปฏิบัติตามสถานการณ์สมัยใหม่และใช้แนวความคิดแบบตะวันตกเกี่ยวกับการแบ่งเส้นเขตแดนเพื่อปกป้อง รักษากรรมสิทธิ์และผลประโยชน์ของจีนที่อยู่เหนือดินแดนต่าง ๆ โดยเฉพาะในหมู่เกาะซีชา และหมู่เกาะหนานซา ราชวงศ์ชิงเริ่มใช้วิธีการทำแผนที่แบบสมัยใหม่ตามทีนิกเผยแพร่ศาสนาคริสต์ นิกายเยซูอิตตะวันตกนำมาใช้ในการวาดแผนที่ของอาณาจักรตามขอบเขตอำนาจของราชวงศ์จีน และกิจกรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ชายแดน ขณะวาดแผนที่ ราชวงศ์ชิงก็ได้ทำเครื่องหมาย ที่แสดงถึงอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนต่าง ๆ ของตนเองไว้อย่างชัดเจน (Niu Nuchen, 2004, น. 75)

หลังจากสงครามฝิ่น มหาอำนาจตะวันตกและประเทศต่าง ๆ ได้เข้ามารุกรานและเข้ายึดครองดินแดนที่แต่เดิมอยู่ภายใต้การปกครองของราชวงศ์ชิง ดังเช่น จีนยกเกาะฮ่องกง ให้อังกฤษตามสนธิสัญญานานกิง (ค.ศ. 1842) และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1858-1860 รัสเซียได้ยึดครอง ดินแดนมากกว่า 1.5 ล้านตารางกิโลเมตรของจีน (Jiang Tingfu, 2020, น. 25) การที่ชาติ มหาอำนาจเข้ามายึดครองดินแดนของจีน ทำให้ประเทศเหล่านี้พบว่าหมู่เกาะต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และตำแหน่งทางยุทธศาสตร์การทหาร นำมาสู่การสำรวจเพื่อค้นหาทรัพยากรธรรมชาติในอาณาเขตน่านน้ำของจีน โดยเฉพาะกองเรือ ของอังกฤษ จากการศึกษาในเอกสารจีนพบว่า อังกฤษมีการสำรวจในน่านน้ำของจีนมากกว่า 30 ครั้ง ในหมู่เกาะทะเลจีนใต้มีหมู่เกาะจงซา (中沙島; Macclesfield Bank) หมู่เกาะซีชา หมู่เกาะหนาน ซาและหมู่เกาะตงซา (东沙群島; Dongsha Islands) นอกจากนี้ นับแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ญี่ปุ่นได้ยึดครองหมู่เกาะตงซา ในทะเลจีนใต้ (Liu Qizhong, 2014, น. 10) ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1898 ผู้ตั้งอาณานิคมชาวฝรั่งเศสชื่อ Fabrie เสนอให้กระทรวงอาณานิคมจัดตั้งสถานี จัดหาชาวประมงบนหมู่เกาะซีชา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลราชวงศ์ชิงได้ออกประกาศประท้วง ความพยายามของประเทศมหาอำนาจและขณะเดียวกันก็ได้ยื่นถึงกรรมสิทธิ์ของตนเหนือหมู่เกาะ ดังกล่าวของจีน (Li Jinming, 1999, น. 89)

ส่วนการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีน ช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912) : ยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ ผู้วิจัยได้แบ่ง การนำเสนอเป็นสามประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่งหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในเอกสาร ทางราชวงศ์ชิงตอนปลาย ประเด็นที่สองหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในพงศาวดาร ท้องถิ่นช่วงราชวงศ์ชิงตอนปลาย และประเด็นที่สามหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในแผนที่ ราชวงศ์ชิงตอนปลาย มีรายละเอียดดังนี้

## 2.1 หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในเอกสารทางราชวงศ์ชิงตอนปลาย

ในช่วงปลายราชวงศ์ชิง การบันทึกเกี่ยวกับหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา ในประวัติศาสตร์ทางการของรัฐบาลชิงตอนปลายพบเก้าชิ้น ได้แก่ ชิ้นที่หนึ่ง งานเขียนของ Guo Songtao (1876) ชิ้นที่สอง Zhang Deyi (1876) ชิ้นที่สาม Li Zhun (1910) ชิ้นที่สี่ “ชิงจีไว เลี้ยวซือเลี้ยว”(清季外交史料; Qing Ji Wai Jiao Shi Liao) ชิ้นที่ห้า “ชวนถงเจิ้งจี”(宣统政纪; Xuan Tong Zheng Ji) ชิ้นที่หก ชื่อภาษาอังกฤษ“จี้เยว่ซือค่านป่านซีชาฉวนเต๋าสื่อ”(记粤省 勘办西沙群岛事; Ji Yue

勘办西沙群岛事; Ji Yue Sheng Kan Ban Xisha Qun Dao Shi) ขึ้นที่เจ็ด “เยว่ตงสื่อค่าน ป่านซีชาฉวนเต้าเสียวจี” (粤东查勘西沙群岛小记; Yue Dong Cha Kan Xisha Qun Dao Xiao Ji) ขึ้นที่แปด “กวางต้งซีชาฉวนเต้าเสียวจี” (广东西沙群岛小记; Guangdong Xisha Qun Dao Xiao Ji) และขึ้นที่เก้า งานเขียนของ Li Zhun (1910) เนื่องจากเอกสารประวัติศาสตร์ทั้งสองฉบับเป็นหลักฐานทางการที่สำคัญมากสำหรับการยืนยันอำนาจอธิปไตยของหมู่เกาะในทะเลจีนใต้และเป็นหนึ่งในเอกสารที่ถูกอ้างอิงถึงมากที่สุดในช่วงสมัยราชวงศ์ชิง

สำหรับงานเขียน “ชวนถงเจิ้งจี” (宣统政纪; Xuan Tong Zheng Ji) เป็นบันทึกประวัติศาสตร์ของจีนตั้งแต่ ค.ศ. 1910 - 1921 ในช่วงสุดท้ายของราชวงศ์ชิง ซึ่งเป็นเวลาที่เกิดข้อพิพาทขึ้นในทะเลจีนใต้ ดังนั้น งานเขียน “ชวนถงเจิ้งจี” จึงเป็นเอกสารที่ทำให้สามารถทำความเข้าใจถึงการจัดการข้อพิพาทของรัฐบาลชิงได้โดยตรงและชัดเจน ส่วนงานเขียนเรื่อง “กวางต้งสูยสื่อกัก ฟ่างเย่าซ่ายทู้ซอ” (广东水师国防要塞图说; Guangdong Shui Shi Guo Fang Yao Sai Tu Shuo) ของ Li Zhun (1910) ถือเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์จีนที่รวมหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ไว้อย่างชัดเจนในแผนที่การป้องกันประเทศ อีกทั้งยังเป็นหลักฐานที่ตรงและชัดเจนที่สุดเกี่ยวกับหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ว่าเป็นของจีนและรัฐบาลได้ดำเนินการปกครองเหนือทะเลจีนใต้ ซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์อย่างมาก นักวิชาการจีนเรียกงานเขียนฉบับนี้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวเส้นเก้าขีดที่กำหนดขอบเขตในทะเลจีนใต้ (Liu Bo, 2016, น. 1) โดยมีการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

“ชวนถงเจิ้งจี” (宣统政纪; Xuan Tong Zheng Ji) เป็นฉบับหนึ่งของ “ชิงสื่อลู่” (清史录; Qing Shi Lu) เพื่อบันทึกเรื่องสำคัญที่เกิดขึ้นในรัชสมัยเซวียนถ่ง (宣统; Xuan Tong, ค.ศ. 1909 - 1912) โดยผู้เขียนเป็นสมาชิกของราชวงศ์ชิง มีทั้งหมด 70 บท เนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การทหาร การทูต และปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ เป็นเอกสารที่สำคัญอย่างมากสำหรับนักวิชาการที่ต้องการศึกษาประวัติศาสตร์ราชวงศ์ชิง ในชวนถงเจิ้งจี (หน้าที่ 16) ของบทที่ 12 (1909) ได้กล่าวถึงหมู่เกาะซีชาว่า

“粤疆滨海，南海大洋中，洲岛甚多。日人占据东沙岛，现已据理力争，即可将该岛收回。又查有西沙岛，在崖州属榆林港附近该岛共有十五处，其地居琼崖东南，适当欧洲来华之要冲，为南洋第一重门户。业已分别勘明，将各岛逐一命名，以便书碑。其岛产则有矿砂，为多年动物所积成，可作肥料之用，一律开采，实足以浚利源，且开辟以后，需要工役必多，招徕而安集之，尤为殖民之善策。拟即在岛内设厂，先从采砂入手，俟东沙岛收回后亦即一并筹办得旨。著袁树勋悉心经画，妥筹布置，以辟地利。”



แปลว่า “ในเขตการปกครองของกวางตุ้ง มีอาณาเขตทางทะเล ซึ่งมีแนวหินโสโครก เกาะและชายหาดมีจำนวนมาก หลังจากที่ถูกญี่ปุ่นยึดครองหมู่เกาะตงซา รัฐบาลจะยึดเกาะตงซาคืนทันที ตอนนี้ได้สำรวจพบหมู่เกาะซีซา หมู่เกาะนี้อยู่ใกล้กับท่าเรือยู่หลิน (榆林港; Yu Lin Gan) ของย้าโจว (崖州; Ya Zhou) ประกอบด้วยเกาะเล็ก ๆ 15 เกาะ ที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของย้าโจว ไหหลำ เป็นอุปสรรคสำคัญมากสำหรับชาติยุโรปในการเข้าสู่ประเทศจีน ซึ่งถือเป็นประตูที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใช้เข้าสู่ประเทศจีน ตอนนี้ได้สำรวจเกาะทั้ง 15 แห่ง ในหมู่เกาะซีซาจนชัดเจนแล้ว จึงตั้งชื่อให้แต่ละเกาะเพื่อบันทึกลงในหนังสือ หมู่เกาะนี้อุดมไปด้วยทรัพยากร ซึ่งเป็นสัตว์ต่าง ๆ สะสมมานานหลายปี สามารถใช้เป็นปุ๋ย ถ้าเป็นเหมืองได้จะเกิดประโยชน์อย่างมาก นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีการคัดเลือกคนงานจำนวนมากเพื่อทำเหมือง ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการจ้างงานของคนส่วนใหญ่ได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงวางแผนที่จะตั้งโรงงานในหมู่เกาะซีซาเพื่อใช้ทรัพยากรของเกาะ โดยเริ่มจากการพัฒนาทรายแร่ รอให้หมู่เกาะตงซาฟื้นคืนกลับมาและเตรียมการร่วมกัน มณฑลวางแผนและจัดการโดยหยวนซูซุน (袁树勋; Yuan Shuxun) ผู้ว่าราชการมณฑลกวางตุ้ง และกวางสี เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของหมู่เกาะที่นี่” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลชิงตอนปลายให้ความสำคัญกับหมู่เกาะซีซาหลังจากที่ถูกญี่ปุ่นยึดครองหมู่เกาะตงซาในทะเลจีนใต้ ในรัชสมัยเซวียนถ่ง รัฐบาลชิงตอนปลายได้สำรวจที่ตั้งและทรัพยากรของหมู่เกาะซีซาให้ชัดเจนแล้ว นอกจากนี้ รัฐบาลชิงตอนปลายได้ดำเนินการตั้งชื่อให้แก่ทั้ง 15 เกาะของหมู่เกาะซีซาและการตั้งโรงงานเพื่อประกาศการปกครองของรัฐบาลชิงและอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะซีซา

สำหรับหนังสือ “กวางตุ้งสู้ยี่สิบเก้าฝ่าย”(广东水师国防要塞图说; Guangdong Shui Shi Guo Fang Yao Sai Tu Shuo) ผู้เขียนเป็นนายพลเรือเอกหลี่จุ่น (李准; Li Zhun) แห่งเขตกวางตุ้งและกวางสี หนังสือเล่มนี้เป็นงานเขียนเกี่ยวกับการป้องกันทางทะเลของกวางตุ้งเน้นศึกษาสถานการณ์อย่างละเอียดของสถานที่ทางทหารต่าง ๆ ในมณฑลกวางตุ้ง ภูมิหลังของหนังสือเล่มนี้เกิดจากเหตุผลสี่ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่งญี่ปุ่นยึดครองหมู่เกาะตงซาของทะเลจีนใต้ ประการที่สองตระเวนและสำรวจหมู่เกาะซีซาเพื่อประกาศอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลชิงเหนือหมู่เกาะ ประการที่สามแก้ไขความจำเป็นเร่งด่วนในการก่อสร้างการป้องกันอาณาเขตทางทะเลแห่งชาติ และประการที่สี่อำนาจของผู้เขียนลดลงและมีเวลาในการสำรวจและเขียนบันทึกหมู่เกาะซีซา หนังสือเล่มนี้จัดพิมพ์อย่างเป็นทางการในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1910 ซึ่งเป็นหนึ่งปีหลังจากที่จุ่นตรวจสอบหมู่เกาะซีซาและเป็นปีก่อนการสิ้นสุดการปกครองของรัฐบาลชิง จึงเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพัฒนาแนวความคิดด้านการป้องกันทางทะเลของรัฐบาลชิง และเป็นครั้งแรกที่ชี้ให้เห็นว่า หมู่เกาะซีซาเป็นพื้นที่สำคัญของการป้องกันประเทศ ไม่เพียงแต่จะใช้แนวคิดเรื่องละติจูด และลองจิจูดเป็นครั้งแรก แต่ยังใช้คำใหม่ว่า “สิทธิ์ทางทะเล” ซึ่งมาจากประเทศตะวันตก นอกจากนี้ยังมีความสำคัญมากกว่านั้นคือ ใน ค.ศ. 1935 รัฐบาลจีนมีการจัดทำแผนที่อาณาเขตทางทะเลเพื่อปกป้องสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา ในแผนที่นั้นได้ทำเส้น 11 ชิด ที่กำหนดอาณาเขตของจีนในทะเลจีนใต้ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น “เส้นเก้าชิด” (nine-dotted line) อันเป็นการแบ่งขอบเขตทะเลจีนใต้ที่รัฐบาลจีนใช้ในปัจจุบันนี้ โดยอิงจากเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงถือเป็นเอกสารขั้นต้นที่สำคัญของรัฐบาลจีนในการพิสูจน์อำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ หนังสือเล่มนี้มีตัวอักษรจีนทั้งหมด 7,652 ตัว

ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งหมดเจ็ดตอน คำอธิบายของหมู่เกาะซีชาอยู่ในตอนสุดท้าย การบันทึกหมู่เกาะซีชา มีทั้งหมด 159 คำ โดยบันทึกเกี่ยวกับหมู่เกาะซีชาไว้ดังนี้

“西沙岛在琼州陵水县榆林港之东南，星罗棋布，延袤直自纬北一十五度四十六分至纬北一十七度一十七分五秒，横自经东一百一十一度一十四分至经东一百一十二度四十五分。共岛十五处，分为西七岛、东八岛。水深一十三拓至二十拓不等。岛产磷质、雀粪极多。宣统元年，张前部堂派员查勘，现拟招徕华商承办岛务官，为保护维持，以重领土而保利权。”

ประโยคข้างต้นกล่าวว่า “หมู่เกาะซีชาตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของท่าเรือยูหลิน(榆林; Yu Lin) ในเมืองลิ่งชุย (陵水; Ling Shui) มณฑลไห่หนาน ตั้งอยู่ที่ 15°46′~17°08′ ละติจูดเหนือ และ 111°14′~112°45′ ลองจิจูดตะวันออก มีเกาะเล็ก ๆ ทั้งหมด 15 เกาะ แบ่งเป็นเกาะทางตะวันตกเจ็ดเกาะ เกาะทางตะวันออกอีกแปดเกาะ ความลึกของน้ำประมาณ 117 ตารางกิโลเมตร ถึง 180 ตารางกิโลเมตร ในเกาะมีปุ๋ยฟอสเฟตและมูลนกอุดรสมบูรณ์มาก ใน ค.ศ. 1909 ผู้ว่าการมณฑลกว่างตุงและกว่างสี “จางลั่นจุ่น” (张人骏; Zhang Renjun) ส่งบุคลากรไปยังหมู่เกาะซีชาเพื่อทำการสำรวจครั้งนี้ได้เปิดเกาะให้พ่อค้าคนจีนเข้ามาลงทุนเพื่อพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบนเกาะ รัฐบาลเน้นปกครองสิทธิอำนาจอธิปไตยของหมู่เกาะ”

จากข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ที่ตั้งของหมู่เกาะซีชาได้รับการสำรวจในช่วงปลายราชวงศ์ชิง และได้ใช้เส้นละติจูด ลองจิจูดและสภาพการณ์ของเกาะอย่างละเอียดมาก ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้ให้พ่อค้าจีนเข้าไปลงทุนและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของหมู่เกาะซีชาเพื่อแสดงถึงการเข้าไปปกครองของรัฐบาลชิงในหมู่เกาะซีชา สิ่งสำคัญที่สุดคือ รัฐบาลได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการประกาศอธิปไตยเหนือหมู่เกาะซีชา สำหรับหมู่เกาะหนานชานนั้น เนื่องจากยังไม่เกิดข้อขัดแย้งใด ๆ ในช่วงเวลานี้ จึงทำให้รัฐบาลชิงไม่ได้บันทึกเกี่ยวกับหมู่เกาะหนานชานลงในประวัติศาสตร์ทางการ

อาจกล่าวได้ว่า งานเขียนประวัติศาสตร์ทางการในปลายสมัยราชวงศ์ชิงเกี่ยวกับหมู่เกาะซีชา และหมู่เกาะหนานชาน สามารถสรุปได้เป็นสองประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่งกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ระหว่างรัฐบาลชิงกับญี่ปุ่น โดยญี่ปุ่นได้ยึดครองหมู่เกาะตงซาของทะเลจีนใต้ไปแล้ว ยังมุ่งพยายามยึดครองหมู่เกาะซีชาด้วย ซึ่งทำให้รัฐบาลชิงให้ความสนใจกับหมู่เกาะซีชาอย่างมาก และประเด็นที่สองรัฐบาลชิงบันทึกและประกาศอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะซีชานั้นโดยใช้วิธีการส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปที่เกาะเพื่อทำการสำรวจ พร้อมกับการเปิดโอกาสให้พ่อค้าเข้าไปลงทุนเพื่อนำทรัพยากรบนเกาะมาใช้ประโยชน์ แต่ไม่ได้ใช้วิธีการอ้างหลักฐานที่บันทึกในราชวงศ์ก่อนหน้านั้น

## 2.2 หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานชานที่เขียนในพงศาวดารท้องถิ่นช่วงราชวงศ์ชิงตอนปลาย

ในพงศาวดารท้องถิ่นเกี่ยวกับหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานชานพบจำนวนสี่เล่ม คือ เล่มที่หนึ่ง “ฉงโจวผู้จื่อ” (琼州府志; Qiong Zhou Fu Zhi) เล่มที่สอง “ย่าโจวผู้จื่อ” (崖州府志; Ya Zhou Fu Zhi) เล่มที่สาม “กว่างตุงผู้จื่อ” (广东图志; Guang Dong Tu Zhi) และเล่มที่สี่ “กว่างตุงชวนสินจิงทุโช” (广东全省总图说; Guang Dong Quan Sheng Zong Tu Shuo) ในที่นี้โดยผู้เขียนได้เลือกวิเคราะห์



พงศาวดาร “ฉงโจวฝูจื้อ” เพราะว่าพงศาวดาร “ฉงโจวฝูจื้อ” เป็นพงศาวดารสมบูรณ์ที่สุดในการบันทึกเรื่องเกี่ยวกับหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในสมัยราชวงศ์ชิงตอนปลาย แล้วพงศาวดารฉบับนี้เป็นฉบับที่ถูกอ้างอิงมากที่สุดในประเทศจีน

พงศาวดาร “ฉงโจวฝูจื้อ” (琼州府志; Qiongzhou Fu Zhi) เป็นพงศาวดารท้องถิ่นของจังหวัดฉงโจว (ปัจจุบันคือ มณฑลไห่หนาน) ในประวัติศาสตร์จีนมีทั้งหมดหกฉบับ ฉบับแรกเขียนขึ้นในสมัยราชวงศ์ซ่งใต้ (ค.ศ. 1203 - 1208) อาจกล่าวได้ว่าเป็นพงศาวดารท้องถิ่นฉบับแรกที่ได้บันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับหมู่เกาะทะเลจีนใต้ หลังจากนั้นก็ได้บันทึกหมู่เกาะของทะเลจีนใต้ไว้ทุกฉบับ ในบทความนี้เนื้อหาที่วิเคราะห์เป็นพงศาวดารฉงโจวฉบับสุดท้าย มีชื่อเรียกว่า “ต้ากวางฉงโจวฝูจื้อ” (道光琼州府志; Dao Guang Qiongzhou Fu Zhi) เป็นพงศาวดารท้องถิ่นที่บันทึกเรื่องราวเศรษฐกิจ การเมือง เกษตรกรรม และวัฒนธรรม ฯลฯ ของจังหวัดฉงโจวในช่วงสมัยจักรพรรดิต้ากวาง (道光帝; Dao Guang Di) ซึ่งเป็นจักรพรรดิองค์ที่เจ็ดแห่งราชวงศ์ชิง (ครองราชย์ ค.ศ. 1820 - 1850) พงศาวดาร “ต้ากวางฉงโจวฝูจื้อ” เขียนโดย Ming Yi และ Zhang Yuesong (明谊/张岳崧; 1841) ใน ค.ศ. 1841 ต่อมาใน ค.ศ. 1890 พงศาวดารฉบับนี้ได้เพิ่มเติมเนื้อหาใหม่ แต่เนื้อหาเกี่ยวกับหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซายังคงเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลง มีทั้งหมด 44 บท ในพงศาวดาร “ต้ากวางฉงโจวฝูจื้อ” มีสองบทที่ได้บันทึกเรื่องของหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา คือ บทที่สาม บทที่สี่ และ บทที่ 18 เนื้อหาของบทที่สามเป็นเนื้อหาที่อ้างอิงจากพงศาวดาร “ฉงโจวฝูจื้อ” ฉบับของ Xiao Yingzhi (萧应桂; 1774) บทที่สาม ได้บันทึกไว้ว่า

“琼州地居海中……外匝大海，远接岛夷诸国。琼苑古志云：外匝大海，接乌里苏密吉浪之洲，南则占城，西则真腊、交趾，东则千里长沙、万里石塘，北接雷州府徐闻县”

แปลว่า “จังหวัดฉงโจวอยู่ใกล้กับทะเล ติดกับประเทศต่างชาติหลายประเทศ เคยมีพงศาวดารโบราณได้บันทึกไว้ว่า จังหวัดฉงโจวมีพื้นที่ทะเลทางกว้างใหญ่มาก พื้นที่ทางใต้ติดกับเวียดนามตอนกลาง ทางตะวันตกติดกับกัมพูชาและเวียดนามทิศเหนือ ทางทิศตะวันออกคือ “ชิงหลี่ซำซา” (หมู่เกาะซีซา) และ “วานหลี่เซ่อถัง” (หมู่เกาะหนานซา) และทางทิศเหนือติดต่อกับอำเภอ “ซูเวิน” (徐闻; XuWen) จังหวัด “เหลยโจว” (雷州; Lei Zhou) ของมณฑลกวางตุ้ง” ส่วนบทที่สี่มีการบันทึกดังต่อไปนี้

“长沙海石塘海，俱在(万州)城东外洋。古志云：万州有千里长沙、万里石塘。然俱在外海，海舟触沙立碎，入港多无出者，人不敢近，莫稽其实”

มีความหมายว่า “ทะเลช้างซา” (หมู่เกาะซีซา) และ “ทะเลเซ่อถ้ง” (หมู่เกาะหนานซา) ต่างก็อยู่ในทะเลนอกของอำเภอฉางโจว (เป็นอำเภอโบราณของจังหวัดฉางโจว) ในพงศาวดารโบราณได้บันทึกไว้ว่า ในอำเภอฉางโจวมี “ชิงหลี่ช้างซา” (หมู่เกาะซีซา) และ “วานหลี่เซ่อถ้ง” (หมู่เกาะหนานซา) เป็นพื้นที่ทะเลที่ห่างไกลจากแผ่นดินใหญ่ หากเรือที่ผ่านไปไม่รีรอ (ชะลอ) ที่จะวิ่งเรือจะเข้าไปในแนวปะการัง และเรือก็จะแตกคนส่วนใหญ่จะเสียชีวิต ดังนั้น คนส่วนใหญ่ไม่กล้าเข้าไปในบริเวณนี้ จึงไม่มีใครตรวจสอบได้ว่าเป็นเรื่องจริงหรือไม่” บทที่ 18 ที่เขียนโดย Ming Yi กับ Zhang Songyue มีการบันทึกดังต่อไปนี้

“... 大洲湾东三十里有前后坡，东接大洋，名大洋洲，中有前后岭，南观岭，双蓬岭，鸡冠岭，皆屹立于大海，不能泊船。惜传万州有千里石塘，万里长沙，为琼洋最险之处”

ข้อความข้างต้นหมายความว่า “หมู่เกาะซีซา หรือ “ชิงหลี่เซ่อถ้ง” (千里石塘; Qian Li Shi Tang) และหมู่เกาะหนานซา หรือ “วานหลี่ช้างซา” (万里长沙; Wan Li Chang Sha) อยู่ในที่ตั้งที่มีความอันตรายมากที่สุดของทะเลไห่หนาน เป็นเขตป้องกันทางทะเลของฉางโจว (ปัจจุบันคืออำเภอฉางโจวหนึ่งของมณฑลไห่หนาน)” นอกจากนี้ ในพงศาวดารยังปรากฏข้อความว่า

“... 东自万州东澳港起，西至昌化县四更沙止，共巡洋面一千里。南面直接暹罗、占城夷洋，西接儋州营洋界，东接海口营洋界...”

หมายความว่า “ทิศตะวันออกเริ่มจากท่าเรือตงอ้าว (东澳; Dong Ao) จนถึงทิศตะวันตกของตำบลซือเกิง (四更; Si Geng) ของอำเภอฉางฮัว (昌化; Chang Hua) มีอาณาเขตลาดตระเวนทางทะเล 500 กิโลเมตร ทิศใต้ติดกับสยามและทะเลจามปา ทิศตะวันตกติดกับเมืองตาลโจว (儋州; Dan Zhou) ทิศตะวันออกติดกับเมืองไห่โข่ว (海口; Hai Kou)” จากข้อมูลในพงศาวดารแสดงให้เห็นว่าอาณาเขตของการลาดตระเวนทางทะเลในราชวงศ์ชิงตอนปลายครอบคลุมจนถึงหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา”

จากข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ในสมัยโบราณจีน นับตั้งแต่ยุคราชวงศ์ซ่ง หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาถูกบันทึกไว้ในพงศาวดารท้องถิ่นของจังหวัดฉางโจว มณฑลกว๋างตุ้ง โดยอยู่ภายใต้การปกครองของจังหวัดฉางโจว แต่ยังไม่ได้มีการเข้าไปสำรวจ หากแต่ได้บันทึกที่ตั้งและขอบเขตพื้นที่ไว้จนถึงสมัยราชวงศ์ชิงตอนปลายถึงได้มีการบันทึกว่า รัฐบาลชิงให้กองทัพเรือไปลาดตระเวนถึงหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา นับเป็นเขตการปกป้องทางทะเลของราชวงศ์ชิง

ส่วนพงศาวดารกว๋างตุ้ง (广东图志; Guang Dong Tu Zhi) เป็นพงศาวดารท้องถิ่นของมณฑลกว๋างตุ้ง เขียนโดยเป็นผู้ปกครองมณฑลกว๋างตุ้งและมณฑลกว๋างสี Mao Hongbin (毛鸿宾, 1866) ในพงศาวดารนี้ได้บันทึกเกี่ยวกับหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาว่า

“琼郡孤悬海外……港汊纷歧，岛屿错处，暗沙礁石所在有之，尤险阻者，则为万里长沙。自万州迤东直至南澳，此盖粤海天堑也。”



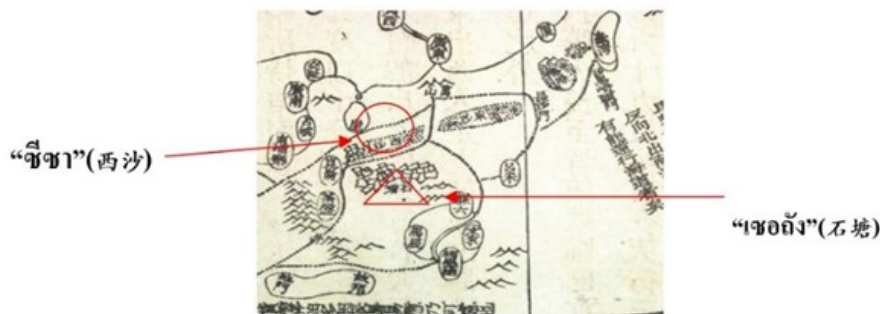
ข้อความข้างต้นหมายความว่า “เนื่องจากจังหวัดฉงชวติทะเล และมีหมู่เกาะจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีพืดหินปะการังเยอะมากและเป็นพื้นที่อันตราย นั่นก็คือว่างหลีซำซา” (万里长沙; Wan Li Chang Sha) เป็นของทะเลกว้างตั้ง” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ที่ตั้งของหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในเขตการปกครองมณฑลกว๋างตุ้ง นอกจากนี้ ยังมีพงศาวดารอีกฉบับหนึ่ง คือ พงศาวดารของทั้งมณฑลกว๋างตุ้ง (广东省总图说, Guangdong Quan Sheng Zong Tu Shuo) ของ Liao Tingxiang (廖廷相, 1889) และ Yang Shixiang (杨士骧, 1889) ได้บันทึกเหมือนกันว่า ในเขตการปกครองกว๋างตุ้งมีว่างหลีซำซา” (万里长沙, Wan Li Chang Sha)

พงศาวดารท้องถิ่นของหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในสมัยราชวงศ์ตอนปลาย สะท้อนให้เห็นเป็นสองประเด็น ประเด็นที่หนึ่งคือ ที่ตั้งของหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาอยู่ในอาณาเขตของราชวงศ์ชิง และประเด็นที่สองคือ กองทัพเรือของรัฐบาลชิงไปลาดตระเวนถึงหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา ซึ่งนับเป็นเขตการปกป้องทางทะเลของราชวงศ์ชิง

### 2.3 หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในแผนที่ราชวงศ์ชิงตอนปลาย

แผนที่เป็นหลักฐานดีที่สุดในการพิสูจน์อำนาจอธิปไตยของประเทศตั้งแต่สมัยโบราณ จากแผนที่จะเห็นว่าการแบ่งเขตการปกครองของสถานที่ต่าง ๆ และขอบเขตการจัดการของประเทศหรือภูมิภาค ในช่วงราชวงศ์ชิงตอนปลาย รัฐบาลชิงอยู่ในภาวะวิกฤต และทำให้อำนาจของชาติอ่อนแอลง เผชิญการรุกรานหลายครั้งจากประเทศอาณานิคมตะวันตกมหาอำนาจตะวันออก (ญี่ปุ่น) ดังนั้นการศึกษาหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาในแผนที่ราชวงศ์ชิงตอนปลายจึงมีความสำคัญมาก

ในแผนที่รวมทั้งประเทศจีนและต่างประเทศ (中国外夷总图, Zhong Guo Wai Yi Zong Tu) หมู่เกาะซีซาได้ใช้คำชื่อ “ซีซา”(西沙; Xisha) มาทำเครื่องหมายบนแผนที่ หมู่เกาะหนานซาได้ใช้ชื่อ “เซอถ้ง”(石塘; Shi Tang) มาทำเครื่องหมายบนแผนที่ สองชื่อนี้สืบทอดมาจากราชวงศ์หยวน โดยมีแผนที่ดังต่อไปนี้ รูปที่ 3 เป็นแผนที่เฉพาะของหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา



รูปที่ 3 (Zhuang Guangzu, สร้างใน ค.ศ. 1842)

ในแผนที่ฝ่ายบริหารทางภูมิศาสตร์รวมทั้งเมืองหลวง จังหวัด และมณฑลของจีน (大清天下中华各省府州县厅地理全图; Da Qing Tian Xia Zhong Hua Ge Sheng Fu Zhou Xian Ting Di Li Quan Tu) โดยใช้คำชื่อ“ว่านหลี่สื่อถาง”(万里石塘; Wan Li Shi Tang) และคำว่า“ว่านหลี่ฉางซา”(万里长沙; Wan Li Chang Sha) มาอ้างถึงหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา ในแผนที่นี้ รัฐบาลยังล้อมรอบสองหมู่เกาะด้วยตารางสี่เหลี่ยมเพื่อแสดงให้เห็นว่า หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาอยู่ภายใต้ การปกครองของมณฑลกว๋างตุ้งอย่างชัดเจน มีแผนที่ดังต่อไปนี้รูปที่ 4 เป็นแผนที่ภาพเต็มและภาพที่สี่เป็นแผนที่เฉพาะของหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซา



รูปที่ 4 (Wang Xingshun, สร้างใน ค.ศ. 1905)

หากพิจารณาจากแผนที่ข้างต้น จะพบว่า แผนที่ภาพที่สามสร้างใน ค.ศ. 1842 (หลังเกิดสงครามฝิ่น) และแผนที่ภาพที่สี่สร้างใน ค.ศ. 1905 (ตอนสุดท้ายของราชวงศ์ชิงปลาย) จะได้เห็นว่าแผนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก หมู่เกาะซีชาและหนานซาจากตำแหน่งบนแผนที่ตั้งแต่ต้นเริ่มมีการแบ่งเขตการปกครองที่ชัดเจน ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาอยู่ภายใต้การปกครองของมณฑลกว๋างตุ้ง อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลชิงในช่วงเผชิญกับมหาอำนาจตะวันตกและตะวันออกได้ตระหนักถึงอธิปไตยของดินแดนทางทะเล

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีนช่วงปลายราชวงศ์ชิง (ค.ศ. 1840 - 1912): ยุคเริ่มต้นกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ โดยใช้วิธีการวิจัยทางประวัติศาสตร์ด้วยการศึกษาจากเอกสารจีนในสมัยปลายราชวงศ์ชิงเป็นหลัก ดังเช่นหนังสือประวัติศาสตร์ฉบับทางการ พงศาวดารท้องถิ่นและแผนที่ ผลการวิจัยพบว่า 1. หนังสือประวัติศาสตร์ฉบับทางการ บันทึกการส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในสมัยปลายราชวงศ์ชิงไปทำการสำรวจพร้อมกับการเปิดโอกาสให้พ่อค้าเข้าไปลงทุนจัดตั้งโรงงานเพื่อนำทรัพยากรบนเกาะมาใช้ประโยชน์ 2. พงศาวดารท้องถิ่นของจีน ได้เขียนถึงหมู่เกาะซีชาและหมู่เกาะหนานซาว่าอยู่ภายในอาณาเขตของจีนและได้รับการตรวจตราโดยกองทัพเรือของราชวงศ์ชิงอย่างสม่ำเสมอ และสามารถทำแผนที่



ช่วงปลายราชวงศ์ชิงโดยใช้แนวคิดจากตะวันตก ทำเครื่องหมายบนแผนที่เพื่อชี้ให้เห็นว่า หมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาเป็นเขตปกครองของมณฑลกว่างตุง บทความนี้ได้ต่อยอดองค์ความรู้จากงานศึกษาของ Han Zhenhua (1988) Huang Shengzhang (1966) และ Li Jinming (1996) ทั้งสามเรื่องนี้เน้นศึกษาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยืนยันอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาของจีนตั้งแต่สมัยราชวงศ์ฮั่นจนถึงสมัยใหม่ (ก่อน ค.ศ. 1949) ส่วนบทความนี้เน้นศึกษาการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ที่ถูกต้องบันทึกในประวัติศาสตร์นิพนธ์จีน ช่วงปลายสมัยราชวงศ์ชิง โดยผู้วิจัยพบว่าหมู่เกาะซีซาและเกาะหนานซาได้รับความสนใจอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในช่วงปลายราชวงศ์ชิง เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญอันเป็นผลมาจากการรุกรานของมหาอำนาจตะวันตกและตะวันตก เห็นได้ชัดว่าดินแดนทางทะเลมีความสำคัญ โดยเฉพาะหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซา นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า รัฐบาลราชวงศ์ชิงให้ความสำคัญกับหมู่เกาะซีซาที่มีความขัดแย้งมากกว่าหมู่เกาะหนานซา ส่งผลให้มีการบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ในหมู่เกาะซีซาอย่างเป็นระบบ ประวัติศาสตร์นิพนธ์ของราชวงศ์ชิงตอนปลายเน้นหนักไปที่การพัฒนาหมู่เกาะซีซา การสำรวจทรัพยากรในหมู่เกาะ และการทำแผนที่

### ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากงานศึกษาชิ้นนี้วิเคราะห์ผ่านมุมมองของเอกสารจีนเป็นหลัก ดังนั้นหากมีการศึกษางานเขียนเกี่ยวกับการอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะซีซาและหมู่เกาะหนานซาจากมุมมองของประเทศต่าง ๆ จะทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของข้อพิพาททางทะเลจีนใต้มีความลึกซึ้งและรอบด้านยิ่งขึ้น

### บรรณานุกรม

- Bonnie S. (2015). *Conflict in the South China Sea*. New York: Council on Foreign Relations.
- Chen, J. (1996). *The Chinese government's naming and verification of the islands in the South China Sea*. Haikou: Hainan International Press and Publication Center.
- Dang, W. (2010). *A brief discussion on how to resolve territorial water disputes during China's peaceful rise - Taking the Nansha Islands as an example*. (Dissertation, M.A. political theory, Shaanxi Normal University).
- Ding, W. (1984). *The process of navy patrols the Nansha seas and borders*. Taiwan: Taiwan Student Book Company Co., Ltd.
- Du, H. (2016). *The strategic significance of the South China Sea*. Retrieved from [http://www.kepuchina.cn/2016zt/nh/zl/201607/t20160713\\_13194.shtml](http://www.kepuchina.cn/2016zt/nh/zl/201607/t20160713_13194.shtml) .



- Guo, Y. (2008). The Sea Power Consciousness of the Government and the Sovereignty Maintenance Measures of the Late Qing Dynasty in the South China Sea. *Journal of social HIT (social science edition)*, 10(1), 89-91.
- Han, Z. (1988). *A compilation of historical materials on the South China Sea islands in China*. Beijing: People's Publishing House.
- Hou, Y. (2018). The Evolution and Formation of the Territory of the South China Sea from the Perspective of Chinese Traditional Territory View. *Chinese Frontier Studies*, 6(7), 40,49.
- Hou, B. (2014). "Geng Lu Bu of the South China Sea": it is the evidence of China which has historic in the "The Dotted Line in the South China Sea". (Dissertation, M.A. international law, Graduate School of Hainan University).
- Huo, J. (2020). *On China's South China Sea Policy (1946-1991)*. (Dissertation, M.A. international relations, Graduate School of Shan Dong University).
- Huang, S. (1996). The South China Sea Islands have always been historical evidence of Chinese territory. *Southeastern Culture*, 12(4).
- Li, C. (2017). *Chronicles of Historical Events in the South China Sea Islands*. Beijing: Social sciences academic press.
- Li, G. (2011). Viewing the Formation History of China's South Sea Territory from the Evolution of Place Names. *China's Borderland History and Geography Studies*, 24(4) , 51.
- Li, J. (1999). *Research on the Territory of the South China Sea*. Fuzhou: Fujian People's Publishing House.
- Li, K., Yan, G. (2020). Research on the Naming of South China Sea Islands in Historical Period. *Academic Journal of Zhongzhou*, 42(10), 139.
- Lian, Y. (2013). On the discovery, naming and translation of the islands in the South China Sea. *New Perspectives in Translation Studies*, 5(5), 140.
- Lin, R., Li, G. (1991). A Comprehensive Study of the History and Geography of the Nansha Islands. *Journal of China's Borderland History and Geography Studies*, 4(1), 78.
- Liu, B. (2016). *A hundred years ago, a Sichuan navy general led a navy to regain Dongsha and inspect Xisha*. Retrieved from [https://sichuan.scol.com.cn/szrw/201607/55589743\\_5.html](https://sichuan.scol.com.cn/szrw/201607/55589743_5.html).
- Liu, C. (2016). *International Law Analysis on the Dispute of the Nansha Islands between China and Vietnam*. (Dissertation, M.A. jurisprudence, Minzu University of China).



- Liu, J. (2015). *Discussion on the dispute between China and the Philippines in the South China Sea*. (Dissertation, M.A. International relations Science, Shandong Normal University).
- Liu, Na. (1994). China's Naming of the South China Sea Islands. *Journal of Tropical Geography*, 15(2), 101.
- Liu, Q. (2014). *Research on the Historical Disputes of the South China Sea Islands (1921-1949) (1921-1949)*. (Dissertation, M.A. Modern Chinese History, Nanjing Normal University).
- Niu, N. (2005). *Map Surveying and China's Territory Changes*. Beijing: People's Daily Publishing House.
- Niu, R. (2004). Mapping and the Changes of China's Territory. *Science of Surveying and Mapping*, 29(3), 75. Retrieved from [http://www.kepuchina.cn/2016zt/nh/zl/201607/t20160713\\_13194.shtml](http://www.kepuchina.cn/2016zt/nh/zl/201607/t20160713_13194.shtml).
- Qi, L. (2018). *Research on the historical rights of the nine-dash line in the South China Sea- Centered on the South China Sea Arbitration Award*. (Dissertation, M.A. Modern Chinese history, Graduate School of Qufu Normal University).
- Shen, S. (1992). *Lovely Spratly Islands*. Shanghai: Shanghai Far East Publishers.
- Sinsupparoeek Jantree. (2013). *The Spratly Islands Dispute: Legal and Political Perspectives*. Bangkok: intelligence institute national intelligence agency.
- Song, J. (2020). *Research on the Chinese Communist Party's Safeguarding of the Sovereign Rights and Interests of the South China Sea since the Reform and Opening Up*. (Dissertation, Ph.D. Modern Chinese History Science, Jilin University.)
- Sun, X. (2013). *A Study of Vietnam's Position in the South China Sea from*. (Dissertation, M.A. China's Borderland History and Geography Science, Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences).
- Thananan, B. (2014). Vietnam and Its claiming of Ownership over the Paracel Islands and Spratly Islands. *Journal of Mekong Societies*, 10(2).
- Taylor, F. (2011). China's Strategy in the South China sea. *Journal of Contemporary Southeast Asia*, 33(3), 292.
- Wang, D. (2017). *The Whole Story "Nine Islands Incident " and Its Influence Research*. (Dissertation, M.A. Modern Chinese history, Graduate School of Wuhan University).
- Wei, C. (2018). *On China's Historic Rights in the South China Sea*. (Dissertation, M.A. international law, Graduate School of Hunan Normal University).



- Wu, S. (2017). *South China Sea Hainan old local records of in historical research*. (Dissertation, Ph.D. Chinese history, Graduate School of Hainan Normal University).
- Zhang, L. (2011). *Let history tell the future: 100 years of China's jurisdiction over the South China Sea Islands*. Beijing: China Ocean Press.
- Zhou,W. , Lin, W. (2018). Analysis on the construction of grass-roots political power organization in Sansha City from the perspective of rights protection. *Journal of Tai Ping Yang*, 26(8), 78.
- Zhou, L. , Limthawaranun, W., Kulayanon, S., & Chinnakharapong, E. (2003). *History of China*. Bangkok: Nanmeebooks.



## วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา (พ.ศ. 2501 - 2539)\*

ธวัชพล ทอจอินทราษ\*\*

(วันรับบทความ: 10 กันยายน 2563/ วันแก้ไขบทความ: 19 มกราคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 4 กุมภาพันธ์ 2564)

### บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้ต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงภาพของความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมกับนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา เพื่ออธิบายให้เห็นว่าปัญหาโสเภณีในสังคมไทย มีปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะของการพัฒนาทางสังคม หากแต่เกิดขึ้นจากรัฐและกลไกอำนาจที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ก่อรูปวาทกรรมว่าด้วยโสเภณีขึ้น ด้วยการผลิตสร้างนิยาม ความรู้ ความจริงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องโสเภณีในสังคมไทยในยุคนี้ โดยผ่านทางเครื่องมือที่สำคัญ คือ แผนนโยบายในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ ผ่านทางโสเภณีและอุตสาหกรรมเพศพาณิชย์ ที่รัฐบาลกำหนดนิยามให้เป็นปัจจัยและเงื่อนไขสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมายในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แต่ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมเพศพาณิชย์ประสานแนบแน่นกับแผนนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงทำได้เพียงการปรามมากกว่าการปราบ ส่งผลให้อุตสาหกรรมเพศพาณิชย์และธุรกิจที่เกี่ยวข้องรุ่งเรืองเฟื่องฟูสร้างรายได้ให้ประเทศจำนวนมากมหาศาล แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สร้างปัญหาให้สังคมมากมายเช่นกัน จนนำไปสู่การต่อต้านวาทกรรมนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา เพื่อผลักดันให้การขายบริการทางเพศเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ผลที่ตามมาจากการต่อต้านวาทกรรมโสเภณิดังกล่าว ส่งผลให้โสเภณีและอาชีพการขายบริการทางเพศเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและต้องปราบปรามอย่างเด็ดขาดตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนกระทั่งถึงในยุคสมัยปัจจุบัน

คำสำคัญ: วาทกรรม, โสเภณี, สมัยแห่งการพัฒนา

\* บทความชิ้นนี้สังเคราะห์มาจากงานเรื่องวาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ธนศวงค์ยานนาวา สำหรับข้อคิด ๆ ต่างงานเขียนชิ้นนี้ จนจุดประกายทางความคิดและกลายเป็นแรงบันดาลใจในการทำงานทางวิชาการ

\*\* อาจารย์ประจำ ดร. สาขาการเมืองการปกครอง, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี



## Discourse on Prostitutes in Thai Society in Era of Development (B.E. 2501-2539)<sup>\*</sup>

Tuvapon Tong-intarach<sup>\*\*</sup>

*(Received Date: September 19, 2020, Revised Date: January 19, 2021, Accepted Date: February 4, 2021)*

### Abstract

The aim of academic article was to analyze the relationship between discourses on Prostitutes in Thai society in the era of development to explain that problems with Prostitutes in Thai society were not caused by social developments, but the government and political power system which formed definitions, knowledge and facts related to Prostitutes in Thai society in this period. This discourse was created through various significant tools such as national economic development policy utilizing Prostitutes and commercial sex industry which the government considered that it was a significant factor and condition that raised national revenue from foreign countries. Although it was considered illegal at that time based on Prevention and Suppression of Prostitutes Act, B.E. 2503 (1960), as commercial sex industry closely harmonized with national economic development policy, the government implemented only prevention rather than suppression. Therefore, commercial sex industry and its related businesses flourished and brought huge income to the country while at the same time causing social problems. It formed counter-discourse on Prostitutes in Thai society in era of development aiming to illegalize Prostitutes. As a result, such counter-discourse made Prostitutes and sex trade illegal and they become issues to be seriously suppressed from that time until this present era.

**Keywords:** Discourse, Prostitutes, the Age of Development

---

<sup>\*</sup> 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 Thanet Wongyannava for valuable ideas which inspired the author to create academic articles

<sup>\*\*</sup> Lecturer Dr., in Politics Government, Faculty of Humanities and Social Science, Surattani Rajabhat University



## บทนำ

การศึกษาว่าทฤษฎีว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา ผู้เขียนกำหนดขอบเขตของระยะเวลาในการศึกษาไว้ในช่วง (พ.ศ. 2501 - 2539) เนื่องจากในช่วงเวลานี้มีนัยสำคัญต่อนโยบายโสเภณีในสังคมไทย กล่าวคือ หลังจากที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวขึ้นสู่อำนาจเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ เป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์อเมริกาทำสงครามอยู่ในภูมิภาคนี้ และมีการเข้ามาตั้งฐานทัพในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย การเข้ามาของกองทหารอเมริกันจำนวนมากส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่กระจายจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคที่มีการตั้งฐานทัพของทหารอเมริกัน โดยผ่านทางกิจการเทศพาณิชย์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เมียเช่า ผับ บาร์ สถานบันเทิงกลางคืน และธุรกิจต่อเนื่องอย่างโรงแรม ซึ่งสร้างรายได้จำนวนมหาศาลในรูปของเงินตราต่างประเทศให้รัฐบาลไทยนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานในชนบท ถึงแม้ในช่วงเวลานี้จะมีการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันสัจจรโรค ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) ที่อาศัยโสเภณีถูกกฎหมายโดยเสียภาษีให้แก่รัฐบาล มาสู่อาชีพโสเภณีผิดกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 แต่รัฐบาลก็ทำได้แค่เพียงการปราบเพราะความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกาและต้องการรายได้จากอุตสาหกรรมเทศพาณิชย์ดังกล่าว อาชีพโสเภณีในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงอยู่ภายใต้แนวทางการปราบมิใช่การปราบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จนกระทั่งถึงช่วง พ.ศ. 2539 เกิดกระแสกดดันจากนานาชาติต่อประเด็นปัญหาเรื่องโสเภณี ส่งผลให้รัฐบาลไทยในยุคนั้นต้องยกเลิกพระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งนานาชาติมองว่าเปรียบเสมือนกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเทศพาณิชย์เสียเอง จึงมีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เพื่อบังคับใช้กับประเด็นปัญหาเรื่องโสเภณี ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนทฤษฎีที่สำคัญ คือ จากเดิมอาชีพโสเภณีเป็นสิ่งที่ต้อง “ปราบ” เปลี่ยนผ่านสู่อาชีพโสเภณีเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและต้อง “ปราบ” อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเริ่มต้นการศึกษาในช่วงสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประสบความสำเร็จในแทบจะทุกด้านทั้ง เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศโดยเฉพาะกับสหรัฐอเมริกาที่เริ่มแผ่ขยายอิทธิพลเข้ามา (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549, น.224) ความสำเร็จดังกล่าวมีมากกว่ารัฐบาลก่อนหน้าภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม หรือแม้แต่วิธีการภายหลังสฤษดิ์อย่างรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ความสำเร็จดังกล่าวมีจุดเด่นอยู่ที่เรื่องเศรษฐกิจและการนำพาประเทศเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนา ถึงแม้การเมืองการปกครองจะอยู่ภายใต้บรรยากาศแบบเผด็จการ “พ่อขุนอุปถัมภ์” (ลิขิต ธีรเวคิน, 2550, น.164) อย่างไรก็ตามจุดเด่นในด้านเศรษฐกิจและความสำเร็จในการนำพาประเทศเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคสมัยแห่งพัฒนานี้เองที่เป็นบริบทเบื้องหลังอันสำคัญของวาทกรรมนโยบายว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา ซึ่ง ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้นำเสนอประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “สฤษดิ์มีความสามารถพิเศษในการเป็นผู้นำมากกว่าผู้นำทหารคนอื่น ๆ เพราะจุดเด่นในด้านเศรษฐกิจและความสำเร็จในการนำประเทศเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนาได้สำเร็จ โดยการพัฒนาเศรษฐกิจ

ตามแบบฉบับของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มีเอกชนเป็นผู้ประกอบการ มาเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ สิ่งนี้ก่อให้เกิดความประทับใจให้แก่บรรดามวลชนอย่างสูง” (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2529, น.10) งานชิ้นโบว์แดงอันหนึ่งของสฤทธ์คือการออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและจากต่างประเทศ กฎหมายนี้จะเว้นภาษีขาเข้าสำหรับธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมและยกเว้นการเก็บภาษีการค้าสำหรับกิจกรรมบางประเภทที่ได้รับการส่งเสริม (दनัย ไชยโยธา, 2548, น.265) โดยนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลดำเนินตามแนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ ธุรกิจต่างประเทศ นักลงทุนต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ที่ให้ทุนพัฒนาได้รับการเชิดชูจากรัฐบาลเป็นอย่างดี รัฐบาลเปลี่ยนภาพพจน์จากประเทศที่ไม่ค่อยเป็นมิตรกับจักรวรรดินิยม มาเป็นประเทศที่พร้อมจะร่วมเป็นร่วมตายกับจักรวรรดินิยม และในปี พ.ศ. 2503 นี้เองที่ไทยเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ประจำภาคขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ยูนิเซฟ เอคาเฟ เอพเอโอ และซีโต้ ฯลฯ แลวงการณของนโยบายรัฐบาลหลายฉบับ เน้นความต้องการจะส่งเสริมเศรษฐกิจระบบเสรี (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2557, น.87) และเน้นการไม่ควบคุมการค้ามากเกินไป รัฐบาลเลยยอมให้เงินทุนไหลเข้าออกโดยอิสระ ไม่มีการควบคุมจนถึงกลางทศวรรษ 2503 รัฐบาลยอมให้ธุรกิจต่างชาติมาเป็นเจ้าของกิจการในประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องร่วมทุนกับไทย

เหตุปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองในยุคสมัยแห่งการพัฒนาดังกล่าว จึงมีส่วนสำคัญต่อวาทกรรมนโยบายโสเภณีในสังคมไทยยุคนี้ กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศไทยพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรมเพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศไทยเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนา ปากฎการณ์ที่เป็นเครื่องสะท้อนถึงปัญหาอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนาดังกล่าว ก็ปรากฏเด่นชัดขึ้นเรื่อย ๆ เช่น ปัญหาการว่างงาน ปัญหาชุมชนแออัดในตัวเมือง ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ในบรรดาปัญหาเหล่านี้ปัญหาที่สำคัญที่สุดสันสะท้อนต่อสามัญสำนึกและทำให้ประเทศไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาเป็นที่รู้จักไปทั่วโลกก็คือ “ปัญหาโสเภณีและธุรกิจเพศพาณิชย์” จนนานาชาตินานานามให้กรุงเทพมหานครเป็น “เมืองแห่งโสเภณีโลก” ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ อีรนาถ กาญจนอักษร ได้ตั้งข้อสังเกตถึงบริบทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโสเภณีในสังคมไทยในช่วงยุคสมัยแห่งการพัฒนาดังกล่าวนี้นี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า ปัญหาโสเภณีในยุคสมัยแห่งการพัฒนานี้มิได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเพียงประเทศเดียว หากแต่เกิดขึ้นกับประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนผ่านประเทศให้เข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนา มีลักษณะทางเศรษฐกิจที่พัฒนาไปสู่ระบบทุนนิยมแต่อยู่ในระดับที่ต่ำหลัง มีหลายประเทศในบริเวณใกล้เคียงกับประเทศไทยในยุคนี้ เช่น ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา ฯลฯ ขณะเดียวกันลูกค้าต่างประเทศก็มาจากประเทศตะวันตกที่มีความก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมหรือประเทศทุนนิยมก้าวหน้า เช่น เยอรมัน สวีเดน ญี่ปุ่น ฯลฯ (อีรนาถ กาญจนอักษร, 2535, น. 36) ส่วนลูกค้าในประเทศจะเป็นพวกที่มีฐานะทางการเงินดี หรือพวกที่ได้เปรียบในการช่วงชิงผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจในยุคสมัยแห่งการพัฒนา



## แนวคิดทฤษฎีในการศึกษา

การแสวงหาความรู้แบบหลังสมัยใหม่ (Postmodern) คือ การปฏิเสธการวิพากษ์ความรู้ที่อ้างความเป็นสัจธรรมสัมบูรณ์ รวมถึงการตีแผ่การครอบงำทางอำนาจเบื้องหลังความรู้กระแสหลักทั้งหลาย มีจุดหมายสำคัญในการเปิดอิสรภาพทางความคิดและการปลดปล่อยการครอบงำทั้งปวงเพื่อให้ความรู้ทั้งหลายหลายแบบต่าง ๆ โผล่พ้นการกดทับขึ้นมา สิ่งที่เข้ามาแทนที่ (หรืออย่างน้อยขึ้นมาเคียงคู่) สัจจะความจริงหรือความรู้สัมบูรณ์ จึงครอบคลุมถึงความรู้หลากหลายแนวซึ่งอาจไม่เป็นระบบ ไม่แน่นอน พุดไม่ได้ หรือไม่เคยมีการพุดถึง หรือถูกกดทับไว้ อันอาจเป็นความรู้ที่ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ ความรู้เฉพาะถิ่น เฉพาะภูมิภาคหรือกระทั่งสิ่งที่อาจถูกมองว่าเป็นความรู้ชั้นต่ำ/นอกคอก ไม่จำเป็นต้องเป็นความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์หรือเหตุผลนิยม (จุฬพล ทองอินทรราช, 2562, น.69) แนวคิดหรือท่าทีที่มีลักษณะอนาธิปไตยในทางญาณวิทยาดังกล่าว หรือที่ มิเชล ฟูก็อดต์ (Michel Foucault) มองว่าเป็นการขบถของความรู้ที่ถูกกดทับไว้ มีจุดหมายสำคัญในการต่อต้านการรวมศูนย์อำนาจโดยผ่านความรู้แบบใดแบบหนึ่งที่อ้างความเป็นองค์อภิปัตย์ทางความรู้และการเปิดกว้างความหลากหลายก็ไม่ได้เป็นไปอย่างเลื่อนลอยไร้จุดหมายปลายทางใด ๆ ว่าดำเนินไปเพื่อให้การเคารพหรือยอมรับ “สิ่งอื่น” (The other) หรือ “ความเป็นอื่น” (Otherness) ที่เคยถูกเก็บกดปิดกั้นความสำคัญให้สามารถเผยตัวปรากฏขึ้นมาได้ (จรัญ โฆษณานันท์, 2550, น. 148)

เช่นเดียวกันกับเรื่อง โสเภณี (Prostitutes) และอาชีพการขายบริการทางเพศที่ถูกสังคมโดยทั่วไปมองว่าเป็นเรื่องของ “หญิงชั่ว” และอาชีพที่ “ผิดกฎหมาย” แต่แท้ที่จริงแล้วโสเภณีและอาชีพการขายบริการทางเพศเป็นผลผลิตมาจาก การก่อรูปวาทกรรมทางนโยบายของรัฐและกลไกอำนาจที่เกี่ยวข้องในแต่ละยุค มากกว่าการเป็นพัฒนาการของปัญหาทางสังคมโดยทั่วไปอย่างที่เราคำนึง (สุภางศ์ จันทวานิช, 2553, น.283-284) ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) จึงมีความสำคัญในฐานะการเป็นกรอบคิดและเครื่องมือในการศึกษาและสืบค้นถึงกระบวนการขั้นตอนลำดับเหตุการณ์ และรายละเอียดปลีกย่อยในการสร้างเอกลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่งที่ห่อหุ้มเราอยู่ในสังคมในรูปของวาทกรรม และภาคปฏิบัติของวาทกรรม (Discourse practice) ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้เพื่อช่วงชิงการนำ (hegemony) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้นอย่างไร มีความหมายเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคล สถาบัน สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง และผลกระทบที่เกิดจากการสร้าง รวมตลอดถึงการเก็บกด/ปิดกั้นของสิ่งเหล่านี้ของวาทกรรมมีอะไรบ้าง

## วิธีวิทยาในการศึกษา

“วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทยยุคสมัยแห่งการพัฒนา” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วาทกรรมเป็นเครื่องมือในการศึกษาด้วยลักษณะเฉพาะ คือ การใช้วาทกรรม (discourse) เป็นทั้งกรอบคิด (concept) และวิธีวิทยา (methodology) ในการศึกษาโสเภณีไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาในช่วง พ.ศ. 2501-2539 โดยมีวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ การศึกษาเอกสาร (documentary) ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

เช่น เอกสารทางวิชาการ บทความทางวิชาการ และรายงานการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวาทกรรม โสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา ประกอบกับการได้มาซึ่งข้อมูลอีกวิธี คือ การสัมภาษณ์ ด้วยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth Interview) แบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structure interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (key-informants) จำนวน 2 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมกับนโยบายโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษา

### 1) ภูมิหลังของความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายรัฐกับวาทกรรมโสเภณีไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา

ภูมิหลังที่สำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาสามารถกล่าวได้ว่าเกิดจากเงื่อนไขทางนโยบายที่สำคัญในการพัฒนาดังต่อไปนี้ คือ การพัฒนาแบบไม่สมดุล (ชนกพล สกมลดุขเขตต์, 2545, น. 30) ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา 4 แผน ประเทศไทยมุ่งเน้นนโยบายทางเศรษฐกิจการเปลี่ยนผ่านประเทศ เพื่อเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาและการทำให้ประเทศเป็นอุตสาหกรรมอย่างหนัก ซึ่งเป็นผลให้สัดส่วนของผลผลิตจากภาคเกษตรในมูลค่าของผลผลิตรวมภายในประเทศลดลงจาก 33 เปอร์เซ็นต์ (ตัวเลข พ.ศ.2503) เมื่อก่อนที่จะเริ่มแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เหลือเพียง 20.6 เปอร์เซ็นต์ (ตัวเลข พ.ศ. 2525) หลังจากแผนพัฒนา 4 ฉบับผ่านไป ในขณะที่ผลผลิตในภาคเกษตรลดความสำคัญลงเกิดความล่มสลายของเศรษฐกิจภาคเกษตรในชนบท ได้นำไปสู่การขยายตัวอย่างรวดเร็วของตัวเมือง และการอพยพของแรงงานจากภาคเกษตรในชนบท ซึ่งต้องประสบกับความเสียเปรียบในการพัฒนา เศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตจากแบบเลี้ยงชีพไปสู่ระบบแลกเปลี่ยนในตลาด ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วพร้อมกับการทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรมและการไปสู่ทุนนิยมของระบบเศรษฐกิจไทย (ทัยเลิศ ลือป้อ, 2550, น.76) ตัวเลขจากการรายงานของธนาคารโลกชี้ว่า 1 ใน 5 ของประชากรไทยปัจจุบันอาศัยอยู่ในเมือง ตัวเลขนี้สะสมมาจากอัตราเพิ่มในระดับร้อยละ 5 ต่อปี ของชาวเมืองในระยะ 5 ทศวรรษที่ผ่านมา ในเวลาเดียวกันประชากรในชนบทเพิ่มขึ้นด้วยอัตรา ร้อยละ 2.5 และเป็นที่น่าตกใจว่าอัตราเพิ่มขึ้นของประชากรในตัวเมืองจะสูงขึ้นอีกในอนาคต หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและนโยบายเศรษฐกิจ เกิดการหลั่งไหลของประชากรจากชนบทสู่เมืองทำให้เกิดปัญหาคนล้นงานในการผลิตภาคอุตสาหกรรมในตัวเมือง และเป็นการง่ายที่ผู้เป็นเจ้าของทุนหรือผู้ว่าจ้างจะกดค่าแรงให้ต่ำ และใช้เงื่อนไขต่าง ๆ ตามใจชอบเอาเปรียบ โดยเฉพาะแรงงานหญิง โดยมักอ้างว่าแรงงานหญิงควรจะได้รับค่าแรงต่ำกว่าแรงงานชาย เนื่องจากแรงงานน้อยกว่าหรือความชำนาญต่ำกว่า แรงงานสำรองที่มีอยู่อย่างเหลือเฟือทำให้ลูกจ้างไม่อยู่ในฐานะที่จะสร้างพลังต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้ ปัญหาคนล้นงาน และค่าตอบแทนแรงงานที่ต่ำทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรมนี้ เป็นปัจจัยสำคัญซึ่งผลักดันให้ ธุรกิจทางเพศต้องกลายเป็นทางเลือก (แบ็งค์ งามอรุณโชติ, 2554, น.163) แรงงานหญิงจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถจะเข้าไปเป็นกำลังงานในภาคผลิตต่าง ๆ หรือได้รับค่าตอบแทนที่พอเพียงกับ ความจำเป็นในการครองชีพได้



ด้วยเหตุนี้ ธุรกิจทางเพศจึงกลายเป็นตัวช่วยที่สำคัญในการปรับภาวะวิกฤติการณ์และช่วยค้ำจุนความอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา กล่าวคือ ท่ามกลางปัญหาทางนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนาที่กล่าวแล้ว ประกอบกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาอยู่รอดมาได้ด้วยอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจอันเป็นที่น่าพอใจด้วยเหตุผลสำคัญ คือ การขยายตัวของภาคบริการ ซึ่งเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นอย่างมากต่อเศรษฐกิจไทยในช่วงระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้ง 4 แผนแรก การขยายตัวของภาคบริการนี้เกิดขึ้นพร้อมกับความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของ “ธุรกิจบริการทางเพศ” นับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาเริ่มเข้ามาสร้างฐานทัพและสะสมกำลังทหารในประเทศไทย เพื่อทำสงครามกับเวียดนามเหนือใน พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นปีที่ 2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แผนที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ผลที่ตามมาจากการเข้ามาของฐานทัพอเมริกัน 5 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกของไทย ตามมาด้วยทหารประจำการ 40,000-50,000 คน และทหารที่เข้ามาพักผ่อนระหว่างประจำการในเวียดนามปีละ 30,000 กว่า ถึง 70,000 คน ในช่วง พ.ศ. 2509-2512 ส่งผลให้ประเทศไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนากลายเป็นแหล่งเสนอความบันเทิงและการหย่อนใจในรูปแบบต่าง ๆ (นฤพนธ์ ด้วงวิเศษ, 2557, น.102) สำคัญที่สุดคือ “การขายบริการทางเพศ” ซึ่งดึงดูดเงินดอลลาร์จากทหารอเมริกันให้หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รายได้จากโสเภณีและการขายบริการทางเพศนี้ช่วยผ่อนคลายภาวะขาดแคลนเงินตราต่างประเทศและลดระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจนในชนบทไปได้ส่วนหนึ่ง เมื่อสงครามเวียดนามยุติลงและสหรัฐอเมริกาถอนฐานทัพออกไปแล้ว แต่ธุรกิจทางเพศที่เพิ่งตั้งตัวได้ยังคงอยู่ และเริ่มสั่นคลอนทำให้เกิดความพยายามในการดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งไทยและต่างประเทศกันอย่างขนานใหญ่ เพื่อรักษารายได้ให้คงที่ ธุรกิจทางเพศขยายขนาดและรูปแบบของกิจกรรมออกไปในรูปของเช็กส์ทัวร์และอื่น ๆ ตลอดจนการส่งผู้หญิงออกไปต่างประเทศเพื่อบริการลูกค้าให้ถึงที่ การแข่งขันที่เข้มข้นและผลประโยชน์มหาศาลจากธุรกิจทางเพศ นำไปสู่การทำงานที่เป็นระบบและการใช้กลยุทธ์รูปแบบต่าง ๆ จนถึงการโฆษณาด้วยวิธีการที่หลากหลายซึ่งไม่เคยมีมาก่อน

ธุรกิจทางเพศจึงกลายเป็นอุตสาหกรรม ที่มีขายการดำเนินงานอย่างกว้างขวางครอบคลุมจำนวนเงินทุนหมุนเวียนขนาดใหญ่ และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนหลายฝ่าย อีกทั้งสามารถนำรายได้เข้าสู่ประเทศไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาได้เป็นจำนวนมาก ชื่อเสียงของประเทศไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาในเรื่องโสเภณีและธุรกิจการขายบริการทางเพศดังกระฉ่อนไปทั่วโลก กรุงเทพมหานครได้รับสมญานามมากมาย เช่น “เมืองหลวงแห่งเช็กส์และช่องโสเภณีของโลก” (เสาวนีย์ เตชะไพฑูริย์, 2551, น.8) จนสภาการพิมพ์โลกได้ตีพิมพ์บทความถึงประเด็นดังกล่าวนี้ว่า กิจกรรมเช็กส์และโสเภณีโดยเฉพาะเช็กส์ทัวร์นำเงินตราเข้าประเทศเป็นอันดับสามของสินค้าทั้งหมด รายได้เหล่านี้ส่วนหนึ่งช่วยในการสะสมทุนของผู้ดำเนินกิจการ อีกส่วนหนึ่งถูกส่งกลับมายังบิดามารดาและครอบครัวของผู้หญิงโสเภณีในชนบทไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา ความสำคัญของรายได้ดังกล่าวอาจจะประเมินได้จากข้อเท็จจริงที่เสนอโดย นายเชวง วงศ์ใหญ่ (เสาวนีย์ เตชะไพฑูริย์, 2551, น.8) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าเงินธนาณัติที่ส่งไปอำเภอดอกคำใต้ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนกว่าร้อยล้านบาท ส่วนที่เป็นดริฟตามสาขาธนาคารอีกหลายร้อยล้านบาท

มีส่วนช่วยเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของชาวบ้านอย่างมาก ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาที่เน้นด้านเศรษฐกิจและการเปลี่ยนผ่านประเทศเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนา มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับโสเภณีและธุรกิจทางเพศโดยตรง ถึงแม้ว่าในยุคสมัยแห่งการพัฒนานี้โสเภณีและธุรกิจบริการทางเพศจะเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แตกต่างจากยุคสมัยก่อนหน้าคือ ยุคสมัยก่อนการพัฒนาที่รัฐบาลมีนโยบายอนุญาตให้มีโสเภณีและธุรกิจการขายบริการทางเพศถูกต้องตามกฎหมาย และเหตุผลที่ในยุคสมัยแห่งการพัฒนานี้รัฐบาลยังคงปล่อยปละละเลยปัญหาเรื่องโสเภณีและธุรกิจการขายบริการทางเพศ ถึงแม้จะมีกฎหมายบัญญัติห้ามว่า “เป็นความผิด” ทั้งนี้ก็เพราะธุรกิจบริการทางเพศสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลอย่างมหาศาลในรูปของเงินตราต่างประเทศ ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนผ่านประเทศให้เข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนา โสเภณีและธุรกิจการขายบริการทางเพศจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลหลับหูหลับตาไม่เข้มงวดกวดขัน เพื่อแลกกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งยุค

## 2) รัฐและกลไกอำนาจกับการก่อรูปวาทกรรมโสเภณีในสังคมไทยยุคสมัยแห่งการพัฒนา

การดำเนินนโยบายของรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศไทยเข้าสู่ยุคแห่งความทันสมัยโดยมีนโยบายที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา การพึ่งพาอาศัยและรับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ทั้งบุคลากรและเงินงบประมาณ รวมถึงการก่อตั้งองค์กรใหม่ๆ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงบประมาณ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำนักงานส่งเสริมการลงทุน, ซึ่งเป็นกลไกอำนาจที่สำคัญภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากธนาคารโลก (จุมพล หนิมพานิช, 2548, น.216) โดยองค์กรเหล่านี้ของรัฐบาลไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาอยู่ภายใต้การครอบงำของสหรัฐอเมริกาในรูปของคำแนะนำ ที่ถูกนำไปกำหนดเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ เพื่อมุ่งนำพาสังคมไทยเข้าสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนาของรัฐบาลไทย การดำเนินนโยบายในการพัฒนาประเทศภายใต้การครอบงำโดยสหรัฐอเมริกาดังกล่าว มีเฉพาะเพียงแต่มิติทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงมิติอื่นของการพัฒนาเพื่อนำพาประเทศสู่ยุคสมัยแห่งการพัฒนา เช่น โครงสร้างพื้นฐาน, การคมนาคมขนส่ง, การศึกษา, วัฒนธรรม, และที่สำคัญที่สุด คือ การพัฒนาทางการเมืองที่มีส่วนสำคัญโดยตรงในฐานะเป็นเงื่อนไขของการก่อรูปวาทกรรมนโยบายโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา โดยเริ่มต้นจากภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 สฤษดิ์สถาปนาความเป็นหนึ่งเดียวของกองทัพโยกย้ายอาวุธยุทโธปกรณ์ และหน่วยกองกำลังออกจากตำรวจเอาไปไว้ที่กองทัพ คนของสฤษดิ์ในกองทัพภาคที่ 1 เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในกองทัพและคณะรัฐมนตรี เงินช่วยเหลือด้านการทหารจากสหรัฐอเมริกาทั้งหมดส่งตรงเข้าสู่ฝ่ายทหารก่อนการควมรวบอำนาจของสฤษดิ์ รวมถึงการปราบฝ่ายซ้ายและฝ่ายเสรีนิยมที่ต่อต้านรัฐบาลทำให้สหรัฐอเมริกามีความมั่นใจมากขึ้นที่จะใช้เมืองไทยเป็น “ฐานทัพ” ยิ่งเมื่อสงครามกลางเมืองปะทุขึ้นที่ลาวในปี พ.ศ. 2503 ยิ่งทำให้เมืองไทยเป็นหัวหอกต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่สำคัญในสายตาของสหรัฐอเมริกายิ่งขึ้นไปอีก พ.ศ. 2507 สหรัฐอเมริการับปากที่จะปกป้องไทยจากการถูกคอมมิวนิสต์โจมตี โดยนำกองเรือที่ 7 มาประจำการที่อ่าวไทยและเคลื่อนกองกำลังทหาร 10,000 นาย



มาที่ไทย ซึ่งไม่นานหลังจากนั้นก็ถูกถอนออกไปและส่งกลับมาอีกครั้งในพ.ศ. 2507 (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2547, น.11) โดยเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ จนในปี พ.ศ. 2512 จำนวนทหารบกและทหารอากาศอเมริกันในเมืองไทยมีมากถึง 45,000 คน ผุ่เครื่องบินรบเข้าโจมตีเวียดนามเหนือเป็นครั้งแรกจากฐานทัพอากาศไทยในเดือนธันวาคม พ.ศ.2507 สามในสี่ของลูกระเบิดที่สหรัฐอเมริกาทิ้งเพื่อโจมตีเวียดนามเหนือและลาวระหว่าง พ.ศ. 2507 และ 2511 นำโดยผุ่เครื่องบินรบจากฐานทัพอากาศ 7 แห่งทั่วประเทศจากภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย จากปี พ.ศ. 2503 สหรัฐอเมริกาว่าจ้างทหารไทยอย่างลับให้ไปรบที่ลาวในปี พ.ศ. 2510 ทหารไทยจำนวนประมาณ 11,000 ราย ไปร่วมรบเคียงไหล่กับทหารอเมริกันที่เวียดนามใต้ นับจากปี พ.ศ.2505 สหรัฐอเมริกาให้เงินช่วยเหลือแก่ตำรวจตะเวนชายแดน และองค์กรต่อต้านผู้ก่อการร้ายภายในเมืองไทยเป็นจำนวนมาก เงินช่วยเหลือด้านการทหารเพิ่มขึ้นสี่เท่าช่วง พ.ศ. 2503 - 2513 และสูงสุดใน พ.ศ. 2512 คือ 123 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็นเส้นขนานในระดับพอ ๆ กัน โดยส่วนใหญ่พุ่งไปที่กรมตำรวจและโครงสร้างพื้นฐานของกองทัพ งบประมาณเพื่อการป้องกันประเทศของฝ่ายทหารเพิ่มขึ้นในอัตราที่มากกว่านี้ด้วยความสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและเงินภาษีของประชาชนเอง คือ เพิ่มจาก ประมาณ 20 ล้านดอลลาร์ต่อปี ช่วง พ.ศ. 2493 - 2503 เป็น 250 ล้านดอลลาร์ต่อปี ช่วง พ.ศ. 2513-2518 “ดอลลาร์” จึงทำให้รัฐบาลไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาเป็นหนึ่งเดียวและแข็งแกร่ง (คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น.233)

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังสร้างสถานทูตใหม่อย่างยิ่งใหญ่ที่กรุงเทพมหานคร และแต่งตั้ง วิลเลียม โดโนวาน (William Donovan) อดีตนายทหารสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 มีสมญานามแบบ คาวบอยว่า “Wild Bill” เป็นเอกอัครราชทูต ตัวเขาเองเรียกตำแหน่งเอกอัครราชทูตในไทยว่า “ทูตนักรบ” (Warrior-ambassador) ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาก่อตั้ง สำนักงาน SEATO ที่กรุงเทพมหานคร องค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ และมูลนิธิอเมริกันจำนวนมากดำเนินรอยตาม จำนวนประชากร “ฝรั่ง” ที่กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยส่วนใหญ่เป็นชาวอเมริกัน แตกต่างจากสมัยอาณานิคมที่มีฝรั่งหลายเชื้อชาติกรุงเทพ ฯ และพัทยาได้รับเลือกเป็นแหล่งท่องเที่ยวช่วงพักรบ “rest and recreation” ของทหารอเมริกัน (คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557, น.233) โดยมีทหารอเมริกัน 45,000 คน มาเที่ยวในปี 2510 ถนนเพชรบุรีที่กรุงเทพฯกลายเป็น “แหล่งอเมริกัน” เต็มไปด้วยบาร์ ไนท์คลับ ช็อปปิ้งและอาบอบนวด สถานเริงรมย์ แบบนี้กระจุกตัวอยู่รอบ ๆ ฐานทัพอเมริกันในที่ต่าง ๆ เช่นกัน จนเมื่อสงครามเวียดนามยุติลงและสหรัฐอเมริกาถอนฐานทัพออกไป อุตสาหกรรมโสเภณีและสถานบริการตลอดจนถึงธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับโสเภณีที่ดำเนินการมาจนอยู่ตัวก็เริ่มประสบปัญหาแสนคลอน ทำให้เกิดความพยายามในการประคับประคองรักษาอุตสาหกรรมเพศพาณิชย์เหล่านี้ไว้ ด้วยการดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติและนักท่องเที่ยวไทยภายในประเทศเพื่อเป็นฐานเดิม และฐานลูกค้าใหม่ทดแทนกันอย่างขนานใหญ่เพื่อรักษารายได้ให้คงที่ ธุรกิจทางเพศจึงถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขยายขนาดและรูปแบบของกิจกรรมการให้บริการออกไปต่าง ๆ นานา ข้อมูลจากฝ่ายกามโรค กรมควบคุมโรคติดต่อกระทรวงสาธารณสุข ระบุถึงประเภทของสถานบริการที่ให้บริการทางเพศไว้ถึง 24 ประเภท โดยเริ่มตั้งแต่ ช็อปปิ้ง, โรงแรม, ไนท์คลับ, บาร์เบียร์, บาร์ร่าว,

อะโกโก้บาร์, ดิสโก้เทค, ร้านอาหาร, คีออฟฟี่ช็อป, คาเฟ่, คอกเทลเล้าจ์, ผับ, โรงน้ำชา, สถานบริการอาบอบนวด, โรงนวดแผนโบราณ, ร้านเสริมสวย, ร้านตัดผม, นางทางโทรศัพท์, บาร์เกย์, เกสต์เฮาส์, คาราโอเกะ, เซาน่า, บังกะโล, และประเภทอื่น ๆ (วินัย ผลเจริญ, 2542, น.9) ที่สำคัญสถานบริการต่าง ๆ เหล่านี้โดยส่วนใหญ่ในยุคสมัยแห่งการพัฒนาถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยได้รับอนุญาตอย่าง “ถูกต้องตามกฎหมาย” โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในยุคต่อมาอีกหลายฉบับ

### 3) “อุตสาหกรรมเพศพาณิชย์”: วาทกรรม ความรู้ ความจริง ของยุคสมัยแห่งการพัฒนา

อุตสาหกรรมเพศพาณิชย์ดังกล่าวดำเนินมา จนกระทั่งช่วงปี พ.ศ.2523 รัฐบาลดำเนินนโยบายอย่างจริงจังอีกครั้ง เพื่อหวังกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติมาเที่ยวไทย รวมถึงการเชิญชวนคนไทยด้วยกันเองให้ท่องเที่ยวจับจ่ายใช้สอยภายในประเทศไทย โดยการก่อรูปนโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้วาทกรรม “ท่องเที่ยวไทย” สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ และ “ไทยเที่ยวไทย” สำหรับการกระตุ้นนักท่องเที่ยวคนไทยด้วยกันเอง แนวนโยบายดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์กับการก่อรูปวาทกรรมโสเภณีในยุคสมัยแห่งการพัฒนา ซึ่ง จันทวิภา อภิสุข แห่งพิพิธภัณฑสถานไทยหรือมูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า “..วาทกรรมเชิงนโยบายภายใต้กรอบความคิดเรื่องการท่องเที่ยวดังกล่าวสอดคล้องประสานแนบแน่นกับการส่งเสริมธุรกิจบันเทิงและสถานบริการในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในยุคนั้นว่า คือ การให้บริการทางเพศที่มีกฎหมายให้การรองรับ และนโยบายดังกล่าวนี้ ถือเป็นวาระสำคัญของรัฐบาลในสมัยรัฐบาลเปรม (ช่วง พ.ศ. 2523-2526) ในช่วงที่นายบุญชู โรจนเสถียร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศเชิงนโยบายในที่ประชุมครั้งหนึ่งที่อำเภอหาดใหญ่ว่า การที่เมืองท่องเที่ยวใหญ่มีธุรกิจค้าบริการทางเพศมาก ไม่ใช่เรื่องเสียหายอะไรเพราะธุรกิจเหล่านี้จะช่วยดึงดูดให้นักท่องเที่ยวมาเที่ยวเมืองไทยมากขึ้น..” (จันทวิภา อภิสุข, 2561, 11 มกราคม, บทสัมภาษณ์) วาทกรรมโสเภณีของยุคสมัยแห่งการพัฒนาภายใต้กรอบความคิดของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวลักษณะนี้ ยังได้รับเสนอและสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตรัฐมนตรีอีกหลายคน เพื่อหวังให้เป็นแผนในการกระตุ้นเศรษฐกิจถึงขั้นเสนอให้เปิดเป็น แดนสวรรค์ และสร้างบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย ควบรวมเข้าไปด้วยในวาทกรรมเชิงนโยบายด้านการท่องเที่ยว (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2537, น.253)

ผลที่ตามมาจากการก่อรูปวาทกรรมเชิงนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่สอดคล้องประสานแนบแน่นกับธุรกิจทางเพศ ที่ถูกฟอกจนขาวในรูปของนโยบายที่รัฐบาลในยุคสมัยแห่งการพัฒนาใช้ส่งเสริมและมีกฎหมายให้การรับรองความถูกต้อง นำไปสู่การแปลงรูปวาทกรรมนโยบายโสเภณีดังกล่าวสู่การปฏิบัติ โดยองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกลไกอำนาจรัฐที่ส่งเสริมในการขับเคลื่อนวาทกรรมเชิงนโยบายของรัฐให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ได้ประกาศประเทศให้ปี พ.ศ. 2523 เป็น “ปีแห่งการท่องเที่ยว” และจัดให้มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วทั้งประเทศในช่วงเดือนตุลาคม เพื่อผลักดันวาทกรรมเชิงนโยบายที่รัฐบาลได้ก่อรูปขึ้นภายใต้กรอบความคิด “ปีแห่งการท่องเที่ยว ท่องเที่ยวไทย ไทยเที่ยวไทย” ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติโดยมีนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีเป็นแกนหลักคนสำคัญในการขับเคลื่อนวาทกรรมทางนโยบายดังกล่าว ในการประชุมครั้งนั้น นายบุญชู โรจนเสถียร ได้กล่าวต่อที่ประชุม



ในเชิงนโยบายว่า “เรายังมีความต้องการเงินอีกมากภายในอีก 10 ปีข้างหน้า ดังนั้น ผมจึงใคร่ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกท่านได้พิจารณาถึงความงามของธรรมชาติที่มีในจังหวัดของท่าน พร้อมทั้งรูปแบบความบันเทิงต่าง ๆ ที่บางท่านอาจจะคิดว่าเป็นสิ่งไม่เหมาะสม เพราะเป็นรูปแบบของความบันเทิงทางเพศที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ รูปแบบดังกล่าวไม่ควรถูกมองข้ามเพียงเพราะท่านเป็นคนที่มีความประพฤติประจักษ์ เราต้องช่วยกันคิดหาหนทางให้คนของเรา” (ลักษณะวัตน์ ปาละรัตน์, 2553, น.152)

คำพูดดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงวาทกรรมทางนโยบายของรัฐในยุคสมัยนี้ที่มี “แนวนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทางเพศ” อันสอดคล้องกันอย่างเป็นเนื้อเดียวกันกับการส่งเสริมการท่องเที่ยว ที่เป็นนโยบายหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและนำพาประเทศเข้าสู่ยุคทันสมัย นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกันกับธุรกิจทางเพศดังกล่าวได้รับการตอกย้ำผลิตซ้ำโดยรัฐมาเป็นระยะ ๆ โดยองค์กรการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกลไกอำนาจรัฐที่สำคัญในการขับเคลื่อนวาทกรรมเชิงนโยบายโสเภณีของรัฐ ได้อยู่เสมอถึงการท่องเที่ยวไทย เช่น บางส่วนของคำแถลงสำคัญของ นายมีชัย วีระไวทยะ โฆษกรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ช่วง พ.ศ.2523-2526) ว่าขอให้เราหันมามองและยอมรับความจริงว่า ถ้าไม่มีบริการขายความสุขทางเพศ ก็คงไม่มีนักท่องเที่ยวมากมายเช่นนี้ จำนวนบาร์ที่เห็นเป็นร้อย ๆ แห่งบนถนนพัฒนาพงษ์และถนนคาวบอยในกรุงเทพมหานคร และถนนตามชายหาดพัทยาที่ประดับป้ายไฟนีออนแสงสีส้มที่เป็น ภาษาอังกฤษ ภาษาเยอรมัน และภาษาญี่ปุ่น เป็นสิ่งที่น่าแสดงให้เห็นว่า วาทกรรมทางนโยบายของรัฐที่ถูกก่อรูปขึ้นภายใต้การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ไทย) แยกไม่ออกกับอุตสาหกรรมโสเภณีในประเทศไทยในช่วงปลายของยุคสมัยแห่งการพัฒนา กระทั่งหนังสือนำท่องเที่ยวหลายเล่มโฆษณาเชิญชวนในทำนองว่า “กรุงเทพมหานคร คือ มหานครแห่งเซ็กซ์ และซ่องโสเภณีของโลก” (Lee Daniels, 1987, p.44)

การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อหวังกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว นำไปสู่การสถาปนาอุตสาหกรรมโสเภณีในลักษณะของการปรับปรุงโฉมแบบใหม่ในยุคสมัยนั้น เพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงแห่งยุคและตอบสนองทั้งนโยบายของรัฐและความแปลกใหม่ทางธุรกิจ เกิดธุรกิจทางเพศรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากยุคสมัยแห่งการพัฒนาในช่วงยุคต้นนั่นก็คือ “เซ็กซ์ทัวร์” (Sex Tourism) (ธวัชพล ทองอินทราช, 2562, น.132) ที่เป็นรูปแบบของการท่องเที่ยวแต่เน้นการท่องเที่ยวเพื่อแสวงหาความบันเทิงทางเพศเป็นหลัก โดยมีกลยุทธ์ทางธุรกิจด้วยการโฆษณาในลักษณะเฝ้าจับตามองในการดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติอย่างเช่น คำโฆษณาที่ว่า “ผู้หญิงร่างเล็กที่คุณเห็นแล้วอดใจไว้ไม่ได้คอยรับใช้คุณประดุจทาสด้วยบรรยากาศที่บรรยายไม่ถูก” โฆษณาบางชิ้นก็จะมีรูปหญิงไทยกำลังนวดชายยุโรปผิวแดงมีข้อความบรรยายเชิงโฆษณาดึงดูดเยาวชนนักท่องเที่ยวว่า “เสวยสุขอย่างราชาในกรุงเทพฯกับสาวสวยแบบข้าง เธอเหล่านั้นจะทำให้คุณรู้สึกเหมือนหนึ่งว่าคุณเป็นพระราช” ส่งผลให้การท่องเที่ยวสามารถสร้างได้เป็นอันดับหนึ่งของประเทศในช่วงปลายยุคสมัยแห่งการพัฒนา

จากการศึกษาของ กรมาศ วุฒิสุข (2537) เรื่อง “โสเภณีในประเทศไทย” โดย Jenny Godley (1989) ถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวดังกล่าวของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 การท่องเที่ยวทำให้รายได้จากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมาเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ

เมื่อรายได้จากการท่องเที่ยวได้แซงหน้าขึ้นมาจากส่งออกข้าว โดยรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจาก 983 ล้านบาทสหรัฐ ในปี พ.ศ. 2524 เป็น 1,171 ล้านบาทสหรัฐ ในปี พ.ศ. 2528 จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ พ.ศ. 2523 จากสถิติขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท) แสดงให้เห็นถึงตัวเลขหลักล้านคนของนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาในประเทศไทย ดังนี้ พ.ศ. 2527 จำนวน 2.35 ล้านคน, พ.ศ. 2528 จำนวน 2.44 ล้านคน, พ.ศ. 2529 จำนวน 2.82 ล้านคน, พ.ศ. 2530 จำนวน 4.23 ล้านคนที่มุ่งหน้าเข้าสู่กรุงเทพมหานคร พัทยา เชียงใหม่ ภูเก็ต และเกาะสมุย ซึ่งเป็นเมืองหลักที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลกในเรื่องอุตสาหกรรมโสเภณี และนอกจากนี้ยังไม่นับรวมชาวต่างชาติอื่น ๆ ที่เข้ามาทำธุรกิจแต่เลือกใช้บริการโสเภณี (กรมาศ วุฒิสุข, 2537, น.153)

ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมทางเพศไทยมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลกนอกจากสยามเมืองยิ้ม จนได้รับอีกสมญานามหนึ่งว่า “สยามเมืองเช็กส์” นอกจากนี้อุตสาหกรรมโสเภณีไทยในช่วงปลายยุคสมัยแห่งการพัฒนา (พ.ศ. 2526 - 2539) ยังถูกต่อยอดพัฒนารูปแบบการให้บริการธุรกิจทางเพศไปเป็นอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างกันจากเช็กส์ทัวร์ คือ “เจ้าสาวทางไพร่สมัย” เป็นรูปแบบของการให้บริการทางเพศแก่ชาวต่างชาติแบบถึงที่ บางรายมีรูปแบบของการแต่งงานเพื่อเป็นเทคนิคทางธุรกิจเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย มีหญิงโสเภณีไทยจำนวนมากที่มาต่างประเทศแล้วเข้าสู่ธุรกิจทางเพศโดยตรงในสถานบริการทางเพศ เช่น ไนท์คลับ โรงแรม ฯลฯ เป็นจำนวนมาก ในปี พ.ศ. 2527 ประมาณการว่าผู้หญิงไทยอย่างน้อย 19,000 คนที่ทำอาชีพโสเภณีอยู่ในยุโรป ญี่ปุ่น ฮองกง และตะวันออกกลาง โดยอยู่ในเยอรมนีตะวันตก 3,000 คน, กรีซ 2,000 คน, ตะวันออกกลาง 500-600 คน, ญี่ปุ่น 5,000 คน, และฮ่องกง 4,000 -5,000 คน ตามลำดับ (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2537, น.153) ซึ่งโดยส่วนใหญ่ตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบในวงจรของธุรกิจการค้าประเวณีเหล่านี้

#### 4) การต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา

การต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาก่อรูปการต่อต้านมาจากกรอบคิดแบบตะวันตกผ่านทางอุดมการณ์ทางการเมือง (แบบประชาธิปไตย) กล่าวคือสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาได้ผ่านการเปลี่ยนผ่านการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (ภายหลัง พ.ศ. 2475) เป็นต้นมา หรือที่เรียกกันในปัจจุบันว่าระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ในทางปฏิบัติจะตกอยู่ภายใต้บรรยากาศการปกครองแบบเผด็จการตลอดทั้งสมัยก็ตาม แต่อุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวก็ยังคงสำคัญทั้งในไทยและในระดับสากล (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557, น.27) ภายใต้กรอบคิดดังกล่าวนี้ อาชีพโสเภณีและกิจการเพศพาณิชย์ที่รุ่งเรืองเฟื่องฟูในยุคสมัยแห่งการพัฒนา จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับอุดมการณ์หลักทางการเมืองของสังคมไทยเองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งของโลก เพราะเป็นอุดมการณ์ที่ได้รับความนิยมและแพร่หลายมากที่สุดในโลกอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้เพราะอุดมการณ์แบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับ ปังเจกชน สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคทางเพศ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนไปจนถึง คุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพศหญิงที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในสังคม โดยเฉพาะสังคมของประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาที่ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อุดมการณ์แบบชายเป็นใหญ่(ยศ สันตสมบัติ, 2548, น.4) รวมถึงสังคมไทยในยุคสมัย



แห่งการพัฒนาด้วย ประกอบกับปัญหาสำคัญแห่งยุคสมัยอื่น ๆ ดังได้กล่าวแล้ว เช่น โสเภณีเด็ก ทั้งชายและหญิง โสเภณีข้ามชาติ ฯลฯ จึงนำไปสู่การต่อต้าน วาทกรรมนโยบายโสเภณิดังกล่าวของ รัฐบาลไทย โดยตัวแสดงทางวาทกรรมในระดับสากลที่ทำงานต่อเนื่องเชื่อมโยงทางนโยบาย จากองค์การผู้ก่อการและจากยุคสู่ยุค องค์การดังกล่าว ก็คือ องค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ตามลำดับ

โดยในประเด็นดังกล่าวนี้ ธเนศ วงศ์ยานนาวา ได้แสดงความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า “..องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านวาทกรรมโสเภณีและวาทกรรม ทางนโยบายโสเภณีทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศไทยตั้งแต่ในช่วงปลายยุคสมัยก่อน การพัฒนา จนถึงช่วงต้นยุคสมัยแห่งการพัฒนาที่ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นเมืองแห่งซีกส์ และช่อง โสเภณีของโลก ก็คือ องค์การสันนิบาตชาติ เป็นองค์การแรกๆ ที่ดำเนินบทบาทสำคัญในการต่อต้าน วาทกรรมทางนโยบายโสเภณี โดยมีจุดเริ่มต้นย้อนไปตั้งแต่ช่วงก่อนยุคสมัยแห่งการพัฒนา ในช่วงทศวรรษที่ 2500 ในฐานะองค์การแรกๆ ที่เริ่มต้นในการต่อต้านวาทกรรมโสเภณีและ มีการต่อเนื่องเชื่อมโยงการผลิตซ้ำทางวาทกรรมต่อต้านมาสู่องค์การสหประชาชาติตามลำดับเวลา ของยุคสมัย..” (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2561, 12 มกราคม, สัมภาษณ์) โดยบทบาทในการต่อต้าน วาทกรรมโสเภณิดังกล่าวขององค์การสันนิบาตชาติเริ่มต้นขึ้นหลังจากปรากฏการณ์ทางการค้าหญิง และเด็ก (มีทั้งเพื่อใช้แรงงานและเพื่อให้บริการทางเพศ) สันนิบาตชาติจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก (เฉลิมพล สัตถาภรณ์, 2508, น.37) ทั้งเพื่อใช้แรงงานและการให้บริการทางเพศ การต่อต้านการค้าหญิงและ เด็กทุกรูปแบบ การรณรงค์การเลิกจดทะเบียนสำนักโสเภณีในประเทศต่าง ๆ รวมในประเทศไทย คณะกรรมการดำเนินการมาจนกระทั่งพัฒนาไปสู่รูปแบบของ “สภา” คือ สันนิบาตชาติได้มีการตั้ง “สภาแห่งสันนิบาตชาติ” ขึ้นมาทำหน้าที่ในการผลิตสร้างและผลิตซ้ำวาทกรรมต่อต้านปัญหาโสเภณี โดยสภานี้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าสตรีและเด็กที่เกิดขึ้น ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (รวมถึงประเทศไทย)

สภาดังกล่าวต้องยุติบทบาทลงภายหลังการเกิดขึ้นขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) แต่ชุดของความรู้ความจริงของวาทกรรมต่อต้านโสเภณิดังกล่าว ที่สันนิบาตชาติผลิตสร้างขึ้น มิได้ยุติไปด้วยตามตัวองค์กรหากแต่ถูกส่งต่อให้องค์การสหประชาชาติผลิตซ้ำวาทกรรมต่อต้าน โสเภณิดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง (ตุ้ย ชุมสาย, 2525, น.75) ซึ่งจากผลิตซ้ำวาทกรรมต่อต้านจากสันนิบาตชาติ และการแสดงบทบาทหลักในการต่อต้านวาทกรรมโสเภณีโดยสหประชาชาตินี้ ส่งผลกระทบโดยตรง ต่อปัญหาเรื่องโสเภณีในสังคมไทย และที่สำคัญสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อวาทกรรมนโยบายโสเภณี ของสังคมไทยในช่วงยุคสมัยแห่งการพัฒนาทั้งในช่วงต้นยุคและในช่วงปลายยุคสมัยแห่งการพัฒนา (พ.ศ. 2526 - 2539) โดยเริ่มต้นจากการอนุวัติให้เป็นไปตามวาทกรรมต่อต้านโสเภณี แห่งสหประชาชาติ นำไปสู่การดำเนินการยกร่างเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นมาให้เป็นรูปเป็นร่าง โดยกระทรวงมหาดไทย โดยเริ่มจากการยกเลิกพระราชบัญญัติปกป้องสัญจรโรค ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เดิมที่ใช้บังคับแก่โสเภณีและกิจการเทศพาณิชย์ของไทยมาตั้งแต่ในยุคสมัยก่อน การพัฒนา ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตจากนานาชาติว่ามีเนื้อหาสาระของบทบัญญัติให้การรับรอง และส่งเสริมโสเภณีและกิจการเทศพาณิชย์ ซึ่งขัดต่อหลักสากลประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง

การยกเลิกพระราชบัญญัติปกป้อง สัตว์จรโรคดังกล่าวเป็นการยืนยันต่อสหประชาชาติโดยทางอ้อมในแง่ของหลักการว่าประเทศไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา โดยรัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโสเภณีตามความใน ข้อ 23 แห่งอนุสัญญา ว่าด้วยการปราบปรามการค้าบุคคลและการแสวงหาประโยชน์จากโสเภณี (จรัญวรรณ พุธานุรักษ์ และคณะ, 2550, น.171)

#### 5) ผลจากการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา

ผลจากการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีดังกล่าวของสหประชาชาติได้ผลดีเป็นอย่างยิ่ง เพราะเกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ที่สามารถครอบงำกฎหมายไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา เนื่องจากการต่อต้านวาทกรรมโสเภณี นำไปสู่การตรา “พระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503” ขึ้นมาใช้บังคับแก่ประเด็นปัญหาเรื่องโสเภณีและธุรกิจการค้าบริการทางเพศ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในยุคสมัยนั้น คือ พลเอกประภาส จารุเสถียร ซึ่งได้แถลงต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (จรัสศักดิ์ เรืองบุญ, 2559, น.79) อย่างไรก็ตาม ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็มีผลทำให้สถานะทางกฎหมายของ โสเภณีและอาชีพการขายบริการทางเพศของประเทศไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่รัฐอนุญาตให้สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในยุคสมัยก่อนการพัฒนาภายใต้การ ก่อรูปวาทกรรมนโยบายของรัฐให้โสเภณีเป็นอาชีพที่ “ถูกต้องตามกฎหมาย” แต่ภายหลังจากการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันสัตว์จรโรค ร.ศ. 127 โดยการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติใช้พระราชบัญญัติปราบปรามการค้า ประเวณี พ.ศ. 2503 ของรัฐบาลไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาผลิตซ้ำวาทกรรมต่อต้านโสเภณี และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีแห่งสหประชาชาติ โสเภณีและอาชีพการขายบริการทางเพศ ก็เปลี่ยนผ่านเป็นอาชีพที่ “ผิดกฎหมาย” แต่ธุรกิจเพศพาณิชย์ก็ยังคงดำรงอยู่กับสังคมไทยเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น เชื้อสัทวี่ โสเภณีเด็ก โสเภณีข้ามชาติ การค้ามนุษย์ในรูปของการค้าประเวณี และที่สำคัญ คือ “โรคเอดส์” (บังอร เทพเทียน, 2552, น.89) ส่งผลให้เกิดการต่อต้านวาทกรรมนโยบายโสเภณีอย่างหนักอีกครั้งหนึ่งทั้งจากในและต่างประเทศ นำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ที่ถูกนานาชาติโดยเฉพาะ องค์การสหประชาชาติมองว่าเป็น “ยาจืด” ไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาได้ ภายหลังจากการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้ในเวลาต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ที่สอดคล้องกับบริบทของสังคม และสภาพของปัญหาแห่งยุคสมัย นั่นคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นเครื่องมือหลักทางนโยบายของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับโสเภณีในสังคมไทยตลอดยุคสมัยแห่งการพัฒนา ผลที่ตามมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ส่งผลให้โสเภณีและอาชีพการขายบริการทางเพศเป็นสิ่งที่ “ผิดกฎหมาย” และ “ต้องกำจัด” ภายใต้งานนโยบายการปราบปรามอย่างเด็ดขาด (Abolitionist Policy) (ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, 2550, น.112-113) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา



## บทสรุป

ปัญหาโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนาถูกก่อรูปวาทกรรมนโยบายขึ้นมา โดยรัฐบาลไทย โดยเริ่มตั้งแต่ช่วงสงครามต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ของสหรัฐอเมริกาที่มีการเข้ามาตั้งฐานทัพและส่งกองทหารจำนวนมากมาประจำการในประเทศไทย โดยทหารกลุ่มดังกล่าวใช้เงินหมดไปกับการแสวงหาความสุขด้วยการใช้บริการทางเพศจากโสเภณีไทย ส่งผลให้เกิดเม็ดเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจในรูปของเงินตราต่างประเทศโดยเฉพาะดอลลาร์จำนวนมากมหาศาล ครั้นเมื่อสงครามยุติลงสหรัฐอเมริกาถอนทหารกลับประเทศ อุตสาหกรรมเพศพาณิชย์ที่เติบโตและขยายตัวทั้งธุรกิจบริการทางเพศโดยตรงและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางเพศ ล้วนแล้วแต่ประสบปัญหาและได้รับผลกระทบ จึงมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบทางธุรกิจเพื่อความอยู่รอดเกิดรูปแบบธุรกิจบริการทางเพศในลักษณะและรูปแบบที่หลากหลาย เช่น คาราโอเกะ ผับ บาร์ ร้านเสริมสวย ร้านกาแฟ โสเภณีเด็กทั้งชายและหญิง โสเภณีต่างชาติ เจ้าสาวทางไปรษณีย์ แต่ที่สร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศไทยโด่งดังไปทั่วโลกก็คือ “เช็กส์ทัวร์” ซึ่งสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นเงินจำนวนมากมหาศาล ถึงแม้ในช่วงปลายยุคสมัยแห่งการพัฒนานี้ โสเภณีและอาชีพการขายบริการทางเพศ จะเป็นสิ่งที่ “ผิดกฎหมาย” ตามกฎหมายฉบับเดิมที่บังคับใช้มาตั้งแต่ในช่วงต้นยุคสมัยแห่งการพัฒนา คือ พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพียงแค่ต้องการ “ปราม” บุคคลที่ประกอบอาชีพโสเภณี มิใช่การ “ปราบ” อย่างเด็ดขาดจริงจึงเพราะเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย และกฎหมายอีกฉบับ คือ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการขายบริการทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีมาตั้งแต่ในช่วงต้นยุคสมัยแห่งการพัฒนายังคงดำรงอยู่ขยายตัวเติบโตและพัฒนาในรูปแบบทางธุรกิจเรื่อยมา แต่เนื่องจากเป็นธุรกิจที่ทำเงินเข้าประเทศจำนวนมากเมื่อเทียบกับแหล่งรายได้อื่นและที่สำคัญรัฐบาลเองมีส่วนอย่างสำคัญยิ่งที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนอาชีพโสเภณีและธุรกิจบริการทางเพศโดยอ้อมผ่านวาทกรรมทางนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว ภายใต้สโลแกนสำคัญของยุคนี้ คือ “ไทยเที่ยวไทย” และ “ท่องเที่ยวไทย” จนสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกให้มาเที่ยวประเทศไทยสร้างรายได้เข้าประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ประเด็นสำคัญที่น่าสนใจเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันกับโสเภณีในยุคสมัยนี้ คือ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการที่สามารถสร้างความสนใจดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลก และสร้างรายได้มหาศาลกลับมิใช่การท่องเที่ยวในลักษณะทั่วไป เช่น ธรรมชาติ/ วัฒนธรรม หากแต่เป็นการท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้องกับ “เพศ” ในรูปแบบต่าง ๆ และที่สามารถสร้างรายได้มากที่สุด คือ “เช็กส์ทัวร์” ที่สุดท้ายแล้วการท่องเที่ยวทุก ๆ รูปแบบมักจะจบลงด้วยการใช้บริการทางเพศ ซึ่งถูกนำเสนอขายรวมอยู่ในทัวร์ ส่งผลให้ชื่อเสียงของประเทศไทยโด่งดังไปทั่วโลกในฐานะ “เมืองหลวงแห่งเช็กส์และช่องโสเภณีโลก” ซึ่งรัฐบาลในยุคสมัยนี้ก็มิได้ดำเนินการใด ๆ ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เพราะอุตสาหกรรมเพศพาณิชย์และธุรกิจบริการทางเพศ ตลอดจนถึงธุรกิจการท่องเที่ยวและบริการบางส่วน ทั้งอยู่ภายใต้และเป็นผลผลิตมาจากวาทกรรมนโยบายการท่องเที่ยวของรัฐบาลที่ถูกนิยามขึ้นโดยรัฐบาลเอง

อย่างไรก็ตาม ผลจากวาทกรรมการท่องเที่ยวที่กล่าวมาทำให้อุตสาหกรรมเพศพาณิชย์เติบโตและขยายตัวอย่างสลับซับซ้อน จนก่อเกิดปัญหามากมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทย เช่น ปัญหาโสเภณีเด็กทั้งหญิงและชาย โสเภณีชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดขึ้นและแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วของปัญหาเรื่อง “โรคเอดส์” ที่พบผู้ป่วยจำนวนมากเกี่ยวข้องกับ การใช้บริการทางเพศและยังลุกลามจากกลุ่มผู้ใช้บริการทางเพศที่รับเชื้อจากหญิงโสเภณีแล้วไปแพร่เชื้อต่อสู่ครอบครัว ด้วยเหตุแห่งปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับการพ่งเล็งจากนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก องค์การสหประชาชาติ ต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโสเภณีในสังคมไทยในยุคสมัยแห่งการพัฒนา จนในท้ายที่สุดนำไปสู่การต่อต้านโดยสหประชาชาติในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกโดยผ่าน ทางอนุสัญญาผลิตซ้ำวาทกรรม การต่อต้านโสเภณีและการแสวงหาประโยชน์ทางเพศโดยมิชอบทุก รูปแบบที่มีมาตั้งแต่ในยุคของ องค์การสันนิบาตชาติ ทำให้ประเทศไทยจำต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว ด้วยการยกเลิกกฎหมายเก่าที่เกี่ยวข้องกับโสเภณี คือ พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 และประกาศบังคับใช้กฎหมายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโสเภณีทั้งหมด คือ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539” ส่งผลให้อาชีพโสเภณีและการ ขายบริการทางเพศ กลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาดตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

### บรรณานุกรม

- กรมาศ วุฒิสุข. (2537). *โสเภณีในประเทศไทย*. ใน NIC เขตปลอดโสเภณี?. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2537). *จับตาสถานการณ์การค้าเด็กหญิงในรอบสิบปีในยุคคนนโยบายยุติปัญหาโสเภณีเด็กขึ้นทั้งรัฐไทย*. ใน NIC เขตปลอดโสเภณี?. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คริส เบเคอร์, และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). *ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- จักษ์ พันธ์ชูเพชร. (2549). *การเมืองการปกครองไทย: จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ*. ปทุมธานี: มายด์พับลิชชิง.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2550). *นิติปรัชญาแนววิพากษ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- จุมพล หนิมพานิช. (2548). *พัฒนาการทางการเมืองไทย อำมาตยาธิปไตย ธนาธิปไตย หรือ ประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จริยวรรณ พุทธานุกรษ์, และคณะ. (2550). “การค้ามนุษย์” พินิจในแนวสตรีนิยมในพื้นที่ของอินเตอร์เน็ต กระบวนการทางกฎหมายและหน่วยงานภาครัฐ. ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จิรศักดิ์ เรืองบุญ. (2559). *ปัญหาการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทางเพศในระบบกฎหมายไทย*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2557). *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิมพล สัตถาภรณ์. (2508). *ปัญหาโสเภณีในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต).
- คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชนกพล สกลผดุงเขตต์. (2545). *การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีของหญิงและเด็ก: ศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศและเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. (2550). *เมื่อผู้หญิงคิดจะมีหนวด: การต่อสู้ “ความจริง” ของเรื่องเพศในสภาผู้แทนราษฎร*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- दनัย ไชโยธธา. (2548). *การเมืองและการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- ด้อย ชุมสาย. (2525). *กิจกรรมโสเภณี*. กรุงเทพฯ: ปรีชาการพิมพ์.
- ทัยเลิศ ลือป้อ. (2550). *ปัญหาการนำเสนอมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการแก้ไขปัญหาธุรกิจการค้าประเวณี*. (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ธวัชพล ทองอินทรราช. (2562). *วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย*. (ดุสิตวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุสิตบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ). คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธวัชพล ทองอินทรราช, และโชติศา ขาวสนธิ. (2562). *วาทกรรมว่าด้วยโสเภณีในสังคมไทย*. *วารสารราชภัฏสุราษฎร์ธานี*, 6(2), (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562).
- ธีรนาถ กาญจนอักษร. (2535). *หญิงในธุรกิจบริการ*. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นฤพนธ์ ด่วงวิเศษ. (2557). *ความรู้และอำนาจ เบื้องหลังเช็กและโสเภณี*. *รัฐศาสตร์สาร*, 35(2), (พฤษภาคม-สิงหาคม 2557).
- บังอร เทพเทียน. (2552). *เพศวิถีภายใต้นโยบายและมาตรการป้องกันโรคเอดส์: การศึกษาเชิงวาทกรรม*. (วิทยาสาตรดุสิตบัณฑิต). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- แบงค์ งามอรุณโชติ. (2554). *โสเภณี มีอยู่ รู้จัก แต่ไม่เข้าใจ*. OCTOBER 11: Sex Issue. กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊กส์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2529). *เศรษฐศาสตร์การเมืองของเศรษฐกิจเปิด: การพัฒนาของประเทศไทย*. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 28(1), (มกราคม 2529).
- ยศ สันตสมบัติ. (2548). *ปิตาธิปไตย พุทธศาสนา เพศสถานะภาพและเพศวิถี: การทำความเข้าใจ “เพศสถานะ” และ “เพศวิถี” ในสังคมไทย*. ใน *เพศสถานะและเพศวิถีในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลักษณะวัต ปลายรัตน์. (2553). *ปรัชญาภาวะสตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2550). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วินัย ผลเจริญ. (2542). *ปัญหาโสเภณี: เหตุปัจจัย มุมมอง และวิธีการแก้ไขปัญหาตามแนวทางพุทธศาสนา*. *วารสารพุทธศาสนศึกษา*, 1-34, (กันยายน-ธันวาคม 2542).



- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2537). *NICS-เขตปลอดโสเภณี?*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2547). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- สุรางค์ จันทวานิช. (2553). *ทฤษฎีสังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสาวนีย์ เตชะไพบูลย์. (2551). *การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์: ศักยภาพและสิ่งท้าทายไทยไปค้าประเวณียังต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต.
- Daniels, Lee. (1987). *Bangkok By Night*. Hong Kong: CFW Guidebook.

#### บทสัมภาษณ์

- จันทวิภา อภิสุข. (2561, 11 มกราคม). มูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ [บทสัมภาษณ์].
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. (2561, 12 มกราคม). ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [บทสัมภาษณ์].



## การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดการร่วมผลิต\*

มัลลิกา แหมะหวัง\*\*

(วันรับบทความ: 25 ธันวาคม 2563/ วันแก้ไขบทความ: 13 พฤษภาคม 2564/ วันตอบรับบทความ: 13 พฤษภาคม 2564)

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) ไปใช้ในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยภายหลังการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยทำการศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์จากเอกสาร ได้แก่ คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ศึกษาวิเคราะห์ผ่าน “แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (co-production)” โดยผลการศึกษาพบว่า ภายหลังปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีการนำแนวคิดที่เรียกว่า “แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น” (School-Based Management for Local Development: SBMLD) มาปรับใช้กับสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตอันเป็นแนวคิดภายใต้กระบวนการที่ศรัทธาภิบาลภาครัฐใหม่ (new public governance) ที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือของทุกภาคส่วน เนื่องด้วยการบริหารสถานศึกษาภายใต้แนวคิด SBMLD ได้มุ่งเน้นการเสริมบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละแห่งทั้งในแง่การเป็นผู้ริเริ่มร่วมกัน (co-initiator) การร่วมออกแบบ (co-design) การร่วมส่งมอบบริการ (co-delivery) และการร่วมประเมิน (co-assessment) แต่ทว่า ความร่วมมือและบทบาทดังกล่าวนี้เป็นแต่เพียงการให้ความสำคัญเฉพาะกับความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นทางการเท่านั้น เพราะยังขาดทั้งการเสริมบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ และยังขาดการคำนึงถึงคุณลักษณะของพลเมืองตื่นรู้ (active citizen) ที่ตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมเป็นหลัก

**คำสำคัญ:** การจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต, การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน, แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น, โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, ความเป็นพลเมืองตื่นรู้

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต เรื่อง การนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลในจังหวัดตรัง

\*\* นิสิตปริญญาโทบัณฑิต หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## School-Based Management for Local Development: An analytical study on Co-production concept

Mallika Maewang<sup>\*</sup>

*(Received Date: December 25, 2020, Revised Date: May 13, 2021, Accepted Date: May 13, 2021)*

### Abstract

This research aimed to study the concept of co-production in Thai basic education administration by the Local Administration Organization under the National Education Act B.E. 2542 (1999). Documentary research was employed mainly by analyzing the assessment guidelines for School-Based Management for Local Development (SBMLD) published by the Department of Local Administration, Ministry of Interior. The study revealed that the provisions of basic education services under the SBMLD assessment guidelines were congruent with the concept of co-production under the New Public Governance paradigm. According to the guidelines, school boards must operate by collaborating with all sectors in different roles, including co-initiator, co-design, co-delivery, and co-assessment. However, these collaboration processes emphasized only formal collaboration, while both informal engagements with relevant stakeholders and active citizenship characteristics still deserve more attention.

**Keywords:** Co-production, School-Based Management, School-Based Management for Local Development, Local Administration Organization School, School Boards, Active Citizenship

---

<sup>\*</sup> Graduate Student in Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University



## บทนำ

กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG) เป็นหนึ่งในทางเลือกที่ภาครัฐสามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินกิจกรรมบนเงื่อนไขแห่งความสลับซับซ้อนในสังคมเครื่องมือสำคัญที่ได้รับการยอมรับในศตวรรษที่ 21 ของกระบวนทัศน์นี้คือ แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (co-production) ที่ตระหนักถึงความหลากหลาย ร่วมมือกันทำงานพึ่งพาอาศัยกัน ทั้งด้านความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ต่าง ๆ โดยมีพื้นฐานความคิดมาจากการจัดการแบบเครือข่าย (network) ที่เชื่อว่าจะสามารถเจรจาจัดสรรทรัพยากรให้ตรงกับความต้องการอย่างเสมอกัน ดังเช่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศไทย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการรองรับความต้องการที่หลากหลาย แต่ยังคงความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบาย ด้วยการกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษาและจัดระบบประเมินที่เรียกว่าระบบประกันคุณภาพการศึกษาในทุกระดับและประเภทการศึกษา อีกทั้งเกิดตัวแสดงที่สำคัญอย่าง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนองค์กรศาสนา เป็นต้น ซึ่งสะท้อนภาพความหลากหลายของตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในการจัดศึกษา

การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ส่งผลให้สถานศึกษาต่าง ๆ ต้องจัดการศึกษา โดยคำนึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นเป็นสำคัญตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ที่กำหนดการศึกษาโดยยึดหลักกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ สังคม อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ประกาศนโยบายการศึกษาสำหรับสถานศึกษาสังกัดในปี 2563 และ 2564-2565 ให้มุ่งเน้นการจัดการศึกษาอย่างมีส่วนร่วม<sup>1</sup> ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) ตลอดจนสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำคู่มือการบริหารจัดการศึกษา ชื่อว่า “คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD)” ที่เป็นการหยิบยกเอาหลักการสำคัญของ SBM มาปรับใช้กับบริบทของสถานศึกษาในสังกัด มาเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการและประเมินตนเองในการบริหารจัดการว่าจะต้องพิจารณาถึงประเด็นใดเป็นสำคัญ เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษาทุกรูปแบบ ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ต่อการจัดการศึกษา ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เป็นต้น

<sup>1</sup> โปรดดู นโยบายคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และประกาศสำนักคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง นโยบายสำนักคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 – 2565 เพิ่มเติม

ประเด็นที่น่าสนใจคือ แนวคิดในการบริหารการศึกษา SBMLD ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้สถานศึกษาเป็นแนวทางในการจัดการกับความต้องการที่สลับซับซ้อน มีความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต (Co-production) สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากน้อยเพียงใด ในด้านใดบ้าง และจะเป็นไปในทิศทางใด

### แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21 ที่ให้ความสำคัญการกระจายอำนาจตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความต้องการหลากหลายและซับซ้อนขึ้น โดยต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วม (participate) ประสานกันทำงาน (collaborative) ของทุกภาคส่วนให้สามารถจัดสรรความต้องการในสังคมได้อย่างดีที่สุด สตีเฟน ออสบอร์น (Stephen P. Osborne) ศาสตราจารย์ด้านการจัดการสาธารณะระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยเอดินเบิร์ก จึงเสนอแนวคิดการบริหารภาครัฐ New Public Governance (NPG) หรือที่แปลเป็นไทยว่า ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (ปกรณ, 2560, น.230) แนวคิด NPG ไม่ได้กำเนิดมาเพื่อแทนที่แนวคิดการบริหารภาครัฐอื่น ๆ แต่อย่างใด เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งให้รัฐสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการและดำเนินการบริการสาธารณะได้บนความต้องการและตัวแสดง (Actor) อันหลากหลาย โดยมีพื้นฐานความคิดมาจากการจัดการแบบเครือข่าย (Network) ที่เป็นรูปแบบในการทำงานร่วมกันของหลากหลายตัวแสดง โดยที่แต่ละตัวแสดงจะมีบทบาทและอำนาจในความสัมพันธ์นั้นอย่างเสมอกัน (นันทิดา, 2558, น.145-153) ภายใต้เป้าหมายที่มีร่วมกัน ซึ่งการจัดการในรูปแบบเครือข่ายนี้จะทำให้ตัวแสดงที่อยู่ในเครือข่ายได้รับการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากที่สุด

สตีเฟน ออสบอร์น (Stephen P. Osborne) อธิบายถึงลักษณะสังคมที่มีตัวแสดงที่หลากหลาย (plural state) และความต้องการมีซับซ้อนส่งผลให้เกิดกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น (pluralist state) ตัวอย่างเช่น การตัดสินใจเลือกส่วนราชการและหน่วยงานท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขยายสนามบินเพิ่มรันเวย์ (runway) โดยที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโดยรอบ ประชาชนในพื้นที่เกิดความกังวลทั้งในเรื่องของเสียงที่อาจดังรบกวนจนเกินไปและทัศนียภาพ ข้อพิพาทนี้ต้องอาศัยการประชุมเครือข่ายผู้เกี่ยวข้องสองรอบ โดยในรอบสองได้จำกัดผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจริง ๆ ให้ได้ข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายได้รับเท่าเทียมกัน (ชนะทั้งสองฝ่าย) (อัมพร, 2556, น.27) จากตัวอย่างภาครัฐจะต้องคำนึงถึงความต้องการของทุก ๆ ฝ่าย หน้าที่ของภาครัฐจึงต้องเอื้อให้เกิดการร่วมมือกันทำงานของทุกฝ่ายและเพื่อสนองตอบต่อความต้องการให้ได้มากที่สุด ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จะเกิดขึ้น (inter-organization relationship) และขั้นตอนการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ (governance of process) ที่ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานได้ทุกเมื่อ ตลอดถึงการบรรลุผลลัพธ์สูงสุดของสังคม (outcome) ด้วย (Osborne, 2006, pp.377-387)



ในการนำแนวคิด NPG ไปใช้ในทางปฏิบัติได้มีการเสนอแนวคิดการร่วมผลิต (co-production) ที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบการประสานความร่วมมือกันหลายฝ่าย เป็นการหยิบยกเอาแนวคิดพื้นฐานของ NPG มาใช้พิจารณาตามบทบาทของแต่ละตัวแสดงว่ามีบทบาทอย่างไรในแต่ละขั้นตอนของการจัดทำบริการสาธารณะ ผู้เขียนจึงใช้กรอบแนวคิด NPG เป็นกรอบในการวิเคราะห์การนำแนวคิดการร่วมผลิตไปใช้ในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะกล่าวอย่างละเอียดต่อไป

### แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิต

เมื่อพิจารณาว่าหลักการร่วมผลิตเป็นการหยิบยกเอาพื้นฐานความคิดของ NPG มาใช้พิจารณาตามบทบาทของแต่ละตัวแสดงว่ามีบทบาทอย่างไร การมีบทบาทของตัวแสดงอาจมองได้สองมุมมอง คือ หนึ่ง การร่วมกันทำงาน (collaborative governance) ตัวแสดงหลายตัวแสดงทั้งภาครัฐ องค์กรธุรกิจ และอื่น ๆ ร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุฉันทมติของสังคม ในข้อนี้ทำให้บทบาทของบุคลากรภาครัฐ (Public service staff) มีทั้งบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการร่วมมือและการร่วมกัน (Participate) จัดทำบริการสาธารณะ และ สอง ผู้ร่วมผลิต (co-producers) เช่น พลเมือง ชุมชน ผู้ซึ่งที่ร่วมมือกันในลักษณะความสัมพันธ์แนวนราบ (ไม่ใช่ลักษณะการบังคับบัญชา) และใช้ความรู้ ทักษะการเพื่อเป็นประโยชน์ของสาธารณะ (Strokosch and Osborne, 2021, pp. 117-131)

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวคิดการร่วมผลิตจากพัฒนาการของแนวคิดการร่วมผลิตในหัวข้อ 1 และจำแนกองค์ประกอบต่าง ๆ ในหัวข้อ 2. ได้แก่ องค์ประกอบด้านตัวแสดงที่สะท้อนความเป็นรัฐแบบพหุลักษณะ (plural state)<sup>2</sup> ของ NPG องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-Organization relationship) ของ NPG และองค์ประกอบด้วยสังคมที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่เกิดในสังคม (Outcome) ของ NPG ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระดับในหัวข้อ 3. พร้อมกันนี้เสนอว่าตัวแสดงต่าง ๆ สามารถมีบทบาทในขั้นตอนของการจัดทำบริการสาธารณะในหัวข้อ 4. ดังรายละเอียดตามลำดับ

#### 1. พัฒนาการของแนวคิดการร่วมผลิต

ในช่วงปี ค.ศ. 1970 สหรัฐอเมริกาประสบปัญหาเกิดความถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (The Center for American Progress, 2015) อีกทั้งยังมีอาชญากรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก ทำให้นักวิชาการกลุ่มหนึ่งสนใจที่จะศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองด้านการรักษาความปลอดภัย ว่าจะหาอย่างไรจึงจะสามารถให้พลเมืองได้รับบริการและความปลอดภัยอย่างทั่วถึงและทันทั่วถึงมากขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1978 อีลินอร์ ออสโตรม (Elinor Ostrom) ได้อภิปรายและนำเสนอเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen) ของสหรัฐอเมริกา ในงานประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการวิเคราะห์ทฤษฎีการเมืองและนโยบาย (Workshop in Political Theory and Policy Analysis) ที่มหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) โดยข้อสรุปจากการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ พอสรุปได้ว่าพลเมืองของอเมริกาจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตน

<sup>2</sup> ใช้คำแปลตาม ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

ดูเพิ่มเติมที่ <https://www.sac.or.th/databases/anthropology-concepts/glossary/106>

เป็นผู้ร่วมผลิต (co-producers) บริการด้านตำรวจมากกว่าการรอรับบริการ (passive role) แบบเดิม ๆ อาจทำได้ด้วยการช่วยเป็นหูเป็นตาภายในชุมชนของตน การให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ตำรวจ หรือซื้ออุปกรณ์เพื่อป้องกันตนเองและครอบครัว (Ostrom, E. 1978, pp.102-108)

ต่อมาแนวคิดการปรับเปลี่ยนบทบาทของพลเมืองจากเชิงรับ (Passive role) เป็นบทบาทเชิงรุก (Active role) ในฐานะผู้ร่วมผลิตดังกล่าว ได้มีการศึกษาและอธิบายเพิ่มมากขึ้นโดยใช้คำว่า “Co-production” (Percy Kiser and Parks, 1980; Whitaker, 1980; Parks et al, 1981) หรือผู้เขียนแปลเป็นภาษาไทยว่า การร่วมผลิต<sup>3</sup> ที่ออสโตรมมองว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สามารถจัดปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานแบบดั้งเดิม (ระบบราชการ) ที่มีความล่าช้า และปัญหาการมุ่งประโยชน์ส่วนตน ที่เกิดการบริหารภาครัฐโดยใช้กลไกตลาด ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐโดยใช้เครือข่าย (Network) หรือความร่วมมือร่วมใจกันขององค์กรหลาย ๆ ภาคส่วน (plural state) การเจรจากันในการจัดสรรทรัพยากร และให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการทำงาน การกำกับติดตามการทำงานโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก (Osborne, 2010, p.9)

## 2. ความหมายและองค์ประกอบของการร่วมผลิต

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอ ในการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดการร่วมผลิตในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถแบ่งองค์ประกอบของตัวแสดง องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ และองค์ประกอบด้านสังคม ดังนี้

**องค์ประกอบที่ 1 องค์ประกอบของตัวแสดง** ในการร่วมผลิตอาจมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่ผู้เขียนขอจำแนกเป็นฝ่ายสำคัญ ๆ ออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ

**ฝ่ายที่หนึ่ง “ผู้ผลิตประจำ” (regular producer)** หรือมักใช้คำว่า “ผู้เชี่ยวชาญ” (Professional) สลับกันไป คำว่า “ผู้ผลิตประจำ” (Regular producer) ปรากฏในงานของ เพอร์ซี คิเซอร์และพาร์ค (Perci Kiser and Parks) กล่าวว่าเป็นความเกี่ยวข้องระหว่างผู้ผลิตประจำกับความพยายามในการร่วมผลิตของผู้บริโภค (Perci Kiser and Parks, 1980, p.5) เฉากเช่นกับทัศนะของเจฟฟรีย์ บรูดเนีย และ โรเบิร์ต อิงแลนด์ (Jeffrey Brudney, Robert England) ที่อธิบายการร่วมผลิตว่าการร่วมจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยบริการในฐานะมืออาชีพหรือ “ผู้ผลิตประจำ (Regular producers)” กับพลเมือง (Ostrom, 1996, p.1073, Brudney and England, 1983, p.59) และคำว่า “ผู้เชี่ยวชาญ” (Professional) เช่นในงานของ กอร์ดอน พี วิเทเกอร์ (Gordon P. Whitaker) ...เป็นการเข้าร่วมของพลเมืองกับภาครัฐผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำบริการสาธารณะ... (Whitaker, 1980; Sharp, 1980) และ โทนี โบเวิร์ด (Tony Bovaird) ...เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสัมพันธ์ระยะยาวระหว่างผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้จัดหาบริการ.. (Bovaird, 2007, p.847 , Brudney and England, 1983, p.59)

<sup>3</sup> เช่นเดียวกับปรกรณ์ ศิริประกอบ (ปรกรณ์, 2560) และอรุณี สันฐิตินิชย์ (อรุณี, 2557)



จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกล่าวถึงตัวแสดงในฝ่ายที่หนึ่งนี้ แม้จะมีการใช้คำเรียกหรือคำแทนที่ต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ทั้งผู้เชี่ยวชาญและผู้ผลิตประจำต่างมีความหมายว่า หน่วยงานของภาครัฐเอกชน ภาคส่วนอื่น ๆ รวมไปถึงบุคลากรภายในองค์กรที่มีภารกิจหน้าที่ ดำเนินการผลิตสินค้าสาธารณะนั้น ๆ ด้วย (Perci Kiser and Parks, 1980, p.5; Bovaird, 2007, p.847) อย่างไรก็ตาม การใช้คำแทนองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ผู้เขียนใช้คำว่าผู้ผลิตประจำ (regular producer) จึงจะมีความครอบคลุมทุกภาคส่วนและบุคลากรภายในองค์กรมากกว่าคำว่าผู้เชี่ยวชาญ (professional) ซึ่งหากใช้คำว่าผู้เชี่ยวชาญ หากกล่าวถึงบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ผู้เชี่ยวชาญอาจตีความว่าเป็นแม่ของเด็ก ซึ่งอาจจะเกิดความสับสนกับตัวแสดงฝ่ายที่สองที่จะกล่าวต่อไป

**ฝ่ายที่สอง คือ “พลเมือง (citizen)”** ความต้องการของออสโตรอมและนักวิชาการในการประชุมปฏิบัติการในปี ค.ศ. 1978 คือ ต้องการให้พลเมืองมีบทบาทเชิงรุก (active role) ในการร่วมกันผลิตบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะของพลเมืองตื่นรู้ (active citizen)<sup>4</sup> ที่มีความกระตือรือร้นต่อประเด็นสาธารณะ ตระหนักต่อสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

**องค์ประกอบที่ 2 องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์** การร่วมมือของพลเมือง ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ (volunteer) หรือมีบทบาทเชิงรุก (active role)

**องค์ประกอบที่ 3 องค์ประกอบด้านสังคม** การร่วมมือต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ให้เกิดผลลัพธ์ระยะยาวโดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสำคัญ

อนึ่ง จากองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ อันได้แก่ องค์ประกอบด้านตัวแสดง ด้านความสัมพันธ์ และด้านสังคม สามารถนิยามความหมายของการร่วมผลิต ได้ว่า เป็นการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างผู้ผลิตประจำและพลเมือง ที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะแบบสมัครใจ และการร่วมมือกันนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะหรือประโยชน์สูงสุด อันจะเกิดกับสังคมโดยรวม อย่างไรก็ตาม การร่วมมือกันอาจเกิดได้ในหลายลักษณะ อาจสามารถแบ่งออกเป็นระดับของการร่วมผลิตได้ ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

### 3. ระดับการร่วมผลิต (level of coproduction)

นักวิชาการต่างประเทศมักอธิบายระดับของการร่วมเอาไว้อย่างน้อย 2 แนวทาง คือ **หนึ่ง** ระดับการร่วมผลิตโดยจำแนกตามระดับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคมส่วนรวม และ **สอง** ระดับการร่วมผลิตโดยจำแนกตามระยะเวลาของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

**หนึ่ง จำแนกตามระดับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสังคม** มักเป็นการอธิบายผ่านการยกตัวอย่างกิจกรรมที่พลเมืองร่วมผลิต ดังนี้

กิจกรรมที่เกิดประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลเป็นหลัก สังคมอาจได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการกระทำนี้ (personal benefits: spillover may generate social benefits) หรือการร่วมผลิตปัจเจกบุคคล (individual co-production) เช่น การเก็บขยะหรือแจ้งเมื่อพบเห็นความผิดปกติของสัญญาณไฟจราจร ซึ่งบรรดานี้อย่างหนึ่งและอีกอย่างหนึ่งมองว่า เป็นการกระทำที่ผลประโยชน์ตกแก่ผู้กระทำโดยตรงและอาจส่งผลต่อสังคมโดยรวมด้วย (Brudney and England, 1983, p.59)

<sup>4</sup> แปลตามความคิดของ ประเวศ วะสี (2563) หรือเรียกอีกอย่างว่า พลเมืองกัมมันต

การติดตั้งสัญญาณไฟไหม้ การมีอุปกรณ์ดับเพลิงในครัวเรือน การรีไซเคิลขยะภายในครัวเรือน (Perci Kiser and Parks, 1980, p.5) หรือการยื่นรายการแสดงภาษีของแต่ละบุคคลทางไปรษณีย์ ที่เพสทอฟมองว่าการร่วมผลิตระดับนี้เป็นการร่วมผลิตระดับต่ำ ซึ่งมักเป็นหน้าที่หรือสิ่งที่ต้องทำอยู่แล้ว แต่ก็เป็นส่วนสำคัญให้การจัดการบริการสาธารณะบรรลุผลได้ (Victor Pestoff, 2011, p.1108)

กิจกรรมที่เกิดประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลและประโยชน์ต่อสังคม (personal benefits and social benefits) หรือการร่วมผลิตแบบกลุ่ม (group co-production) เช่น กลุ่มเฝ้าระวังอาชญากรรมในชุมชน ที่ร่วมกันดำเนินการกับหน่วยงานในพื้นที่ (Brudney and England, 1983, p.59) ผู้ปกครองอาสาช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียน เช่น รวมกลุ่มกันจัดกิจกรรมลูกเสือเนตรนารีให้กับนักเรียน (Perci Kiser and Parks, 1980, p.5) ซึ่งอาจมองว่า การกระทำระดับนี้ ตัวบุคคลที่กระทำ มักจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะนั้น ซึ่งส่งผลผลประโยชน์โดยตรงต่อสังคมโดยรวมด้วย

กิจกรรมที่เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นหลัก ปัจเจกบุคคลอาจได้รับประโยชน์จากการกระทำนี้ (social benefits: spillover may generate personal benefits) การร่วมผลิตแก่ส่วนรวม (collective co-production) โดย Collective หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมกลุ่มกันกระทำการหรือดำเนินการภายใต้ความต้องการหรือเงื่อนไขเดียวกัน โดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม เช่น เมืองปาโลส เวิร์ดส์ เอสเตต (Palos Verdes Estates) และเมืองแคลร์มอนต์ (Claremont) ขับเคลื่อนกองทุนเพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการของโรงเรียนในสังกัดของรัฐ ดำเนินการโดยคณะกรรมการของโรงเรียนในท้องถิ่น (local school boards) (Brudney and England, 1983, p.59) หรือการจัดตั้งหน่วยบริการหรือร่วมกันเป็นกำลังเสริมดับเพลิงของหน่วยงานในพื้นที่ (Perci Kiser and Parks, 1980, p.5)

**สอง จำแนกตามระยะเวลาของการจัดทำบริการสาธารณะ** โดยใช้ขั้นตอนในการจัดทำบริการสาธารณะที่เริ่มจากการระบุปัญหา วางแผน นำนโยบายไปปฏิบัติ ประเมินผล กล่าวคือ

**ในขั้นการระบุปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ** หรือร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (co-initiator) คือ พลเมืองเป็นผู้แสดงความต้องการของตนเอง กำหนดแนวทางของบริการที่ตนต้องการขึ้นเองได้ (Voorberg, Bekkers and Tummers, 2015, p.1347) อาจมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหามาสู่การกำหนดแนวทางว่า ทำอย่างไร เพื่อใคร และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (outcome) จะเป็นอย่างไร (Bovaird and Loeffle, 2012, p.6)

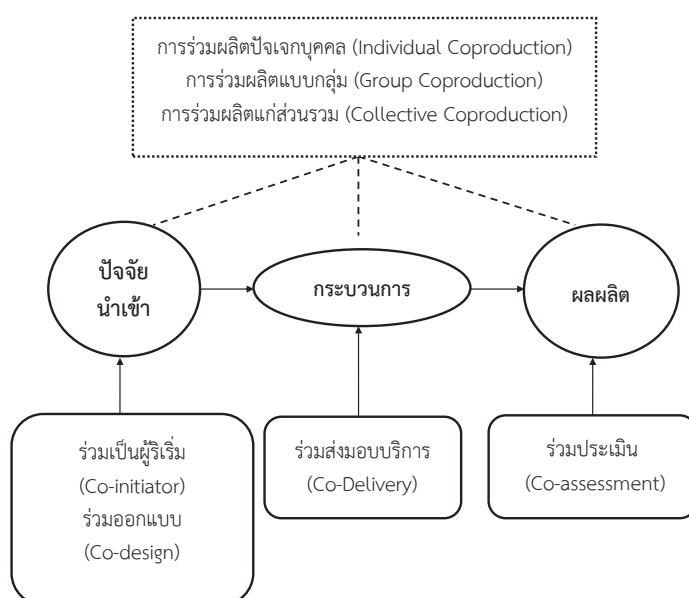
**ขั้นการวางแผนหรือออกแบบบริการสาธารณะ** พลเมืองสามารถร่วมออกแบบ (co-design) ที่แตกต่างจากการปรึกษาหารือกันแบบเดิม ๆ (Bovaird and Loeffle, 2012, p.6) โดยอาจนำประสบการณ์ของพลเมืองที่ได้รับบริการนั้น ๆ มาประกอบกับการออกแบบการจัดบริการสาธารณะ (Strokosch and Osborne, 2020, p.2)

**ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ** พลเมืองสามารถร่วมส่งมอบบริการ (co-delivery) ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน (Bovaird and Loeffle, 2012, p.6) ซึ่งเป็นขั้นหลักในการผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ (Sorrentino, Sicilia and Howlett, 2018, p.218) เช่น ด้านการศึกษาจะเป็นขั้นของการสอน พลเมืองอาจเป็นส่วนหนึ่งในการสอน เช่น วิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านหนึ่ง ๆ เป็นต้น



**ขั้นการประเมินผลของบริการ** พลเมืองสามารถร่วมประเมิน (co-assessment) จากเดิมที่มีการควบคุม (monitoring) และประเมินผล (monitoring) (Sorrentino, Sicilia and Howlett, 2018, p.218) การดำเนินงานจากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ในการร่วมผลิต พลเมืองสามารถมีส่วนในการกำกับการทำงาน ควบคุม และร่วมประเมินทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการได้ (Bovaird and Loeffle, 2012, p.6)

อย่างไรก็ดี เมื่อนำระดับของการร่วมผลิตมาพิจารณาในมิติกระบวนการผลิตที่ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และก่อให้เกิดผลผลิต อาจพอสรุปโดยประยุกต์กับแนวคิดการทำงานเชิงระบบ (system approach) ได้ดังภาพ



รูปที่ 1 แสดงระดับของการร่วมผลิต

ที่มา: ผู้เขียน สันเคราะห์จากแนวคิดการร่วมผลิต (co-production)

จากแผนภาพข้างต้น แสดงถึงการที่พลเมืองสามารถเข้าไปร่วมมือได้ในขั้นต่าง ๆ ในระบบการผลิตบริการสาธารณะได้ เช่น ปัจจัยนำเข้าของบริการ พลเมืองสามารถร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (co-initiator) คิดค้นบริการใหม่ ๆ หรือต่อยอดบริการเดิม ร่วมออกแบบ (co-design) บริการที่ตนเองต้องการและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและสังคม ในกระบวนการผลิต พลเมืองสามารถร่วมส่งมอบบริการ (co-delivery) อาทิ ด้านการศึกษา อาจช่วยเป็นวิทยากรให้ความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือสิ่งที่ตนมีความเชี่ยวชาญ เป็นต้น และด้านผลผลิต พลเมืองสามารถร่วมประเมิน (co-assessment) และควบคุมการจัดทำบริการว่าบรรลุผลตามที่วางแผนไว้หรือไม่ โดยในการร่วมเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมออกแบบ ร่วมส่งมอบบริการ ร่วมประเมิน สามารถเกิดกิจกรรมได้ในหลายลักษณะทั้งการร่วมผลิตแบบปัจเจกบุคคล แบบรวมกลุ่ม หรือแบบส่วนรวม และทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการก็ได้ (ตามเส้นประด้านบน)

อนึ่ง แนวคิดการร่วมผลิตดังที่ได้นำเสนอรายละเอียดไปในตอนต้น ได้รับความสนใจทั่วโลกให้เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่ภาครัฐนำแนวคิด NPG ไปปรับใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสาธารณสุข และด้านการศึกษา ทำนองเดียวกันประเทศไทย นับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2540 ที่ได้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะในทุกด้านตามศักยภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ดังปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 มาตรา 78 ความว่า

*“มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”*

เมื่อมีการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าในกระบวนการจัดทำสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น จะต้องมีความแตกต่างหลากหลาย และแต่ละตัวแสดงจะมีบทบาทอย่างไรในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาที่มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวความคิดสำคัญให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ซึ่งในส่วนถัดไปจะเป็นการศึกษาแนวคิดที่ใช้ในการบริหารการศึกษา ขั้นพื้นฐานที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนเงื่อนไขของความเป็นพหุลักษณะ (plural state) ว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดการร่วมผลิตมากน้อยเพียงใด

### แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะแบบร่วมผลิตด้านการศึกษาในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอพัฒนาการของการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย ที่มีจุดเปลี่ยนสำคัญคือการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับเปลี่ยนการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบรวมศูนย์เน้นโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานที่มีการกำหนดเป้าหมายและรูปแบบการจัดการศึกษาแบบเดียวกันทุกสถานศึกษา ไปสู่การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วน และแนวคิดสำคัญในการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยเรียกว่า การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) และ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD) ขึ้นโดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. พัฒนาการด้านการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย

การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสาน



ทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จริยธรรมความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การจัดการศึกษาอย่างน้อย 12 ปีก่อนอุดมศึกษาที่รัฐต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ครอบคลุมถึงการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยอื่น ๆ ทั้งในสถานศึกษาที่เป็นของรัฐและเอกชน โดยเน้นความรู้ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตพื้นฐาน

การศึกษา ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีศูนย์กลางการศึกษาที่สำคัญอย่าง วัด ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยเริ่มต้นจากการให้เจ้านายหรือบุตรของข้าราชการเข้าศึกษา ซึ่งหากเป็นชาวบ้านธรรมดาจะได้รับการศึกษาต่อเมื่อมีการบวช เป็นที่มาของคำว่า “บวชเรียน” หรือการเป็น “ศิษย์วัด” จึงจะมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่เน้นการอ่าน เขียน และเกี่ยวกับภาษามากกว่าการศึกษาวิทยาศาสตร์หรือศาสตร์อื่นอย่างปัจจุบัน (วุฒิชัย, 2554, น.20-37) และต่อมาในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษามาก โดยให้มีการจัดตั้งโรงเรียนภายใต้สังกัดของส่วนราชการที่จัดขึ้น อาทิ กรมศึกษาธิการ กรมธรรมการ ฯลฯ สำหรับการฝึกบุคคลเข้ารับราชการ อย่างโรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก (โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ปัจจุบันคือโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย) โรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน (ต่อมาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และโรงเรียนสำหรับราษฎร คือ โรงเรียนวัดมหรณพาราม การจัดตั้งโรงเรียนเหล่านี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการศึกษาย่างเสมอหน้าและเท่าเทียมกัน ภายหลังมีการพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา ด้วยการกำหนดวิชาเรียนเพิ่มเติมให้ราษฎรสามารถใช้ความรู้เลี้ยงชีพได้ อาทิ วิชาหนังสือ วิชาเลข วิชาสำหรับรักษาตัว วิชาเลี้ยงชีพ วิชาหาทรัพย์ เป็นต้น (วุฒิชัย, 2554, น.152-290) มีการแบ่งระดับการศึกษาเป็นระดับมูลศึกษา ประถมศึกษา อุดมศึกษา และพัฒนา มาเป็นระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษาอย่างในปัจจุบัน

จะเห็นว่าการศึกษาในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 เป็นการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์เน้นโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงานที่มีการกำหนดเป้าหมายและรูปแบบการจัดการศึกษาแบบเดียวกันทุกสถานศึกษา ซึ่งมีแนวโน้มที่สถานศึกษาจะถูกบังคับหรือถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น อีกทั้งยังไม่สามารถบรรลุผลผลิตทางการศึกษา ที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมและความต้องการที่ซับซ้อนของแต่ละพื้นที่ (เสาวนิตย์, 2544, น.3-4) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา โดยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นแม่บทสำคัญในการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างกว้างขวาง มีเจตนารมณ์ต้องการให้เกิดการจัดการศึกษาที่รองรับความหลากหลายของพื้นที่ ผ่านการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก ดังนี้ 1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู

คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา อย่างต่อเนื่อง 5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา 6) การมีส่วนร่วม ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น โดยให้จัดการศึกษาโดยยึด หลักการศึกษาตลอดชีวิต เน้นการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในทุก ๆ ด้าน อาทิ ด้านโครงสร้าง ทรัพยากร<sup>5</sup>

นอกจากนี้ ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังบัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการ ของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กร ศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจไปให้คณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการกำกับและสนับสนุนการจัดการศึกษา (แต่ละสถานศึกษา) ด้วยการให้ ผู้แทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดร่วมดำเนินการดังกล่าว รวมถึงการประกาศนโยบายการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปี 2563 และ 2564-2565 ให้มุ่งเน้น การจัดการศึกษาอย่างมีส่วนร่วม ซึ่งแนวทางนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการศึกษา ที่เรียกว่า แนวคิดการบริหารการศึกษาโดย “ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM)” ที่จะอธิบายอย่างละเอียดในหัวข้อถัดไป

## 2. แนวคิดการบริหารสถานศึกษา

### *การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM)*

แนวคิดการใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาที่ต้องการกระจายอำนาจ ในการตัดสินใจในการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียน (Gamage, 2006, p.291) และให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียนและชุมชน สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ควบคุมการใช้งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร รวมถึงกระบวนการจัดการศึกษาอื่น ๆ (Myers and Stonehill, 1993, p.1) ในประเทศไทยมีการศึกษาวิจัยแนวคิดการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ครั้งแรก ได้รับการสนับสนุน จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยอุทัย บุญประเสริฐ (2543) ได้อธิบายว่า การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยให้ คณะกรรมการโรงเรียนเป็นผู้ตัดสินใจ
2. หลักการมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งโรงเรียน เอกชน ครู นักเรียน ชุมชน หรือตัวแทนผู้ปกครอง ศิษย์เก่า เป็นต้น
3. หลักการคืนอำนาจให้ประชาชน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39



4. หลักการบริหารตนเองของโรงเรียน ที่สามารถตัดสินใจดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ได้เอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้มาตรฐานการศึกษาเพื่อให้เกิดเอกภาพในระบบการศึกษาของประเทศ

5. หลักการตรวจสอบถ่วงดุล ด้วยการกำหนดมาตรฐานและการประเมินคุณภาพในการจัดการศึกษา

ตัวแสดงสำคัญของการบริหารสถานศึกษาตามแนวคิดนี้ คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจเกิดได้หลายลักษณะ ได้แก่ รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก และรูปแบบที่มีครูและชุมชนเป็นหลัก แต่ละรูปแบบจะเป็นการให้ความสำคัญหรือเพิ่มบทบาทความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับตัวแสดงนั้น ๆ มากกว่าตัวแสดงอื่น อาทิ รูปแบบที่มีชุมชนมีบทบาทหลัก จะเป็นการเพิ่มบทบาทของชุมชนและผู้ปกครองมากขึ้น ซึ่งสัดส่วนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนจะมีมากที่สุด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ที่ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น จึงเกิดการนำแนวคิดการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) มาปรับใช้ในการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ชื่อว่า “บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD)”

### *การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development: SBMLD)”*

การบริหารแบบ SBMLD เป็นการเพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในพื้นที่ อันได้แก่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง บุคลากรทางการศึกษา ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรศาสนา เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, น.75) การเสริมความเข้มแข็งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียนนี้ นำไปสู่แนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนที่มีจุดมุ่งเน้น 4 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558, น.9-12)

**ประเด็นที่ 1** เสริมความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษานั้น ๆ ให้มีบทบาทสำคัญในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา

**ประเด็นที่ 2** โรงเรียนจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัยได้อย่างเต็มตามศักยภาพของของผู้เรียนอย่างมีคุณภาพ โดยสร้างให้บุคลากรทางการศึกษามีความตระหนักเข้าใจหลักในการจัดการศึกษา พร้อมได้รับการพัฒนาเพื่อรองรับการจัดการศึกษาตามความถนัดและความสนใจของผู้เรียน รวมทั้งเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับผู้เรียน

**ประเด็นที่ 3** ความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของโรงเรียน

**ประเด็นที่ 4** ผลลัพธ์ของนโยบายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น อาจมีกิจกรรมเพิ่มเติมเสริมให้ผู้เรียนอย่างหลากหลาย ตามความถนัด ตามความสนใจ รวมทั้งสามารถนำไปประกอบอาชีพหรือพัฒนาชุมชนได้ต่อไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้ให้ความสำคัญและยกให้การพัฒนาการบริหารจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์ลำดับที่ 1 เพื่อการส่งเสริม สนับสนุนให้ สถานศึกษาจัดการศึกษาให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพสู่ความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพ พัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอนทั้งในรูปแบบวิชาการและวิชาชีพอันอยู่บนพื้นฐาน ความต้องการและความถนัดของผู้เรียนแต่ละบุคคล และในยุทธศาสตร์ที่ 6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา ได้มีการส่งเสริมความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา ภาครัฐ และภาคเอกชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563, น.9-10) อีกทั้งได้จัดทำคู่มือประเมิน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น มาเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ และประเมินตนเองในการบริหารจัดการว่าจะต้องพิจารณาถึงประเด็นใดเป็นสำคัญ อาทิ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาทุกระดับ ความพึงพอใจต่อการ จัดการศึกษา ตลอดจนผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558, น.13-18) สะท้อนภาพการให้ความสำคัญกับแนวทางการบริหารแบบ SBMLD ตลอดจนสะท้อนถึง ความสอดคล้องของแนวคิด SBM และ SBMLD ที่สามารถอนุมานได้ว่าเป็นหลักการที่มาจาก ฐานคิดเดียวกัน แต่ปรับชื่อเพื่อให้เข้ากับบริบทที่นำมาปรับใช้

### บทวิเคราะห์

ผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการศึกษา มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง และความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น ในขณะที่สถานศึกษาสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ดำเนินการจัดการศึกษาบนพื้นฐานของแนวคิด SBMLD ที่ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอ การเปรียบเทียบถึงความ สอดคล้องระหว่างแนวคิด SBMLD กับ แนวคิดการร่วมผลิต ที่เป็นเครื่องมือจัดบริการสาธารณะ ในสภาวะความเป็นพหุของสังคม (ดังรายละเอียดที่กล่าวไปในหัวข้อที่ 1) ดังตารางข้างล่างนี้

**ตารางที่ 1** แสดงการเปรียบเทียบแนวคิดการร่วมผลิตกับแนวคิดการบริหารการศึกษา SBM & SBMLD ข้อมูลตัวอย่างจาก คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558)



| NPG                                                                       | การร่วมผลิต<br>(Co-production)                             |                                                                                     | หลักการบริหารการศึกษา<br>(SBM & SBMLD)                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                           | องค์ประกอบตามแนวคิดการร่วมผลิต                             |                                                                                     |                                                                                                                                                             |
| รัฐพลักษณ์<br>(Plural State)                                              | การร่วมมือของตัวแสดง<br>(Actor)                            | ผู้ผลิตประจำและ<br>พลเมือง                                                          | การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้<br>ส่วนเสียทุกภาคส่วน (ผู้เรียน<br>ครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ)                                                                    |
| ความสัมพันธ์<br>ระหว่างองค์กร<br>(Inter-<br>Organization<br>relationship) | ความสัมพันธ์<br>(Relationship)                             | ต้องเป็นไปด้วย<br>ความสมัครใจ<br>(Volunteer)<br>หรือมีบทบาทเชิงรุก<br>(Active role) | คณะกรรมการสถานศึกษาขั้น<br>พื้นฐานขึ้นพื้นฐานของ<br>สถานศึกษานั้น ๆ มีบทบาท<br>สำคัญในการวางแผนยุทธศาสตร์<br>การพัฒนาการศึกษา ฯลฯ                           |
| ผลลัพธ์<br>(Outcome)                                                      | ผลลัพธ์ (Outcome)                                          | ผลลัพธ์ระยะยาวโดยมุ่ง<br>ทำให้เกิดประโยชน์<br>แก่สาธารณะเป็นสำคัญ                   | เพื่อเกิดการตอบสนองความสนใจ<br>ของผู้เรียนและสามารถนำความรู้<br>ไปประกอบอาชีพหรือพัฒนา<br>ท้องถิ่นต่อไป                                                     |
| พหุนิยม<br>(Pluralist State)                                              |                                                            | ระดับการร่วมผลิต<br>(ระยะ)                                                          | บทบาทของตัวแสดง<br>แต่ละขั้นตอน                                                                                                                             |
|                                                                           | ระดับผลประโยชน์<br>- Individual<br>- Group<br>- Collective | ร่วมเป็นผู้ริเริ่ม<br>(Co-initiator)<br>ร่วมออกแบบ<br>(Co-design)                   | คณะกรรมการสถานศึกษาขั้น<br>พื้นฐานของสถานศึกษานั้น ๆ<br>ให้มีบทบาทสำคัญในการวางแผน<br>ยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษา<br>รวมทั้งส่งเสริมให้มีการระดม<br>ทรัพยากร |
|                                                                           |                                                            | ร่วมส่งมอบบริการ<br>(Co-Delivery)                                                   | คณะกรรมการสถานศึกษาขั้น<br>พื้นฐานและบุคลากรของโรงเรียน<br>สรรหาวิทยากรในท้องถิ่นเพื่อให้<br>ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น                                       |
|                                                                           |                                                            | ร่วมประเมิน<br>(Co-assessment)                                                      | คณะกรรมการสถานศึกษาขั้น<br>พื้นฐานกำกับและติดตามการ<br>ดำเนินงานตามแผนของ<br>สถานศึกษา                                                                      |

ที่มา: ผู้เขียน สังเคราะห์ข้อมูลจากคู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน  
ในการพัฒนาท้องถิ่นกับแนวคิดการร่วมผลิตและแนวคิด NPG

จากตารางการเปรียบเทียบแนวคิดการร่วมผลิตกับแนวคิดการบริหารสถานศึกษา SBM & SBMLD อาจพอสรุปได้ว่า แนวคิดทั้งสองนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และยังมีส่วนที่แตกต่างกันบางประเด็น กล่าวคือ

**แนวคิดการร่วมผลิตและแนวคิด SBM & SBMLD มีลักษณะคล้ายกันในด้านพื้นฐานความคิด**

**ประการที่ 1** แนวคิดการร่วมผลิตเป็นการร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะโดยมีตัวแสดง 2 ฝ่าย คือ ผู้ผลิตประจำ (regular producer) และพลเมือง ในการบริหารการศึกษา SBM & SBMLD ก็เป็นการจัดการศึกษาแบบความร่วมมือของผู้มีส่วนได้เสียส่วนในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลาย ได้แก่ ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ตัวแทนผู้นำชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนศิษย์เก่า ตัวแทนองค์กรศาสนา เป็นต้น

หากจำแนกตัวแสดงตามแนวคิดการร่วมผลิต ฝ่ายของผู้ผลิตประจำ ได้แก่ ตัวแทนครู ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และฝ่ายพลเมือง อันได้แก่ ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนองค์กรศาสนา เป็นต้น

**ประการที่ 2** แนวคิดการร่วมผลิตให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของผู้ผลิตประจำและพลเมือง ที่ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ (volunteer) มีบทบาทเชิงรุก (active role) เฉกเช่นเดียวกับการบริหารการศึกษา SBM & SBMLD ที่มุ่งเน้นการเสริมความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษานั้น ๆ ให้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และเป้าหมายในการจัดการศึกษา เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เยาวชนใน ท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558, น.1) ซึ่งสะท้อนการมีบทบาทเชิงรุกในการจัดบริการสาธารณะ

**ประการที่ 3** แนวคิดการร่วมผลิตและการบริหารการศึกษา SBM & SBMLD ได้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ระยะยาวโดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งนอกจากจัดการศึกษาเพื่อให้ความรู้ที่ตอบสนองความสนใจที่หลากหลายของผู้เรียนแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการมีทักษะที่จำเป็น หรือมีอาชีพที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมต่อไปได้ ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงการมองภาพไกลถึงประโยชน์ระยะที่จะเกิดขึ้นต่อผู้เรียนและสังคม

**ประการที่ 4** แนวคิดการร่วมผลิตและการบริหารการศึกษา SBM & SBMLD สามารถให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทร่วมจัดทำบริการสาธารณะได้ทุกขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา (ร่วมริเริ่ม) การวางแผนการศึกษา (ร่วมออกแบบ) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (ร่วมส่งมอบ) การประเมินผล (ร่วมประเมิน) แต่อาจมีความแตกต่างกันในระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม โดยจะอธิบายในหัวข้อถัดไป

**ความแตกต่างกันบางประเด็นของลักษณะของระดับการร่วมผลิต** หากพิจารณาถึงแนวคิดการร่วมผลิตที่พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในทุกระยะของการผลิตบริการสาธารณะ (ร่วมริเริ่ม ร่วมออกแบบ ร่วมส่งมอบ ร่วมประเมิน) ในระดับการกระทำที่ต่างกันออกไป (ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับส่วนรวม) ซึ่งอาจเกิดในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ในขณะที่แนวคิดการบริหารการศึกษา SBM & SBMLD ได้ให้ความสำคัญและเสริมบทบาทของ



คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละโรงเรียน อันประกอบไปด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ครู องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศิษย์เก่า องค์กรศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา ที่มีบทบาททั้งร่วมริเริ่ม ร่วมออกแบบ ร่วมส่งมอบบริการและร่วมประเมิน (ดังตัวอย่างในตาราง) สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการร่วมมือในรูปแบบที่เป็นทางการมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ ซึ่งส่งผลให้ความต้องการหรือเสียงของพลเมืองระดับปัจเจกบุคคลที่มีได้อยู่ในคณะกรรมการฯ อาจถูกลดความสำคัญลง ทำนองว่า หากต้องการแสดงความต้องการที่จะแก้ไขปัญหา ต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการฯ เท่านั้น ไม่สามารถทำในลักษณะอื่นได้

อย่างไรก็ดี นอกจากการขาดการให้ความสำคัญกับรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะอื่นที่เกิดขึ้นจากพลเมืองระดับปัจเจกบุคคลแล้ว ยังแสดงถึงการขาดการให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองตื่นรู้ (active citizenship) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการร่วมผลิตด้วย พลเมืองจะต้องเกิดการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เคารพสิทธิของผู้อื่น มีจิตสาธารณะ แสดงความต้องการ วิพากษ์วิจารณ์เพื่อปรับปรุงการศึกษาในพื้นที่อย่างสร้างสรรค์ อันจะก่อให้เกิดการร่วมผลิตเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเต็มที่หรือเรียกว่าการร่วมผลิตแก่ส่วนรวม (collective co-production) ซึ่งในกรณีการบริหารการศึกษาหากไม่ให้ความสำคัญกับลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นเพียงแค่การร่วมผลิตในระดับกลุ่ม (group co-production) ที่ผลิตการศึกษาอาจมีการสอดแทรกผลประโยชน์อย่างอื่นอย่างใด อันส่งผลให้การจัดการศึกษาไม่บรรลุผลเพื่อชุมชนได้เท่าที่ควร

## บทสรุป

บริบทการบริหารภาครัฐที่มีความซับซ้อนทั้งวิธีการดำเนินงานและตัวแสดงที่มีความหลากหลาย (plural state) ย่อมส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะต้องมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกฝ่ายเป็นหลัก จึงมีแนวคิดการร่วมผลิต (co-production) เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมสามารถมีส่วนร่วม และร่วมริเริ่ม ร่วมออกแบบ ร่วมส่งมอบบริการและร่วมประเมินบริการสาธารณะที่ตนได้รับ ซึ่งทำได้ในหลากหลายลักษณะ เฉกเช่น บริการสาธารณะด้านการศึกษา มีการให้แนวคิดในการบริหารการศึกษา ที่เรียกว่า การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) และบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development - SBMLD) ของโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาแนวคิดการร่วมผลิตกับแนวคิดการบริหารสถานศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐ NPG แนวคิดทั้งสองนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ทั้งสองแนวคิดต่างเกิดขึ้นบนฐานความหลากหลายของตัวแสดง จะเห็นได้จากการให้ความสำคัญกับความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่ส่งเสริมการมีบทบาทเชิงรุกในทุกขั้นตอนของการจัดทำบริการสาธารณะ และให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ระยะยาวที่ผู้เรียนจะสามารถนำความรู้ไปใช้ประกอบอาชีพและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้ นอกจากนี้ทั้งสองแนวคิดนี้ยังมีความแตกต่างอยู่บ้างในระดับการร่วมผลิต ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละโรงเรียน ทำให้การร่วมมือกันถูกเน้นย้ำและเจาะจงไปในรูปแบบการกระทำ

ที่เป็นทางการเท่านั้น เกิดการละเลยการให้ความสำคัญการร่วมมือในรูปแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารภาครัฐยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทย ที่ยังคงวัฒนธรรมการทำงานตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ หรือคู่มือเท่านั้น ตลอดจนไม่ให้ความสำคัญในลักษณะของพลเมืองที่เข้ามาร่วมมือกันว่ามีลักษณะเป็นพลเมืองตื่นรู้หรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลให้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดจากการศึกษาอยู่ในระดับกลุ่ม ซึ่งอาจตอบสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในเครือข่ายเท่านั้น ไม่อาจเกิดประโยชน์ต่อชุมชนและสังคมโดยรวมได้

ถึงแม้ว่า การบริหารการศึกษาแบบ SBM & SBMLD ยังขาดการให้ความสำคัญของการร่วมมือรูปแบบไม่เป็นทางการ และลักษณะความเป็นพลเมืองตื่นรู้อยู่บ้าง แต่ด้วยพื้นฐานความคิดที่มีลักษณะคล้ายกัน อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทย ได้มีความพยายามนำแนวคิดการร่วมผลิตรายใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการศึกษาตรงกับความต้องการของนักเรียนและชุมชน และบรรลุตามคำกล่าวที่ว่า “ประชาชนในท้องถิ่นเป็นคนดี มีอาชีพสุจริต ก่อเกิดวิสาหกิจชุมชนด้วยความยั่งยืน สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข” (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558, น.6)

### บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). *คู่มือประเมินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-Based Management for Local Development - SBMLD)*. สืบค้นจาก <https://sbmldinnovation.com/media/document/01.pdf>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). *แผนพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561-2565)*. สืบค้นจาก [http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2020/10/2298\\_6153.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2020/10/2298_6153.pdf)
- นันธิดา จันทศิริ. (2558). การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. *สารอาศรมวัฒนธรรมวลัยลักษณ์*, 15(1), 145-153.
- ปรกรณ์ ศิริประกอบ. (2560) 3 *พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติจริง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเวศ วะสี. (2563). *วุฒิสภา-ภาควิชาเครือข่ายฯ จัดเวทีเสวนาเรื่อง “พลเมืองกัมมันตงกับตำบลเข้มแข็ง” ‘นพ.ประเวศ’ แนะนำสร้างพลเมืองที่ตื่นรู้เป็นวาระแห่งชาติแก้ปัญหา การเมือง-เศรษฐกิจ*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/75033>
- วุฒิชัย มูลศิลป์. (2554). *สมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชกับการปฏิรูปการศึกษา* (พิมพ์ครั้งที่ 4 ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพฯ: สมาคมผู้จัดพิมพ์และผู้จำหน่ายหนังสือแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายการศึกษาเพื่อการบริหารจัดการศึกษาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ*. กรุงเทพฯ: บริษัท. เอส.ซี.พี.ปริ้นท์แอนด์แพคเกจ จำกัด.



- เสาวนิตย์ ชัยมุสิก. (2544). *การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา*. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย.
- อรุณี สันติจิตตวิชัย. (2557). การร่วมกันจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นของพลเมือง: กรณีศึกษาการจัดการขยะของชุมชนชลประทาน จังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal ฉบับมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 7(1), 625-635.
- อัมพร อารังลักษณ์. (2556). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ:โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2543). *การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของ สถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based management)*. กรุงเทพฯ: ครูสภาลาดพร้าว.
- Center for American Progress. (2015). *Report of the Commission on Inclusive Prosperity*. Retrieved from <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/01/IPC-PDF-full.pdf>
- Bovaird, T. (2007), Beyond Engagement & Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67, 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas* 23, 1119–1138. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>
- Brudney, J., & England, R. (1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65. doi:10.2307/975300
- David T. G. (2006). Decentralisation and School-Based Management in Thailand. *International Review of Education*, 50(3), 151-167. doi: 10.1007/978-1-4020-3358-2\_8
- Maddalena S., Mariafrancesca S. & Michael H. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37(3), 277-293. doi: 10.1080/14494035.2018.1521676
- Myers, D. and Stonehill, R. (1993). *School-Based Management*. Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED353688.pdf>
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance?, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022
- \_\_\_\_\_. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment ?. In *The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.



- Ostrom, E. (1978). Citizen participation and policing: What do we know. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 7(1), 102-108.
- \_\_\_\_\_. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development, *World Development, Elsevier*, vol. 24(6), 1073-1087. doi: 10.1016/0305-750X(96)00023-X
- Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S.L., Vandivort, M.B., Whitaker, G.P. & Wilson, R. (1981). CONSUMERS AS COPRODUCERS OF PUBLIC SERVICES: SOME ECONOMIC AND INSTITUTIONAL CONSIDERATIONS. *Policy Studies Journal*, 9,1001-1011. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Percy, Stephen L., Kiser, Larry L., & Parks, Roger B. (1980). *Citizen Coproduction: A Neglected Dimension of Public service delivery*. Retrieved from <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3675/spercy01.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pestoff, V. (2011). *Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence*. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102-1118. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41683096>
- Sharp, E. B. (1980). Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept. *Midwest Review of Public Administration*, 14(2), 105–118. doi: 10.1177/027507408001400203
- Strokosch, K., & Osborne, S.P. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation, *Policy & Politics*, xx(xx), 1–18. doi: 10.1332/030557320X15857337955214
- \_\_\_\_\_. (2021). Co-production from a Public Service Logic Perspective. In: Loeffler E., Bovaird T. (eds) *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_6)
- W. H. Voorberg, V. J. J. M. Bekkers & L. G. Tummers. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. doi: 10.1080/14719037.2014.930505
- Whitaker, G. (1980). Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*, 40(3), 240-246. doi:10.2307/975377



## บทวิจารณ์หนังสือ (Book review)

ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิชญ์\*  
(Prasongchai Setthasuravich)

กฤชวรรณ โล้วชินทร์. (2564). *รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดเพื่อการจัดการปกครองสาธารณะในศตวรรษที่ 21*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



Lowacharin's book *Public Administration: Concepts for Public Governance in the 21st Century* examines the overall state of current public administration concepts and related issues by attempting to link public administration approaches and theories with contexts and case studies from Thailand and other countries. This book can serve as the main fundamental textbook in introduction to public administration courses, especially in the Thai context.

This book consists of four main parts, divided into 11 chapters. Part I, "Introductory Public Administration," contains two chapters. Chapter 1, "Public Administration in Daily Life," describes the overall nexus between the state and human activities, explaining how states or governments relate to their citizens' lives. It clearly illustrates the government's role in citizens' lives from before birth until after death and the importance of governments in managing the state and citizens. The author then provides a definition of public administration, which is discussed in several dimensions, and its development in Chapter 2, "Fundamentals of Public Administration." This chapter mainly addresses definitions of public administration from the United States but also adds some definitions from Thai scholars. Based on the definitions of public administration generated by Thai scholars, in this book, the author defines public administration as a "subject with regards to the application of concepts, theories, and approaches from political science, management science, and law to successfully manage organizations, policies, affairs, and public resources" (p. 41).

\* วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

(College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Mahasarakham 44150, Thailand)

Email: prasongchai.s@msu.ac.th



In Part II, the author invests effort into detailing the development of public administration concepts, starting with the concept of old public administration (OPA) in Chapter 3. This chapter clearly explains the definitions and important theories of the politics-administration dichotomy, bureaucracy, and scientific management. Some limitations of these theories are briefly discussed at the end of the chapter. In the same vein, Chapter 4 explicitly addresses the main ideas of new public management (NPM), a term referring to the “reform of public administration with the aim of enhancing the efficiency and effectiveness in the preparation and delivery of public services” (p. 76). This chapter also explains how the concepts of NPM are distributed across the globe and NPM’s applications to Thailand. A comparison of OPA and NPM is illustrated. Practical problems in NPM application in terms of ethics, responsibility, and the role of the citizen as consumer are discussed in the last section of this chapter. Chapter 5 then clarifies the meanings, main concepts, and importance of governance and new public service (NPS). The author categorizes the elements of good governance by incorporating definitions from several international organizations (e.g., ADB, IDB, OECD, World Bank, UNESCAP). A comparison of the differences among OPA, NPM, and NPS is highlighted as the main content of this chapter.

Part III, “Selected Issues in Public Administration,” focuses on the main role of government in several related sectors - for example, public services, public policy, organizational management, intergovernmental relations, and public finance and budget. Overall, this part provides a simple overview of major concepts in public administration, with brief explanations. Chapter 6 broadly explains issues related to the relationship between governments and economic systems, such as market and mixed economic models, economic stabilization, public goods, market failures, and market structure. To solve public problems in society, governments attempt to find possible alternatives for such problems. In Chapter 7, the author explains the meaning and importance of public policy, which has become an interesting domain within the study of public administration, and discusses related disciplines. This chapter recognizes the public policy process, institutions and actors in such processes, policy instruments, and factors affecting governments’ policy decisions. Some models for analyzing public policy are briefly explained, such as the elite, group, institutional, system, organized anarchy, and rational models. The last section then presents a overview of problems in Thailand’s public policy process.



In Chapter 8, concepts related to organizational management are clarified. Following the same pattern as previous chapters, Chapter 8 mainly highlights organizational management definitions, elements, and theories and types of organization. The author classifies governmental organizations in Thailand into five types, namely government agencies (i.e., central, provincial, and local administration), state enterprises, public organizations, organs under the constitution, and autonomous universities. This chapter also highlights the role of private organizations and non-governmental organizations, with some examples. In Chapter 9, the author argues that intergovernmental relations are “all activities or interactions, both formal and informal, that occur between all types and levels of government agencies” (p. 197). This chapter provides insightful explanations of concepts such as types of state, decentralization, subnational government, structure of intergovernmental relations, and case studies from Thailand. The author suggests that early Thai government had vertical intergovernmental relations, like the unitary state, but that this relationship has become more complex over the last two decades since Thailand introduced its decentralization policy. The final chapter in this part, Chapter 10, deals with issues related to public finance and budget. This chapter offers an excellent background and principles for explicitly understanding how governments use public finance tools to achieve a country’s economic goals. The processes of budget adoption and approval in Thailand are clearly illustrated, and taxes as government revenue and its system and types are explained. The author concludes by proposing eight principles for a good tax system: fairness, political responsibility, adequacy, administrative simplicity, economic efficiency, enforceability, transparency, and flexibility.

Part IV, “Concluding Remarks,” contains only one chapter, which sheds light on new frontiers and issues related to public administration. The author highlights the future of public administration in Chapter 11, which starts by introducing the concept of the “future of government” proposed by Zeger van der Wall. It describes the “VUCA” situations - Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity - that are expected to affect public administrators around the world in the 21st century. The author then presents current global megatrends (e.g., individualism, emerging economies, climate change, urbanization) in addition to the U.N. Sustainable Development Goals. The main concepts and models of e-government and digital government are also addressed. The author states that the application of e-services in the local government context in Thailand is out of date, especially on official



government websites. At the time of writing, e-services were available on just 52.2% of Thai municipalities' websites, and those that were available were limited to only basic services, such as inquiries and comments. A new avenue of public administration issues related to the concept of the "smart city" is also briefly addressed and explained through the example of smart city development in Thailand. The author shows the example of Khon Kaen City Development Company, which integrated the concept of transit-oriented development in building a light rail transit system in Khon Kaen Province. This development mechanism is the prototype of smart city development in other cities in Thailand. The chapter then proposes the characteristics of public administration in the near future, which might include the issues of collaborative governance and co-creation. Finally, the author concludes that public administration is a subject that periodically encounters existential crises. Throughout its development over more than a century, public administration has been adapted to many disruptive situations. However, with the megatrends and various threats occurring in the 21st century, public administration is again facing challenges and must overcome them.

Overall, this is a very comprehensive book that thoroughly covers all the important concepts and issues in public administration, especially in the 21st century. It could be a must-read book in the public administration field, especially for undergraduate students, since it sheds light on major fundamental concepts and issues that students can use as a basis for understanding more advanced public administration theories. A major merit of this book is its integration of case studies from Thailand as the main example for each concept, since there are relatively fewer works that highlight public administration in the context of developing countries. Specifically, in Chapters 9 and 10, the author writes a very insightful explanation of intergovernmental relations and public finance and budget. The deep discussions of these concepts and issues were excellent and instructive for all readers, reflecting and highlighting the author's expertise in these areas of study. Another merit of the book is its inclusion of current content and trends for public administration studies in Chapter 11. To the best of my knowledge, this book offers the most innovative coverage of public administration issues to date, especially within the realm of public administration books in Thailand. This provides students with fundamental knowledge and could also inspire interested readers to continue with further studies. This book should be commended for being well written and clear, with a



logical flow between each chapter. It has the potential to contribute to studies of public administration in the context of developing countries. The thorough discussions of several concepts and issues are instructive for readers.

That said, some issues in this book should be further addressed. First, throughout the book, the inclusion of more current empirical evidence in the field should be considered, since including such evidence could help readers more clearly understand how to apply such concepts and issues to analyze public administration-related phenomena. In particular, including the author's works may make this book unique and more differentiated from other public administration books in the Thai context. Moreover, a comparison of evidence from developed and developing countries should be considered. Specifically, Chapter 2 lacks definitions from other regions, such as other parts of Asia and Europe, and it is unclear how public administration in such regions developed and grew compared with public administration in the United States and Thailand. Throughout Chapters 4, 5, and 6, it is unclear how to apply the OPA, NPM, and governance/NPS concepts to public administration research. The development of public administration concepts through the Minnow brook conference should be discussed, as well. Second, new theories and issues should receive more attention. Specifically, Chapter 7 would be improved by including new theories and approaches for public policy analysis—for example, the advocacy coalitions framework, institutional analysis and design framework, multiple streams approach, narrative policy framework, policy diffusion theory, policy feedback theory, and punctuated equilibrium theory. In Chapter 11, issues such as artificial intelligence, blockchain governance, social equity, and transnationalization of public administration should be further considered, as these will increase utilization in public sectors in the near future (Aoki et al., 2022; McDonald et al., 2022).

Again, I commend the author's effort and endeavors in this book. It is one of the most complete public administration books with regard to the Thai context, and readers, especially undergraduate students, should not miss it.



### References

- Aoki, N., Elliott, I. C., Simon, J., & Stazyk, E. C. (2022). Putting the international in Public Administration: An International Quarterly. A historical review of 1992–2022. *Public Administration*, 100(1), 41–58. <https://doi.org/10.1111/padm.12822>
- Lowatcharin, G. (2021). *Public Administration: Concepts for Public Governance in the 21<sup>st</sup> Century*. Khon Kaen: College of Local Administration, Khon Kaen University. 276 pp. 450 THB. ISBN: 978-616-438-663-1. (In Thai)
- McDonald, III, B. D., Hall, J. L., O’Flynn, J., & van Thiel, S. (2022). The future of public administration research: An editor’s perspective. *Public Administration*, 100(1), 59–71. <https://doi.org/10.1111/padm.12829>



## 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 วีรศักดิ์ เครือเทพ เห็นว่า “การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นมีหลายรูปแบบโดยท้องถิ่นมีบทบาทต่างกันออกไป...” (น. 198)

In 1997, According McGrew Anthony , “lines Guidelines of globalization can be summarized in the following characteristics”...

### 2. การเขียนรายการบรรณานุกรมตามหลักเกณฑ์ APA

#### 2.1 การอ้างอิงจากหนังสือหนังสือ

ผู้เขียน 1 คน รูปแบบ

[ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (พิมพ์ครั้งที่). สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์] เช่น

เปรมใจ อารีจิตราสุนทร. (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 Savannit. (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

- ทิพย์วดี ปราโมช ณ อยุธยา, คุณหญิง. (2553). *มารยาทยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: เนชั่นบุ๊คส์.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. (2555). *ประชุมพระนิพนธ์สรรพความรู้*. กรุงเทพฯ: ศยาม.
- นริศรานุกัฏติวงศ์, 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: อธิปาฏิหาริย์ - 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
- นิโลบล เนื่องตัน (บ.ก.). (2542). *ชีวเคมี คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สมจิต หนูเจริญกุล, และอรสา พันธุ์ภักดี (บ.ก.). (2555). *การปฏิบัติการพยาบาลขั้นสูง: บุรณาการสู่การปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุง). นนทบุรี: สภาการพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข.



อรุณวรรณ พุทธิพันธุ์, ดุสิต สภาวร, พนิดา ศรีสันต์, และหทัย กมลาภรณ์ (บ.ก.). (2554).

*Optimizing practice in pediatric respiratory diseases*. กรุงเทพฯ: ชมรมโรคระบบหายใจและเวชบำบัดวิกฤตในเด็กแห่งประเทศไทย.

Smith, A. D. (Ed.). (1986). *Endourology principle and practice*. New York, NY: Thieme.

2) หนังสือที่ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียนและชื่อบรรณาธิการ ให้ใส่ ชื่อเรื่องของหนังสือแทนที่ชื่อผู้เขียน  
อสังการแผ่นดินวัฒนธรรม. (2543). กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.

### ผู้เขียน 2 คน

หนังสือที่มีผู้เขียน 2 คน ให้ใส่ชื่อคนแรกก่อน คั่นด้วยเครื่องหมายจุลภาค ( , ) เว้นวรรค  
หนึ่งระยะตามด้วยเครื่องหมาย “&” (Ampersand) (หรือใช้ “และ” ในการเขียนเอกสารอ้างอิง/  
บรรณานุกรมในภาษาไทย) และชื่อผู้เขียนคนที่ 2 เช่น

กฤษฎา กฤษณะเศรษฐี, และรจนา นากาชิม่า. (2552). *ญี่ปุ่นสีเขียว*. กรุงเทพฯ: แมวแก้ว.

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 สันทัด, สุรชาติ ฌ หนองคาย, สมาน งามสนิท, ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล, เชษฐรัชดา พรธนาธิกุล,  
กฤษฎี สถิตยพัฒนานนท์, และประยงค์ เต็มขวลา. (2557). *ศาสตร์และศิลป์การบริหาร  
การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมคุณธรรม.

ศุภมิตร เมฆฉาย, พัชรินทร์ ครุฑเมือง, อัญชลี วงษา, เทอดชัย เวียรศิลป์, โกมท อุ่นศรีสง,  
และเกรียงศักดิ์ เม่งอำพัน. (2548). *การจำแนกเพศปลาปักด้วยเครื่องหมายโมเลกุลดีเอ็นเอ*.  
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 เติ่งไตรรัตน์, นพมาศ อังพระ (ธีรเวคิน), รัชนี นพเกตุ, รัตนา ศิริพานิช, วารุณี ภูวสุกุล,  
ศรีเรือน แก้วกังวาล, . . . อุบลวรรณ ภาวนันท์. (2555). *จิตวิทยาทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7).

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Gilbert, D. G., McClernon, 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.

นันทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

นิติ นิติทรนุญ. (2556). 100 ปี สมเด็จพระสังฆราชฯ. กรุงเทพฯ: แอดบุ๊ก.

พลาดิัย สิริธัญกิจ. (2551). พระบรมรูปทรงม้า: 100 ปีพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: บ้านทึกสยาม.

## 2.3 การอ้างอิงจากหนังสือแปล

ฮอว์คิง, เอส ดับบลิว. (2552). ประวัติย่อของกาลเวลา ฉบับภาพประกอบ [The illustrated: A brief history of time] (พิมพ์ครั้งที่ 17) (ปิยบุตร บุรีคำ และอรธฤต ฉัตรภูมิ, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: มติชน.

ออร์เรลล์, ดี. (2556). หัวใจเศรษฐศาสตร์ [Introducing economics] (ณัฐภรณ์ เลียมจรัสกุล, ผู้แปล). นครปฐม: มูลนิธิเด็ก.

## 2.4 การอ้างอิงจากบทความในวารสาร

[ชื่อผู้เขียน. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร, ปีที่(ฉบับที่), หน้าแรก - หน้าสุดท้าย.] เช่น สุทัศน์ ยกส้าน. (2553). ประวัติความสำคัญของเกล็ดต่อมนุษย์. *สารคดี*, 26(303), 129 - 132.

มาริส กาญจนะ, และเรืองเดช ศรีวรรณะ. (2548). การประเมินค่าประโยชน์ด้านการลดมลภาวะทางกลิ่นของโรงควบคุมคุณภาพน้ำชองนนทบุรี. *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 12(1), 1 - 11.

จารึก หนูเนียม, วิยะดา คงเพชร, และไธนา รัตนพฤกษ์จร. (2548). การใช้กระบวนการกลุ่มในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการดูแลตนเองของผู้ป่วยเบาหวาน ศูนย์สุขภาพชุมชนเครือข่ายโรงพยาบาลมหาราชนครศรีธรรมราช. *วารสารสุขศึกษา*, 28(101), 60 - 68.

วารสารที่ได้รับการตอบรับตีพิมพ์และอยู่ระหว่างรอตีพิมพ์ สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษ ให้ใช้คำว่า "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*. วิชยุตม์ พิมพ์พนอม, และศุภณัฐ ทรัพย์นาวัน. (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). เรียนรู้สังคมจุล่งสังคมโปรต้อยอดแนวคิดอูตา เชียงใหม่. 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  
ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

กฤษฎาธาร จันทะโก. (2556). การส่งเสริมและการอนุรักษ์ดนตรีไทยและนาฏศิลป์ไทย: กรณีศึกษา  
มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต. (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต 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 เศรษฐสุริวงษ์. (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*. Retrieved  
from [http://mentalhealth.samhsa.gov/publications/allpubs/SMA04-3868/  
default.asp](http://mentalhealth.samhsa.gov/publications/allpubs/SMA04-3868/default.asp)

## 2.9 การอ้างอิงจากจุลสารและเอกสารไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่

[ชื่อผู้เขียน. (ม.ป.ป.). ชื่อเรื่อง. สถานที่พิมพ์: สำนักพิมพ์.] เช่น

พระธรรมโกศาจารย์ (ปัญญานันทภิกขุ). (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

ภูวนาถ คุณพลิน. (2542). เจ้าไม่มีศาล ใน *กรรมมีโกลด์ ซีรีส์* [ซีดี]. กรุงเทพฯ: บริษัทจี เอ็ม เอ็มแกรมมี. 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](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.ninemsn.com.au/health/story\\_13178.asp](http://news.ninemsn.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). *การใช้สารสนเทศการท่องเที่ยวของมัคคุเทศก์ในจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติ* สีนามิ. สืบค้นจาก [http://thesis.swu.ac.th/swuthesis/\\_Inf\\_Sci/Vorraluk\\_T.pdf](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

กวิณทร์ 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](http://www.kmutt.ac.th/jif/public_html/citationStyles.html)

นันทพร ธนะกุลบริรักษ์. (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>



## ใบสมัครสมาชิก

วารสารการเมืองการปกครอง

วิทยาลัยการการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ขอสมัครสมาชิกวารสารปีที่.....ฉบับที่.....

ประเภทสมาชิกวารสารการเมืองการปกครอง

☐

บุคคลทั่วไป

☐

หน่วยงาน ชื่อหน่วยงาน

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

ชื่อ.....

ที่อยู่เลขที่.....หมู่.....ซอย.....ถนน.....

ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์(มือถือ).....โทรศัพท์(หน่วยงาน).....

โทรสาร.....

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ. ....

สำหรับเจ้าหน้าที่กรอก

เลขที่ใบเสร็จ.....เล่มที่.....เลขที่สมาชิก.....

ลงชื่อ.....ผู้รับเงิน

วันที่.....เดือน..... พ.ศ. ....

สมัครสมาชิกแบบออนไลน์ได้ทาง

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

พิมพ์ที่ หจก.อภิชาติการพิมพ์

50 ถ.ผังเมืองบัญชา ต.ตลาด อ.เมือง จ.มหาสารคาม 44000

โทร. 091-0600611 อีเมล b0866410218@gmail.com