

กรรมการกลั่นกรอง (Peer Review)
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2554)

1. ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญญะภาส
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล
หัวหน้าภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. รองศาสตราจารย์ประณต นันทียกุล
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. รองศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก
5. รองศาสตราจารย์ชนะ ประณมศรี
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (พิเศษ) พันตำรวจเอก ดร.ปกรณ์ มณีกรณ์
ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรบ่อทอง
8. พันตำรวจเอก ดร.พรชัย ชันติ
กองวิจัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
9. ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
10. ดร.อมร วาณิชวิวัฒน์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
11. ดร.สุภัศตรา แก้วประดิษฐ์ ทรัพย์ชูกุล
ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการแถลง

สวัสดีวันสงกรานต์ครับ ท่านผู้อ่านทุกท่าน ช่วงนี้อากาศแปรปรวนมาก หลายท่านต้องหยิบเสื้อกันหนาวในตู้เสื้อผ้ามาใส่กัน และยังต้องพกร่มติดตัวไว้ด้วยอีก ขอให้ทุกท่านรักษาสุขภาพนะคะ และช่วยกันรักษาสิ่งแวดล้อมของเราให้โลกน่าอยู่ หวังเป็นอย่างยิ่งเลยว่าอากาศจะดีขึ้น และเข้าสู่สภาวะปกติได้ในเร็ววัน

วารสารฉบับนี้ เป็นปีที่สาม ฉบับที่หนึ่งแล้ว ฉบับนี้ประกอบไปด้วยบทความพิเศษหนึ่งบทความ บทความวิจัยหนึ่งบทความ บทความจากวิทยานิพนธ์สองบทความ บทความวิชาการสองบทความ และ บทวิจารณ์หนังสือหนึ่งบทความ

บทความพิเศษ คือ บทความเรื่อง Grand Strategy โดย Dr.Markku E.T. Salomaa มุขนิธิวิจยนโยบายต่างประเทศ ประเทศ ฟินแลนด์ ที่ได้มอบบทความฉบับนี้ให้แก่วารสารของเรา และกองบรรณาธิการขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ดร.มาร์ค ได้อธิบายความหมายของ “มหายุทธศาสตร์” ว่าเป็น กระบวนการระดมสรรพกำลังหรือทรัพยากรของชาติในด้านต่างๆ อันทำให้ผู้อ่านเห็นว่ามหายุทธศาสตร์มีขอบข่ายกว้างขวางกว่าด้านการทหาร ในส่วนของบทความวิจัย มีหนึ่งบทความ อันได้แก่ บทความเรื่อง โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาพื้นที่ในสามตำบล โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี ท่านได้ชี้ว่าโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในอดีตเป็นผู้นำอาวุโสที่มีรากฐานอยู่ที่ระบบเครือญาติ ในปัจจุบันโครงสร้างดังกล่าวพัฒนาไปเป็นระบบอุปถัมภ์และบางส่วนกำลังก้าวไปสู่โครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ สำหรับปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจดังกล่าวนี้มีทั้งสิ้นสามปัจจัย ได้แก่ การขยายตัวของกลไกการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นรวมถึงระบบการเลือกตั้ง การแทรกแซงของระบบทุนนิยม และการแพร่หลายของวัฒนธรรมบริโภค

บทความจากวิทยานิพนธ์ สองบทความอันได้แก่ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงอาญาในชั้นสอบสวน โดย ร้อยตำรวจเอกเรวัต ทองประกอบ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ผลการศึกษาพบว่าพนักงานสอบสวนมีบทบาทสำคัญ เนื่องจากสามารถยุติข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยเป็นคนกลางหรือคณะกรรมการเข้ามาเป็นผู้ทำการไต่สวน โดยมิได้มีผลดีมากกว่าผลเสีย สำหรับบทความเจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามีทำร้ายภรรยา โดย สาธิตา คมขำ นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้กล่าวถึงสาเหตุด้านต่างๆ ของการที่สามีทำร้ายภรรยา รวมถึงผลกระทบของปัญหาดังกล่าว ในส่วนของบทความวิชาการประกอบด้วยสองบทความได้แก่ โทษทางอาญาสำหรับผู้เสียหายที่มีการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเท็จ โดย ว่าที่ร้อยตำรวจตรี ดร.ปวิณ นราเมธกุล อาจารย์ อาจารย์พิเศษคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพาและนิติกรชำนาญการพิเศษ ส่วนกฎหมายฯ กระทรวงการคลัง ท่านชี้ว่า ความผิดจากการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญาฐานฉ้อโกงหรือฐานยักยอก มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และ ขอบข่ายและลักษณะของความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์โดยสังเขป โดย ดร.ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ที่ได้สรุปลักษณะสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์สั้นๆ ด้วยตัวย่อ POGOMO และสำหรับบทวิจารณ์หนังสือ บรรณาธิการขอขอบคุณ ดร.รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข ที่ได้เขียนแนะนำหนังสือขนาดกะทัดรัดและน่าอ่านไว้ คือ งานเรื่อง Social Capital โดยท่านได้สรุปสาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้ ซึ่งอธิบายความหมายและลักษณะของทุนทางสังคมไว้

ในขณะนี้ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา อยู่ในช่วงเวลาของพัฒนาหลายด้าน ในส่วนของหลักสูตร คณะฯ ได้การมีปรับปรุงหลักสูตรเดิมและร่างหลักสูตรใหม่ขึ้น มีกิจกรรมทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัย

เครือข่าย ในประเทศทางแถบเอเชีย ไม่ว่าจะเป็นการจัดสัมมนาวิชาการ การศึกษาดูงาน และการแลกเปลี่ยนนิสิตนักศึกษา ขณะที่ช่วงเวลานี้เป็นเวลา แห่งการคิดทบทวนและริเริ่มงานหลายต่อหลายงาน แต่คณะฯ ก็ยังเล็งเห็น ความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพวารสารวิชาการ จึงได้พัฒนาคุณภาพและ ดำเนินการตามเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพวารสารมาโดยตลอด ในครั้งนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณอาจารย์ท่านหนึ่งเป็นอย่างมาก ท่านมีประสบการณ์ ทำงานด้านบรรณาธิการบริหารวารสารวิชาการ ที่ได้มาช่วยดูแลงานต่างๆ ใน ฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็น การจัดหาบทความ การตรวจพิสูจน์อักษรทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และการประสานงานด้านต่างๆ จนทำให้วารสารฉบับนี้สำเร็จได้ อย่างน่าพึงพอใจ เดิมทีเดียว บรรณาธิการตั้งใจจะกล่าวขอบคุณท่านไว้อย่าง เป็นทางการ เพราะท่านไม่ได้เป็นหนึ่งในกองบรรณาธิการของวารสารฉบับนี้ แล้ว แต่เห็นว่าท่านได้เข้ามาช่วยเป็นกำลังหลักในงานนี้โดยไม่ประสงค์ให้ระบุ ชื่อในคำขอบคุณ กล่าวคือ ท่านอยากเป็นเบื้องหลังจริงๆ เพราะมาด้วยจิต อาสาและอยากเห็นวารสารคณะฯ เติบโตขึ้นในช่วงเวลาคณะฯ ต้องการคนมา ช่วย ขณะที่คณะฯ ก็มีภารกิจด้านอื่นๆ ด้วย บรรณาธิการจึงขอกล่าวขอบคุณ ผ่านตัวอักษรหน้านี้ให้แก่ท่านเป็นพิเศษ เช่นกันสำหรับ เจ้าหน้าที่วารสารที่ ทำงานนี้อย่างเต็มที่ ชยัน ว่องไว และมีความคิดสร้างสรรค์ ช่วยออกแบบปก สวยๆ ให้เรา จนหลายคนชมผ่านกองบรรณาธิการมา บรรณาธิการขอขอบคุณ เป็นอย่างสูง

และสำหรับผู้อ่านทุกท่านครับ วารสารของเราเป็นของท่านผู้อ่านด้วย ขอขอบคุณที่ให้การสนับสนุน และติดตามวารสาร ทำให้เห็นว่า งานของเรามีคน อ่าน อันเป็นความสุขของผู้จัดทำและผู้เขียนที่ดีใจที่มีคนเปิดงานอ่าน ความคิดเห็นของท่านจะช่วยให้เราพัฒนาวารสารของเราต่อไป พบกันฉบับหน้านะ ครับ ขอขอบคุณครับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร
บรรณาธิการ

สาส์นจากคณบดี

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมายฉบับปฐมฤกษ์ ปี 2554 ได้รับเกียรติจาก Professor Markku E.T. Salomaa ผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์จากประเทศฟินแลนด์และอาจารย์พิเศษหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง ของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เป็นผู้เขียนบทความพิเศษให้กับทางวารสารฯ และในวารสารฉบับนี้ก็มีหลายบทความที่มีเนื้อหาสาระที่น่าสนใจ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก และสภาพความเป็นไปในสังคมไทย ผมเองคาดหวังว่าวารสารฯ นี้ จะสามารถก้าวหน้าขึ้นไปสู่การเป็นวารสารวิชาการระดับนานาชาติอย่างแน่นอน

ในปี 2555 จะเป็นครั้งแรกที่สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย จัดการประชุมวิชาการนานาชาติ ซึ่งมีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียงจากทั่วโลกมารวมตัวกัน ถือเป็นนิมิตหมายที่ดีแก่วงการรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งรัฐศาสตร์ของไทยที่จะก้าวเดินอย่างเข้มแข็งต่อไปในเวทีนานาชาติ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์

คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

Grand Strategy

Markku E.T. Salomaa

15

โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในเขตภาคตะวันออก

และจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร:

กรณีศึกษาพื้นที่ในสามตำบล

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์

53

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการ

ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน

เรวัต ทองประกอบ

77

โทษทางอาญาสำหรับผู้เสียภาษีที่มีการขอคืนภาษีเงินได้

บุคคลธรรมดาเป็นเท็จ

ปวีณ นวเมธกุล

97

ขอบข่ายและลักษณะของความรู้ทางด้าน

รัฐประศาสนศาสตร์โดยสังเขป

ไพฑูรย์ ไพธิสว่าง

115

เจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อ
ปัญหาสามเฝ้าร้ายกรรยา

สาธิตา คมขำ..... 143

Book Review:

Social Capital

London: Routledge, 2003

รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข..... 175

Grand Strategy

*Markku E.T. Salomaa**

Abstract

Strategy is the struggle for freedom of action. The basis of the game of strategy, is the preservation of one's own freedom of action, and the ability to deprive the enemy of his freedom of action by surprise or initiative. The essence of strategy is the abstract interplay which springs from the clash between two opposing wills. It is the art which enables a man, no matter what the techniques employed, to master the problems set by any clash of wills and as a result to employ the techniques available with maximum efficiency. It is the art of dialectic of force, or more precisely, the art of the dialectic of two opposing wills using force to resolve their dispute.

World War II saw the creation of two new, and hitherto untried, elements in war, that were totally unknown during World

* Dr.Markku E.T. Salomaa. Researcher for Foundation of Social Research, Helsinki of Faculty of Political Science and Law.

War I, which were to have a profound effect on the course of the Cold War. The first element was the conduct of massive war in the air and the one was second the application of nuclear energy in the form of explosives for delivery from the air. New technology and new weapon systems often demand new tactics for their successful applications, and a real breakthrough in the field defense often demands, though seldom gets, a new approach to strategy. In the case of nuclear weapons this came true; they changed strategy fundamentally as it became global. It became really Grand Strategy. The process of marshalling the total forces available to a nation – financial, industrial, material, and economic resources as well as armed forces – were defined as “Grand Strategy”.

Grand Strategy may still be defined as the organization and direction of the political, economic, psychological, and military resources of a nation or community of nations to ensure the survival of the type of society preferred.

บทคัดย่อ

ยุทธศาสตร์มีรากฐานอยู่ที่การรักษาเสถียรภาพในการกระทำ และความสามารถในการทำให้ศัตรูขาดเสถียรภาพในการกระทำด้วยการสร้างความประหลาดใจหรือการริเริ่มบางสิ่งบางอย่าง แก่นของยุทธศาสตร์ คือการตอบโต้ระหว่างกันในทางนามธรรม ซึ่งเกิดขึ้นมาจากความขัดแย้งระหว่างเจตจำนงที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันสองเจตจำนง ยุทธศาสตร์คือศิลปะที่ทำให้มนุษย์สามารถรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางเจตจำนง ไม่ว่าจะเป็นการใช้เทคนิคใดก็ตามที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นยุทธศาสตร์จึงเป็น ศิลปะแห่งวิชาวิธีของพลังหรือถ้าจะกล่าว

อย่างชัดเจนขึ้น ยุทธศาสตร์เป็นศิลปะแห่งวิชาชีวิตของเจตจำนงที่ขัดแย้งกันสองเจตจำนงที่ต่างใช้พลังเพื่อยุติความขัดแย้ง

สงครามโลกครั้งที่สอง เป็นการสร้างองค์ประกอบใหม่ในสงครามสององค์ประกอบที่ไม่เป็นที่รู้จักเมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง องค์ประกอบสองประการนี้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินสงครามเย็น องค์ประกอบประการแรกคือ การทำสงครามขนาดใหญ่ในอากาศ องค์ประกอบประการที่สองคือ การใช้พลังงานนิวเคลียร์ในรูปของระเบิดปรมาณูที่ปล่อยมาจากอากาศ บ่อยครั้งที่เทคโนโลยีสมัยใหม่ๆ และระบบอาวุธใหม่ เรียกร้องให้มียุทธวิธีใหม่ๆ ในการปรับใช้เทคโนโลยีและอาวุธได้อย่างประสบความสำเร็จ และการประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงในด้านการป้องกันนั้นบ่อยครั้งเรียกร้องให้มีแนววิเคราะห์ในเรื่องยุทธศาสตร์แนวใหม่ แม้ว่าจะไม่เคยมีได้มีแนววิเคราะห์แบบใหม่มากนักก็ตาม ในกรณีของอาวุธนิวเคลียร์ สิ่งนี้เป็นความจริง เพราะอาวุธนิวเคลียร์เปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปในสาระสำคัญ เมื่อยุทธศาสตร์กลายเป็นระดับโลก ยุทธศาสตร์กลายเป็น มหายุทธศาสตร์อย่างแท้จริง มหายุทธศาสตร์คือ กระบวนการระดมสรรพกำลังของชาติ อันได้แก่ ทรัพยากรด้านการเงิน อุตสาหกรรม วัสดุ เศรษฐกิจ และพลังด้านกำลังอาวุธ มหายุทธศาสตร์อาจได้รับการให้นิยามว่าเป็นการจัดองค์การและทิศทางของทรัพยากรของชาติหรือชุมชนของชาติต่างๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และการทหาร เพื่อประกันถึงการอยู่รอดของชุมชนอันเป็นที่พึงประสงค์

Part I/II, Definition of Grand Strategy

What do we mean by grand strategy? The approach to strategy in pre and post World War II days followed the classical teachings of Carl von Clausewitz that “war is a continuation of politics by other more effective means”, and thus the first essential

was to study national policy, which was said to be inherited from the past and was dependent upon environment, geographical situation, ideology of the people, and the leaders that arise. The process of marshalling the total forces available to a nation – financial, industrial, material, and economic resources as well as armed forces – were defined as “Grand Strategy”. Most of the major industrialized nations of the world have adopted this pattern.

What do we mean by strategy? According to well - known military theorist and French Army General André Beaufre, strategy cannot be a single defined doctrine; it is a method of thought, the object of which is to codify events, set them in order of priority and then choose the most effective course of action. There will be a special strategy to fit each situation; any given strategy may be the best possible in certain situations and the worst conceivable in others. That is the basic truth according to Beaufre.¹

Everyone knows that war today is total; that is an acknowledged fact; in other words it will be carried on in all fields, political, economic, diplomatic and military. Such, with all its varying shades of emphasis, was also the pattern of the Cold War. Equally therefore strategy must be total. This requirement raises an acute form the problem of the relationship between policy and strategy; at the same time it will help us to understand what is the true field of activity of each. A further result is that strategy can no longer be the preserve of the military. In political and military science strategy should play a key role; it should be strategy which ensures that decisions taken to further certain policy are conscious, fully thought-out decisions. That is the object which any examination of strategy should seek to attain.

¹ André Beaufre. *An Introduction to Strategy*. 1965. pp. 13-14.

In his general conclusion on strategy Beaufre makes separation between direct strategy and indirect strategy. The major key is direct strategy in which force is the essential factor. The minor key is indirect strategy, in which force recedes into the background and its place is taken by psychology and planning. Naturally any strategy may take use of both these keys in varying degree and the result is a large number of patterns of strategy.

What must be realized, however, is that these 'keys' and 'patterns' are no more than different solutions within the same general framework; they all have the same object, a decision arrived at through the psychological surrender of the enemy; they use the same methods, the basis of which is the struggle for freedom of action. Where they differ is in the procedures they employ. The choice of the best procedure is perhaps the most important function of strategy; the choice is very wide, ranging from suggestion to physical destruction. It is strategy which makes it possible to deal with difficult situations and it is strategy which often enables the weaker side to emerge as the victor.

Both in this choice and in the subsequent direction of operations, the touchstone is freedom of action. The essence of strategy, in fact, is the struggle for freedom of action. The basis of the game of strategy, therefore, is the preservation of one's own freedom of action, which means on the other hand, and the ability to deprive the enemy of his freedom of action by surprise or initiative. At this point we meet two theories; either we try to work out the most logical employment of the forces available, which can be called computer strategy, or we aim for the counterplay most

likely to deceive the enemy, which can be called strategy of guile. These two methods of applying strategy may be used in either of the main strategic 'keys', whether in direct or indirect strategy; which of the two to use or how to combine them, will however depend upon the particular conditions governing the operation in question. The battle of Dien Bien Phu was a very early 'computer' incident during a campaign conducted primarily by indirect strategy methods; conversely, French Resistance in 1940-44 was a 'guile' aspect of Operation Overlord, which itself followed entirely the principles of direct strategy. Overlord was the code name for the US and British invasion to the North-West coast of France on the D-Day June 6, 1944.

By analysing the processes of strategic reasoning, we can appreciate the situation in which the two opponents are placed within the dialectic; their freedom of action is determined by the following four limiting factors: (1) material force, (2) moral force, (3) time and (4) space.

The essence of strategy is the abstract interplay which springs from the clash between two opposing wills. It is the art which enables a man, no matter what the techniques employed, to master the problems set by any clash of wills and as a result to employ the techniques available with maximum efficiency. It is therefore the art of dialectic of force, or more precisely, the art of the dialectic of two opposing wills using force to resolve their dispute.

Beaufre emphasises that it is generally agreed that the aim of strategy is to fulfil the objectives laid down by policy, making the

best use of the resources available. Now the objective may be offensive in character, e.g. conquest or the imposition of severe terms, it may be defensive, e.g. the protection of certain areas or interests, or it may merely be the maintenance of the political status quo. It is therefore obvious straight away that formulae such as that attributed to Clausewitz, 'decision as a result of victory in battle', are not applicable to all types of objectives. There is only one general rule applicable to all: disregard the method by which the decision is to be reached and consider only the outcome which it is desired to achieve. The outcome desired is to force the enemy to accept the terms we wish to impose on him. In this dialectic of wills a decision is achieved when a certain psychological effect has been produced on the enemy: when he becomes convinced that it is useless to start or alternatively to continue the struggle.

Naturally this outcome may be achieved by military victory but it is by no means the only way. Military victory may be unattainable e.g. against the rebels in Afghanistan; other methods may be more effective, as has frequently been proved. If the problem is looked at from the right angle, that of the enemy's psychological reaction, a correct appreciation can be made of what the decisive factors are – and by the same token, we shall have embarked upon a thought process applicable equally to straightforward military victory in the field and to the so-called new strategy of nuclear deterrence. A general rule can therefore, in Beaufre's view, be formulated as follows: the decision is obtained by creating and then exploiting a situation resulting in sufficient moral disintegration of the enemy to cause him to accept

the conditions it is desired to impose on him. That is the guiding principle in the dialectic of opposing wills.

To reach the decision required, strategy will have available a whole gamut of means, both material and moral, ranging from nuclear bombardment to propaganda or a trade agreement. The art of strategy consists in choosing the most suitable means from those available and so orchestrating their results that they combine to produce a psychological pressure sufficient to achieve the moral effect required. To choose the most suitable means the enemy's vulnerable points must be set against our own capabilities, for instance a military victory of the traditional kind may be either unattainable or involve too great a risk. If this is so, there are numerous alternatives available: a revolutionary uprising with the object of bringing about international action; a revolutionary uprising with the object of bringing down the Government; economic pressure like sanctions or embargo; a prolonged guerrilla campaign combined with international pressure like the case of the Viet Minh etc. It is essential to understand that the patterns of strategy are not exclusive but complementary. The following patterns of strategy are the most typical: (1) the direct threat, (2) the indirect pressure, (3) a series of successive actions, (4) a protracted struggle but at a low level of military intensity, (5) a violent conflict aiming at military victory.

As a result of the power of nuclear weapons and their global range these characteristics have produced an entirely new phenomenon: there is now no relationship between power and size of the forces. Furthermore, in contrast to the ponderousness of

traditional great armed forces, this vast destructive power is totally mobile and can reach any point of an enemy's territory with accuracy in only in 20 minutes. Defence by a barrier of men along the frontiers, hitherto provided by armies, is now incapable of protecting a country against either physical destruction or nuclear contamination. Conventional armed forces would therefore appear to be completely useless in Grand Strategy, if not in sub-strategic operations and in regional war.

World War II saw the creation of two new, and hitherto untried, elements in war, that were totally unknown during World War I, which were to have a profound effect on the course of the Cold War. The first was the conduct of massive war in the air and the second the application of nuclear energy in the form of explosives for delivery from the air. New technology and new weapon systems often demand new tactics for their successful applications, and a real breakthrough in the field defense often demands, though seldom gets, a new approach to strategy. In the case of nuclear weapons this came true; they changed strategy fundamentally as it become global. It became really Grand Strategy.

Grand Strategy may still be defined as the organization and direction of the political, economic, psychological, and military resources of a nation or community of nations to ensure the survival of the type of society preferred. Military strategy is simply the controlled application of military power either to persuade a potential aggressor to desist from imposing, or threatening to impose, his ideas on another state or group of states, or, if

necessary, to compel him to submit to one's own will or suffer the consequences of military action which could result in total military defeat and negotiated surrender, unconditional surrender, or, in the extreme case, the total destruction of the adversary's homeland. The latter event became a realistic possibility with the advent of thermonuclear weapons (H-bomb), though such extreme action has not so far been attempted by any nation as a means of achieving a political aim. It is, however, implicit in the concept of strategic nuclear attack as a last resort in the event of armed conflict between the superpowers and their allies. Thank to deterrence the conflict never broke out between the US and the USSR, or between NATO² and the Warsaw Pact. NATO was a virtual American military protectorate, whose security guarantees were guaranteed by the US Strategic Air Command (SAC). NATO is a partner in US direct strategy. The Western European NATO exists still but the Warsaw Pact has dispersed and most of its members have defected into NATO. Nuclear weapons have not deterred either the superpowers or China from becoming involved in conventional conflicts around the world.

Forms of nuclear strategy can be singled out in only four possible courses of action: (1) the direct offensive method: Preventive destruction of enemy weapons at their site before their launching by initial strike; (2) the defensive method: The interception and destroying of enemy nuclear weapons in transit after launch; (3) a further defensive method: Physical protection of

² North Atlantic Treaty Organisation; found on April 4, 1949, in Washington D.C. by the North Atlantic Treaty.

military and civil society against the effects of nuclear explosions after the enemy's initial strike; (4) an indirect offensive method: The threat of retaliation by counter strike after enemy's first strike. These four forms of reaction have been used concurrently with varying success and have ultimately been combined into a most complicated strategic theory of nuclear deterrence.

The basis of deterrence is a material factor: there must be great destructive capacity, high degree of accuracy and adequate ability to penetrate through the enemy's defence. Deterrent effect is nil if the destructive capacity of the first enemy missile strike is so great that our response would be considerably affected. The deterrent effect therefore depends not only on the capacity of nuclear striking force, but more upon its residual capacity after it has absorbed the first missile strike, in other words on its survival capacity. This has led to the development of atomic powered submarines with nuclear missiles, SSBNs (Submarine, Submersible, Ballistic missile, Nuclear powered) to assure capacity for the second strike, high-power radars, satellite detection, GPS navigation, satellite communications, super capability computers etc. The degree of nuclear stability stems directly from the second strike dialectic; in other words from a comparison between the effectiveness of the two sides' ripostes, effectiveness meaning the anticipated result from the use of their entire residual forces.

In practice, the first strike must therefore primarily be a counter-force strike. In other words, its targets must be the enemy nuclear weapons; otherwise it will merely invite a riposte still intact and therefore still too formidable. On the other hand, since

detering this attack depends upon fear of riposte, the latter must be as invulnerable as possible to the first strike and its destructive capacity must be as formidable as possible from the point of view of the aggressor; it must therefore turn cities, factories and resources in general into hostages; the second strike must accordingly be primarily a counter-value strike. In other words, its targets must be primarily enemy resources and in particular his cities.

Here it is necessary to point out the fact that there are three dialectic nuclear situations even now and in the future, and not only in the past: 'absolute stability' when both sides consider that they are threatened by a riposte which is unacceptable whatever the stake; 'absolute instability' when each side is confident that there will be no riposte provided he fires first; 'Absolute superiority' to one side or the other when one or the other is confident that if he fires first there will be no riposte. The last option describes the situation from 1945 to 1949 and the second option the situation during the 1950's and partly during the 1960's. The first option – status quo – had been reached latest till November 1969, when the first Strategic Arms Limitation Talks (SALT) began in Helsinki between the US and USSR.

Compared however to the psychological factor, which is both far more important and far more imponderable, all this is as simple as a geometrical theorem. The object is to produce an effect upon the enemy's thinking such that the enemy will be prevented from employing its striking force. In the first place therefore, a nuclear state must possess destructive capacity such

that any enemy is adequately afraid of it; secondly a potential enemy must be caused to believe that in any given set of circumstances a nuclear state is capable of launching a retaliatory attack in response to the first surprise strike. There have been many widely divergent appreciations of what, from the psychological point of view, is adequate destructive capability to work as a deterrent.

So, what is the definition of deterrence in Grand Strategy? André Beaufre puts it this way:³ The way in which deterrence acts is basically the exact opposite of that of war, in that the object of deterrence is to prevent the enemy taking a decision to act, whereas the object of war is to force him to take the decision to accept the conditions it is desired to impose on him. The result which it is desired to achieve is therefore a psychological one and it is sought by means of a threat. This psychological result is the product of the combined effect of a calculation of the risk incurred compared to the issue at stake and of the fear engendered by the risks and uncertainties of conflict. The calculation is based upon a study of material data. The fear springs from complex psychological factors of a political, social, moral, etc. nature. Material data and psychological factors are therefore two complementary aspects of deterrence. The notion of deterrence can be split down into numerous categories depending upon its scope and on the methods employed to achieve it. Deterrence has been categorized as active, passive, offensive, defensive, direct, indirect, total, relative, absolute, finite, positive, negative,

³ André Beaufre. *Deterrence and Strategy*. 1965. pp. 24-25.

deterrence of supremacy and so on, but it can be reduced to the following:

If deterrence is used simply to prevent an enemy initiating against one an action of which one is afraid, its effect is defensive; if on the other hand it is used to prevent the enemy resisting some action which one proposes to take oneself, deterrence is offensive. This defensive or offensive action may be either direct or indirect, depending upon its use either between two opponents or for the benefit of a third party. Finally, deterrence may be total if it is applicable to all shades of the use of force or limited if it applies to a portion of the spectrum only. But as soon as it is no longer total – as is generally the case – it becomes necessary to define its precise scope.

It is clear that a very large number of very different conclusions can be drawn from any study of strategy in the nuclear age. I give seven of them:

(1) Nuclear strategy is inevitably conducted on the level of total strategy. There is too much psychology, finance and economics in it for it to be anything else. It is therefore a specialized form, the modern form of total strategy in the direct category – it is Grand Strategy. Grand Strategy must be thought out and managed scientifically. Grand Strategy has therefore become a process of thought of which any leader must master. Cuba in October 1962 was a good example of that.

(2) The grand strategy of the nuclear age did not however sweep away the strategic ideas of the nineteenth or twentieth

century, but on the contrary, using two nuclear bombs in the end of the Second World War saved the lives of thousands, probably tens of thousands US soldiers. In spite of many doubts that the Cold War strategy was not rational but irrational it can be argued also the opposite; the US capability to second strike after possible Soviet first strike prevented the Warsaw Pact to attack NATO and invade Western Europe. In the matter of fact, the nuclear parity and status quo which was based on Mutually Assured Destruction (MAD) saved us from the World War III. It is absolutely true that the deterrence strategy worked. All weapons of mass destruction (WMD) are also political weapons and that is why so many countries try to develop them which is a growing problem. The IAEA estimates that over 30 countries have acquired capability to develop their own nuclear weapons and not to talk about chemical and bacteriological weapons.

(3) The grand strategy covers also the vast changes which have resulted from the application to defence of the resources of science and industry. The whole scope of defence problems has changed, not only because of the need of even more sophisticated applications but also because of the enormous expenditure their R&D entail. The nuclear weapon is one of the products of science. Science has endowed man with powers far exceeding his capacity for foresight and wisdom. Yet in the magnitude of power is inherent in its own limitation because of the dangers which go with it. Instead of acquiring wisdom through increased intelligence and more lively conscience, wisdom is being taught us and forced upon us by material advances capable of bringing us to the End.

(4) Since in essence therefore any struggle will be decided beforehand and in peacetime, each side will normally try to reach a decision without having recourse to nuclear war, and nuclear war being in fact little more than a mathematical check on the efficiency of the preparations made. This is the logic upon which deterrent strategy has been built and the process is not yet finished. The evolution of the deterrent strategy illustrates the growing importance of additional conventional forms of deterrent complementary to that of the threat of nuclear retaliation. Like all its predecessors, therefore, nuclear weapons are an addition to the family of older weapons and does not supplant them. The modern armoury now ranges from cold steel like officers' swords to the hydrogen bomb (H-bomb).

(5) The development of the deterrent strategy tends more and more to reduce the area of freedom of action in which force can be used. The effort of mutual deterrence already absorbs an enormous proportion of national finances and resources and it may therefore be that actual open conflict will be limited to peripheral action on an apparently very modest scale. At all events this is how the crises have been resolved which have so far been produced by the manoeuvres and threats of the indirect strategy struggle. This was how the Cuba missile crisis was settled and that was in the direct nuclear strategy field.

(6) It seems to be, moreover, that the real and only realistic technique for keeping the peace has emerged from the strategy of deterrence also for the future. A strategy of keeping the peace has led to a stable balance of power, status quo, under which real arms control and gradual disarmament has been made possible.

(7) In short; are we moving still towards mutual suicide or stable peace. There can be no certain answer to this basic question. We should have to be sure that peace or war depends only upon the will of superpower leaders.

During the last 20 years of Cold War, with the achievement of strategic nuclear parity between the US and the USSR, and as nuclear weapons became too powerful and their accurate delivery too assured, the tendency has been for the nuclear powers to shrink from the possibility of strategic nuclear exchange. Nuclear parity and nuclear status quo between the two superpowers, the US and the Russian Federation, today means in effect that the concept of Grand Strategy, involving the use of thermonuclear weapons in which each would be also responsible for the destruction its own cities and their citizens, whom it thought it was its duty to protect, is less usefull than at any time since the concept of nuclear deterrence was first propounded. The idea of using thermonuclear weapons in the classical concept of imposing one's will upon an adversary has become virtually impossible in the American-Russian-Chinese relations, and also very complicated in other relations.

A greater freedom of choice would have resulted of a more flexible strategy that would not rely on nuclear arsenals, but it is too late to replace them. The most remarkable feataure of mutual deterrence is its absolute reciprocal stability – its dialectics leaves only two possible options; mutual thermonuclear havoc or capitulation by either one of the partners. A concept of limited employment of nuclear weapons seems to be an unrealistic and

irrational option. Even a limited use of nuclear explosives could start escalation that would be extremely difficult to halt.

Escalation into a full scale thermonuclear war does not result from some sort of automatic mechanical process but it may be produced by the combined effect of two overlapping errors in man oeuvre: an over-bold action countered by too elemental a response. Escalation is therefore not impossible. The experience of the Cuba crisis in 1962, however, when each side gave proof of a high level of caution and realism, justifies the conclusion that escalation is becoming less and less likely. Nevertheless it should be emphasized that the present day tendency towards limited employment of tactical and operational (sub-strategic) nuclear weapons might, if confirmed, give once more to conventional forces a certain power of deterrence over the strategic nuclear level. Moreover it must be admitted that still for a long time to come this nuclear polycentrism will be hedged round by the bipolarity of the two major nuclear powers which form the core of the global deterrence system.

There is no such thing as a 'correct' employment of nuclear weapons: the role of them is not to make nuclear war but to prevent making it. When you wish to prevent something, that is deterrence; when you wish to achieve something by conventional means, that is 'action'. Any strategic undertaking involves a mixture of deterrence and action; the more limited the action, the greater the degree of deterrence; the less constricting the deterrence, the greater the action. Action and deterrence, however, do not match each other completely: deterrence can be used without any action at all

because it relies upon the existence of forces and the threat of action which they exert. Action on the other hand, which relies on the use of all or part of these forces, always includes some element of deterrence because of the existence of forces not employed. Deterrence and action are two complementary terms but without the immediate risk of escalation. Strategy of action is a 'total' concept analogous to that of total or Grand Strategy.⁴

So what is left is that our age is one of freedom of action in indirect strategy which means to support by conventional means national policies of other states – like in the case of South Vietnam. That is why it is desirable for the superpowers that their forces should have bases available within easy range of every hotspot of the world. Since existing bases have become highly precarious in the present day world, aircraft carriers have become essential as mobile bases. The levels involving the use of conventional armed forces may range from limited military interventions like in Afghanistan to full-scale military wars like in Korea. The scale would look something like this: (a) total peace, (b) warlike peace, (c) peaceful war, (d) limited war, (e) total war. The aim of the action will decide whether action is to be defensive or offensive and whether the results expected are small scales like a hands-off notice, medium scale with limited objectives or large scale aiming at complete capitulation of the opponent. The essential point is to realize that the total strategy manoeuvre in the indirect 'mode' is based upon the choisechoice of successive phases in each of which the main effort will be different; these phases must weave

⁴ André Beaufre. *Strategy of Action*. 1967. pp. 27-28.

together in logical sequence preparatory actions and implementation actions until a change takes place in the enemy's determination to continue the struggle. Total strategy in the indirect 'mode' is obviously the strategy of the future.

Today it is a well-known fact that action must take place in a multilateral context to avoid bilateral confrontation of the two superpowers. The levels of action will be determined according to the crisis or conflict that is an object of crisis management and peace enforcement. The composition of a coalition determines the level of policy decision making that is needed. We can evaluate the success of this coalition by its inherent stability or instability of action. This enables us to determine the extent to which each level of action offers an inherent possibility of decision on operations; at the same time from the contradictions or consonances between political motives emerges the concept of freedom of decision, in other words freedom of action and this is the basis for any strategic manoeuvre. But to be honest, none could predict what scale of problems NATO will face in Afghanistan after it adopted so called 'Petersberg tasks' which were totally different compared to its regional defensive tasks.⁵ Petersberg tasks consist of rescue duties, evacuation tasks, humanitarian aid, peacekeeping and crisis management including peace enforcement. They all are out-of-area operations and include new risks.

⁵ André Beaufre. *NATO and Europe*. 1967.

Part II/II, Nuclear strategies of the superpowers

First, I will define the concept of deterrence; mutual deterrence is the base of all forms of relationships between two superpowers there other meanings have been loped off.

Next I shall compare the nuclear strategies of the United States of America and that of Russian Federation. As defined earlier nuclear strategies are highly theoretical, but that is their essence. To get a concrete view of their real preparations we must to have a look into the lates disarmament treaty; the New Strategic Arms Reduction Treaty - the New START; and what it figures.

While the United States and Russia have reduced deployed nuclear weapons by about 75 percent since the end of the Cold War, each still retains more nuclear weapons than necessary for stable deterrence. As the United States and Russia reduce their deployed strategic nuclear weapons and delivery vehicles under New START they maintain a stable bilateral balance and avoid dangerous nuclear competition.

This does not mean that the US nuclear deterrent has become irrelevant, but as long as nuclear weapons exist, the United States will maintain safe, secure, and effective nuclear forces, including deployed and stockpiled nuclear weapons, highly capable nuclear delivery systems and command and control capabilities, and the physical infrastructure and the expert personnel needed to sustain them.

These nuclear forces will continue to play an essential role in deterring potential adversaries, reassuring allies and partners

around the world, and promoting stability globally and in key regions.

a) Russian Federation

Nikolai Patrushev, secretary of the security council commented some aspects of Russia's new doctrine of February 4, 2010. The new doctrine has some interesting new provisions. Here are the paragraphs from the interview that are relevant to the issue of the possibility of preventive/preemptive nuclear strike - I tried to make the translation as close to the meaning of the original as possible:

With regard to the provisions that regulate the possibility of using nuclear weapons, this section of the military doctrine is written in the spirit of the fact that Russian Federation is a nuclear power, which is capable of using nuclear deterrence to deter potential adversaries from aggression against Russia and its allies. It is the most important priority of our country in the foreseeable future. We also adjusted the conditions of use of nuclear weapons to counter a conventional aggression – [now they apply] not only to full-scale wars, but also to regional and even to local wars. In addition, the doctrine provides flexibility in the possibility of use of nuclear weapons depending on the situation and the intentions of the enemy. In situations critical for national security we do not rule out a possibility of using a preemptive (preventive) [sic!] nuclear strike against the aggressor.

If we are into serious hair-splitting, Partushev did not say

anything radically new - he seemed to make sure that uprezh-dayushchiy udar is understood as preventive strike, but it it can be preemptive as well. Then, since nuclear weapons are to be used against an aggressor, this at least implies that there is one, i.e. that Russia is under attack already. All this may be no more than just a reiteration of the current “first-use” posture. After all, this is not the first time the Russians are using words like “preemptive”. In the full text of the doctrine it is clear that the idea of using nuclear weapons as an instrument of politics is very dear to the current Russian leadership. The fact that they are talking about considering a nuclear option in local wars (would the conflict in Georgia be an example) is also deeply unsettling. In my view, not only this love of nuclear weapons is dangerous, it is also seriously wrong for Russia’s security. This idea of reliance on nuclear weapons is coming from Cold War history, but it is a delusion to think that they would be able to deal with the security problems that Russia has to deal with today.

b) The United States

Correspondingly on April 6, 2010, published Nuclear Posture Review (NPR) outlines President Barack Obama’s agenda for reducing nuclear dangers and pursuing the goal of a world without nuclear weapons, while simultaneously advancing broader US security interests. The NPR reflects the president’s national security priorities and the supporting defense strategy objectives.

By maintaining a credible nuclear deterrent and reinforcing regional security architectures with missile defences and other conventional military capabilities, the US intends to reassure its non-nuclear allies and partners worldwide of its security

commitments to them and confirm that they do not need nuclear weapons capabilities of their own. In the case of countries not covered by this assurance – states that possess nuclear weapons and states not in compliance with their nuclear non-proliferation obligations – there remains a narrow range of contingencies in which US nuclear weapons may still play a role in deterring a conventional or chemical/bacteriological weapon (CBW) attack against the United States or its allies and partners. The United States is therefore not prepared at the present time to adopt a universal policy that the “sole purpose” of U.S. nuclear weapons is to deter nuclear attack on the United States and our allies and partners, but will work to establish conditions under which such a policy could be safely adopted. Yet this does not mean that willingness to use nuclear weapons against countries not covered by the new assurance has in any way increased. Indeed, the United States wishes to stress that it would only consider the use of nuclear weapons in extreme circumstances to defend the vital interests of the United States or its allies and partners.

The US will work to reduce the role and numbers of US nuclear weapons while enhancing security for ourselves, and our allies and partners. The United States will continue to strengthen conventional capabilities and reduce the role of nuclear weapons in deterring non-nuclear attacks, with the objective of making deterrence of nuclear attack on the United States or our allies and partners the sole purpose of U.S. nuclear weapons. The United States would only consider the use of nuclear weapons in extreme circumstances to defend the vital interests of the United States or its allies and partners. The United States assures that it will not use

or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states that are party to the NPT and in compliance with their nuclear non-proliferation obligations.

However, the US is supporting strategic stability by very traditional means; through an assured second-strike capability; retaining sufficient force structure in each leg to allow the ability to hedge effectively by shifting weight from one Triad leg to another if necessary due to unexpected technological problems or operational vulnerabilities; retaining a margin above the minimum required nuclear force structure for the possible addition of non-nuclear prompt-global strike capabilities like conventionally-armed Inter-Bontinental Ballistic Missiles (ICBMs) or Submarine Launched Ballistic Missiles (SLBMs) that would be accountable under the treaty; and maintaining the needed capabilities over the next several decades or more, including retaining a sufficient cadre of trained military and civilian personnel and adequate infrastructure.

That is why the US maintains the current alert posture of US strategic forces: US nuclear-capable heavy bombers off full-time alert, nearly all ICBMs on alert, and a significant number of SSBNs at sea at any given time. As well, the US continues the practice of “open-ocean targeting” of all ICBMs and SLBMs so that, in the highly unlikely event of an unauthorized or accidental launch, the missile would land in the open ocean. The US will ask Russia to reconfirm its commitment to this practice. The US makes also new investments in the US command and control system to maximize presidential decision time in a nuclear crisis. In the same time the US will explore new modes of ICBM basing that could enhance

survivability and further reduce any incentives for prompt launch.

The US intends to continue and, where appropriate, expand ongoing bilateral and multilateral discussions with allies and partners, including in Europe, Northeast Asia, Southwest Asia, and the Middle East, on the most effective ways to enhance regional stability in the near-term and long-term. Work with allies and partners to respond to regional threats by deploying effective missile defenses, including in Europe, Northeast Asia, the Middle East, and Southwest Asia.

The United States will retain the smallest possible nuclear stockpile consistent with its need to deter adversaries, reassure its allies, and hedge against technical or geopolitical surprise. While the US maintain stable deterrence with major nuclear powers, the likelihood of major nuclear war has declined significantly; thus far fewer nuclear weapons are needed to meet traditional deterrence and reassurance goals. Further, the United States today has the strongest conventional military forces in the world. Its close allies and partners field much of the rest of the world's military power. Moreover, the US sees that the most pressing security challenge at present is preventing nuclear proliferation and nuclear terrorism, for which a nuclear force of thousands of weapons has little relevance.

The US increases efforts to improve nuclear forensics to attribute the source of any covert nuclear attack, so that the United States can hold accountable any state, terrorist group, or other non-state actor that supports or enables terrorist efforts to obtain or use nuclear weapons. The US adopts a strengthened "negative security

assurance” declaring that the United States will not use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapon states that are party to the NPT and in compliance with their nuclear non-proliferation obligations.

The US continues to ensure that the United States sustains a safe, secure, and effective nuclear arsenal as long as nuclear weapons exist. Following substantial further nuclear force reductions with Russia, the US engages other states possessing nuclear weapons, over time, in a multilateral effort to limit, reduce, and eventually eliminate all nuclear weapons worldwide. But this theory is, not reality.

c) North Atlantic Treaty Organisation

What about NATO? NATO between 2010 and 2020 is likely to appear less often on the centre stage of global affairs. Instead, it will be cast in a variety of roles, sometimes as a leader, at other times in a supporting capacity sharing the spotlight with partners. The Alliance must summon the resources needed to back its obligations with capabilities so that the full range of threats to its security are not only contained but also defeated or deterred. Global and regional risks will command NATO's attention, but that these impermanent worries will never be allowed to define the organisation. NATO's new strategic concept was adopted in the summit meeting of NATO heads of state and government in Lisbon (Portugal) on 19-20 November 2010.

Without NATO during the Cold War, the Euro-Atlantic region would have entered the twenty-first century deprived of freedom in

its East and with no common strategy in its West; the world would still be hostage to a superpower rivalry, with nuclear annihilation a single miscalculation away. Without NATO in the 1990s, the newly-freed states of Central and East Europe would have lacked a powerful incentive to embrace democracy internally and to mend fences with external rivals.

The NATO-Russia partnership was conceived as a means for fostering security in the Euro-Atlantic region. The principal forum for communication through the Alliance has been the NATO-Russia Council (NRC). This venue was designed to provide the means for preventing crises, analyzing events, broaching ideas, and agreeing on joint actions to deal with mutual concerns. Although the Alliance neither poses a military threat to Russia, nor considers Russia a military threat to the Alliance, doubts persist on both sides about the intentions and policies of the other. Consistent with the NATO-Russia Founding Act, the new Strategic Concept should reaffirm NATO's desire to help build a cooperative Euro-Atlantic security order which includes security cooperation with Russia. Bearing this principle in mind, NATO should pursue a policy of engagement with Russia while reassuring all Allies that their security and interests will be defended. To this end, the Alliance should demonstrate its commitment to the NRC and invite Russia to do the same by focusing on opportunities for pragmatic collaboration in pursuit of such shared interests as nuclear non-proliferation, arms control, counter-terrorism, missile defence, effective crisis management, peace operations, maritime security, and the fight against trafficking in illegal drugs.

As long as nuclear weapons exist, NATO will continue to maintain secure and reliable nuclear forces, with widely shared responsibility for deployment and operational support, at the minimum level required by the prevailing security environment. Any change in this policy, including in the geographic distribution of NATO nuclear deployments in Europe, should be made, as with other major decisions, by the Alliance as a whole. The strategic concept should also affirm NATO's full support for efforts to prevent the proliferation of nuclear weapons, ensure that nuclear materials are handled in a safe and secure manner, and make progress towards a world free from the fear of nuclear war. In this spirit, the Alliance has dramatically curtailed the types and numbers of sub-strategic nuclear forces in Europe and should welcome consultations with Russia in pursuit of increased transparency and further mutual reductions.

Defending against the threat of a possible ballistic missile attack from Iran has given birth to what has become, for NATO, an essential military mission. President Obama's decision to deploy a phased adaptive missile defence will provide more effective, rapid and reliable coverage than earlier proposals. It also puts missile defence fully within a NATO context, with participation open to all Allies and all Allies to be protected. Missile defence is most effective when it is a joint enterprise and so cooperation throughout the Alliance and between NATO and its partners and especially Russia is highly desirable.

NATO's core commitment - embodied in Article 5 of the North Atlantic Treaty - is unchanged, but the requirements for

fulfilling that commitment have shifted in shape. To remain credible, this pledge to shield member states from armed aggression must be backed up not only by basic military capabilities but also by the contingency planning, focused exercises, force readiness, and sound logistics required to preserve the confidence of Allies while minimizing the likelihood of miscalculation on the part of potential adversaries.

Provided NATO stays vigilant, the prospect of direct military attack across the borders of the Alliance is slight, at least for the foreseeable future. NATO has learned, however, that in modern era less conventional threats to the Alliance could arise from afar and still affect security at home. These dangers include attacks involving weapons of mass destruction, terrorist strikes, and efforts to harm society through cyber assaults or the unlawful disruption of critical supply lines. To guard against these threats, which may or may not reach the level of Article 5 attack, NATO must update its approach to the defence of Alliance territory while also enhancing its ability to prevail in military operations and broader security missions beyond its borders.

For all its assets, NATO is by no means the sole answer to every problem affecting international security. NATO is a regional, not a global organisation; its authority and resources are limited and it has no desire to take on missions that other institutions and countries can handle successfully. Accordingly, the new Strategic Concept should prescribe guidelines for NATO as it makes decisions about when and where to apply its resources outside Alliance borders.

NATO's mission in Afghanistan is the largest ever attempted by the Alliance. Every Ally is contributing to this operation and many have recently increased their participation. NATO countries are also donating generously to the economic and political development of the country. The Alliance is committed to the creation of an Afghanistan that is stable and that does not serve as a platform for international terrorist activity; it should continue working with its partners to achieve this strategically important objective. Looking to the future, the Allied experience in Afghanistan is a rich source of lessons to be learned. Many of the principles that should be featured in the new strategic concept are in evidence. These include the requirement for Alliance cohesion, the desirability of unified command, the value of effective planning and public diplomacy, the aptness of a comprehensive civilian & military approach, and the need to deploy forces at a strategic distance for an extended period of time.

d) The New START

Now that we have the New START treaty, we can estimate what kind of reductions we can expect. One should be cautious, of course, about predicting the future, but the broad picture is unlikely to change significantly. The definition of an "operationally deployed launcher" is probably the most important factor there. Now we also know more about the US plans regarding its strategic triad by the nuclear posture review process.

According to the latest disarmament treaty between the two global superpowers, United States and Russia, The New START

(Strategic Arms Reduction Treaty) of 8 April 2010, the amount of nuclear warheads was set to 1550 and the amount of launching vehicles like missiles or their platforms to 800 on both sides in 7 years after the mutual ratification of the treaty. That will be enough to keep up a credible deterrent.

The broad picture is that in terms of numbers the reductions of the New START treaty will be, to put it mildly, extremely modest. In fact, Russia would not have to do anything at all - it is already in compliance with the new treaty. This is not to say that the treaty will not limit Russia. The United States would probably have to do some real reductions, but nothing really dramatic is expected there either - mostly it will be removing some ICBMs from silos. It is curious, in fact, how the treaty will deal with empty silos - both sides have some and they will probably reluctant to blow them up.

The tables below summarize the current status of the US and Russian forces and the possible composition of the forces by the time the New START treaty is set to end - about 2020. The first column show the data from the last "old" START data exchange - these show how many launchers the parties had at the time. Since the old START counts every nuclear capable launcher, whether they operational or not, this column is very much an absolute ceiling. For example, START requires counting SS-N-20 and Bulava SLBMs, although the former have long gone and the latter is yet to fly reliably. The actual state of affairs is in the second column - it shows the actual operationally deployed launchers and the total number of launchers available - the latter number includes, for

example, submarines that are in overhaul but that are expected return to service.

The next column show how a New START force may look like - again, there is a separate count of “operationally deployed” launchers and the total number of launchers. The treaty will set separate limits for those - 700 and 800 respectively. It looks like only the United States would use this gap between the two categories - it would need it for the two Trident II submarines that will be in overhaul. Depending of how the treaty deals with empty ICBM silos, the United States could also use it for some of those. Russia, in fact, will also have some empty ICBM silos, so it is possible that it would make use of that provision as well.

The last column shows the New START count of warheads. Since every bomber will be counted as a single warhead, the total count would seriously underestimate the number of nuclear warheads in active service. For example, Russian 76 bombers are technically capable of carrying more than 800 warheads. The US strategic bomber force has about 500 nuclear warheads assigned to it. So, the actual number of operationally deployed warheads will probably be closer to 2000 on each side, which is not much of a reduction compared to the previous Moscow Treaty. However, the US table is updated to reflect the fact that only 60 of the 111 nuclear-capable bombers would likely be considered operationally deployed. Then, since ICBM silos won't be eliminated, there would be no need to keep them in the “not operationally deployed” category.

Creative accounting notwithstanding, the New START treaty is a significant positive development - if only because it preserves some openness and accountability in nuclear affairs. Then, if everything works right, the treaty could probably provide the legal and institutional framework for deeper nuclear reductions.

New START treaty in numbers

Russian Federation	July 2009 Old START	2010 Actual operationally deployed launches (total launchers)	ca. 2020 New START operationally deployed launchers (total launchers) [estimate]	ca. 2020 New START warheads [estimate]
ICBMs				
SS-25	176	171		
SS-27 silo	50	50	60	60
SS-27 road	15	18	27	27
RS-24			85	255
SS-19	120	70		
SS-18	104	59	20	200
Total ICBMs	465	367	192	542
SLBMs				
Delta III/SS-N-18	6/96	4/64		
Delta IV/SS-N-23	6/96	4/64 (6/96)	4/64	256
Typhoon/SS-N-20	2/40	0/0		
Borey/Bulava	2/36	0/0	4/64	384
Total SLBMs	268	128 (164)	128	640
Bombers				
Tu-160	13	13	13	13
Tu-95MS	63	63	63	63
Total bombers	76	76	76	76
TOTAL	809	571 (603)	396 (396)	1258

The United States	July 2009 Old START	2010 Actual operationally deployed launches (total launchers)	ca. 2020 New START operationally deployed launchers (total launchers) [estimate]	ca. 2020 New START warheads [estimate]
ICBMs				
Minuteman III	500	450	350	350
MX	50	0		
Total ICBMs	550	450	350	350
SLBMs				
Trident I/C-4	4/96			
Trident II/D-5	14/336	12/288 (14/336)	12/288 (14/336)	1152
Total SLBMs	268	288 (336)	288 (336)	1152
Bombers				
B-1	47	0		
B-2	18	16 (18)	16 (18)	16
B-52	141	44 (93)	32 (93)	32
Total bombers	206	60 (111)	48 (111)	48
TOTAL	1188	798 (897)	686 (797)	1550

Reference

Beaufre André. *An Introduction to Strategy*. With Particular Reference to Problems of Defense, Politics, Economics, and Diplomacy in the Nuclear Age. Translated by Major-General R.H.Barry. London: Frederick A. Praeger, Inc., 1965.

Beaufre, André. *Deterrence and Strategy*. London: Faber and Faber Limited, 1965.

Beaufre, André. *NATO and Europe*. London: Faber and Faber Limited, 1967.

Beaufre, André. *Strategy of Action*. New York: Frederick A. Praeger, Inc., 1967.

North Atlantic Treaty Organisation; found on April 4, 1949, in Washington D.C. by the North Atlantic Treaty.

โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลใน
เขตภาคตะวันออกและจังหวัดปริมณฑล
ของกรุงเทพมหานคร:
กรณีศึกษาพื้นที่ในสามตำบล*
Local Power Structure in Sub-District in
the Eastern Region and Province in
Domain of Bangkok
Metropolitan Administration:
A Case Study of Three Sub-District Areas

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจระดับตำบลทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในภาคตะวันออกและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าว การวิจัยใช้วิธีการศึกษาโดยอาศัยวิธีในเชิงคุณภาพโดยอาศัย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาพื้นที่ในสามตำบล โดยได้รับทุนสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ผู้เขียนขอขอบคุณ อ.ชัยณรงค์ เครือนวน ผู้ช่วยนักวิจัยที่ช่วยในการลงพื้นที่เก็บข้อมูลและสังเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ ข้อค้นพบจากการศึกษาพบว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในอดีตเป็นผู้นำอาวุโสบนฐานระบบเครือญาติ ส่วนโครงสร้างดังกล่าวในปัจจุบันได้พัฒนาเป็นระบบอุปถัมภ์และบางส่วนกำลังก้าวไปสู่โครงสร้างอำนาจชนชั้นนำ ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอำนาจดังกล่าวมี 3 ปัจจัยหลักด้วยกันคือ การขยายตัวของ การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นรวมถึงระบบการเลือกตั้ง การแทรกแซงของระบบทุนนิยม และการแพร่หลายของวัฒนธรรมบริโภค

Abstract

The objectives of this research were to study past and present local power structure in sub - district in eastern region and provinces in the domain of Bangkok Metropolitan Administration and including factors affecting the structural change. The research used qualitative research method by document and interview. The findings were the past local power structure was seniority leadership based on kinship system, while the present structure has been patronage system and some sub district areas are expected to become elite system. Thus, factors affecting the structural change are the expansion of sub - district area government and local government including election system, the penetration of capitalist system, and the spread of consumerism.

บทนำ

พื้นที่การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ถูกสร้างขึ้นที่ส่วนกลาง คือ เมืองหลวงเป็นสำคัญ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางตั้งแต่สมัยการปฏิรูปการปกครองใน

สมัยรัชกาลที่ 5 ภายใต้พื้นที่ทางการเมืองในเมืองหลวง จะตั้งอยู่บนโครงสร้างอำนาจที่ถูกปกครองโดยชนชั้นนำ ทหาร ตำรวจ และพลเรือน ซึ่งได้สถาปนาโครงสร้างอำนาจที่เรียกว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” ขึ้นมา ดังนั้น เวทีทางการเมืองที่มีการช่วงชิง ต่อรอง และตกลงกันเรื่องงบประมาณจึงเกิดขึ้นในระบบราชการเป็นหลัก¹

กระทั่งถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการของทุนนิยมไทย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง จากเผด็จการทหารของระบอบอำมาตยาธิปไตยไปสู่ประชาธิปไตยรัฐสภาของนายทุน การยกระดับการพัฒนาทุนนิยมไทยในอีกขั้นหนึ่ง ก็คือ การผสมผสานระหว่างทุนกับประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดระบบรัฐสภาซึ่งเปิดช่องทางสู่อำนาจทางการเมือง ให้แก่นายทุนท้องถิ่นในต่างจังหวัดให้มีบทบาทในฐานะที่เป็นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลในระดับชาติ การเข้ามามีบทบาทของนายทุนท้องถิ่นได้สร้างระบบเลือกตั้งที่มีฐานอยู่บนการซื้อสิทธิขายเสียง (money politics) ภายใต้พรรคธุรกิจการเมือง (business party)²

กระบวนการเลือกตั้งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 มีผลให้พื้นที่ทางการเมืองไทยได้ขยายจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค คือ การเกิดเวทีทางการเมืองในต่างจังหวัดขึ้น ดังนั้นจังหวัดต่างๆ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากเดิมที่ตั้งอยู่บนชนชั้นนำข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่โครงสร้างอำนาจที่ผนวกเอานักธุรกิจการเมืองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำด้วย³

ต่อมาเมื่อมีการ “กระจายอำนาจ” ไปสู่ท้องถิ่น โดยการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี

¹ Fred W. Riggs. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. 1966.

² Benedict Anderson. *Murder and Progress in Modern Siam*. 1990. pp. 15-16.; Ruth Mcvey. *Money & Power in Provincial Thailand*. 2000. p. 3, 10.

³ *Ibid.*

พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน จะพบว่าพื้นที่ทางการเมืองได้เริ่มขยายจากระดับจังหวัดมาสู่ท้องถิ่นระดับตำบล อันได้แก่ พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล การขยายพื้นที่ทางการเมืองสู่ท้องถิ่น สามารถเห็นได้จากปรากฏการณ์ที่สำคัญดังนี้

1. มีการขยายตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นพื้นที่ระดับตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง (autonomy) ถึง 6,157 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2551)

2. มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนใน พ.ศ. 2551 การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนแต่เดิม มีเจตนารมณ์ที่จะเข้ามาตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ได้รับการต่อต้าน ดังนั้นในปัจจุบัน สภาองค์กรชุมชนจึงเป็นเวทีของการมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระดับตำบล ที่ดำเนินการควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบล⁴

3. มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น คือ ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งถึงอายุ 60 ปี และให้ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งกำนัน แทนการเลือกตั้งกำนันโดยตรงจากประชาชน รวมถึงการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารจัดการร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2552 ให้ขึ้นเงินเดือนผู้ใหญ่บ้าน ร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2552 และเพิ่มเป็น ร้อยละ 100 ในปี พ.ศ. 2553⁵

⁴ ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ.2551. 8 กุมภาพันธ์ 2551.

⁵ ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11). 5 กุมภาพันธ์ 2551.

4. มีพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2551 กำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคลที่สามารถจัดตั้งและพัฒนาจังหวัดของตนเอง โดยไม่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง ทบวง กรม เช่นที่เคยเป็นมาในอดีต ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามกฤษฎีกานี้ กำหนดให้มีกระบวนการวางแผนจากล่างขึ้นบน ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นขึ้นสู่ระดับอำเภอและรวบรวมเป็นแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้นการวางแผนและจัดสรรทรัพยากรในระดับตำบลก็จะก่อให้เกิดการเมืองของการจัดทำงบประมาณขึ้นมา⁶

5. นอกจากนี้ยังมีกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่พยายามปรับตัวเพื่อทำงานในระดับท้องถิ่นมากขึ้น เช่น การปรับตัวของกรมพัฒนาชุมชน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) องค์การมหาชน อาทิ กองทุนสร้างเสริมสุขภาพ หน่วยงานเหล่านี้ได้ใช้ตำบลเป็นหน่วยขับเคลื่อน พร้อมทั้งนำงบประมาณลงสู่ตำบล ซึ่งจะทำให้ตำบลเกิดกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

เมื่อพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ของการเมืองการปกครองในระดับตำบลของประเทศไทยนั้น จะพบว่า กระบวนการทางการเมืองการปกครองดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการจัดตั้งกลไกทางการเมืองการปกครองที่สำคัญ คือ การจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 การเข้ามาของการปกครองที่ดังกล่าวได้นำมาสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่เดิมของชุมชนไปสู่ระบบอุปถัมภ์ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การเข้ามาของ อบต. ดังกล่าวได้นำมาสู่การเลือกตั้งผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นทางการ และก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจไปสู่ระบบชนชั้นนำมากขึ้น⁷

⁶ ราชกิจจานุเบกษา. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551. 30 ธันวาคม 2551.

⁷ แอนดรู เทอร์ตัน. อำนาจท้องถิ่นและความแตกต่างทางชนชั้นในชนบท. 2533.; จิตรา สมบัติรัตนานนท์. "วัฒนธรรมทางการเมืองของชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาเฉพาะชุมชน ต.เนินซ้อ อ.เมืองแกลง จ.ระยอง". วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. 2553.

ในกระบวนการขยายพื้นที่ทางการเมืองจากส่วนกลางและภูมิภาค ลงมาสู่ตำบลตามที่กล่าวข้างต้น จะพบว่ามีกลไกทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน คือ สภาองค์กรชุมชนตำบล ตามพระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 สภาองค์กรชุมชนถือได้ว่าเป็นองค์กรของชาวบ้านหรือชาวชุมชนที่เป็นนิติบุคคลอย่างเป็นทางการและระบุอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากเนื้อหาในพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนในมาตราที่ 21 ที่ว่า⁸

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

3. เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

4. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข และการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือ

⁸ ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. 8 กุมภาพันธ์ 2551. หน้า 32-33.

ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน
ทั้งนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ
หรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมา
ประกอบการพิจารณาด้วย

7. ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความ
เข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชนรวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบล
สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

8. ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

อย่างไรก็ดี โครงสร้างอำนาจในระดับตำบลปัจจุบันนั้นตั้งอยู่บนฐาน
ของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มท้องถิ่น อันได้แก่ กำนัน
ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และกลุ่มท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ นักการเมืองในองค์การ
บริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
สภาองค์กรชุมชนปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่โครงสร้างที่เป็นทางการ
แก่ประชาชน จึงเป็นสิ่งที่น่าศึกษาว่าโครงสร้างอำนาจของตำบลจะ
เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ และเหตุใดถึงเป็นเช่นนั้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัยและวิธีการศึกษา

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในอดีตของภาค
ตะวันออกและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลในปัจจุบันของ
ภาคตะวันออกและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างอำนาจ
ท้องถิ่นระดับตำบลในอดีตมาสู่ปัจจุบัน

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยให้ความสำคัญต่อโครงการสร้างอำนาจท้องถิ่น
ระดับตำบล ในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกและจังหวัดปริมณฑลของ

กรุงเทพมหานคร เนื่องจากจังหวัดดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมจากศูนย์กลางในกรุงเทพมหานคร โดยความเข้มข้นและลำดับขั้นของการพัฒนาที่แตกต่างกันไป ตั้งแต่จังหวัดที่ใกล้ศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร มากเช่น จังหวัดปทุมธานี นนทบุรี ไปสู่จังหวัดที่ห่างไกลออกไปจากกรุงเทพมหานคร เช่น จังหวัดปราจีนบุรี ชลบุรี จนในที่สุดกระจายไปสู่จังหวัดที่ห่างไกลที่สุด เช่น จังหวัดตราด ดังนั้นการเลือกท้องถิ่นในจังหวัดปริมณฑลและในจังหวัดภาคตะวันออกจะทำให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันได้เป็นอย่างดีระหว่างท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง เขตกึ่งเมือง และเขตชนบท โดยมีวิธีการศึกษาดังนี้

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยแนวกรณีศึกษา (case-study research) ซึ่งเป็นการศึกษาที่มุ่งเจาะลึกสาระในรายละเอียดตลอดช่วงเวลาของกรณีใดกรณีหนึ่งเกี่ยวกับปัจเจกชนหนึ่งคน กลุ่มหนึ่งกลุ่ม องค์การหนึ่งองค์การ ขบวนการทางสังคมหนึ่งขบวนการ เหตุการณ์หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง การวิจัยจากกรณีศึกษามีประโยชน์เนื่องจากเป็นการศึกษาที่ช่วยเชื่อมโยงข้อมูลในระดับจุลภาคไปสู่ระดับมหภาคโดยอาศัยตรรกะในเชิงอุปนัยคือการสรุปจากรูปธรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะไปสู่ข้อสรุปนามธรรมทั่วไป⁹

การเลือกกรณีศึกษาในที่นี้ จะใช้การเลือกตัวอย่างในเชิงคุณภาพซึ่งให้ความสำคัญต่อการเลือก โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นตัวตั้ง แต่ไม่ได้ใช้การหาความเป็นตัวแทนของความเป็นประชากร ดังเช่นแนวคิดการวิจัยเชิงปริมาณ ในการเลือกตัวอย่างกรณีศึกษาในที่นี้ จะใช้หลักการเลือกตัวอย่างที่มีความหลากหลายกันมากที่สุด (maximum variation sampling)¹⁰ การเลือกกรณีศึกษาให้มีความหลากหลายดังกล่าว เป็นการเลือกตัวอย่างเพื่อให้ได้ข้อมูลการวิจัยที่มีความแตกต่างกันมากที่สุด เพื่อผู้วิจัยจะสามารถสรุปเป็นแบบแผนที่มีร่วมกัน (common pattern)

การเลือกกรณีตัวอย่างพื้นที่สามตำบลในงานวิจัยนี้จะพิจารณาในสองระดับด้วยกัน คือ

⁹ อุทุมพร จามรมาร. *การวิจัยรายกรณี*. 2540. หน้า 249-257.

¹⁰ Michael Q. Patton. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 1990. pp. 53-54.

1. การเลือกจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัยได้เลือก 3 จังหวัด คือ จังหวัดปทุมธานี ปราจีนบุรี ตราด เนื่องจาก จังหวัดปทุมธานีเป็นจังหวัดบริเวณกลางของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมเป็นหลักและมีความเป็นชุมชนแบบเมืองในระดับสูง ส่วนจังหวัดปราจีนบุรีเป็นจังหวัดที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นแบบกึ่งอุตสาหกรรมและมีวิถีชีวิตแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท และจังหวัดตราดเป็นจังหวัดที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยมีโรงงานทางด้านอุตสาหกรรม การเกษตร เช่น โรงน้ำปลาหรือโรงผลิตน้ำมันปาล์ม ในขณะที่ชุมชนยังมีลักษณะชนบทมากกว่าเมือง คือ ประชากรยังอยู่นอกเขตเทศบาลเป็นส่วนใหญ่

2. การเลือกตำบลที่เป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ใน 3 ตำบล คือ พื้นที่ตำบลประชาธิปไตย อำเภอนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี พื้นที่ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนนทบุรี จังหวัดปราจีนบุรี พื้นที่ตำบลคลองใหญ่ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด เนื่องจากพื้นที่ตำบลประชาธิปไตย เป็นพื้นที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและมีความเป็นเมืองค่อนข้างสูงในจังหวัดปทุมธานี ส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ พื้นที่เขตตำบลทุ่งโพธิ์แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบกึ่งอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัด ตำบลคลองใหญ่ เป็นพื้นที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมอย่างเห็นได้ชัด

การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการใน 2 รูปแบบหลัก คือ การวิจัยเอกสารทั้งในรูปแบบเอกสารขั้นต้นและขั้นรอง รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลจากเอกสาร ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งจะทำการสัมภาษณ์ใน 3 ลักษณะ คือ การสัมภาษณ์กลุ่ม (group interview) การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (oral history) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-dept interview) ในการสัมภาษณ์ทั้ง 3 รูปแบบจะทำการตรวจสอบข้อมูลในเชิงคุณภาพโดยอาศัยความหลากหลาย (triangulation)

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจที่ถูกสร้างขึ้นในพื้นที่ทางสังคม (social space) โดยมีรากฐานทาง

ประวัติศาสตร์แบบวิภาษวิธี คือ การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจที่มีฐานจากประวัติศาสตร์อันเป็นผลผลิตของความขัดแย้งและการต่อสู้ระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่างๆ นอกจากนี้ในการวิเคราะห์การขับเคลื่อนทางประวัติศาสตร์ถือว่าเป็นผลผลิตของกระบวนการทางสังคมที่มีทั้งการต่อสู้ การต่อรองและตกลงกันระหว่างกลุ่มต่างๆ

ผลการศึกษา

ข้อค้นพบจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่หนึ่ง โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในอดีตเป็นโครงสร้างที่ดำรงอยู่ก่อนการเข้ามาของกลไกการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 กล่าวได้ว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดั้งเดิมในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีศึกษา ตำบลทุ่งโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี และตำบลคลองใหญ่ จังหวัดตราดนั้น มีลักษณะโครงสร้างอำนาจบนฐานของระบบเครือญาติ คือโครงสร้างที่มีผู้นำอาวุโสหรือที่เรียกกันว่า “นายบ้าน” ซึ่งเป็นบุคคลที่คนภายในชุมชนให้ความเคารพนับถือและมีคุณธรรมเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครอง ดังจะเห็นได้จากการนิตำบลทุ่งโพธิ์ ที่ชาวบ้านได้คัดเลือกให้ผู้อาวุโสที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในชุมชนเป็นตระกูลแรก คือ ตระกูล “อ่างกลม” ให้เป็นผู้ปกครอง¹¹

การปกครองตนเองของชุมชนในลักษณะนี้ เกิดขึ้นในช่วงที่กลไกรัฐจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นกลไกทางด้านการปกครอง กลไกด้านการศึกษา กลไกด้านสาธารณสุข ยังไม่สามารถแทรกเข้าสู่ชุมชนได้ อันเนื่องมาจากการคมนาคมที่ยังไม่สะดวก เช่น ในการคมนาคมของตำบลคลองใหญ่ เส้นทางคมนาคมต้องใช้ทางเรือเป็นหลัก หรือกรณีของตำบลทุ่งโพธิ์

¹¹ ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์. เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิวัติขนาดครอบครัวประเทศไทย. 2542.; บุญเหลือ ดีแก้วเกษ. ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2552.; สัมพันธ์ บุญเกิด. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2552.

ยังไม่มีถนนสายหลักตัดผ่าน รวมทั้งปัญหาข้อจำกัดในการขยายตัวของระบบราชการ¹²

นอกจากนี้ ปัจจัยภายในชุมชนไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ก็เป็นเสมือนเครื่องค้ำจุนให้โครงสร้างอำนาจแบบระบบเครือญาติสามารถที่จะดำรงอยู่ได้ อันเนื่องมาจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับการใช้ระบบเอาแรงหรือลงแขกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ดังตัวอย่างเช่นการถือแรงในช่วงตกกล้า ดำนา หรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากร (เช่น ต้นกล้า) ของชาวบ้านในตำบลทุ่งโพธิ์ หรือกรณีของตำบลคลองใหญ่ การทำนาหรือการทำสวนในอดีตที่ชาวบ้านก็จะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในรูปแบบของการเอาแรงระหว่างญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง โดยความสัมพันธ์ของชาวบ้านดังกล่าวอยู่ภายใต้บริบทของการผลิตในลักษณะของ “การทำเพื่อกิน ทำเพื่ออยู่ เมื่อเหลือจึงขายหรือแลกเปลี่ยน”¹³

สาเหตุที่ชาวบ้านในอดีตสามารถรักษาความสัมพันธ์แบบเครือญาติเอาไว้ได้ ก็เพราะมีศาสนาและความเชื่อดั้งเดิมในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน ดังจะเห็นได้จากการที่แต่ละชุมชนจะมีความเชื่อในเรื่องของสายสัมพันธ์ร่วมกัน เช่น การนับถือ “ผีตัวเดียวกัน” หรือการนับถือผีประจำหมู่บ้านที่เรียกว่า “ผีปู่ตา” เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นเสมือนสิ่งเชื่อมโยงให้ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

ในขณะที่โครงสร้างอำนาจแบบเครือญาติของพื้นที่ในตำบลประชาธิปไตยนั้น อาจจะไม่มีความเข้มข้นเช่นเดียวกับสองตำบลดังที่กล่าว

¹² ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. แหล่งเดิม; ชาวบ้านตำบลคลองใหญ่. ประวัติศาสตร์ตำบลคลองใหญ่ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด. เสวนากลุ่มย่อย, 11 สิงหาคม 2552.; ชาวบ้านตำบลทุ่งโพธิ์. ประวัติศาสตร์ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. เสวนากลุ่มย่อย, 10 สิงหาคม 2552.

¹³ บุญเหลือ ดีแก้วเกษ. ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2552.; สัมพันธ์ บุญเกิด. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2552.

ไปแล้วข้างต้น ทั้งนี้เพราะพื้นที่ในบริเวณดังกล่าว มีผู้คนหลังไหลเข้าไปตั้งถิ่นฐานเป็นจำนวนมากอันมีผลสืบเนื่องมาจาก “โครงการรังสิต” ที่เป็นโครงการบุกเบิกที่ดินเพื่อการทำนาตอบสนองต่อความต้องการข้าวของตลาดโลกภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี พ.ศ. 2398¹⁴ แต่ระบบความสัมพันธ์แบบเครือข่ายความเป็นญาติ ก็พอที่จะปรากฏให้เห็นได้บ้างในมิติทางด้านเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากแลกเปลี่ยนแรงงานระหว่างชุมชน (เช่น ชุมชนประจันตบุรีไปจนถึงชุมชนแถบคลองสาม) ในกิจกรรมการผลิต เช่น การทำนา การแบ่งกับข้าวกันในหมู่เพื่อนบ้านและการลงแขก ซึ่งเครือข่ายการลงแขกระหว่างชุมชนนี้นำไปสู่การก่อเกิดประเพณีต่างๆ เช่น การแข่งเรือ การจัดผ้าป่า การตักบาตรพระร้อยรูปในช่วงออกพรรษา ประเพณีการรำข้าวสาร เป็นต้น¹⁵

ข้อค้นพบจากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่สอง พบว่า โครงสร้างอำนาจของชุมชนท้องถิ่นในระดับตำบลในปัจจุบัน ได้รับอิทธิพลจากการเข้ามาของกลไกการปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น และการเข้ามาของการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบของการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และนโยบายกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โครงสร้างอำนาจที่เกิดขึ้นจากกลไกดังกล่าว คือ โครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ กล่าวได้ว่า การอุปถัมภ์ทางการเมืองในพื้นที่แต่ละตำบลที่ศึกษาไม่อาจจะเป็นกรณีคลองใหญ่ หุงโพธิ์ หรือพื้นที่ตำบลประชาธิปไตยอันเป็นผลมาจากการเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างอำนาจในระดับจังหวัดกับโครงสร้างอำนาจในระดับตำบลที่มีอยู่เดิมภายใต้เงื่อนไขการสร้างฐานเสียงสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

¹⁴ สุนทรี อาสะไวย์. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและคลองรังสิตกับการสร้างเมืองธัญบุรี. 2548. หน้า 82-86.

¹⁵ ชาวบ้านในเขตพื้นที่ตำบลประชาธิปไตย. ประวัติศาสตร์เมืองรังสิต. เสวนากลุ่มย่อย, 25 สิงหาคม 2552.

ดังในกรณีของกำนันในตำบลทุ่งโพธิ์คนหนึ่งที่เป็นหัวหน้าให้แก่นักการเมืองระดับชาติถึงสามคนที่เข้ามาหาเสียงในพื้นที่ตำบลทุ่งโพธิ์ โดยการออกไปซื้อเสียงหรือการเรียกประชุมชาวบ้าน การจัดฉายหนังการแปลงแล้วให้นักการเมืองเหล่านั้นขึ้นปราศรัยหาเสียง หรือการที่นักการเมืองท้องถิ่นบางคนเข้าไปเป็น “ลูกน้อง” ของกลุ่ม “บ้านใหญ่” ในจังหวัดปทุมธานี เป็นต้น¹⁶

การเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างทั้งสองที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นในระดับจังหวัดที่เข้ามาอุปถัมภ์ผู้นำชุมชนในระดับตำบล เพื่อรองรับการเลือกตั้งเพื่อขึ้นเป็นตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เช่น การนักการเมืองระดับชาติบางคน ผลักดันให้คนในเครือข่ายของตนเองเข้าสมัครชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ดีแล้วแต่ โครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ในบางกรณีที่ศึกษา เช่น โครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ในพื้นที่ตำบลประชาธิปไตย มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวได้รับผลกระทบของความทันสมัยทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมอย่างมาก ดังนั้น ภายในตำบลประชาธิปไตยซึ่งมีกลไกของเทศบาลเมืองรังสิต จึงมีการแตกตัวทางสังคม (social differentiation) จนเกิดการแบ่งช่วงชั้น (social stratification) ทางสังคมในชุมชน คือ แบ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นและชาวบ้านทั่วไป ซึ่งแต่ละกลุ่มมีวิถีชีวิตที่ต่างกันอันเนื่อง

¹⁶ สุธเมธ ฤทธาภาณี. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปทุมธานี. สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2552.; กิตติศักดิ์ ชุนทองชัย. นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี. สัมภาษณ์, 24 สิงหาคม 2552.; วิรัตน์ ศิริรักษ์. กำนันตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์, 5 กุมภาพันธ์ 2553.; บุญเหลือ ดีแก้วเกษ. ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2552.; สัมพันธ์ บุญเกิด. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2552.

มาจากการมีทรัพยากรทางสังคมที่ต่างกันนั่นเอง กล่าวคือกลุ่มชนชั้นนำในพื้นที่ตำบลประชาธิปไตยสามารถครองตำแหน่งนายกเทศมนตรีถึง 4 สมัยเป็นเวลา 16 ปี โดยมีธุรกิจครอบครองในพื้นที่จำนวนมาก นอกจากนี้ตัวผู้นำในฐานะนายกเทศมนตรีก็ยังสามารถมีทรัพยากรทางสังคมที่แตกต่างจากชาวบ้านทั่วไปอย่างชัดเจน คือ ปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยราชภัฏแห่งหนึ่ง ในขณะที่ชาวบ้านหรือชาวชุมชนโดยเฉพาะในภาคประชาชนเป็นกลุ่มที่ยังขาดทรัพยากรทางสังคมหลายประการด้วยกัน คือการไม่สามารถจัดตั้งองค์กรที่เป็นทางการของตัวเองเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจพื้นฐาน อาทิ ที่อยู่อาศัยที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง เป็นต้น

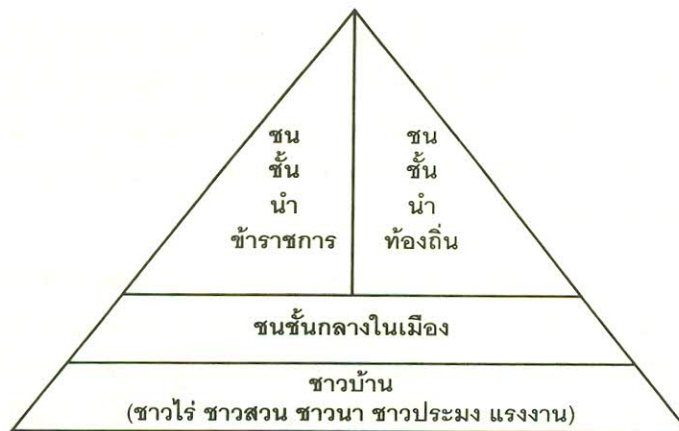
ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่เปิดโอกาสให้มีการจัดกลไกทางการเมืองรูปแบบใหม่ที่มีสถานภาพทางกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ชาวบ้านหรือชาวชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น แต่การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลดังกล่าว เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ ดังนั้นสภาองค์กรชุมชนจึงไม่ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในพื้นที่ของตำบลท้องถิ่นอย่างใด แต่กลับมีบทบาทตอบสนองของระบบโครงสร้างที่มีอยู่เดิมดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาพื้นที่ใน 3 ตำบล คือ

1. ในเขตตำบลคลองใหญ่ จังหวัดตราด ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มอุปถัมภ์ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มท้องถิ่นและกลุ่มท้องถิ่นนั้น สภาองค์กรชุมชนตำบลถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองฝ่ายแพ้การเลือกตั้ง ในฐานะเวทีของฝ่ายค้านในตำบลและเป็นฐานสร้างคะแนนนิยม เพื่อรอการเลือกตั้งครั้งใหม่

2. ในพื้นที่เขตตำบลทุ่งโพธิ์ จังหวัดปราจีนบุรี แต่เดิมนั้นก็เป็นโครงสร้างอุปถัมภ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น 3 กลุ่ม และพบว่าสภาองค์กรชุมชนถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับกลุ่มการเมืองบางกลุ่มเพื่อก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ในพื้นที่ตำบลประชาธิปไตย จังหวัดปทุมธานี เป็นโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำของครอบครัว โดยใช้การอุปถัมภ์สร้างฐานเสียงกับชาวชุมชนภายใต้กลไกการปกครองท้องถิ่น ชาวชุมชนที่เป็นกลุ่มภาคประชาชนพยายามจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อเป็นเครื่องมือที่มีสถานะตามกฎหมายในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนพื้นฐาน แต่ความพยายามจัดตั้งดังกล่าวถูกต่อต้านจากเทศบาลรังสิต ในฐานะองค์กรตัวแทนของชนชั้นนำท้องถิ่น เนื่องจากไม่ต้องการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมให้แก่กลุ่มประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ของชนชั้นนำโดยตรง

ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่สาม สามารถที่จะสรุปบริบทที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นได้ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในระดับตำบล

จากรูป ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในระดับตำบลที่เป็นกรณีศึกษา สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. บริบทที่มีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ได้แก่ การขยายกลไกของระบบราชการลงสู่ชุมชน ที่สำคัญ คือ การขยายตัวของการปกครองท้องถิ่น ภายใต้อำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง ในจังหวัด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองชุมชนโดยผู้อาวุโส หรือนายบ้านมาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขยายตัวของกลไกการเลือกตั้งท้องถิ่นเข้าไปในหมู่บ้าน โดยการครอบงำของชนชั้นนำทางการเมืองของจังหวัด ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล กลไกการเลือกตั้งดังกล่าวมีผลให้เกิดการปกครองโดยผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น ซึ่งแสดงบทบาทในฐานะลูกพี่ลูกน้องหรือชนชั้นนำท้องถิ่น

2. บริบทที่มีผลโดยอ้อมต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ปัจจัยเสริมทางด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ความเชื่อที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออก และจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร จากสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า ปัจจัยที่สำคัญ คือ

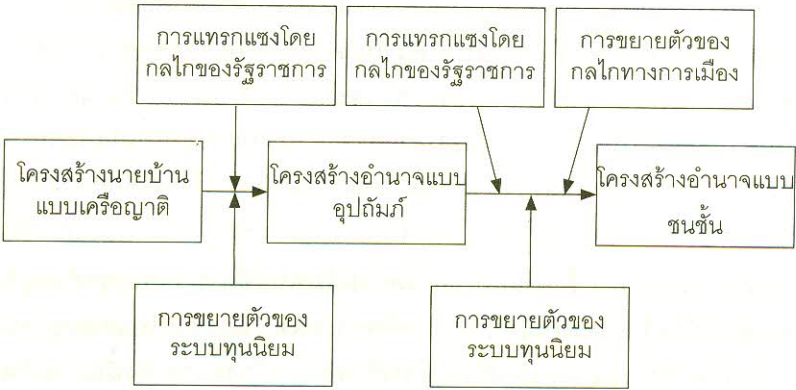
2.1 การขยายตัวของระบบทุนนิยมมาสู่ภาคตะวันออกและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร เป็นผลมาจากการตัดถนนผ่านชุมชน จนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ เช่น การเปลี่ยนจากเศรษฐกิจที่เน้นการยังชีพเป็นหลัก ไปสู่เศรษฐกิจเพื่อขาย รวมถึงการพึ่งพาตลาดแบบทุนนิยม การขยายของระบบทุนนิยมดังกล่าวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงชุมชนในหลายๆ รูปแบบ เช่น ระบบทุนนิยมทำให้เศรษฐกิจเงินตราขยายตัวในชุมชนและการผลิตที่ต้องพึ่งพิงตลาด ทำให้ชาวบ้านมีลักษณะต่างคนต่างอยู่มากขึ้น

2.2 ความแพร่หลายของลัทธิบริโภคนิยม รูปแบบการบริโภคของชุมชนในอดีตได้ถูกปรับเปลี่ยนมาเป็นการบริโภคแบบใหม่ภายใต้ความ

เชื้อของลัทธิบริโภคนิยม ลัทธิบริโภคนิยมได้เข้ามาสู่ชุมชนหลายรอบในประวัติศาสตร์ของชุมชนในภาคตะวันออกและจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร เช่น ยุคหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 หรือยุคการเข้ามาของไฟฟ้า ในสถานการณ์ปัจจุบันการเข้ามาของไฟฟ้ามีผลต่อการบริโภคในรูปแบบใหม่ของชาวบ้านอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนความเชื่อในการบริโภคผ่านการซื้อเครื่องใช้ไฟฟ้า เช่น วิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น ความเชื่อในการบริโภครูปแบบใหม่ในปัจจุบันของชุมชน ตั้งอยู่ในรูปของการกินและการใช้สินค้าสมัยใหม่ทั้งในแง่ของการใช้เพื่อยังชีพและการใช้เพื่อเป็นสัญลักษณ์

อภิปรายผลการศึกษา

ในการวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยจะอภิปรายเปรียบเทียบระหว่างข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาและองค์ความรู้เดิม ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาผู้วิจัยสามารถสรุปให้เห็นเป็นตัวแบบได้ในรูปที่ 2 ดังต่อไปนี้



รูปที่ 2 เปรียบเทียบข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาและองค์ความรู้เดิม

จากองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจ ที่ผู้วิจัยได้สำรวจไว้ พบว่าโครงสร้างอำนาจที่สำคัญมีลักษณะ 5 รูปแบบดังต่อไปนี้ คือ

1. โครงสร้างแบบเครือญาติ
2. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบอุปถัมภ์
3. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบชนชั้นนำ
4. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบชนชั้น
5. โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบผสมผสาน

ดังนั้นจึงสามารถที่จะอภิปรายนัยยะเชิงทฤษฎีได้ว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นระดับตำบลจากผลการศึกษาที่ได้ครั้งนี้ เป็นโครงสร้างอำนาจที่ไม่มีลักษณะสถิต (static) ในโครงสร้างแบบใดแบบหนึ่ง แต่โครงสร้างอำนาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระบวนการทางประวัติศาสตร์ ที่มีผลมาจากเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญ คือ การแทรกแซงของกลไกรัฐราชการ ขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การมีบทบาทของกลไกการเลือกตั้ง ตั้งแต่ระดับจังหวัดมาจนถึงระดับตำบล ตลอดจนถึงการแพร่หลายของลัทธิบริโภคนิยม ดังนั้นโครงสร้างอำนาจของตำบลจึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้จากโครงสร้างอำนาจแบบนายบ้าน ผู้อาวุโสบนฐานของระบบเครือญาติ ไปสู่โครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์และอยู่ในกระบวนการไปสู่โครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำ อย่างไรก็ตาม จากการวิจัยพบว่า ชุมชนที่เป็นกรณีศึกษายังไม่พัฒนาไปสู่โครงสร้างอำนาจแบบชนชั้น (class structure) ซึ่งเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นที่เป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต เนื่องจากในแต่ละชุมชนยังไม่เกิดกระบวนการแตกตัวทางชนชั้นอย่างกว้างขวาง ดังนั้นการเกิดชนชั้นนายทุนและลูกจ้าง เช่น การเกษตรแบบลูกไร่ จึงไม่เกิดกระบวนการผลิตที่มีการขูดรีดแรงงานตามแบบระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นกระบวนการสะสม

ทุนที่ไม่ได้ใช้กลไกทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากระบวนการสะสมทุน ในพื้นที่แต่ละตำบลทั้งในชนบทและเมืองยังคงใช้รูปแบบการสะสมทุนเบื้องต้น (primitive accumulation) คือ การสะสมทุนหรือความร่ำรวย ที่นอกเหนือจากกลไกเศรษฐกิจ เช่น การสะสมทุนจากการเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองในระบบธุรกิจการเมือง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะที่เป็นนัยยะในเชิงนโยบายที่สำคัญดังนี้

1. จากผลการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันชุมชนท้องถิ่นถูกครอบงำด้วยโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์และ/หรือโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำ ดังนั้นในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองลงสู่ท้องถิ่นให้กว้างขวางในปัจจุบัน ควรให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนที่อยู่นอกเหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการกระทำดังกล่าวจะเป็นเพียงการแบ่งอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างชนชั้นนำระดับชาติกับชนชั้นนำท้องถิ่นหรือผู้นำท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่ก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันทางการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม

2. การจัดตั้งองค์กรของชุมชนที่อยู่นอกเหนือการครอบงำของท้องถิ่นและท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล จำเป็นต้องวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นองค์กรที่ดำเนินการได้อย่างอิสระ (autonomy) อย่างไรก็ดีในการที่จะจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนได้อย่างราบรื่นนั้นจำเป็นต้องใช้การตกลงทางการเมือง โดยการให้ความสำคัญต่อการยอมรับของกลุ่มผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ก่อนมีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ มิฉะนั้นการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลก็จะกลายมาเป็นกลุ่มองค์กรทางการเมืองกลุ่มใหม่ในท้องถิ่นแทนที่จะเป็นเวทีประชาคมที่เป็นทางการของตำบล

3. จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสรุปได้ว่า พื้นที่ในระดับตำบล ซึ่งรวมถึง อบต. หรือเทศบาลได้เกิดกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้นตามลำดับ ตั้งแต่การแข่งขันในการเลือกตั้งตลอดจนถึงการเป็นฝ่ายทางการเมืองในชุมชน ดังนั้นหากต้องการให้กิจกรรมทางการเมืองในชุมชนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภายใต้กติการ่วมกันและไม่ใช้ความรุนแรงจำเป็นต้องสร้างกระบวนการบูรณาการ (social integration) หลังจากชุมชนได้เกิดการแตกตัวทางสังคม (social differentiation) เกิดขึ้นมาแล้ว ตัวอย่างของกระบวนการบูรณาการ ที่มีบางชุมชนนำมาใช้ได้ผลพอสมควร เช่น การใช้ระบบปรึกษาหารือระหว่างผู้นำในชุมชนก่อนมีการเลือกตั้ง การทำโครงการส่วนรวมของชุมชนจะต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในชุมชน การใช้สภาภาพเป็นเวทีสำหรับผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและผู้นำตามธรรมชาติเพื่อขับเคลื่อนงานในตำบล เป็นต้น

4. ในการศึกษาโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นต่อไปในอนาคต ควรให้ความสำคัญต่อโครงสร้างอำนาจในระดับชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยในการศึกษาที่ยังมีช่องว่างอยู่ในวงการวิชาการ เนื่องจากมีองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในระดับจังหวัดและตำบลพอสมควรแล้ว นอกจากนี้หมู่บ้านก็ยังถือว่าเป็นชุมชนที่ชาวบ้านโดยทั่วไปสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างใกล้ชิด

5. ควรเพิ่มประเด็นในการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นกับอิทธิพลของโลกาภิวัตน์อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากที่ผ่านมามีการอธิบายอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อท้องถิ่นในลักษณะที่โลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยกำหนดท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นจึงขาดการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสอง

บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ชุนทองชัย. สัมภาษณ์. นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดปทุมธานี. 24 สิงหาคม 2552.
- จิตรา สมบัติรัตนานันท์. "วัฒนธรรมทางการเมืองของชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: กรณีศึกษาเฉพาะชุมชน ต.เนินซ้อ อ.เมืองแก่ง จ.ระยอง". *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*. 2.2 (2553): 185-208.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. *เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิวัติขนาดครอบครัวประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2542.
- ชาวบ้านตำบลคลองใหญ่. การเสวนากลุ่มย่อย. ประวัติศาสตร์ตำบลคลองใหญ่ อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด. 11 สิงหาคม 2552.
- ชาวบ้านตำบลทุ่งโพธิ์. การเสวนากลุ่มย่อย. ประวัติศาสตร์ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. 10 สิงหาคม 2552.
- ชาวบ้านในเขตพื้นที่ตำบลประจักษ์ปัตย์. การเสวนากลุ่มย่อย. ประวัติศาสตร์เมืองรังสิต จังหวัดปทุมธานี. 25 สิงหาคม 2552.
- บุญเหลือ ดีแก้วเกษ. สัมภาษณ์. ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. 18 สิงหาคม 2552.
- ราชกิจจานุเบกษา. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 เล่ม 125 ตอนที่ 137 ก. 2551.
- _____. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551. เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก. 2551.
- _____. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551. เล่มที่ 125 ตอนที่ 31 ก. 2551.

วิรัตน์ ศิริรักษ์. สัมภาษณ์. กำนันตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัด
ปทุมธานี. 5 กุมภาพันธ์ 2553.

สัมพันธุ์ บุญเกิด. สัมภาษณ์. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งโพธิ์
อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี. 18 กุมภาพันธ์ 2552.

สุนทรี อาสะไวย์. "พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของท้องถิ่นและคลองรังสิต
กับการสร้างเมืองธัญบุรี". *ศิลปวัฒนธรรม*. 26.3 (2548): 82-93.

สุเมธ ฤทธาคนี. สัมภาษณ์. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปทุมธานี. 20
สิงหาคม 2552.

อุทุมพร จามรมาร. "การวิจัยรายการ". ใน ทิศนา แหม่มณี และ สร้อยสน
สกลรักษ์ (บรรณาธิการ). *แบบแผนและเครื่องมือการวิจัยทาง
การศึกษา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2540.

แอนดรู เทอร์ตัน. *อำนาจท้องถิ่นและความแตกต่างทางชนชั้นในชนบท*. ใน
อนัญญา ภูงคกุล (บรรณาธิการ). *รัฐและหมู่บ้านไทย*. แปลโดย
สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และไมตรี อึ้งภากรณ์. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
ไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

Anderson, Benedict. "Murder and Progress in Modern Siam". *New
Left Review*. 1.181. May-June. 1990.

Patton, Michael Quinn. *Qualitative Evaluation and Research
Methods*. Newbury Park, California: Sage, 1990.

Riggs, F.W. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*.
Honolulu: East West Center Press, 1966.

Mcvey, Ruth. *Money & Power in Provincial Thailand*. Singapore:
Institution of Asia Studied, 2000.

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาท
ของพนักงานสอบสวนต่อการไต่สวน
ข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน*

Legal Measures Pertaining to the Role of
Officers Towards the Mediation for
Criminal Allegation at the Stage
of Investigation

เรวัต ทองประกอบ**

บทคัดย่อ

ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (criminal justice process) ของประเทศไทย เกิดจากปริมาณคดีที่เกิดขึ้นมีจำนวนมากและขาดมาตรการในการกั้นคดี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความแออัดในเรือนจำ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมิใช่ปัญหาของระบบราชทัณฑ์ แต่เป็นปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันแก้ไขเพื่อหาแนวทางกำหนดรูปแบบและมาตรการไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการและศาล ปัจจุบันแนวคิดเรื่องการลงโทษผู้กระทำความผิด ไม่เพื่อการลงโทษเพื่อการแก้แค้นจะก่อให้เกิดผลดีเสมอไป โดยเฉพาะความต้องการลดปริมาณคดีเล็กๆ น้อยๆ หรือคดีที่ผู้กระทำความผิดไม่สมควรรับโทษจำคุก การกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสถานะทางสังคม และทำให้เกิด

* ส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน

** ร้อยตำรวจเอกเรวัต ทองประกอบ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

รอยมลทิน (stigma) เสมือนเป็นตราบาปทางสังคม ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงได้นำแนวคิดหลักของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และความยุติธรรมเชิงฟื้นฟู (restorative justice) มาเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาด้วย

จากผลการศึกษา พนักงานสอบสวนมีบทบาทสำคัญ ในการยุติข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยเป็นคนกลางหรือคณะกรรมการเข้ามาเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย ผลที่ได้ คือการลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประหยัดเวลา และงบประมาณภาครัฐ

จากการที่พนักงานสอบสวนในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐคอยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวน และกำหนดแนวทางสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหายสามารถลดระยะเวลาในการดำเนินคดี และลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เนื่องจากเมื่อมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะทำให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีสั้นลง โดยตัดขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนโดยพนักงานอัยการและการพิจารณาพิพากษาในศาลลง แต่การจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีจำนวนมากเกินไป อาจทำให้สิ้นเปลืองกำลังคน งบประมาณของรัฐ ทั้งยังเป็นการสร้างภาระงาน และอาจนำมาสู่การแสวงหาประโยชน์ เป็นต้น

Abstract

The problems on criminal justice process of Thailand come from the huge number of cases and the lack of measures on cutting off cases. Such condition has consequently resulted in the problem of congested condition in the prison. However, these problems and hindrances are not the problem of the correctional system, rather, it is the problem of the whole justice process which all parties must

collectively join to find the solution the cases are being forwarded to the justice process in the stage of the public prosecutor and court. Nowadays, the notion of punishment against an offender denies an argument offering that an infliction of a revengeful punishment always brings a good result, particularly, adhesive to reduce the quantity of minor offences or a case which an offender should not be imprisoned. Such imprisonment will eventually affect social status of offenders and cause the stigma as their social remorse. Therefore, it can be seen that the justice process of Thailand has tentatively adopted the concept of compromising and restorative justice as one of the important principle in mediating the criminal dispute.

Based on the result of study, an inquiry officer plays an important role in ceasing criminal dispute without bringing the cases to court by acting as a mediator to settle the dispute. As of result there are the achievement on the reduction on cases to be brought to court, the saving of the time and the saving of the state's budget.

Due to the fact that an inquiry officers as a state competent officials have facilitated citizen in according with the Criminal Dispute Mediation at Inquiry Stage Act (draft) and have restored disputes between alleged offenders and injured parties, there are a reduction in the period of time in proceeding the case, and a reduction in the quantity of the cases to be brought to the court derived from the restorative justice approach. Once there has been a mediation on a dispute, it will definitely shorten the time on the proceeding of the case by cutting the step on the

considerations of evidences in the case file by the public prosecutor and a trial in court. However, the appointments of too many dispute Mediating committee members may result in the consumptions of the state personnel, the lose of state's budget and eventually the creation of officials' burden and an exploitation of benefits.

บทนำ

ปัจจุบันสถานการณ์ข้อพิพาทของไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จะเห็นได้จากจำนวนคดีรับใหม่ของศาลชั้นต้นโดย ในปี พ.ศ.2551 คดีแพ่งรับใหม่เพิ่มจากปี พ.ศ.2550 ร้อยละ 8.16 (คดีแพ่งรับใหม่ พ.ศ.2550 จำนวน 491,285 คดี และคดีแพ่งรับใหม่ พ.ศ.2551 จำนวน 531,357 คดี) และคดีอาญารับใหม่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2551 ร้อยละ 1 (คดีอาญารับใหม่ พ.ศ.2550 จำนวน 496,299 คดี และคดีอาญารับใหม่ พ.ศ.2551 จำนวน 501,262 คดี)¹ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและสนับสนุนให้การระงับปัญหาอาชญากรรม และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีความรวดเร็วและเป็นธรรม

จากสถานการณ์ข้างต้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาระบบงานยุติธรรม ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือก² เป็นกระบวนการในการแสวงหาความยุติธรรมที่มีกระบวนการและรูปแบบการปฏิบัติที่นอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ไม่ว่าจะเป็นการใช้แนวความคิดหันเหคดีออกจากศาล

¹ สำนักแผนและงบประมาณ, สำนักงานศาลยุติธรรม. เว็บ. www.coj.go.th/oppb/userfiles/file/statistic/JanToDeclegalo8.pdf. 7 กันยายน 2552.

² กรมคุมประพฤติ. "การระงับข้อพิพาทโดยวิธีไกล่เกลี่ยและงานคุมประพฤติกับชุมชน". *วารสารกรมคุมประพฤติ*. 9.1 (2545): 3-24.

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การใช้ชุมชนเป็นฐาน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อประโยชน์ต่อผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับต่างๆ โดยมีความมุ่งหวังเพื่อลดจำนวนการเป็นคดีความระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย และลดการพึ่งพาองค์กรกระบวนการยุติธรรมภาครัฐมาให้ชุมชนสร้างมาตรการควบคุมสมาชิกของชุมชนด้วยชุมชน โดยเฉพาะปัจจุบันองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมของไทย ต่างก็มีมาตรการในการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับผลกระทบที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรมน้อยที่สุด เช่น พนักงานอัยการมีการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้กับผู้ต้องหา ศาลมีการพิพากษาผู้กระทำผิดให้รอกำหนดโทษ รอกำหนดโทษ หรือคุมประพฤติโดยไม่ต้องส่งตัวเข้าเรือนจำ ส่วนราชทัณฑ์ก็มีวิธีการพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษ การอภัยโทษ เพื่อดึงใจให้นักโทษประพฤติปฏิบัติกลับตนเป็นคนดี พันโทออกจากเรือนจำเร็วที่สุดและสามารถใช้ชีวิตนอกเรือนจำได้อย่างปกติ มาตรการต่างๆ เหล่านี้มีระเบียบและกฎหมายรองรับ มีการนำเข้ามาใช้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผู้กระทำผิดเหล่านั้นได้รับโอกาสในการแก้ไขความประพฤติของตนโดยชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีความสอดคล้องกับแนวความคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

สำหรับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน³ ให้อยู่อย่างสันติ บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ปรามปรามผู้กระทำความผิดและนำมาลงโทษและสอบสวนคดีอาญาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้กระบวนการสอบสวนคดีต่างๆ พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการทางคดีด้วยความยุติธรรมซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเมื่อการสอบสวนเป็นต้นสายของกระบวนการยุติธรรม พนักงานสอบสวนจึงเป็นองคาพยพที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า

³ ชัยวิวัฒน์ หิรัญวัฒน์. บทบาทพนักงานสอบสวนในการกั้นคดีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม. 2545.

หน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มดำเนินคดีอาญา มีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน และการใช้มาตรการบังคับอันได้แก่ การจับ การค้น เป็นต้น⁴ ดังนั้นอำนาจสอบสวน ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การวางรูปคดี และการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา จึงมีความสำคัญและเป็นเรื่องใหม่ในการเริ่มต้นดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติงานด้านการสอบสวน พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นบุคลากรหลัก ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ อันเป็นลักษณะงานที่ปฏิบัติคล้ายคลึงกับงานของอัยการและศาล กล่าวคือ ปฏิบัติงานด้านอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน นอกจากนั้นยังเป็นลักษณะงานที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเสมือนด่านแรกของกระบวนการยุติธรรม คือในชั้นพนักงานสอบสวน การกระทำความผิดหรือข้อพิพาทที่พนักงานสอบสวนได้รับแจ้งหรือได้รับคำร้องทุกข์ไว้ มีหลายประเภท อาจแบ่งได้ดังนี้ เช่น คดีที่กระทำโดยเจตนา คดีที่กระทำโดยประมาท คดีที่มีอัตราโทษเล็กน้อย (ลหุโทษ) คดีที่มีโทษสูง คดีความผิดอันยอมความได้ คดีอาญาแผ่นดินยอมความไม่ได้ เป็นต้น ซึ่งคดีแต่ละประเภทดังกล่าวบางครั้งผู้กระทำความผิดอาจไม่ใช่อาชญากรโดยสันดาน หากแต่กระทำผิดไปโดยมิได้มีเจตนา เช่น เกิดอารมณ์ชั่ววูบ การบันดาลโทสะ การขาดความยั้งคิด การถูกยั่วยุ ความประมาทเลินเล่อ ความยากจน หรือกระทำเพราะถูกบีบคั้นทางจิตใจ ซึ่งผู้กระทำผิดบางคนหากได้รับการอบรม ให้ความรู้หรือช่วยเหลือ อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและสามารถแก้ไขฟื้นฟูให้เป็นคนดีได้โดยไม่ต้องนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้โดยการนำพฤติกรรมแห่งคดี การยอมรับผิด การชดใช้เยียวยาแก่เหยื่อมาประกอบการพิจารณาด้วย คดีประเภทนี้แม้กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดที่ไม่สามารถยอมความกันได้ แต่หากมี

⁴ จรินทร์ หะวานนท์. สิทธิทางวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ. 2543.

การไกล่เกลี่ยให้เหยื่อได้รับการเยียวยาจนเป็นที่พอใจ และผู้กระทำผิดพร้อมจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ก็น่าจะมีข้อยกเว้นของกฎหมายให้เป็นความผิดอันสามารถยอมความได้ ทั้งนี้โดยมีพนักงานสอบสวน หรือมีคณะกรรมการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพบว่าหากเป็นความผิดที่ไม่สามารถยอมความกันได้ตามกฎหมายแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีการไกล่เกลี่ยจนสามารถตกลงกันได้ คดีก็ไม่สามารถยุติได้ในชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนก็ยังคงส่งสำนวนการสอบสวน และตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด ส่งผลให้มีคดีที่สำคัญอื่นๆ ค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลจำนวนมาก เพราะศาลจะต้องเสียเวลามาพิจารณาตัดสินคดีประเภทนี้ ก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองเสียเวลา สูญเสียงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดจนส่งผลให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับโอกาสในการกลับตัวเป็นคนดี มีรอยมลทิน และผู้เสียหายหรือเหยื่อไม่ได้รับการเยียวยา หรือชดใช้ค่าเสียหายโดยเร็ว

สำหรับการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ พนักงานสอบสวนแต่ละคนก็มีวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องมาจากคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อให้คู่กรณีทั้งฝ่ายผู้ต้องหาและฝ่ายผู้เสียหายได้มีโอกาสในการพบปะ พูดคุยทำความเข้าใจกัน หรือชดใช้ค่าเสียหาย โดยอาจมีการให้ญาติของคู่กรณี หรือบุคคลที่ทั้งสองฝ่ายเคารพนับถือ หรือไว้วางใจมาเข้าร่วมในการเจรจาไกล่เกลี่ยด้วย รูปแบบและวิธีการและข้อตกลงต่างๆ ตลอดจนบุคคลที่มาเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยอาจแตกต่างกันไปเนื่องจากยังไม่มีหลักเกณฑ์ ระเบียบ หรือกฎหมายมารองรับ โดยความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น ปัจจัยทางด้านความรุนแรงหรือพฤติกรรมแห่งคดี ปัจจัยเกี่ยวกับเหยื่อ ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิด หรือปัจจัยเกี่ยวกับพนักงานสอบสวน เป็นต้น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงาน

ยุติธรรมแห่งชาติ โดยอนุกรรมการด้านการประสานงานและบริหารจัดการ
มีมติเห็นชอบ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเมื่อวันที่ 24
ตุลาคม 2550 โดยมีเหตุผลที่สมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา
ในชั้นสอบสวนที่เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ความผิดที่ได้กระทำโดย
ประมาท ความผิดลหุโทษ และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน
ห้าปี ตามที่กำหนดไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติด้วยการกำหนดแนวทางการ
สมานฉันท์เพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา ผลดีที่เกิดขึ้นคือ จะทำให้ผู้
เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสประนีประนอมยอมความกัน เมื่อผู้ต้องหา
สำนึกผิดและยินยอมปรับพฤติกรรม อันจะทำให้ผู้เสียหายได้รับการ
เยียวยาและได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยรวดเร็วทันที่ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อคู่
กรณี และเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า เพราะสามารถลดระยะเวลาและ
ความยุ่งยากซับซ้อน ในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี
ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ลดปัญหาความขัดแย้งในชุมชน ลดงบประมาณ
ภาครัฐ และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวย
ความยุติธรรมและป้องกันอาชญากรรม เพื่อเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกัน
อย่างมีความสุข

ดังนั้น การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของ
พนักงานสอบสวนต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน จึงมี
ความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติ
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน จะบัญญัติออกมาเป็น
กฎหมาย เนื่องจากพนักงานสอบสวนเป็นด่านแรกของกระบวนการ
ยุติธรรมที่มีบทบาทอย่างมากในการอำนวยความยุติธรรมให้มีความ
สะดวกรวดเร็ว เที่ยงธรรม และเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน เป็นไปอย่าง
มีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน
2. เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีหลักเกณฑ์ และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญา
3. เพื่อศึกษาบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน
5. เพื่อศึกษาและค้นหาแนวทางมาใช้เป็นข้อเสนอแนะบทบาทของพนักงานสอบสวนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเอกสาร (document research) โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากตำรากฎหมาย หนังสืองานวิจัย บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมทางวิชาการ สิ่งตีพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

ขอบเขตด้านข้อกฎหมาย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน ที่เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ และ

ความผิดที่อัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี โดยยึดหลักการสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ทำให้ผู้ต้องหาสำนึกผิด ผู้เสียหายได้รับการชดเชย ลดระยะเวลาในการดำเนินคดี ลดปัญหาการขัดแย้งในชุมชน ลดงบประมาณภาครัฐ และป้องกันอาชญากรรม โดยอาศัยพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรม เป็นผู้เริ่มต้นดำเนินคดีอาญา และเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย ซึ่งหากเพิ่มบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะทำให้ข้อพิพาทยุติลงโดยรวดเร็ว ก็จะเกิดประโยชน์แก่ผู้ต้องหาและผู้เสียหาย รวมทั้งพนักงานสอบสวนเองด้วย โดยหากเป็นการยุติข้อพิพาทนอกศาลที่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้เป็นอย่างดี สำหรับความผิดที่ไม่สามารถยอมความกันได้ หากได้มีการไกล่เกลี่ยให้เหยื่อได้รับการเยียวยาจนเป็นที่พอใจและผู้กระทำผิดพร้อมจะปรับปรุงพฤติกรรม ก็น่าจะมีข้อยกเว้นของกฎหมายให้เป็นความผิดอันสามารถยอมความได้ ทั้งนี้โดยมีพนักงานสอบสวนหรือมีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย แต่ในทางกฎหมายปรากฏว่าพนักงานสอบสวนยังต้องส่งสำนวนการสอบสวนและตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด อันส่งผลให้ศาลจะต้องพิจารณาตัดสินคดีประเภทนี้ ก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง เสียเวลา สูญเสียงบประมาณในการดำเนินการอยู่

ผลการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวน” ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน ศึกษาบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนในอนาคต

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ บทความวารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย และศึกษาประกอบกับทฤษฎีและ

แนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การประนอมข้อขัดแย้ง หลักการตามกระบวนการเชิงสมานฉันท์ หลักนิติธรรม การผันคดีอาญา แนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย หลักการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน

ในปัจจุบันทฤษฎีการลงโทษผู้กระทำความผิด มิได้นำไปสู่ผลดีเสมอไป เพราะจะส่งผลกระทบต่อสถานะทางสังคมของผู้กระทำความผิด ทำให้เกิดรอยมลทิน (stigma) เสมือนเป็นตราบาปทางสังคม กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงได้นำแนวคิดหลักของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมเชิงฟื้นฟู (restorative justice) มาเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ตัวอย่างประเทศที่มีการใช้หลักการดังกล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1990 มีการประกาศใช้กฎหมายที่กำหนดถึงการให้การแก้ปัญหาข้อพิพาททางเลือกในการบริหารจัดการตามคำสั่งของประธานาธิบดี (Presidential Executive Order) ซึ่งลงนามโดยประธานาธิบดี วิลเลียม คลินตัน กฎหมายดังกล่าวเรียกว่า กฎหมายกำหนดการให้การแก้ปัญหาข้อพิพาททางเลือกในการบริหารจัดการของสหรัฐอเมริกา ADR ACT (Administrative Dispute Resolution ACT) เป็นกฎหมายที่เน้นให้ทุกองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับประชาชน หรืออาจเกิดความขัดแย้งให้ใช้กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาททางเลือก⁵

ดังนั้น พนักงานสอบสวนในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเมื่อคดีอาญาเกิดขึ้น และมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิด จึงมีบทบาทในการหารูปแบบและไกล่เกลี่ยให้ยุติได้ในชั้นพนักงานสอบสวน⁶ เพื่อช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ จากผลการศึกษาร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน เพื่อนำมาปรับใช้เป็นบทบาทพนักงานสอบสวนของไทย คือ ตามประมวลกฎหมายอาญา

⁵ อ่านเพิ่มเติมได้ใน The Administrative Dispute Resolution ACT of 1996. และ The Alternative Dispute Resolution ACT of 1998: Seeds of Change in Federal District Court.

⁶ ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. 2548. หน้า 125 – 135.

กำหนดประเภทของความผิดที่เป็นหลักใหญ่ๆ ไว้ 3 ประเภท คือ ความผิดอันยอมความได้ ความผิดอันยอมความไม่ได้ ความผิดลหุโทษ การแยกประเภทของความผิดนี้ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นทำให้พนักงานสอบสวนตกอยู่ในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยโดยปริยาย พนักงานสอบสวนจะพยายามไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันในความผิดที่สามารถตกลงกันได้ หรือทำให้เสร็จสิ้นไปได้ในขอบเขตอำนาจของพนักงานสอบสวน เมื่อสามารถตกลงกันได้ จะทำบันทึกข้อตกลงเป็นหนังสือไว้เป็นหลักฐาน พนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่อยู่ในสองสถานะคือ ไกล่เกลี่ยให้ผู้กระทำผิดจ่ายค่าเสียหายและค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายและจ่ายค่าปรับให้แก่รัฐตามกฎหมาย เมื่อทุกฝ่ายยินยอมและตกลงกันแล้ว เรื่องก็เป็นอันเสร็จสิ้นไป

บทบาทหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เป็นกระบวนการในการแสวงหาความยุติธรรมที่มีกระบวนการรูปแบบการปฏิบัตินอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยใช้แนวคิดการหันเหออกจากศาล และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์⁷ ซึ่งสอดคล้องกันกับร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวน ที่มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสประนีประนอมยอมความกัน เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี เป็นการละเว้นโทษให้ผู้กระทำความผิด โดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวน ด้วยการกำหนดเงื่อนไข ว่าผู้ต้องหาจะต้องสำนึกผิดอย่างจริงใจเกี่ยวกับความผิดที่ได้ก่อขึ้นและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของตนเอง รวมทั้งจะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายเพื่อเยียวยาแก่เหยื่อ และการทำงานบริการสังคม หรือชุมชน และสอดคล้องกับแนวคิดของ Chambliss and Seidman⁸ ได้ค้นคว้าเกี่ยวกับวิธีประนีประนอมข้อขัดแย้งของชาวชนบทและ

⁷ กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. "ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หลักการและแนวคิด". วารสารรพี. 45.2 (2545): 81-90.

⁸ Chambliss and Seidman. *Order and Power*. web. <http://www.jstor.org.pss/217742>. 7 sep 2009.

ในเมือง สรุปว่าสังคมยังมีชนชั้นและสถานะที่แตกต่างกันน้อยเท่าใด สังคมก็จะมีกระบวนการประนีประนอมข้อขัดแย้งโดยการไกล่เกลี่ยน้อยเท่านั้น แต่สังคมย่อมมีชนชั้นและสถานะซึ่งหากแตกต่างกันมากเท่าใดสังคมก็จะเป็นกระบวนการประนีประนอมข้อขัดแย้งโดยการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น

พนักงานสอบสวนมีบทบาทสำคัญ เนื่องจากสามารถยุติข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยเป็นคนกลาง หรือดำเนินการในรูปคณะกรรมการเข้ามาเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย โดยมีผลดีมากกว่าผลเสีย คือ ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประหยัดเวลา และงบประมาณภาครัฐ ทำให้เหยื่อได้รับโอกาสในการเยียวยาโดยเร็ว และหากสามารถตกลงกันได้ในชั้นสอบสวน ก็เป็นผลดีต่อตัวผู้กระทำผิดที่ไม่ต้องมีประวัติการต้องหาคดีอาญาติดตัว ทำให้ทุกฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตามควรมีผู้ที่มาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่แต่งตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะ แยกจากพนักงานสอบสวนที่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เพราะพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนพยานหลักฐาน รวมถึงการใช้มาตรการบังคับ การจับ ควบคุม และปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา โดยยังขาดมาตรการในการควบคุมโดยองค์การภายนอกที่มีประสิทธิภาพ อันทำให้พนักงานสอบสวนอาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันการที่พนักงานสอบสวนเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองโดยตรง และไม่มีกฎหมายที่จะประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานสอบสวนจึงมักประสบปัญหาการถูกแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลต่อความรู้สึกและศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะต่อการสอบสวน

นอกจากนี้ระยะเวลาที่เป็นกรอบควบคุมการทำงานของพนักงานสอบสวน ก็มีผลสำคัญต่อการสอบสวน กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 130 บัญญัติให้เริ่มการสอบสวนโดยไม่มีชักช้า แล้วยังมีมาตรการตรวจสอบเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา เป็นเครื่อง

ควบคุมให้พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย เมื่อต้องการการสอบสวนที่รวดเร็วแต่ก็ต้องการความรอบคอบ พนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องใช้ความพยายาม ความรู้ความสามารถ ความละเอียดรอบคอบของสำนวนการสอบสวนเพื่อความสมบูรณ์ และให้เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย แต่จากการที่ปริมาณสำนวนคดีในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนแต่ละคนมีจำนวนมาก ความเร่งรีบทำการสอบสวนหรือไกล่เกลี่ยให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาจึงมีผลต่อความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน แต่หากเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ทั้งพนักงานอัยการ ผู้พิพากษา อัตราเงินเดือนของพนักงานสอบสวนนั้นน้อยมาก ทั้งที่งานของพนักงานสอบสวนเป็นงานที่จะต้องดำเนินการตั้งแต่การเริ่มรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อรับคดีไว้จะต้องปฏิบัติต่อเนื่องไปจนกว่าจะเสร็จสิ้น และดำเนินการสอบสวนหรือหาพยานเพิ่มเติมตามที่พนักงานอัยการสั่ง พร้อมกันนั้นพนักงานสอบสวนก็ต้องรับผิดชอบในความเป็นธรรมของคู่กรณี แต่ค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่อันไม่เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ทำให้เกิดปัญหาการแสวงหาช่องทาง หาผลประโยชน์จากประชาชน หรือผู้เกี่ยวข้องในคดีโดยทุจริต เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี

นอกจากนี้ยังพบปัญหาและอุปสรรคของร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวน กล่าวคือการไกล่เกลี่ยในรูปของคณะกรรมการหากมีคณะกรรมการมากเกินไป อาจมีปัญหาและอุปสรรค คือ เกิดความยุ่งยากในการประสานงานให้คณะกรรมการเข้าร่วมพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับพนักงานสอบสวนมากยิ่งขึ้น ปัญหาภาพลักษณ์ของตำรวจกับความไม่เชื่อถือของประชาชน จะยิ่งทำให้ขาดความเชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยอย่างเป็นกลางได้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และปัญหาจากสังคมที่อาจไม่ยอมรับว่าผู้กระทำความผิดจะปฏิบัติตามเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยได้จริง นอกจากนั้นยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับประเภทคดีที่สามารถ

ใกล้เคียงได้ และปัญหาด้านงบประมาณในการติดตาม สอดส่องดูแล เพื่อให้ผู้กระทำผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขในการใกล้เคียง

บทสรุป

พนักงานสอบสวนในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการ เมื่อคดีอาญาเกิดขึ้นและมีหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิด เห็นควรมีบทบาทในการหารูปแบบ และใกล้เคียงให้ยุติได้ในชั้นพนักงานสอบสวน เพื่อช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ จากผลการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติใกล้เคียงข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน เพื่อนำมาปรับใช้เป็นบทบาทพนักงานสอบสวนของไทย และเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เป็นกระบวนการในการแสวงหาความยุติธรรมที่มีกระบวนการรูปแบบการปฏิบัตินอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ใช้แนวคิดการหันเหคดีออกจากศาล กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เช่นร่างพระราชบัญญัติใกล้เคียงคดีอาญาในชั้นสอบสวน ที่มีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสประนีประนอมยอมความกัน ในความผิดอันยอมความได้ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี เป็นการละเว้นโทษให้ผู้กระทำความผิดโดยคณะกรรมการใกล้เคียงในชั้นสอบสวน ด้วยการกำหนดเงื่อนไข ว่าผู้ต้องหาจะต้องสำนึกผิดอย่างจริงใจเกี่ยวกับความผิดที่ได้ก่อขึ้นและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมของตนเอง รวมทั้งจะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายเพื่อเยียวยาแก่เหยื่อจนเป็นที่น่าพอใจ และการทำงานบริการสังคม หรือชุมชน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไต่สวนคดีอาญาในชั้นสอบสวน” ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาหลักการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน ศึกษาบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อร่างพระราชบัญญัติไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน และทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนในอนาคต ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน

2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรจะแต่งตั้งพนักงานสอบสวน ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาโดยตรง โดยแยกจากพนักงานสอบสวนที่ทำการสอบสวนคดีอาญาตามปกติ เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระให้กับพนักงานสอบสวนมากเกินไป

3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตำรวจและบุคคลผู้ที่จะมาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนให้มีความรู้ และทักษะในการไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนให้มีความรู้ และทักษะในการไต่สวนข้อพิพาท และขึ้นทะเบียนผู้ผ่านการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการไต่สวน

4. รัฐควรจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการไต่สวนข้อพิพาท และค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

5. ควรศึกษาบทบาทของพนักงานสอบสวนต่อการไต่สวนข้อพิพาทในชั้นสอบสวนภายหลังจากร่างพระราชบัญญัติไต่สวนข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน เมื่อมีผลบังคับใช้แล้ว

6. ควรศึกษาเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน โดยแยกศึกษาเกี่ยวกับความผิดแต่ละประเภท

7. ควรศึกษาปัจจัยที่ทำให้การใกล้เคียงคดีอาญาชั้นสอบสวน ประสบความสำเร็จ โดยศึกษาเชิงคุณภาพซึ่งจะได้รายละเอียดมากกว่า

บรรณานุกรม

- กรมคุมประพฤติ. "การระงับข้อพิพาทโดยวิธีไกล่เกลี่ยและงานคุมประพฤติ กับชุมชน". *วารสารกรมคุมประพฤติ*. 9.1 (2545):3-24.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. "ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หลักการและแนวคิด". *วารสารพี*. 45.2 (2545): 81-90.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ และศิระ บุญภินนท์. "โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น". *บทบัณฑิตย*. 54.2 (2541): 57-58.
- คณิต ณ นคร. "บทบาทของศาลกับการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ". *วารสารอัยการ*. 24.1 (2544): 57-58.
- จิรนิติ หะวานนท์. *สิทธิทางวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- ธรรมศักดิ์ วิชชารยะ. *การบริหารงานยุติธรรม เล่ม 2*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540.
- ชัยเกษม นิติสิริ. *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*. กรุงเทพมหานคร: อทตยา, 2551.
- ชัยวิวัฒน์ นິรญวัฒน์. *บทบาทพนักงานสอบสวนในการกันคดีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545.
- โชติช่วง ทัพวงศ์. *ความแตกต่างในบทบาทของผู้พิพากษากับบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย: การระงับข้อพิพาทคดีแพ่งโดยการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาล*. กรุงเทพมหานคร: อทตยา, 2539.
- ฐิติพงศ์ อนุพงศ์พิพัฒน์. *บทบาทพนักงานสอบสวนสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่นในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนสังคม, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2548.
- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. *ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, 2547.

ภานุ รังสีสหัส. "การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท". *วารสารดุลพินิจ*. 42.2 (2548): 1-41.

บรรหาร ชลสินธุ์. *ทัศนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการจัดตั้งโครงการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้กระทำผิดและเหยื่ออาชญากรรม*. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต. "ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท". *วารสารศาลยุติธรรม*. 42.2 (2545): 11-12.

วรรณชัย บุญบำรุง. *หลักและทฤษฎีของอนุญาโตตุลาการเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.

วิยะดา วัจวรรณรัตน์. *วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สมชาติ โลกสันติสุข. *การบริหารงานคดี: การไกล่เกลี่ยในศาล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.

สมเกียรติ อัครวิเศษ. *ปัญหาการบริหารงานตำรวจ*. กรุงเทพมหานคร: หกแปดการพิมพ์, ม.ป.ป.

สำนักแผนและงบประมาณ, สำนักงานศาลยุติธรรม. *เว็บ*. www.coj.go.th/oppb/userfiles/file/Statistic/JanToDelegalo8.pdf. 7 กันยายน 2552.

Chambliss and Seidman. *Order and Power*. web. <http://www.jstor.org/pss/2117742>. 7 sep 2003.

George F. Cole. *The American System of Criminal Justice*. 7th ed., Belmont: Wadsworth, 1995. pp. 637 – 638.

โทษทางอาญาสำหรับผู้เสียภาษี ที่มีการขอคืนภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาเป็นเท็จ

Criminal Penalty For Taxpayers with False Income Tax Refund

ปวีณ นราเมธกุล*

บทคัดย่อ

การยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทางเว็บไซต์ของกรมสรรพากร ซึ่งขั้นตอนในการยื่นแบบแสดงเงินได้ ค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน ภาษีเงินได้ หัก ณ ที่จ่าย และแสดงความประสงค์ขอคืนเงินภาษีที่ชำระไว้เกินนั้น เป็นโอกาสให้มีบุคคลบางกลุ่มได้อาศัยช่องทางการยื่นแบบแสดงรายการและการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทางอินเทอร์เน็ตเป็นเท็จ เมื่อกรมสรรพากรแจ้งให้ทราบว่า มีการคืนเงินภาษีอากรมากเกินไป แล้วทวงถามผู้ได้รับให้คืนเงินภาษีอากร ก็ไม่นำเงินกลับมาคืนกรมสรรพากร เป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ดังกล่าวมีความผิดจากการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญารฐานฉ้อโกงหรือฐานยักยอก มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายที่ตรงไปตรงมาไม่เลือกปฏิบัติ โดยดำเนินการอย่างเฉียบขาดกับบุคคลที่กระทำความผิดจนมีผลสำเร็จและสามารถเรียกคืนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและรักษาความเป็นธรรมทางภาษี ให้ดียิ่งขึ้น

* ว่าที่ร้อยตำรวจตรี ดร.ปวีณ นราเมธกุล อาจารย์พิเศษคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และนิติกรชำนาญการพิเศษ ส่วนกฎหมายฯ กระทรวงการคลัง

คำสำคัญ : โทษทางอาญา, การขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

Abstract

According to the submit of personal income tax form through the internet website of the Revenue Department, the procedures involving with the submission of income taxes, deductions, allowances, withholding tax, and requisition of tax refund lead some people to take advantage of an error on submission of such form filling out tax return form via the internet wrongly. One the Revenue Department informs people who receive an exceeding of tax return, they does not return money to the Revenue Department. This situation causes a huge damage on the government. Based on Criminal Code or Fraud and Embezzlement, the penalty fee on such situation is the imprisonment for a term not exceeding than three years or a fine not exceeding than 6,000 bath or both. The government must enforce the law (Law enforcement) through the person who breaks the law without selectively. As a result, the government can recall the holy of law and maintrnin the justness in revenve.

Keyword : Criminal Penalty, Income Tax Refund

ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิด, กระบวนการ และหลักกฎหมายอาญารฐานฉ้อโกง หรือฐานยกยอก โดยเปรียบเทียบแนวคิดกระบวนการทางกฎหมายของไทย กับกระบวนการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

2. ศึกษาวิเคราะห์การปรับใช้กฎหมายอาญาด้านข้อโกงหรือฐานยกยอก ในระบบกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับกรณีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาในแง่องค์ประกอบขอบเขตและเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุง พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยื่นแบบแสดงรายการและการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทางอินเทอร์เน็ตเป็นเท่าใดให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในสังคมปัจจุบันต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นการศึกษากฎหมาย การตีความ และปรับใช้กฎหมาย จึงเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยทำการศึกษาข้อมูลเอกสาร (documentary research) จากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยรวมถึงคำพิพากษาศาลฎีกา ทั้งนี้จะทำการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ของกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยมีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (comparative analysis) กระบวนการทางกฎหมายของไทยกับกระบวนการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

สมมติฐานการวิจัย

ในระบบกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นไม่มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเฉพาะกรณีการยื่นแบบแสดงรายการและการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทางอินเทอร์เน็ตเป็นเท่าอันเป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหาย ซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งที่มีผลร้ายแรงต่อประเทศ โดยมาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีผลใช้

บังคับอยู่นั้นเป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปโดยนำมาใช้ปรับบทกฎหมายเทียบเคียงต่อการกระทำความผิดดังกล่าวซึ่งไม่เหมาะสมและเพียงพอในการป้องกันการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับภาษีและลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการปรับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากยังมีปัญหาทั้งในแง่เนื้อหาองค์ประกอบ ขอบเขต การบังคับใช้กฎหมายและปัญหาอื่นๆ หลายประการ

ขอบเขตของงานวิจัย

ศึกษาแนวคิด และหลักกฎหมายอาญาฐานฉ้อโกงหรือฐานยักยอกโดยช้อกฎหมายของไทย ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายไทย เพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับการป้องกันความเสียหายของรัฐในกรณีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด กระบวนการ และหลักกฎหมายอาญาฐานฉ้อโกงหรือฐานยักยอกโดยเปรียบเทียบแนวคิดกระบวนการทางกฎหมายของไทยกับกระบวนการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการเรียนรู้ทางนิติศาสตร์เชิงเปรียบเทียบ
2. ทำให้ทราบแนวทางการปรับใช้กฎหมายอาญาฐานฉ้อโกงหรือฐานยักยอกในระบบกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับกรณีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับการป้องกันความเสียหายของรัฐในกรณีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตอันเป็นเท็จซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

บทนำ

แนวคิดและหลักกฎหมาย

ความผิดฐานฉ้อโกง

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” หลักกฎหมายดังกล่าวมีองค์ประกอบความผิด¹ ดังนี้

องค์ประกอบภายนอก

1. ผู้ใด (บุคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)
2. หลอกลวง

องค์ประกอบภายใน

เจตนาธรรมดา (ประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผล) และเจตนาพิเศษ (โดยทุจริต)

การหลอกลวง ได้แก่ การทำให้เข้าใจผิด ซึ่งอาจทำได้โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ อาจกระทำด้วยวาจา เอกสาร กิริยา หรือวิธีการอื่นใดก็ได้ พฤติการณ์การหลอกลวงอาจกระทำโดยมีการวางแผนการเป็นขั้นๆ เพื่อให้ผู้เสียหายหลงเชื่อแล้วส่งมอบทรัพย์สินให้ แสดงให้เห็นว่ามีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำรับรองมาแต่แรกแล้ว คำรับรองของจำเลยจึงเป็นการแสดงข้อความอันเป็นเท็จในขณะรับรอง เป็นความผิดฐานฉ้อโกง เช่น

¹ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม 3. 2550.

คำพิพากษากฎีกาที่ 1033/2534

โจทก์มอบเช็คพิพาทที่จำเลยที่ 2 สั่งจ่ายชำระหนี้ค่าซื้อฟิล์มภาพยนตร์ ซึ่งจำเลยที่ 1 ชื้อไปจากโจทก์คืนให้แก่จำเลยทั้งสองโดยหลงเชื่อคำของจำเลยทั้งสองว่าจำเลยทั้งสองจะนำรถยนต์มามอบให้แก่โจทก์ เป็นการแลกกับเช็คพิพาทในวันรุ่งขึ้นซึ่งไม่เป็นความจริง จำเลยทั้งสองมีเจตนาทุจริตมาตั้งแต่แรก ในขณะที่จำเลยทั้งสองมาแจ้งโจทก์ว่าจะนำรถยนต์มามอบให้แก่โจทก์ ไม่ใช่เหตุการณ์ตามความเป็นจริงในขณะนั้นแต่เป็นแผนการกำหนดขึ้นเพื่อให้โจทก์หลงเชื่อเป็นการหลอกลวงโจทก์ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จและโดยการหลอกลวงดังกล่าวได้ไปซึ่งเช็คอันเป็นทรัพย์สินจากโจทก์ จำเลยทั้งสองจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 และยังเป็นการเอาไปเสีย ซึ่งเอกสารของโจทก์ ทำให้โจทก์ขาดเอกสารที่จะฟ้องร้องบังคับคดีตามกฎหมาย อันน่าจะเกิดความเสียหายแก่โจทก์ จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 188 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องการซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือไว้ประโยชน์เอกสารใดของผู้อื่นในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท นั้นเอง

การหลอกลวง คือ ทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อผิดจากความจริง มิใช่เพียงแค่เอาประโยชน์จากความสำคัญผิดของผู้อื่น ซึ่งตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้น การแสดง ข้อความเท็จไม่จำกัดว่าต้องแสดงโดยวิธีใด จะกระทำด้วยตนเอง เอกสารสิทธิ หรือวิธีการอื่นใด ก็เป็นการแสดงข้อความเท็จได้ทั้งสิ้น เพียงแต่ให้ข้อความที่แสดงออกนั้นได้ทราบถึงผู้อื่น มิฉะนั้นก็จะเป็นแค่ชั้นพยายามแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หมายถึง ข้อความที่แสดงนั้นไม่ตรงกับความจริงขณะที่แสดงจึงต้องเป็นการแสดงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วหรือมีอยู่แล้ว ก่อนหรือขณะแสดง² ดังนั้น ข้อเท็จจริงอันเป็นการคาดคะเนหรือการทำนายเหตุการณ์ในอนาคต อาจไม่เป็นข้อความเท็จก็ได้ ในขณะที่แสดง

² จิตติ ดิงศภัทิย์, กฎหมายอาญามาตรา 2 ตอน 2 และภาค 3, 2545.

ข้อความนั้น หากมีแต่เพียงการหลอกลวงด้วยการแสดงข้อความเท็จ หรือ หลอกลวงด้วยการปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง แต่ยังไม่มียกกล่าวคือ ยังไม่มีการ “ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง” หรือ ผู้ถูกหลอกลวงยังไม่ได้ “ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ” การกระทำก็เป็นเพียงพยายามฉ้อโกงโดยยังไม่เป็นความผิดสำเร็จ หากหลอกลวงแล้ว และมีการได้ไปซึ่งทรัพย์สินแล้ว หรือมีการทำ ถอน หรือทำลาย เอกสารสิทธิแล้ว แต่ไม่ใช่เป็นเพราะการหลอกลวงนั้น เช่นนี้ การกระทำของผู้หลอกลวงก็ผิดเพียงฐานพยายามฉ้อโกงเท่านั้นหรือกรณีการปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หมายถึง การนิ่งเฉยเสียไม่เปิดเผยข้อความจริงซึ่งตนมีหน้าที่ต้องเปิดเผยซึ่งการนิ่งเฉยนั้นเป็นการกระทำโดยงดเว้นตามมาตรา 59 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายอาญา กรณีที่ผู้หลอกลวงไม่ได้เอาความเท็จมากล่าว ไม่ว่าโดยตรง หรือโดยปริยาย แต่เป็นการนิ่งเฉยเสียไม่ได้บอกความจริงซึ่งตนมีหน้าที่ต้องบอก ตัวอย่างเช่น นายแดงเอากระดาศไปปิดทับของที่มีรอยตำหนิแต่ไปขายของนั้นแก่ นายดำ โดยกล่าวว่าเป็นของที่สมบูรณ์ เช่นนี้ย่อมถือว่าเป็นการหลอกลวงโดยการแสดงข้อความเท็จ หรือ นายเขียวขายของให้แก่ นายเหลืองโดยตนไม่มีอำนาจขาย ย่อมเป็นการหลอกลวงโดยการแสดงข้อความเท็จ เพราะการขายของนั้นย่อมเป็นการแสดงเท็จอยู่ในตัวว่าตนมีอำนาจขาย

คำพิพากษาฎีกาที่ 2501/2527

วินิจฉัยว่า ระหว่างวันที่ 15 ธันวาคม 2524 ถึงวันที่ 28 มกราคม 2525 นายแดงมีเงินอยู่ในบัญชีเพียง 144.80 บาท แต่ในวันที่ 15 ธันวาคม 2524 นายแดงได้สั่งจ่ายเช็คจำนวน 14,000 บาท ให้นายดำเพื่อชำระหนี้ และให้นายดำไปขึ้นเงินวันที่ 3 มกราคม 2525 โดยที่นายแดงไปแจ้งความแก่พนักงานสอบสวนไว้ก่อนแล้ว เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2524 ว่าสมมุติเช็คหาย เพื่อจะได้เป็นหลักฐานอ้างอิงว่า นายแดงไม่ได้ออกเช็คสั่งจ่ายให้นายดำ เห็นได้ว่านายแดงมีเจตนาฉ้อโกงนายดำมาแต่ต้น โดยปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งว่า ตนไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คที่ตน

ออกให้นายดำ นายแดง จึงมีความผิดฐานฉ้อโกงอีกบทหนึ่งซึ่งข้อเท็จจริง เช่นนี้ ไม่น่าจะถือว่าเป็นการปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง แต่ถือว่าเป็นการแสดงข้อความเท็จโดยตรงว่า นายแดงมีเงินจ่ายตามเช็คซึ่งความจริงนายแดงไม่มีเงิน และนายแดงไม่มีเจตนาใช้เงินตามเช็คตรงๆ ผู้ที่เขียนเช็คให้แก่ผู้อื่นเท่ากับกล่าวโดยปริยายว่าตนมีเงินในธนาคารตามจำนวนที่จ่าย หรืออย่างน้อยตนสามารถจัดให้ธนาคารจ่ายเงินตามเช็คนั้นได้

สรุปได้ว่าไม่ว่าจะปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือเป็นการแสดงข้อความเท็จโดยตรงต่างเข้าข่ายเจตนาทุจริตอันเป็นองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกงทั้งสิ้น

ความผิดฐานยักยอก

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352 บัญญัติว่า “ผู้ใดครอบครองทรัพย์ซึ่งเป็นของผู้อื่นหรือซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานยักยอก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าทรัพย์นั้นได้ตกมาอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด เพราะผู้อื่นส่งมอบให้โดยสำคัญผิดไปด้วยประการใด หรือเป็นทรัพย์สินหายซึ่งผู้กระทำความผิดเก็บได้ผู้กระทำต้องระวางโทษแต่เพียงกึ่งหนึ่ง”

องค์ประกอบภายนอก

1. ครอบครองทรัพย์ของผู้อื่นหรือผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย
2. เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือของบุคคลที่สาม
3. องค์ประกอบภายใน

เจตนาธรรมดา (ประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผล) และเจตนาพิเศษ (โดยทุจริต)

การเบียดบัง³ คือการแสดงกริยาอย่างหนึ่งอย่างใดว่าตนเองเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ความผิดฐานยักยอกนี้ อาจเกิดได้ทั้งกับอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ต่างจากความผิดฐานลักทรัพย์ที่เกิดขึ้นเฉพาะกับสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

คำพิพากษาฎีกา 2544/2529

จำเลยเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินโดยเขียนตัวอักษรว่าหนึ่งหมื่นบาท แต่เขียนตัวเลขเป็น 100,000 บาท แล้วนำมาขอเบิกเงินจากธนาคาร พนักงานธนาคารสำคัญผิดในตัวเลข จ่ายเงินให้จำเลยไป 100,000 บาท เมื่อพบว่าจ่ายเงินเกินไปถึงได้ว่าเป็นการส่งมอบให้โดยสำคัญผิดไป แม้ว่าจะด้วยประการใดก็ตามเมื่อเงินดังกล่าวตกมาอยู่ในความครอบครองของจำเลยแล้วจำเลยเบียดบังเอาเป็นของตน จำเลยจึงมีความผิดฐานยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352

คำพิพากษาฎีกาที่ 617/2536

การที่โจทก์ร่วมมอบเงินให้แก่จำเลยเพื่อไปฝากเข้าบัญชีเป็นการส่งมอบทรัพย์สินให้อยู่ในความยึดถือของจำเลย เป็นการมอบให้ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวแทนโจทก์ร่วม จำเลยจึงอยู่ในฐานะครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่น เมื่อจำเลยเบียดบังทรัพย์สินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตนโดยทุจริต จำเลยจึงมีความผิดฐานยักยอก ตามมาตรา 352 วรรคแรก

³ สัณญา บัวเจริญ. หลักกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนและการทำงานการสอบสวน. 2545.

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการวิจัยพบว่ากรมสรรพากรซึ่งเป็นหน่วยจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ได้ดำเนินการเพิ่มช่องทางในการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ผู้เสียภาษี โดยมีประกาศอธิบดีกรมสรรพากรกำหนดให้การยื่นแบบแสดงรายการ ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด.91 ผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทางเว็บไซต์ (Web Site) ของกรมสรรพากร <http://www.rd.go.th> เป็นการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อเจ้าพนักงานประเมินตามประมวลรัษฎากร และให้ถือเป็นคำร้องขอคืนสำหรับผู้มีสิทธิขอคืนที่ได้แสดงความประสงค์ขอคืนภาษีอากร ซึ่งขั้นตอนในการยื่นแบบแสดงรายการผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เริ่มตั้งแต่การลงทะเบียนขอยื่นแบบแสดงรายการโดยกรอกเลขประจำตัวประชาชน ชื่อสกุล ที่อยู่ เมื่อได้รับรหัสผ่านแล้วจึงยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยกรอกข้อมูลเกี่ยวกับเงินได้ ค่าใช้จ่าย ค่าลดหย่อน ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย และแสดงความประสงค์ขอคืนเงินภาษีที่ชำระไว้เกิน (ถ้ามี) ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนในการยื่นแบบแสดงรายการ ซึ่งเป็นโอกาสให้มีบุคคลบางกลุ่มได้อาศัยช่องทางการยื่นแบบแสดงรายการและการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทางอินเทอร์เน็ตเป็นเท็จ หรือกรณียื่นแบบฯ ผิดพลาดและกรมสรรพากรแจ้งให้ทราบว่า มีการคืนเงินภาษีอากรเกินไป ผู้ได้รับการทวงถามก็ไม่นำเงินกลับมาคืนกรมสรรพากร เป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ดังกล่าวมีความผิดจากการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญาฐานข้อโกงหรือฐานยกยอก ถือเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งที่มีผลร้ายแรง

โดยสรุปหลักของแนวคำพิพากษาศาลฎีกานั้นความผิดทั้งสองฐานนี้จะต้องรู้ถึงสิทธิที่ตนไม่มีจึงมีพึงได้ในกรณีสิทธิแห่งทรัพย์นั้นก่อนและไม่ยินยอมคืนทรัพย์ที่ตนไม่มีสิทธิความเป็นเจ้าของแก่เจ้าของทรัพย์ที่จริงได้ จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ฐานข้อโกงหรือฐานยกยอก นั้นเอง

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นถึงมาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนปัญหาของกฎหมายดังกล่าวในการนำมาปรับใช้กฎหมายอาญาฐานฉ้อโกงหรือฐานยักยอกในระบบกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับกรณีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตโดยการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เริ่มจากลงทะเบียนขอยื่นแบบแสดงรายการโดยการกรอกข้อมูลอันเป็นเท็จ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำความผิดและข้อมูลถูกส่งไปยังเครื่องเก็บข้อมูลเครือข่ายทางคอมพิวเตอร์ (server) เพื่อประมวลผล ย่อมถือว่าเป็นขั้นตอนที่ทำให้กรมสรรพากรได้รับรู้ข้อความอันเป็นเท็จอันเป็นส่วนหนึ่งของการหลอกลวงจนมาถึงช่วงสุดท้ายที่กรมสรรพากรอนุมัติ การจ่ายเงิน โดยการออกเช็คส่งไปยังที่อยู่ตามที่ระบุไว้ และผู้ยื่นแบบได้รับเงินโดยนำเช็คดังกล่าวไปเข้าบัญชีธนาคาร เป็นการได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงอันเป็นความผิดสำเร็จฐานฉ้อโกงในกรณีที่เป็นทรัพย์สินที่มีรูปร่าง เพียงแต่โอนกรรมสิทธิ์ เช่น ตกลงขายให้ (จากการหลอกลวง) ยังไม่มีความผิดฐานฉ้อโกงสำเร็จจนกว่าจะมีการส่งมอบหรือผู้หลอกลวงได้ครอบครองทรัพย์สินนั้นไปแล้ว เช่น หลอกลวงซื้อหุ้น ผู้หลอกลวงซื้อให้ผู้ขายขึ้นหุ้นขึ้นกองไว้บนรถบรรทุก หากมีการนำหุ้นมากองไว้แล้วก็ถือว่ามี การส่งมอบแล้ว ตั้งแต่ได้กองหุ้นไว้ จึงเป็นความผิดสำเร็จนับตั้งแต่นั้น หากเป็นทรัพย์สินไม่มีรูปร่าง เช่น สิทธิเรียกร้อง ความผิดสำเร็จเมื่อมีการโอนสิทธินั้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน เช่น ทำเป็นหนังสือตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 306 บัญญัติไว้ในกรณีเช่นนี้ก็ถือว่ามี การ “ได้ไป” ซึ่งทรัพย์สินแล้วโดยไม่ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินนั้น

ส่วนกรณี การกระทำความผิดฐานยักยอกนั้นต้องมีการส่งมอบโดยสำคัญผิด ตามมาตรา 352 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา การที่กรมสรรพากรคืนเงินภาษีเงินได้ด้วยความสำคัญผิด ถือว่าผู้รับเงินยังไม่ได้มีการกระทำความผิด เพราะผู้รับเงินคืนยังไม่ได้มีเจตนาทุจริตเบียดบังเอาเงินส่วนที่เกินไป เมื่อกรมสรรพากรได้ทวงถามให้ผู้รับเงินคืนนำเงินส่วนที่เกินไปนำส่งคืนกรมสรรพากร การที่ผู้รับเงินคืนไม่นำเงินส่วนที่เกินไปส่งคืน

ถือว่าผู้รับเงินได้กระทำความผิด โดยมีเจตนาทุจริตเบียดบังเอาเงินส่วนที่เกินไปเป็นของตนอันเป็นความผิดสำเร็จ

ผลการวิจัยเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของความผิดฐานฉ้อโกงกับความผิดฐานยักยอกกรณี การยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเท็จได้ผลว่า กรณีความผิดฐานฉ้อโกงนั้นผู้เสียภาษีทำการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ควรบอกให้กรมสรรพากรทราบโดยการกรอกเอกสารการยื่นภาษีที่ไม่ถูกต้องเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นการแสดงความเท็จนั้น อาจเป็นเท็จแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นเท็จทั้งหมด กระทำด้วยวาจา เอกสาร กิริยา หรือวิธีการอื่นใดก็ได้พฤติการณ์การหลอกลวง อาจกระทำโดยมีการวางแผนการเป็นขั้นๆ เพื่อให้กรมสรรพากรหลงเชื่อแล้วส่งมอบทรัพย์สิน (เช็คคืนเงินภาษี) ให้ นั่นคือผู้เสียภาษีต้องมีเจตนาร้ายมาแต่ต้นมุ่งหลอกลวงให้ข้อมูลเท็จต่อกรมสรรพากรแต่กรณีความผิดฐานยักยอกนั้น ผู้เสียภาษีต้องมีเจตนาดีมาแต่ต้น โดยกรอกข้อความที่ตนเข้าใจว่าเป็นข้อเท็จจริงและได้รับเช็คคืนเงินภาษีแต่ต่อมาเมื่อกรมสรรพากรเรียกให้คืนเงินภาษี เนื่องจากผู้เสียภาษีกรอกภาษี หักค่าใช้จ่าย หักค่าลดหย่อน หรือคำนวณภาษีผิดพลาดไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงแล้วแต่ไม่ยอมคืนเงินภาษีอากรที่รับเกินไปคืนกรมสรรพากรภายในเวลาที่กำหนดถือได้ว่าเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยการครอบครองทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 บัญญัติว่า บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้สิทธิครอบครอง และเบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนเป็นความผิดฐานยักยอกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352 นั้นเอง

ทั้งความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 341 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีมาตรา 348 บัญญัติกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ และความผิดฐานยักยอกตามมาตรา 352 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีมาตรา 356 บัญญัติกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ การ

จะดำเนินคดีอาญาในความผิดทั้งสองฐานนี้ ต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนภายในสามเดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และต้อง ฟ้องคดีภายในอายุความสิบปี ตามมาตรา 95 (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

มาตรการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

สำหรับการดำเนินคดีอาชญากรรมที่มีโทษทางอาญาในความผิดพลาดในการกรอกแบบแสดงรายการเสียภาษีเป็นเท็จ นั้นในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีสำนักงานสอบสวนกลาง (เอฟ บี ไอ) ซึ่งโดยปกติจะทำงานประสานกับสำนักงานอัยการท้องถิ่นโดยตรง เมื่อทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จก็จะส่งต่อไปยังสำนักงานอัยการท้องถิ่นเพื่อพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องคดีหรือไม่ทั้งนี้วิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมที่มีโทษทางอาญาจะมีความแตกต่างกันไปโดยหลักจะทำการสืบสวนสอบสวนโดยมีการสืบสวนสอบสวนทางอาญาของสำนักงานผู้รับผิดชอบจัดเก็บภาษีอากรนั้นๆ เช่น หน่วยสืบสวนคดีอาญาของหน่วยงานสรรพากร⁴ (Internal Revenue Service Criminal Investigation Section: IRSCI) ซึ่งเจ้าหน้าที่จะได้รับการฝึกฝนให้เชี่ยวชาญในทางเทคนิคและระบบการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งยังได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้ทางบัญชีเป็นอย่างดีอีกด้วย เมื่อทำการสืบสวนพร้อมกับทำความเห็นควรสั่งฟ้อง ขั้นตอนของการกลั่นกรองในลำดับต่อมาอย่างน้อยที่สุดจะมีสองขั้นตอนเป็นการทบทวนดุลยพินิจและความชอบด้วยกฎหมายโดยหน่วยงานสรรพากร ขั้นตอนหนึ่งและโดยพนักงานอัยการอีกขั้นตอนหนึ่ง ต่างจากเดิมที่หน่วยงานสรรพากรจะต้องส่งเรื่องไปยังกรมการภาษี กระทรวงยุติธรรม ที่ตั้งอยู่ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญพิเศษในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายภาษีที่มีโทษทางอาญาเป็นผู้ทบทวนคดีและตัดสินใจว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ องค์การของรัฐบาลกลางที่เข้ามาเกี่ยวข้องนอกจากสำนักงานสอบสวนกลาง แล้วยังมีสำนักงานตรวจ

⁴ David W. Neubauer, and Stephen S. Meinhold. *Judicial Process: Law, Courts, and Politics in the United States*. 2007.

สอบภาษีอากร (Bureau of Internal Revenue) เฉพาะกรณีเลี่ยงภาษี สำนักงานศุลกากร (U. S. Customs Service) และสำนักงานสรรพากร (Internal Revenue Service) อันเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษอีกด้วย

กระบวนการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับภาษีโดยการขอคืนภาษีอันเป็นเท็จซึ่งการกระทำดังกล่าว ยังเป็นการกระทำฐานรายงานเอกสารอันเป็นเท็จหรือให้การเท็จ หรือส่งเอกสารเท็จ (false statement) เพื่อฉ้อโกงเงินของรัฐ อันเป็นความผิดร้ายแรงเช่นกันอีกด้วยให้มีบทลงโทษเป็น 2 ส่วน คือ มีทั้งกระบวนการลงโทษทางกฎหมายอาญา (criminal penalties) และกระบวนการลงโทษทางกฎหมายแพ่ง (civil penalties) ซึ่งผู้กระทำผิด อาจจะถูกฟ้องบังคับโดยทั้งสองกระบวนการไปพร้อมกัน⁵ หรือ แยกจากกันก็ได้ ตัวอย่างเช่น การฉ้อโกงหลักทรัพย์ ในขณะที่มีการดำเนินคดีทางอาญากันไป รัฐบาลก็อาจยื่นคำฟ้องทางแพ่งเพื่อยึดทรัพย์และบังคับให้เสียค่าปรับทางแพ่งได้อีกส่วนหนึ่งต่างหาก หรือพร้อมกันไปก็ได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะของการวิจัย

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางต่อผลการวิจัยว่าการขอคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทางอินเทอร์เน็ตเป็นเท็จหรือกรณีอื่นแบบๆ ผิดพลาดและกรมสรรพากรแจ้งให้ทราบว่า มีการคืนเงินภาษีอากรเกินไปนั้น ผู้ได้รับการทวงถามก็ไม่นำเงินกลับมาคืนกรมสรรพากรเป็นเหตุให้รัฐได้รับความเสียหายพฤติการณ์ดังกล่าวเข้าข่ายองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานฉ้อโกงหรือฐานยกยอกตามพฤติการณ์แห่งการกระทำและถ้ากระทำเป็นขบวนการหรือมีการให้ยืมใช้ชื่อตนเองเพื่อการกระทำนี้ กรมสรรพากรจะดำเนินคดีในความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกง (มาตรา 341 ประกอบ มาตรา 83)หรือพยายามฉ้อโกงเงินภาษีอากรของรัฐ (มาตรา

⁵ Elina N. Moustaira, *Comparative Law: University Courses*. 2004

341 ประกอบ มาตรา 80) อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมาตรการทางกฎหมายของไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่นั้นเป็นเพียงบทบัญญัติทั่วไปเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะในประมวลกฎหมายอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาต่างๆ ทั้งทางกฎหมายหรือ ทางระบบคอมพิวเตอร์ (เครือข่ายอินเทอร์เน็ต) ในอนาคตและคาดหวังการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ที่ตรงไปตรงมาไม่เลือกปฏิบัติโดยดำเนินการอย่างเฉียบขาดกับบุคคลที่กระทำความผิดจนมีผลสำเร็จและสามารถเรียกคืนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และรักษาความเป็นธรรมทางภาษีให้ดียิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. กฎหมายอาญามาตราความผิดเล่ม 3. กรุงเทพมหานคร: จีวรจักรพิมพ์, 2550.
- จิตติ ติงศกัทธิย์. กฎหมายอาญามาตรา 2 ตอน 2 และมาตรา 3. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์นิตยสารพิมพ์ จำกัด, 2545.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. กฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2526.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 8, (แก้ไขเพิ่มเติม), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- สัญญา บัวเจริญ. หลักกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนและการทำสำนวนการสอบสวน. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2544.
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535.
- David W. Neubauer, and Stephen S. Meinhold. *Judicial Process: Law, Courts, and Politics in the United States*. Belmont: Thomson Wadsworth, 2007.
- Elina N. Moustaira. *Comparative Law: University Courses*. Athens: Ant. N. Sakkoulas, 2004.

ขอบข่ายและลักษณะของความรู้ทางด้าน รัฐประศาสนศาสตร์โดยสังเขป*

Scope and Knowledge of the Public Administration in Brief

ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง**

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสหวิทยาการที่มีขอบข่ายเนื้อหาสาระกว้างขวาง แต่วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะสำคัญที่ถือว่าเป็นเอกลักษณ์อยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ หนึ่ง เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และ นโยบายสาธารณะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง สอง เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และกฎหมายของรัฐ สาม เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับองค์การและทฤษฎีองค์การ ที่เกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กับข้อที่สี่ คือ เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการ สุดท้าย คือ เป็นวิชาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมส่วนรวม รับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าการมุ่งเน้นที่กำไร หากวิชาใดมีเนื้อหาสาระครบทั้งห้าประการนี้ ถือได้ว่าเป็น รัฐประศาสนศาสตร์ที่สมบูรณ์และเป็นรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อสังคมส่วนรวมที่ครอบคลุม ครบถ้วน และสมบูรณ์แบบ

* บทความนี้เป็นการปรับปรุงเนื้อหาบางส่วนจากบทความที่เคยได้รับการตีพิมพ์แล้ว
ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง. "รัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร". วารสารรัชต์ภาคย์. 1.2 (2549): 1-12.

**ดร.ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Abstract

Public Administration is an interdisciplinary subject which is broad in scope and rich in content. However, there are at least five important identities of Public Administration. First, as a subject, Public Administration is related to Politics and public policy which is the output of political system. Second, it is related to government and state law. Third, it is related to organization and organization theory. Fourth, related to the third, it is related to administration and management. Last, its objectives are aim at society and social responsibility rather than profit. If any academic subject have all five identities, it would be held to be the thorough Public Administration and also the comprehensive, absolute and complete Public Administration for society.

บทนำ

สำหรับบุคคลทั่วไป คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” เป็นคำที่ยากออกเสียงได้ยาก มักจะอ่านและเขียนผิดอยู่บ่อยๆ แต่นั่นไม่ใช่เรื่องใหญ่และสำคัญมากเท่าใด ที่เป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากต่อความเป็นลักษณะเฉพาะของวิชาคือ “รัฐประศาสนศาสตร์” คืออะไรกันแน่ โดยทั่วไปคำๆ นี้ใช้กันเฉพาะในสถาบันการศึกษา ระหว่างผู้เรียนกับผู้สอนเท่านั้น ที่อื่นไม่ค่อยนิยมใช้เพราะอาจจะกลัวออกเสียงผิด เขียนผิด หรือทำให้เข้าใจผิดไปในลักษณะต่างๆ ในสถาบันการศึกษาเอง ความสับสน ความเข้าใจผิดก็ยังเกิดขึ้นอยู่บ่อยๆ เนื่องจากในสถาบันการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษามีการใช้ผู้สอนของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำเร็จมาจากหลากหลายสาขาวิชา ขณะเดียวกันผู้เรียนก็สำเร็จมาจากหลายๆ สาขาวิชามาเช่นเดียวกัน เมื่อมีการทำงานนิพนธ์หรือวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท และ

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกจึงมักจะนำเอาประสบการณ์เดิมที่ตนเอง คุ้นเคยตามสาขาวิชาเดิม หน่วยงานเดิมมาเป็นหัวข้อทำงานนิพนธ์หรือ วิทยานิพนธ์ ทำให้ความสับสนของคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ยิ่งมาก เข้าไปอีก ถึงขั้นว่าวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทและปริญญาเอกทาง รัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร ทำไมถึงคล้ายคลึงหรือเหมือนกับสาขาวิชานั้น สาขาวิชานี้ จะแยกกันตรงไหน จะพิจารณาอย่างไร อะไรคือเอกลักษณ์ของ วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์

ถ้าจะเปรียบเทียบโดยยกตัวอย่างว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” เป็นสัตว์ ประเภท “ครึ่งบกครึ่งน้ำ” แต่การที่มีคนไปเห็น “ช้าง” กำลังเล่นน้ำ พ่นน้ำ อยู่ เล่นโคลนอยู่ หรือไปเห็น “จระเข้” ขึ้นจากน้ำมานอนอยู่บนบก หรือไป เห็น “เต่า” ขึ้นจากน้ำมาวางไข่บนทราย ก็จะไปทักท้วงหรือเหมาเอาว่า ช้าง จระเข้ หรือเต่า เป็นสัตว์ประเภทสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ หรือเป็นสัตว์ประเภท เดียวกันกับบก ซึ่งไม่ถูกต้องและเข้าใจผิด ไม่เข้าใจในวิธีการจัดประเภท (typology) และการจำแนกแยกแยะความแตกต่างของสัตว์ประเภทต่างๆ ไม่เข้าใจในเอกลักษณ์ของสัตว์ประเภทต่างๆ ซึ่งรวมถึงการจำแนกแยกแยะ สาขาวิชาต่างๆ ด้วย

สาขาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นเดียวกัน การเข้าใจผิดใน ขอบข่าย สารวิชา และไปทักท้วงเอาสาระความรู้ต่างๆ ว่าเป็น “รัฐประ- ศาสนศาสตร์” กันหมด ทั้งๆ ที่จริงแล้วไม่ใช่ หรือใช่เพียงบางส่วน แต่ส่วน ใหญ่แล้วน่าจะเป็นสาขาวิชาอื่นมากกว่า บทความนี้เป็นความพยายามที่ จะทำให้เกิดความเข้าใจและความชัดเจนว่า “รัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร” อะไรที่อยู่ในเนื้อหาสาระและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ อะไรที่เป็น ลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ อะไรที่เป็นลักษณะ เด่นร่วมกัน ที่เหมือนกันที่ถูกจัดได้ว่าเป็นองค์ประกอบของวิชาการรัฐประ- ศาสนศาสตร์ ซึ่งในที่นี้เรียกว่า เอกลักษณ์ของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Public Administration ซึ่ง Public แปลว่า สาธารณะ ส่วนรวม ประชาชน รัฐ หรือราชการ ก็ได้ ส่วน Administration แปลว่า การบริหารในองค์การขนาดใหญ่ มักนำมาใช้ในทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารงานสาธารณะ การบริหารงานราชการหรือการบริหารงานของรัฐและองค์การขนาดใหญ่ทุกๆ ด้าน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความหมายเป็น “ลักษณะวิชา” (discipline) นิยมเขียนตัวอักษร “P” และตัวอักษร “A” ซึ่งเป็นตัวใหญ่อยู่หน้าคำทั้งสองคำ ส่วนคำว่า “public administration” แปลว่า การบริหารรัฐกิจ เขียนนำหน้าคำด้วยตัวอักษร “p” และ “a” ซึ่งเป็นตัวเล็ก หมายถึง กิจกรรม (activity) การบริหารหรือการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือราชการ เพื่อให้เกิดบรรลุผลตามนโยบายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วมีการใช้คำทั้งสองคำนี้ทั้งในส่วนที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษสลับกันไปมาเสมือนเป็นคำๆ เดียวกัน หรือมีความหมายเดียวกันโดยอนุโลม เพียงเพื่อเป็นการสื่อความหมายให้เข้าใจกันได้ โดยเฉพาะคำในภาษาไทยการออกเสียงรัฐประศาสนศาสตร์ นั้นยากกว่าการออกเสียงคำว่าบริหารรัฐกิจ จึงทำให้บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่นอกวงการไม่กล้าออกเสียง รวมทั้งไม่กล้าเขียนด้วยเพราะกลัวผิดพลาด คำว่า “การบริหารรัฐกิจ” จึงดูเหมือนว่าได้รับความนิยมในกลุ่มบุคคลทั่วไปค่อนข้างมาก

รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจจึงมี 2 ฐานะคือ

1. ฐานะเป็นศาสตร์ (science) หรือสาขาวิชา (a field of study) หมายถึง การรวบรวมหลักการ กฎเกณฑ์ของการบริหารงานให้มีความเป็นระบบระเบียบ สามารถที่จะนำไปศึกษาหรือถ่ายทอดซึ่งกันและกันได้ ฐานะ

นี้เรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตร์”

2. ฐานะที่เป็นศิลป์ (art) หรือกิจกรรม (activity) หมายถึง การนำเอาความรู้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงาน เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ฐานะนี้เรียกว่า “การบริหารรัฐกิจ”

โดยทั่วไป การอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ มักจะเริ่มต้นจากคำว่า “การบริหาร” (Administration) ซึ่งมีความหมายกว้างแตกต่างกันไปตามความสนใจของผู้ให้ความหมาย อาทิ

“การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน สิ่งของวัตถุอันเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น”

“การบริหาร คือ ศิลป์ในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น ฯลฯ”

“การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน”

“การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยใช้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ”

“การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เข้าร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน”

การบริหาร หมายถึง กระบวนการอย่างหนึ่งที่มีคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกระทำการใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น การบริหารจึงเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในส่วนต่างๆ ของระบบสังคม เช่น มีการบริหารในกิจกรรมการเกษตร การสาธารณสุข การศึกษา การทหาร การพาณิชย์ การยุติธรรม การอุตสาหกรรม ฯลฯ นอกจากนี้ การบริหารก็เป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง หมายความว่า มีขั้นตอนต่างๆ ในการบริหาร เรียกว่า “กระบวนการการบริหาร” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้มีการพัฒนามาตั้งแต่อดีตรู้จักกันดีในบทความของ Luther Gulick ซึ่งใช้อักษรย่อว่า “POSDCoRB”

อักษรย่อดังกล่าวสามารถขยายความได้เป็นการวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การจัดการบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) การงบประมาณ (Budgeting)

จากข้อความข้างต้นเป็นความหมายของการบริหาร และกระบวนการบริหาร การบริหารเป็นคำกลางๆ ซึ่งอาจใช้กับการบริหารทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยการบริหารภาครัฐเรียกว่า “การบริหารรัฐกิจ” ส่วนการบริหารภาคเอกชนก็เรียกว่า “การบริหารธุรกิจ”

การบริหารจะมีคำศัพท์ที่นำมาใช้แทนอยู่ 2 คำคือ

1. Administration เป็นการบริหารงานในองค์การขนาดใหญ่ มักเป็นองค์กรทางราชการหรือการบริหารราชการ หรือการบริหารภาครัฐ
2. Management เป็นการบริหาร (จัดการ) มักนำมาใช้ในองค์การธุรกิจหรือการบริหารภาคธุรกิจเอกชน

ดิน ปรัชญพฤทธ์¹ ได้กล่าวถึงความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ในหนังสือ “ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์” พร้อมทั้งอธิบายความไว้ดังนี้

“Public Administration รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ: วิชา ศาสตร์ หรือองค์ความรู้ มุ่งจะจัดการดูแลกิจการสาธารณะ และปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายตามนโยบายของนักการเมือง องค์ประกอบของวิชานี้ ได้แก่ การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริหารการคลัง อย่างไรก็ตาม ในภาษาอังกฤษนั้น ถ้าใช้พยางค์ตัวเล็กคือ public administration หมายถึง การบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นกิจกรรมหรือกระบวนการบริหารมากกว่าองค์ความรู้ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารรัฐกิจนั้น ตามรากศัพท์ภาษาลาตินแปลว่า การรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติการกิจ และการอำนวยการ (“administrare” : to serve, to manage, to conduct, to direct)

¹ ดิน ปรัชญพฤทธ์. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. 2542.

อย่างไรก็ดี เอฟ.เอ.ไนโกร และ แอล.จีไนโกร (F.A. Nigro and L.G. Nigro) ได้ให้นิยามของการบริหารรัฐกิจไว้ว่า (1) เป็นความพยายามของกลุ่มคนที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานของรัฐบาล (2) มีขอบเขตครอบคลุมถึง การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (3) มีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (4) มีความแตกต่างจากการจัดการของเอกชน และ (5) มีความเกี่ยวข้องกับเอกชนหลายกลุ่มในอันที่จะ จัดหาบริการให้แก่ชุมชนวิธีการบริหารอาจรวมถึงการใช้เหตุผล การใช้วิธีการทางการเมือง การใช้ดุลพินิจและการสร้างแรงจูงใจของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ ปฏิบัติงานกับหน่วยงาน ส่วนวัตถุประสงค์ของการบริหารก็เพื่อใช้ทรัพยากร ของการบริหาร (4M's: Man, Money, Material, Management) ให้เกิด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด (Efficiency, Effectiveness, Economy) ความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) ผลกำไร (Profit) การมีชีวิตอยู่ รอด (Survival) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) การส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน (Service Delivery) และการพัฒนาประเทศ (National Development) เพื่อลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์การ (ข้าราชการ) และนอกองค์การ (ลูกค้าหรือประชาชน) หรืออาจเขียนเป็น สัญลักษณ์ง่ายๆ ว่า Public Administration: 4M's 3 E's + I + P + S + SR + SD + ND"

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนได้นำมาสังเคราะห์และสรุปว่า รัฐ-ประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หมายถึง วิชาหรือศาสตร์หรือ องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐที่กิจกรรมภาคปฏิบัติของผู้นำ และบุคคลที่เกี่ยวข้องรับมอบหมายมาจากนโยบายของฝ่ายการเมือง ซึ่งมี ลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1. การเป็นผู้นำ และศิลปะในการทำงานร่วมกับผู้อื่นให้บรรลุตาม นโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
2. การที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาทำกิจกรรมร่วมกัน มี

วัตถุประสงค์ร่วมกัน มีกระบวนการทำงานเป็นขั้นเป็นตอน และมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรียกว่าองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการ

3. การมีทรัพยากรที่ใช้การบริหาร เช่น คน เงิน เครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุสิ่งของ เทคนิค เทคโนโลยีในการทำงาน ข่าวสารข้อมูล รวมตลอดจนระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทรัพยากรนั้นได้มาจากสาธารณะหรือภาครัฐเป็นส่วนใหญ่

4. วัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ของการบริหารนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด ความซื่อสัตย์สุจริต ผลกำไร การมีชีวิตอยู่รอด ความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการแก่ประชาชน และการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นหัวข้อที่สำคัญที่สุดสำหรับการบริหารงานภาครัฐและที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และผลลัพธ์นั้นอยู่ภายใต้นโยบายหรือแนวทางของฝ่ายการเมือง

ขอบข่ายและเนื้อหาของรัฐประศาสนศาสตร์

เมื่อได้เข้าใจถึงความหมายและลักษณะสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างชัดเจนแล้ว คำถามต่อไปก็คือ เนื้อหาสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไรบ้าง และอะไรบ้างที่ต้องเรียนรู้และอยู่ในขอบข่ายของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนจึงได้รวบรวมหนังสือตำราที่สำคัญจากสถาบันที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับมาพิจารณาดังต่อไปนี้

วินิต ทรงประทุม และ วรเดช จันทรรคร² ได้จัดทำเอกสารการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น โดยตั้งชื่อว่า การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ในเอกสารได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 8 ส่วน ซึ่งเขียนโดยคณาจารย์ของสถาบันที่เชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละเรื่อง ได้แก่ ความยากและความหมายของ รัฐประศาสน-

² วินิต ทรงประทุม และ วรเดช จันทรรคร, บรรณธิการ, การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์, 2531.

ศาสตร์ วิชานโยบายสาธารณะ: ขอบเขตและแนวทางการศึกษา วิทยาการ
จัดการ: เครื่องมือและกรณีตัวอย่างเบื้องต้น ทฤษฎีองค์การ: โครงสร้างและ
พฤติกรรม ระบบราชการ: จากแนวคิดไปสู่ของไทย และการบริหารเปรียบ
เทียบและการบริหารการพัฒนา

พิทยา บวรวัฒนา³ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาค
วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้อธิบายถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์โดยได้แยก
องค์ความรู้ออกเป็น 2 เล่ม ตั้งชื่อหนังสือว่า รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎี
และแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887 – ค.ศ. 1970) และอีกเล่มชื่อเดียวกัน
แต่ต่างกันไป คือ วงเล็บว่า (ค.ศ. 1970 – ค.ศ. 1980) ผู้เขียนได้นำเนื้อหา
สาระที่บรรจุไว้ในเล่มที่ 2 มาพิจารณาซึ่งแบ่งเนื้อหาออกเป็น 9 ส่วนดังนี้
นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความ
สัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา วงจรชีวิตของ
องค์การ การจัดการแบบประหยัด การออกแบบองค์การสมัยใหม่ การ
ศึกษาวิจัยเรื่ององค์การ และแนวโน้มการพัฒนาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
ในต้นทศวรรษ 1980

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์⁴ ได้เขียนและเรียบเรียงแนวคิดและทฤษฎีที่มา
จากประเทศตะวันตก รวมทั้งได้อ้างอิงนักวิชาการไทยที่ได้เขียนเนื้อหา
ต่างๆ ของวิชาที่มีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวาง ซึ่งในหนังสือได้แบ่งออก
เป็น 11 บท ดังนี้ ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์
การเมืองและการบริหาร แนวคิดการจัดองค์การแบบราชการ ระบบราชการ
ไทย รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน องค์การและการบริหารจัดการ ทฤษฎี
องค์การว่าด้วยการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การด้านมนุษยสัมพันธ์และ
พฤติกรรมองค์การ รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ รัฐประศาสนศาสตร์
เปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบาย
สาธารณะ และทางเลือกสาธารณะ

³ พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1970 - ค.ศ.
1980). 2543.

⁴ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี. 2549.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา⁵ ได้พยายามเสนอองค์ความรู้ในทางทฤษฎีและได้เสริมการวิเคราะห์เพื่อเป็นฐานให้กับผู้อ่านได้คิดต่อยอดเพื่อการประยุกต์ใช้ต่อไป โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 8 บท ดังนี้ ความหมายสถานภาพ ขอบข่ายและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ แนวความคิดทฤษฎีดั้งเดิม/ ทฤษฎีคลาสสิก ศาสตร์การบริหาร ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ การเมืองและการบริหาร กลุ่มทฤษฎีสังเคราะห์ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และแนวคิดทฤษฎี ช่วงปี ค.ศ. 1970 – ค.ศ. 1990

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ⁶ ได้เขียนและเรียบเรียงไปในแง่มุมของการประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีให้เป็นประโยชน์ โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ และ 6 ส่วนย่อยๆ คือ ส่วนที่ 1: การประมวลทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น ภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศ ภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย ส่วนที่ 2: การประยุกต์ทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการทางวิชาการ การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการทางปฏิบัติ ส่วนที่ 3: การพัฒนาทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

บุญทัน ดอกไธสง⁷ ได้เขียนหนังสือชื่อว่า ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์ โดยได้กล่าวถึงการเปลี่ยนไปของรัฐประศาสนศาสตร์จารีต ไปสู่การจัดการบริหารอำนาจรัฐ (Public Management) เป็นการข้ามผ่านสู่กระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm shift approach) โดยเน้นให้เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ คือ ความสำคัญของการกำหนด

⁵ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์. 2551.

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์และการพัฒนา. 2548.

⁷ บุญทัน ดอกไธสง. ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์. 2553.

นโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการแก้ไขปัญหาเผชิญหน้าทั้งระยะสั้นและระยะยาวของชาติ โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 15 บท และอีก 2 บท คือ บทส่งท้ายและบทท้ายสุด มีเนื้อหาสาระดังนี้ รัฐ/ ประศาสน/ ศาสตร์/ วิชา/ ประสาท/ บริหาร/ รัฐ = ศาสตร์บริหารอำนาจรัฐ กรอบความคิดเก่า (paradigm) ปะทะกับพลังรากหญ้า ยุคแห่งการทำทลายรัฐประศาสนศาสตร์ตามระบอบราชการ การบริหารสาธารณะ (Public Management) บทบาททฤษฎีองค์การฐานการเรียนรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ กรณี 3 ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่: การบริหารโครงการเชื่อมทฤษฎียุคใหม่ระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน ขบวนการแนวความคิดและหลักการในการกำหนดนโยบาย องค์ประกอบของการกำหนดนโยบาย กรณีศึกษา นโยบายศาสตร์ สำนักนโยบายศาสตร์ กรณีศึกษา กะเทาะสมอง: การออกแบบนโยบายในสถานการณ์ที่ท้าทาย การกำหนดนโยบาย (policy formulation) ฟาประทานพรส่งวีรภักดิ์ริย์มาสู่ชาติ พระนเรศวรมหาราช ประสูติเมื่อ 2098 นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่พระนารายณ์มหาราช การบริหารห่วงเหวหายนะของราชวงศ์พลุลวง และบทส่งท้าย กรุงเทพมหานครยุคถิ่นกาชาวลิลัย (พ.ศ. 2310 - 2325 - 2552)

สุเทพ เชาวลิต⁸ ได้เขียนหนังสือชื่อ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการภาครัฐได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยพลังกดดันจากทั้งภายในและภายนอกองค์กร เนื่องจากเห็นว่าการบริหารจัดการภาครัฐนั้นไม่มีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่าการให้บริการของรัฐบาลนั้นมีขั้นตอน ฎระเบียบมาก ลำช้า ไม่ทันสมัย บุคลากรภาครัฐไม่มีจิตสำนึกในการให้บริการที่ดี จึงได้รวบรวมแนวคิด เทคนิค กลยุทธ์ การบริหารจัดการสมัยใหม่มาเสนอ โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 7 บท คือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM/SWOT/ KPI) การบริหารแบบบูรณาการ (CEO) การบริหารแบบมีส่วนร่วม

⁸ สุเทพ เชาวลิต. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ NEW PUBLIC MANAGEMENT. 2552.

(Participative Management) กลยุทธ์การบริหาร BSC และ กลยุทธ์การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (TQM/PDCA)

Nicholas Henry⁹ ได้เขียนหนังสือวิชาการโดยได้ตั้งชื่อว่า Public Administration and Public Affairs ซึ่งเป็นหนังสือที่นักวิชาการไทยได้นำมากล่าวถึงและอ้างอิงมาก หนังสือเล่มนี้ได้แบ่งรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 ส่วน 13 บท มีเนื้อหาสาระดังนี้ ส่วนที่ 1: พาราไดม์ของรัฐ-ประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย ครอบคลุมประชาธิปไตยขนาดใหญ่และระบบราชการขนาดใหญ่ ศตวรรษแห่งการความอึกอักของรัฐประศาสนศาสตร์ (พาราไดม์ที่ 1-5, ค.ศ. 1900 - 1970 - ?) ส่วนที่ 2: องค์การภาครัฐ ประกอบด้วย ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ แรงบังคับในองค์การ คนในองค์การ ส่วนที่ 3: การจัดการของภาครัฐ ประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรด้านข่าวสารข้อมูลภาครัฐ การวัดผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลโครงการภาครัฐ และการสร้างผลผลิต งบประมาณการภาครัฐ: วัตถุประสงค์และกระบวนการ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ส่วนที่ 4: การปฏิบัติ ประกอบด้วย แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะและการนำไปปฏิบัติ การแปรรูปให้เป็นแบบเอกชน: การทำสัญญาจ้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การบริหารงานของหน่วยงานการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองต่างๆ และจริยธรรมระบบราชการ

Robert Golembiewski¹⁰ ได้เขียนหนังสือโดยตั้งชื่อว่า Public Administration as a Developing Discipline (in two Parts) โดยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ แต่ที่สำคัญคือ ส่วนที่ 1 กล่าวถึงภาพกว้างจากอดีตถึงปัจจุบันซึ่งได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน 6 บท ดังต่อไปนี้ ส่วนที่ 1: รัฐประศาสนศาสตร์มาจากไหน (ภาพกว้างจากอดีต) ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชา: 4 ระยะของการพัฒนา รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชา: 3 พาราไดม์ที่สมบูรณ์แบบ ส่วนที่ 2: รัฐประศาสนศาสตร์อยู่

⁹ Nicholas Henry. *Public Administration And Public Affairs*. 2001.

¹⁰ Robert Golembiewski. *Public Administration As A Developing Discipline*. 1977.

ที่ไหน (ประเมินผลจากปัจจุบัน) ประกอบด้วยแนวทางการศึกษานโยบาย สาธารณะ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ การบริหารแบบประชาธิปไตยเป็น พาราไดม์อย่างหนึ่ง ส่วนที่ 3: รัฐประศาสนศาสตร์จะไปที่ไหน (พาราไดม์ใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต) ประกอบด้วย กรณีศึกษาสำหรับพาราไดม์ใหม่ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์

Howard Balanoff¹¹ บรรณาธิการของเอกสารที่ชื่อว่า Public Administration ได้รวบรวมบทความต่างๆ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้แบ่งกลุ่มของเรื่องเป็นหน่วยต่างๆ ดังนี้ บทนำและภาพรวมทางด้านการบริหาร รัฐบาลและพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การคลังและงบประมาณ เทคโนโลยีและระบบข้อมูลข่าวสาร นโยบายสาธารณะ การวางแผน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปกครองและกฎหมาย และรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างชาติ รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบและนโยบาย

Robert Denhardt และ Joseph Grubbs¹² ได้เขียนหนังสือชื่อว่า Public Administration: An Action Orientation โดยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 12 บท แต่ละบทมีรายละเอียดที่น่าสนใจมากและเน้นไปในภาคปฏิบัติ บทต่างๆ เป็นดังต่อไปนี้ การกระทำของบุคคลในองค์การของรัฐ สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ สภาพแวดล้อมระหว่างหน่วยงานรัฐบาลที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ จริยธรรมของการให้บริการแก่ประชาชน การจัดการงบประมาณและการเงิน การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล การจัดการกับองค์การที่ไม่หยุดนิ่ง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การก่อตั้งใหม่ การปฏิรูปองค์การภาครัฐ และองค์การที่ไม่หวังผลกำไร ความชำนาญส่วนบุคคลในการจัดการภาครัฐ ความชำนาญระหว่างบุคคลและกลุ่มที่ไม่หยุดนิ่ง และอนาคตของการบริการภาครัฐ

¹¹ Howard Balanoff. *Public Administration*. 2001.

¹² Robert Denhardt and Joseph Grubbs. *Public Administration An Action Orientation*. 2003.

หนังสือที่เน้นไปในภาคปฏิบัติอีกเล่มหนึ่ง ชื่อว่า Rethinking Public Administration: An Overview ของ United Nations¹³ ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 10 บท ประกอบด้วย รัฐบาล การพัฒนาและนิเวศวิทยาของการบริหาร ระบบรัฐบาลแบบร่วมแรงร่วมใจ การวางแผน การวิเคราะห์ นโยบายและการตัดสินใจ การตัดสินใจทางการบริหาร สิ่งที่เป็นขององค์กรและสถาบัน ระบบการจัดการและการพัฒนาแบบองค์การ ระบบข้าราชการพลเรือน การบริหารงานบุคคล การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การฝึกอบรมและมิติของการพัฒนาการจัดการ การจัดการเศรษฐกิจของชาติ การจัดการทางการเงินและกระบวนการงบประมาณภาครัฐ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ความรับผิดชอบทางการบริหารและการควบคุม ความรับผิดชอบทางการเงินและการควบคุม ความรับผิดชอบการบริหาร และแนวทางการแก้ไข การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารรัฐกิจ และการจัดการทรัพยากรข้อมูลสารสนเทศ

ปิดท้ายด้วยหนังสือเล่มใหญ่ที่สุดที่มีความหนาถึง 1,246 หน้า ที่มีชื่อว่า Handbook of Public Administration บรรณาธิการโดย Jack Rabin, W.Bartley Hildreth และ Gerald J.Miller¹⁴ หนังสือเล่มนี้ได้รวบรวมงานเขียนจากนักวิชาการชื่อดัง 37 คน จากทั่วทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา รวมเรื่องได้ 28 เรื่อง มีการจัดหมวดหมู่หัวข้อที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา หนังสือเล่มนี้ได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 14 หน่วย ดังนี้ ประวัติศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ ภารกิจองค์การ งบประมาณภาครัฐและการจัดการทางการเงิน การตัดสินใจ การบริหารงานบุคคลภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ สหพันธรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐหรือหน่วยปกครองต่างๆ ศาสตร์ทางด้านนโยบาย การบริหารเปรียบเทียบและการบริหารระหว่างประเทศ กฎหมาย

¹³ United Nations. *Rethinking Public Administration: An Overview*. 1998.

¹⁴ Jack Rabin, Hildreth W.Bartley and Gerald J.Miller. *Handbook of Public Administration*. 1997.

ภาครัฐ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง การเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารข้อมูล และวิธีการวิจัย การบริหารงานตุลาการ เศรษฐศาสตร์การเมือง และความเป็นวิชาชีพของรัฐประศาสนศาสตร์

บทวิเคราะห์ อภิปรายและข้อเสนอ

จากหนังสือและตำราเล่มเด่นๆ ที่ผู้เขียนได้เลือกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายอย่างกว้างๆ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ของคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องว่าเป็นเนื้อหาสาระของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างครอบคลุม ทำให้เห็นภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทั้งหมด ทั้งจากมุมมองของนักวิชาการไทย (หนังสือภาษาไทย) และจากมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศ (หนังสือภาษาอังกฤษ) แต่ผู้เขียนต้องการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า สิ่งใดที่เป็นลักษณะเด่นๆ ลักษณะสำคัญของความเป็น รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งทำให้สามารถมองเห็นเอกลักษณ์ของวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ได้ โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างลักษณะพิเศษเฉพาะตัวหรือเอกลักษณ์ของสัตว์ประเภท “ครี้งบกดรี้งน้ำ” อีกครั้งหนึ่งว่า มีลักษณะเด่น ดังนี้คือ เป็นสัตว์ที่มีกระดูกสันหลัง อาศัยอยู่ในน้ำและบนบกได้ สืบพันธุ์โดยการผสมภายนอกตัวเมีย วางไข่ในน้ำ ตัวอ่อนจะอยู่ในน้ำ หายใจด้วยเหงือกคล้ายปลา เมื่อโตแล้วจะหายใจด้วยปอดและผิวหนัง เป็นสัตว์เลือดเย็น อุณหภูมิจะเปลี่ยนแปลงไปตามสิ่งแวดล้อม หนังเรียบ ไม่มีเกล็ด ผิวหนังชุ่มชื้นตลอดเวลา สามารถเก็บอาหารไว้ในยามแล้ง (เรียกว่า จำศีล) มีขาหลังที่แข็งแรงมาก ทำให้สามารถกระโดดได้ไกล

นอกจากนั้น ยังมีลักษณะอื่นๆ อีก แต่ผู้เขียนขอนำมาเฉพาะเรื่องหลักๆ เท่านั้น เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า ลักษณะสำคัญนี้ แสดงถึงการเป็นสัตว์ครี้งบกดรี้งน้ำเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับ 5 ข้อ ของคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ที่จะได้กล่าวต่อไปนี้ กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ก็ต้องมี

ลักษณะที่สำคัญ ลักษณะเด่นๆ เช่นเดียวกัน หากมี 5 ข้อนี้แล้วจะถือได้ว่าเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ ถ้ามีไม่ครบ คือ มีบางข้อก็อาจจะมองว่าความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์อาจจะลดน้อยถอยลงไป หรือถ้าน้อยมากอาจจะไม่นับเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ มีการยืดหยุ่นพอสมควร คงจะตีความตรงประเด็นเหมือนวิทยาศาสตร์ธรรมชาติไม่ได้ทั้งหมด ในการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนหยิบยกมาเป็นการเทียบเคียงให้เห็นภาพเท่านั้น

ลักษณะสำคัญที่ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ควรเป็นเรื่องต่อไปนี้

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง และผลผลิตที่ออกมาจากการเมือง หรือเกี่ยวเนื่องกัน เช่น นโยบายสาธารณะ แผนงาน โครงการ รวมตลอดจนการตัดสินใจต่างๆ ของฝ่ายการเมืองที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งในหนังสือและตำราหลายเล่มได้กล่าวไว้ในบทต่างๆ แบ่งตามต่างๆ อาทิเช่น วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ ขอบเขตและแนวทางการศึกษา พินยา บวรวัฒนา ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหาร ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหาร บุญทัน ดอกไธสง ได้กล่าวไว้ถึง 10 บท คือ บทที่ 7 - 12 รวม 6 บท กล่าวถึงเรื่องนโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์ ในบทที่ 13 - 16 รวม 4 บท เป็นการกล่าวถึงการเมืองไทยตั้งแต่อดีต (พ.ศ. 2098) ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) Nicholas Henry ได้กล่าวไว้ 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยขนาดใหญ่และระบอบราชการขนาดใหญ่ บทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะและการนำไปปฏิบัติ Robert Golembiewski ได้กล่าวไว้ 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ บทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ การวางแผน Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่

มีผลต่อการบริหารรัฐกิจ บทที่ว่าด้วยการวางแผนการปฏิบัติตามแผน การประเมินผล United Nations ได้กล่าวไว้ใน 4 บท คือ บทที่ว่าด้วยรัฐบาลและนิเวศวิทยาของการบริหาร ระบบรัฐบาลแบบร่วมแรงร่วมใจ การวางแผนและการวิเคราะห์นโยบาย การตัดสินใจทางการบริหาร Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยการตัดสินใจ ศาสตร์ทางด้านนโยบาย

2. เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์การของรัฐ กฎหมายและระเบียบต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องของรัฐบาลและเครื่องมือกลไกของรัฐบาล อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในหนังสือและตำราที่ได้หยิบยกมาก็มีการกล่าวถึงไว้หลายเล่ม อาทิเช่น วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยระบบราชการ: จากแนวคิดไปสู่ไทย พิทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวไว้ 2 บท คือ แนวคิดการจัดองค์การแบบราชการ ระบบราชการไทย รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

บุญทัน ดอกไธสง ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยยุคแห่งการทำลายรัฐประศาสนศาสตร์ตามระบบราชการ Nicholas Henry ได้กล่าวไว้ใน 2 ส่วน 7 บท คือ ส่วนที่เกี่ยวกับองค์การภาครัฐ ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการของภาครัฐ อันได้แก่ การจัดกรข้อมูลข่าวสารภาครัฐ การวัดผลการปฏิบัติงานภาครัฐ งบประมาณภาครัฐ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ Howard Balanoff ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยรัฐบาลและพฤติกรรมของบุคคลในองค์การภาครัฐ Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวไว้ใน 5 บท คือ บทที่ว่าด้วยการกระทำของบุคคลในองค์การภาครัฐ สภาพแวดล้อมระหว่างหน่วยงานรัฐบาลที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการปฏิรูปองค์การภาครัฐ ความชำนาญส่วนบุคคลในการจัดการภาครัฐ อนาคตของการบริการภาครัฐ United Nations ได้กล่าวถึงเรื่องรัฐ

ไว้ 4 บท คือ ระบบข้าราชการพลเรือน การจัดการทางการเงินและกระบวนการงบประมาณภาครัฐ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารรัฐกิจ Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวไว้ใน 4 หน่วย คือ การบริหารงานบุคคลภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ งบประมาณภาครัฐและการจัดการทางการเงิน สหพันธรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐหรือหน่วยปกครองต่างๆ กฎหมายภาครัฐและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3. เป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การต่างๆ ไป ทฤษฎีองค์การและลักษณะต่างๆ ขององค์การ ซึ่งองค์การของรัฐก็เป็นองค์การประเภทหนึ่งที่มีองค์ประกอบย่อยๆ เช่นเดียวกับองค์การทั่วไป คือ มีโครงสร้าง มีคน มีผู้นำหรือผู้บริหาร มีผู้ได้บังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมามีขวัญกำลังใจ เป็นต้นในเรื่องนี้มีข้อเขียนของนักวิชาการต่างๆ ได้กล่าวไว้มาก อาทิเช่น วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีองค์การ: โครงสร้างและพฤติกรรม พัทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวไว้ใน 3 บท คือ บทที่ว่าด้วยวงจรชีวิตขององค์การ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ การศึกษาวิจัยเรื่ององค์การ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงเรื่ององค์การไว้ในบทที่ว่าด้วยองค์การและการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การว่าด้วยการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การด้านมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมองค์การ ศิริพงษ์ อดาวลัย ณ อยุธา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ บุญทัน ดอกไธสง ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยบทบาททฤษฎีองค์การฐานการเรียนรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ บทที่ว่าด้วยกรณี 3 ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่: การบริหารโครงการเชื่อมทฤษฎียุคใหม่ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน Nicholas Henry ได้กล่าวถึงเรื่ององค์การไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับคนในองค์การ แรงบังคับในองค์การ คนในองค์การ United Nations ได้กล่าวถึงเรื่ององค์การในบทที่ว่าด้วยสิ่งจำเป็นขององค์การและสถาบัน Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีองค์การ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การทุกประเภทและ

องค์การทั่วไป

4. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการซึ่งเป็นการทำงานของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร มีเทคนิคทางการบริหาร และร่วมกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด ในเรื่องนี้มีนักวิชาการกล่าวถึงไว้มากเพราะการบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้ได้กับองค์การทุกประเภททั้งภาครัฐและเอกชน อาทิเช่น วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยวิทยาการจัดการ: เครื่องมือและกรณีตัวอย่าง เบื้องต้น พทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในบทที่ว่าด้วยการจัดการแบบประหยัด สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยองค์การและการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การว่าด้วยการบริหารจัดการ ศิริพงษ์ อดาวลัย ญ อยุรยา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยศาสตร์การบริหาร บุญทัน ดอกไธสง ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยการบริหารสาธารณะ สุเทพ เชาวลิติ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ใน 7 บท คือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารแบบบูรณาการ การบริหารแบบมีส่วนร่วม กลยุทธ์การบริหาร BSC กลยุทธ์การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ Nicholas Henry ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในส่วนการจัดการภาครัฐ ซึ่งมีบทที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรด้านข่าวสารข้อมูล การวัดผลการปฏิบัติงาน งบประมาณภาครัฐ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ Howard Balanoff ได้กล่าวไว้ใน 3 บท คือ บทที่ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การคลังและงบประมาณ เทคโนโลยีและระบบข้อมูลข่าวสาร Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ใน 6 บท คือ การจัดการงบประมาณและการเงิน การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล การจัดการกับองค์การที่ไม่หยุดนิ่ง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ความชำนาญระหว่างบุคคลและกลุ่มที่ไม่หยุดนิ่ง United Nations ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในหลายบท คือ บทที่ว่าด้วยการวางแผนการวิเคราะห์นโยบายและการตัดสินใจ การตัดสินใจทาง

การบริหาร ระบบการจัดการและการพัฒนาแบบองค์การ การบริหารงานบุคคล การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การฝึกอบรมและมิติของการพัฒนาการจัดการ การจัดการเศรษฐกิจของชาติ การจัดการทางการเงินและกระบวนการงบประมาณภาครัฐ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารรัฐกิจ การจัดการทรัพยากรข้อมูลสารสนเทศ Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในหลายหน่วย คือ หน่วยที่ว่าด้วยงบประมาณภาครัฐและการจัดการทางการเงิน การตัดสินใจ การบริหารงานบุคคลภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ การบริหารข้อมูลและวิธีการวิจัย

5. เป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อสาธารณะ ต่อสังคมส่วนร่วม มุ่งเน้นการบริการประชาชนมากกว่าเน้นกำไร ความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากการบริหารภาคธุรกิจ เอกชน กล่าวคือ เป็นการบริหารจัดการที่มีวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของการบริหาร คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด ความซื่อสัตย์สุจริต การมีชีวิตอยู่รอด การพัฒนาประเทศ ความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการแก่ประชาชน แต่ไม่เน้นที่ผลกำไร แม้ว่าจะมีบางองค์การของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลกำไรหรือมีเรื่องผลกำไรเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่วัตถุประสงค์หลักๆ ก็ยังเป็นการเน้นที่

การให้บริการและรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ถ้าไปเน้นที่ผลกำไรมากองค์การนั้นก็จะกลายเป็นการบริหารธุรกิจ โน้มเอียงไปทางสาขาวิชาการบริหารธุรกิจ (เอกชน) นักวิชาการและหนังสือต่างๆ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ อาทิ F.A. Nigro และ L.G. Nigro ที่ ดิน ปรัชญพฤทธ์ ได้นำมากล่าวไว้ในหนังสือศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ Nicholas Henry ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในบทที่ว่าด้วยจริยธรรม

ระบบราชการ Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยจริยธรรมของการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นบทที่กล่าว

ถึงก่อนบทที่ว่าด้วยการบริหารจัดการต่างๆ และกล่าวถึงในบทท้ายสุด คือ บทที่ว่าด้วยอนาคตของการบริการภาครัฐ United Nations ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในหลายบทหลายตอน คือ บทที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการบริหาร และการควบคุม ความรับผิดชอบทางการเงินและการควบคุม ความรับผิดชอบการบริหารและแนวทางแก้ไข Jack Rabin และคณะ ได้ให้ความสำคัญของเรื่องนี้เช่นเดียวกัน โดยได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยความเป็นวิชาชีพของรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนั้นลักษณะสำคัญข้อนี้ยังได้ถูกกล่าวถึงโดยนักวิชาการหลายคนในหัวข้อต่างๆ เรื่องต่างๆ เช่น นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ทางเลือกสาธารณะ การตัดสินใจ การบริหารจัดการ เพราะเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดการบริการประชาชนและประโยชน์สูงสุด

การกล่าวถึงลักษณะสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะสำคัญ หรือ 5 องค์ประกอบนี้ เป็นการแบ่งให้เป็น 5 องค์ประกอบเพื่อให้เทียบเคียงกับลักษณะสำคัญของสัตว์ประเภทครึ่งบกครึ่งน้ำเพื่อให้่ายต่อการอธิบายเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ววิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ มีความคาบเกี่ยวเชื่อมโยงกันไปมาในลักษณะสำคัญหรือองค์ประกอบ 5 ข้อนี้ เช่น ลักษณะสำคัญข้อ 2 ที่ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ระบบราชการ องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ก็จะไปคาบเกี่ยวกับข้อ 3 ที่ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ องค์การ ทฤษฎีองค์การ ซึ่งบางคนก็ไปเขียนรวมกันไว้ทีเดียว เพราะว่าองค์การในความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ องค์การภาครัฐนั่นเอง ในขณะที่เดียวกันบางคนก็อาจนำเอาลักษณะสำคัญข้อที่ 3 ไปรวมกับลักษณะสำคัญ ข้อที่ 4 ที่ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เนื่องจากเห็นว่าการบริหารจัดการก็คือการบริหารจัดการภายในองค์การนั่นเอง ไม่มีองค์การก็ไม่มีการบริหารจัดการ และในขณะเดียวกันก็มีบางคนนำลักษณะสำคัญข้อที่ 2 ข้อที่ 3 และข้อที่ 4 ไปไว้รวมกันในทีเดียว เพราะถือว่าเป็นการบริหารจัดการภายใต้องค์การที่เป็นองค์การของภาครัฐ

ส่วนลักษณะสำคัญข้อที่ 1 ที่ว่าเป็นเรื่องการเมือง และผลที่เกี่ยวข้อง นั้น มีความสำคัญมาก เพราะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งต้องรับแนวทางการบริหารมาจากฝ่ายการเมือง เช่น นโยบาย แผนงาน โครงการ ซึ่งฝ่ายการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อสาธารณะ ต่อสังคมส่วนรวม ให้ประชาชนมีชีวิตอยู่รอดและมีความสุข ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญข้อที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารจัดการภาครัฐจะละเลยสิ่งนี้ไม่ได้

สรุป

ผู้เขียนได้สรุปความหมายของคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ไว้ในตอนต้นและได้นำเสนอเนื้อหาสาระโดยสรุปของหนังสือหรือตำราที่ใช้ชื่อว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)” เจตนาก็เพื่อให้ผู้อ่านได้พิจารณาด้วยตนเองว่าเนื้อหาสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร อะไรบ้างที่อยู่ในขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ และอะไรบ้างที่อยู่นอกขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยไม่เจตนาที่จะสอดแทรกความคิดเห็นของตนเองเข้าไปมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นหรือชี้แนะให้ผู้อ่านได้ไปศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสือต้นฉบับจริง เพราะมีรายละเอียดและแง่คิดอีกจำนวนมากที่ผู้เขียนไม่ได้หยิบยกขึ้นมานำเสนอ ในความเห็นของผู้เขียนแล้ว ลักษณะสำคัญของความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถือว่าเป็นเอกลักษณ์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะต้องมีอยู่ 5 ข้อ หรือ 5 องค์ประกอบ ดังนี้

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง นโยบายสาธารณะและส่วนที่เกี่ยวข้อง (Politics และ Policy ใช้คำย่อว่า PO)
2. เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบราชการ องค์การของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Government ใช้คำย่อว่า G)

3. เป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การทั่วไปและทฤษฎีองค์การ (Organization ใช้คำย่อว่า O)

4. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และเทคนิคทางการบริหาร ต่างๆ (Management ใช้คำย่อว่า M)

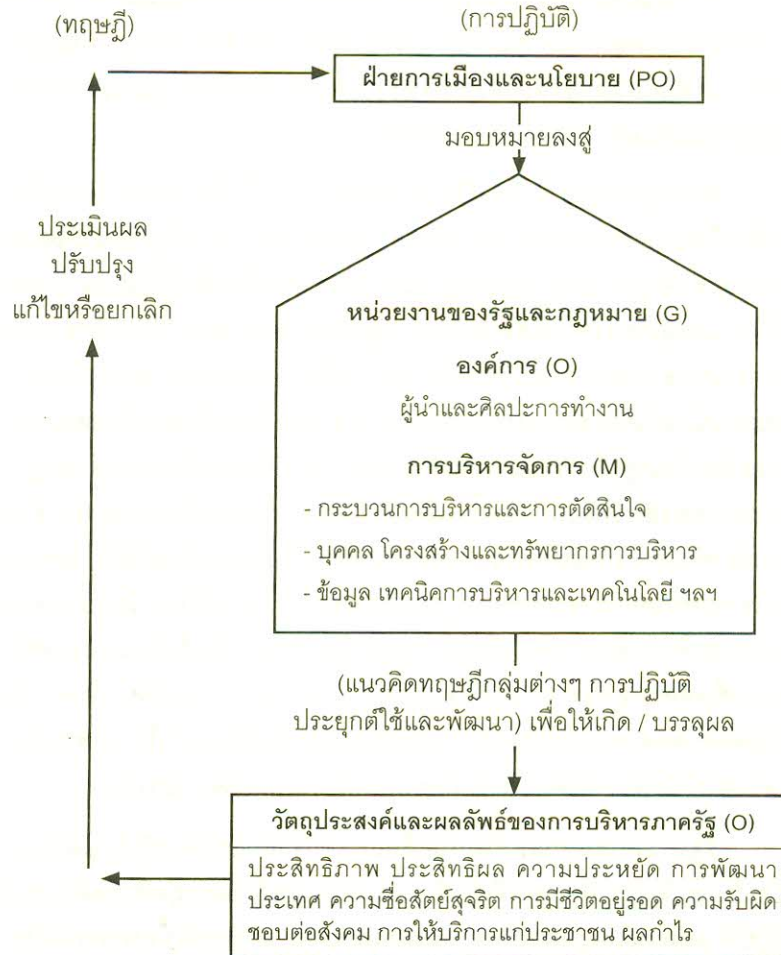
5. เป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการบริหารที่เน้นแตกต่างจากการบริหารภาคธุรกิจเอกชน คือ การรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมไม่เน้นกำไร แต่ต้องบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมุ่งบริการประชาชนเป็นหลัก (Objective ใช้คำย่อว่า O)

ลักษณะสำคัญ 5 ข้อ หรือ 5 องค์ประกอบนี้ เพื่อให้จดจำได้ง่ายขึ้น ผู้เขียนจึงนำมารวมกันและใช้คำย่อว่า “POGOMO” การที่ผู้เขียนได้เสนอ ลักษณะสำคัญ 5 ประการของรัฐประศาสนศาสตร์นี้ก็เพื่อให้ผู้เรียน ผู้สอน ผู้วิจัย และผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มีเอกลักษณ์ มีความแตกต่างจากสาขาวิชาอื่น เพราะมีลักษณะเด่นๆ อย่างน้อย 5 ประการนี้ จะได้ไม่สับสนปะปนกับสาขาวิชาอื่น ไม่ไปทักทักหรือเหมาเอาว่าอะไรก็เป็นรัฐประศาสนศาสตร์ไปหมด เช่นเดียวกับลักษณะสำคัญ 5 ประการของสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ เมื่อเข้าใจแล้วจะไม่ไปทักทักเอาว่า ช้าง จะเข้ หรือเต่า เป็นสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำไปด้วย ข้อสำคัญที่สุดก็คือ จะสอนอะไร จะเรียนอะไร จะวิจัยอะไร จะบริการอะไร ต้องไม่ลืมว่าวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการคือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ความซื่อสัตย์ สุจริต การมีชีวิตอยู่รอด การพัฒนาประเทศ เน้นความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการแก่ประชาชน ไม่เน้นผลกำไร แต่สามารถแสวงหากำไรได้ภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมและต่อสาธารณะ

รัฐประศาสนศาสตร์ในหนังสือและตำราต่างๆ โดยทั่วไปแล้วแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่เน้นด้านแนวคิดทฤษฎี และกลุ่มที่เน้นด้านการปฏิบัติ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นการผสมผสานกัน อาจจะมีเนื้อหาคาบเกี่ยวและคล้ายคลึงกับสาขาวิชาอื่นอยู่บ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายยิ่งขึ้น ผู้

เขียนได้สรุปความหมาย ขอบข่าย ลักษณะสำคัญที่เป็นเอกลักษณ์ของรัฐ
ประศาสนศาสตร์เป็นแผนภูมิดังต่อไปนี้

ความหมาย ขอบข่ายและจุดเน้นที่เป็น
เอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์



บรรณานุกรม

- ติน ปรัชญพฤทธิ. *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- บุญตัน ดอกโธสง. *ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์ Global Paradigm of Public Management*. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, 2553.
- พิทยา บวรวัฒนา. *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1980)*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร (บรรณาธิการ). *การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์และการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.
- ศิริพงษ์ อดาวัลย์ ณ อยุธยา. *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุขพรินต์, 2551.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. *รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2549.
- สุเทพ เชาวลิต. *การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ NEW PUBLIC MANAGEMENT*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมารธรรม, 2552.
- Balanoff, Howard R. *Public Administration*. 7th ed., Guilford: McGraw-Hill / Dushkin., 2001.
- Denhardt, Robert B. and Grubbs, Joseph W. *Public Administration an Action Orientation*. 4th ed., Toronto: Nelson Thomson Learning, 2003.

Golembiewski, Robert T. *Public Administration As A Developing Discipline*. New York: Marcel Dekker, Inc., 1977.

Henry, Nicholas. *Public Administration And Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall, Inc., 2001.

Rabin, Jack, Hildreth, W.Bartley and Miller, Gerald L.eds. *Handbook of Public Administration*. 2nded., New York: Marcel Dekker, 1997.

United Nations. *Rethinking Public Administration: An Overview*. New York: United Nations Publication, 1998.

เจตคติของบุคลากรในกระบวนการ
ยุติธรรมต่อ
ปัญหาสามีทำร้ายภรรยา*
Attitude of Personnel in the
Judicial System
on the Abuse of Wife by Husband.

สาธิตา คมขำ**

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาเจตคติต่อการใช้ความรุนแรงต่อภรรยา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางป้องกันและแก้ไข วิธีการในการเยียวยา รักษาเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ การศึกษาในครั้งนี้ยังให้ความสนใจกับข้อเสนอแนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 25 คน

การศึกษานี้ค้นพบว่า บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมมีเจตคติต่อการใช้ความรุนแรงต่อภรรยา ว่าปัญหาความรุนแรงในครอบครัวมีมานานแล้วและไม่ได้มีการแก้ไขที่ต้นเหตุ ส่วนมากเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ การที่สามีทำร้ายภรรยาในอดีตถือเป็นเรื่องปกติของการใช้ชีวิตคู่ แต่ในปัจจุบันสังคมได้ให้ความสำคัญกับปัญหานี้มากขึ้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึง

* เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง เจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามีทำร้ายภรรยา

**นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อุปนิสัยส่วนตัวของสามีและภรรยาที่มีพื้นฐานลักษณะนิสัยที่แตกต่างกัน ผู้ชายส่วนใหญ่จะคิดว่าการที่สามีนอกใจภรรยาของตนเองนั้นเป็นเรื่องธรรมดา ปัจจุบันผู้หญิงกับผู้ชายเริ่มมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน จึงทำให้ภรยานอกใจสามีบ้าง ผลจากความด้อยโอกาสทางสังคม การขาดการศึกษา ภาวะเศรษฐกิจ การเลียนแบบพฤติกรรมการทำร้ายร่างกายจากสื่อ คนในสังคมขาดคุณธรรมจริยธรรม ทำให้บุคคลในครอบครัว ถูกทำร้ายร่างกาย สุขภาพจิตเสื่อม ลูกขาดความอบอุ่น การสร้างความรำคาญต่อคนใกล้เคียง จนกลายเป็นปัญหาต่อสังคมและประเทศชาติ การป้องกันและแก้ไขจึงควรเริ่มต้นตั้งแต่ครอบครัว สถานศึกษา และชุมชนโดยควรมีการรณรงค์การลดปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวโดยการเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น จัดกิจกรรมอบรมในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม กฎหมายเบื้องต้น กิจกรรมเสริมสร้างความสัมพันธ์ภายในครอบครัว และปลูกฝังสร้างจิตสำนึกในการรักครอบครัว นอกจากนี้ควรมีการใช้บทลงโทษทางกฎหมายตามความหนักเบาของการกระทำความผิด ให้คำแนะนำในการดำเนินคดี ดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม ให้การดูแลค่ารักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสภาพจิตใจ ในส่วนของบุคลากรกระบวนการยุติธรรม ควรประสานความร่วมมือ (ทุกภาคส่วน) ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ ให้เข้ามามีบทบาทในการรณรงค์ป้องกันปัญหาความรุนแรงในครอบครัวอย่างจริงจัง

Abstract

The objectives of this study are to examine attitudes about using violence for wife, causes, effects and solutions, as well as, a curing way for victims. Moreover, this study also pays attention on officers' suggestions in justice system by in-depth interview to 25 officers in a justice system

This study discovers that officers in justice system have attitudes about using violence wife that problem in family have long been happened and it failed to solve them at the cause, but at the result. In the past, husband harms on wife is usual for family life. At the present society focuses more on this problem. The 2007 Act of Protection of Person subjected to Family Violence indicates difference habits between husband and wife. Most of male it is normal. This day, male and female have equal right and freedom, so wife try to have love affair as well. Because of Insufficient education, economic crisis, harmful behavior imitation from media, the lack of moral in society. The solution should be carried out from family towards education institutions, and communities. They should campaign it seriously and held activities for, in a justice system recommend that each department should coordinate one another; such as, Ministry of Social Development and Human Security, psychologists, and social workers for campaigning family violence seriously.

บทนำ

ในยุคที่ทุกอย่างก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา จนกระทั่งผันแปรไปสู่ภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในขณะนี้ สังคมไทยต่างอยู่ท่ามกลางความขัดแย้ง และความรุนแรงทางสังคม ต่างคนต่างแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น คนจนอยากรวย คนรวยอยากรวยยิ่งกว่าเดิม คนไม่มีอยากมี คนที่มีแล้วก็อยากมีเพิ่มขึ้นอีก ในจำนวนคนที่มีแล้วอยากจะมี กับคนจนที่อยากจะรวยนั้น หากดำเนินชีวิตอย่างมีศีลธรรม และอยู่ในหนทางที่ถูกต้อก็ไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด แต่หากความอยากจะมีนำไปสู่ความอยากที่ไม่อาจมีสิ่งใดต้านทานได้แม้แต่ศีลธรรม ความอยากมีเหล่านี้ ก็ไม่พ้นการนำปัญหา

เข้ามาสู่สังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยิ่งในสังคมปัจจุบันที่ศีลธรรมจรรยาบรรณ คุณธรรมนำชีวิตได้เลือนรางลดน้อยลงไปจากใจผู้คนลงทุกทีๆ ก็ย่อมนำสังคมไปสู่การถดถอยในการใช้สติปัญญา เพื่อการอยู่อย่างมีความสุขในสังคมมากขึ้น ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเครียด ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการละเมิดทางเพศ ปัญหาครอบครัวแตกแยกขาดการเอาใจใส่ซึ่งกันและกันนำไปสู่ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว¹

ความรุนแรงในครอบครัว เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นเวลานานมาแล้ว แต่สังคมไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวเท่าที่ควร เห็นได้จากความรุนแรงในครอบครัวที่มักถูกมองว่าเป็นเรื่องส่วนตัว เป็นเฉพาะสมาชิกในครอบครัว บุคคลภายนอกไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว และการขาดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในครอบครัว ในฐานะอาชญากรรมประเภทหนึ่ง จึงส่งผลให้ความรุนแรงในครอบครัวยังคงเป็นปัญหาที่ซ่อนเร้นต่อไปในทุกสังคมแต่เป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาสังคมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าความรุนแรงในครอบครัวมีสาเหตุจากหลายปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยครอบครัว ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ดังนั้นความรุนแรงในครอบครัวนับเป็นภัยของสังคมส่วนรวม ทุกครั้งที่เกิดการประกอบอาชญากรรมย่อมนำมาซึ่งความสูญเสียต่อเหยื่อซึ่งเป็นสมาชิกในครอบครัว ทั้งด้านร่างกาย ด้านสังคม และด้านสภาพจิตใจ นอกจากจะเกิดความสูญเสียต่อเหยื่อแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อผู้กระทำซึ่งถูกจับดำเนินคดี ปัญหาความรุนแรงที่นับวันยังมีจำนวนมากขึ้น และมีความรุนแรงมากขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สังคมต้องเข้าใจปัญหาอย่างชัดเจน ตระหนักถึงความรุนแรง และความพร้อมใจกันของทุกฝ่ายเพื่อดูแลป้องกันไม่ให้ปัญหาเกิดขึ้นมาในอนาคต ซึ่งองค์กร

¹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ระบบข้อมูลความรุนแรงต่อเด็ก สตรี และความรุนแรงในครอบครัว. 2551. เว็บบ. <http://www.violence.in.th/>. 10 กันยายน 2552.

ต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรตระหนักถึงปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้นและควรให้ความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ปัจจุบันทุกสังคมและประเทศจะมีหน่วยงาน องค์การ หรือสถาบันของรัฐเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การปกครอง การออกกฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดระเบียบสังคมเป็นจำนวนมาก โดยในส่วนขององค์กรหรือสถาบันด้านยุติธรรมนั้น หัวหน้าชุมชน ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล และหน่วยงานราชทัณฑ์ ฯลฯ ประกอบเป็นกระบวนการยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่รักษาความยุติธรรม ร่วมกันป้องกันแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวและสังคม เพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม และการดำรงอยู่ของรัฐ กระบวนการดังกล่าวนี้ จะรักษาความยุติธรรมได้มากน้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับเนื้อหาและลักษณะของกฎหมาย ระบบ สถาบัน และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายแล้ว ยังขึ้นกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ของประเทศนั้นๆ อีกด้วย กล่าวคือแม้จะมีกฎหมายที่ยุติธรรม ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษา มีความรู้ทางกฎหมายอย่างแตกฉาน และมีใจเที่ยงธรรมสักเพียงใด แต่ถ้าระบบการเมืองเป็นเผด็จการ เศรษฐกิจสังคมเหลื่อมล้ำต่ำสูง แบ่งชั้นวรรณะ และเต็มไปด้วยอิทธิพลนาาประการ กระบวนการและสถาบันยุติธรรม ย่อมไม่อาจให้ความยุติธรรมได้มากเท่าที่ควรจะเป็น และคนจนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจะได้รับความยุติธรรมน้อยที่สุด ทั้งที่เป็นพลเมืองที่มีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมเหมือนกับคนอื่น ๆ² ของสังคม

ปัญหาการเกิดความรุนแรงในครอบครัวของสังคมไทยที่ดูกลามมากขึ้นนี้ ก็เนื่องจากการที่สังคมไทยยังประสบปัญหาหลายประการ อันนำไปสู่การจำกัดหรือบิดเบือนเจตนารมณ์พื้นฐานและความเป็นธรรมใน

² รัชณาลี วิเชียร. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับสังคมไทยในปัจจุบัน. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, สาขาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552.

กระบวนการยุติธรรม นั่นคือประชาชนโดยทั่วไปยังไม่รับรู้และไม่เข้าใจในขั้นตอน วิธีการ กฎ ระเบียบ และบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานของรัฐเองก็ยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นที่ต้องประสานกันในการกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนยังขาดจิตสำนึกในการคุ้มครองและประกันความยุติธรรมให้ประชาชนอย่างเสมอภาค และเป็นเอกภาพ รวมทั้งประชาชนในสังคมไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมโดยเสมอภาคและทั่วถึง มีการเลือกปฏิบัติ ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกกลั่นแกล้งตามสมควรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลอื่น สภาพการณดังกล่าวข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า การตระหนักในสิทธิ เสรีภาพ และเสมอภาค ยังไม่ได้รับการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ได้มีการตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องของความรุนแรง ตามมาตรา 53 เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัวมี สิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม จึงเห็นได้ชัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาในเรื่องของความรุนแรงในครอบครัว

จากรายงานสถิติความรุนแรงต่อเด็ก สตรี และความรุนแรงในครอบครัว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึง กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 พบการถูกทำร้ายร่างกาย จำนวน 2,767 ราย คดีถูกข่มขืน 3,860 ราย ถูกอนาจาร 1,855 ราย ถูกทอดทิ้งกักขังหน่วงเหนี่ยว 118 ราย พรากผู้เยาว์ 596 ราย พยายามฆ่า 43 ราย ฆาตกรรม 37 ราย และอื่นๆ ไม่ระบุ 260 ราย³ ซึ่งผลกระทบต่อเหยื่อผู้ได้รับความรุนแรงอาจได้รับความทุกข์ทรมานทางกาย บอบช้ำ มีบาดแผล กระดูกหัก พิการ หรือถึงตาย ผลกระทบทางใจชอกช้ำ ซึมเศร้า

³ แหล่งเดิม.

หันไปใช้สารเสพติด หรือคิดฆ่าตัวตาย และในบางกรณีความรุนแรงกลายเป็นความเลวร้ายที่ถูกตกทอดไปถึงลูกหลาน องค์การสหประชาชาติจึงได้ประกาศไว้ในหลักสิทธิมนุษยชนว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในชีวิตที่จะมีเสรีภาพในชีวิตและความปลอดภัยซึ่งเป็นสิทธิของบุคคล”⁴

ในจังหวัดชลบุรีปัญหาความรุนแรงในครอบครัว นับเป็นปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นมาก เนื่องจากจังหวัดชลบุรีเป็นเขตที่ตั้งของแหล่งอุตสาหกรรมจำนวนมาก และธุรกิจการท่องเที่ยว ได้แก่ เมืองพัทยา ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี และประชาชนที่เป็นแรงงานก็ย้ายถิ่นมาจากจังหวัดอื่น รวมทั้งมีการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างสังคมเนื่องจากประชาชนมีทั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ปานกลาง และฐานะยากจน ผู้ที่มีฐานะดีก็ต้องการความร่ำรวยให้มากขึ้น ผู้ที่มีฐานะยากจนก็ต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อความอยู่รอด โดยเฉพาะในสถานะที่เศรษฐกิจถดถอยทั่วโลก บางคนต้องถูกปลดออกจากการเป็นผู้อาวุโส จึงทำให้เกิดความเครียดจากภายในครอบครัว จากการทำงาน การจราจร มลพิษจากแหล่งอุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อมอันเลวร้าย สถานะเศรษฐกิจ ความเครียดเหล่านี้ย่อมทำให้คนเราหมดความอดทนอดกลั้น พร้อมทั้งจะแสดงปฏิกิริยาปะทะที่รุนแรงได้แก่ การโต้เถียงกัน การทำร้ายร่างกาย หรือการใช้อาวุธทำให้เกิดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวตามมา โดยพบว่าปัญหาความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นบ่อยมากที่สุดคือปัญหาสามีทำร้ายภรรยา ระดับความรุนแรงของการบาดเจ็บทางร่างกายที่ภรรยาได้รับ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการถูกทำร้าย ซึ่งพบได้หลายลักษณะ ตั้งแต่เกิดแผลเป็นจากการถูกทุบหรือจี้ ถูกน้ำร้อนลวก กระตุกหัก อวัยวะภายในบาดเจ็บ ทุพพลภาพ และบางครั้งอาจรุนแรงมากจนขั้นเสียชีวิต⁵ ส่วนการบาดเจ็บทางด้านจิตใจ พบว่าการที่ภรรยาถูกทำร้ายร่างกาย

⁴ World Health Organization (WHO). World Report On Violence And Health. 1997. Web. <http://www.who.int/en/>. 10 September 2009.

⁵ Lori Heise, Mary Ellsberg and Megan Gottermoeller. “Ending Violence Against Women”. *Population Report*. Series L, No. 11, 1999.

จะมีผลทำลายความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของภรรยาที่มีต่อสามี ความเจ็บปวดที่ได้รับส่งผลให้สุขภาพกายเสื่อมโทรม เจ็บป่วยเรื้อรัง ปวดศีรษะ เกือบตก รู้สึกไร้คุณค่า ลึ้นหวัง⁶ มีพฤติกรรมย่ำคิดย่ำทำ วิดกกังวล และก้าวร้าว ซึ่งอาการเกือบตกและอาการทางจิตต่างๆ เกิดเนื่องจากภรรยาที่ถูกทำร้ายพยายามหนีจากสถานการณ์ถูกทำร้าย ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงไม่สามารถหนีหนีได้⁷ จึงเกิดความรู้สึกเศร้า รู้สึกผิด เกิดอาการทางจิตต่างๆ และอาจตอบสนองต่อการถูกทำร้ายด้วยการดื่มสุราหรือใช้สารเสพติด และอาการทางจิตต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การฆ่าตัวตายได้ในที่สุด⁸

การถูกสามีทำร้ายร่างกาย นอกจากจะส่งผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจของภรรยาโดยตรงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อครอบครัวทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัวได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวถูกทำลาย ครอบครัวไม่สงบสุข เกิดความห่างเหิน ขาดความรัก ความเข้าใจในครอบครัว กลายเป็นครอบครัวแตกร้าง การหย่าร้างมีมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อบุตรไม่มีคนดูแล ขาดความรักความอบอุ่น กลายเป็นเด็กเกือบตก มีพฤติกรรมก้าวร้าว และหนีออกจากบ้านเข้ากลุ่มเพื่อน ติดยาเสพติด สร้างปัญหาให้กับชุมชนและประเทศชาติ⁹ ดังนั้น ความหวังที่จะทำให้ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะปัญหาสามีทำร้ายภรรยาให้ลดน้อยลง จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคีทุกภาคส่วนทั้งด้านการใช้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และการป้องกันเฝ้าระวังในชุมชน เพื่อให้กฎหมายเกิดผลบังคับใช้อย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึง

⁶ Murray A. Straus and Richard J. Gelles. "Determinants of Violence in the Family : Toward a Theoretical Perspective" in Wesley R. Burr. Eds., *Contemporary Theories about the Family*. 1979.

⁷ Mary Jo Clark. *Violence in Nursing In The Community*. 1992

⁸ Ibid.

⁹ กรมพัฒนาสังคมจังหวัดชลบุรี. *เอกสารรายงานความรุนแรงในครอบครัวจังหวัดชลบุรี*. 2552.

ต้องการทราบความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัว กรณีสามีทำร้ายภรรยาโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของจังหวัดชลบุรี ซึ่งได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล เจ้าหน้าที่คุมประพฤติ และบุคลากรราชทัณฑ์ ว่ามีความคิดเห็นต่อปัญหาความรุนแรงของครอบครัว กรณีสามีทำร้ายภรรยาอย่างไร จะมีแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัว กรณีสามีทำร้ายภรรยาในจังหวัดชลบุรีให้ลดน้อยลงได้อย่างไร การศึกษาวิจัยเรื่องเจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามีทำร้ายภรรยา มุ่งหวังที่จะนำข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ที่มีต่อปัญหาความรุนแรงในครอบครัว กรณีสามีทำร้ายภรรยา มาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในจังหวัดชลบุรีให้ลดน้อยลงเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความสงบสุขของประชาชน สังคมและประเทศชาติต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามีทำร้ายภรรยา ในจังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาสามี ทำร้ายภรรยาในจังหวัดชลบุรี
3. เพื่อศึกษาวิธีการในการเยียวยารักษาเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงต่อภรรยา
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามีทำร้ายภรรยาในจังหวัดชลบุรี

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อเป็นการศึกษาเจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามมั่วทำร้ายภรรยาในจังหวัดชลบุรี โดยผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชลบุรี โดยใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง ได้แก่ ตำรวจ 5 คน อัยการ 5 คน บุคลากรจากศาล 5 คน บุคลากรจากหน่วยงานราชทัณฑ์ซึ่งแบ่งออกเป็นหน่วยงานจากเรือนจำชาย 5 คน และ ทักษสถานหญิง 5 คน รวมประชากรที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ทั้งสิ้น 25 คน

ขอบเขตของพื้นที่

1. ศูนย์พิทักษ์เด็ก เยาวชนและสตรีตำรวจภูธรภาค 2
2. สำนักงานอัยการ จังหวัดชลบุรี (แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว)
3. ศาลจังหวัดชลบุรี (แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว ผู้พิพากษา โดยอาชีพและผู้พิพากษาสมทบที่มาจากการแต่งตั้ง)
4. ทักษสถานหญิงจังหวัดชลบุรีและเรือนจำชายจังหวัดชลบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยประกอบด้วย

1. การรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย ผู้วิจัยซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการวิจัย แนวคำถามในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก แนวทางในการสังเกตจากการสัมภาษณ์
2. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการใช้เครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์ แนวคำถามในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

3. กระบวนการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยตนเอง โดยมีการสัมภาษณ์ตามแนวคำถามในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และมีการสังเกตในระหว่างการสัมภาษณ์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลควบคู่ไปกับการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลรายบุคคล และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามีทำร้ายภรรยาในจังหวัดชลบุรี ปรากฏผลการศึกษา จากความคิดเห็นของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาความรุนแรงต่อภรรยาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

1.1 ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวของสังคมไทยนั้นมีมานานแล้ว แต่มักไม่ได้มีการแก้ไข และเมื่อมีการแก้ไขก็มักจะเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุ โดยต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริงมักที่จะไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่ที่มักจะมีมาจากสาเหตุเรื่องเดิมๆ ที่ไม่ได้รับการแก้ไข ตั้งแต่แรกและพอกพูนกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง

1.2 การที่สามีทำร้ายภรณานั้นเกิดมากขึ้น จนมองว่าปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวนั้นเป็นเรื่องปกติของการใช้ชีวิตคู่ จึงไม่มีใครต้องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้

1.3 เมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ปรากฏว่าคนในสังคมจึงขาดศีลธรรมและจริยธรรมมากขึ้น ผู้หญิงกับผู้ชายเริ่มมีสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน ทั้งหญิงและชายต่างมีค่านิยมที่ผิดๆ ผู้ชายมีค่านิยมในการมีเมียบ่อยมากขึ้น ส่วนฝ่ายหญิงเองก็เริ่มแสวงหาความสบาย โดยการเป็นภรรยาที่น้อยหวังที่จะรวยทางลัด จนกลายเป็น

สาเหตุแห่งการใช้ความรุนแรง และกลายเป็นปัญหาครอบครัวตามมา
จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในครอบครัว

1.4 การศึกษาที่โรงเรียน ให้แต่ความรู้ในตำราเพียงอย่างเดียว
ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรหันมาให้ความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหา โดยอาจ
มีการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน
และครอบครัวให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น

1.5 ครอบครัวในปัจจุบัน มุ่งเน้นในเรื่องของรายได้ และฐานะ
ทางเศรษฐกิจมากเกินไป เพราะต้องแข่งขันในการประกอบอาชีพเพื่อ
หาเลี้ยงครอบครัว นำมาสู่ความเครียด การไม่เข้าใจกัน เกิดการทะเลาะ
เบาะแว้ง และใช้ความรุนแรงต่อกันในที่สุด บางครอบครัวที่มีบุตรก็จะ
ขาดเวลา ขาดความเอาใจใส่เพราะใช้เวลาทุ่มเทกับการทำงานมากกว่า

1.6 ครอบครัวสังคมไทยกลายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น มีการ
พึ่งพากัน การสร้างสัมพันธภาพในครอบครัวนั้นเริ่มลดน้อยลง สังคม
ไทยมองว่าผู้ชายเป็นผู้นำ ส่วนผู้หญิงนั้นเป็นผู้ตามและผู้หญิงนั้น
เป็นเพศที่อ่อนแอกว่า จึงมักถูกกระทำด้วยความรุนแรงอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็น
ความรุนแรงทางด้านร่างกายหรือความรุนแรงทางด้านจิตใจ

1.7 การทำร้ายร่างกาย ถือเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายมีบทลงโทษ
ระบุไว้อย่างชัดเจน การที่สามีทำร้ายร่างกายภรรยาเป็นความผิดตาม
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.
2550 ส่วนบทลงโทษก็มีตั้งแต่การดูแลคุมประพฤติ ควบคุมพฤติกรรม
ต่างๆ มีความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้ผู้กระทำเกรงกลัวต่อ
การกระทำความผิดของตนเอง พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เปิดกว้าง
โดยหากผู้ใดพบเห็นเหตุการณ์ที่มีการใช้ความรุนแรง สามารถที่จะเข้า
แจ้งความกับเจ้าหน้าที่ได้

2. สาเหตุของปัญหาความรุนแรงในครอบครัว กรณีสามีทำร้าย
ภรรยา มีสาเหตุจากหลายปัจจัยด้วยกัน คือ

2.1 ตัวสามีและภรรยาเอง ได้แก่ อุปนิสัยส่วนตัวของสามีและตัว

ภรรยาที่มีพื้นฐานลักษณะนิสัย และการอบรมเลี้ยงดูที่แตกต่างกันทำให้มีพื้นฐานทางจิตใจหรืออารมณ์ที่แปรปรวน บางคนอาจจะถูกเลี้ยงดูมาจากครอบครัวที่มีการใช้พฤติกรรมที่มีความรุนแรง หรืออาจเคยเห็นพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงระหว่างพ่อกับแม่ของตนเมื่อวัยเด็ก จึงจำพฤติกรรมเหล่านั้นมาใช้ บางครอบครัวภรรยาเองคุมผูกขาดอำนาจไว้ที่ตนเพียงผู้เดียว จึงอาจทำให้เป็นสาเหตุทำให้เกิดความเบื่อน่าย จึงทำให้สามีหันไปหาสิ่งอื่นนอกบ้านจนเกิดเป็นปัญหาตามมา

2.2 สาเหตุจากค่านิยมความเชื่อทางสังคม จะเห็นได้ว่า สภาพสังคมปัจจุบัน ผู้ชายส่วนใหญ่จะคิดว่าการที่สามีหรือผู้ชายนอกใจภรรยาของตนเองนั้นเป็นเรื่องธรรมดาเรื่องปกติ ที่เกิดขึ้นกับทุกครอบครัว แต่เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปผู้หญิงกับผู้ชายเริ่มมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน จึงทำให้ภรยานอกใจสามีบ้าง นอกจากนี้พบว่าปัจจุบันคนในสังคมขาดคุณธรรมจริยธรรม มีความเห็นแก่ตัวมากขึ้น ขาดความรับผิดชอบ มักจะนึกถึงความสุขของตัวเองมากกว่าครอบครัว ไม่นำเอาศีลธรรมหรือสามัญสำนึกมายับยั้ง ทำให้ขาดสติ

2.3 ความด้อยโอกาสทางสังคม การขาดการศึกษาทำให้โอกาสที่จะมีพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงนั้นมีมากขึ้น

2.4 ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ส่งผลให้ต่างคนต่างเกิดความเครียด หงุดหงิด ควบคุมอารมณ์ไม่อยู่ ไม่หันหน้าทำความเข้าใจกัน เมื่อมีปัญหาหันไปพึ่งสุรายาเสพติด การพนัน สุดท้ายเกิดปัญหาทางด้านการเงิน ทำให้เกิดความเครียด และอาจเกิดการทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายกัน

2.5 การเลียนแบบพฤติกรรมการทำร้ายร่างกายจากสื่อ ประชาชนส่วนใหญ่เมื่อได้รับข่าวสารจากสื่อ ไม่สามารถคิดแยกแยะได้ว่าอะไรดีอะไรไม่ดี แต่กลับนำพฤติกรรมจากสื่อมาเลียนแบบ แทนที่จะนำมาเป็นข้อคิดหรือคติเตือนใจจึงกลายเป็นปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอยู่แทบทุกวันในขณะนี้

3. ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาความรุนแรงต่อภรรยา จะมีผลต่อ

บุคคลในครอบครัวตลอดจนคนรอบข้าง รวมทั้งบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบที่ได้รับ มีดังนี้

3.1 ผลกระทบต่อสามีและภรรยาเอง ที่อาจได้รับความบาดเจ็บทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ทำให้สุขภาพจิตเสื่อม ผู้กระทำจะรู้สึกตัว自己有สัมพันธ์ภาพในครอบครัวน้อยลง ผู้ถูกกระทำจะมีความเครียดวิตกกังวล เก็บกด และอาจมีอาการทางจิต บางกรณีสามีหรือภรรยาอาจกลายเป็นอาชญากรโดยไม่ได้ตั้งใจ

3.2 ผลกระทบกับลูก เด็กบางรายเรียนรู้จากการกระทำของพ่อแม่ ชี้นำการกระทำของพ่อแม่ เกิดเป็นพฤติกรรมลอกเลียนแบบ จนอาจทำให้เสียคน มีสภาพจิตใจที่ไม่ปกติ มีอาการเชื่องซึม ดื้อรั้นไม่เชื่อฟังพ่อแม่ ก้าวร้าว ขาดความอบอุ่นในครอบครัว ขาดคุณภาพชีวิตที่ดี

3.3 ผลกระทบต่อสังคม เช่น สร้างความเบียดเบียนต่อเพื่อนบ้านและผู้พบเห็น

3.4 ผลกระทบต่อหน้าที่การงาน เพราะเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ไม่มีสมาธิในการทำงานจะไปพะวงอยู่กับปัญหาที่เกิดขึ้น ผลงานที่ออกมาก็เป็นไปในทางลบทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

3.5 ผลกระทบต่อบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ทำให้เสียเวลาต้องมาทำคดีเมื่อเกิดปัญหานี้ขึ้น เพราะต้องมีหน้าที่อื่น ได้แก่ การดูแลรักษาความปลอดภัย การปราบปรามอาชญากรรม ปราบปรามยาเสพติดที่มีผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติ

4. แนวทางการป้องกันปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อภรรยาในสังคมไทย ดังนี้

4.1 การป้องกันควรจะป้องกันที่ครอบครัวของตนเองก่อน ควรมีการณรงค์การลดปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว อาจโดยการเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ หรือจัดให้มีการเผยแพร่ในโรงเรียนหรือชุมชน

4.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเข้าร่วมมือ โดยมีการจัดการบรรยาย อาจมีผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบซึ่งมีประสบการณ์มากกว่า มีความใกล้ชิดประชาชน มาร่วมบรรยาย ให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมาย ความรู้เบื้องต้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ให้คำแนะนำเมื่อเกิดปัญหาคุณกรณี หลีกเลี่ยงการฟ้องร้องโดยขอคำปรึกษาจากศูนย์ไกล่เกลี่ยของศาล อาจมีการจัดกิจกรรมอบรมเรื่องคุณธรรมจริยธรรมกฎหมายและโทษที่ได้รับเมื่อกระทำความผิด การจัดกิจกรรมเสริมสร้างความสัมพันธ์ภายในครอบครัว และใช้สื่อในการประชาสัมพันธ์รณรงค์ในการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรม ช่วยกันปลูกฝังสร้างจิตสำนึกในการรักครอบครัว

5. แนวทางการแก้ไขปัญหามารยาทในสังคมไทย
ดังนี้

5.1 ควรให้คำแนะนำและตักเตือน ให้สามีภรรยา มีสติในการดำเนินชีวิต

5.2 ควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปดูแลอย่างเข้าถึง ชุมชน และมีการจัดอบรมให้ความรู้ เช่น จัดกิจกรรมเสริมสร้างครอบครัวอบอุ่น โดยต้องให้เขาตระหนักว่าการกระทำของเขานั้นส่งผลกระทบต่อในหลายๆ ด้านรวมทั้งตนเอง และมีการปลูกฝังจิตสำนึกไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก

5.3 ควรมีการใช้บทลงโทษทางกฎหมาย ตามความหนักเบาของการกระทำความผิด โดยการพิจารณาของศาลนั้นจะมุ่งเน้นให้เกิดผลกระทบต่อครอบครัวน้อยที่สุด ควรมีการจัดโครงการอบรมโปรแกรมการแก้ไขผู้ใช้ความรุนแรงในครอบครัว ทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับสภาพตนเอง เรียนรู้ตนเองเพื่อให้พร้อมที่จะไปใช้ชีวิตหลังออกจากเรือนจำ มีการฝึกอาชีพให้ตามความถนัด จัดงานตามเทศกาลต่างๆ เพื่อเป็นการฟื้นฟูสภาพจิตใจ ควรนำหลักศีลธรรมมาพัฒนาจิตใจ ให้เรียนรู้ถึง “กฎแห่งกรรม” เพื่อให้การบำบัดฟื้นฟูสภาพจิตใจดีขึ้น

ปลูกฝังให้ความรู้และช่วยกันรณรงค์ในการหาทางออกที่เหมาะสมแก่ผู้ต้องขังชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการลดความรุนแรง

6. การเยียวยา รักษา เยียวยาที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงต่อภรรยา

6.1 ต้องให้ความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพร้อมที่จะให้การช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ควรให้ความช่วยเหลือในเรื่องคดี โดยการให้คำแนะนำในการดำเนินคดีว่าจะต้องติดต่อกับหน่วยงานใดหรือองค์การใดบ้าง

6.2 จัดให้มีมาตรการการป้องกันและการแก้ไขปัญหา โดยอาจจะให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเยียวยา

6.3 ควรมีการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ และมูลนิธิต่างๆ มีการชดเชยค่าเสียหายอย่างเป็นธรรม อำนวยความเป็นธรรม การดูแลคำร้องพยาบาล การฟื้นฟูสภาพจิตใจ ช่วยเหลือเผยแพร่กฎหมายเบื้องต้นแก่ประชาชน

6.4 ให้มีการคุมประพฤติผู้กระทำความผิด จัดกิจกรรมสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในครอบครัว ควรจัดให้นักจิตวิทยาสำหรับเป็นที่ปรึกษาให้ผู้ต้องขังได้ปรึกษา เพื่อลดความเครียดที่อาจจะเกิดขึ้นจากปัญหาเหล่านี้

6.5 จัดให้มีการฝึกอบรมต่างๆ เพื่อให้ผู้ต้องขังรู้สึกว่าคุณค่าและมียานทำสร้างรายได้ให้เกิดขึ้น มีการจัดอบรมกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรง จัดโปรแกรมฟื้นฟูสภาพจิตใจโดยการเชิญนักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์มาร่วมในการประชาสัมพันธ์ และช่วยเหลือเยี่ยผู้ถูกกระทำตามที่พวกเขาร้องขอให้ช่วย โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่าย เพื่อสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในครอบครัว

7. ข้อเสนอแนะ ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เกี่ยวกับ ปัญหาความรุนแรงต่อภรรยา มีดังนี้

7.1 ปัญหานี้ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และควรจะมีการ ทำงานร่วมกันในทุกภาคส่วน ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และควรมีการสร้าง จิตสำนึกให้กับคนในครอบครัวโดยเฉพาะผู้นำครอบครัว ผ่านทาง โรงเรียนหรือสื่อและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7.2 บุคลากรในหน่วยงานของตำรวจควรเพิ่มบุคลากรตำรวจ หญิง เพราะบุคลากรที่เป็นผู้หญิงอาจจะช่วยในการแก้ไขปัญหาบาง เรื่องได้ดีกว่าบุคลากรที่เป็นผู้ชาย เพราะโดยพื้นฐานแล้วผู้หญิงมักจะมี อุปนิสัย ใจคอ ที่อาจจะเข้าใจปัญหาในเรื่องนี้ดีกว่า

7.3 ควรมีการปรับแก้กฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น บุคคลที่ เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรม และมีจรรยาบรรณตาม หน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน

7.4 รัฐควรมีนโยบายและมีมาตรการที่เข้มแข็งเพื่อป้องกัน ปัญหาให้มากกว่าเดิม ควรมีการเผยแพร่ให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย

7.5 ควรมีการจัดระบบการศึกษาในโรงเรียน ให้เรียนรู้ถึงการ ดำเนินชีวิตครอบครัวที่ถูกต้อง รวมทั้งโรงเรียนควรเข้ามามีบทบาท มากกว่าในปัจจุบัน

7.6 ควรมีการจัดระเบียบสังคมโดยการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้า มามีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาให้มากขึ้น

7.7 ศาลควรมีการร่างนโยบายที่มาแก้ไขปัญหาระบบนี้โดยตรง ซึ่งการแก้ปัญหานี้ควรจะเริ่มตั้งแต่การปลูกฝังในเรื่องครอบครัวตั้งแต่ เด็กๆ ควรมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนเข้าใจ บทบาทของศาลว่า ศาลนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลืออย่างไรบ้าง

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

7.8 สื่อที่นำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับปัญหานี้ ควรที่จะนำเสนอในลักษณะการให้คำแนะนำมากกว่าการนำเสนอข่าว

อภิปรายผลการวิจัย

จากการสัมภาษณ์รวบรวมข้อมูลจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในจังหวัดชลบุรี เกี่ยวกับ เจตคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อปัญหาสามีทำร้ายภรรยา ด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยขอเสนอผลการอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

สาเหตุของปัญหาความรุนแรงในครอบครัว กรณีสามีทำร้ายภรรยา จากผลการศึกษา พบว่ามีสาเหตุสำคัญ ดังนี้

สาเหตุจากตัวสามีและหรือภรรยาเอง อาจถูกเลี้ยงดูมาจากครอบครัวที่มีการใช้พฤติกรรมที่มีความรุนแรง หรืออาจเคยเห็นพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงระหว่างพ่อกับแม่ของตนเมื่อวัยเด็ก จึงจดจำพฤติกรรมเหล่านั้นมาใช้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ อรอนงค์ อินทรวิจิตร และคณะ¹⁰ ที่กล่าวว่า การที่คนคนหนึ่งไม่ได้รับการอบรมเลี้ยงดูด้วยความรัก ความเข้าใจ ความเมตตาและเอื้ออาทรต่อกันในสมาชิกครอบครัว หรือการที่คนคนหนึ่งเติบโตขึ้นมาในครอบครัว ที่ชอบแสดงพฤติกรรมที่รุนแรงต่อกัน ทั้งทางร่างกาย วาจา และทัศนคติที่มีต่อเพศตรงข้ามในทางลบ ก็เป็นความรุนแรงที่ซ่อนเร้น ทำให้เกิดการดูดซับพฤติกรรม การกระทำ การใช้วาจาและความคิดที่นำไปสู่การเบียดเบียนและการเอาเปรียบทางเพศ

นอกจากนี้ใน สภาพสังคม ปัจจุบันผู้ชายส่วนใหญ่จะคิดว่าการที่สามีหรือผู้ชายนอกใจภรรยาของตนเองนั้นเป็นเรื่องธรรมดา ซึ่งอาจเป็นการยึดถือปฏิบัติตามวัฒนธรรมดั้งเดิมที่สั่งสมกันมาที่เชื่อว่าผู้ชายมีอำนาจเหนือผู้หญิง ผู้ชายเป็นใหญ่ในบ้าน เพราะฉะนั้น ผู้ชายจึงมีสิทธิที่จะทำ

¹⁰ อรอนงค์ อินทรวิจิตร และคณะ. ผู้หญิงและเด็กเหยื่อความรุนแรงในครอบครัว. 2542.

อะไรกับผู้หญิงก็ได้ และมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ เช่น การทำร้ายร่างกาย หรือการนอกใจคู่สมรส กลายเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นกับทุกคนรอบตัว¹¹

แต่ในปัจจุบันคนในสังคมขาดคุณธรรมจริยธรรม มีความเห็นแก่ตัวมากขึ้น ขาดความรับผิดชอบ มักจะนึกถึงความสุขของตัวเองมากกว่าครอบครัว ไม่นำเอาศีลธรรมหรือสามัญสำนึกมายับยั้ง ทำให้ขาดสติ และยังพบสาเหตุจาก ความด้อยโอกาสทางสังคม การขาดการศึกษาทำให้โอกาสที่จะมีพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงนั้นมีมาก

ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้ รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้ต่างคนต่างเกิดภาวะความเครียด อารมณ์หงุดหงิด อารมณ์เสีย ไม่หันหน้ามาปรับทำความเข้าใจกัน การที่ผู้หญิงต้องพึ่งพาผู้ชายทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ผู้หญิงถูกจำกัดสิทธิทั้งในด้านการเงิน ความก้าวหน้าในอาชีพ การศึกษาและการฝึกอบรม ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจระหว่างผู้หญิงกับผู้ชายถือเป็นปัจจัยสำคัญในการลดทอนอำนาจผู้หญิง ทำให้ผู้หญิงต้องอยู่ในสภาพที่ยอมจำนน และเป็นหนึ่งในข้อจำกัดการหย่าร้างของผู้หญิงด้วย

ในบางครอบครัวเมื่อเกิดปัญหามักหันไปพึ่งเหล้า สารเสพติด และการพนัน ทำให้เกิดปัญหาทางการเงินเกิดความเครียดทำให้เกิดการทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายกัน ดังที่คณะกรรมการกิจการสตรี¹² ได้กล่าวไว้ว่าผู้ที่ใช้สารเสพติด รวมทั้งสุรา ความรู้ตัวจะลดลง การตัดสินใจจะลดลง เสียการยับยั้งการลดลง ควบคุมตนเองไม่ได้ จึงมีโอกาที่จะกระทำรุนแรงได้มาก นอกจากนี้สังคมที่มีแหล่งอบายมุขและสิ่งเสพติดจะกระตุ้นบุคคลให้มัวเมา ขาดสติซึ่งจะนำไปสู่พฤติกรรมรุนแรงได้มากกว่า

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. นโยบายและแผนขจัดความรุนแรงต่อเด็กและสตรี. 2543. หน้า 34.

¹² คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา. รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง การป้องกันและแก้ไขปัญหาพฤติกรรมรุนแรง. 2541. หน้า 21- 23.

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การเลียนแบบพฤติกรรมการทำร้ายร่างกายจากสื่อ ประชาชนส่วนใหญ่เมื่อได้รับข่าวสารจากสื่อไม่สามารถคิดแยกแยะได้ว่าอะไรดีอะไรไม่ดี แทนที่จะนำมาเป็นข้อคิดหรือคติเตือนใจแต่กลับนำพฤติกรรมจากสื่อมาเลียนแบบ จึงกลายเป็นปัญหาลังคมที่เกิดขึ้นอยู่แทบทุกวันในขณะนี้

ผลกระทบ

ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อภรรยาจากผลการศึกษา พบว่าสามีภรรยาอาจได้รับความบาดเจ็บทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ คาล์ก¹³ ที่กล่าวว่า การใช้ความรุนแรงต่อคู่สมรส เป็นการใช้ความก้าวร้าวที่รุนแรง หรือไม่รุนแรงระหว่างคู่สมรสที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการกระทำรุนแรงทางกาย การกระทำรุนแรงทางด้านจิตใจ และการกระทำรุนแรงทางเพศ โดยผู้ถูกกระทำส่วนมากเป็นผู้หญิง เมื่อเกิดความรุนแรงทางกาย เกิดการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จะมีอาการปรากฏให้เห็น เช่น เตะ ทุบ ต่อย ตี ทำร้ายอวัยวะต่างๆ ใช้บุหรี่ น้ำร้อนลวก ล่ามโซ่ หรืออาจจะทำให้ผู้ถูกกระทำแขนขาหัก หรือฟกช้ำ การทำร้ายทางเพศ การข่มขืนภรรยาของตนเอง¹⁴

ส่วนความรุนแรงด้านจิตใจหรืออารมณ์ จากการสำรวจ พบว่า ผู้หญิงมีความรู้สึกที่ไม่ดีนัก หากถูกวิจารณ์รูปร่างหน้าตา การถูกกดขี่ ไม่ได้รับความนับถือ และการถูกมองด้วยสายตาเหยียดหยาม ในขณะที่ผู้ชายมองว่าไม่ได้เป็นการกระทำรุนแรงด้านอารมณ์

¹³ Ibid.

¹⁴ สายสุรี จุติกุล. "ครอบครัวไทย: มองไปข้างหน้า". ใน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. รายงานพิธีเปิดครอบครัวสากลและการประชุมสมัชชาแห่งชาติด้านครอบครัว ณ ดิกลันตีมติทำเนียบรัฐบาล. 2538.

ส่วนผลกระทบต่อผู้กระทำเอง จะรู้สึกว่ามีสัมพันธภาพในครอบครัวน้อยลง ผู้เป็นภรรยาจะมีความเครียด จิตตกและอาจมีอาการทางจิต เก็บกด บางกรณีสามีหรือภรรยาอาจกลายเป็นอาชญากรโดยไม่ได้ตั้งใจ และกลายเป็นผู้ต้องโทษถูกคุมขังในที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับรายงานวิจัยของ เบคเกอร์¹⁵ ที่กล่าวว่าผลกระทบต่อด้านจิตใจ พฤติกรรมที่ภรรยาแสดงออกมาคือ ความรู้สึกเสียใจ ปวดร้าว กระแทกกระเทือนใจ หวาดกลัว ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง บุคลิกภาพเปลี่ยนแปลงไปจากอาการปกติมีอาการหวาดผวาก้าวร้าวและอารมณ์รุนแรงขึ้น หมดอาลัยในชีวิต ซึมเศร้าสิ้นหวัง มีความรู้สึกสองฝักสองฝ่าย บางครั้งสับสน ว่าวุ่นใจ หรือต้องอยู่ในภาวะที่ต้องยอมรับการกระทำของสามี การไม่สามารถจัดการกับความโกรธจนคิดฆ่าตนเองหรือฆ่าผู้อื่นและสอดคล้องกับแนวคิดของ ภัสสร ลิมานนท์¹⁶ ที่กล่าวว่า ครอบครัวที่มีสมาชิกทำร้ายกันจะไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกันและเกิดปัญหาครอบครัวแตกแยก บางรายจบลงด้วยการที่ภรรยาติดคุกเพราะฆ่าสามีเนื่องจากถูกกดดันทางจิตใจและการถูกทำร้ายร่างกายอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบตามมาก็คือลูก เด็กบางคนจะเรียนรู้การกระทำของพ่อแม่ มีการลอกเลียนแบบ ซึมซับการกระทำของพ่อแม่ จนอาจทำให้เสียคน สภาพจิตใจที่ไม่ปกติเหมือนเด็กทั่วไป มีอาการเขื่องซิมดื้อรั้นไม่เชื่อฟังพ่อแม่ ก้าวร้าว ขาดความอบอุ่นในครอบครัว ขาดคุณภาพชีวิตที่ดี กลายเป็นปัญหาสังคม ดังที่ เกสรา ศรีพิชญ์ญากร¹⁷ ได้ศึกษาพบว่าเด็กที่เติบโตมาจากสภาพครอบครัวที่พ่อแม่มีแต่ความขัดแย้งกัน จะทำให้เด็กได้รับผลกระทบทั้งทางด้านสุขภาพกายและจะพัฒนาการล่าช้า ส่วน

¹⁵ Jennifer Baker. *Stopping Wife Abuse: A Guide to the Emotional Psychological and Legal Implications for the Abused Woman and Those Helping Her*. 1979.

¹⁶ ภัสสร ลิมานนท์. "บทบาทของผู้ชายกับปัญหาครอบครัวไทยในยุคปัจจุบัน". *วารสารสมาคมจิตแพทย์แห่งประเทศไทย*. 43 (2541): 259 - 264.

¹⁷ เกสรา ศรีพิชญ์ญากร. "การชมเชยภรรยา: ความอยู่ดีที่สตรีไทยเผชิญอยู่". *พยาบาลสาร*. 2543.

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในระยะยาวจากการที่เด็กชายพบเห็นบิดาทำร้ายทุบตีมารดาอยู่เสมอ เด็กจะเรียนรู้และซึมซับความรุนแรงโดยกระบวนการอบรมขัดเกลาทางสังคม และยังพบว่าการใช้ความรุนแรงต่อภรรยายังมีผลให้เกิดความเบียดเบียนต่อเพื่อนบ้านและผู้พบเห็นซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโบว์เกอร์¹⁸ ที่สรุปว่า พฤติกรรมความรุนแรงในครอบครัวมีผลต่อทั้งความสัมพันธ์สุขและเศรษฐกิจสังคม ทั้งยังเป็นปัญหาเรื้อรัง ถ้ายทอดมายังรุ่นต่อไปจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่สังคมจะต้องเข้าใจปัญหาอย่างชัดเจน ตระหนักถึงความรุนแรงและพร้อมใจกันทุกฝ่าย เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้นมากไปกว่านี้ไม่ว่าจะเป็น

ผลกระทบอีกอย่างหนึ่งคือ หน้าที่การงาน เพราะเมื่อมีปัญหานี้จะไม่มีสมาธิในการทำงาน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

สุดท้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยทำให้เสียเวลาต้องมาทำคดีเมื่อเกิดปัญหานี้ขึ้น เพราะต้องมีหน้าที่อื่น ได้แก่ การดูแลรักษา ความปลอดภัย การปราบปรามอาชญากรรม ปราบปรามยาเสพติด ทำให้มีผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของสมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย¹⁹ ที่กล่าวว่า ผลของการใช้ความรุนแรงในครอบครัว อาจนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรบุคคลที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในอนาคต ดังนั้น จึงควรสร้างความตระหนักให้บุคคลเห็นความสำคัญของปัญหาความรุนแรงต่อสตรีซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาใหญ่ของประเทศไทยและมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้หญิงและควรที่จะได้รับความสนใจทั้งจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ การให้ความสำคัญและการแก้ไขปัญหา

¹⁸ Les Bowker. "A Battered Woman's Problems are Social, Not Psychological". *Current Controversies on Family Violence*. 1994.

¹⁹ สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย. "ปัญหาพฤติกรรมในครอบครัว". เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการป้องกันความรุนแรงที่มีต่อสตรีและเด็ก. ณ ห้องประชุมโครงการวางแผนครอบครัวภาคเหนือ เชียงใหม่. 2541.

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหการใช้ความรุนแรงต่อภรรยาในสังคมไทย จากการศึกษาพบว่า

1. ควรมีการรณรงค์การลดปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยการให้ความรู้เผยแพร่ทางสื่อต่างๆ โดยจัดให้มีการเผยแพร่ในโรงเรียน หรือชุมชน และพยายามหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมมือในการแก้ไขปัญหานี้ ดังที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ²⁰ ได้กำหนดนโยบายระดับชาติเพื่อปกป้อง ป้องกัน และแก้ไข ปัญหาความรุนแรงต่อเด็กและสตรีไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาองค์ความรู้ บุคลากร และระบบข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในการสร้างสรรค์ครอบครัวอบอุ่น มั่นคง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาความรุนแรง

ควรให้การตักเตือนแนะนำ ให้สามีภรรยามีสติในการดำเนินชีวิต ควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปดูแลเรื่องนี้ให้เข้าถึงชุมชน และมีการจัดอบรมให้ความรู้ เช่น จัดกิจกรรมเสริมสร้างครอบครัวอบอุ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุนันทา สิริประภาผล²¹ ที่ศึกษาพบว่า บุคลากรทางสุขภาพและผู้ที่ทำงานด้านการช่วยเหลือผู้ถูกกระทำรุนแรง ควรมีการประเมินปัจจัยสำคัญ เพื่อจะได้วางแผนให้การช่วยเหลือสตรีที่ถูกสามีกระทำรุนแรงได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ต้องให้ผู้ที่ใช้ความรุนแรงรู้ว่าการกระทำของเขานั้นส่งผลกระทบในหลายๆ ด้านรวมทั้งต่อตัวเอง ปลูกฝังจิตสำนึกไม่ให้พวกเขากระทำผิดซ้ำอีกครั้ง

3. ควรมีการใช้บทลงโทษทางกฎหมายตามความหนักเบาของการกระทำผิด โดยการพิจารณาของศาลนั้นจะมุ่งเน้นให้เกิดผลกระทบกับครอบครัวน้อยที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูก

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. นโยบายและแผนขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก. 2543.

²¹ สุนันทา สิริประภาผล. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการคงอยู่หรือยุติความสัมพันธ์กับสามีของภรรยาที่ถูกสามีทำร้ายร่างกาย. 2545.

กระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ไว้ว่า การมีกฎหมายคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว มีความเหมาะสมกว่าการใช้กระบวนการทางอาญา เพราะสามารถกำหนดรูปแบบวิธีการ และขั้นตอนที่มีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวไว้ได้ ประกอบกับเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ จากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ ควรจัดโครงการอบรมโปรแกรมการแก้ไขผู้ใช้ความรุนแรงในครอบครัว ทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับสภาพตนเอง เรียนรู้ตนเอง เพื่อให้พร้อมที่จะไปใช้ชีวิตหลังจากออกจากเรือนจำได้อย่างเชิดเช่นคนทั่วไป มีการฝึกอาชีพให้ตามความถนัด จัดงานตามเทศกาลต่างๆ ได้แก่ วันปีใหม่ วันสงกรานต์ฯ เพื่อเป็นการฟื้นฟูสภาพจิตใจ

4. ควรนำหลักศีลธรรม หลักพระพุทธศาสนามาพัฒนาจิตใจ ให้เรียนรู้ถึง “กฎแห่งกรรม” ให้การบำบัดฟื้นฟูสภาพจิตใจให้ดีขึ้น ปลุกฝังให้ความรู้และช่วยกันรณรงค์ในการหาทางออกที่เหมาะสม ทั้งนี้เรือนจำอาจมีส่วนช่วยได้อย่างมากเนื่องจาก บทบาทที่สำคัญของเรือนจำ ประกอบด้วย การรับตัวผู้ต้องโทษ การให้สวัสดิการแก่ผู้ต้องโทษ การรักษาระเบียบวินัย การให้การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ การฝึกอบรมจิตใจ การให้ทำงาน และการปล่อยตัวผู้ต้องโทษจากเรือนจำ²²

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. ควรมีการปลูกฝังในการสร้างจิตสำนึกของการรักครอบครัว โดยมีการสร้างเสริมความสัมพันธ์ในครอบครัวให้มากยิ่งขึ้น โดยเริ่มต้นจากครอบครัว โรงเรียน โดยเสริมเนื้อหาการใช้ชีวิตคู่ การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัวเพื่อให้ครอบครัวอบอุ่นเข้าใจในหลักสูตร

²² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. การบริหารงานยุติธรรม. 2550.

2. ควรจัดอบรมในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมให้แก่ผู้ต้องโทษในคดีการใช้ความรุนแรง ให้เห็นผลกระทบและโทษที่ได้รับจากการใช้ความรุนแรง รวมทั้งควรมีการฟื้นฟูสภาพจิตใจแก่ผู้ต้องโทษ มีการฝึกอบรบอาชีพ เพื่อจะได้ไม่กลับมาทำผิดซ้ำอีก

3. ควรสร้างจิตสำนึกแก่ผู้ชาย ให้เห็นว่าเพศหญิงเป็นเพศที่อ่อนแอกว่า และในสังคมปัจจุบันผู้หญิงกับผู้ชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน ควรให้เกียรติต่อสตรีโดยเฉพาะภรรยาที่เป็นมารดาของลูก ให้ความรักและมีความรับผิดชอบต่อการครอบครัว ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของครอบครัวโดยเฉพาะลูกจะได้เห็นแบบอย่างที่ดีเป็นการปลูกฝังการรักครอบครัวตั้งแต่เด็ก

4. ผู้ชายควรเปลี่ยนค่านิยม ทศนคติ ในการมีภรรยาหลายคน การนอกใจภรรยา ควรมองว่าการประพฤติดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ดีทำให้เป็นสาเหตุของการใช้ความรุนแรงต่อภรรยา ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อตนเองและครอบครัว

5. ควรให้โอกาสกับผู้ด้อยการศึกษาโดยจัดการศึกษาให้ตามความเหมาะสม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยบริการให้คำปรึกษา ให้ความรู้ในเรื่องการเตรียมตัวก่อนสมรสและภายหลังการสมรส การปรับตัวของบุคคล การปรับตัวในการใช้ชีวิตคู่ การปรับตัวในการใช้ชีวิตครอบครัว การสร้างจิตสำนึกในการรักครอบครัว การให้เกียรติและเคารพในสิทธิสตรี การสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมในครอบครัว การดำเนินชีวิตอย่างมีสติให้สอดคล้องกับสังคมปัจจุบัน รวมทั้งนำความรู้ดังกล่าวไปจัดการศึกษาในโรงเรียน

2. รัฐควรมีนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ ข้อมูลข่าวสาร เผยแพร่ความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตที่เป็นสุข สร้างจิตสำนึกในการรักครอบครัว การสร้างครอบครัวที่อบอุ่น การจัดการความเครียดในครอบครัว ส่งเสริมสุขภาพจิตครอบครัวในแง่มุมต่างๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงต่อครอบครัว โดยเฉพาะสตรี

3. รัฐควรดูแลสื่อ ในการถ่ายทอดข่าวสารเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงในครอบครัว โดยมีการถ่ายทอดข่าวสารในทางที่ให้ข้อคิดในทางสร้างสรรค์ และให้ประชาชนสามารถแยกแยะว่าอะไรควรปฏิบัติตาม อะไรควรหลีกเลี่ยง ซึ่งแสดงให้เห็นโทษของการใช้ความรุนแรงที่จะเกิดผลกระทบตามมา เพื่อป้องกันการลอกเลียนแบบพฤติกรรมที่นำมาเสนอทางสื่อ

4. หน่วยงานกระบวนการยุติธรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีการใช้ความรุนแรงในครอบครัวหรือต่อสตรี ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ว่า การที่สามีทำร้ายร่างกายภรรยา นั้นเป็นความผิดทางอาญา ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

5. บุคลากรกระบวนการยุติธรรม ควรประสานความร่วมมือในทุกภาคส่วน ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ ให้เข้ามามีบทบาทในการรณรงค์ป้องกันปัญหาความรุนแรงในครอบครัวอย่างจริงจัง

6. ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 นั้นได้เพิ่มสิทธิให้ทั้งสามีและ/หรือภรรยา ทั้งนี้เพื่อให้ปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวนั้นลดน้อยลง ซึ่งจากผลงานวิจัยสาเหตุของปัญหาความรุนแรงในครอบครัวมาจากทั้งสามีและภรรยา โดยอาจจะให้ทั้งภรรยาและสามีเข้ามาอบรม โดยอาจจะเป็นการบำบัดทั้งคู่ เพราะปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวนั้นส่งผลกระทบในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายหรือทางด้านสภาพจิตใจ

7. ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับเรื่องการใช้อำนาจของศาลซึ่งควรกำหนดให้มีความชัดเจน แยกเป็นประเด็นดังนี้

7.1 เรื่องการกำหนดอายุความในการดำเนินคดี ควรเปิดโอกาสให้เริ่มนับเมื่อผู้ถูกกระทำ อยู่ในวิสัยและมีโอกาสที่จะแจ้งความหรือร้องทุกข์ได้ เมื่ออยู่ในสภาพร่างกายและจิตใจที่พร้อม

7.2 ในเรื่องของการกระทำความผิดต่างกรรมต่างวาระ ควรที่จะมีบทลงโทษที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบในกลุ่มตัวอย่างที่มีการจดทะเบียนสมรส และกลุ่มที่ไม่มีการจดทะเบียนสมรสเพื่อสำรวจว่ากลุ่มใดมีโอกาที่จะเกิดปัญหาการใช้ความรุนแรงมากกว่ากัน

2. ควรมีการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสามีซึ่งเป็นผู้ใช้ความรุนแรง เพื่อจะได้ทราบสาเหตุและนำมาพิจารณาในการหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไข

3. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบบทกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเพื่อนำข้อแตกต่างซึ่งอาจจะประโยชน์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในครอบครัวมาใช้ในการแก้ไขปัญหา

4. ควรมีการศึกษาถึงผลกระทบของการใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาให้เข้ากับยุคปัจจุบัน

บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาสังคมจังหวัดชลบุรี. เอกสารรายงานความรุนแรงในครอบครัว จังหวัดชลบุรี. 2552.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ระบบข้อมูลความรุนแรงต่อเด็กสตรีและความรุนแรงในครอบครัว. 2551. เว็บ. <http://www.violence.in.th/>. 10 กันยายน 2552.
- เกสร ศรีพิชญากา. "การข่มเหงภรรยา: ความอยู่ดีที่สตรีไทยเผชิญอยู่". พยาบาลสาร. 27.4. 2543.
- คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา. รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง การป้องกันและแก้ไขปัญหาพหุติกรรมรุนแรง.กรุงเทพมหานคร. 2541.
- ภัสสร ลิมานนท์. "บทบาทของผู้ชายกับปัญหาครอบครัวไทยในยุคปัจจุบัน". วารสารสมาคมจิตแพทย์แห่งประเทศไทย. 43.3. 2541.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. การบริหารงานยุติธรรม.ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2. นนทบุรี: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2550.
- รักษณาลี วิเชียร. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกระบวนการยุติธรรมกับสังคมไทยในปัจจุบัน. คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, สาขาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2552.
- สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย. ปัญหาพหุติกรรมในครอบครัว. เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการป้องกันความรุนแรงที่มีต่อสตรีและเด็ก. ณ ห้องประชุมโครงการวางแผนครอบครัวภาคเหนือ เชียงใหม่. 2541.

สายสุรี จุติกุล. "ครอบครัวไทย: มองไปข้างหน้า". ใน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. รายงานพิธีเปิด ปิด ครอบครัวสากลและการประชุมสมัชชาแห่งชาติด้านครอบครัว ณ ดึกสันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2538.

สุนันทา สิริประภาพล. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการคงอยู่หรือยุติความสัมพันธ์กับสามีของภรรยาที่ถูกสามีทำร้ายร่างกาย. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการพยาบาลครอบครัว บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ. นโยบายและแผนขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2543.

อรอนงค์ อินทรวิจิตร และคณะ. ผู้หญิงและเด็กเหยื่อความรุนแรงในครอบครัว. กรุงเทพมหานคร: ปกเกล้าการพิมพ์, 2542.

Baker, Jennifer. *Stopping Wife Abuse: A Guide to the Emotional Psychological and Legal Implications for the Abused Woman and Those Helping Her*. New York: Anchor, 1979.

Bowker, Lee. "Abattered Women's Problems are Social, not Psychological". *Current Controversies on Family Violence*. Thous and Qaks, CA: Sage, 1994.

Clark ,M.J. *Violence in Nursing in the Community*. Connecticut: Appleton&Lange, 1992.

Heise, L., Ellsberg, M., & Gottermoeller, M. "Ending Violence Against Women". *Population Report*, Series L, No. 11. Baltimore: Johns Hopkins University School of Public Health, 1999.

Straus, Murray A. and Gelles, Richard J. "Determinants of Violence in the Family: Toward a Theoretical Perspective". in Burr, Wesley R. Eds., *Contemporary Theories about the Family Vol. 1*. New York: The Free Press, 1979.

World Health Organisation. *World Report on Violence and Health*. Web. <http://www.who.int>. 15 June 2008.

Book Review: Social Capital London: Routledge, 2003

รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข*

หนังสือ Social Capital เขียนขึ้นโดยศาสตราจารย์จอห์น ฟิลด์ (John Field 1930-2002) ศาสตราจารย์ด้านการศึกษามีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในวัยผู้ใหญ่ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ปัจจุบันสอนอยู่ที่ School of Education ที่มหาวิทยาลัยสเตอร์ลิง (University of Stirling) สกอตแลนด์ ประเทศอังกฤษ หนังสือเล่มนี้ได้รับการตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2003 โดยสำนักพิมพ์ Routledge มีความหนา 165 หน้า แบ่งออกเป็น 5 บท โดยมีส่วนนำและส่วนสรุปต่างหาก

หนังสือเล่มนี้มีความน่าสนใจตรงที่เป็นหนังสือที่ให้ความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับทุนทางสังคม (Social Capital) ได้เป็นอย่างดี และเป็นหนังสือขนาดเล็ก กะทัดรัด เหมาะสำหรับผู้ที่สนใจเรื่องทุนทางสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความนิยมมากขึ้นในปัจจุบัน เพราะในอดีต 'ทุน' ที่ผู้คนมักจะนึกถึง คือ เงินทอง ทรัพย์สิน สัมหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งคือทุนทางเศรษฐกิจ แต่ในระยะหลังการกล่าวถึงและการศึกษาถึงทุนทางสังคมเพิ่มจำนวนมากขึ้น อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของทุนทางสังคมที่มีต่อมนุษย์ในด้านต่างๆ ทั้งนี้ปรากฏว่ามีงานศึกษาทุนทางสังคมใน

* ดร.รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ประเด็นต่างๆ ค่อนข้างมาก และหลากหลายสาขาวิชาไม่ว่าจะเป็นด้าน กีฬา การตลาด การแพทย์และสาธารณสุข แรงงาน แรงงานต่างด้าว การ เกษตรกรรม การเมือง ประวัติศาสตร์ การศึกษา เป็นต้น หนังสือเล่มเล็กๆ นี้ จะทำให้เห็นแง่มุม ความคิด และข้อเสนอของนักวิชาการคนสำคัญที่ กล่าวถึงทุนทางสังคม ลักษณะสำคัญของทุนทางสังคม มุมมองในด้านบวก และในด้านลบที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับทุนทางสังคม รวมถึงลักษณะของทุน ทางสังคมในโลกยุคหลังสมัยใหม่ และการพิจารณาทุนทางสังคมในฐานะ นโยบาย ด้วยบททั้ง 5 บทดังนี้

บทที่ 1 From Metaphor to Concept ในบทนี้ ผู้เขียนได้เสนอถึง ความคิดเรื่องทุนทางสังคมและลักษณะของทุนทางสังคมที่ดูว่าจับต้องไม่ได้ และมองไม่เห็นนั้น แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นทรัพยากรที่สำคัญของปัจเจกชน และชุมชนที่ดำรงอยู่มานานแล้ว เพียงแต่เรารู้จักกันในรูปอื่นๆ คำอื่น และ มโนทัศน์อื่น เช่น Emile Durkheim นักสังคมวิทยาที่อธิบายสังคม การ เปลี่ยนแปลงทางสังคม และโครงสร้างทางสังคม ในสองช่วง คือ สังคมยุค ก่อนสมัยใหม่ที่โครงสร้างสังคมจะมีลักษณะที่เรียกว่า ความเป็นปึกแผ่น เชิงกลไก (mechanic solidarity) ในขณะที่ยุคสมัยใหม่ มีลักษณะที่เรียกว่า ความเป็นปึกแผ่นองค์อินทรีย์ (organic solidarity) โดยความเป็นปึกแผ่น ทางสังคมที่ว่านี้ คือสิ่งที่ผูกโยงสังคมเข้าไว้ด้วยกันนั่นเอง หรือก็คือ สิ่ง ที่เรียกว่าเครือข่ายทางสังคม ซึ่งเป็นแก่นแกนสำคัญของความคิดเรื่องทุนทาง สังคม ซึ่งคำอธิบายของ Durkheim นี้ ถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการอธิบาย สังคมและทุนทางสังคมของนักคิดในรุ่นต่อมาอีกด้วย

ผู้เขียนได้นำเสนอมุมมองของมโนทัศน์ทุนทางสังคมที่แตกต่างกัน ของนักคิดสำคัญสามคน คือ Pierre Bourdieu, Jame S. Coleman และ Robert D. Putnam ผ่านการอุปมาเปรียบเทียบ การมีอภิสิทธิ์ในสังคม การ ศึกษา และการเมือง ตามลำดับ อันจะทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนและความ

แตกต่างในการนำเสนอโดย Pierre Bourdieu นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส ได้พัฒนามโนทัศน์ทุนทางสังคมในช่วงทศวรรษ 1970 – 1980 โดยเขาให้ความสำคัญกับกลุ่ม ว่ากลุ่มทางสังคมจะใช้สัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมในการบ่งบอกความแตกต่างโดยเฉพาะตำแหน่งทางสังคมที่ต่างกัน ทั้งนี้เขาได้เปรียบเทียบกับทุนทางวัฒนธรรม เพื่อชี้ให้เห็นวิธีการที่กลุ่มที่มีทุนวัฒนธรรมที่ต่างกัน จะสามารถมีรสนิยมทางวัฒนธรรมที่ต่างกัน อันส่งผลให้เขาสามารถที่จะร่นรมย์กับสถานการณ์ที่มีมากมายและหลากหลายกว่าคนอื่น ๆ โดยสิ่งนี้จะสัมพันธ์กับปฏิสัมพันธ์และเครือข่ายทางสังคมที่เขา มี หรือจะมี และต้องรักษา

นักคิดอีกสองคนต่อมา คือ James S. Coleman และ Robert Putnam นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน โดย Coleman ได้เสนอทุนทางสังคม ด้วยการหลอมรวมสังคมวิทยากับเศรษฐศาสตร์เข้าไว้ด้วยกัน ผ่านทฤษฎีการกระทำที่เป็นเหตุเป็นผล หรือก็คือทฤษฎีการเลือกที่เป็นเหตุเป็นผล (Rational Action Theory/ Rational Choice Theory) ข้อเสนอนี้ถูกสร้าง ขึ้นภายใต้บริบทของสังคมอเมริกา แต่ก็มีอิทธิพลต่อนักสังคมศาสตร์ และผู้กำหนดนโยบาย เพราะหากพิจารณาคำอธิบายของเขา มนุษย์ในฐานะผู้กระทำการแสดงออกอย่างมีเหตุมีผล เนื่องจากการกระทำของมนุษย์จะต้องสอดคล้องกับความสนใจและผลประโยชน์ของเขา ฉะนั้น การกระทำต่างๆ ของมนุษย์จึงเป็นเหตุเป็นผลเสมอ และคนสุดท้ายคือ Putnam งานของเขาเป็นที่รู้จักในสาธารณชนค่อนข้างกว้างขวาง โดยเฉพาะงานที่เขาศึกษาการเมืองในประเทศอิตาลี โดย Putnam ได้พัฒนาความคิดเรื่อง **ชุมชน สมาคม และกิจกรรมพลเมือง** ในฐานะที่เป็นพื้นฐานของการหลอมรวมสังคมเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งข้อสรุปจากการศึกษาการเมืองในทางตอนเหนือ และทางตอนใต้ของอิตาลีที่มีความแตกต่างกัน ได้ข้อสรุปที่น่าสนใจว่า การรวมตัวกันของพลเมืองในชุมชนซึ่งเป็นทุนทางสังคมรูปแบบหนึ่ง สามารถนำไปสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการมีเสถียรภาพทางการเมืองได้

บทที่สอง *Exploring the Power of Networks* ในบทนี้ผู้เขียนต้องการนำเสนอถึงพลังหรืออิทธิพลของทุนทางสังคมที่มีต่อปัจเจกชน สังคม และชุมชน ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา เช่นงานของ Bourdieu เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการศึกษาชั้นสูงในประเทศฝรั่งเศสกับการมีอภิสิทธิ์และความเป็นอภิสิทธิ์ชน และงานของ Coleman ที่ศึกษาเรื่องเด็กผิวดำในโรงเรียนระดับมัธยม ต่างสะท้อนมุมมองเรื่องทุนทางสังคมได้ชัดเจน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ที่ประเด็นเรื่องเครือข่าย ความเชื่อมั่น ความน่าเชื่อถือ มีความสำคัญอย่างมาก ในงานของ Putnam ก็เน้นย้ำถึงความสัมพันธ์ข้อนี้ว่า ที่ใดก็ตามที่เครือข่ายทางสังคมและความเชื่อมั่นมีอยู่มาก ที่นั้นความเจริญรุ่งเรืองทั้งของปัจเจกชนเอง บริษัทห้างร้าน หรือแม้แต่ประเทศก็จะเกิดขึ้น ในด้านลบ ทุนทางสังคมเองก็สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความไม่เท่าเทียมกัน เพราะถึงแม้ว่าคนทุกคนจะมีเครือข่ายทางสังคม แต่คุณภาพของเครือข่ายทางสังคมที่แต่ละคนมีนั้นแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งนี้เองนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงและการได้มาซึ่งทรัพยากร และในบางสถานการณ์ อาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เกิดขึ้นในสังคมเมือง ที่มีผู้คนอาศัยอยู่มากมายและแออัดแบบสลัม ก็เกิดขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์และเครือข่ายทางสังคมได้เช่นเดียวกัน เห็นได้ชัดจากงานของ Coleman ที่ศึกษาสภาพสังคมแบบสลัมในอเมริกา

บทที่สาม *A Walk on the Dark Side* การพิจารณาทุนทางสังคมในด้านลบ เป็นสิ่งที่งานส่วนใหญ่ยังไม่ได้พิจารณาให้ความสำคัญเท่าใดนัก แต่ในหนังสือเล่มนี้ พยายามนำเสนอถึงทุนทางสังคมในมุมอื่น เพราะการที่คนมารวมกัน มีปฏิสัมพันธ์กัน ก็ด้วยเป้าหมายที่แตกต่างกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ดีหรือแง่บวกเสมอไป เช่น การที่ปัจเจกชนต่างมาร่วมกัน ติดต่อกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และสร้างความร่วมมือกันในทางลบ เช่น การตั้งแก๊ง ตั้งกลุ่มก่ออาชญากรรม เป็นต้น ก็เป็นอีกมุมหนึ่งที่ควรพิจารณา หรือที่กล่าว

ไว้ก่อนหน้าว่า ทูทางสังคมเป็นเสมือนทรัพยากรที่ทำให้คนสามารถเข้าถึงทรัพยากรอื่นๆ ได้ง่ายขึ้น อันนำไปสู่ความแตกต่างกันในสังคม ฉะนั้นทุนทางสังคมก็สร้างความไม่เท่าเทียมกันและความโดดเดี่ยว ให้เกิดขึ้นกับคนที่ไม่มีเครือข่าย ความสัมพันธ์อันเป็นทรัพยากรสำคัญของทุนทางสังคมเช่นเดียวกัน

บทที่สี่ *Social Capital in a (Post) Modern World* ในโลกยุคหลังสมัยใหม่ที่ตั้งต่างเปลี่ยนไปมีอยู่มากมาย และก็มีการศึกษาจากนักวิชาการหลายคน เช่น Manuel Castells ที่ศึกษาเรื่องสังคมเครือข่าย (network society) Ulrich Beck ที่ศึกษาเรื่องสังคมเสี่ยง (risk society) และนำเสนอการศึกษาที่ควรเป็นข้อพิจารณาในสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปมากไม่ว่าจะเป็นการเป็นโลกสังคมข่าวสาร ความรู้ ระบบเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ เหล่านี้นำไปสู่ภาวะของความโดดเดี่ยว และการเป็นปัจเจกบุคคลมากขึ้น อันส่งผลต่อความเข้มแข็งของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการชุมชนที่มีความเข้มแข็งจากพลังของประชาชน หรือแม้แต่อินเทอร์เน็ตที่ Putnam ยอมรับว่าช่วยทำลายพรมแดน ช่วยให้การสื่อสาร และการสร้างเครือข่ายง่ายดายขึ้นมาก แต่การสื่อสารลักษณะนี้ไม่ใช่การสื่อสารแบบ face to face หากแต่ผู้เล่นมักจะคุยกับคนกลุ่มเล็กๆ ที่สนใจเรื่องเดียวกันและมักจะทำให้ผู้เล่นมีความอดทนน้อยลง และที่สำคัญทำให้การเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน สังคมน้อยลงตามไปด้วย กลายเป็นให้ความสำคัญกับชุมชนในโลกไซเบอร์มากกว่าโลกที่แท้จริง และรูปแบบความสัมพันธ์ของปัจเจกชนก็เปลี่ยนแปลงไป

บทที่ห้า *Social Capital as Policy* อันเนื่องจากทุนทางสังคมเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์มากมาย และโดยเฉพาะในโลกปัจจุบันที่สิ่งต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมาก ทุนทางสังคมจึงควรถูกนำมาพิจารณาในระดับมหภาคเพื่อให้มีผลทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค การ

นำเสนอทุนทางสังคมในกระบวนการนโยบายไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเห็นได้ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 ที่ ธนาคารโลกเสนอการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยให้ชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา ดังนั้นทุนทางสังคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงการสร้างทุนทางสังคมของปัจเจกชน กลุ่ม ชุมชน หรือสังคม ก็ควรจะถูกพิจารณา ในบทบาทและนโยบายของภาครัฐและสำหรับรัฐเอง ในการแทรกแซงรัฐเองก็ควรจะตระหนักและพิจารณาระดับในการแทรกแซงให้มาก เพราะนโยบายระดับจุลภาค ระดับกลาง ระดับมหภาค ที่ใช้ในระดับปัจเจกชน ชุมชน สังคม ตามลำดับ ก็มีประเด็นที่รัฐจะต้องคำนึงในการสร้างและรักษาทุนทางสังคมไว้ต่างกัน ทั้งนี้บทบาทสำคัญที่รัฐสามารถดำเนินการได้ก่อน คือ การเป็นผู้สนับสนุนการสร้างทุนทางสังคมให้เพิ่มมากขึ้น

สำหรับหนังสือเล่มนี้ เมื่อพิจารณาในภาพรวม ผู้เขียนได้เริ่มต้นจากข้อคิดข้อถกเถียงในเชิงทฤษฎีของนักคิดหลายคน โดยชี้ให้เห็นข้อเสนอและจุดด้อยของนักคิดแต่ละคน ผ่านการนำเสนอข้อวิพากษ์ จากนั้นจึงนำเสนอปัญหาอันเกิดจากการนำทุนทางสังคมไปใช้ในทางที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และนำผู้อ่านเข้าสู่โลกปัจจุบันที่สภาพความสัมพันธ์ ปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป ทำให้เกิดการตระหนักถึงโลกแห่งความเป็นจริง และสุดท้ายเมื่อทุนทางสังคมมีความสำคัญอย่างแท้จริง อย่างน้อยที่สุดในการสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชุมชน รัฐบาลจึงควรเข้ามามีบทบาทในการร่วมสร้างทุนทางสังคมในโลกแห่งความเป็นจริงให้เกิดขึ้นและมีบทบาทสำคัญอีกครั้ง ดังที่กล่าวไว้ตอนต้นว่า หนังสือเล่มนี้มีขนาดเล็ก มีประเด็นที่น่าสนใจมาก แต่ไม่ได้มีรายละเอียดในลักษณะของการอธิบายมากนัก เนื่องจากเนื้อที่จำกัด แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นข้อดีของหนังสือเล่มนี้ คือ ในแต่ละประเด็นแต่ละความคิดของนักคิดแต่ละคนที่น่าสนใจ ผู้เขียนไม่ได้นำเสนอแต่เพียงมุมมองหรือด้านเดียวแต่ยังพยายามเสนอมุมมองอื่นเพื่อเปรียบเทียบ พร้อมทั้งข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อมุมมองหรือข้อเสนอนั้นๆ ด้วย อันจะเป็นประโยชน์กับผู้อ่านอย่างมาก

การเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้จัดทำวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการ ในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเผยแพร่

กองบรรณาธิการวารสารจึงขอเชิญชวนคณาจารย์ บุคลากรและผู้ที่เกี่ยวข้องส่งบทความวิชาการ บทความงานวิจัย และบทความปริทรรศน์ (Review Article) เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งเป็นวารสารราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือน เมษายน สิงหาคม และธันวาคม ของทุกปี และมีข้อกำหนดดังนี้

1. ความยาวของบทความ 15-20 หน้ากระดาษ A4
2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ Codia New ขนาด 16 พอยท์
3. รูปแบบการนำเสนอบทความวิชาการ
ประกอบด้วย
 - ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - บทคัดย่อภาษาไทย ภาษาอังกฤษ 10-25 บรรทัด
 - บทนำ
 - เนื้อหา
 - บทสรุป
 - บรรณานุกรม

4. รูปแบบการนำเสนอบทความงานวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ 10 -25 บรรทัด
- บทนำ
- วิธีการวิจัย
- ผลการวิจัย
- อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย
- บรรณานุกรม

5. การอ้างอิงเนื้อหาใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถ (Footnote)

ดังนี้

ตัวอย่าง Ronald H. Chicote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. 1981. pp. 218-225.

ทรงแก้ว อยู่สุข. *พฤติกรรมองค์การ*. 2542. หน้า 35.

รูปแบบดังกล่าวสามารถติดต่อมายัง E-mail : patchara_law@hotmail.com เพื่อให้ทางกองบรรณาธิการจัดส่งไฟล์ข้อมูล วิธีการอ้างอิงบทความสำหรับลงวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ได้มาก่อนและต้องไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น

สำหรับการจัดส่งบทความนั้น กรุณาส่ง

- ต้นฉบับที่จัดพิมพ์ในกระดาษ A4 จำนวน 3 ชุด มายัง บรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

- แผ่น CD บันทึกข้อมูลหรือส่งไฟล์ข้อมูลมาที่

E-mail: patchara_law@hotmail.com

กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณานโยบายและ
แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/บทความวิจัยทราบ สำหรับ
บทความที่ผ่านการกลั่นกรองจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะได้รับการตีพิมพ์ลงใน
วารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป