

กรรมการกลั่นกรอง (Peer Review)
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม) 2556

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ระพีพรรณ คำหอม
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2. รองศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. รองศาสตราจารย์ ดร.วรพิตย์ มีมาก
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
4. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
6. พลตำรวจตรี ดร.พรชัย ชันดี
กองอัตรากำลัง สำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
7. พันตำรวจเอก ดร.การุณย์ บัวเผื่อน
กองปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
8. ดร.ชาติชาย มหาคิตะ
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
9. ดร.พนินท์ เครือไทย
ภาควิชาบัญชีการเงินและเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์
10. ร้อยตำรวจเอก ดร.วิเชียร ต้นศิริคงคล
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
11. ดร.จักรี ไชยพินิจ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
12. ดร.วรากร เกரியงไกรศักดิ์ดา
กลุ่มงานเวชกรรมสังคม โรงพยาบาลพุทธโสธร

บรรณาธิการแถลง

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2556 เล่มส่งท้ายปี 2556 ของวารสารฯ ฉบับนี้มีจำนวนบทความมากถึง 13 บทความ มีทั้งบทความทางวิชาการ และบทความวิจัยที่ทรงคุณค่าเหมาะแก่การศึกษาอย่างยิ่งครับ โดยฉบับนี้ได้รับเกียรติจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร มอบบทความเรื่อง เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี เพื่อให้ทางวารสารเผยแพร่ ทางกองบรรณาธิการขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงครับ

บทความที่สอง เรื่อง การรับรู้และบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ จังหวัดชลบุรีโดย รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ บุญวิเศษ การศึกษาเรื่องการรับรู้และบทบาทเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี มีความสำคัญเพราะการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันและในอนาคตนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลโดยกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสร้างการรับรู้ของผู้บริหารเทศบาลตำบลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุว่าควรมีแนวทางในการดำเนินการและมีความสำคัญอย่างไร เพื่อลดปัญหาผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มสูงขึ้น

บทความที่สาม เรื่อง การจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการของเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอบางบาล จังหวัดชัยภูมิ โดย ฉันทนา พานทอง เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา เป็นอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่ได้รับการกระจายอำนาจให้เป็นหน่วยงานหลัก เพื่อสร้างเครือข่ายในการดำเนินงานต่างๆ ประกอบกับเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีจำนวนผู้สูงอายุและจำนวนผู้พิการเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงน่าสนใจว่าเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการแบบใด และเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีการจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการอย่างไร

บทความที่สี่ เรื่อง พรรคการเมืองไทยยังไม่ “เข้มแข็ง” โดย สติธร ธนาธิโชติ พรรคการเมืองไทยยังมีความไม่เข้มแข็งอย่างน้อย 4 ประการ คือ ประการแรก โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” ประการที่สอง พรรคการเมืองไทยยังมีปัญหาเรื่องการรักษาวินัยของพรรค ประการที่สาม สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง และประการสุดท้าย ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (หัวอำนาจ) ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองไทย บทความนี้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 2 มาตรา คือ มาตรา 38 และมาตรา 78

บทความที่ห้า เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นธรรมด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร ของไทย โดย ธนพัฒน์ เล็กเกียรติขจร ดร.อรรัมภา ไวยมุขย์ เอกพล ทรงประโคน ศิริศักดิ์ จิงถาวรณ งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์หลักสามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาผลกระทบจากการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่เป็นธรรมในด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร ประการที่สอง เพื่อสำรวจ มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องรวมถึงจุดแข็ง และจุดอ่อนของมาตรการดังกล่าว และประการสุดท้าย คือ การนำผลการศึกษาที่ได้รับจากงานวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงนโยบายทางด้านทรัพย์สินทางปัญญาในภาคการเกษตรของประเทศไทยต่อไป

บทความที่หก เรื่อง ข้อสังเกตเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางกฎหมายฐานหมิ่นประมาท: กรณีศึกษาการกระทำความผิดในสังคมออนไลน์ โดย บุญยศิษย์ บุญโพธิ์ ความผิดฐานหมิ่นประมาท เป็นความผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญา แต่ในปัจจุบันพบการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้มีรูปแบบการกระทำความผิดในรูปแบบที่ซับซ้อนและเจริญก้าวหน้าตามเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก จนบางครั้งทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ทำวิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือ ควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในมาตรา 14 และ 16 แห่งพระราชบัญญัติว่า

ด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ไว้ด้วยเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายและก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

บทความที่เจ็ด เรื่อง การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด: ศึกษากรณี นโยบายและมาตรการทางเลือกในต่างประเทศ โดย นันทพร พิชัยศรี การปรับเปลี่ยนมุมมองจากการเป็น “อาชญากร” มาเป็น “ผู้ป่วย” ทำให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดมีแรงจูงใจในการเข้ารับการบำบัดรักษาแบบสมัครใจ เนื่องจากวิธีการดังกล่าวช่วยให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดไม่ถูกดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรม และส่งผลให้การบำบัดรักษาเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นจากการให้ความร่วมมือและยินยอมบำบัดรักษาด้วยตัวของผู้เสพ/ติดยาเสพติดเอง อีกทั้งสามารถทราบถึงวิธีการในการดูแลรักษาตนเองอย่างถูกต้องและเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยให้การบริหารงานยุติธรรมทางอาญาด้านคดียาเสพติดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะสามารถนำทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ดำเนินการกับผู้ผลิต ผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ตลอดจนอาชญากรสำคัญอื่นๆ ของประเทศ

บทความที่แปด เรื่อง The Bangkok Neighborhood Watch Program: Citizen Perspectives on Metropolitan Police โดย ร้อยตรี ดร.ณัฐกริช เปาอินทร์ การศึกษานี้พบว่าความเชื่อมั่น และความรู้สึกพึงพาของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลสามารถผลักดันให้โครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้านในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาลประสบความสำเร็จได้อย่างดียิ่งขึ้น

บทความที่เก้า เรื่อง รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมโดย สุนทร เลิศไกร ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นชอบต่อการดำเนินงานตามรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ด้านการพัฒนา เจตคติผู้ต้องขัง และด้านการจัดกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขัง ผลการวิจัยเชิงปริมาณเมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมพบว่า ระดับของความเห็นด้วยของเจ้าหน้าที่เรือนจำ

กลางคลองเปรมที่มีต่อรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีระดับความเห็นด้วยมากที่สุดเป็นอันดับแรก ได้แก่ ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รองลงมา ได้แก่ ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ด้านการพัฒนาเจตคติผู้ต้องขัง และด้านการจัดกิจกรรมสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขัง

บทความที่สิบ เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขัง: กรณีศึกษา เรือนจำพิเศษพัทยา โดย สิริภัทร เรืองคง การจะแก้ไขปัญหการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขังในเรือนจำพิเศษพัทยานั้นต้องเกิดจากการร่วมมือ ร่วมแรงทั้งกายและใจ ของผู้คนหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และภาคประชาชน สิ่งสำคัญครอบครัวต้องให้โอกาสและสังคมต้องให้การยอมรับพวกเขาเหล่านั้นกลับคืนสู่สังคมที่ดีได้อย่างเป็นปกติสุข

บทความที่สิบเอ็ด เรื่อง แนวคิดเบื้องต้นของการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศกับการพัฒนาประเทศไทย โดย โอม จัตรนนท์ แนวคิดหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำและความร่วมมือระหว่างประเทศของไทย เช่น ในลุ่มแม่น้ำโขงได้รับผลจากความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการพัฒนาในประชาคมโลกอันมีแนวคิดการพัฒนาให้ทันสมัยตามแนวทางตะวันตกและสถาบันระหว่างประเทศเป็นตัวขับเคลื่อน ขณะที่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ประเทศไทยและเพื่อนบ้านมีการพัฒนาโดยอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสำคัญ ต่อเมื่อแนวคิดในระดับโลกมีการเปลี่ยนแปลง ก็มีการผสมผสานแนวคิด เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืนและการบริหารจัดการน้ำที่เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านโครงการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ จนเกิดเป็นแนวคิดกระแสหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ แม้ว่าจะยังไม่เห็นผลชัดเจนนักเนื่องจากความแตกต่างของผลประโยชน์และการขาดกลไกที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังในประเทศลุ่มน้ำ

บทความที่สิบสอง เรื่อง การพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อิเล็กทรอนิกส์ของนักศึกษาระดับปริญญาตรี โดย ชีระ กุลสวัสดิ์ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อิเล็กทรอนิกส์ของนักศึกษาระดับปริญญาตรีใน

มหาวิทยาลัย และเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลพฤติกรรมการใช้
อิเล็กทรอนิกส์ของนักศึกษาระดับปริญญาตรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์ กลุ่มตัวอย่าง
เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรีที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
และมหาวิทยาลัยทักษิณ จำนวน 450 คน ได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามความสัมพันธ์เชิง
สาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการใช้อิเล็กทรอนิกส์ แบบทดสอบความรู้
ความเข้าใจเกี่ยวกับอิเล็กทรอนิกส์ และแบบวัดเจตคติต่อการใช้อิเล็กทรอนิกส์ วิเคราะห์
ข้อมูลโดยวิเคราะห์ความตรงเชิงโครงสร้าง ความสอดคล้องของโมเดลความสัมพันธ์
เชิงสาเหตุด้วยโปรแกรม LISREL

ส่วนบทความสุดท้ายในเล่มนี้ เรื่อง กำนันเปี๊ยะ ไม่ได้เป็นเจ้าพ่อ
ภาคตะวันออก โดย ดร.โอฬาร ถิ่นบางเตียว ในภาคตะวันออก อำนาจทางการเมือง
มีลักษณะกระจายไปยังจังหวัดต่างๆ ทั้งภูมิภาคไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้
ในมือกำนันเปี๊ยะแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากในแต่ละจังหวัดต่างก็มีชนชั้นนำ
ท้องถิ่นที่สถาปนาอำนาจผ่านตระกูลทางการเมืองที่แตกต่างกันไปตามบริบท
ของแต่ละจังหวัด โดยชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทในการครอบงำ
การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ของภาคตะวันออก
ดังนั้น กำนันเปี๊ยะจึงไม่ใช่ 'เจ้าพ่อภาคตะวันออก' ผู้ครอบงำการเมืองภาค
ตะวันออกแต่เพียงผู้เดียว อย่างที่นักวิชาการบางคนเข้าใจกัน

ทางกองบรรณาธิการขอเชิญชวนและขอขอบคุณสมาชิกส่งเรื่องมา
ตีพิมพ์โดยสามารถ Download แบบฟอร์มการส่งเรื่องเพื่อตีพิมพ์และคำแนะนำ
ในการเขียนต้นฉบับได้ที่ <http://www.polsci-law.buu.ac.th/journal/> เพื่อที่จะ
ร่วมกันพัฒนาวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ให้เป็นวารสารชั้นนำ
ต่อไป

สวัสดิ์ศรีรับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่เรอตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธ
บรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใย เพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี	19-55
ปิยากร หวังมหาพร	
การรับรู้และบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี	57-92
สุพจน์ บุญวิเศษ	
การจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการของเขตเทศบาล ตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอดง จังหวัดเชียงใหม่	95-115
ฉันทนา พานทอง	
พรรคการเมืองไทยยังไม่ “เข้มแข็ง”	117-146
สตีธร ธนานิธิโชติ	
มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา อย่างเป็นธรรมด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรของไทย	149-180
ธนพัฒน์ เล็กเกียรติขจร	
อรรมภา ไวยมุข	
เอกพล ทรงประโคน	
ศิริศักดิ์ จิงถาวรณ	
ข้อสังเกตเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางกฎหมายฐานหมิ่นประมาท: กรณีศึกษาการกระทำความผิดในสังคมออนไลน์	183-211
บุญยศิษย์ บุญโพธิ์	
การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด: ศึกษากรณี นโยบายและมาตรการทางเลือกในต่างประเทศ	213-239
นันทพรพัช ไชยอัครพงศ์	
โครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน: มุมมองของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล	241-267
ณัฐกริช เปาอินทร์	
รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม	269-291
สุนทร เลิศไกร	
ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขัง: กรณีศึกษา เรือนจำพิเศษพัทยา	293-308
สิริภัทร เรืองคง	
แนวคิดเบื้องต้นของการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ กับการพัฒนาประเทศไทย	311-337
โอม ฉัตรนนท์	
การพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้โอเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรี	339-367
ธีระ กุลสวัสดิ์	
ก้านนเป๊าะไม่ได้เป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออก	369-383
โอฬาร ถิ่นบางเตียว	

เครือข่ายความร่วมมือในการบริหาร โครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุ ของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี

Collaboration Networking in
Administration on Help Telephone
Project for the Elderly People of Sriracha
Municipality, Chonburi Province

ปิยากร หวังมหาพร*

บทคัดย่อ

ชลบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกของไทย มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นตามลำดับสถิติจำนวนผู้สูงอายุจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2554 พบว่า เทศบาลเมืองศรีราชาซึ่งเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดชลบุรีมีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ 10.46 ของประชากรในเขตเทศบาลเมืองทั้งหมด เทศบาลเมืองศรีราชาเป็นเทศบาลที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยได้ริเริ่มโครงการสำคัญโครงการหนึ่งเป็นแห่งแรกของประเทศไทย คือ “โครงการสัญญาณห่วงใย” การวิจัยเรื่อง เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร อาจารย์ประจำหลักสูตรปริญญา
ดุชนิพนธ์ิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตพญาไท

1. ศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย
2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์

ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการบริหารเครือข่ายโครงการสัญญาณห่วงใย ประกอบด้วย 1. มิติด้านการปกครอง 2. มิติด้านการบริหาร 3. มิติด้านความเป็นอิสระ 4. มิติด้านการแบ่งปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โครงการสัญญาณห่วงใยแบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายในโครงการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยอยู่บ้านลำพัง 2. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยมีผู้ดูแล 3. ผู้สูงอายุแข็งแรงดีอยู่ลำพัง นอกจากนั้นโครงการยังครอบคลุมการติดตั้ง ณ จุดแจ้งเหตุ ปัจจุบันเทศบาลสามารถบริการผู้สูงอายุได้จำนวนทั้งสิ้น 118 คน จุดแจ้งเหตุจำนวน 16 แห่ง รวมทั้งสิ้น 134 คน/แห่ง เครือข่ายความร่วมมือในโครงการสัญญาณห่วงใย ใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุ โทรศัพท์จะมีปุ่มอยู่ 3 ปุ่ม ได้แก่ สีน้ำเงิน การขอความช่วยเหลือสุขภาพ สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้ และสีเขียว เหตุการณ์ร้าย การแจ้งเหตุแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ แจ้งเหตุเจ็บป่วย จำนวน 161 ครั้ง (ร้อยละ 37.89) แจ้งเหตุอัคคีภัยจำนวน 123 ครั้ง (ร้อยละ 28.94) และแจ้งเหตุร้าย เช่น ทะเลาะวิวาท ใจกรรม จำนวน 141 ครั้ง (ร้อยละ 33.17) รวมทั้งสิ้น 425 ครั้ง (ร้อยละ 100) ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่ ปัญหาขาดการประสานงานอย่างเป็นทางการ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ ปัญหาด้านเทคนิค มาตรฐานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการมีไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่ทันสมัย การประสานงานระหว่างเครือข่ายด้วยกันยังขาดประสิทธิภาพ เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยผู้เกี่ยวข้องจึงมีความเป็นอิสระและเข้ามาทำความร่วมมือกัน เพราะต่างมีประโยชน์ส่วนตนและผลงานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี การแลกเปลี่ยน/การปันข้อมูลต่างๆ จึงยังไม่เต็มที่หน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมมือกันนั้นมีความร่วมมือในการทำงานมาก่อนหน้าที่จะมีโครงการสัญญาณสายใยจึงมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันสูง สำหรับ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยมีดังนี้ 1. การพัฒนาระบบโทรศัพท์เพื่อแก้ปัญหาเรื่องถ่านหมด และควรเพิ่มข้อมูลการทำงานของสมาชิกในเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล 2. ควรมีการประเมินผลการทำงานในระหว่างการปฏิบัติงานรวมทั้งควรมีการประเมินผลเมื่อครบปีของการทำงาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงการทำงาน 3. ควรพิจารณาเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการให้เพียงพอและควรอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศรีราชาอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รับแจ้งเหตุเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบสัญญาณ เรื่องการช่วยชีวิตผู้สูงอายุ 4. ควรมีการจัดหาอุปกรณ์ที่เพียงพอ ทันสมัยต่อการใช้งาน เช่น รถพยาบาลที่มีเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับช่วยชีวิต 5. ควรกำหนดให้มีการประชุมระหว่างสมาชิกเครือข่ายที่แน่นอนเพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ความล่าช้าในการทำงานและกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมร่วมกัน

Abstract

Chonburi province is a province in the Eastern part of Thailand where the number of elderly of Chonburi is increasing. The statistics from the Department of Provincial Administration, Ministry of the Interior in the year of 2011, Sriracha Municipality has 10.46 percent of the elderly population of all people. Sriracha Municipality is a municipality with a focus on public services for the elderly continuedly. By initiating a major program was the first of Thailand is "Help Telephone Project for the Elderly People." The research, named, "Collaboration Networking in Administration on Help Telephone Project for the Elderly People of Sriracha Municipality, Chonburi Province" aims 1. to study the project network management process and 2. to study the problems of the project network managing. This research was a qualitative research including study documentation and interviews.

The results showed that the project management process consisted of 1. the governance dimension with a memorandum of agreement between the partnership 2. the management dimension 3. the freedom dimension 4. the exclusion for the mutual benefit dimension and 5. the exchange and the creation of the trust dimension. The target groups were categorized into three groups which were: 1. the elderly sick at home alone 2. the elderly sick with caretaker 3. healthy elderly at home alone. The project also included the installation at the emergency points. Now, the municipality could serve 118 of the elderly, 16 emergency points. The total number was 134 points. The help telephone had three buttons. A blue one was healthy help. A red one was fire emergency and a green one was general emergency. Currently notifications were divided into three categories: emergency medical 161 times (37.89 percent), fire 123 times (28.94 percent) and catastrophic such as controversy as identity theft 141 times (33.17 percent). The total notifications were 425 times (100 percent). The problems encountered the lack of official coordination because most would work unofficially, technical issues, standards of staff, officers in charge of the project were not enough, lack of modern equipment. Coordination between network performance were still lacking. The stakeholders had the freedom and I had come together and merge their personal interests with the interests of the public goods. Exchange or allocation information was not efficiency. The organizations had participated in the work prior to the project were very high mutual trust. Suggestions for research were: 1. to develop a telephone system to solve the battery problem and to add information to members of the network to be used in the monitoring and evaluation. 2. should be evaluated during the operation

and should be evaluated at the end of the year to improve performance. 3. should consider the number of officers in charge of the project and provide adequate training to staff on a regular basis. In particular, the authorities had been notified to the understanding of the signaling system and the rescue of the elderly. 4. should be provided with adequate equipment such as ambulances and medical rescue and finally 5. should be a meeting between members of the network to solve the work obstacles, the delay in the operation and defined performance optimized together.

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จำนวนผู้สูงอายุของประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2553 เพิ่มขึ้นมา โดยตลอด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปสถิติจำนวนผู้สูงอายุไว้ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2538 ประเทศไทย มีจำนวนผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 4,816,000 คนหรือร้อยละ 8.11 ของประชากรทั้งหมด (59,401,000 คน) ปี พ.ศ. 2543 จำนวนผู้สูงอายุคิดเป็น 5,733,000 คน หรือร้อยละ 9.19 ของประชากรทั้งหมด (62,405,000 คน) ในปี พ.ศ. 2548 จำนวนผู้สูงอายุมีจำนวน 6,617,000 คน หรือร้อยละ 10.17 ของประชากรทั้งหมด (65,034,000 คน) และปี พ.ศ. 2553 ผู้สูงอายุจำนวน 7,639,000 คน หรือร้อยละ 11.36 ของประชากรทั้งหมด (67,230,000 คน) สำหรับผู้สูงอายุในภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว และนครนายก มีผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 326,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 8.68 ของประชากร (3,757,000 คน) ปี พ.ศ. 2543 จำนวน 396,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.93 ของจำนวนประชากร (3,987,000 คน) ปี พ.ศ. 2548 จำนวน 465,000 คน หรือร้อยละ 11.08 ของจำนวนประชากร (4,196,000 คน) และปี พ.ศ. 2533 จำนวน 536,000 คน หรือร้อยละ 12.23 ของจำนวนประชากร (4,382,000 คน)

จังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออก แบ่งการปกครองออกเป็น 11 อำเภอ 92 ตำบล 687 หมู่บ้าน ประกอบด้วยอำเภอเมืองชลบุรี อำเภอบ้านบึง อำเภอบางละมุง อำเภอพานทอง อำเภอพนัสนิคม อำเภอสัตหีบ อำเภอสัตตหีบ อำเภอหนองใหญ่ อำเภอบ่อทอง อำเภอกะสีซัง อำเภอเกาะจันทร์ การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 10 แห่ง เทศบาลตำบล 33 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 53 แห่ง และเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี มีจำนวนผู้สูงอายุในปี พ.ศ. 2533 จำนวน 63,359 คน คิดเป็นร้อยละ 7.44 ของประชากรทั้งหมด (851,181 คน) ปี พ.ศ. 2540 จำนวน 83,283 คน หรือร้อยละ 8.66 ของประชากรทั้งหมด (961,957 คน) ปี พ.ศ. 2541 จำนวน 86,570 คน คิดเป็นร้อยละ 8.91 ของประชากรทั้งหมด (972,085 คน) ปี พ.ศ. 2542 จำนวน 90,522 หรือร้อยละ 9.91 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (958,181 คน) สำหรับเทศบาลเมืองศรีราชาอันเป็นเทศบาลในจังหวัดชลบุรี ในปี พ.ศ. 2554 มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 20,949 คน โดยมีผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองศรีราชารวม 2,191 คน เทศบาลเมืองศรีราชาเป็นเทศบาลที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โครงการเพื่อผู้สูงอายุสำคัญๆ ที่ผ่านมาที่เทศบาลเมืองศรีราชาเริ่ม นอกเหนือจากโครงการเบี้ยยังชีพที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ โครงการสูงวัยใส่ใจสุขภาพ โครงการบัตรพลเมืองอาวุโส และในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เทศบาลเมืองศรีราชาได้ริเริ่มโครงการสำคัญอีกโครงการหนึ่งและเป็นแห่งแรกของประเทศไทย คือ “โครงการสัญญาณห่วงใย” โครงการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการในลักษณะเครือข่าย เนื่องจากเทศบาลไม่สามารถทำได้โดยลำพังเพียงองค์การเดียว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าเครือข่ายการบริหารจัดการโครงการสัญญาณห่วงใยมีกระบวนการบริหารอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารหรือไม่ อย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้ 1. ศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย 2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาห่วงใย ประกอบด้วย 1. มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ การทำความเข้าใจร่วมกัน 2. มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน จำนวนและประเภทผู้สูงอายุในโครงการสัญญาห่วงใย หลักการทำงานระบบสัญญาห่วงใย 3. มิติด้านความเป็นอิสระ ได้แก่ การผสมผสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการพึ่งพาซึ่งกันและกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาห่วงใย

ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี

ขอบเขตด้านเวลา การวิจัยครั้งนี้เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม - พฤศจิกายน พ.ศ. 2555

การวิจัยเรื่อง “เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุ ของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี” มีแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเรื่องเครือข่าย แนวคิดเรื่องความร่วมมือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวคิดเรื่องเครือข่าย จากแนวคิดเรื่อง One Best Way ของ Frederick W.Taylor นำไปสู่การบริหารแบบระบบราชการในการแก้ไขปัญหาเป็นประจำ เพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน เช่น หากประชาชนมีปัญหาเรื่องอาชญากรรม รัฐบาลก็จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ Frederick W.Taylor แล้ว นักวิชาการอีกท่านที่ให้

ความสำคัญกับเรื่องระบบราชการคือ Max Weber ศึกษาองค์การแบบระบบราชการ ที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา การมอบหมายงาน โครงสร้างที่เป็นทางการ การสื่อสารจากบนลงล่าง องค์การในลักษณะนี้รัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดจะใช้เพื่อการจัดบริการสาธารณะโดยเชื่อว่าการจัดองค์การในลักษณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามรัฐที่มีการปกครองแบบผูกขาดมีลักษณะที่ตรงข้ามกับรัฐที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ดังเช่น สหรัฐอเมริกา คำนิยมเรื่องประชาธิปไตย เช่น ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม เป็นค่านิยมที่ตรงข้ามกับค่านิยมแบบระบบราชการ เช่น ความเป็นทางการ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา การจ้างงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน ด้วยการปะทะกันระหว่างค่านิยมทั้งสองแนวทางนี้ รัฐประศาสนศาสตร์จึงแสวงหาการจัดการที่เป็นทางเลือก หรือที่เรียกว่า เครือข่ายหรือความร่วมมือระหว่างภาคส่วน (Networked or Intersectoral Collaboration) ซึ่งเป็นการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประชาชน ส่วนราชการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในที่สุดจึงนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีเครือข่ายหรือทฤษฎีระหว่างองค์การหรือระหว่างภาคส่วน (Network Theory/ Interorganizational or Intersectoral Theory) อันหมายถึง การรวมตัวขององค์การที่มีการประสานงานด้วยสัญญามากกว่าลำดับชั้นอย่างเป็นทางการ ในทศวรรษ 1960 และ 1970 บริการสาธารณะที่รัฐบาลสหพันธรัฐเป็นผู้ดำเนินการเริ่มถ่ายไปยังรัฐบาลท้องถิ่น และชุมชน เพื่อพัฒนาบริการสาธารณะและลดต้นทุน องค์การที่มีการรวมตัวเป็นเครือข่ายจะมีการกระจายอำนาจและลดการควบคุมจากส่วนกลาง โครงสร้างแบบเครือข่ายมีลักษณะที่แตกต่างไปจากระบบราชการ เนื่องจากเครือข่ายเป็นการรวมตัวของภาคส่วนต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาสังคม

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “เครือข่าย” (Networks) ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของคำว่า “เครือข่าย” เช่น Catherine Alter and Jerald Hage¹ ให้ความหมายของเครือข่ายไว้ว่า เครือข่ายเป็นรูปแบบทางสังคมที่เปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เพื่อการแลกเปลี่ยน การสร้างความ

¹ Alter Catherine and Hage Jerald. *Organizations Working Together*. 1993. p. 15.

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการร่วมกันทำงาน เครือข่ายประกอบด้วยองค์การจำนวนหนึ่งซึ่งมีอาณาเขตแน่นอนหรือไม่ก็ได้ องค์การเหล่านี้มีฐานะเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับ Paul Starkey² ได้ให้ความหมายไว้ว่า เครือข่ายโดยเน้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความสมัครใจของสมาชิกตลอดจนอิสระของสมาชิกในเครือข่ายในการทำงานของตน³ สอดคล้องกับแนวคิดของ Robert Agranoff and Michale McGuire⁴ กล่าวว่าการทำงานแบบเครือข่ายหมายถึง การจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจำนวนหลายแห่ง หรือที่ Laurence J. O'Toole and Kennet J. Meier⁵ กล่าวว่า หน่วยงานที่เข้ามาเป็นเครือข่าย หมายถึง หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ องค์การไม่แสวงหากำไร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ โดยลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Laurence J. O'Toole and Kennet J. Meier⁶ เน้นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์การต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะของการบังคับหรือการสั่งการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา นักวิชาการที่กล่าวถึงเรื่องการไหลเวียนของสารสนเทศในเครือข่ายไว้ที่สำคัญคือ Stephen Goldsmith and William D. Eggers⁷ โดยให้ความสำคัญกับเครือข่ายที่เกิดขึ้นจากโครงการที่ริเริ่มโดยหน่วยงานภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ มีการมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบให้แก่ละหุ่่นส่วน

² Paul Strakey. *Network for Development*. 1997. p. 15.

³ Paul Starkey. *ibid.*; Joanna Smith and Priscilla Wohlstetter. "Understanding the Different Faces of Partnering: A Typology of Public-Private Partnerships School". *Leadership and Management*. 26.3 (2006): 249-298.

⁴ Robert Agranoff and Michael McGuire. "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11.3 (2001): 295-326.

⁵ Laurence J. O'Toole and Kenneth J. Meier. "Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks". *Public Administration Review*. 64.6 (2004): 681-693.

⁶ *ibid.*

⁷ Stephen Goldsmith and William D. Eggers. *Governing by Networks: The New Shape of the Public Sector*. 2004. p. 24.

การงาน และได้กำหนดโครงสร้างการไหลของสารสนเทศไว้ หรือที่ Paul Starkey กล่าวว่า เครือข่ายถือว่าการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนเป็น การกระตุ้นให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร โดยมีการนำเอาสื่อกลางต่างๆ เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น โทรศัพท์ วิทยุ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ผู้เล่นต่างๆ ที่ได้เข้ามาร่วมมือกันภายในเครือข่าย อาจจะอยู่ในระดับเดียวกัน หรืออยู่ ต่างระดับกันก็ได้⁸

สำหรับรูปแบบเครือข่าย Paul Starkey กล่าวว่า รูปแบบของเครือข่าย แบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ 1. เครือข่ายแบบรวมศูนย์และไม่มีการ แลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง เครือข่ายลักษณะนี้ได้มีการกำหนดให้มี องค์การหลักเพียงองค์การเดียวอยู่ตรงศูนย์กลาง (Central Secretariat) ซึ่งมี บทบาทในการควบคุม ป้อนข้อมูล ตลอดจนกระจายบริการต่างๆ ให้แก่ องค์การหรือปัจเจกบุคคลอื่นๆ ที่อยู่รายล้อม ขณะเดียวกันองค์การหรือ ปัจเจกบุคคลเหล่านั้นจะไม่มีโอกาสดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์การ ที่อยู่ ณ จุดศูนย์กลางได้เลย เครือข่ายในลักษณะนี้จะไม่ก่อให้เกิดความ สัมพันธ์ใดๆ ขึ้นระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วยตนเอง ข้อดีของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือรูปแบบนี้ ได้แก่ ก่อให้เกิดเอกภาพใน การดำเนินการ ขณะที่ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้ ได้แก่ ขาดการให้ข้อมูล ย้อนกลับแก่องค์กรกลาง ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่าง องค์การและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม 2. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่มีการ แลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรกลาง เครือข่ายชนิดนี้ยังมีการรวมศูนย์ไว้ที่ องค์การกลางซึ่งมีบทบาทหลักในการป้อนข้อมูลตลอดจนสนับสนุนปัจจัยต่างๆ ให้แก่องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม สิ่งที่ต่างออกไปจากเครือข่าย ลักษณะแรก คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมมีโอกาสตอบสนอง กลับสู่องค์กรกลาง อย่างไรก็ตามเครือข่ายในลักษณะนี้ยังมีข้อจำกัด คือ องค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมไม่ได้สร้างความร่วมมือด้วยตนเอง แต่กลับมีบทบาทจำกัดอยู่เฉพาะการรับและส่งข้อมูลกลับไปสู่องค์กรกลาง เพียงอย่างเดียว ผลดีแก่การปฏิบัติงาน เกิดเอกภาพในการควบคุม และ

⁸ Paul Strakey, *loc.cit.* pp. 14-16.

การอำนวยความสะดวกเช่นเดียวกับเครือข่ายชนิดแรก เพิ่มการรับรู้ข้อมูลให้แก่ องค์การกลางมากขึ้น ข้อเสียของเครือข่ายรูปแบบนี้ คือ อาจก่อให้เกิดความ ล้าช้าตามมาได้ เนื่องจากต้องมีการส่งข้อมูลย้อนกลับไปที่องค์การกลาง

3. เครือข่ายแบบรวมศูนย์แต่ขณะเดียวกันก็สร้างเครือข่ายระหว่างกันเอง การสร้างเครือข่ายเป็นไปในลักษณะบูรณาการมากขึ้น มีองค์การกลางที่ยังคง เล่นบทบาทเป็นตัวป้อนและรับข้อมูลจากองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ รายล้อม แต่ประเด็นที่แตกต่างออกไปอย่างเห็นได้ชัด คือ องค์การหรือ ปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมสามารถติดต่อซึ่งกันและกันได้โดยอิสระ นอกจากนี้อีกองค์การกลางยังได้รับบทบาทให้เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Faciliator) ให้แก่ การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อมด้วย ข้อดีของเครือข่ายการสร้างความร่วมมือรูปแบบนี้ ได้แก่ มีผู้คอยอำนวยความสะดวก ทำงาน และป้อนข้อมูลให้แก่องค์การและปัจเจกบุคคลต่างๆ ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้อง ในเครือข่ายการสร้างความร่วมมือ องค์การและปัจเจกบุคคลที่อยู่รายล้อม สามารถดำเนินการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันได้โดยไม่ต้องผ่านองค์การกลาง แต่เพียงอย่างเดียว

4. เครือข่ายสมบูรณแบบตามหลักทฤษฎี องค์การหรือ ปัจเจกบุคคลทั้งหมดที่เข้ามาร่วมมือกันสามารถเชื่อมความสัมพันธ์ซึ่งกันและ กันได้อย่างเสรี โดยปราศจากองค์การกลางที่จะต้องเข้ามารับบทบาทในการ ป้อนและรับข้อมูลจากองค์การหรือปัจเจกบุคคลดังกล่าว ตลอดจนสนับสนุนให้ เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกัน เครือข่ายในลักษณะนี้อาจจะไม่สามารถเกิดขึ้น ได้ถึงแม้ว่าตามหลักทฤษฎีถือว่า เครือข่ายที่ปล่อยให้องค์การหรือปัจเจกบุคคล ทั้งหมดสามารถเชื่อมสัมพันธ์กันได้อย่างอิสระ

5. เครือข่ายแบบกระจายอำนาจ เครือข่ายรูปแบบนี้ได้ส่งเสริมให้เกิดการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนการสร้าง ความสัมพันธ์อย่างอิสระร่วมกันระหว่างองค์การหรือปัจเจกบุคคลหลักๆ กล่าวคือ ได้มีการตั้งเครือข่ายที่ปราศจากบทบาทขององค์การกลางโดยสิ่งที่เพิ่มเติม เข้ามาและทำให้เครือข่ายชนิดนี้มีคุณลักษณะพิเศษกว่า คือ องค์การหรือ ปัจเจกบุคคลหลักๆ ต่างมีเครือข่ายย่อยของตนเองอยู่ด้วย โดยบทบาทของ เครือข่ายย่อยดังกล่าว คือ รับผิดชอบในการป้อนทรัพยากรต่างๆ ที่สามารถ เอื้ออำนวยให้การสร้างเครือข่ายหลักสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เครือข่าย ในลักษณะนี้ถือว่าเป็นเครือข่ายระดับชาติที่มีความกระตือรือร้นอย่างสูง

ในขณะที่ Robert Agranoff จำแนกเครือข่ายออกเป็น 4 รูปแบบ⁹ โดยพิจารณาตามรูปแบบของกิจกรรมที่ดำเนินการภายในเครือข่าย ดังนี้ 1. เครือข่ายข้อมูล (Information Networks) เป็นเครือข่ายที่พันธมิตรต่างๆ ได้เข้ามาร่วมมือกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล นโยบาย โครงการต่างๆ รวมทั้งเทคโนโลยี แนวทางแก้ไขปัญหา ร่วมกัน ขณะที่การแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติงานอื่นๆ ยังคงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละองค์การ 2. เครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) เป็นเครือข่ายที่เปิดโอกาสให้พันธมิตร สามารถดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเทคนิคการทำงานไปพร้อมๆ กับการส่งเสริมการฝึกทักษะ และให้การศึกษาแก่สมาชิกขององค์การนั้นๆ เพื่อยกระดับศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความสามารถในการนำวิธีแก้ไขปัญหาต่างๆ ไปปฏิบัติได้ 3. เครือข่ายขยายโอกาสในการทำงาน (Outreach Networks) เป็นเครือข่ายที่ได้นำเอาวิธีการของเครือข่ายการพัฒนา (Developmental Networks) มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ร่วมกันกับองค์การอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนแก่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่างๆ ระหว่างกัน นอกจากนี้เครือข่ายดังกล่าวยังมีลักษณะที่สำคัญอื่นๆ อีก กล่าวคือ องค์การแต่ละองค์การที่เข้ามาร่วมมือกันยังคงต้องรับผิดชอบกระบวนการตัดสินใจ และการปฏิบัติงานตามวิถีทางของตัวเอง แม้ว่าจะมีความพยายามสร้างเครือข่ายให้เกิดขึ้นก็ตาม 4. เครือข่ายการทำงาน (Action Networks) เป็นเครือข่ายที่ส่งเสริมให้พันธมิตร หันมาร่วมมือกันเพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการทำงานระหว่างองค์การ (Interagency Adjustments) ตลอดจนยอมรับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการ แล้วตกลงหาแนวทางการปฏิบัติ และการกระจายบริการร่วมกัน นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งศักยภาพด้านเทคโนโลยีซึ่งกันและกัน

แนวคิดเรื่องความร่วมมือ เครือข่ายจะเกิดขึ้นได้ องค์การต่างๆ ต้องร่วมมือกันเพื่อให้บริการสาธารณะประสบความสำเร็จ ดิกชันนารีออนไลน์ Merriam-Webster¹⁰ นิยามคำว่า Collaboration ว่า หมายถึง “to work jointly

⁹ Robert Agranoff. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers". *Public Administrative Review*, 66.6 (2006): 56-65.

¹⁰ Merriam-Webster. *Collaboration*. Web. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/collaborate>. 2011.

with others or together especially in an intellectual endeavor" or "to cooperate with an agency or instrumentality with which one is not immediately connected." หรือหมายความว่า "การทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยเฉพาะการร่วมกันคิด" หรือ "ความร่วมมือกับองค์การหรือการใช้เป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อกัน" คำว่า Collaboration มาจากภาษาละติน collaborates แปลว่า การทำงานร่วมกัน (to labor together) นักวิชาการที่ให้ความหมายคำว่า "ความร่วมมือ" ไว้ ได้แก่ Chester Barnard ถือเป็นนักบริหารรัฐกิจคนแรกๆ ที่พูดถึงประเด็นเรื่องความร่วมมือ ในฐานะของนักปฏิบัติที่มีประสบการณ์และผ่านงานการบริหารในภาคเอกชนและรัฐบาลมากมาย โดย Chester Barnard เขียนหนังสือชื่อ "The Function of The Executive" Chester Barnard นิยาม "องค์การ" ว่าหมายถึง ระบบของกิจกรรมที่มีการทำงานที่ประสานกันหรือเป็นการทำงานของคนมากกว่าสองคนขึ้นไป องค์การเกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของคนที่จะร่วมมือกันทำงาน บางอย่างให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งงานดังกล่าวนั้น คนๆ เดียวเองทำไม่ได้ เพราะมีข้อจำกัดต่างๆ ทางกายภาพ ชีววิทยา เป็นการนำเอาคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาร่วมมือกันทำงานไม่ใช่เรื่องง่าย จำเป็นต้องมีการจัด "ระบบความร่วมมือกัน" (Cooperative System) ขึ้นมา องค์การจะดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อคนที่มาร่วมกันทำงานได้สำเร็จ คือ บรรลุเป้าหมายขององค์การ และสามารถสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลด้วย โดยจัดระบบการกระจายผลประโยชน์ตอบแทนต่อสมาชิกที่เหมาะสม สมาชิกทุกคนจะมีความกระตือรือร้นตั้งใจทำงาน มีความสามารถในการติดต่อซึ่งกันและกันเป็นอย่างดีและสมาชิกทุกคนต่างยึดมั่นในเป้าหมายหรืออุดมการณ์ร่วมขององค์การ ความอยู่รอดขององค์การขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายบริหารในฐานะผู้นำองค์การที่จะสร้างระบบความร่วมมือที่ดี เช่น เรื่องการติดต่อ การรักษากำลังใจในการทำงานของปัจเจกบุคคลและการเชิดชูรางวัลซึ่งเป้าหมายขององค์การ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ตัดสินใจด้วยความรับผิดชอบภายในกรอบของศีลธรรมอันดี

นอกจากนั้นยังมีนักวิชาการให้ความหมายของคำว่า ความร่วมมือว่าหมายถึง กระบวนการที่ภาคส่วนต่างๆ ซึ่งมีมุมมองต่อปัญหาที่ต่างกัน

สามารถแสวงหาทางออกร่วมกัน การรวมกันเป็นพันธมิตรโดยการร่วมมือกันมากกว่าการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เนื่องจากการรวมมุมมอง ทรัพยากรทักษะ ความร่วมมือก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ การคิดร่วมกันเพื่อวิเคราะห์และเพิ่มโอกาสในการแก้ปัญหา ความคิดจะกลายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยผ่านความร่วมมือ นอกจากนั้นความร่วมมือยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการทำงาน ความร่วมมือกันจะแข็งแกร่งขึ้นหากหุ้นส่วนมีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะความคล้ายคลึงกันในการคิดและประเภทของบริการ¹¹ สำหรับ Thomson and Perry¹² ให้ความหมายของความร่วมมือเพิ่มเติมอีกว่าหมายถึงความร่วมมือเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยการเจรจา การทำความเข้าใจ การบริหารข้อตกลงร่วมกัน ในความร่วมมือนั้น Robert Agranoff and Michael McGuire¹³ ได้อธิบายถึงกิจกรรมในความร่วมมือไว้โดยแบ่งกิจกรรมตามบริบทที่สำคัญออกเป็น 2 บริบทที่สำคัญ ประกอบด้วย 1. สภาพแวดล้อมในแนวตั้ง (Vertical Environment) และ 2. สภาพแวดล้อมในแนวนอน (Horizontal Environment) โดยทั้ง 2 บริบทสามารถจำแนกเป็นกิจกรรมความร่วมมือ ดังนี้

1. **กิจกรรมความร่วมมือแนวตั้ง (Vertical Collaborative Activities)** ประกอบด้วย **การแสวงหาข้อมูล (Information Seeking)** เหตุผลที่ทำให้เกิดกิจกรรมชนิดนี้ขึ้น เนื่องจากพิจารณาว่าข้อมูลถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและจำเป็นอีกชนิดหนึ่ง ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

¹¹ Barbara Gray. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. 1989. p. 185.; David Straus. *How to Make Collaboration Work*. 2002. p. 18.; Russ Linden. "A Framework of Collaborating". *The Public Manager*. 31.2 (2002): 3-6.; Robert Agranoff and Michael McGuire. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. 2003. p. 4.; Vera John Steiner, Robert J. Weber and Michele Minnis. "The Challenge of Studying Collaboration". *American Educational Research Journal*. 35.4 (1998): 773-783.; Elizabeth Lank. *Collaborative Advantage*. 2006. pp. 7-9.

¹² Ann Marie Thomson and James L. Perry. "Collaboration Processes: Inside the Black Box". *Public Administration Review*. Special Issue(2006): 20-32.

¹³ Robert Agranoff and Michael McGuire. *loc.cit.* 2003.

นอกเหนือจากศักยภาพในด้านอื่นๆ ที่องค์กรแต่ละองค์กรมีอยู่แล้ว เช่น ฐานะทางการเงิน ความชำนาญ และบุคลากร ประเภทของข้อมูลที่ควรมีการแสวงหา ประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการทั่วไป ข้อมูลการปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆ ข้อมูลความช่วยเหลือทางเทคนิค และข้อมูลการสนับสนุนทางการเงิน ทั้งนี้ประโยชน์ที่จะได้รับกลับมามีการพยายามแสวงหาข้อมูลต่างๆ นานา คือ ทำให้แนวทางการบริหารมีความกระฉับกระชวย ตลอดจนสามารถสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันให้แก่องค์กรที่เข้าร่วมมือกัน และสร้างข้อตกลงร่วมกันได้ โดยแนวทางในการแสวงหาข้อมูล อาจะมาจากการประชุม การระบุข้อมูลที่ต้องการ และการวางขอบเขตข้อตกลงที่ว่าด้วยธรรมชาติของปัญหา การแสวงหาแนวทางการปรับเปลี่ยน **เพื่อให้เกิดความเหมาะสม (Adjustment Seeking)** เป็นกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบางสิ่งบางอย่างภายในองค์กร เพื่อก่อให้เกิดความยืดหยุ่น ตลอดจนสร้างการทำงานที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้กิจกรรมชนิดนี้จะเกิดขึ้นได้หลังจากได้มีการสร้างความร่วมมือเพื่อระบุแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันเรียบร้อยแล้ว 2. **กิจกรรมความร่วมมือแนวนอน (Horizontal Collaborative Activities)** ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย และแผนกลยุทธ์ร่วมกัน (Policymaking and Strategy Making) เป็นกิจกรรมที่อาจอยู่ในรูปของความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ เช่น การร่วมกันทำข้อตกลงว่าด้วยการกระจายสินค้าและบริการ และความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ เช่น การรวมกลุ่มเพื่อร่วมแข่งขัน การตัดสินใจในด้านต่างๆ ทั้งนี้กิจกรรมดังกล่าวเป็นวิธีการผนวกเอาองค์กรต่างๆ เข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ เพื่อก่อให้เกิดเป้าหมายที่สอดคล้องกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Exchange) เป็นกิจกรรมที่สามารถเห็นได้เมื่อมีการระบุเป้าหมายทั้งในระดับองค์กรและความร่วมมือร่วมกันเรียบร้อยแล้ว โดยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะเป็นไปแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การจัดทำโครงการร่วมกัน (Project-Based Work) เป็นกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาวก็ได้ โดยหลักการแล้ว องค์กรต่างๆ จะได้รับโอกาสให้เข้าร่วมมือกัน เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีอยู่ รวมทั้งการให้

ความช่วยเหลือด้านเทคนิค (Technical Assistance) เฉพาะทางร่วมด้วย นอกจากนี้การหยิบยื่นความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นระยะสั้นหรือระยะยาว

สำหรับกระบวนการความร่วมมือซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งของการศึกษาเรื่องนี้ Robert Agranoff¹⁴ และ Michael McGuire¹⁵ นิยาม "กระบวนการความร่วมมือ" ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์การต่างๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จลงไปได้ด้วยศักยภาพขององค์การเพียงองค์การเดียว หรือถ้าสามารถทำได้ ก็อาจจะประสบความสำเร็จได้ยาก นอกจากนี้ กระบวนการความร่วมมือยังถือว่าเป็นการเข้ามามีบทบาทของผู้เล่นที่หลากหลาย ในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งภายใต้บริบทของการสร้างความร่วมมือ ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งร่วมกันหาข้อตกลง (Reacting Agreement) มากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจ (Decision) เพียงอย่างเดียว ซึ่งความพยายามในการหาข้อตกลงร่วมกันนั้นควรวางอยู่บนฐานของความพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น (Consensus-Based) และที่สำคัญที่สุดบทบาทของผู้เล่นแต่ละคนหรือองค์การแต่ละองค์การล้วนเป็นไปในลักษณะของการเป็นพันธมิตร (Partners) ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะของผู้บังคับบัญชา (Superior) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) Ann Marie Thomson and Ted Miller¹⁶ ทำการวิจัยและพบว่ากระบวนการความร่วมมือมีหลายมิติ ได้แก่ 1. มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ ซึ่งประกอบด้วยการเจรจาและการทำความเข้าใจร่วมกัน 2. มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริม

¹⁴ Robert Agranoff. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. 2007. p. 26.

¹⁵ Michael McGuire. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administrative Review*. 66.6 (2006): 33-43.

¹⁶ Ann Marie Thomson and Ted Miller. "Knowledge for Practice: The Meaning and Measurement of Collaboration". *Paper presented at the 2002 ARNOVA Conference*. November 14-16, 2002.

สนับสนุน อำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน 3. มิติด้านความเป็นอิสระ ซึ่งหมายถึงการผสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยน และการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน สอดคล้องกับ Peter Smith Ring and Van De Ven¹⁷ ได้นำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการความร่วมมือไว้ ประกอบด้วย 1. การเจรจา (Negotiation) การที่องค์การต่างๆ จะมาร่วมมือกันได้ ต้องมีการเจรจาหรือมีการต่อรองทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการสร้างความเข้าใจและการรับรู้ให้ตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มที่จะก่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันต่อไป หากการเจรจาร่วมกันเกิดผลประโยชน์ต่างตอบแทนด้วยกันทุกฝ่าย องค์การต่างๆ ที่เข้าร่วมก็จะดำเนินการต่อไปพร้อมทั้งนำไปสู่การตกลงยอมรับซึ่งกันและกัน 2. การตกลงยอมรับ (Commitment) เป็นการสร้างการตกลงยอมรับร่วมกันเพื่อการดำเนินการในอนาคต ผ่านการปฏิสัมพันธ์ต่างๆ ทั้งการจัดทำสัญญาที่เป็นทางการ สัญญาความเชื่อมั่นทางใจ และความสามรถในการจัดการปัญหากรณีที่ต้ององค์การไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินการ 3. การดำเนินการ (Implementation) เป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นร่วมกันผ่านบทบาทขององค์การและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งควรเป็นการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่ร่วมมือกัน อย่างไรก็ตาม Peter Smith Ring and Van De Ven ได้เพิ่มมิติที่ 4 คือ การประเมิน (Assessment) เป็นการประเมินบนพื้นฐานของกระบวนการทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้นว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ถ้าหากประเมินแล้วพบว่าข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกันไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนต่อกัน ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ ก็จะเริ่มดำเนินการเจรจาใหม่หรือสร้างข้อตกลงร่วมกันใหม่ ทั้งนี้การเรียกร้องหรือออกจากความร่วมมือขึ้นอยู่กับมุมมองในการเชื่อมโยงต่อกันในความร่วมมือว่ามีมากน้อย

¹⁷ Peter Smith Ring and Andrew H. Van de Ven.1994. Cite in Ann Marie Thomson. *loc.cit.* pp. 20-32.

เพียงใด และการรักษาความร่วมมือให้ยั่งยืนก็อาจจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานที่นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นทางการ นักวิชาการที่กล่าวถึงกระบวนการความร่วมมืออีกสองท่านคือ Robert Agranoff and Michael McGuire โดยเสริมกับแนวคิดของ Peter Smith Ring and Van De Ven ทำให้เห็นกระบวนการความร่วมมือที่ชัดเจนขึ้น โดยกล่าวถึงกระบวนการความร่วมมือ ประกอบด้วย 1. การกระตุ้นส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ (Activation) ความร่วมมือจะเกิดขึ้น จำเป็นต้องมีการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงาน บุคคลที่เหมาะสมในที่นี้หมายถึงบุคคลที่ครอบครองทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดทำนโยบาย เช่น งบประมาณ ความรู้ ข้อมูล ความชำนาญ เป็นต้น 2. การวางกรอบความร่วมมือ (Framing) เป็นการสร้างให้เกิดกรอบความร่วมมือในการดำเนินงานร่วมกัน จุดมุ่งหมายในภาพรวมของการสร้างความร่วมมือ คือ การวางแผนยุทธศาสตร์จากผู้ที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายความร่วมมือนี้ 3. การระดมความร่วมมือ (Mobilization) เป็นการดำเนินงานให้บรรลุถึงข้อตกลงและเกิดการปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งการได้รับการสนับสนุนทั้งจากคนภายนอกและภายในเครือข่ายความร่วมมือ และ 4. การสนธิความร่วมมือ (Synthesizing) เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเอื้ออำนวยให้เกิดการสร้างสัมพันธ์ภาพที่สร้างความไว้วางใจและส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน ขณะที่ John M. Bryson และคณะ ได้แบ่งกระบวนการในการดำเนินงานความร่วมมือออกเป็น 6 ด้าน ประกอบด้วย 1. การบุกเบิกเพื่อก่อให้เกิดข้อตกลงเบื้องต้น (Forging Initial Agreement) เป็นการสร้างความตกลงอย่างไม่เป็นทางการเกี่ยวกับองค์ประกอบของภารกิจ และกระบวนการของความร่วมมือ ซึ่งข้อดีของการสร้างข้อตกลง คือ ทำให้สามารถตรวจสอบได้ 2. การสร้างภาวะผู้นำ (Building Leadership) ในกระบวนการความร่วมมือมักจะทำให้เกิดบทบาทที่หลากหลายของผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยบทบาทหลักๆ ของภาวะผู้นำจะประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ เป็นผู้อุปถัมภ์ (Sponsors) ซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีอำนาจสูงสุด รวม

ถึงมีอำนาจหน้าที่และสามารถเข้าถึงทรัพยากรได้ แม้ว่าจะไม่ได้สัมผัสการดำเนินงานประจำวันอย่างใกล้ชิด ส่วนบทบาทอีกลักษณะหนึ่ง คือ เป็นผู้สนับสนุนทุ่มเท (Champions) กล่าวคือ เป็นผู้นำที่มุ่งมั่นอย่างจริงจังในการดำเนินงานความร่วมมือ รวมถึงการใช้ทักษะความสามารถเพื่อช่วยให้ความร่วมมือได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การกระจายตำแหน่งผู้นำที่เป็นทางการก็มีความสำคัญ กล่าวคือ หากหุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจสูงได้รับตำแหน่งผู้นำสูงสุด หุ้นส่วนที่มีพลังอำนาจน้อยอาจเรียกร้องหลักประกันอื่นๆ เพื่อให้สามารถผลักดันผลประโยชน์ในความร่วมมือได้ และเนื่องจากผู้นำในความร่วมมืออาจสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่ตลอดเวลา หุ้นส่วนในความร่วมมือจึงจำเป็นต้องได้รับแรงกระตุ้นส่งเสริม เพื่อให้พร้อมต่อการรับช่วงเป็นผู้นำและเพื่อรักษาความร่วมมือให้มีความยั่งยืน 3. การสร้างความถูกต้องชอบธรรม (Building Legitimacy) ถือเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต่อเครือข่ายในฐานะรูปแบบหนึ่งที่สามารถดึงดูดการสนับสนุนทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอก รวมถึงการสร้างความถูกต้องชอบธรรมของเครือข่าย เพื่อให้เครือข่ายเป็นที่ยอมรับทั้งจากบุคคลภายในและภายนอก รวมถึงการสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกที่มีการสื่อสารกันอย่างอิสระภายในเครือข่าย 4. การสร้างความไว้วางใจ (Building Trust) การสร้างความไว้วางใจถือเป็นสิ่งสำคัญในความร่วมมือซึ่งสามารถเอื้ออำนวยให้ความร่วมมือสามารถดำเนินการไปได้ และสามารถยืดหยุ่นบุคคลต่างๆ ให้ดำเนินการร่วมกันได้ ความไว้วางใจมีทั้งในระดับบุคคล ความสามารถขององค์กร และความคาดหวังในผลการดำเนินการ โดยที่ความไว้วางใจนี้สามารถสร้างขึ้นได้จากการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้และการแสดงความสามารถให้เป็นที่น่าเชื่อถือ รวมถึงการมีเจตนาที่ดีและปฏิบัติตามภาระหน้าที่ที่มี ซึ่งความไว้วางใจนี้ก่อให้เกิดความต้องการในความสำเร็จของความร่วมมือได้อย่างต่อเนื่อง 5. การบริหารจัดการความขัดแย้ง (Managing Conflict) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในความร่วมมือมักจะเกิดขึ้นจากความแตกต่างกันในจุดมุ่งหมายและความคาดหวังของหุ้นส่วน นอกจากนี้ ความแตกต่างในมุมมองทางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ รวมถึงระดับภารกิจของความร่วมมือก็อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งด้วย ดังนั้นการบริหารจัดการความขัดแย้งจึงเป็น

เรื่องสำคัญ โดยเฉพาะผู้สร้างความร่วมมือจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรลงไปให้ผู้มีส่วนร่วมทั้งหลาย เพื่อสร้างการก้าวเดินที่เท่าเทียมกัน และ 6. การวางแผน (Planning) การวางแผนในความร่วมมือมี 2 แนวคิดซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิดแรกที่เน้นการปรึกษาหารือ การวางแผนอย่างเป็นทางการในฐานะที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในอนาคต เน้นการสร้าง ความชัดเจนในพันธกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ซึ่งแนวคิดนี้มักจะปรากฏในความร่วมมือที่ได้รับหน้าที่ให้ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ส่วนอีกแนวคิดหนึ่ง คือ ความเข้าใจอย่างชัดเจนในพันธกิจ เป้าหมาย บทบาท ขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งจะปรากฏอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่มีการติดต่อสัมพันธ์ทั้งในระดับบุคคล กลุ่มและองค์การ แต่ไม่ว่าจะแนวคิดใดประเด็นที่สำคัญที่สุดสำหรับความสำเร็จของการวางแผนคือ การให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกจากนี้ กระบวนการวางแผน จำเป็นต้องใช้การสร้างความไว้วางใจและกำลังความสามารถเพื่อจัดการกับความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งจะพบว่าแนวคิดของ Robert Agranoff และ Michael McGuire กับแนวคิดของ John M. Bryson และคณะ คล้ายคลึงกัน โดยเน้นไปที่ การสร้างภาวะผู้นำ การจัดการความขัดแย้งและการสร้างความไว้วางใจ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นอกจากแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายและความร่วมมือแล้ว ผู้วิจัยได้ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารจัดการ เช่น บทความเรื่อง “Collaboration between State and Health NGOs in the Kyrgyz Republic” ของ Alexander Pugachev ศึกษาความร่วมมือการศึกษาระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนปัจจัยที่นำไปสู่การร่วมมือปัจจัยที่เอื้อต่อการประสบความสำเร็จของการเป็นหุ้นส่วนและปัญหาของความร่วมมือในการวิจัยสุขภาพของประชาชนในสาธารณรัฐคีร์กีซ บทความนี้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดสิ่งต่างๆ เช่น การขาดทรัพยากรรวมทั้งบุคลากรทางการแพทย์และงบประมาณและปัญหาสุขภาพของประชาชนรวมถึงอัตราการเกิดสูง อัตราการตายสูงสำหรับผู้ใหญ่และอายุน้อย องค์กรพัฒนาเอกชนจะได้รับทุนและเข้าถึงประชาชนและได้รับการทำงานร่วมกับชุมชนและกับรัฐบาล นอกจากนี้ผู้บริจาคมักมีความคิดว่าความ

ร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานรัฐบาลกำลังจะทำให้เป็น
หุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ การทำงานร่วมกันซึ่งหมายความว่าทั้งสององค์กร
ทำงานร่วมกันกับจุดประสงค์เดียวกัน บทบาทนี้จะต้องกำหนดอย่างชัดเจน
และตกลงร่วมกัน ความเข้าใจระหว่างกองทุนและรัฐบาลมีเป้าหมายในการ
แก้ปัญหาเป็นสิ่งที่สำคัญ ความแตกต่างระหว่างการจัดโครงสร้างองค์กร
ขององค์กรพัฒนาเอกชนและปัจจัยที่มีผลต่อภาครัฐที่ประสบความสำเร็จ
จากการเป็นหุ้นส่วน ผลการศึกษาพบว่าความเข้าใจระหว่างองค์กร
พัฒนาเอกชนและรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการเป็น
หุ้นส่วนความเข้าใจเป้าหมายร่วมกัน ความเข้าใจร่วมกันยังสามารถเข้ามา
เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนร่วมกันของข้อมูลกับยานพาหนะ เช่น การประชุม
สัมมนาและการฝึกอบรม หน่วยงานภาครัฐยังให้คำปรึกษาแก่องค์กร

บทความเรื่อง “The Delivery of Public Service by the Third Sector
Examines the Emergence and Development of Contractual
Partnerships between the Third Sector and Government” ของ Alex
Murdoch¹⁹ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการให้บริการสาธารณะโดย
ภาคที่สามหรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรองค์กรการกุศลภาคที่สาม
มีบทบาทอย่างมากในการให้บริการสาธารณะเพราะมีความยืดหยุ่นในการ
ให้บริการ บทความนี้ยังชี้ให้เห็นประเด็นของความร่วมมือระหว่างภาคที่สาม
และรัฐ โดยพบว่าบทบาทของภาคที่สามเป็นสิ่งที่ดี มีความยืดหยุ่นและ
สามารถตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว บริการสามารถจัดเพื่อตอบสนองความ
ต้องการของประชาชนได้ง่ายกว่าของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังพบงานวิจัยเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้สูงอายุทางโทรศัพท์
เช่น การศึกษาเรื่อง “Attention to Information Quality: The Case of Safety
Telephone Services for Ageing People in Finland” ของ Helina Melkas
มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและพัฒนาคุณภาพข้อมูลข่าวสารของบริการโทรศัพท์

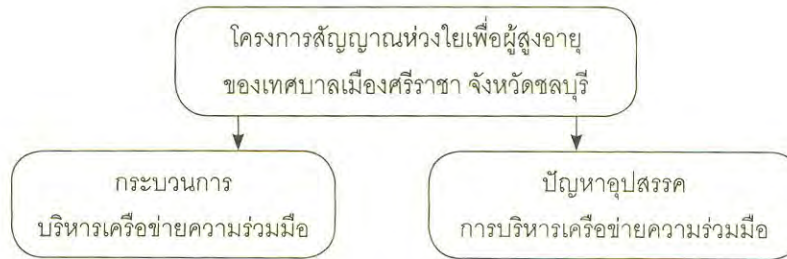
¹⁹ Alex Murdoch. “The delivery of public service by the third sector: The
emergence and development of contractual partnerships between the third
sector and government”. *Sino-US International Conference for Public
Administration*, June 8-9, 2006, pp. 1-35.

สำหรับผู้สูงอายุในประเทศฟินแลนด์ งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น การสัมภาษณ์ ขอบเขตการวิจัยครอบคลุมเรื่องประเภทข้อมูลและคุณภาพของ ข้อมูลที่ไหลเวียนในระบบบริการโทรศัพท์ ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ของผู้วิจัยในส่วนของข้อมูลพบว่า ประเภทข้อมูลประกอบด้วย 1. ข้อมูลลูกค้า ได้แก่ ข้อมูลการติดต่อ เงื่อนไขสุขภาพ เบอร์ติดต่อญาติ/ข้อมูลญาติที่ติดต่อได้ 2. ข้อมูลสัญญาณเตือน ได้แก่ ชื่อที่อยู่ลูกค้า เหตุผลการโทร ข้อมูลสุขภาพ พื้นฐาน ข้อมูลญาติกรณีเมื่อลูกค้าเข้าโรงพยาบาล ข้อมูลการดำเนินงานของ เจ้าหน้าที่ 3. ข้อมูลเทคนิค ได้แก่ เครื่องเสีย/ขัดข้อง การเปลี่ยนแปลงเตอริ การขาดการเชื่อมต่อของระบบ ต้องการบริการ เช่น กรณีฟ้าผ่าอุปกรณ์ และ 4. ข้อมูลเครือข่าย ได้แก่ การจัดโครงสร้างการดำเนินงาน การเปลี่ยนแปลงการ ดำเนินงาน ข้อมูลติดต่อผู้ดำเนินงาน ข้อมูลป้อนกลับจากลูกค้า ข้อมูลป้อน กลับจากผู้ดำเนินงานด้วยกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ Ann Marie Thomson and Ted Miller²⁰ ที่กล่าวว่า กระบวนการความร่วมมือมีหลายมิติ ได้แก่ 1. มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ ซึ่งประกอบด้วยการ เจริญและการทำความเข้าใจร่วมกัน 2. มิติด้านการบริหาร ผู้เกี่ยวข้องใน เครือข่ายมีหลากหลายและมีบทบาทแตกต่างกัน เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนาจความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละคนมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุ เป้าหมายร่วมกัน 3. มิติด้านความเป็นอิสระ ซึ่งหมายถึงการผลานผลประโยชน์ ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม 4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ ร่วมกัน เนื่องจากเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และ 5. มิติการแลกเปลี่ยนและ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน มาเป็นกรอบ ในการศึกษาดังภาพที่ 1

²⁰ Ann Marie Thomson and Ted Miller, *loc.cit.*



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัย

1. **ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เครือข่ายการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใย ประกอบด้วย เทศบาลเมืองศรีราชา บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สถานีตำรวจภูธรศรีราชา สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา (หน่วยกู้ภัย) โรงพยาบาล 3 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา และโรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมิติเวช ศรีราชา และโรงพยาบาลพญาไท ศรีราชา รวมทั้งหัวหน้าอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการ ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการสาธารณสุข เจ้าหน้าที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เจ้าหน้าที่รับแจ้งเหตุสถานีตำรวจภูธรศรีราชา เจ้าหน้าที่สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลสมิติเวช ศรีราชา เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลพญาไท ศรีราชา หัวหน้าอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน วิธีการเลือกเป็นการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงอย่างละ 1 ราย รวมกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 10 ราย

2. **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** ผู้วิจัยศึกษาวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดของการวิจัย เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นนำมาสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยสร้างขึ้นเองจำนวน

1 ชุด โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอน ได้แก่ 1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูล 2. กระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือ และ 3. ปัญหาอุปสรรคการบริหารเครือข่ายความร่วมมือ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาทำการลดทอนข้อมูล การสร้างข้อสรุปและยืนยันข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) ประกอบด้วย

1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล ได้แก่ การตรวจสอบแหล่งสถานที่ ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการในสถานที่ที่แตกต่างกันเพื่อตรวจสอบว่าจะได้ข้อมูลเหมือนกันหรือไม่ การตรวจสอบแหล่งบุคคล ผู้วิจัยสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการที่หลากหลายเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล 2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลโดยศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เพื่อรวบรวมข้อมูลในเรื่องเดียวกัน สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การตีความ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบกระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย ลักษณะข้อมูลภายในเครือข่ายโครงการสัญญาณห่วงใยและการไหลเวียนของข้อมูลภายในเครือข่าย ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย
2. เป็นตัวอย่างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการนำการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใยไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

ผลการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง "เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี" เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ 1. ศึกษากระบวนการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใย และ 2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่ายความร่วมมือโครงการสัญญาณห่วงใยผลการวิจัยพบว่า

1. มิติด้านการปกครอง ประกอบด้วย การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับกฎระเบียบ การทำความตกลงร่วมกัน พบว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับความ

ร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใย มีหน่วยงานเกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา (งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์บริการสาธารณสุข) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สถานีตำรวจภูธรศรีราชา สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา (หน่วยกู้ภัย) โรงพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐ 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมเด็จพระบรมราชเทวี ณ ศรีราชา และโรงพยาบาลเอกชน 2 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมิติเวชศรีราชา และโรงพยาบาลพญาไท ศรีราชา รวมทั้งประธานชุมชนและหัวหน้าอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยหน่วยงาน จำนวน 4 แห่ง ทำบันทึกความตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 สาระสำคัญของบันทึกข้อตกลง คือ “การกำหนดบทบาทหน้าที่” ของเครือข่าย โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี 1. กรณีฉุกเฉิน ได้แก่ เจ็บป่วย ช่วยชีวิต เป็นความรับผิดชอบของสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา และเทศบาลเมืองศรีราชา 2. กรณีไฟไหม้ น้ำท่วม ลมพายุ เป็นความรับผิดชอบของงานบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลเมืองศรีราชา และสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา และ 3. กรณีเหตุร้าย เช่น วิวาท ทำร้าย โจรกรรม เป็นความรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรศรีราชา และสมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา นอกจากนั้นบันทึกข้อตกลงดังกล่าวยังระบุหน้าที่ของหน่วยงานสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สำหรับกลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ไม่ได้ทำบันทึกข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยหน่วยงานจำนวน 1 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาล นอกจากนั้นเครือข่ายความร่วมมือยังมีอาสาสมัครที่ส่วนราชการจัดตั้ง ได้แก่ อาสาสมัครสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ติดตามงาน รวบรวมข้อมูลให้กับส่วนราชการ เครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวยังไม่มีกำหนดระเบียบปฏิบัติเป็นทางการร่วมกัน

2. มิติด้านการบริหาร ประกอบด้วย 1. ผู้เกี่ยวข้องในเครือข่ายและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง เช่น ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก สนับสนุนการเงิน โดยแต่ละฝ่ายมาร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน 2. จำนวนและ

ประเภทผู้สูงอายุในโครงการสัญญาณห่วงใย 3. หลักการทำงานของระบบสัญญาณห่วงใย 4. ประเภทข้อมูลการแจ้งเหตุ 5. ปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่าย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 ผู้เกี่ยวข้องและบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวในส่วนของการจัดทำข้อตกลง ผู้เกี่ยวข้องมี 2 กลุ่ม กลุ่มที่จัดทำข้อตกลงเป็นทางการ และกลุ่มที่ไม่ทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีราชา มีหน่วยงานภายในเทศบาลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ งานบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่เป็นศูนย์รับแจ้งเหตุ ดำเนินการกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน เช่น ไฟไหม้ เหตุเจ็บป่วย นำผู้ป่วยส่งโรงพยาบาล โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ศูนย์บริการสาธารณสุข พยาบาลจากศูนย์ฯ จะไปกักบริเวณพยาบาลของเทศบาลกรณีเหตุเจ็บป่วย สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชา กรณีเจ็บป่วย ไฟไหม้ ทะเลาะวิวาท โดยสมาคมฯ จะร่วมมือโดยการส่งรพพยาบาลเข้าช่วยเหลือผู้ป่วย ประสานกับโรงพยาบาลเพื่อส่งผู้ป่วยไปรักษา โดยส่วนใหญ่จะเป็นโรงพยาบาลของรัฐ ประสานงานกับสถานีตำรวจภูธรศรีราชาเมื่อเกิดเหตุวิวาท ทำร้าย ใจกรรม สถานีตำรวจจะส่งเจ้าหน้าที่มาในที่เกิดเหตุ เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยจะไม่สามารถดำเนินการไปได้ หากไม่มีบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ทำหน้าที่ในการติดตั้งสัญญาณโทรศัพท์ให้กับผู้สูงอายุและดูแลระบบภายหลังการติดตั้ง นอกจากนั้นเทศบาลเมืองศรีราชา ยังใช้อาสาสมัครสาธารณสุขซึ่งเป็นอาสาสมัครที่ส่วนราชการจัดตั้งทำหน้าที่ประสานงานกับผู้สูงอายุ ประสานงานเรื่องข้อมูลข่าวสารให้กับเทศบาล

2.2 จำนวนและประเภทกลุ่มเป้าหมายโครงการสัญญาณห่วงใย โครงการสัญญาณห่วงใยเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 ครอบคลุมพื้นที่ในอำเภอศรีราชาจำนวน 12 ชุมชน พื้นที่ 2.153 ตารางกิโลเมตร แบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายในโครงการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยอยู่บ้านลำพัง 2. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยมีผู้ดูแล 3. ผู้สูงอายุแข็งแรงดีอยู่ลำพัง นอกจากนั้นโครงการยังครอบคลุมการติดตั้ง ณ จุดแจ้งเหตุ เช่น วัด สถานศึกษา สถานรับเลี้ยงเด็ก และติดตั้งที่ประธานชุมชน/ประธานอาสาสมัคร

สาธารณสุข เทศบาลเมืองศรีราชา ได้ดำเนินการสำรวจจำนวนกลุ่มเป้าหมาย เพื่อติดตั้งสัญญาณห่วงใยได้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนและประเภทกลุ่มเป้าหมายโครงการฯ จำแนกตามชุมชน

ลำดับ	ชุมชน	ประเภท			
		ผู้ป่วย อยู่ลำพัง	ผู้ป่วย มีผู้ดูแล	แข็งแรงดี อยู่ลำพัง	จุด แจ้งเหตุ
1	ศรีราชานคร	-	18	-	3
2	จุลินทร์และมิตร	4	9	-	1
3	วัดราษฎร์นิยมธรรม	8	10	-	-
4	ดวงมณี	5	17	3	3
5	สว่างประทีป	4	17	-	1
6	สุขุมวิท	4	8	-	-
7	ริมทะเล	3	11	5	1
8	บ้านโน	-	13	-	2
9	บ้านไร่	-	4	-	1
10	ไฟแดง	-	4	1	1
11	ศรีเจริญ	5	11	3	5
12	ดาราสมุทร	-	17	-	1
13	วัด	-	-	-	2
14	สถานศึกษา/ สถานรับเลี้ยงเด็ก/ ประธานชุมชน/ประธาน อาสาสมัครสาธารณสุข	-	-	-	11
รวม	216	33	139	12	32

ที่มา: เทศบาลเมืองศรีราชา, 2555.

จากตารางที่ 1 แสดงว่า ประเภทของกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้สูงอายุจำนวน 184 ราย จำแนกเป็นผู้สูงอายุเป็นผู้ป่วยที่อยู่ตามลำพังจำนวน 33 ราย ผู้สูงอายุเป็นผู้ป่วยที่มีผู้ดูแลจำนวน 139 ราย ผู้สูงอายุที่แข็งแรงดีจำนวน 12 ราย และจุดแจ้งเหตุจำนวน 32 แห่ง อย่างไรก็ตามเทศบาลสามารถติดตั้งสัญญาณหึ่งโยให้ผู้สูงอายุได้จำนวนทั้งสิ้น 118 ราย จุดแจ้งเหตุจำนวน 16 แห่ง รวมทั้งสิ้น 134 ราย/แห่ง ในจำนวนนี้ พบกลุ่มเป้าหมายที่มีใช้ผู้สูงอายุจำนวน 1 ราย แต่เป็นผู้พิการ และพบว่า การติดตั้งสัญญาณ ณ จุดแจ้งเหตุ 1 แห่งเป็นร้านขายทอง

2.3 หลักการทำงานของระบบสัญญาณหึ่งโย เครือข่ายความร่วมมือในโครงการสัญญาณหึ่งโย ใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุ โทรศัพท์จะมีปุ่มอยู่ 3 ปุ่ม ได้แก่ สีสน้ำเงิน การขอความช่วยเหลือสุขภาพ สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้ และสีเขียว เหตุด่วนเหตุร้าย หลักการทำงานของโทรศัพท์ กล่าวคือ เมื่อผู้สูงอายุต้องการความช่วยเหลือ เช่น กรณีเรื่องสุขภาพ ผู้สูงอายุจะกดปุ่มสีน้ำเงินที่โทรศัพท์เพื่อขอความช่วยเหลือไปยังศูนย์รับแจ้งเหตุ เมื่อเจ้าหน้าที่รับเรื่อง จอภาพที่ศูนย์จะปรากฏภาพผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยภาพ ประวัติส่วนตัว ได้แก่ วัน เดือน ปีเกิด เลขบัตรประชาชน เบอร์โทรศัพท์ของญาติ ประวัติสุขภาพ ได้แก่ โรคประจำตัว กรู๊ปเลือด หมอที่รักษาประจำ โรงพยาบาล เลขประวัติคนไข้ นอกจากนั้น ยังมีภาพแผนที่บ้าน ภาพเส้นทางโรงพยาบาล ภาพสถานีตำรวจ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่จะแจ้งไปยังศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาลเมืองศรีราชา เพื่อออกไปยังจุดแจ้งเหตุและนำผู้สูงอายุส่งโรงพยาบาล รวมทั้งระบบจะบันทึกสถิติการรับแจ้งเหตุเพื่อใช้เป็นข้อมูลต่อไป

2.4 ประเภทข้อมูลการแจ้งเหตุ จากหลักการทำงานของระบบสัญญาณหึ่งโยนับตั้งแต่เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2554 จนถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2555 พบว่า การแจ้งเหตุแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ แจ้งเหตุเจ็บป่วยจำนวน 161 ครั้ง (ร้อยละ 37.89) แจ้งเหตุอัคคีภัยจำนวน 123 ครั้ง (ร้อยละ 28.94) และแจ้งเหตุร้าย เช่น ทะเลาะวิวาท โจรกรรม จำนวน 141 ครั้ง (ร้อยละ 33.17) รวมทั้งสิ้น 425 ครั้ง (ร้อยละ 100)

3. **มิติด้านความเป็นอิสระ** ได้แก่ การผสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม พบว่า หน่วยงานหลักในโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใยสำหรับเทศบาล การดูแลผู้สูงอายุเป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่นเดียวกับสถานีตำรวจนครราชสีมา ส่วนบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ได้ค้ำย่ายสายโทรศัพท์เมื่อมีการตายของกลุ่มเป้าหมาย ได้ค่าบริการโทรศัพท์รายเดือนจากเทศบาล ซึ่งเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ยังนำระบบที่ออกมาจดลิขสิทธิ์และนำไปเสนอขายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้น โรงพยาบาลที่รับผู้ป่วยได้ประโยชน์จากค่ารักษาพยาบาล ส่วนอาสาสมัครผู้สูงอายุเป็นอาสาสมัครที่ส่วนราชการจัดตั้ง โดยได้รับค่าตอบแทนรายเดือน สมาคมพุทธมามกสว่างประทีปธรรมสถานศรีราชาสามารถเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงได้เวลาปฏิบัติงานช่วยเหลือ โดยเบิกจากกระทรวงสาธารณสุข ด้วยเหตุนี้เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใย ผู้เกี่ยวข้องจึงมีความเป็นอิสระและเข้ามามีความร่วมมือกัน เพราะต่างมีประโยชน์ส่วนตนและผสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี

4. **มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน** เนื่องจากโครงการนี้เป็นภารกิจพัวพันกันและกัน ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใยประกอบด้วย สถิติการแจ้งเหตุ ปัญหาอุปสรรคของการบริหารโครงการ เนื่องจากเครือข่ายความร่วมมือมีการประชุมอย่างเป็นทางการน้อยมาก ส่วนใหญ่จะประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ การแลกเปลี่ยน/การปันข้อมูลต่างๆ จึงยังไม่เต็มที่ ประกอบกับแต่ละหน่วยงานมีงานประจำ การขอความร่วมมือในบางครั้งอาจล่าช้า เช่น การขอสถิติการแจ้งเหตุ เป็นต้น

5. **มิติการแลกเปลี่ยนและการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน** หรือการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกัน โครงการสัญญาอนุญาตห่วงใยเกิดขึ้นจากการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ปัจจัยความสำเร็จของโครงการประการหนึ่ง คือ หน่วยงานต่างๆ มีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันจากการศึกษาพบว่าหน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมมือกันนั้นมีความร่วมมือในการทำงานมาก่อนหน้าที่จะมีโครงการสัญญาอนุญาตห่วงใย เช่น โครงการศรีราชา WI FI

ฟรีในเขตเทศบาล การส่งข้อความ SMS ให้ผู้บริหารเมื่อมีการนัดหมายการประชุมฟรี ระหว่างบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) กับเทศบาลเมืองศรีราชา กรณีโรงพยาบาลกับเทศบาลเมืองศรีราชามีการทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น ชมรมผู้สูงอายุ การตรวจสุขภาพ กรณีสมาคมพุทธมามกะสว่างประทีปธรรมสถาน ศรีราชาร่วมงานประเพณีสงกรานต์กับเทศบาลเมืองศรีราชา สนับสนุนน้ำเครื่องดื่ม เมื่อมีเหตุร้าย เช่น การช่วยเรื่องอุทกภัย กรณีการสร้างแนวปฏิบัติร่วมกันนั้น หน่วยงานต่างๆ กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางการทำงานไว้ตั้งแต่การลงนามในบันทึกข้อตกลง

6. ปัญหาอุปสรรคของการบริหารเครือข่าย แม้ว่าโครงการสัญญาณห่วงใยจะเริ่มให้บริการมาได้เพียง 1 ปี ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่

1. การประสานงานอย่างเป็นทางการ การประชุมระหว่างฝ่ายต่างๆ แต่ละฝ่ายไม่ค่อยมีเวลาประชุม ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการมามีการประชุมเพียง 1 ครั้ง การประชุมเป็นเรื่องการคัดเลือกผู้สูงอายุรายใหม่ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ

2. ด้านเทคนิค ได้แก่ ปัญหาระบบรวน เช่น ไฟฟ้าดับ ฟ้าม่า ข้อมูลหาย เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องเซิกระบบให้ใหม่เป็นประจำ

3. มาตรฐานของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ความรู้ของพนักงานดับเพลิง พนักงานจ้างของศูนย์บริการสาธารณสุข อาสาสมัครสาธารณสุข ด้านการช่วยเหลือผู้ป่วยในภาวะวิกฤต เทศบาลได้ให้โรงพยาบาลที่เป็นเครือข่ายมาอบรม 1 ครั้งๆ ละ 1 วัน ในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา ซึ่งไม่เพียงพอ บางครั้งเกิดปัญหาการประสานงานโดยเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์รับแจ้งเหตุไม่แจ้งข้อมูลเจ้าหน้าที่ส่วนกลางของเทศบาลเมื่อมีปัญหาเทคนิค เช่น ภาพ/ข้อมูลผู้สูงอายุไม่ปรากฏเมื่อมีการแจ้งเหตุ

4. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการมีไม่เพียงพอเนื่องจากต้องทำโครงการอื่นๆ ไปพร้อมๆ กัน กรณีเมื่อมีการย้ายโทรศัพท์ ผู้สูงอายุเสียชีวิตหรือย้ายออกนอกพื้นที่ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมีหน้าที่ตรวจสอบกับทะเบียนราษฎรทุกเดือน หากเกิดการเสียชีวิตเจ้าหน้าที่จะต้องย้ายสายโทรศัพท์โดยประสานงานกับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ต้องดำเนินการคัดกรองผู้สูงอายุที่จะเข้า

โครงการแทน เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการต้องอาศัยอาสาสมัครสาธารณสุข
ช่วยคัดกรอง รวมทั้งการเปลี่ยนถ่านโทรศัพท์ การเช็คระบบเมื่อระบบมีปัญหา
ล้วนแล้วเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่รับผิดชอบโครงการซึ่งมีเพียง 2 ราย
นอกจากนั้น โครงการยังขาดพยาบาลประจำศูนย์บริการสาธารณสุขที่เพียงพอ

5. อุปกรณ์ไม่เพียงพอ เช่น รถพยาบาลพร้อมอุปกรณ์ที่ทันสมัย
สำหรับเทศบาลซึ่งต้องทำหน้าที่ขนย้ายผู้ป่วยเมื่อมีการแจ้งเหตุ

6. การประสานงานระหว่างเครือข่ายด้วยกันยังขาดประสิทธิภาพ
เช่น เมื่อเทศบาลมีความต้องการข้อมูลสถิติการแจ้งเหตุต้องให้บริษัท ทีโอที
จำกัด (มหาชน) มาดำเนินการ บางครั้งต้องรอนานเพราะบริษัท ทีโอที จำกัด
(มหาชน) นั้นมีงานประจำของตนเองด้วยเช่นกัน

7. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อความร่วมมือใน
การบริหารเครือข่าย เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของสถานีตำรวจภูธร
อำเภอศรีราชา มีผลกระทบต่อการบริหารเครือข่าย เนื่องจากอาจขาดการ
สานต่อของนโยบาย

สรุป

สรุปผลการวิจัย เทศบาลเมืองศรีราชา มีจำนวนผู้สูงอายุคิดเป็น
ร้อยละ 10.46 ของประชากรในเขตเทศบาลเมืองทั้งหมด เทศบาลเมืองศรีราชา
เป็นเทศบาลที่ให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุอย่าง
ต่อเนื่อง โดยได้ริเริ่มโครงการสำคัญโครงการหนึ่งเป็นแห่งแรกของประเทศไทย
คือ “โครงการสัญญาณห่วงใย” โครงการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดการ
ในลักษณะเครือข่าย กระบวนการบริหารเครือข่ายโครงการสัญญาณห่วงใย
ประกอบด้วย 1. มิติด้านการปกครอง มีการจัดทำบันทึกความตกลงร่วมกัน
ระหว่างเครือข่ายความร่วมมือ 2. มิติด้านการบริหาร 3. มิติด้านความเป็นอิสระ
4. มิติด้านการปันข้อมูลที่เกิดประโยชน์ร่วมกัน 5. มิติการแลกเปลี่ยนและการ
สร้างความไว้ใจซึ่งกันและกัน โครงการสัญญาณห่วงใยเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่
14 กุมภาพันธ์ 2554 ครอบคลุมพื้นที่ในอำเภอศรีราชาจำนวน 12 ชุมชน

แบ่งประเภทกลุ่มเป้าหมายในโครงการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยอยู่บ้านลำพัง 2. ผู้สูงอายุเจ็บป่วยมีผู้ดูแล 3. ผู้สูงอายุแข็งแรงดีอยู่ลำพัง นอกจากนั้นโครงการยังครอบคลุมการติดตั้ง ณ จุดแจ้งเหตุ เทศบาลสามารถบริการผู้สูงอายุได้จำนวนทั้งสิ้น 118 ราย จุดแจ้งเหตุจำนวน 16 แห่ง รวมทั้งสิ้น 134 ราย/แห่ง เครือข่ายความร่วมมือในโครงการสัญญาณห่วงใยใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุ โทรศัพท์จะมีปุ่มอยู่ 3 ปุ่ม ได้แก่ สีสน้ำเงิน การขอความช่วยเหลือสุขภาพ สีแดง แจ้งเหตุเพลิงไหม้ และสีเขียว เหตุด่วนเหตุร้าย เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยผู้เกี่ยวข้องจึงมีความเป็นอิสระและเข้ามามีความร่วมมือกันเพราะต่างมีประโยชน์ส่วนตนและผลงานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี การแลกเปลี่ยน/ การปันข้อมูลต่างๆ ยังไม่เต็มที่ หน่วยงานต่างๆ ที่ร่วมมือกันนั้นมีความร่วมมือในการทำงานมาก่อนหน้าที่จะมีโครงการสัญญาณห่วงใย จึงมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันสูง ปัญหาอุปสรรคที่พบ ได้แก่ ปัญหาขาดการประสานงานอย่างเป็นทางการ ส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ ปัญหาด้านเทคนิค มาตรฐานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการมีไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่ทันสมัย การประสานงานระหว่างเครือข่ายด้วยกันยังขาดประสิทธิภาพ

อภิปรายผลการวิจัย การวิจัยเรื่อง “เครือข่ายความร่วมมือในการบริหารโครงการสัญญาณห่วงใยเพื่อผู้สูงอายุของเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี” มีประเด็นในการอภิปรายผล ดังนี้

ประเด็นด้านการปกครองและการบริหาร การจัดทำบันทึกข้อตกลงในการทำงานของเครือข่ายความร่วมมือเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง เสมือนเป็นพันธสัญญาระหว่างกันแม้ว่าหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการจะเคยทำงานร่วมกันในโครงการอื่นๆ มาก่อน ซึ่งเป็นการสร้างความไว้วางใจกันอยู่แล้ว แต่การจัดทำบันทึกข้อตกลงยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากโครงการการบริหารองค์การในลักษณะเครือข่ายนี้เป็นรูปแบบคณะกรรมการ โดยแต่ละหน่วยงานมีการกิจประจำของตนเอง ดังนั้นการทำงานโครงการเป็นงานพิเศษของหลายๆ หน่วยงานที่เข้ามาร่วม แม้ว่า

หน่วยงานเหล่านั้นจะมีการประสานผลประโยชน์ส่วนตนเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ดี เช่น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ที่นับว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์อย่างมากในการต่อยอดธุรกิจของตน แต่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ย่อมให้ความสำคัญกับโครงการไม่เท่ากับงานประจำ เช่น ความล่าช้าในการแลกเปลี่ยนข้อมูลสถิติการแจ้งเหตุ ดังนั้นหากมีการตกลงแนวทางการระเบียบปฏิบัติร่วมกันตั้งแต่แรกของการเริ่มโครงการ เช่น แนวทางการประสานงาน การกำหนดระยะเวลา นับตั้งแต่การได้รับแจ้งเหตุไปถึงที่เกิดเหตุ การรายงานผลย้อนกลับเมื่อปฏิบัติงานแล้วเสร็จ การกำหนดระยะเวลาการประชุมร่วมมือให้ชัดเจนเพื่อนำปัญหาอุปสรรคมาแก้ไขร่วมกัน การกำหนดช่วงเวลาในการประเมินผลโครงการที่แน่นอน จะทำให้การบริหารเครือข่ายความร่วมมือมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อพิจารณากระบวนการความร่วมมือของโครงการสัญญาณห่วงใยพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ Robert Agranoff²¹ และ Michael McGuire²² ที่กล่าวว่า เป็นกระบวนการที่กระตุ้นให้องค์การต่างๆ หันมาปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยศักยภาพขององค์การเพียงองค์การเดียว ต้องมีการสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน หาข้อตกลงบนฐานของความพยายามที่จะสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นมากกว่าเป็นแค่การดำเนินการตัดสินใจเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามกระบวนการความร่วมมือของโครงการสัญญาณห่วงใยยังขาดกระบวนการที่สำคัญ คือ การประเมินผลความร่วมมือ ดังที่ Peter Smith Ring and Van De Ven²³ กล่าวว่าเป็นการประเมินความร่วมมือตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันหรือไม่ ถ้าหากประเมินแล้วพบว่าข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกันไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนต่อกัน ผู้มีส่วนร่วมต่างๆ ก็จะเริ่มดำเนินการเจรจาใหม่หรือสร้างข้อตกลงร่วมกันใหม่ กรณีดังกล่าวหากเทศบาลเมืองศรีราชาต้องการให้โครงการยั่งยืนต้องทำการประเมินผลประโยชน์ที่หน่วยงานต่างๆ พึงได้รับเพื่อ

²¹ Robert Agranoff. 2007. *loc.cit.*

²² Michael McGuire. 2006. *loc.cit.*

²³ Cite in Ann Marie Thomson and James L. Perry. 2006. *loc.cit.*

นำไปสู่ข้อตกลงร่วมกันใหม่อีกครั้ง อันเป็นการกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของบทบาทและร่วมมือกันทำงานต่อไปได้ **ประเด็นด้านเทคนิค** โครงการสัญญาณห่วงใยมีปัญหาทางเทคนิคหลายประการเนื่องจากเป็นโครงการใหม่และเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย ปัญหาทางเทคนิคดังกล่าว เช่น ระบบโทรศัพท์ต้องใช้ถ่าน เมื่อถ่านหมด เจ้าหน้าที่เทศบาลซึ่งมีไม่เพียงพอต้องออกไปจัดการและเช็คระบบใหม่ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการไปดำเนินการที่แน่นอน นอกจากนั้นการวิจัยยังพบว่า ข้อมูลที่เทศบาลควรพัฒนาเพิ่มเติม คือ ข้อมูลสมาชิกเครือข่าย จากการศึกษาเรื่อง Attention to Information Quality: The Case of Safety Telephone Services for Ageing People in Finland ของ Helina Melkas²⁴ พบว่า ข้อมูลควรประกอบด้วย ข้อมูลการจัดโครงสร้างการดำเนินงาน การเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน ข้อมูลติดต่อผู้ดำเนินงาน ข้อมูลป้อนกลับจากลูกค้า ข้อมูลป้อนกลับจากผู้ดำเนินงานด้วยกัน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เทศบาลเมืองศรีราชามีการบริหารที่มีประสิทธิภาพขึ้น **ด้านความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่** เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์รับแจ้งเหตุมีการทำงานเป็นกะ ขาดการอบรมและการทบทวนปัญหาอุปสรรคในการทำงานที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถิติการแจ้งเหตุส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเจ็บป่วย ความรู้ความเข้าใจเรื่องการปฐมพยาบาลโดยใช้เทคนิควิธีการที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง **ด้านการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร** ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับความยั่งยืนของโครงการคือ หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารอาจทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินโครงการ จากการวิจัยพบว่า เมื่อเปลี่ยนผู้บริหารของสถานีดารวจภูธรศรีราชา เจ้าหน้าที่สถานีดารวจในศูนย์รับเรื่องจะไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนี้เลย หากประเด็นนี้เกิดกับเทศบาลเมืองศรีราชาและหากผู้บริหารคนใหม่ไม่เห็นด้วยกับโครงการก็จะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการหรือการยุติโครงการได้

²⁴ Helina Melkas. "Attention to Information Quality: The Case of Safety Telephone Services for Ageing People in Finland". *Interdisciplinary Information Sciences*. 10.2 (2004): 83- 97.

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย 1. ควรมีการพัฒนาระบบโทรศัพท์เพื่อแก้ปัญหาเรื่องถ่วงหนืด และควรเพิ่มข้อมูลการทำงานของสมาชิกในเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล 2. ควรมีการประเมินผลการทำงานในระหว่างการปฏิบัติงานรวมทั้งควรมีการประเมินผลเมื่อครบรอบปีของการทำงาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงการทำงานเครือข่าย 3. ควรพิจารณาเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการให้เพียงพอและควรอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองศรีราชาอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รับแจ้งเหตุเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องระบบสัญญาณ เรื่องการช่วยชีวิตผู้สูงอายุ 4. ควรมีการจัดหาอุปกรณ์ที่เพียงพอ ทันสมัยต่อการใช้งาน เช่น รถพยาบาลที่มีเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์สำหรับช่วยชีวิต 5. ควรกำหนดให้มีการประชุมระหว่างสมาชิกเครือข่ายที่แน่นอน เพื่อทราบปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ความล่าช้าในการทำงานและกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมร่วมกัน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป หากมีการจัดบริการสาธารณะในลักษณะนี้ท้องที่ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อนำผลที่ได้มาปรับปรุงการบริหารเครือข่ายความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

รายการอ้างอิง

- Agranoff, R., & McGuire, M. "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11.3 (2001): 295-326.
- . *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.
- Agranoff, R. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers". *Public Administrative Review*. 66.6 (2006): 56 - 65.
- . *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- Alter, C., & Hage, J. *Organizations Working Together*. California: Sage, 1993.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. D. *Governing by Networks: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2004.
- Gray, B. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.
- Linden, R. "A Framework of Collaborating". *The Public Manager*. 31.2 (2002): 3-6.
- Meriam-Webster. *Collaboration*. Web. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/collaborate>. 2011.
- McGuire, M. "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It". *Public Administrative Review*. 66.6 (2006): 33-43.

- O'Toole, L. J., & Meier, K. J. "Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks". *Public Administration Review*. 64.6 (2004): 681-693.
- Steiner, V. J., Weber, R. J., & Minnis, M. "The Challenge of Studying Collaboration". *American Educational Research Journal*. 35.4 (1998): 773-783.
- Strakey, P. Network for Development. *IFRTD (The International Forum for Rural Transport and Development*. London, UK: International, 1997.
- Straus, D. *How to Make Collaboration Work*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2002.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. "Collaboration Processes: Inside the Black Box". *Public Administration Review*. Special issue (2006): 20-32.
- Thomson, A. M., & Miller, T. "Knowledge for Practice: The Meaning and Measurement of Collaboration". *Paper presented at the 2002 ARNOVA Conference*. Canada, Montreal, 2002, November 14-16.

การรับรู้และบทบาทของเทศบาลตำบล ที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี

Perception and Role of Sub-district Municipals on the Elderly Welfare in the Region of Chonburi Province

สุพจน์ บุญวิเศษ*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการรับรู้ของผู้บริหารเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี 2) เพื่อศึกษาบทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในพื้นที่จังหวัดชลบุรี และ 3) เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้และบทบาทของผู้บริหารเทศบาลตำบล จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล (เพศ, อายุ, การศึกษา และประสบการณ์การทำงาน) ของผู้บริหารเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี ที่มีต่อบทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ตัวอย่างเป็นผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล สมาชิกสภาเทศบาลตำบล และปลัดเทศบาลตำบล จำนวน 270 คน สถิติที่ใช้ใน

* รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ บุญวิเศษ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

การวิเคราะห์ ได้แก่ การแจกแจงค่าความถี่ (frequency distribution) ค่าร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ในการทดสอบสมมติฐานใช้สถิติ t-test และ One-Way ANOVA เพื่อทดสอบเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของตัวแปรอิสระ โดยกำหนดค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับ .05 ทำการเปรียบเทียบรายคู่ ภายหลังการทดสอบความแปรปรวน ด้วยวิธีการแบบ LSD

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 41-50 ปี ระดับการศึกษาปริญญาตรี ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล มีประสบการณ์การทำงานที่ดำรงตำแหน่ง 3-4 ปี ไม่เคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ ไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานหรือเคยเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์มาก่อน

การทดสอบสมมติฐานพบว่า 1) ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนพบว่าเพศ อายุ และประสบการณ์การทำงานที่ดำรงตำแหน่งอยู่ มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน 2) ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมและรายด้านจำแนกตามอายุไม่แตกต่างกัน และ 3) ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมและรายด้านจำแนกตามระดับการศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05

Abstract

This research aims to study perception of executives in Sub-district Municipals on the elderly welfare in the region of Chonburi Province, to study role of Sub-district Municipals on the elderly welfare in the region of Chonburi Province, and to compare perception and

role of Sub-district Municipals on a basis of individual data (gender, age, education, and working experience) of executives in Sub-district Municipals on the elderly welfare in the region of Chonburi Province. Executives having a responsibility on the elderly welfare are consisted of mayors of Sub-district Municipals, members of Sub-district Municipals, and deputies of Sub-district Municipals totally 270 executives. Statistics used for analysis are frequency distribution, percentage, mean, and standard deviation. Hypothesis is tested by t-test and One-Way ANOVA to compare means of independent factors by setting a significant value in analysis at .05, and to compare each pair after testing variance by using the LSD method.

Samples answering questionnaires are mostly male are mostly aging between 41-50 years old, are mostly graduated at bachelor, are currently being members of Sub-district Municipals, have working experiences around 3-4 years, have mostly never attended training courses or studying social welfares or social works, and mostly have no experience in volunteers in social welfares or social works.

A hypothesis test finds that (1) the role of executives of Sub-district Municipals in responsibility for local administrative organization, in arranging welfares for the elderly in communities, and in arranging welfares in totally and in gender are not different; (2) the role of executives of Sub-district Municipals in responsibility for local administrative organization, in arranging welfares for the elderly in communities, and in arranging welfares in totally and in age are not different; and (3) the role of executives of Sub-district Municipals in responsibility for local administrative organization, in arranging welfares for the elderly in communities, and in arranging welfares in totally and in educational levels are significantly different at .05

บทนำ

ในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ถือว่าผู้สูงอายุ คือ บุชนิยบุคคล ที่อยู่ในสังคมในฐานะผู้ให้มาโดยตลอด กล่าวคือ เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ วัฒนธรรม ประเพณีอันดีงาม ตลอดจนประสบการณ์ชีวิตที่ได้สั่งสมมาไว้ให้กับสังคมรุ่นหลัง ซึ่งในการดำรงอยู่ของสังคมเช่นนี้ทำให้เกิดสังคมที่ยึดถือ ผู้สูงอายุเป็นหลักสำคัญของครอบครัว เป็นผู้นำครอบครัวที่พร้อมและสามารถ ให้ประโยชน์แก่สังคม เพื่อให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในสังคมถือเป็นบุชนิยบุคคลคงไว้ ถึงเวลาที่สังคมควรที่จะตระหนักในความรับผิดชอบที่พึงมีต่อผู้สูงอายุ เพื่อตอบแทนในวันที่ท่านอยู่ในวัยถดถอย หรืออยู่ในช่วงที่ศักยภาพเสื่อมถอย เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับความคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิสามารถ ดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างมีความสุข

จากสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงจากลักษณะดั้งเดิมไปสู่ความทันสมัย อันจะเห็นได้จากการขยายตัวของชุมชนเมือง ทำให้ระบบครอบครัวในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีขนาดเล็กลง มีความจำเป็นที่จะต้องมีการย้ายถิ่นที่อยู่ของสมาชิก ในครอบครัวแบบขยายเพิ่มจำนวนมาก ครอบครัวในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็น ครอบครัวเดี่ยว ผู้สูงอายุที่เป็นภาระหรือไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นใด มักจะถูกทอดทิ้งไว้ข้างหลัง ยังมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเร็วเท่าใด ผู้สูงอายุก็จะ ยิ่งลดบทบาทและความสำคัญเร็วขึ้นเท่านั้น ถึงแม้ว่าสังคมนั้นๆ จะมีผู้สูงอายุ อยู่ในจำนวนมากก็ตาม

โครงสร้างประชากรในสังคมของทุกประเทศในโลกมีการเปลี่ยนแปลง ของประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและจะเพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่าของ ทุกๆ 20-25 ปี จากรายงานของผู้เชี่ยวชาญองค์การอนามัยโลก จะอยู่ใน ประเทศกำลังพัฒนาและในประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ประชากรที่มี อายุ 60 ปีขึ้นไป มีอัตราเพิ่มขึ้นเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรทั้งหมด สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคมของไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549) ระบุว่าโครงสร้างสังคมไทยมีแนวโน้ม เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) และสังคมเมือง (Urbanization)

มากขึ้น กลุ่มประชากรวัยเด็กจะมีสัดส่วนลดลง จากร้อยละ 23.0 ใน พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 21.9 ใน พ.ศ. 2549 ในขณะที่กลุ่มประชากรผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 9.8 เป็นร้อยละ 10.9 ในเวลาเดียวกัน และคาดการณ์ได้อีก 10 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีประชากรที่มีอายุมากกว่า 60 ปี เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 7-8 ล้านคน และจะประสบปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงของรายได้และการทำงาน ด้านสังคมวัฒนธรรมและด้านสวัสดิการสังคม ส่งผลให้ประเทศไทยมีการปรับทิศทางการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 และ 10 โดยให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคม รวมถึงการมีหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินชีวิตแก่ผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น¹

การจัดบริการและการดูแลผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องให้ความร่วมมือประชาชนและผู้สูงอายุเป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของตน ส่วนชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการจัดบริการดำเนินงานต่างๆ ที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตดังกล่าว เทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากสำหรับการจัดบริการและการดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากเทศบาลตำบลมีความใกล้ชิดกับประชาชน มีปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากรและทุนทางสังคมมากมาย เทศบาลตำบลจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ รวมทั้งรู้ถึงบทบาทต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม

ดังนั้น การศึกษาเรื่องการบริหารรู้และบทบาทเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี จึงมีความสำคัญเพราะการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในปัจจุบันและในอนาคตนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลโดยกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสร้างการรับรู้ของผู้บริหาร

¹ อูติรัตน์ ดิศโยธิน. บทบาทของการบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนกรณีศึกษา จังหวัดหนองคาย. 2550. หน้า 5.

เทศบาลตำบลเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุว่าควรมีแนวทางในการดำเนินการและมีความสำคัญอย่างไร เพื่อลดปัญหาผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มสูงขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาการรับรู้ของผู้บริหารเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี
- 2) เพื่อศึกษาบทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในพื้นที่จังหวัดชลบุรี
- 3) เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้และบทบาทของผู้บริหารเทศบาลตำบล จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล (เพศ, อายุ, การศึกษา และประสบการณ์การทำงาน) ของผู้บริหารเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีที่มีต่อบทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

สมมติฐานของการวิจัย

- 1) ผู้บริหารเทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัดชลบุรีมีการรับรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุอยู่ในระดับมาก
- 2) เทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัดชลบุรีมีบทบาทในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนอยู่ในระดับมาก
- 3) การรับรู้และบทบาทของผู้บริหารเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล (เพศ, อายุ, การศึกษา และประสบการณ์การทำงาน) ที่แตกต่างกันมีผลต่อบทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

มติเนื้อหา: การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการรับรู้ บทบาท และปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

มิติพื้นที่: เป็นการศึกษาเทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จำนวน 30 แห่ง²

มิติประชากร: เป็นการศึกษาผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล, สมาชิกสภาเทศบาลตำบล และปลัดเทศบาลตำบล)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรในการศึกษา คือ ผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล, สมาชิกสภาเทศบาลตำบล และปลัดเทศบาลตำบล) จำนวน 420 คน

2. กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือ ผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบล, สมาชิกสภาเทศบาลตำบล และปลัดเทศบาลตำบล) จำนวน 270 คน จากการเปิดตารางของเครชชีและมอร์แกน

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา และประสบการณ์การทำงาน
2. ตัวแปรตาม ได้แก่

1.1 การรับรู้ของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ในชุมชน

1.2 บทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ในชุมชน

- ด้านรายได้
- ด้านสุขภาพอนามัย
- ด้านที่อยู่อาศัย
- ด้านการศึกษา
- ด้านนันทนาการ

² เทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี. ข้อมูลจากสำนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี. เว็บ. <http://www.chonburilocal.go.th>. 19 กันยายน 2554.

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นแนวทางในการพัฒนาความรู้ความเข้าใจให้กับผู้บริหารเทศบาลตำบลที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี
2. ได้รับทราบบทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี
3. เป็นข้อมูลที่น่าสนใจในการปรับบทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี
4. เป็นข้อมูลที่น่าสนใจใช้ประกอบการเรียนการสอนนิสิต นักศึกษาในวิชาที่เกี่ยวข้อง

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

การรับรู้ หมายถึง กระบวนการแปลผลหรือตีความหมายที่เกี่ยวกับความเข้าใจของผู้บริหารเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

บทบาท หมายถึง แบบแผน พฤติกรรมหรือการได้กระทำต่างๆ ของบุคคลต่อการปฏิบัติงานตามลัทธิและหน้าที่ซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะหรือตำแหน่งของเทศบาลตำบลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน

เทศบาลตำบล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบล จำนวน 30 แห่งในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี

ผู้บริหารเทศบาลตำบล หมายถึง นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และปลัดเทศบาลตำบล ในพื้นที่จังหวัดชลบุรี จำนวน 30 แห่ง

ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ที่อยู่ในชุมชนเขตการปกครองของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี

การรับรู้ของเทศบาลตำบลต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ หมายถึง กระบวนการแปลหรือตีความหมายที่เกี่ยวกับความเข้าใจของผู้บริหารเทศบาลตำบลเรื่องภารกิจตามกฎหมายและงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน

การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ หมายถึง ประเภทของสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่เทศบาลตำบลจัดให้มีขึ้นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

เพื่อประกันความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและมีหลักประกันในชีวิต โดยไม่เพียงแต่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้สูงอายุเท่านั้น แต่ยังรวมถึงมาตรการป้องกันและส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ดีขึ้นด้วย ประเภทสวัสดิการ ได้แก่ สวัสดิการด้านรายได้ สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านนันทนาการ

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการรับรู้

การรับรู้เป็นกระบวนการสำคัญต่อชีวิตของมนุษย์ในการทำความเข้าใจและแปลผลข้อมูลที่ได้รับมาจากสิ่งแวดล้อมรอบๆ ตัวของมนุษย์โดยผ่านประสาทสัมผัสทั้งห้า ได้แก่ ตา (การมองเห็น) หู (การได้ยิน) จมูก (การดมกลิ่น) ลิ้น (การลิ้มรส) และผิวหนัง (การสัมผัส) ซึ่งการแปลความหมายจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสิ่งเร้า ตัวกระตุ้น ประสบการณ์และการเรียนรู้ในอดีตของแต่ละบุคคล ซึ่งการรับรู้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิเชียร วิทย์อุดม³ กล่าวว่า การรับรู้ คือ การเลือกสรรและการจัดระเบียบซึ่งแต่ละคนก็จะรับรู้ต่างกันไป แม้ในสถานการณ์เดียวกัน ขึ้นอยู่กับ การเลือกสรรเรื่องที่จะรับรู้และการจัดระเบียบข้อมูลที่ได้รับ รวมทั้งการตีความในสิ่งที่รับรู้

Moorehead and Griffin⁴ ได้ให้ความหมายของการรับรู้ว่าเป็นกระบวนการซึ่งบุคคลใช้จัดระเบียบ และตีความรู้สึกประทับใจของตนเอง เพื่อให้ความหมายเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

³ วิเชียร วิทย์อุดม, พฤติกรรมองค์การ, 2547.

⁴ Moorhead Gregory and Ricky W. Griffin, *Organizational Behavior: Manage People and Organization*, 1998.

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

บทบาทนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญมากทั้งด้านจิตวิทยาและสังคม เข้าใจทั่วไปว่า “บทบาท” ซึ่งมาจากคำว่า “Role” ในภาษาอังกฤษและเริ่มนำเข้ามาเผยแพร่เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1930 และได้มีความหมายในลักษณะการแสดงบทบาทความคิดเห็น ความรู้สึกตามทัศนคติของตน

ในการศึกษาความหมายของบทบาท มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายดังเช่น

พัทธา สายหุ⁵ ได้ให้แนวความคิดที่เกี่ยวกับบทบาท ดังนี้ บทบาท คือ การกระทำต่างๆ ที่ “บท” กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำ トラบดที่ยังคงอยู่ใน “บท” นั้น เปรียบได้เหมือน “บท” ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดง ในละครเรื่องนั้นๆ ว่ามีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร

แนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ

ในการศึกษาบทบาทการจัดสวัสดิการ สำหรับผู้สูงอายุของเทศบาลตำบล ที่จะต้องจัดตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นอกจากเทศบาลตำบลจะต้องคำนึงถึงความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุในชุมชน และสภาพปัญหาต่างๆ ของผู้สูงอายุในชุมชนแล้ว เทศบาลตำบลยังจะต้องคำนึงถึงหลักของการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความครอบคลุม ความเป็นธรรม และความทั่วถึง ตามหลักของการจัดสวัสดิการสังคม สำหรับผู้สูงอายุระดับสากลโลก และระดับประเทศไทย ที่เทศบาลตำบลผู้รับผิดชอบต้องให้ความสำคัญ ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมาใช้ในการศึกษา ดังนี้

⁵ อ้างถึงใน ณรงค์ เล็งประชา. มนุษย์กับสังคม. 2541. หน้า 136.

1. สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย
 2. หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ
 3. นโยบายกลไกและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ
 - 1) แนวนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย
 - 2) ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542
 - 3) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
 - 4) แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) มาตรา 11
- ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้
- (1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
 - (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ต่อการดำเนินชีวิต
 - (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
 - (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
 - (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
 - (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
 - (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
 - (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูก **ทารุณกรรม** หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
 - (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องใน ทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว
 - (10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความ จำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรคสอง ดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน ที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรเขตเทศบาล

เทศบาลตำบลมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความสะอาด สร้างและบำรุงถนนและท่าเรือ ดับเพลิงและกู้ภัย จัดการศึกษา ให้บริการ

สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และรักษาวัฒนธรรมอันดีในท้องถิ่น นอกจากนี้
ยังอาจจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ได้ตามสมควร

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการวิจัยเรื่องการรับรู้และบทบาทเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัด
สวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรีผู้วิจัยศึกษาในด้านต่างๆ
ดังนี้

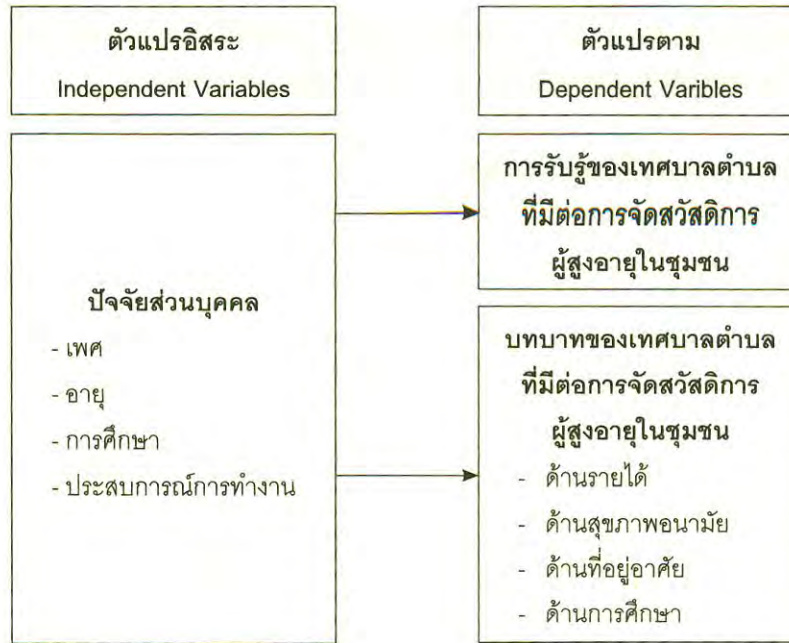
1. ตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา ประสบการณ์การทำงาน

2. ตัวแปรตาม ได้แก่

2.1 การรับรู้ของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ
ในชุมชน

2.2 บทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ
ในชุมชน

- ด้านรายได้
- ด้านสุขภาพอนามัย
- ด้านที่อยู่อาศัย
- ด้านการศึกษา
- ด้านนันทนาการ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Auantitative Research) มุ่งที่จะศึกษาการรับรู้และบทบาทเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรีซึ่งได้นำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. วิธีการศึกษาวิจัย
3. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูล
6. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารเทศบาล จำนวน 420 คน ซึ่งประกอบด้วย

- 1) นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล จำนวน 30 คน
- 2) สมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 360 คน
- 3) ปลัดเทศบาลตำบล จำนวน 30 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างและการเลือกสุ่ม

1) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารเทศบาล ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

- นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด 30 คน

- ปลัดเทศบาลตำบลเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด 30 คน

- สมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 360 คน กำหนดขนาดตัวอย่าง ด้วยตารางสำเร็จรูปของเครจซีและมอร์แกน ที่ระดับค่าความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 ได้จำนวน 186 คน

2) การเลือกสุ่ม

- การสุ่มตัวอย่างใช้การเลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling)

- เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยจะถูกแจกจ่ายไปยัง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล และปลัดเทศบาลตำบล จังหวัดชลบุรี จำนวน 30 แห่ง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด คือ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล 30 คน และ ปลัดเทศบาลตำบล 30 คน

- เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยจะถูกแจกจ่ายไปยังสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จังหวัดชลบุรี ทั้งหมด 30 แห่ง กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 186 คน เก็บรวบรวมข้อมูลเทศบาลละ 6.2 คน ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะเก็บข้อมูลเทศบาลละ 7 คน ตามสัดส่วนโดยวิธีการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) ได้จำนวนทั้งสิ้น 210 คน

- สรุป จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยทั้งหมดรวมทั้งสิ้น (นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล รวม 60 คน และสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 210 คน) 270 คน

ผู้บริหารเทศบาล	จำนวนประชากร	กลุ่มตัวอย่าง
นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล	30	30
สมาชิกสภาเทศบาลตำบล	360	210
ปลัดเทศบาลตำบล	30	30
รวม	420	270

ตารางที่ 1 แสดงการแบ่งกลุ่มตัวอย่าง

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการรับรู้และบทบาทเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาจากเอกสาร (นโยบาย ระเบียบ คำสั่ง บทความ วารสาร และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง) และการศึกษาภาคสนาม โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง คือ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลตำบล และปลัดเทศบาลตำบล ของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีทุกแห่งจำนวน 30 แห่ง

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) เกี่ยวกับการรับรู้และบทบาทเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีโดยแบ่งเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับคุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ประสบการณ์การทำงานที่ดำรง

ตำแหน่ง การฝึกอบรม ประสบการณ์การทำงานหรืออาสาสมัคร แบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check list) จำนวน 7 ข้อ

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับการรับรู้ของเทศบาลตำบลต่อบทบาทภารกิจตามกฎหมายและงานด้านสวัสดิการสังคม เป็นคำถามชนิดเลือกตอบ คือ ใช่ และไม่ใช่ จำนวน 30 ข้อแบบสอบถาม ข้อ 8-37 โดยข้อที่ “ใช่” จะมี เฉพาะข้อ 8, 9, 11, 12, 15, 17, 18, 20, 22-24, 27-31, 33-34 และ 36-37 เกณฑ์การให้คะแนนแบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

ตอบถูกให้คะแนน 1 คะแนน

ตอบผิดหรือไม่ตอบให้คะแนน 0 คะแนน

เกณฑ์ในการประเมินผลการรับรู้ของเทศบาลตำบลต่อบทบาทภารกิจตามกฎหมายและงานด้านสวัสดิการสังคมโดยใช้การหาช่วงกว้างของ อันตรภาคชั้น⁶ ซึ่งคำนวณหาคะแนนเฉลี่ยแล้วแบ่งคะแนนเฉลี่ยออกเป็น 3 ระดับดังนี้

ระดับการรับรู้สูง หมายถึง คะแนนเฉลี่ยระหว่างร้อยละ 81-100

ระดับการรับรู้ปานกลาง หมายถึง คะแนนเฉลี่ยระหว่างร้อยละ 61-80

ระดับการรับรู้ต่ำ หมายถึง คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 60

ตอนที่ 3 แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของเทศบาลตำบล ที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ แบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วน ประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ คือ มีบทบาทมากที่สุด มีบทบาทมาก มีบทบาทปานกลาง มีบทบาทน้อย มีบทบาทน้อยที่สุด จำนวน 40 ข้อ

- | | |
|--------------------|--------------|
| - ด้านรายได้ | จำนวน 6 ข้อ |
| - ด้านสุขภาพอนามัย | จำนวน 9 ข้อ |
| - ด้านที่อยู่อาศัย | จำนวน 5 ข้อ |
| - ด้านการศึกษา | จำนวน 4 ข้อ |
| - ด้านนันทนาการ | จำนวน 6 ข้อ |
| - ด้านอื่นๆ | จำนวน 10 ข้อ |

⁶ ชลธิชา วิทยานุวัฒน์. ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดมูลฝอยของประชาชนบ้าน ลำโรง หมู่ที่ 2 ตำบลประสพสุข อำเภอชุมพวง จังหวัดนครราชสีมา. 2549. หน้า 33.

โดยมีเกณฑ์ให้คะแนนในแต่ละระดับเป็นดังนี้	
มีบทบาทมากที่สุด	ให้คะแนน 5 คะแนน
มีบทบาทมาก	ให้คะแนน 4 คะแนน
มีบทบาทปานกลาง	ให้คะแนน 3 คะแนน
มีบทบาทน้อย	ให้คะแนน 2 คะแนน
มีบทบาทน้อยที่สุด	ให้คะแนน 1 คะแนน

เกณฑ์การวิเคราะห์และแปลผล

ในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดเกณฑ์การแปลผลค่าเฉลี่ย ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{อันตรายภาคขึ้น} &= \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}} \\ &= \frac{5 - 1}{5} \\ &= 0.8\end{aligned}$$

ดังนั้น จึงแบ่งระดับบทบาทของเทศบาลตำบล ที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุออกได้เป็น 5 ระดับดังต่อไปนี้

คะแนน 4.21 – 5.00	หมายถึง มีบทบาทมากที่สุด
คะแนน 3.41 – 4.20	หมายถึง มีบทบาทมาก
คะแนน 2.61 – 3.40	หมายถึง มีบทบาทปานกลาง
คะแนน 1.81 – 2.60	หมายถึง มีบทบาทน้อย
คะแนน 1.00 – 1.80	หมายถึง มีบทบาทน้อยที่สุด

การสร้างและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

การดำเนินการสร้างแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการสร้างแบบสอบถามจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้และบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ จากนั้นนำมากำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย กำหนดนิยาม และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม

2. สร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับการรับรู้และบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุและตรวจสอบเนื้อหาของแบบทดสอบว่าครอบคลุมวัตถุประสงค์หรือไม่ จากนั้นนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความตรงของเนื้อหา (Content validity) โดยมีผู้เชี่ยวชาญ 2 ท่าน ดังนี้

- 1) รองศาสตราจารย์ ดร.สุทนต์ ศรีไสย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2) นางทอปัด สร้อยเพชร หัวหน้าฝ่ายปกครองเทศบาลตำบลห้วยกะปิ จังหวัดชลบุรี

3. นำแบบสอบถามที่ได้ไปลองใช้กับกลุ่มที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลตำบล จังหวัดชลบุรี จำนวน 30 คน เพื่อหาคุณภาพของเครื่องมือโดยการหาค่าความเที่ยงหรือความเชื่อมั่นได้ของแบบสอบถาม (Reliability) แบบ Cronbach's Alpha ได้ค่าความเที่ยงหรือความเชื่อมั่นได้ของแบบสอบถามเท่ากับ 0.971 ซึ่งถือว่าแบบสอบถามนี้มีความเชื่อมั่นได้

4. จากนั้นนำแบบสอบถามไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างจริงต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แจกแบบสอบถามด้วยตนเอง โดยแจ้งวัตถุประสงค์การศึกษาและชี้แจงรายละเอียดของการเก็บข้อมูล เพื่อขอความร่วมมือจากประชาชนกลุ่มตัวอย่างในการตอบแบบสอบถาม

2. นำแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมา และตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามทุกฉบับ

3. มีแบบสอบถามที่มีความสมบูรณ์ จำนวน 270 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 ตอน คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม การรับรู้ของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ บทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัด

สวัสดิการผู้สูงอายุ และการทดสอบสมมติฐาน โดยใช้วิธีการประมวลผลค่าทางสถิติด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกใช้สถิติในการวิเคราะห์ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูล และตอบวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ ค่าความถี่ (frequency distribution) และค่าร้อยละ (percentage)
2. ข้อมูลด้านการรับรู้ของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)
3. ข้อมูลด้านบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)
4. การทดสอบสมมติฐานใช้สถิติ t-test และ One-Way ANOVA เพื่อทดสอบเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของตัวแปรอิสระ โดยกำหนดค่านัยสำคัญทางสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ระดับ .05 ทำการเปรียบเทียบรายคู่ภายหลังการทดสอบความแปรปรวน ด้วยวิธีการแบบ LSD

ผลการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้ของผู้บริหารเทศบาลตำบล ที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี เพื่อศึกษาบทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในพื้นที่จังหวัดชลบุรี และเพื่อเปรียบเทียบการรับรู้และบทบาทของผู้บริหารเทศบาลตำบล จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล (เพศ, อายุ, การศึกษา และประสบการณ์การทำงาน) ของผู้บริหารเทศบาลตำบล ในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี ที่มีต่อบทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ตัวอย่างเป็นผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล สมาชิกสภาเทศบาลตำบล และ

ปลัดเทศบาลตำบล จำนวน 270 คน โดยได้มาจากวิธีการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) และเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ คือ แบบสอบถามซึ่งคำถามจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้ ส่วนที่ 1. ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับคุณลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2. ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับการรับรู้ของเทศบาลตำบลต่อบทบาทภารกิจตามกฎหมาย และงานด้านสวัสดิการสังคม ส่วนที่ 3. ประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

สรุปผล

1. กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มากที่สุด จำนวน 224 คน คิดเป็นร้อยละ 82.96 และเป็นเพศหญิง จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 17.04 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี มากที่สุด จำนวน 110 คน คิดเป็นร้อยละ 40.74 รองลงมา คือ อายุระหว่าง 51-60 ปี จำนวน 99 คน คิดเป็นร้อยละ 36.67 มีอายุ 61 ปีขึ้นไป จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 12.22 มีอายุระหว่าง 31-40 ปี จำนวน 26 คน คิดเป็นร้อยละ 9.63 และมีอายุระหว่าง 21-30 ปี จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 0.74 ส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มากที่สุด จำนวน 82 คน คิดเป็นร้อยละ 30.37 รองลงมาคือ มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา จำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 28.15 มีการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 18.15 มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี จำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 15.56 และมีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 7.78 ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลมากที่สุด จำนวน 210 คน คิดเป็นร้อยละ 77.78 รองลงมา คือ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 11.11 และดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบล จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 11.11 ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ทำงานที่ดำรงตำแหน่ง 3-4 ปี มากที่สุด จำนวน 122 คน คิดเป็นร้อยละ 45.19 รองลงมา คือ มีประสบการณ์ทำงานที่ดำรงตำแหน่ง 5 ปีขึ้นไป จำนวน 121 คน คิดเป็นร้อยละ 44.81 และ

มีประสบการณ์ทำงานที่ดำรงตำแหน่งจำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 10.00 ส่วนใหญ่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคม หรือสังคมสงเคราะห์มากที่สุด จำนวน 228 คน คิดเป็นร้อยละ 84.44 และเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กระทรวงพัฒนาสังคม, ปกครองส่วนท้องถิ่น, ปรธานชุมชนเทศบาล, สถานพินิจเด็กและเยาวชน, สพท.ประถมศึกษาเขต 3 และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงฯ จำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 15.56 ส่วนใหญ่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานหรือเคยเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์มาก่อนมากที่สุด จำนวน 227 คน คิดเป็นร้อยละ 84.07 และเคยมีประสบการณ์ในการทำงานหรือเคยเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์มาก่อน เช่น กรมสังคมสงเคราะห์, ผู้ใหญ่บ้าน, กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, คณะกรรมการศาลเจ้า, ปรธานชุมชนเทศบาล, สถานพินิจเด็กและเยาวชน, สพท.ประถมศึกษาเขต 3, สมาชิกเหล่ากาชาด, สาธารณสุข, ดูแลผู้สูงอายุ และอาสาสมัครแรงงาน จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 15.93 ตามลำดับ

2. ระดับการรับรู้ของเทศบาลตำบลตอพบาทภารกิจตามกฎหมาย และงานสวัสดิการสังคม สามารถอธิบายได้ดังนี้

เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า อยู่ในระดับสูง จำนวน 13 ประเด็น ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ประเด็นข้อที่ 8 หน้าที่ของเทศบาลตำบล มาตรา 50 คือ บำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก ส่งเสริมการศึกษาวัฒนธรรม การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ คิดเป็นร้อยละ 95.6, ประเด็นข้อที่ 12 การกระจายอำนาจจากรัฐ หมายถึง มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 95.6, ประเด็นข้อที่ 28 ปรัชญาของงานด้านสังคมสงเคราะห์มีค่านิยมที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความแตกต่างกัน แต่ศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน คิดเป็นร้อยละ 94.5, ประเด็นข้อที่ 37 การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมีหลากหลายรูปแบบ นอกจากเงินบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 94.5, ประเด็นข้อที่ 18

เงินที่รัฐบาลจัดให้ผู้สูงอายุเป็นรายเดือน เรียกว่า เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คิดเป็นร้อยละ 93.0, ประเด็นข้อที่ 30 งานสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมมีความเกี่ยวข้องกัน คือ มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น คิดเป็นร้อยละ 93.0, ประเด็นข้อที่ 34 การจัดสวัสดิการชุมชนจำเป็นต้องสร้างความรู้สึกร่วมเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วม คิดเป็นร้อยละ 93.0, ประเด็นข้อที่ 36 เทศบาลตำบลจะต้องให้บริการผู้สูงอายุตาม พรบ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 คิดเป็นร้อยละ 93.0, ประเด็นข้อที่ 27 ปรัชญาของงานด้านสังคมสงเคราะห์ คือการช่วยเหลือให้ช่วยเหลือตนเองได้ คิดเป็นร้อยละ 91.1, ประเด็นข้อที่ 17 ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย คิดเป็นร้อยละ 88.1, ประเด็นข้อที่ 14 การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุไม่จำเป็นต้องทำก็ได้ คิดเป็นร้อยละ 87.4, ประเด็นข้อที่ 20 เทศบาลตำบลมีภารกิจและอำนาจในการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพที่ดีเท่าเดิม หรือดีกว่าส่วนราชการที่เคยจัด หรืออย่างน้อยก็มีคุณภาพเท่าเดิม คิดเป็นร้อยละ 85.2 และประเด็นข้อที่ 25 วัตถุประสงค์ของสังคมสงเคราะห์ มุ่งเน้นเรื่องบุญกุศลเป็นหลัก คิดเป็นร้อยละ 83.3 ตามลำดับ

อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 12 ประเด็น ซึ่งสามารถเรียงลำดับได้ดังนี้ ประเด็นข้อที่ 32 รูปแบบของการให้บริการด้านสวัสดิการสังคม มีเพียงการให้เงินหรือสิ่งของเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 77.4, ประเด็นข้อที่ 33 ชุมชนก็สามารถจัดกิจกรรมด้านสวัสดิการในชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 77.0, ประเด็นข้อที่ 31 งานสวัสดิการสังคมเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย รายได้ การศึกษา การแพทย์ คิดเป็นร้อยละ 75.9, ประเด็นข้อที่ 21 การถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตมีเฉพาะการสังคมสงเคราะห์เท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 74.4, ประเด็นข้อที่ 24 ภารกิจที่เทศบาลตำบล สามารถเลือกทำได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน งานส่งเสริมอาชีพ งานส่งเสริมประชาธิปไตย อนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 72.6, ประเด็นข้อที่ 26 ใครๆ ก็สามารถปฏิบัติงานด้านสังคมสงเคราะห์ได้ไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ทักษะใดๆ ในการปฏิบัติงาน คิดเป็นร้อยละ 65.9, ประเด็นข้อที่

35 งานสวัสดิการสังคม เป็นการจัดให้บริการเฉพาะผู้ประสบปัญหาทางสังคม เท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 66.0, ประเด็นข้อที่ 11 ตามแผนการกระจายอำนาจต้อง มีการจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2549 คิดเป็นร้อยละ 65.6, ประเด็นข้อที่ 15 ภาครัฐได้มีการถ่ายโอนงาน การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุไปให้เทศบาลตำบลดำเนินการแล้วตั้งแต่ ปี 2542 คิดเป็นร้อยละ 65.6, ประเด็นข้อที่ 13 เทศบาลตำบลสามารถกำหนดรูปแบบ ในการจัดสวัสดิการหรือจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตเองโดยยึดถือตามความต้องการของชุมชน ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับกฎหมายอื่น คิดเป็นร้อยละ 64.8, ประเด็นข้อที่ 23 ภารกิจที่เทศบาลตำบลต้องทำ หมายถึง รัฐจะไม่ทำ ภารกิจนี้แต่จะมอบให้เทศบาลตำบลเป็นผู้จัดการแทน ได้แก่ งานด้าน คุณภาพชีวิตเกี่ยวกับสาธารณสุขมูลฐาน ความจำเป็นพื้นฐานและงานอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คิดเป็นร้อยละ 62.2 และประเด็นข้อที่ 10 เทศบาลตำบลขาดความเป็นอิสระทั้งในด้านการจัดการงบประมาณและ การบริหารจัดการ คิดเป็นร้อยละ 60.4 ตามลำดับ

และอยู่ในระดับต่ำ จำนวน 5 ประเด็น ประเด็นข้อที่ 16 การพิจารณา เทศบัญญัติ และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ บริหารและปลัดเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 59.3, ประเด็นข้อที่ 9 เทศบาลมีหน้าที่ ในการพัฒนาตำบล เฉพาะด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม คิดเป็น ร้อยละ 45.6, ประเด็นข้อที่ 19 การถ่ายโอนภารกิจให้กับเทศบาลตำบล จะต้อง ดำเนินการให้เสร็จภายใน 15 ปี คิดเป็นร้อยละ 39.6, ประเด็นข้อที่ 29 กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ไม่สามารถนำมาใช้กับงานสังคมสงเคราะห์ได้ คิดเป็นร้อยละ 38.1 และประเด็นข้อที่ 22 การทำงานของเทศบาลตำบล สามารถทำงานได้โดยไม่ต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนในตำบล คิดเป็น ร้อยละ 19.3 ตามลำดับ

3. การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการ ในภาพรวมอยู่ ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.42$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมาก 4 ประเด็น ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ประเด็นข้อที่ 5 ด้าน

นันทนาการ ($\bar{X} = 3.61$), ประเด็นข้อที่ 6 ด้านอื่นๆ ($\bar{X} = 3.54$), ประเด็นข้อที่ 1 ด้านรายได้ ($\bar{X} = 3.43$) และประเด็นข้อที่ 2 ด้านสุขภาพอนามัย ($\bar{X} = 3.42$) และอยู่ในระดับปานกลาง 2 ประเด็นซึ่งสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ประเด็นข้อที่ 4 ด้านการศึกษา ($\bar{X} = 3.30$) และประเด็นข้อที่ 3 ด้านที่อยู่อาศัย ($\bar{X} = 3.30$) ตามลำดับ

4. การทดสอบสมมติฐาน

4.1 ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมและรายด้านจำแนกตามเพศไม่แตกต่างกัน

4.2 ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมและรายด้านจำแนกตามอายุไม่แตกต่างกัน

4.3 ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมและรายด้านจำแนกตามระดับการศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านนันทนาการ และด้านอื่นๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

4.3.1 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับการศึกษาของผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการ ด้านสุขภาพอนามัย พบว่า คู่ที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 4 คู่ คือ ระหว่างกลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และกลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี

4.3.3 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับ การศึกษากับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการ ผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการด้านนันทนาการ พบว่า คู่ที่มีความ แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 3 คู่ คือ ระหว่างกลุ่มที่มีการ ศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา กลุ่มที่ มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี

4.3.4 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับการศึกษา กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ พบว่า คู่ที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 3 คู่ คือ ระหว่างกลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และกลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี

4.3.5 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับการศึกษากับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมเฉลี่ย พบว่า คู่ที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 5 คู่ คือ ระหว่างกลุ่มที่มีการศึกษาระดับ

มัธยมศึกษา กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา กลุ่มที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี กับกลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี

4.4 ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมและรายด้านจำแนกตามระดับการดำรงตำแหน่ง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการที่มีระดับการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ด้านสุขภาพอนามัย ด้านนันทนาการ และด้านอื่นๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

4.4.1 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับการดำรงตำแหน่งกับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย พบว่า คู่ที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 2 คู่ คือระหว่างกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบล กับกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล และกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบล กับกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

4.4.2 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับการดำรงตำแหน่งกับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการด้านนันทนาการ พบว่า คู่ที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 1 คู่ คือระหว่างกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบล กับกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหมายความว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบล จะมีค่าเฉลี่ยในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการ ด้านนันทนาการอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่มีการดำรงตำแหน่งระดับสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

4.4.3 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับการดำรงตำแหน่งกับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ พบว่า คู่ที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 1 คู่ คือระหว่างกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบล กับกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหมายความว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบลจะมีค่าเฉลี่ยในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ อยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่มีการดำรงตำแหน่งระดับสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

4.4.4 เปรียบเทียบความแตกต่างรายคู่ระหว่างระดับการดำรงตำแหน่งกับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมเฉลี่ย พบว่า คู่ที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 1 คู่ คือระหว่างกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบล กับกลุ่มที่มีการดำรงตำแหน่งระดับสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหมายความว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีที่มีการดำรงตำแหน่งระดับปลัดเทศบาลตำบลจะมีค่าเฉลี่ยในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการ โดยรวมเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่มีการดำรงตำแหน่งระดับสมาชิกสภาเทศบาลตำบล

4.5 ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมและรายด้านจำแนกตามประสบการณ์การทำงานที่ดำรงตำแหน่งอยู่แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

4.6 ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมจำแนกตามการเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัด

สวัสดิการที่มีการเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ ด้านการศึกษา ด้านนันทนาการ และด้านอื่นๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

4.6.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการ ด้านการศึกษา พบว่า ผู้ที่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ

4.6.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการด้านนันทนาการ พบว่า ผู้ที่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ

4.6.3 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ พบว่า ผู้ที่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ

4.7 ผู้บริหารเทศบาลตำบลในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการโดยรวมจำแนกตามการเคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน หรือเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน บทบาทการจัดสวัสดิการที่มีการเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ ด้านการศึกษา ด้านนันทนาการ และด้านอื่นๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

4.7.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน หรือเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคม หรือสังคมสงเคราะห์กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการ ด้านการศึกษา พบว่า ผู้ที่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน

4.7.2 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน หรือเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการ ด้านนันทนาการ พบว่า ผู้ที่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน

4.7.3 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน หรือเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ พบว่า ผู้ที่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน

4.7.4 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน หรือเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์กับผู้บริหารเทศบาลตำบลในจังหวัดชลบุรีในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนบทบาทการจัดสวัสดิการโดยเฉลี่ยรวม พบว่า ผู้ที่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับดีมากกว่าผู้นำที่ไม่เคยได้รับการฝึกอบรมฯ ในการทำงาน

อภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การรับรู้และบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีหรืออภิปรายผลได้ดังนี้

1. การรับรู้ของผู้บริหารเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี ภาพรวมอยู่ในระดับสูง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ จิติรัตน์ ดิศโยธิน⁷ ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน กรณีศึกษาจังหวัดหนองคาย พบว่า ความรู้ ความเข้าใจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชนจังหวัดหนองคาย โดยการศึกษาความรู้ความเข้าใจของผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลด้านบทบาทภารกิจตามกฎหมาย และด้านการจัดสวัสดิการสังคม ผลการศึกษาพบว่า บทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายที่มากที่สุด และยังสอดคล้องกับแนวคิดของวิเชียร วิทยอุดม⁸ ที่กล่าวว่า คนเราอาจจะรับรู้สิ่งที่มากระตุ้น (Stimulus) หรือสถานการณ์เหมือนกันแต่เข้าใจแตกต่างกันออกไป นั้นย่อมแสดงว่าการรับเรื่องราวเข้ามาเป็นขั้นตอนหนึ่งของการจัดการทางระบบสารสนเทศ โดยผ่านอวัยวะรับรู้รู้สึก แล้วส่งผ่านต่อไปยังสมอง เพื่อแปลความหมายความเข้าใจในสิ่งที่รับรู้ (Perception) ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลได้คนละความหมาย

2. การศึกษาบทบาทของเทศบาลตำบลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในพื้นที่จังหวัดชลบุรีในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่าอยู่ในระดับมาก 4 ประเด็น ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านนันทนาการ ด้านอื่นๆ ด้านรายได้ และด้านสุขภาพอนามัย อยู่ในระดับปานกลาง 2 ประเด็นซึ่งสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการศึกษา และด้านที่อยู่อาศัยตามลำดับซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ จิติรัตน์ ดิศโยธิน⁹ ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อ

⁷ ล.ด.

⁸ ล.ด.

⁹ ล.ด.

การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน กรณีศึกษาจังหวัดหนองคาย พบว่า ความรู้ความเข้าใจด้านบทบาทภารกิจตามกฎหมายและการจัดสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับมาก บทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายที่มากที่สุด คือ บทบาทการจัดสวัสดิการด้านรายได้ และบทบาทการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ ส่วนภาพรวมของการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย พบว่าอยู่ในระดับน้อย ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยของ เกษม แก่นบุญ¹⁰ ได้ศึกษาเรื่อง แนวทางในการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลหนองบอน อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีความต้องการในการจัดสวัสดิการ ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและผู้คุ้มครองมากที่สุด รองลงมามีความต้องการด้านรายได้ ด้านการสร้างบริหารและเครือข่ายเกื้อหนุน ด้านนันทนาการ ด้านบริการสุขภาพและรักษาพยาบาล และยังแตกต่างจากงานวิจัยของ ไม้ป่า ธีรนนท์¹¹ ได้ศึกษาเรื่อง การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้ำไหลอำเภอลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุและแนวทางปรับปรุงการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้ำไหล อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร ใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล ด้านรายได้ ด้านที่พักอาศัย ด้านนันทนาการ ด้านความมั่นคงทางสังคม ครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง และด้านการสร้างบริการทางสังคม และเครือข่ายการเกื้อหนุน ในภาพรวมอยู่ในระดับกลาง และงานวิจัยของ ศราวุธ ไชยทองพันธ์¹² ได้ศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครนายก พบว่า ด้านที่พักอาศัยในภาพรวมของการดำเนินการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหาร

¹⁰ เกษม แก่นบุญ. แนวทางในการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลหนองบอน อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด. 2552.

¹¹ ไม้ป่า ธีรนนท์. การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองน้ำไหล อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร. 2552.

¹² ศราวุธ ไชยทองพันธ์. แนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครนายก. 2552.

ส่วนตำบลในจังหวัดนครนายก อยู่ในระดับน้อย โดยมีการจัดบริการด้านที่พักอาศัยมากที่สุด โดยเฉพาะการสงเคราะห์เครื่องอุปโภคบริโภคให้แก่ผู้สูงอายุภาพรวมของปัญหาอุปสรรคการดำเนินการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครนายกอยู่ในระดับน้อย โดยเฉพาะด้านการบริหาร ในประเด็นที่ว่า องค์การมีงบประมาณน้อยไป ทำให้ไม่สามารถจัดสวัสดิการผู้สูงอายุได้ และผลการศึกษาภาพรวมของแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครนายก ที่อยู่ในระดับมากที่สุด ด้านการปฏิบัติงาน คือ ผู้ปฏิบัติงานควรมีการจัดทำทะเบียนและฐานข้อมูลผู้สูงอายุของแต่ละหมู่บ้าน

3. จากการเพื่อเปรียบเทียบการรับรู้และบทบาทของผู้บริหารเทศบาลตำบลจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล (เพศ, อายุ, การศึกษา และประสบการณ์การทำงาน) ของผู้บริหารเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีที่มีต่อบทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ พบว่าเพศ อายุ และประสบการณ์การทำงานที่ดำรงตำแหน่งอยู่ มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน และการศึกษา ตำแหน่ง การเคยได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับการศึกษาด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ และการเคยได้รับการทำงาน หรือเป็นอาสาสมัครในการทำงานด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ผู้บริหารเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีที่มีต่อบทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ศราวุธ ไชยทองพันธ์¹³ ได้ศึกษาเรื่องแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครนายก เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระดับการศึกษากับปัญหา อุปสรรคการดำเนินการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ พบว่าบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีปัญหา อุปสรรคการดำเนินการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน และมีความคิดเห็นต่อแนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

¹³ ล.ศ.

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การรับรู้และบทบาทของเทศบาลตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรี ดังนี้

1. จากการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้บริหารเทศบาลที่ผ่านการอบรมด้านสวัสดิการสังคมหรือสังคมสงเคราะห์ จะมีผลต่อการรับรู้และบทบาทการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ จึงควรจัดหลักสูตรการอบรมหรือส่งผู้บริหารของเทศบาลให้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรดังกล่าวเพิ่มเติม รวมทั้งจัดหาข้อมูลแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เสนอแนะให้กับผู้บริหารเทศบาลด้วย

นอกจากนี้ควรจัดให้ผู้บริหารเทศบาลได้มีการศึกษาดูงานในพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบเทศบาลหรืออื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ เพื่อนำประสบการณ์ดังกล่าวมาปรับใช้ในพื้นที่ของตน

2. จากการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้บริหารเทศบาลมีระดับการรับรู้ต่อบทบาทภารกิจของเทศบาลตำบล เกี่ยวกับกฎหมายของเทศบาลอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งควรจัดให้มีการให้ความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายแก่ผู้บริหารเทศบาล เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง เช่น การพิจารณาเทศบัญญัติ และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การถ่ายโอนภารกิจของเทศบาล เป็นต้น

3. จากการศึกษากิจการจัดสวัสดิการด้านรายได้ ในประเด็นที่เทศบาลตำบลมีการให้ทุนประกอบอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุนั้น เทศบาลตำบลควรทบทวนและพิจารณาเพิ่มเติมทุนดังกล่าวให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจปัจจุบัน เพื่อให้ผู้สูงอายุจะได้มีทุนในการประกอบอาชีพที่พอเพียงในการดำรงชีวิตต่อไป

4. จากการศึกษากิจการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย ในประเด็นที่เทศบาลมีบริการช่วยเหลือค่ารักษายาบาลแก่ผู้สูงอายุนั้น เทศบาลควรดำเนินการพิจารณาทบทวนนโยบายดังกล่าว เพราะค่ารักษายาบาลซึ่งรวมถึงค่ายารักษาโรค ในปัจจุบันมีการปรับราคาสูงขึ้น ทั้งนี้อาจจะประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้ามาช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง

5. จากการศึกษาการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย ในประเด็นที่เทศบาลตำบลจัดศูนย์ดูแลผู้สูงอายุในเวลากลางวันนั้น เทศบาลตำบลควรจัดให้มีศูนย์ดังกล่าวเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของการบริการ โดยจัดบริการสถานสงเคราะห์ที่พักชั่วคราวสำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม หรือที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางสังคม เช่น ผู้สูงอายุที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และควรจัดเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นและทั่วถึง

6. จากการศึกษาการจัดสวัสดิการด้านการศึกษา ในประเด็นที่เทศบาลตำบลจัดให้ผู้สูงอายุเป็นวิทยากรให้ความรู้ตามความสนใจและความสามารถของผู้สูงอายุนั้น เทศบาลควรพิจารณาหาช่องทางที่จะนำความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงอายุดังกล่าวมาถ่ายทอดให้กับคนรุ่นหลัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ความเป็นมา วัฒนธรรมชุมชน การประกอบอาชีพ ศิลปะการแสดง ฯลฯ ที่ควรอนุรักษ์ไว้และเป็นประโยชน์ต่อชุมชน

7. จากการศึกษาการจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ ในประเด็นที่เทศบาลตำบลให้คำแนะนำ ปริญญา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีแก่ผู้สูงอายุนั้น พบว่าในปัจจุบันเมื่อผู้สูงอายุประสบปัญหาเกี่ยวกับคดีความต่างๆ มักจะขาดความรู้ความเข้าใจ อีกทั้งขาดเงินทุนที่จะต้องจ่ายให้กับสำนักกฎหมายเอกชนต่างๆ เทศบาลตำบลจึงควรพิจารณาช่วยเหลือจัดบริการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายกับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น รวมทั้งอาจจัดให้มีการประสานความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย

บรรณานุกรม

- เกษม แก่นบุญ. แนวทางในการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลหนองบอน อำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น, มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2552.
- ชลธิชา วิทยานุกุล. ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยของประชาชนบ้านลำโรงหมูที่ 2 ตำบลประจักษ์ศิลปาคม อำเภอชุมพวง จังหวัดนครราชสีมา. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2549.
- ฐิติรัตน์ ดิศจิโยธิน. บทบาทองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน กรณีศึกษาจังหวัดหนองคาย. กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- ณรงค์ เล็งประชา. มนุษย์กับสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พริ้นติ้งเฮาส์. 2541.
- ไม้ป่า ธีรานันท์. การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองน้ำไหล อำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2552.
- วิเชียร วิทยอุดม. พฤติกรรมองค์การ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ชีระฟิล์มและเท็กซ์ จำกัด. 2547.
- ศราวุธ ไชยทองพันธ์. แนวทางการพัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครนายก. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- สำนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี. เทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี. เว็บ. <http://www.chonburilocal.go.th>. 19 กันยายน 2554.
- Moorhead, G., & Griffin, R.W. *Organizational Behavior: Manage people and Organization*. (2nd ed.). Boston: Houghton-Mifflin, 1998.

การจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและ
เครือข่ายผู้พิการของเขตเทศบาล
ตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง
จังหวัดเชียงใหม่
Elderly and Disable People Network
Management of Nong Tong Pattana
Municipality, Hang Dong District,
Chiang Mai Province

ฉันทนา พานทอง*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรูปแบบและการพัฒนาเครือข่ายการจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและผู้พิการและการสร้างตัวแบบการจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา โดยงานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการศึกษาแบบกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบของเครือข่ายมี 2 รูปแบบดังนี้ รูปแบบที่ 1 เป็นรูปแบบที่มีผู้นำ

* นักศึกษาปริญญาโทคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เป็นหลักของเครือข่าย (Leadership-base network) และรูปแบบที่ 2 เป็นรูปแบบเครือข่ายพันธะแห่งดวงดาว จะมีองค์ประกอบหลักของเครือข่ายของผู้พิการหรือผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเครือข่ายทั้งสองคือ ผู้กระทำ (Actor) เป้าหมาย/วัตถุประสงค์ (Objective) และวิธีการ (Method) ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าผู้ที่เป็นผู้กระทำหลักมี 3 องค์กร คือ เทศบาลหนองตองพัฒนา องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ เช่น มูลนิธิแก้ว-อรุณ ร้านค้าเอกชน และชมรมผู้สูงอายุและชมรมผู้พิการ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ผู้กระทำหลักทั้งสามกำหนดในระยะยาวที่มีร่วมกัน คือ การสร้างความยั่งยืนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้พิการและผู้สูงอายุ แต่ในการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในระยะสั้นจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับผู้กระทำหลักวิธีการ ซึ่งผู้กระทำหลักถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดวิธีการ จากผลการศึกษสามารถแบ่งวิธีการได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ co-governance เป็นวิธีการในการดำเนินการที่เน้นการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการส่งมอบบริการสาธารณะซึ่งมักจะเป็นเครือข่ายที่มีเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นผู้กระทำหลัก co-management เป็นวิธีการที่ให้ผู้กระทำในเครือข่ายมาผลิตบริการร่วมกัน ซึ่งมักจะเป็นแนวทางเครือข่ายที่มีองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐใช้เป็นวิธีการหลัก ในขณะที่ชมรมผู้สูงอายุและชมรมผู้พิการเป็นผู้กระทำหลัก co-production จะเป็นการเน้นการให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมดำเนินการในเครือข่าย

Abstract

This research aimed to study type and networking development an a management of elderly and disable people network and to Construct elderly and disable people network model of Nong Tong Pattana municipality. It used qualitative research by using case study method and the result found two type of network: Leadership-base network and star model network which compose of actor, objectives

and methos. Main actors are (1) Nong Tong Pattana Municipality, (2) non-governmental organization: Kaew-Arun Foundation for the Rehabilitation and shops and (3) elderly and disability club. Objectives in the longyun are sustainability and quality of life of elderly and disable people but in short term objectives depend on main actors. Three type methods are (1) co-governance, joint planning and delivery; (2) co-management, actors involve in management process; and (3) co-production, people are co-produce public product and service.

บทนำ

ปัญหาทางสังคมและความต้องการของประชาชนที่เกิดขึ้นในทุกวันนี้ มีความหลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งการบริหารงานของภาครัฐในการแก้ปัญหาทางสังคมดังกล่าว หรือเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยอาศัยกลไกการทำงานแบบควบคุมและสั่งการนั้นอาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง สาเหตุเกิดจากหน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นการมีข้อมูลข่าวสารที่จำกัด การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถหาแนวร่วม (Partnership) ที่มีความรู้ในด้านต่างๆ มาร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การสร้างความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐด้วยตนเอง องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน องค์กรอาสาสมัครสำหรับการแก้ไขปัญหาทางสังคม¹ ซึ่งการสร้างความร่วมมือดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พุทธศักราช 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่จะสร้างเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนให้เหมาะสม สอดคล้องกับท้องถิ่นนั้นๆ

¹ วีระศักดิ์ เครือเทพ. เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550. หน้า 13-16.

เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ที่ได้รับการกระจายอำนาจให้เป็นหน่วยงานหลักเพื่อสร้างเครือข่ายในการดำเนินงานต่างๆ ประกอบกับเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีจำนวนผู้สูงอายุ และจำนวนผู้พิการเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง² ส่งผลให้เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา มุ่งเน้นที่จะจัดการกับบริบทเหล่านั้นโดยต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานผ่านกิจกรรม และโครงการต่างๆ เช่น โครงการพัฒนารูปแบบการจัดสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ และคนทุกวัยในชุมชนซึ่งโครงการดังกล่าวต้องอาศัยเครือข่ายความร่วมมือจากสมาชิกในครอบครัวผู้สูงอายุและผู้พิการ คนในชุมชน เทศบาล หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และองค์การภายนอก เข้ามามีบทบาทในการดำเนินโครงการจนบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ³ จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาว่า เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีรูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการแบบใด และเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีการจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการของเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา
2. เพื่อศึกษาการจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการของเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา
3. เพื่อสร้างตัวแบบการจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการของเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา

² เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา. สถิติแสดงจำนวนผู้สูงอายุ จำนวนผู้พิการ และจำนวนร้อยละในเขตเทศบาลตำบลหนองตอง ประจำปี 2553. 2554.

³ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. โครงการพัฒนารูปแบบการจัดสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ และคนทุกวัยในชุมชน. 2552.

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ตัวแบบการจัดการเครือข่ายผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา
2. สามารถพัฒนาแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในเครือข่าย
3. เป็นแนวทางในการพัฒนาเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่สนใจ

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิเคราะห์แบบกรณีศึกษา ซึ่งผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาล เจ้าหน้าที่เทศบาล ประธานชมรมผู้สูงอายุและผู้พิการ ประธานผู้สูงอายุแต่ละหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ผู้ดูแลผู้พิการ เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล นักสังคมสงเคราะห์ ประธานกรรมการเครือข่ายองค์กรผู้สูงอายุเชียงใหม่ ตัวแทนจากโรงพยาบาลหางดง ตัวแทนจากโรงพยาบาลสวนปรุง ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ประธานมูลนิธิแก้วอรุณเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพ ตัวแทนจากร้านค้าชุมชน โดยทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การจัดสนทนากลุ่ม การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ซึ่งเก็บข้อมูลจากตัวแทนกลุ่ม กลุ่มละ 5 คน

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาพลวัตรของเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการของเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลและเอกสารต่างๆ โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การแบบเครือข่าย

แนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนที่สำคัญส่วนใหญ่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ซึ่งจะเกิดขึ้นในหลายๆ ภาคส่วน เช่น ทางด้านการศึกษา, สาธารณสุขและการคมนาคม นอกจากนี้ขอบเขตของความร่วมมือยังมีการแพร่ขยายออกไป จากการควบคุมโดยภาคเอกชนจนถึงการควบคุมโดยภาครัฐ Savitch⁴ ซึ่งความหมายของความร่วมมือ (Partnership) คือ การกระจายอำนาจและหน้าที่จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน มีการประยุกต์ใช้การจัดการทางด้านการคลัง และเทคนิคการบริหารจัดการของภาคเอกชน โดย Osborne and McLaughlin ได้แบ่งประเภทของความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) Co-governance หมายถึง การจัดการที่ให้ภาคส่วนที่สามเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและส่งมอบบริการสาธารณะ (2) Co-management หมายถึง การจัดการที่ให้ภาคส่วนที่สามเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตบริการร่วมกันกับภาครัฐและ (3) Co-production หมายถึง การจัดการที่ให้ภาคประชาชนเข้ามาผลิตบริการสาธารณะในบางส่วน ซึ่งประชาชนกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้ให้บริการสาธารณะนั้นด้วย นอกจากนี้ Hall⁵ ได้กล่าวว่าองค์การที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายทั้งในรูปแบบของความร่วมมือ (Coordinate) หรือความขัดแย้ง (Conflict) ก็ได้โดยอยู่บนพื้นฐานของการแลกเปลี่ยนทรัพยากร การใช้อำนาจ การสร้างผลผลิตร่วมกัน เป็นต้น

สำหรับความหมายของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนนั้น (Public-private partnerships/PPPs) หมายถึง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ที่มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และมีการกระจายความเสี่ยงเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานสำหรับประชาชน โดยลักษณะเฉพาะของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนประกอบด้วย 6 ลักษณะ คือ (1) การสร้างความร่วมมือระหว่าง

⁴ Victor Pestoff and Taco Brandsen. *Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Service*. 2008.

⁵ Richard H. Hall. *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. 2002.

ภาครัฐกับภาคเอกชน (2) ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนที่มีความ
ยั่งยืน (3) การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการต่างๆ ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน
(4) การแบกรับความเสี่ยงในการดำเนินงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน
(5) มีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ต่างๆ ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน
(6) มีการเพิ่มคุณค่าระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน Klijn and Teisman⁶
โดยรูปแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและการเข้าไป
มีส่วนร่วมของภาคเอกชนสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 รูปแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและการเข้าไป
มีส่วนร่วมของภาคเอกชน

รูปแบบ Models	ความเป็นเจ้าของ Asset ownership	ผู้จัดทำบริการ Operation	ผู้ลงทุน Capital investment	ผู้รับความเสี่ยง Commercial Risk	ระยะเวลา Duration
การทำสัญญา (Alternative contract)	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาครัฐ	ภาครัฐ	ตามข้อตกลง ในสัญญา
สัญญาเช่า (Leasing)	ภาครัฐ	ภาครัฐ	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	8-15 ปี
กิจการร่วมค้า (Joint venture)	ภาครัฐ กับภาคเอกชน	ภาครัฐ กับภาค เอกชน	ภาครัฐ กับภาคเอกชน	ภาครัฐ กับภาคเอกชน	ตามข้อตกลง
สัมปทาน (Concession)	ภาครัฐ	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน	20-30 ปี
การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน	ภาคเอกชน	ไม่จำกัด

ที่มา: ดัดแปลงจาก Gentry; Fernandez; Savitch⁷

⁶ Avantika Singh and Gyan Prakash. *Public-Private Partnership in Health Services Delivery A network organizations perspective*. 2010.

⁷ *ibid.*

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การแบบเครือข่าย

คำว่าเครือข่าย (Network) มีนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย ได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า เครือข่าย หมายถึง ความสัมพันธ์ หรือการสร้างร่วมมือแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ของปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์การ หน่วยงาน หรือสถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร และข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน และมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ร่วมกัน โดยรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ประกอบด้วย 3 รูปแบบ คือ **รูปแบบแรก คือ ความสัมพันธ์แบบ Dyadic** ซึ่ง Whetten ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์แบบ Dyadic เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 องค์การที่มีความเป็นอิสระ ที่มีข้อผูกมัดเกี่ยวกับความจำกัดทางด้านทรัพยากร **รูปแบบที่สอง คือ Interorganizational Set** ซึ่ง Evan; Caplow; Van de Ven and ferry กล่าวว่า Interorganizational Set เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางของหน่วยงานอื่น และ**รูปแบบที่สาม คือ Interorganizational Network** ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่ประกอบด้วย ความเชื่อมโยงของทุกองค์การ โดยความเชื่อมโยงดังกล่าวเป็นความเชื่อมโยงที่มีความเฉพาะเจาะจง ซึ่งการสร้างเชื่อมโยงจะกระทำโดยการค้นหาข้อผูกมัดระหว่างองค์การทุกองค์การ Aldrich⁸

นอกจากนี้องค์การแบบเครือข่ายยังประกอบไปด้วยลักษณะของการไหลเวียนทรัพยากรในเครือข่าย และการประสานงานในองค์การแบบเครือข่าย กล่าวคือ การไหลเวียนของทรัพยากรในเครือข่ายเป็นการกำหนดตำแหน่งขององค์การในเครือข่าย โดยพิจารณาจากความเป็นศูนย์กลางในการทำงานขององค์การ หรือความมีอิทธิพลขององค์การในการควบคุมการไหลเวียนของทรัพยากร เพราะฉะนั้น การควบคุมทรัพยากรจึงเป็นประเด็นที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรทางการเงิน และอำนาจหน้าที่การกระจายข้อมูลข่าวสาร การสนับสนุนทางสังคม สิ่งอำนวยความสะดวกและ

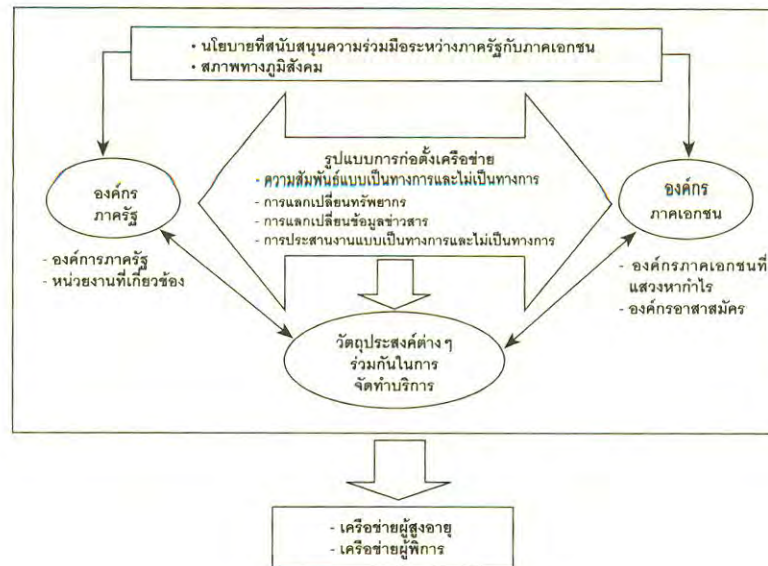
⁸ Richard H. Hall. *loc.cit.*

บุคลากรส่วนการประสานงานในองค์การแบบเครือข่ายนั้นประกอบไปด้วยการประสานงานแบบเป็นทางการ เช่น การประชุม กฎเกณฑ์ในการทำสัญญา เป็นต้น และการประสานงานแบบไม่เป็นทางการ เช่น การพึ่งพาอาศัยกัน เป็นต้น โดยการประสานงานแบบไม่เป็นทางการมีความน่าเชื่อถือน้อยกว่าการประสานงานแบบเป็นทางการ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาได้ประยุกต์มาจากแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรแบบเครือข่ายของ Avantika Singh and Gyan Prakash⁹ ซึ่งกรอบแนวคิดได้นำเสนอเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ (องค์กรภาครัฐ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) กับภาคเอกชน (องค์กรภาคเอกชนที่แสวงหากำไร/องค์กรอาสาสมัคร) ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวมีรูปแบบของการก่อตั้งเครือข่ายประกอบไปด้วยความสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การแลกเปลี่ยนทรัพยากร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการประสานงานแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์และสภาพทางภูมิสังคมที่สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนอีกด้วย โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ต่างๆ ร่วมกันในการก่อตั้งเครือข่าย ก่อให้เกิดเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการ ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้

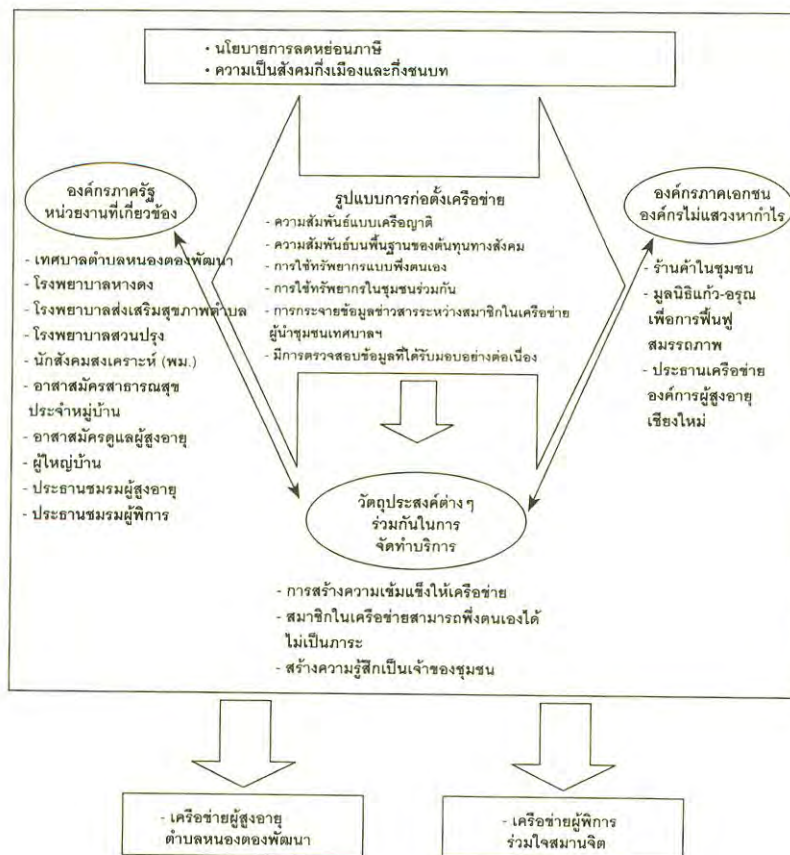
⁹ Avantika Singh and Gyan Prakash. *loc.cit.*



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการศึกษา

จากการสำรวจพื้นที่ การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มพบว่า ในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีเครือข่ายทั้งหมด 2 เครือข่าย คือ เครือข่ายผู้สูงอายุ และเครือข่ายผู้พิการ ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์กับกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยสามารถสรุป เป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2 ผลการศึกษา

เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ของผู้สูงอายุและผู้พิการ อันเนื่องมาจากจำนวนผู้สูงอายุและจำนวนผู้พิการในเขตเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจึงต้องจัดการกับบริบทเหล่านั้น แต่ก่อนหน้านี้ที่เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจะเข้ามามีบทบาทเป็นองค์กรหลักในการดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการนั้น เดิมตำบล

หนองตองพัฒนาก็มีชมรมผู้สูงอายุที่ดูแลทั้งผู้สูงอายุและผู้พิการอยู่แล้ว ซึ่งการก่อตั้งของชมรมผู้สูงอายุตำบลหนองตองพัฒนาดังแต่อดีตนจนถึงปัจจุบันประกอบด้วย 4 ยุค ประกอบกับตำบลหนองตองพัฒนามีการก่อตั้งชมรมผู้พิการร่วมใจสมานจิตอีกด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

ยุคแรกของชมรมผู้สูงอายุตำบลหนองตองพัฒนามีการรวมตัวของผู้สูงอายุประมาณ 4-5 คน ซึ่งการรวมตัวดังกล่าวเป็นการรวมตัวเพื่อดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงผู้พิการในพื้นที่ด้วย แต่จะเน้นการดูแลผู้สูงอายุมากกว่าผู้พิการ โดยการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของสถานีนอนามัย หรือเรียกว่าสุขศาลาในสมัยนั้น ซึ่งยุคแรกของชมรมผู้สูงอายุมีจำนวนสมาชิกไม่มาก เพราะการติดต่อสื่อสาร หรือการทำความเข้าใจระหว่างผู้สูงอายุในชุมชนขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้โครงสร้างการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุไม่มีความชัดเจน มีเพียงการเลือกประธานชมรมจากตัวแทนผู้สูงอายุ หรือตัวแทนของประชาชนที่เข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน 4-5 คนเท่านั้น ประกอบกับยังไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาให้การสนับสนุนชมรมผู้สูงอายุ ส่งผลให้โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ มีไม่มากเท่าที่ควร มีเพียงกิจกรรมที่ชมรมผู้สูงอายุมุ่งเน้นนั่นก็คือ กิจกรรมทางด้านสุขภาพของผู้สูงอายุและผู้พิการไม่ว่าจะเป็นการตรวจรักษาสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค เป็นต้น

ยุคที่สองของชมรมผู้สูงอายุหนองตองพัฒนานั้น จะพบว่าจำนวนประชากรผู้สูงอายุในเขตตำบลหนองตองพัฒนาเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับบุคคลที่มีความรู้ที่อาศัยอยู่ในเขตตำบลหนองตองพัฒนาเกษียณอายุราชการมากขึ้น ส่งผลให้ยุคนี้เป็นยุคที่ชมรมผู้สูงอายุมีความรุ่งเรือง เพราะชมรมผู้สูงอายุมีโครงสร้างการดำเนินงานที่ชัดเจนขึ้น เนื่องมาจากการมีข้าราชการที่เกษียณอายุเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของชมรมผู้สูงอายุ ก็คือการเข้ามาเป็นประธานชมรม และรองประธานชมรม โดยเฉพาะรองประธานชมรมที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุ ประกอบกับในช่วงนี้มีการถ่ายโอนภารกิจในการดูแลชมรมผู้สูงอายุจากสถานีนอนามัยมาให้กับเทศบาล เพื่อเป็นองค์กรที่จะเข้ามาดูแลผู้สูงอายุต่อไป ซึ่งการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุมีระบบมากขึ้น มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ

มากขึ้น เช่น การจัดทำบัตรประจำตัวผู้สูงอายุ ซึ่งการจัดทำบัตรดังกล่าวก็เพื่อเป็นการให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิต่างๆ ที่ควรจะได้รับ นอกจากการจัดทำบัตรแล้ว ทางชมรมผู้สูงอายุยังมีการจัดตั้งสวัสดิการของชมรมนั้นๆ คือ เงินกลุ่มศพ ซึ่งกิจกรรมนี้เริ่มมาจากโครงการเพื่อนช่วยเพื่อน ซึ่งสวัสดิการเงินกลุ่มศพนี้บุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกได้นั้นต้องมีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยมีการเก็บเงินจากผู้สูงอายุที่เป็นสมาชิก เก็บศพละ 10 บาท เก็บล่วงหน้าครั้งละ 5 ศพ ซึ่งการดำเนินงานเงินกลุ่มศพนี้ประสบความสำเร็จ ก็เนื่องมาจากมีผู้นำชมรมที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลประกอบกับเทศบาลก็ให้การสนับสนุนอีกทางหนึ่งด้วย

ยุคที่สามของชมรมผู้สูงอายุหนองตองพัฒนา เป็นยุคที่การดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ผู้สูงอายุมีการรวมกลุ่มกันว่าจะทำกิจกรรมอะไรบ้างก็สามารถเข้าไปขอรับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากเทศบาลได้เลย แต่ในยุคนี้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุที่จะต้องขอรับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากเทศบาลนั้น ทางชมรมผู้สูงอายุจะต้องมีการจัดประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกกับประธานชมรม เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันว่า สมาชิกของชมรมผู้สูงอายุต้องการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดบ้างที่เห็นว่าเป็นประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุ รวมถึงผู้พิการ เมื่อหาข้อตกลงร่วมกันแล้ว ก็ดำเนินการเขียนโครงการที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเสนอขอของบประมาณสนับสนุนจากเทศบาลต่อไป แต่การดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุในยุคที่สามนี้อยู่ในช่วงตกต่ำ เพราะเกิดความแตกแยกในชมรม คณะกรรมการของชมรมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ส่งผลให้โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการลดน้อยลงจากยุคที่ผ่านมา

ยุคที่สี่ของชมรมผู้สูงอายุตำบลหนองตองพัฒนา เป็นยุคที่สถานการณ์ของจำนวนผู้สูงอายุในเขตตำบลหนองตองพัฒนาเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ตำบลหนองตองพัฒนาจึงได้หาแนวทางเพื่อจัดการบริหารของผู้สูงอายุดังกล่าว โดยได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาร่วมกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ทั้งจากองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน เช่น โรงพยาบาลตำบลหางดง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ร้านค้าใน

ชุมชน มูลนิธิแก้ว-อรุณ รวมถึงประธานชมรมผู้สูงอายุของทั้ง 14 หมู่บ้าน เป็นต้น ส่งผลให้ในยุคนั้นเป็นยุคที่เกิดเครือข่ายผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งการเข้ามาเป็นเครือข่ายผู้สูงอายุนั้นก็เพื่อเป็นการร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้สูงอายุ เช่น โครงการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ โครงการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งโครงการดังกล่าวจะมีศูนย์กลางเฝ้าระวังและส่งเสริมผู้สูงอายุประจำตำบล เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อน หรือดำเนินโครงการเหล่านั้น นอกจากนี้ศูนย์กลางเฝ้าระวังและส่งเสริมผู้สูงอายุประจำตำบลยังเป็นสถานที่ที่ใช้พบปะพูดคุยของผู้สูงอายุ ผู้พิการ รวมถึงประชาชนทั่วไปอีกด้วย

ส่วนชมรมผู้พิการร่วมใจสมานจิต เกิดขึ้นจากอดีตรองประธานชมรมผู้สูงอายุในยุคที่สอง ร่วมมือกับประธานมูลนิธิแก้ว-อรุณในการเข้ามาดูแลผู้พิการทางด้านสุขภาพจิตในเขตตำบลหนองตองพัฒนา ซึ่งการดูแลผู้พิการนั้นจะเป็นการดูแลในเรื่องของสุขภาพผู้พิการ สิทธิต่างๆ ของผู้พิการ เป็นต้น โดยการดำเนินงานของชมรมผู้พิการนั้น จะมีอดีตรองประธานชมรมผู้สูงอายุในยุคที่สองเป็นแกนนำ หรือเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นการรับสมัครผู้ที่มีจิตอาสาเข้ามาร่วมดำเนินงานกับชมรมผู้พิการ โดยการประชาสัมพันธ์ผ่านทางเสียงตามสาย การติดต่อประสานงานขอความร่วมมือหรือขอรับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ บุคคลากรจากมูลนิธิแก้ว-อรุณ เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา โรงพยาบาลหางดง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นต้น ส่งผลให้เกิดเครือข่ายผู้พิการในพื้นที่ตำบลหนองตองพัฒนาขึ้น ซึ่งการดำเนินงานของชมรมผู้พิการในปัจจุบัน นอกจากจะดูแลหรือให้การช่วยเหลือผู้พิการทางด้านสุขภาพจิตแล้ว ยังครอบคลุมถึงผู้พิการประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา โดยมีอดีตรองประธานชมรมผู้สูงอายุในยุคที่สอง เป็นประธานชมรมผู้พิการร่วมใจสมานจิต และมีคณะกรรมการชมรมที่มาจากผู้ที่มีจิตอาสาทั้งหมด

จากการสร้างเครือข่ายความร่วมมือของชมรมผู้สูงอายุ ชมรมผู้พิการกับภาคีเครือข่ายในการดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการนั้น สามารถแบ่งลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือออกเป็น 3 ลักษณะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การดำเนินโครงการหรือการจัดกิจกรรมโดยมีเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นองค์กรหลัก เช่น โครงการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต โดยการดำเนินโครงการดังกล่าว เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจะเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานกับมหาวิทยาลัยขอการสนับสนุนทางด้านบุคลากรที่มีความรู้เรื่องการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เป็นศูนย์กลางในการขอความร่วมมือจากสถานที่ราชการในเขตตำบลหนองตองพัฒนา ร้านค้าในชุมชน ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยสร้างแรงจูงใจให้กับร้านค้าที่เป็นนิติบุคคลสามารถนำค่าแรง ค่าวัสดุ อุปกรณ์ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมนั้นมาลดหย่อนภาษีได้ นอกจากนี้เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนายังมีการประสานงานผ่านทางประธานชมรมผู้สูงอายุ ประธานชมรมผู้พิการ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงผู้ใหญ่บ้านทั้ง 14 หมู่บ้าน ในการส่งเสริมให้บ้านที่มีผู้สูงอายุ หรือผู้พิการอาศัยอยู่ จัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย สำหรับผู้สูงอายุ หรือผู้พิการเหล่านั้น เช่น การทำทางลาด หรือราวจับ เป็นต้น ซึ่งวัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำนั้นทางเทศบาลได้ส่งเสริมให้ใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่น หรือใช้ภูมิปัญญาของคนในท้องถิ่น เช่น การทำราวจับจากไม้ไผ่ การปรับปรุง ซ่อมแซมบ้าน โดยใช้ช่างที่เป็นคนในท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า "หมอบ้าน" เป็นต้น

2. การดำเนินโครงการหรือการจัดกิจกรรมโดยมีองค์กรอื่นๆ เป็นองค์กรหลัก เช่น โครงการค่ายครอบครัวผู้ป่วยจิตเวช ซึ่งโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ป่วยจิตเวช และเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ป่วยที่มีฐานะยากจน ได้มีโอกาสในการพัฒนาสมรรถภาพของตัวเอง ด้วยวิธีการการพาไปเที่ยวนอกสถานที่ เพื่อผ่อนคลาย ลดความเครียด และเป็นการฝึกเข้าสังคมของผู้ป่วยอีกด้วย โดยการดำเนินโครงการนั้นมูลนิธิแก้ว-อรุณจะเป็นองค์กรหลักในดำเนินโครงการ ให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ สนับสนุนทางด้านบุคลากร การติดต่อประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และการประสานงานขอความร่วมมือจากเครือข่ายที่เป็นชมรม

ผู้พิการในพื้นที่ต่างๆ รวมถึงชมรมผู้พิการร่วมใจสมานจิตตำบลหนองตองพัฒนา ในการส่งตัวแทนผู้พิการทางด้านสุขภาพจิตพร้อมกับผู้ดูแลผู้พิการในการ เข้าร่วมโครงการดังกล่าว

3. การดำเนินโครงการหรือการจัดกิจกรรมที่มีชมรมเข้ามาเป็น แกนนำหลัก ในการดำเนินงานของเครือข่าย เช่น โครงการฟื้นฟูสมรรถนะ ทางร่างกายผู้สูงอายุ และการพัฒนาสมรรถนะผู้ด้อยโอกาส และประชาชน ทั่วไป ซึ่งโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนทั่วไปได้รับการฟื้นฟูสุขภาพหลังเข้ารับการบำบัดรักษา เพื่อสร้างเสริมและป้องกันสภาพร่างกายและจิตใจให้เป็นปกติ ไม่มีผลกระทบ ต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม และเพื่อให้โอกาสแก่ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนทั่วไปที่ยังไม่ได้รับการฟื้นฟูสุขภาพ ให้มีสุขภาพดีถ้วนหน้า โดยการดำเนินโครงการดังกล่าว ชมรมร่วมใจสมานจิตตำบลหนองตองพัฒนา ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนที่เป็นแกนนำหลักในการติดต่อประสานงาน กับภาคีเครือข่าย เพื่อขอรับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณ รวมถึงบุคลากร ที่มีความรู้ ความสามารถ ซึ่งภาคีเครือข่ายเป็นองค์กรภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม (แพทย์ที่ บริการ) ศูนย์บำบัดรักษาโรงพยาบาลสวนปรุง โรงพยาบาลหางดง เทศบาล ตำบลหนองตองพัฒนา เป็นต้น

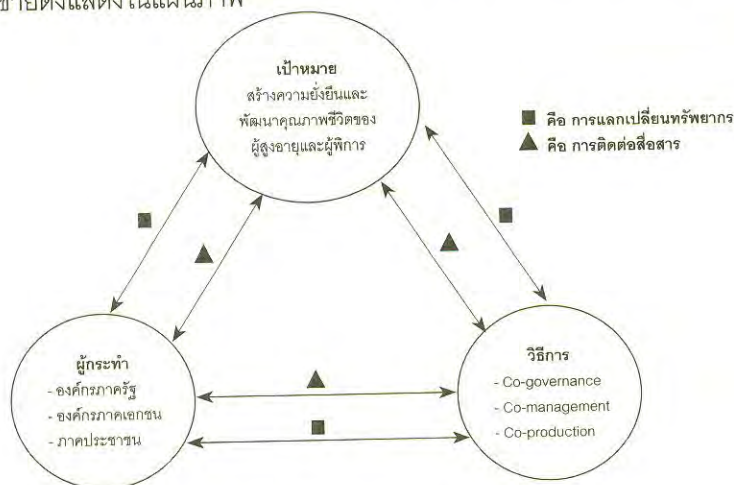
จากการสร้างเครือข่ายความร่วมมือของชมรมผู้สูงอายุ ชมรมผู้พิการกับ ภาคีเครือข่าย ที่เป็นทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน รวมถึงภาคีเครือข่าย ที่มาจากภาคประชาชนสามารถแบ่งลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือ ออกเป็น 3 ลักษณะ ซึ่งทั้ง 3 ลักษณะมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการจัดตั้ง เครือข่าย นั่นก็คือ เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่าย สมาชิกใน เครือข่ายสามารถพึ่งตนเองได้ และสุดท้ายคือ การสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ ชุมชนให้กับประชาชนในชุมชน

อภิปรายผลการศึกษา

ในส่วนนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ความสัมพันธ์และการบริหารภายในเครือข่ายของผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาและรูปแบบของเครือข่ายของผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา รายละเอียดมีดังนี้

1. ความสัมพันธ์และการบริหารภายในเครือข่ายของผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายของผู้พิการหรือผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาจะมีองค์ประกอบหลักภายในเครือข่ายทั้งสองคือ **ผู้กระทำ (Actor)** เป้าหมาย/วัตถุประสงค์ (Objective) และวิธีการ (Method) ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าผู้ที่เป็นผู้กระทำหลักมี 3 องค์การ คือ เทศบาลหนองตองพัฒนา องค์การที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ เช่น มูลนิธิแก้ว-อรุณ ร้านค้าเอกชน และชมรมผู้สูงอายุและชมรมผู้พิการ ซึ่งผู้กระทำทั้งสามนั้น จะดำเนินการกำหนดเป้าหมายร่วมกันกับผู้สูงอายุและผู้พิการ และภาคส่วนอื่นที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำหลัก ให้เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นร้านค้า โรงพยาบาลสวนปรุง ชมรมร่วมใจสมานจิต ตำบลหารแก้ว ประธานเครือข่ายผู้สูงอายุเชียงใหม่ ผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ดังนั้นจำนวนผู้กระทำในแต่ละเครือข่ายจะขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่ผู้กระทำหลักได้กำหนดร่วมกันกับผู้สูงอายุและผู้พิการ **เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์** ที่ผู้กระทำหลักทั้งสามกำหนดในระยะยาวที่มีร่วมกันคือการสร้างความยั่งยืนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้พิการและผู้สูงอายุ แต่ในการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในระยะสั้นจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับผู้กระทำหลักอย่าง เช่น ในกรณีของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นผู้กระทำหลักการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์จะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายเป็นหลัก เช่น การพัฒนารายได้ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ของแต่ละผู้กระทำ (ที่ไม่ใช่ผู้กระทำหลัก) เทศบาลจะมีลักษณะของความสัมพันธ์ของการเป็นผู้ให้ทรัพยากรและการสื่อสารจะเป็นไปลักษณะที่กระหว่างการบังคับและการขอความร่วมมือ แต่ถ้าผู้กระทำหลักเป็นองค์กรที่

ไม่ใช่องค์กรของรัฐ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์จะเป็นการประสานผลประโยชน์ในทางเกื้อกูลกับผู้กระทำที่เหลือในเครือข่ายและการสื่อสารจะเป็นการขอความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่สำหรับผู้กระทำหลักเป็นชมรมผู้สูงอายุและชมรมผู้พิการจะเป็นการกำหนดเป้าหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุและผู้พิการ และประธานชมรมผู้สูงอายุแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้กำหนดทิศทาง แต่สำหรับชมรมผู้พิการประธานชมรมจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและการติดต่อสื่อสารส่วนใหญ่เป็นการใช้มาตรการทางสังคมเพื่อให้เกิดการดำเนินการในเครือข่าย และองค์ประกอบสุดท้าย คือ **วิธีการ** ซึ่งผู้กระทำหลักถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดวิธีการจากผลการศึกษาสามารถแบ่งวิธีการได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ co-governance เป็นวิธีการในการดำเนินการที่เน้นการมีส่วนร่วมในการวางแผนและการส่งมอบบริการสาธารณะซึ่งมักจะเป็นเครือข่ายที่มีเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาเป็นผู้กระทำหลัก co-management เป็นวิธีการที่ให้ผู้กระทำในเครือข่ายมาผลิตบริการร่วมกันซึ่งมักจะเป็นแนวทางเครือข่ายที่มีองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐใช้เป็นวิธีการหลักในขณะที่ชมรมผู้สูงอายุและชมรมผู้พิการเป็นผู้กระทำหลัก co-production จะเป็นการเน้นการให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมดำเนินการในเครือข่ายดังแสดงในแผนภาพ



ภาพที่ 3 ความสัมพันธ์และการบริหารภายในเครือข่าย

2. รูปแบบของเครือข่ายของผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาล หนองตองพัฒนา

จากผลการศึกษาสามารถที่จะแบ่งเครือข่ายของผู้สูงอายุและผู้พิการของเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาตามแนวทางของทฤษฎีเครือข่ายร่วมกับทฤษฎีวิถีจักรขององค์กรสามารถที่จะแบ่งรูปแบบของเครือข่ายได้ 2 รูปแบบดังนี้ **รูปแบบที่ 1** เป็นรูปแบบที่มีผู้นำเป็นหลักของเครือข่าย (Leadership-base network) เป็นรูปแบบที่เกิดอยู่ในช่วงต้นๆ ของการกำเนิดเครือข่ายและในช่วงที่เครือข่ายกำลังพัฒนา ผู้นำจะเป็นผู้กระทำหลักและเป็นผู้กำหนดการดำเนินงานในเครือข่ายรวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย ทรัพยากร และลักษณะของการสื่อสารจะเป็นไปในลักษณะกึ่งการบังคับและการขอความร่วมมือ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้กระทำหลักว่าเป็นองค์กรประเภทใด ดังจะเห็นได้จากกรณีของยุคแรกๆ ของการจัดตั้งชมรมและเครือข่ายของผู้สูงอายุ และสภาพของเครือข่ายของชมรมผู้พิการที่ผู้นำ คือ ประธานชมรมผู้พิการหรือชมรมร่วมใจสมานจิต ซึ่งความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์แบบ Dyadic กล่าวคือ ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายแต่ละผู้กระทำในเครือข่ายต่างเป็นอิสระซึ่งกันและกัน เพราะชมรมร่วมใจสมานจิต และโรงพยาบาลสวนปรุง เข้ามาร่วมกันเป็นเครือข่ายเพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการหรือผู้ที่บกพร่องทางจิตให้สามารถเข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคมซึ่งทั้งสององค์กรมีความเป็นอิสระจากกัน **รูปแบบที่ 2** เป็นรูปแบบเครือข่ายพันธะแห่งดวงดาว ซึ่งเป็นลักษณะที่เครือข่ายพัฒนาแล้ว ซึ่งประกอบด้วยองค์กรประกอบย่อยทั้งหมด 8 ส่วน ได้แก่ จุดมุ่งหมายร่วม ผู้กระทำ การเชื่อมโยง ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่แต่ละผู้กระทำได้ดำเนินการร่วมกันที่มีความสัมพันธ์ในแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่าย (Interorganizational network) แต่ละองค์กรจะมีข้อผูกมัดซึ่งกันและกันทั้งในรูปแบบของการสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ การตรวจสอบระบบ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันสำหรับเครือข่ายเทศบาลหนองตองพัฒนาที่มีลักษณะนี้ คือ เครือข่ายที่มีเทศบาลหนองตองพัฒนาเป็นผู้กระทำหลัก

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าทั้งเครือข่ายผู้สูงอายุและเครือข่ายผู้พิการล้วนมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเนื่องความเข้มแข็งในยุคเริ่มต้นเกิดความเข้มแข็งของผู้นำเครือข่ายภายหลังจากนั้นเป็นความเข้มแข็งของสมาชิกในเครือข่ายไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือองค์กร ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า

1. ควรเพิ่มกระบวนการในการสร้างค่านิยมในการพึ่งตนเองและสร้างค่านิยมถึงการเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาชุมชนให้มากขึ้น
2. รัฐบาลควรให้การสนับสนุนและสร้างกลไกการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการร่วมกันกับเครือข่ายเช่นการให้สิทธิ์กับภาคเอกชนในการเป็นผู้แทนในการจัดทำบริการสาธารณะ

รายการอ้างอิง

- คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. *โครงการพัฒนารูปแบบการจัดสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ และคนทุพภักดิ์ในชุมชน*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552.
- เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา. *สถิติแสดงจำนวนผู้สูงอายุ จำนวนผู้พิการ และจำนวนร้อยละในเขตเทศบาลตำบลหนองตอง ประจำปี 2553*. เชียงใหม่: เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา, 2554.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2550.
- สมบุญ เดชสมบุญสุข. *ความรู้และกฎหมายเทศบาล*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2548.
- Akintoye, A., Beck, M., & Hardcastle, C. *Public-private Partnerships Managing risk and opportunities*. UK: Blackwell Science, 2003.
- Singh, A., & Prakash, G. "Public-Private Partnership in Health Services Delivery A network organizations Perspective". *Public Management Review*. 12.6 (2010): 829-856.
- Hall, R. H. *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. New Jersey: Pearson Education, 2002.
- Pestoff, V., & Brandsen, T. *Co-production: The Third Sector and the Delivery of Public Service*. New York: Routledge, 2008.

พรรคการเมืองไทยยังไม่ “เข้มแข็ง”*

Strengthening Political Party in Thailand

สตีวร ธนานิธิโชติ**

บทคัดย่อ

พรรคการเมืองนับเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งย่อมเป็นพื้นฐานของการมีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งด้วย บทความนี้มุ่งประเมินความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยโดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณา 4 ประการ ได้แก่ หลักเกณฑ์เรื่องโครงสร้างของพรรคการเมือง หลักเกณฑ์เรื่องการรักษาวินัยของพรรค (party discipline) หลักเกณฑ์เรื่องการทำให้อำนาจพรรคการเมืองเป็นกลไกเชื่อมโยงกับประชาชน และหลักเกณฑ์เรื่องการสนับสนุนทางการเงินให้กับพรรคการเมือง อาศัยการวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นทางการซึ่งเก็บรวบรวมไว้โดยกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทความนี้พบว่าพรรคการเมืองไทยยังมีความไม่เข้มแข็งอย่างน้อย 4 ประการ คือ ประการแรก โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” ประการที่สอง พรรคการเมืองไทยยังมีปัญหาเรื่องการรักษาวินัยของพรรค ประการที่สาม

* ปรับปรุงจากบทความของผู้เขียนเรื่อง “ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทย” นำเสนอในเวทีเสวนาเรื่อง “การสร้างความเข้มแข็งแก่สาขาพรรคการเมือง: ความจริงหรือความฝัน” วันศุกร์ที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2555 ณ ห้องประชุมวิญญูควานันท์ อาคารเฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

**ดร.สตีวร ธนานิธิโชติ อาจารย์ประจำสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง และประการสุดท้าย ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงิน โดยรัฐตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (ชั่วอำนาจ) ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองไทย บทความนี้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 2 มาตรา คือ มาตรา 38 และมาตรา 78

Abstract

A modern representative democracy is not conceivable without political party. This article utilized the four indicators for institutionalizing political party developed by Preecha Hongkrirus et al. (2006) to examine whether Thai political party has been a strong political institution as democratic regime ideally expects. Those four indicators includes: (1) internal structure; (2) party discipline; (3) political party branch; and (4) state financial support to political party. Relying on two methods of examinations-content and quantitative analyses-using the A.D. 2007 Political Party Act and the official data collected by the Political Party Development Fund as main sources. This article found that most Thai political parties have faced several challenges to be institutionalized. This article thus suggests the Office of Election Commission or those who are relevant to make two main revisions in the 2007 Political Party Act, particularly the Article 38 and 78.

บทนำ

พรรคการเมืองนับเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ได้ช่วยตอกย้ำภาพลักษณ์ความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทยที่ยังคงมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มบนผลประโยชน์ของนักการเมืองภายใต้อิทธิพลและการชี้นำโดยบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นเสมือนเจ้าของและสมัครพรรคพวกมากกว่าภาพความเป็น “สถาบันทางการเมือง” ที่สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของปวงชนได้อย่างแท้จริง

บทความนี้มุ่งประเมินความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยโดยอาศัยเกณฑ์การพิจารณา 4 ประการที่ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ¹ ได้พัฒนาไว้ ประกอบด้วย 1. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องโครงสร้างของพรรคการเมืองที่จะต้องมีความเข้มแข็งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น 2. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องวินัยของพรรค (party discipline) ซึ่งพรรคการเมืองที่เข้มแข็งจะต้องมีความสามารถในการรักษาวินัยของพรรคอย่างเอาจริงเอาจัง 3. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องสาขาพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองจะต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารของสาขาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งสามารถเป็นกลไกเชื่อมโยงกับประชาชนได้ 4. เกณฑ์พิจารณาในเรื่องการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ เกณฑ์พิจารณาทั้งสี่ประการแม้จะพัฒนาขึ้นมาหลายปีแล้ว แต่ก็มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้พิจารณาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน เนื่องจากมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ดังนั้น เมื่อกล่าวถึง “ความเข้มแข็ง” ของพรรคการเมืองในบทความนี้ จึงหมายถึงความเข้มแข็งในมิติความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถในการแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของปวงชน

¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองไทย. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. 2549.

มากกว่าความเข้มแข็งขององค์กรพรรค (party organization) ซึ่งเป็นการมองในมิติที่แคบ และมักให้ความสนใจเฉพาะในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ภายในพรรคให้เป็นเอกภาพเท่านั้น

การนำเสนอของบทความนี้ แบ่งเป็น 4 ส่วน เริ่มต้นจาก**ส่วนแรก**ว่าด้วยความสำคัญของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการตอบคำถามในทางทฤษฎีที่สำคัญว่าพรรคการเมืองไทยมีความสำคัญอย่างไรในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่สำคัญอะไรบ้างที่ช่วยในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย ที่สำคัญที่สุดและเป็นหัวใจของการนำเข้าสู่ประเด็นที่บทความนี้มุ่งทำการศึกษาก็คือ ทำไมจึงต้องพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง

จากนั้นใน**ส่วนที่สอง**ว่าด้วยแนวคิดและเกณฑ์พิจารณาเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง เป็นการอธิบายเกี่ยวกับกรอบแนวคิดที่บทความนำมาใช้พิจารณาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย ในส่วนที่สาม นำเสนอผลการวิเคราะห์ซึ่งอาศัยข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองในประเทศไทย ได้แก่ ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555 และสรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี 2542-2555 ที่สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งจัดทำขึ้น ร่วมกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตราสำคัญๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ตลอดจนผลการศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองไทยชิ้นใหม่ๆ ที่นักวิชาการท่านอื่นค้นพบ เช่น บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ² และ Chambers and Croissant³ เป็นต้น **ส่วนสุดท้าย** เป็นการสรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาพรรคการเมืองไทย

² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. 2555.

³ Paul Chambers and Aurel Croissant. "Intra-Party Democracy in Thailand". *Asian Journal of Political Science*. 18.2 (2010): 195-223.

ความสำคัญของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ในการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนในการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการปกครอง ในฐานะ “เจ้าของประเทศ” พรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่ในฐานะ “ตัวกลาง” ในการเชื่อมโยงประชาชน กลุ่มทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ และสมาชิกพรรคเข้ากับสถาบันที่ใช้อำนาจทางการเมือง เช่น รัฐบาล รัฐสภา เป็นต้น ซึ่งบทบาทหน้าที่นี้สามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะ เช่น การสรรหานักคิดมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง การรวบรวมพลังประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐบาลได้ รวมถึงการประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิถีทางของประชาธิปไตย เป็นต้น⁴

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ⁵ ได้สรุปไว้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่อย่างน้อย 7 ประการ ดังนี้ ประการแรก บทบาทและหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน กล่าวคือ พรรคการเมืองโดยทั่วไปย่อมมีปรัชญา ความเชื่อ อุดมการณ์ อุดมคติ หลักการ และวิธีการของตนในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนตามแนวทางของพรรคการเมืองของตน โดยมีความเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาของประเทศชาติและประชาชนได้ดีที่สุด เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเกิดความเชื่อถือศรัทธาและเลือกพรรคการเมืองดังกล่าวเข้าไปบริหารประเทศในที่สุด

⁴ วิสุทธิ์ โพิงแทน. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย: คู่มือปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภา. 2544.; Wilhelm Hofmeister and Karsten Grabow. *Political Parties: Functions and Organization in Democratic Societies*. 2011.

⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548, 2549. หน้า 21-27.

ประการที่สอง บทบาทและหน้าที่ในการสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง การที่พรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งหรือไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากกว่าปริมาณ ถ้าพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกที่มีคุณภาพมากเพียงพอและสามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการชักชวนให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองของตน ก็ย่อมจะทำให้พรรคการเมืองนั้นได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ พรรคการเมืองจึงต้องมีฐานที่เกิดจากจำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น สหภาพแรงงาน หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร สมาคมเกษตรกร สมาคมชาวประมง ฯลฯ กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม เช่น สมาคมทางศาสนา สมาคมนักบวช สมาคมการกีฬา สมาคมสถาบันการศึกษา สมาคมผู้ด้อยโอกาส กลุ่มสตรี เด็ก และเยาวชน ฯลฯ และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น สมาคมประชาธิปไตย สมาคมผู้ต่อต้านเผด็จการ ชมรมเรียกร้องเพื่อการเมืองที่มีคุณธรรม ฯลฯ

ประการที่สาม บทบาทและหน้าที่ในการระดมสรรพกำลังทางการเมือง คือ การรวบรวมพลังประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐบาล หรือมิฉะนั้นก็เข้าไปทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน พรรคการเมืองจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนทั่วไป และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้สนับสนุนนโยบายของพรรค พรรคการเมืองจึงต้องมีการสร้างเครือข่ายเพื่อใช้ในการติดต่อประสานประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งในเมืองและชนบททั่วประเทศ เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาการสนับสนุนในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการสนับสนุนทางการเงิน การประชาสัมพันธ์ การออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาล

ประการที่สี่ บทบาทและหน้าที่ในการประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิถีทางของประชาธิปไตย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และปัญหาต่างๆ ของประชาชนสามารถแก้ไขได้โดยพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจะทำการรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มาศึกษาถึงสาเหตุและแนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อนำไปสู่การตกลงร่วมกันทางการเมืองที่ประชาชนหรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างสามารถยอมรับและสามารถตกลงกันได้ จากนั้นก็จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง (party platform) เพื่อใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป และเมื่อพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลก็จะไปเสนอการตรากฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้แถลงต่อสาธารณชนไว้ต่อไป ความขัดแย้งอันเกิดจากการต่อรองผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะสามารถประสานประโยชน์กันได้ ทำให้ลดความรุนแรงที่กลุ่มต่างๆ ที่อาจเผชิญหน้าหรือปะทะกันได้ผ่านกระบวนการดังกล่าว

ประการที่ห้า บทบาทและหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน ในความหมายนี้ก็คือ ปัญหาและความต้องการของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปอาจได้รับการแก้ไขหรือทำให้เกิดผลสำเร็จได้ หากพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการรับเรื่องราวและร้องทุกข์ โดยการรับฟังข้อมูลต่างๆ จากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปซึ่งอาจจะมีได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นก็ตาม จากนั้น เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์กรณีที่เกิดขึ้น (case worker) เพื่อหาทางช่วยเหลือ ควบคู่ไปกับบทบาทนี้ พรรคการเมืองจึงต้องมีสาขาพรรคการเมืองที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ

ประการที่หก บทบาทและหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านหรือผู้ตรวจสอบการทำงาน of ฝ่ายบริหาร ในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาพรรคการเมืองใดที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงกึ่งหนึ่ง หรือมิได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) ก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารประเทศของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี ที่อำนาจบริหารแยกขาดจากอำนาจนิติบัญญัติชัดเจน พรรคการเมืองทั้งที่เป็นพรรคเดียวกันกับประธานาธิบดีและที่อยู่ฝ่ายตรงกันข้าม จะทำหน้าที่เสมือนเป็น “กระจกเงา” ที่คอยสะท้อนให้ประชาชนได้เห็นถึงการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้หรือไม่ การบริหารประเทศมีความเสียหายกับประเทศชาติหรือประชาชนหรือไม่ เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะได้มีความระมัดระวังในการใช้อำนาจ และไม่นำพาประเทศชาติไปสู่การแตกความสามัคคี อันจะเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลเอง ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็จะได้รับฟังรายงานจากพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคที่มีได้เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นโอกาสของพรรคการเมืองดังกล่าวในการสร้างคะแนนนิยมกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จนอาจทำให้มีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งทั่วไปคราวต่อไปก็ได้

ประการที่เจ็ด บทบาทและหน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมือง ในแต่ละวงการ ย่อมมีความต้องการผู้นำที่มีคุณลักษณะและคุณสมบัติที่ต่างกันออกไป การสร้างผู้นำทางการเมืองจึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยตรง กล่าวคือ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำในวงการอื่นๆ เช่น วงการธุรกิจ ระบบราชการ ภาคประชาสังคม ฯลฯ เมื่อสมัครเข้าไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดแล้ว ย่อมได้รับการกล่อมเกลางานการเมือง (political socialization) ผ่านกลไกการพัฒนาภาวะผู้นำทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพของพรรคการเมืองนั้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในอเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันตก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ฯลฯ ที่มีผู้นำทางการเมืองที่มีคุณภาพ ทั้งๆ ที่ผู้นำเหล่านั้นในอดีตอาจเคยเป็นนักแสดง นักธุรกิจ นักการศาสนา นักการทหาร นักวิชาการ และอาชีพอื่นๆ มาก่อน แต่การหล่อหลอมภาวะผู้นำทางการเมือง (political leadership) ของพรรคการเมืองได้ทำให้พวกเขาก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำทางการเมืองที่โดดเด่นได้

เมื่อพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่สำคัญหลายประการดังที่กล่าวมา พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

แนวทางหนึ่งที่ทั่วโลกเห็นพ้องต้องกันก็คือ การพัฒนาให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของปวงชนได้ หรือเป็น “สถาบันทางการเมืองของประชาชน” นั่นเอง

การสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง:

แนวคิดและเกณฑ์พิจารณา

ในการสร้างพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน (political party as a political institution) นั้น โจเซฟ ลาพาลอมบารา และ ไมรอน ไวเนอร์ (Joseph LaPalombara and Myron Weiner)⁶ เสนอว่ามีวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิตหรืออำนาจของผู้นำในพรรคการเมือง *ประการต่อมา* พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองที่กระจายไปสู่ชนบท โดยมีโครงข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมือง *ประการที่สาม* บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจอย่างแท้จริงที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจนโยบายต่างๆ มาให้พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียว หรืออย่างน้อยที่สุดอาจอาศัยการเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่นก็ได้ แต่ต้องมีใช้การใช้สิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายซึ่งเป็นความหมายหลักของกลุ่มผลประโยชน์เท่านั้น และ*ประการสุดท้าย* พรรคการเมืองต้องมีความพยายามที่จะหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้ง และแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ การสร้างความเข้มแข็งให้กับสาขาพรรคการเมืองก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากความเข้มแข็งของสาขาพรรคการเมืองย่อมทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งในระดับชาติได้เป็นอย่างดี ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ⁷ สรุปว่าสาขาพรรคการเมืองมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญ 10 ประการ ดังนี้

⁶ Joseph LaPalombara and Myron Weiner, 1966. ใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ส.ด.

⁷ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ส.ด.

- (1) บทบาทและหน้าที่ในการสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น
- (2) บทบาทและหน้าที่ในการสร้างรากฐานให้พรรคการเมืองในระดับชาติมีความเข้มแข็ง
- (3) บทบาทและหน้าที่ในการเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารในชุมชนท้องถิ่นให้กับพรรคการเมืองในระดับชาติ
- (4) บทบาทและหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับรากหญ้าที่มีความสนใจนโยบายและวิธีดำเนินงานของพรรคการเมืองในระดับชาติ
- (5) บทบาทและหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมการเลือกตั้งของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- (6) บทบาทและหน้าที่ในการคัดสรรผู้มีความรู้ความสามารถและความเหมาะสมมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคในเขตเลือกตั้ง
- (7) บทบาทและหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของสมาชิกพรรคการเมืองกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนในท้องถิ่น
- (8) บทบาทและหน้าที่ในการเป็นสื่อประสานระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนในท้องถิ่น
- (9) บทบาทและหน้าที่ในการระดมทุนทางการเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพราะสาขาพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น
- (10) บทบาทและหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรคให้สมาชิกพรรคการเมืองประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็งจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาให้สาขาพรรคการเมืองสามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ดังที่กล่าวมา เพื่อให้สาขาพรรคการเมืองเป็นฐานรากในการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งต่อไป

จากแนวคิดในการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองข้างต้น จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองของประชาชน

(political party as a mass party) จะต้องมิกิจกรรมทางการเมืองตามบทบาท และหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ตลอดเวลา ทั้งในเวลา ที่มีการเลือกตั้งและไม่มีเลือกตั้ง การสร้างพรรคการเมืองเพื่อนำไปสู่ความ เป็นสถาบัน (institutionization) จึงต้องทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันของ ประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นแต่เพียงในนาม แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็น พรรคการเมืองของกลุ่มนายทุนผู้มีอิทธิพลซึ่งต้องการที่จะเข้ามาแสวงหา ผลประโยชน์ให้กับกลุ่มพวกพ้องของตนโดยใช้ชื่อประชาชนมากล่าวอ้าง เพื่อความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น⁸ ด้วยเหตุนี้ การสร้างความ เข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ อย่างน้อย 4 ประการ⁹ คือ *ประการแรก* โครงสร้าง ของพรรคการเมืองจะต้องมีความเข้มแข็งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น *ประการต่อมา* พรรคการเมืองมีความสามารถในการรักษาวินัยของพรรค (party discipline) *ประการที่สาม* การจัดโครงสร้างการบริหารของพรรคต้องให้ ความสำคัญกับการทำให้สาขาพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเป็นกลไก เชื่อมโยงกับประชาชน *ประการสุดท้าย* รัฐจะต้องมีส่วนสนับสนุนในเรื่องการจัด ระเบียบทางการเงินให้กับพรรคการเมืองโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมืองขึ้นมา

ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น

ผลจากการนำหลักเกณฑ์ 4 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้นไปใช้ประเมิน ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน พบว่า พรรคการเมืองไทย ยังไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองสมกับที่ระบอบประชาธิปไตยคาดหวัง กล่าวคือ โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ "รวมศูนย์อำนาจ" สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง ในขณะที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐตกอยู่กับ พรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (ชั่วคราว)

⁸ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, *พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร*, 2548.

⁹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ, 2549, ส.ด.

(1) โครงสร้างของพรรคการเมืองไทยยังเป็นแบบ “รวมศูนย์อำนาจ”

ในประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้า โครงสร้างของพรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ คณะกรรมการของพรรคระดับชาติ (national committee) หรือคณะกรรมการกลางของพรรค (central committee) จะประกอบด้วยตัวแทนของสาขาพรรคในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสาขาพรรคที่แบ่งตามลักษณะของการรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมเกษตรกร สมาคมอุตสาหกรรม สหกรณ์ ชุมชน ฯลฯ หรือแบ่งตามเขตการเลือกตั้ง (constituency) เช่น คณะกรรมการของพรรคการเมืองในระดับต่างๆ นับตั้งแต่เขตการเลือกตั้งขึ้นมาถึงระดับชาติในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้ยังมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นตามเขตการเลือกตั้งทั่วประเทศ เพื่อสร้างความเข้มแข็งและเป็นรากฐานให้กับพรรคการเมืองของตนอีกด้วย¹⁰

ประเทศไทยมีความพยายามในการสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาเข้มแข็งผ่านมาตรการทางกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และการนำการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (party list) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่พรรคการเมืองมีอำนาจสูงในการคัดสรรผู้สมัครมาใช้ร่วมกับระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมบทบาทของสาขาพรรคการเมืองโดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 37 “ในกรณีที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็น การเลือกตั้งทั่วไปหรือเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนในกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้น”

¹⁰ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. น.ศ.

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยชิ้นใหม่ๆ ของนักวิชาการหลายท่าน¹¹ สรุปสอดคล้องกันว่าอำนาจในการตัดสินใจของพรรคการเมืองไทยยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลภายในพรรค บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ¹² ศึกษาข้อบังคับของสองพรรคการเมืองใหญ่ในประเทศไทย คือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทย พบว่า การกำหนดสัดส่วนของบุคคลที่จะเข้าร่วมในการประชุมใหญ่ของทั้งสองพรรคได้ให้น้ำหนักไปที่กรรมการบริหารพรรค สมาชิกที่เป็นรัฐมนตรี (ถ้ามี) สมาชิกที่เป็นสภาผู้แทนราษฎร และประธานสาขาพรรคหรือผู้แทนเท่านั้น ทำให้การตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ของพรรค โดยเฉพาะเรื่องการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของสมาชิกระดับบนเท่านั้น ในขณะที่สมาชิกพรรคทั่วไปแทบจะไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย พรรคการเมืองของไทยจึงมีลักษณะเป็น “พรรคของผู้นำ (elite parties)” ที่มีโครงสร้างองค์กรที่อ่อนแอ มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ไม่ชัดเจน และขาดศักยภาพในการริเริ่มและผลักดันนโยบาย พรรคการเมืองต่างๆ ของไทยมุ่งความสนใจไปที่การคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง และแสดงบทบาทในทางนิติบัญญัติและบริหารเท่านั้น¹³

นอกจากนี้ จากข้อมูลพรรคการเมืองที่ดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 29 สิงหาคม 2555¹⁴ ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁵ พบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ทั้งสิ้น 54 พรรค ในจำนวนนี้มีเพียง 2 พรรคเท่านั้นที่มีสาขาพรรคมากกว่า 10 สาขา คือพรรคประชาธิปัตย์ (178 สาขา) และพรรคไทยพอเพียง (11 สาขา) ในขณะที่พรรคการเมืองที่เพิ่ง

¹¹ ดูตัวอย่างงานวิจัยที่น่าสนใจ เช่น บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. 2555. Croissant and Chambers. 2010. Hicken. 2009. Siripan Noksuwan Sawasdee. 2006. เป็นต้น

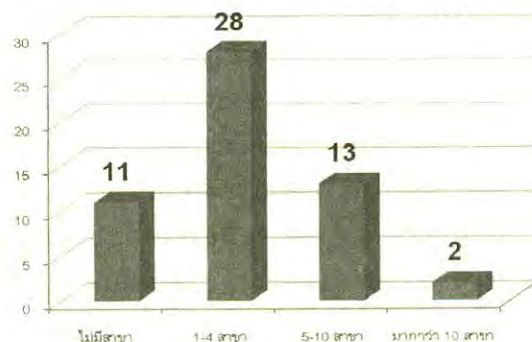
¹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. ล.ด.

¹³ Paul Chambers and Aurel Croissant, *loc.cit.*

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการปรับปรุงข้อมูลพรรคการเมืองที่ดำเนินการอยู่เป็นประจำ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุด ณ วันที่ทำการศึกษา

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บไซต์. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf>. 20 สิงหาคม 2555.

จัดตั้งขึ้นมาได้ไม่นานจำนวน 11 พรรค¹⁶ ยังไม่มีสาขาพรรคการเมืองเลยแม้แต่สาขาเดียว และเมื่อพิจารณาจำนวนสาขาพรรคการเมืองของทุกพรรครวมกันก็มีเพียง 377 สาขาเท่านั้น ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าจำนวนเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่แบ่งออกเป็น 375 เขต เพียงเล็กน้อย สะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองของประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งตั้งสาขาพรรคขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 บัญญัติไว้เท่านั้น โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการตั้งสาขาพรรคให้กระจายไปในพื้นที่ต่างๆ อย่างทั่วถึง เพื่อให้สาขาพรรคเป็นกลไกของพรรคในการเชื่อมโยงกับประชาชน อันจะเป็นการวางรากฐานความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองนั้นๆ เอง



ภาพที่ 1 จำนวนพรรคการเมืองแยกตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรค¹⁷

¹⁶ พรรคการเมืองที่ยังไม่มีการจัดตั้งสาขาพรรค ประกอบด้วยพรรคชีวิตที่ดีกว่า (ก่อตั้ง 6 ตุลาคม 2546) พรรครักชาวนาไทย (ก่อตั้ง 21 กันยายน 2554) พรรคแรงงานไทยสามัคคี (ก่อตั้ง 29 กันยายน 2554) พรรคสังคมนานาชาติ (ก่อตั้ง 13 กุมภาพันธ์ 2555) พรรคพลังสหกรณ์ (ก่อตั้ง 20 กุมภาพันธ์ 2555) พรรครวมพลังใหม่ (ก่อตั้ง 28 มีนาคม 2555) พรรคท้องถิ่นไทย (ก่อตั้ง 30 มีนาคม 2555) พรรคอนุรักษนิยม (ก่อตั้ง 2 พฤษภาคม 2555) พรรคไทยก้าวหน้า (ก่อตั้ง 13 มิถุนายน 2555) พรรคพลังเครือข่ายประชาชน (ก่อตั้ง 11 กรกฎาคม 2555) พรรคไทยรักชาติ (ก่อตั้ง 27 กรกฎาคม 2555) พรรคถิ่นกาขาว (ก่อตั้ง 7 สิงหาคม 2555)

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf>. 20 สิงหาคม 2555.

ตารางที่ 1 จำนวนสาขาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร¹⁸

พรรคการเมือง	ปีที่ก่อตั้ง*	จำนวนสาขา**	จำนวน ส.ส.***
เพื่อไทย	2550	5	263
ประชาธิปัตย์	2525	178	160
ภูมิใจไทย	2551	5	34
ชาติไทยพัฒนา	2551	7	19
ชาติพัฒนา	2550	4	7
พลังชล	2554	4	7
รักประเทศไทย	2553	4	4
มาตุภูมิ	2551	4	2
รักษสันติ	2554	4	1
มหาชน	2541	9	1
ประชาธิปไตยใหม่	2554	4	1

(2) พรรคการเมืองไทยยังมีปัญหาเรื่องการรักษาวินัยของพรรค (party discipline)

พรรคการเมืองที่เข้มแข็งต้องมีความสามารถในการรักษาและเอาใจจริงเอาใจกับการบังคับใช้วินัยของพรรค พรรคการเมืองจะต้องมีระเบียบข้อบังคับ และมีการลงโทษทางวินัยแก่สมาชิกของพรรคที่กระทำการฝ่าฝืนมติของพรรคอย่างเฉียบขาด การรักษาวินัยของพรรคเป็นมาตรการสำคัญในการสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บบ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf> 20 สิงหาคม 2555.; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 เลือกตั้ง ณ วันที่ 3 กรกฎาคม 2554. เว็บบ. <http://mp.parliament.go.th/map2554/index.aspx>. 16 สิงหาคม 2555.

¹⁹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ส.ด.

ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 วางหลักการที่เป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองไทยสามารถรักษาวินัยของพรรคในหลายมาตรา ที่สำคัญ เช่น มาตรา 20 (4) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ “พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมืองเพราะกระทำผิดวินัยหรือจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุร้ายแรงอื่น”

การสิ้นสุดสมาชิกภาพตามมาตรา 20 (4) นี้ “ถ้าสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย มติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งหมด และการลงมติให้ลงคะแนนลับ...”

นอกจากนี้ “...ถ้าสมาชิกผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม²⁰ ของรัฐธรรมนูญ สมาชิกผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยหรือจะคงสมาชิกภาพของพรรคการเมืองนั้นต่อไปก็ได้”

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีผิดหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย”

การบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้แสดงให้เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะให้ความสำคัญกับการรักษาวิสัยของพรรคการเมือง แต่การดำเนินการใดๆ เพื่อรักษาวิสัยของพรรคการเมืองนั้นจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระในความเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ปัญหาเรื่องวิสัยของพรรคการเมืองนี้จึงเป็นประเด็นที่ยังมีการถกเถียงกันอยู่ ดังที่ลิขิต ธีรเวคิน²¹ ให้ความเห็นว่า

“ที่ผ่านมาพรรคการเมืองไทยประสบปัญหาเรื่องนักรการเมืองไม่รักษาวิสัยของพรรคการเมือง ทำให้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องมีการบัญญัติไว้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ต้องสังกัดพรรคการเมืองอย่างน้อย 90 วันก่อนวันเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง แต่บทบัญญัติเช่นนี้ยังคงมีอยู่เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองสามารถควบคุมนักรการเมืองให้รักษาวิสัยของพรรคได้”

ความเห็นของลิขิตดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความสามารถเพียงพอในการรักษาวิสัยพรรคของตนมากนัก

(3) สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะทำกิจกรรมทางการเมือง

พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้ามักอาศัยกลไกสาขาพรรคการเมืองเป็นกลไกขับเคลื่อนกิจกรรมของพรรคในระดับพื้นที่ พรรคการเมืองที่เข้มแข็งจะมีการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่สำหรับการบริหารสาขาพรรคการเมือง เพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรค และสนองตอบบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในการสร้างผู้นำทางการเมืองซึ่งต้องเริ่มจากระดับท้องถิ่นขึ้นมา²² อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้การจัดโครงสร้างการบริหารสาขา

²¹ ลิขิต ธีรเวคิน. ปราชญ์พิเศษ ในการสัมมนาวิชาการของสถาบันพระปกเกล้าเรื่อง การปฏิรูปพรรคการเมือง: การสังกัดพรรค การยุบพรรค และการตอบสนองความต้องการของปวงชน. 2555.

²² ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. 2549. ล.ด.

พรรคการเมืองเป็นรูปแบบ “คณะกรรมการสาขาพรรค” ประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

- 1) ประธานสาขาพรรคการเมือง
- 2) รองประธานสาขาพรรคการเมือง
- 3) เลขานุการสาขาพรรคการเมือง
- 4) รองเลขานุการสาขาพรรคการเมือง
- 5) เหรัญญิกสาขาพรรคการเมือง
- 6) นายทะเบียนสมาชิกสาขาพรรคการเมือง
- 7) โฆษกสาขาพรรคการเมือง

จากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ตำแหน่งต่างๆ ที่กำหนดให้มีอยู่ในสาขาพรรคการเมืองของไทยในปัจจุบันกำหนดให้มีเฉพาะตำแหน่งในทางบริหารและธุรการเพื่อประโยชน์ในการจัดการสำนักงานสาขาพรรคเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดตำแหน่งโดยมุ่งเน้นไปที่บทบาทและหน้าที่ของสาขาพรรคการเมืองในการเป็นกลไกที่สำคัญของพรรคเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่/ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น หากต้องการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองโดยสร้างจากสาขาพรรคการเมือง ควรมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารงานของสาขาพรรคการเมืองให้ครอบคลุมภารกิจสำคัญๆ ที่สาขาพรรคการเมืองควรเป็นกลไกขับเคลื่อนหลัก เช่น งานทะเบียนสมาชิกพรรค งานสมาชิกสัมพันธ์และการประชาสัมพันธ์ งานสำรวจประชามติ งานระดมทุนเข้าพรรคการเมือง งานรณรงค์การเลือกตั้ง งานวิชาการ แผนงาน และโครงการ งานรับเรื่องราวและร้องทุกข์ เป็นต้น

(4) ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐตกอยู่กับพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค (ชั่วคราว)

ใครควรเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ? เป็นคำถามที่มีการถกเถียงอภิปรายกันมาช้านาน แต่ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ดูเหมือนว่า

แนวคิดที่เสนอว่าพรรคการเมืองควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐจะเป็นที่ยอมรับและมีการนำไปปฏิบัติใช้กันอย่างกว้างขวางในประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น เยอรมนี เดนมาร์ก สวีเดน และประเทศประชาธิปไตยใหม่ในยุโรปตะวันออก²³ ภายใต้แนวคิดนี้ รัฐจะต้องเข้าไปช่วยจัดระเบียบทางการเงินให้กับพรรคการเมืองโดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเป็นสถาบันทางการเมืองของปวงชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นพรรคการเมืองที่กลุ่มอิทธิพลทางการเงินมาครอบงำในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง ซึ่งย่อมจะเป็นอันตรายสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การกำหนดเกณฑ์การสนับสนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเงินที่มาจากเงินภาษีอากรของประชาชนจะต้องครอบคลุมถึงเกณฑ์มาตรฐานที่จะพัฒนาให้พรรคการเมืองทั้งพรรคขนาดใหญ่ พรรคขนาดกลาง และพรรคขนาดเล็กได้รับโอกาสรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ พรรคการเมืองขนาดใหญ่สามารถทำหน้าที่ทางการเมืองของตนโดยไม่ถูกครอบงำจากกลุ่มทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กก็มีโอกาสสร้างความเข้มแข็งจนสามารถเป็นพรรคขนาดใหญ่ หรือมีโอกาสเป็นรัฐบาลได้ ดังที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี ในกรณีของพรรคกรีน (The Green Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็กในปี ค.ศ. 1990 แต่สามารถพัฒนาขึ้นมาเป็นพรรคร่วมรัฐบาลผสมในรัฐบาลของนายเกอร์ฮาร์ด ชโรเดอร์ (Gerhard Schröder) แห่งพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยได้ในที่สุด²⁴ กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองของประเทศไทยก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง

²³ Justin Fisher and Eisenstadt Todd. "Comparative Party Finance: What is to be done?". *Party Politics*, 10.6 (2004): 619-26.

²⁴ ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี 2552 แม้ว่าพรรคกรีนจะไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาล แต่ก็ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา จำนวน 68 ที่นั่ง เป็นอันดับที่ 5 รองจากพรรค Christian Democratic Union (194 ที่นั่ง) พรรค Social Democratic Party (146 ที่นั่ง) พรรค Free Democratic Party (93 ที่นั่ง) และพรรค The Left (76 ที่นั่ง) ตามลำดับ

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง และดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จากข้อมูลสรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง พบว่า ตั้งแต่ปี 2542-2555 กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้มีการจัดสรรงบประมาณตามโครงการและแผนงาน ตลอดจนเงินสนับสนุนค่าไปรษณีย์และค่าสาธารณูปโภคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งสิ้น 81 พรรค รวมเป็นเงินงบประมาณ 2,503,522,208.32 บาท (สองพันห้าร้อยสามล้านห้าแสนสองหมื่นสองพันสองร้อยแปดบาทสามสิบลองสตางค์)

ตารางที่ 2 การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง

ปัจจุบัน กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองใน 3 ช่องทางหลัก คือ

1) การจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

จัดสรรเงินสนับสนุนเป็นรายปีแก่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปครั้งล่าสุด และต้องได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบใด แบบหนึ่งทั้งหมด

2) การจัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาค โดยแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปีตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

จัดสรรเงินสนับสนุนสมทบแก่พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคโดยแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ร้อยละ 5 ของจำนวนเงินบริจาคทั้งหมดที่ได้รับจากการแสดงเจตนารวมกัน

3) การจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

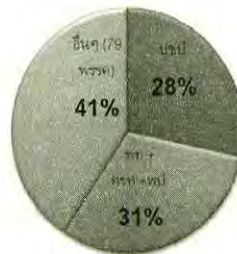
คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์หรือค่าโทรคมนาคมอื่น การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ของพรรคการเมือง ค่าเช่าสำนักงานพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง ค่าสาธารณูปโภค ค่าเช่าสถานที่จัดประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองหรือเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง และการอื่นเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร

ที่มา: กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตามและเป็นที่น่าสังเกตว่า ผลประโยชน์จากการจัดสรรดังกล่าวมากกว่าครึ่งหนึ่งไปตกอยู่กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงสองพรรค (ข้าว) เท่านั้น กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ได้รับงบประมาณสนับสนุนรวม 710,438,937.56 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 28.4 ในขณะที่พรรคเพื่อไทยได้งบประมาณสนับสนุนทั้งหมด 41,935,060.00 บาท ซึ่งเมื่อนำไปรวมกับงบประมาณที่พรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชนได้รับเป็นเงิน 682,492,904.33 และ 52,288,817.44 บาท ตามลำดับแล้ว ก็จะกลายเป็นยอดรวมงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ทั้งสิ้น 776,716,781.77 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 31 กล่าวให้ชัดยิ่งกว่าก็คือ พรรคการเมือง (ข้าว การเมือง) สองพรรคใหญ่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมกันเกือบร้อยละ 60 ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นอีก 79 พรรค ได้รับงบประมาณรวมกันประมาณร้อยละ 40 เท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าหลักการในการก่อตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก ให้มีโอกาสสร้างความเข้มแข็งจนสามารถพัฒนาเป็นพรรคขนาดใหญ่ได้ดังที่เกิดขึ้นบ้างแล้วในประเทศประชาธิปไตยแถบยุโรปตะวันตก ยังมีอาจบรรลุผลเช่นนั้นได้ในกรณีของประเทศไทย

ภาพที่ 2²⁵

สัดส่วนงบประมาณโดยรวมที่พรรคการเมืองได้รับจาก
กองทุนเพื่อการพัฒนาการเมือง (2542-2555)



²⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี 2542-2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4242-9636-0.pdf>. 21 กันยายน 2555.

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไม่กระจายตัวของการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนี้มิได้เกิดจากความผิดพลาดในการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่เป็นปรากฏการณ์ที่มักเกิดขึ้นเสมอในประเทศประชาธิปไตยใหม่ (new democracies) หรือประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่ก้าวหน้า (illiberal democracies) เช่น ในรัสเซีย พรรคการเมืองจำนวนมากที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถจัดความสัมพันธ์ภายในองค์กรได้อย่างเข้มแข็ง มีสมาชิกจำนวนน้อย และไม่สามารถระดมพลังสนับสนุนจากสาธารณชนได้อย่างกว้างขวาง ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยชนชั้นนำของประเทศ บรรลุฐานทางทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปรียบได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ²⁶

บทส่งท้าย: ทำอย่างไรให้พรรคการเมืองไทยเข้มแข็ง?

แนวทางในการพัฒนาการเมืองของประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาพรรคการเมือง และมองว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ผ่านมา การพัฒนาให้พรรคการเมืองไทยเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งดำเนินการผ่านมาตรการทางกฎหมาย ทั้งโดยการบัญญัติส่งเสริมไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อนำเกณฑ์เรื่องความเข้มแข็งของพรรคการเมืองที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกนิยมใช้กันมาพิจารณาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในประเทศไทยแล้วกลับพบว่า พรรคการเมืองไทยยังไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของปวงชนได้อย่างแท้จริง พรรคการเมืองไทยยังคงมีโครงสร้างการบริหารที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ไว้ที่ตัวผู้นำพรรคหรือคณะกรรมการระดับแกนนำของพรรค เช่น การคัดสรรบุคคล

²⁶ Rod Hague and Harrop Martin. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 2007.

เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง การพิจารณาลงโทษสมาชิกในเรื่องวินัยของพรรค เป็นต้น สาขาพรรคการเมืองยังไม่มีบทบาทเท่าที่ควร และไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญของพรรคเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่ นอกจากนี้ แม้พรรคการเมืองจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ โดยเฉพาะผ่านการจัดสรรงบประมาณของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องมามากกว่าสิบปีแล้ว แต่งบประมาณส่วนใหญ่กลับถูกจัดสรรให้กับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งมีความได้เปรียบในเรื่องฐานคะแนนนิยมและฐานทรัพยากรมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ อยู่แล้ว

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้เกี่ยวข้องนำไปใช้พิจารณาประกอบการปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับหลักการในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองไทยมีความเข้มแข็ง บทความนี้มีข้อเสนอแนะเบื้องต้น 2 ประการ คือ

ประการแรก ควรเพิ่มมาตรการที่เป็นการส่งเสริมบทบาทของสาขาพรรคการเมืองให้มีมากขึ้น โดยบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้สาขาพรรคการเมืองมีการจัดโครงสร้างที่เอื้อต่อการแสดงบทบาทและทำหน้าที่เป็นกลไกที่สำคัญของพรรคเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับพื้นที่/ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เช่น กำหนดให้มีฝ่ายหรือส่วนงานที่มีภารกิจในเรื่องการทะเบียนสมาชิกพรรค สมาชิกสัมพันธ์และการประชาสัมพันธ์ การสำรวจประชามติ การระดมทุนเข้าพรรคการเมือง การรณรงค์การเลือกตั้ง งานวิชาการ แผนงาน และโครงการ และการรับเรื่องราวและร้องทุกข์ เป็นต้น อยู่ในโครงสร้างทางการบริหารของสาขาพรรคการเมือง และการพิจารณางบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของพรรคการเมืองตามโครงการและแผนงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองก็ดำเนินการให้สอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งในสาขาพรรคการเมืองดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังควรเพิ่มบทบาทของสาขาพรรคการเมืองในการคัดสรรตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง" โดยเพิ่มองค์ประกอบประธานสาขาพรรคการเมืองเข้าไป ดังนี้

"การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและประธานสาขาพรรคการเมือง"

จากสภาพปัญหาทางการเมืองในปัจจุบัน ที่บุคคลสำคัญในพรรคการเมืองพยายามหลบเลี่ยงไม่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคเพื่อป้องกันการถูกกลโหดทางการเมืองกรณีพรรคการเมืองถูกยุบ นับเป็นโอกาสอันดีในการส่งเสริมบทบาทของสาขาพรรคการเมือง ทำให้การมีตำแหน่งในสาขาพรรคการเมืองมีความหมายและมีอิทธิพลในการตัดสินใจสำคัญๆ ของพรรคการเมืองได้ ก็จะเป็นการจูงใจให้บุคคลสำคัญในพรรคการเมืองสนใจเข้าไปดำรงตำแหน่งในสาขาพรรคการเมืองมากขึ้น และทำให้พรรคการเมืองหันมาให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาและพัฒนาศักยภาพของสาขาพรรคมากกว่าที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ แม้ว่าความตื่นตัวสนใจของพรรคการเมืองที่จะพัฒนาสาขาพรรคการเมืองของตนนั้นจะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือผลประโยชน์ทางการเมือง แต่อย่างน้อยการมีสาขาของพรรคการเมืองกระจายลงไปในพื้นที่เลือกตั้งต่างๆ และมีการดำเนินกิจกรรมที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างสม่ำเสมอ ก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนบ้าง ต่างจากสภาพปัจจุบันที่ประชาชนแทบจะไม่ได้รับรู้และรับประโยชน์ใดๆ จากการมีสาขาพรรคการเมืองเลย

ตารางที่ 3 การให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 78 บัญญัติว่า "ให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่สมาชิกของพรรคการเมืองใดไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงกึ่งหนึ่ง

(2) ในกรณีที่สมาชิกของพรรคการเมืองใดไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสามครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงสามในสี่

(3) ในกรณีที่สมาชิกของพรรคการเมืองใดไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสี่ครั้งติดต่อกัน ให้เลิกให้เงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ คำว่า "ไม่ได้รับเลือกตั้ง" หมายความว่ารวมถึงกรณีที่พรรคการเมืองไม่ได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ว่าง ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้"

ที่มา: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

ประการที่สอง ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 78 ว่าด้วยการให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองเสียใหม่ จากที่ใช้เรื่องการไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเงื่อนไขในการลดสัดส่วนหรือยกเลิก การจัดสรรเงินสนับสนุน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบ มาใช้เงื่อนไขอื่นๆ ที่กระตุ้นให้พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กมีความกระตือรือร้นในการทำงานการเมืองมากขึ้นแทน ซึ่งมีแนวทางที่เป็นไปได้หลายแนวทาง เช่น

แนวทางที่ 1 การใช้คะแนนที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อเป็นเงื่อนไขในการลดหรือยกเลิกเงินสนับสนุนฯ เพียงอย่างเดียว โดยอาจใช้เงื่อนไขในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนจากการเลือกตั้งในระบบบัญชีชื่อลดลงสองครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงกึ่งหนึ่ง ถ้าได้คะแนนลดลงสามครั้งติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนลงสามในสี่ และถ้าได้คะแนนลดลงสี่ครั้งติดต่อกัน ให้เลิกให้เงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นต้น

แนวทางที่ 2 การใช้จำนวนเงินบริจาคที่ผู้เสียภาษีแสดงเจตนาในรูปแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นเงื่อนไขในการลดหรือยกเลิกเงินสนับสนุนฯ โดยอาจวางเงื่อนไขในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้รับเงินบริจาคตามมาตรา 58 ลดลงสามปีติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คำนวณได้ตามมาตรา 75 ลงกึ่งหนึ่ง ถ้าได้คะแนนลดลงหกปีติดต่อกัน ให้ลดเงินสนับสนุนลงสามในสี่ และถ้าได้คะแนนลดลงสิบปีติดต่อกัน ให้เลิกให้เงินสนับสนุนตามมาตรา 75 แก่พรรคการเมืองนั้น เป็นต้น

ทั้งนี้ อาจมีแนวทางที่เป็นไปได้อื่นๆ อีก แต่หัวใจสำคัญของการกำหนดให้มีการลดหรือเลิกการจัดสรรเงินสนับสนุนตามมาตรา 75 นั้น ต้องคำนึงถึงความสมดุลกันระหว่างสองหลักการ คือ หลักการที่มุ่งควบคุมให้พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุน นำงบประมาณที่ได้ไปใช้อย่างถูกต้องตรงตาม

วัตถุประสงค์ของการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ กับอีกหลักการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน คือ หลักการที่มุ่งสนับสนุนให้พรรคการเมืองดำรงอยู่ โดยสามารถรักษาเจตนารมณ์และอุดมการณ์ทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้อย่างมั่นคงด้วย

โดยสรุป การพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง มิใช่การควบคุมพรรคการเมืองให้อยู่ในร่องในรอย หรือปล่อยให้พลละเลยให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งภายในแต่ไม่ใส่ใจกับความต้องการของประชาชน แต่การพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งที่แท้จริงนั้น คือ การสนับสนุนส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความกระตือรือร้นในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ให้สามารถดำรงสถานะความเป็นพรรคการเมืองได้อย่างมั่นคง โดยไม่หวังพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ที่สำคัญที่สุด พรรคการเมืองต้องมีความสามารถในการแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตามที่ระบอบประชาธิปไตยคาดหวัง และเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

รายการอ้างอิง

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง, 2548.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2549.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- ลิขิต ธีรเวคิน. ปาฐกถาพิเศษ ในการสัมมนาวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า เรื่องการปฏิรูปพรรคการเมือง: การสังกัดพรรค การยุบพรรค และการตอบสนองความต้องการของปวงชน. กรุงเทพมหานคร: โรงแรมมิราเคิล แกรนด์, 2555.
- วิสุทธิ โพธิ์แท่น. การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย: คู่มือปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2555ก. ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4080-1721-0.pdf> 20 สิงหาคม 2555.
- _____. 2555ข. สรุปการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี 2542-2555. เว็บ. <http://www.ect.go.th/newweb/upload/cms02/download/4242-9636-0.pdf>. 21 กันยายน 2555.

- Chambers, P., & Croissant, A. "Intra-Party Democracy in Thailand".
Asian Journal of Political Science. 18.2 (2010): 195-223.
- Fisher, J., & Todd, E. "Comparative Party Finance: What is to be
done?". *Party Politics*. 10.6 (2004): 619-26.
- Hague, R., & Martin, H. *Comparative Government and Politics: An
Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Hofmeister, W., & Karsten, G. *Political Parties: Functions and
Organization in Democratic Societies*. Singapore: Konrad
Adenauer Stiftung, 2011.

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุม
การใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา
อย่างเป็นธรรมด้านเทคโนโลยีชีวภาพ
ทางการเกษตรของไทย
Legal Measures for the Fair Use of
Intellectual Property Rights in Agricultural
Biotechnology in Thailand*

ธนพัฒน์ เล็กเกียรติขจร**

อรรัมภา ไวยมุข***

เอกพล ทรงประโคน****

ศิริศักดิ์ จี้งถาวรณ*****

บทคัดย่อ

ภายหลังการค้นพบโครงสร้างสารพันธุกรรมหรือดีเอ็นเอในปี ค.ศ. 1953 เทคโนโลยีชีวภาพมีบทบาทสำคัญอย่างมากในภาคการเกษตร เนื่องจาก

* เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นธรรมด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรของไทย สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา สิงหาคม 2556.

** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

*** ดร.อรรัมภา ไวยมุข อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

**** อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

***** อาจารย์บางส่วนเวลา คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

สามารถช่วยปรับปรุงพันธุ์สัตว์และพัฒนาพันธุ์พืชให้มีผลผลิตที่มากขึ้นและตอบสนองความต้องการแก่พลเมืองที่ยากจนได้ เพื่อสร้างใจให้ผู้วิจัยและผู้ค้นพบทางเทคโนโลยีชีวภาพนั้น ทรัพย์สินทางปัญญาได้เข้ามามีส่วนในการปกป้องนวัตกรรมหรือการค้นคว้าเหล่านั้น อย่างไรก็ตามสิทธิต่างๆที่เกิดขึ้นจากระบบทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรนั้นอาจจะทำให้ผู้ทรงสิทธิใช้สิทธิเด็ดขาดของตนอย่างไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีข้อยกเว้นของทรัพย์สินทางปัญญาในหลายๆ ประการ เพื่อจำกัดการผูกขาดในสิทธิบัตรหรือสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ทรงสิทธิ ประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งคุณค่าของมนุษย์ และสังคมด้วยงานวิจัยนี้มีจุดประสงค์หลักสามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาผลกระทบจากการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่เป็นธรรมในด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร ประการที่สอง เพื่อสำรวจมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องรวมถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของมาตรการดังกล่าว และประการสุดท้าย คือ การนำผลการศึกษาที่ได้รับจากงานวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการพัฒนาปรับปรุงนโยบายทางด้านทรัพย์สินทางปัญญาในภาคการเกษตรของประเทศไทยต่อไป

Abstract

Following the discovery of the structure of DNA in 1953, biotechnology plays an important role in the agricultural sector. It helps to improve animal production and develop more productive crop varieties to meet the needs of the poorest. To encourage researchers and inventors in this area, the intellectual property comes here to protect their inventions. However, the rights conferred by the system of Intellectual property in agricultural biotechnology potentially allow the holders to misuse the rights. Thus, it is necessary to provide

exceptions to the rules of intellectual property that limit the monopoly of patent or plant breeders' rights in order to balance the rights of the owner, public interest, human and social values. This research focuses on three main objectives; Firstly, examination of the impact of the improper application rights of intellectual property in agricultural biotechnology sector, secondly, observation of current legal measures of Thailand involved including their strengths and weaknesses, and finally, using the results gained from the research as primary information for the revision of legal provisions concerned and for the IP policy improvement in agricultural sector of Thailand.

บทนำ

ปัจจุบันนี้เทคโนโลยีชีวภาพเข้ามามีบทบาทในทางการเกษตรเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงพันธุ์พืชและการผลิตพืชพันธุ์ใหม่เพื่อให้ผลผลิตคุณภาพดี มีปริมาณมากและมีความทนทาน หรือการผสมพันธุ์สัตว์ และการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ การควบคุมศัตรูพืชโดยชีววิธี และจุลินทรีย์ที่ช่วยรักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งการได้มาซึ่งเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเม็ดเงินจำนวนมากในการลงทุน จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าผลงานที่เกิดขึ้นสมควรที่จะได้รับการคุ้มครองโดยทรัพย์สินทางปัญญา อย่างไรก็ตามในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองพันธุ์พืชด้วยระบบสิทธิบัตรหรือด้วยระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช (Plant Breeders' rights) อย่างไรก็ตามการที่กลไกทางกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นระบบสิทธิบัตรและระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืช ได้ให้สิทธิที่เด็ดขาดกับผู้ทรงสิทธิ ทำให้ทรัพย์สินทางปัญญาด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางด้านการเกษตรมักตกอยู่ในการครอบครองของบรรษัทข้ามชาติของประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นผู้มีศักยภาพในการพัฒนา ค้นคว้า วิจัย ทดลองที่เหนือกว่าประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่มีฐานะยากจน ทำให้ประเทศ

กำลังพัฒนาต้องพึ่งพาเทคโนโลยีเหล่านี้ในการทำการเกษตร เป็นช่องทางให้บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้สามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาของตนในการผูกขาดตลาด ทำให้ประเทศที่ยากจนไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ หรืออาจทำให้ต้นทุนทางการเกษตรสูงขึ้นจนอาจทำให้ส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหารของโลก

นอกจากผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าแล้ว การใช้สิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ทรงสิทธิอย่างไม่มีขอบเขตยังทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบด้านอื่นๆ ตามมาอีกไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้าน **ด้านผลกระทบ** ผลกระทบต่อสิทธิเกษตรกร ผลกระทบทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีขั้นสูง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น เพื่อลดปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเกิดแนวความคิดในการควบคุมการใช้สิทธิเด็ดขาดในทรัพย์สินทางปัญญาด้านเทคโนโลยีชีวภาพของผู้ทรงสิทธิในสิทธิบัตรหรือในพันธุ์พืชตามระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย: มาตรการทางกฎหมายเพื่อการควบคุมการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเป็นธรรมด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรของไทย

ในส่วนของประเทศไทยนั้นคณะผู้วิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายไทยในการควบคุมและจำกัดการใช้สิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ทรงสิทธิดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมีความเหมาะสมเพียงพอเฉพาะในด้านการคุ้มครองสิทธิของเกษตรกร ส่วนในด้านอื่นๆ นั้นยังไม่ครอบคลุมและเหมาะสมเท่าที่ควร ทำให้มาตรการบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งเป็นมาตรการสุดท้ายที่ควรนำมาใช้เนื่องจากเป็นการบังคับลดรอนสิทธิของผู้ทรงสิทธิอาจจะต้องกลายมาเป็นกลไกหลักในการรักษาสมดุลระหว่างการใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิและผลประโยชน์ของเกษตรกร

ผู้บริโภค หรือส่วนรวม คณะผู้วิจัยจึงต้องมีการหาแนวทางแก้ไขปรับปรุง มาตรการอื่นๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรการปกป้องคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรและการควบคุม ศีลธรรมจริยธรรมของผู้ทรงสิทธิ

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิ ของเกษตรกรไว้หลายประการ ได้แก่

- **สิทธิในการเข้าถึงพันธุ์พืช** ได้แก่ สิทธิพิเศษในการเพาะปลูกหรือ ขยายพันธุ์สำหรับพันธุ์พืชใหม่ที่ได้รับการคุ้มครองด้วยการใช้ส่วนขยายพันธุ์ ที่เกษตรกรเป็นผู้ผลิตเอง เพื่อการเพาะปลูกในปีต่อไป อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน นี้มีบริษัทเมล็ดพันธุ์ได้มีการนำกลไกต่างๆ มาใช้เพื่อลดรอนสิทธิดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น การทำให้เมล็ดพันธุ์เป็นหมัน (Terminator Technology) หรือการใช้ ข้อสัญญาที่กำหนดให้สิทธิเด็ดขาดในพันธุ์พืชกับผู้ทรงสิทธิ ซึ่งทำให้นักวิชาการ วิเคราะห์ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรม เนื่องจากเมล็ดพันธุ์ในรุ่นต่อๆ มา ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการเพาะปลูกและขยายพันธุ์โดยขาดเหงื่อและแรงกาย ของเกษตรกรด้วย จึงสมควรให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ให้เกษตรกรเก็บ เมล็ดพันธุ์ไว้ขยายพันธุ์ได้ส่วนหนึ่งแทนที่จะต้องซื้อใหม่ทั้งหมด จึงเป็น การลดรอนสิทธิของเกษตรกรที่พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชรับรองไว้ โดยทางอ้อม และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 33 (4) และในขณะนี้ ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายใดที่จะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้โดยตรง ทำให้ต้องหันไปหาและการใช้กลไกทางกฎหมายนิติกรรมสัญญาของไทย ที่มีอยู่ เช่น การใช้หลักสุจริต หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ ประชาชนเพื่อทำให้ข้อสัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะหรือการใช้พระราชบัญญัติว่า ด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรมเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดการเอาวัด เอาเปรียบกันตามสัญญา อย่างไรก็ตามกลไกทางกฎหมายนิติกรรมสัญญา ต่างๆ เหล่านี้ยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอว่าจะสามารถให้การเยียวยา การลดรอนสิทธิของเกษตรกรได้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นหลักความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อทำให้ข้อสัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะหรือ

การใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรมเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจลดการเอาเปรียบกันตามสัญญา

- **สิทธิการมีส่วนร่วมในการปกป้องพันธุ์พืช** คือ สิทธิในการร่วมกับสมาชิกในชุมชนที่จะขอขึ้นทะเบียน “พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น” ซึ่งจะทำให้ชุมชนนั้นมีสิทธิเด็ดขาดในการที่จะนำเอาส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชนั้นไปแสวงหาผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์และสิทธิในการร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

- **สิทธิของเกษตรกรในการได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากบริษัทที่ทำธุรกิจทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ** โดยเฉพาะบริษัทในประเทศพัฒนาแล้วที่เข้ามาวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ทางการค้าแล้วมาจดทะเบียนคุ้มครองเพื่อผูกขาดความเป็นเจ้าของ หรือที่เรียกว่าการกระทำอันเป็น “โจรสลัดชีวภาพ” ในส่วนของทรัพยากรชีวภาพประเภทอื่นนอกเหนือจากพันธุ์พืชพื้นเมืองหรือพันธุ์พืชป่า เช่น พันธุ์สัตว์ เชื้อโรคหรือจุลชีพบางกลุ่ม ในปัจจุบันกฎหมายไทยก็กำหนดให้ทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ด้วยเพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำลักษณะเดียวกัน

มาตรการควบคุมผู้ทรงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการค้าและเศรษฐกิจ

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการค้าที่อาจจะเกิดขึ้นจากการให้ความคุ้มครองทางทรัพย์สินทางปัญญาแก่ผลงานการประดิษฐ์ต่างๆ นั้นโดยส่วนใหญ่แล้วเกิดขึ้นมาจากพฤติกรรมของผู้ทรงสิทธิบัตรที่มีลักษณะเป็นการกีดกันในทางการค้า ผู้ทรงสิทธิบัตรใช้สิทธิบัตรไปในทางที่มีขอบอันก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า ซึ่งเป็นภาวะที่ไม่พึงประสงค์ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Free Enterprise System) นั้นมีสาเหตุอันเนื่องมาจากความต้องการแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุดของผู้ทรงสิทธิบัตร

ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีชีวภาพก็เช่นกัน โดยผู้ทรงสิทธิเหล่านี้มักอยู่ในฐานะมีอำนาจเหนือตลาดได้ และอาจมีพฤติกรรมการใช้อำนาจเหนือตลาดนี้โดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรง เช่น การกำหนด

ราคาที่ไม่เป็นธรรมสำหรับเมล็ดพันธุ์พืช หรือเทคโนโลยีชีวภาพที่ได้จากการวิจัยพัฒนาและได้รับความคุ้มครองด้วยกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา หรือมีพฤติกรรมการรวมกันระหว่างผู้ประกอบการเพื่อปั่นราคาสินค้า เป็นต้น หรือโดยทางอ้อม เช่น การที่บริษัทเมล็ดพันธุ์พืชที่ครอบครองพันธุ์พืชนั้น แต่เพียงผู้เดียวบังคับขายพวงปุย ยาฆ่าแมลง เครื่องมือทางการเกษตรจากบริษัทของตนหรือบริษัทในเครือ ทำให้จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมการใช้สิทธิเด็ดขาดในทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ทรงสิทธิในกรณีดังกล่าว ผ่านทางกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการควบคุมราคาสินค้า ที่มาจากเทคโนโลยีชีวภาพทางเกษตร อย่างไรก็ตามกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้าของไทย คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับพฤติกรรมการใช้สิทธิที่ไม่เป็นธรรม หรือต่อต้านการแข่งขันของผู้ทรงสิทธิโดยตรง และในขณะเดียวกันก็ไม่มีบทบัญญัติที่ให้แยกการใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดออกจากการใช้สิทธิตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา หรือบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าออกประกาศหรือแนวปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลมิให้ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาใช้สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาไปในลักษณะไม่ชอบธรรมหรือใช้สิทธิในลักษณะต่อต้านหรือจำกัดการแข่งขันเลย ดังเช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้าของต่างประเทศหลายประเทศ¹ ในขณะที่ในประเทศไทย มาตรการทางกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลมิให้ผู้ทรงสิทธิในสิทธิบัตรใช้สิทธิโดยไม่ชอบธรรม ในกรณีนี้จึงจำกัดอยู่เฉพาะผู้ทรงสิทธิในสิทธิบัตร โดยผ่านมาตรา 39(1) ของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร ทำให้การควบคุมไม่ครอบคลุมไปถึงผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆ และบทบัญญัติดังกล่าวก็กำกับการดูแลเฉพาะกรณีการใช้สิทธิโดย

¹ ศักดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. 2553. หน้า 347.; ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการศึกษาวิเคราะห์ข้อบกพร่องของ โครงการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญากับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายป้องกันการผูกขาดเสนอ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์. เมษายน 2551. หน้า 3-4.

ไม่ชอบธรรมในสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ (licensing or assignment contract) เท่านั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงกรณีการใช้สิทธิโดยไม่ชอบธรรมอื่นๆ เช่น การใช้สิทธิเพื่อกีดกันคู่แข่งทางธุรกิจในสัญญาซื้อขายสินค้าที่มีสิทธิบัตร สัญญาเช่าสินค้าที่มีสิทธิบัตร เป็นต้น

ในกรณีของผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินปัญญาประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากสิทธิบัตร กฎหมายไทยยังไม่มีความชัดเจน คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าน่าจะนำเอาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาปรับใช้แก่กรณีนี้ได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดยกเว้นไม่ให้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปบังคับใช้กับกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาดังเช่นกฎหมายของบางประเทศ และในกรณีของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่นั้น การใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิ (ซึ่งหมายถึง การอนุญาตให้บุคคลทั่วไปร้องขอเพื่อใช้สิทธิในพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองได้ โดยเสียค่าตอบแทนที่เหมาะสมแก่ผู้ทรงสิทธิ) และการเพิกถอนการจดทะเบียน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สามารถป้องกันการผูกขาดทางการค้าได้เช่นกัน

หากกฎหมายไทยนำพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาปรับใช้ก็จะสามารถควบคุมพฤติกรรมของผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งมักอยู่ในฐานะผู้ประกอบการได้หลายประการ

ประการแรกในส่วนของมาตรการป้องกันการผูกขาด (Anti-monopoly measures) ก็จะสามารถควบคุมพฤติกรรมการเข้าแทรกแซงตลาดโดยมิชอบของบริษัทเมล็ดพันธุ์หรือบริษัทธุรกิจทางการเกษตรที่มีขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทเมล็ดพันธุ์ข้ามชาติยักษ์ใหญ่อย่าง DuPont, BASF, Monsanto, Syngenta, Bayer และ Dow หรือบริษัทเมล็ดพันธุ์และบริษัทธุรกิจการเกษตรของไทยเองบางบริษัท ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจเหนือตลาดในการกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม การระงับ ลดหรือจำกัดปริมาณสินค้าหรือการบริการให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด (มาตรา 25) หรือการควบรวมธุรกิจของบริษัทเมล็ดพันธุ์หรือบริษัทที่ทำธุรกิจทางการเกษตรซึ่งมักเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร โดยภายหลังการรวมธุรกิจได้กลายเป็นผู้มี

อำนาจเหนือตลาดหรือเกิดการผูกขาด (มาตรา 26) ทำให้สามารถควบคุมราคาหรือปริมาณสินค้าในตลาด กีดกันขัดขวางหรือสร้างอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคในท้ายที่สุด

ประการที่สอง ในส่วนของมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองการแข่งขันทางการค้าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติควบคุมพฤติกรรมหลายลักษณะได้แก่

- การลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการ เช่น กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ กำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการ ทำความตกลงร่วมกันเพื่อเข้าครอบครองตลาดหรือควบคุมตลาด เป็นต้น (มาตรา 27) โดยแยกเป็นการกระทำที่กฎหมายห้ามโดยเด็ดขาด ไม่อาจขออนุญาตให้กระทำได้ มีโทษอาญาในกรณีฝ่าฝืนและการกระทำที่สามารถกระทำได้โดยต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าโดยต้องระบุเหตุผลความจำเป็น วิธีดำเนินการและดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลาที่ขออนุญาตเท่านั้น

- การที่ผู้ประกอบการซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ประกอบการซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรดำเนินการใดๆ ก็แล้วแต่ เพื่อให้บุคคลซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรที่ประสงค์จะซื้อสินค้าหรือบริการมาใช้เอง ต้องถูกจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบการซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรโดยตรง (มาตรา 28) ดังนั้นในกรณีของบริษัทการเกษตรข้ามชาติที่มีการตั้งบริษัทลูกในไทยหรือบริษัทของไทยเองที่เป็นตัวแทนให้บริษัทข้ามชาติเหล่านั้น หากมีการกระทำที่เป็นการผูกขาดการจัดจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวหรือมีพฤติกรรมขัดขวางไม่ให้ผู้อื่นติดต่อสินค้ากับบริษัทข้ามชาติโดยตรง เช่น การจัดทำสัญญาการเป็นตัวแทนจัดจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียว หรือการทำให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแต่เพียงผู้เดียว อาจจะเข้าข่ายกระทำผิดตามมาตรา 28 นี้และย่อมทำให้สัญญาที่สร้างขึ้นมีผลเป็นโมฆะเนื่องจากเป็นข้อสัญญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยฯ ตามมาตรา 150 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย

- และถึงแม้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจมิใช่ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ไม่มีการรวมธุรกิจหรือมีการตกลงร่วมกับผู้ประกอบการรายอื่นตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ก็ยังสามารถถูกควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรม โดยทำให้เกิดความเสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจหรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ ไม่ว่าจะโดยวิธีการลดการแข่งขันของสินค้าที่ตนเองเป็นผู้ผลิต หรือกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ค้าปลีกขายใดรายหนึ่งเพียงรายเดียวจำหน่ายสินค้าของผู้ผลิตในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ทำให้ไม่มีการแข่งขันที่เป็นอิสระของผู้จำหน่ายในตลาดทำให้ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาสามารถกำหนดราคาได้ตามที่ต้องการ ในกรณีที่ต้องการ นอกจากนี้ผู้ทรงสิทธิยังอยู่ในฐานะที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ซื้อสินค้าเพื่อนำไปขายต่อจะต้องซื้อแต่เฉพาะสินค้าของผู้ผลิตเท่านั้น จะไม่ซื้อสินค้าจากผู้ผลิตรายอื่น ซึ่งเป็นข้อตกลงจำกัดทางเลือกของผู้ซื้อ (มาตรา 29)

- กรณีปัญหาที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งในบริบทของเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร คือ การที่พันธุ์พืชที่ถูกดัดแปลงพันธุกรรมโดยบริษัทเมล็ดพันธุ์ และได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญานั้น มักจะถูกออกแบบมาให้ใช้ได้ผลกับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรอื่นๆ เช่น ปุ๋ย สารเคมี ยาฆ่าแมลง ยารักษาโรคของบริษัทเดียวกันเท่านั้น ทำให้เกษตรกรต้องซื้อทั้งเมล็ดพันธุ์และผลิตภัณฑ์อื่นๆ ของบริษัทด้วย ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่ากรณีเช่นนี้จะถือว่าเป็นการขายพ่วงหรือไม่เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพสามารถบังคับให้เกษตรกรต้องซื้อผลิตภัณฑ์อื่นๆ ของบริษัทตนไปโดยปริยาย เป็นที่น่าเสียดายว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าไม่สามารถช่วยเยียวยาปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่เข้าองค์ประกอบของการขายพ่วงตามนิยามที่กรมการค้าภายในได้กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับการตีความบทบัญญัตินี้ดังกล่าว² ในขณะที่มาตรา 29 นี้ให้คำนิยามไว้อย่าง

² แนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.

กว้างๆ ไม่ได้แคบดังเช่นการตีความของกรมการค้าภายใน ซึ่งการตีความลักษณะดังกล่าวคณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งที่สมควรได้รับการแก้ไข

เนื่องจากพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายเศรษฐกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย คณะผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงตรากฎหมายไว้คอยควบคุมราคาสินค้าโดยตรงอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำกับราคาสินค้ามากกว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากเป็นเครื่องมือของรัฐที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าปัจจัยทางการเกษตรบางรายการซึ่งอาจใช้เทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาไม่ให้มีราคาสูงจนเกินไปเพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทธุรกิจทางการเกษตรซึ่งมักอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาใช้โอกาสตั้งราคาสูงจนเกินไปหรือปั่นราคาสินค้าจนอาจเกิดความเดือดร้อนต่อเกษตรกรและผู้บริโภคได้

มาตรการการจำกัดการใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 สถาบันหรือองค์กรที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับการประดิษฐ์คิดค้นวิธีการปรับปรุงพันธุ์พืชโดยวิธีการผสมข้ามพันธุ์แบบดั้งเดิม (Organization of research in traditional cross-breeding innovation) สามารถดำเนินการวิจัยและพัฒนาได้โดยสามารถเข้าถึงการประดิษฐ์ที่มีอยู่ก่อน เช่น พันธุ์พืช และทรัพยากรทางชีวภาพ (genetic resources) ซึ่งถูกเก็บรักษาไว้ในธนาคารยีนส์หรือฟาร์ม ซึ่งในสมัยนั้นยังมีการยอมรับกันอยู่ว่าการประดิษฐ์ที่มีอยู่ก่อน (innovations) เช่น พันธุ์พืช และทรัพยากรทางชีวภาพ (genetic resources) เป็นมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (Mankind's common heritage) แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ได้เริ่มมีการมอบสิทธิบัตรให้แก่ลำดับของยีนส์ (Gene sequences) ซึ่งการมอบสิทธิบัตรให้กับการประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับลำดับของยีนส์โดยตัวมันเองไม่ได้สร้างปัญหาใดๆ เลยหากมีการ

แสดงให้เห็นว่าการมอบสิทธิบัตรเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการคุ้มครองการประดิษฐ์หรือนวัตกรรมใหม่ๆ แต่การปรับใช้สิทธิตามสิทธิบัตรสามารถก่อให้เกิดปัญหาที่สร้างผลกระทบต่อไป (1) งานวิจัยอื่น (Other research) อันสืบเนื่องจากข้อถกเถียงที่กว้างเกินควรและ (2) พันธุ์พืชที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ (Plant Breeder's Rights) ซึ่งเป็นผลที่ได้จากการใช้วิธีการปรับปรุงพันธุ์ข้ามพันธุ์ที่เป็นมาตรฐาน (the results of standard cross-breed) ทำให้นักวิทยาศาสตร์ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่า พวกตนถูกจำกัดการเข้าถึงพืชดัดแปลงพันธุกรรมที่ได้รับการจดสิทธิบัตรเพื่อนำไปใช้ในการวิจัย³ ซึ่งเป็นการสร้างอุปสรรคอย่างมากให้กับนักวิจัยของสถาบันวิจัยของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีความจำเป็นหรือต้องการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบทางลบที่สำคัญคือกรณีที่ยีนส์ที่ได้รับการจดสิทธิบัตรนั้นมีคุณสมบัติประโยชน์และบทบาทสำคัญอย่างมากและไม่มีการประดิษฐ์ที่เกี่ยวกับยีนส์ชนิดอื่นที่สามารถนำมาใช้ทดแทนยีนส์ที่ได้รับการจดสิทธิบัตรดังกล่าวได้ (A monopoly impossible to circumvent or "no substitutes") นักเศรษฐศาสตร์เรียกเทคโนโลยีในลักษณะเช่นนี้ว่า "Essential infrastructure" ซึ่งเทคโนโลยีที่มีความสำคัญมากในฐานะที่เป็นเทคโนโลยีพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการวิจัยและพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีขั้นสูงนี้อาจสร้างปัญหาได้ หากเทคโนโลยีในลักษณะเช่นนี้ได้รับการจดสิทธิบัตรและการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ถูกปฏิเสธโดยเจ้าของสิทธิบัตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเจ้าของสิทธิบัตรเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดและใช้อำนาจเหนือตลาดนั้นไปในทางที่มีขอบทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีความมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันผลกระทบทางลบต่อความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์จากพฤติกรรมดังกล่าวกฎหมายไทยกำหนดว่า การใช้เทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรซึ่งได้รับการคุ้มครองทางทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อเหตุผลในการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นข้อยกเว้นสิทธิเด็ดขาดของผู้ทรงสิทธิทั้งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช

³ Andrew Pallack. *Crop Scientists Say Biotechnology Seed Companies Are Thwarting Research*. N.Y. TIMES, Feb 20. 2009. p. B8.

และตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความแตกต่างกันในด้านสิทธิของผู้ค้นคว้าวิจัย โดยมีเงื่อนไข คือ ผู้วิจัยจะต้องไม่นำเอาพันธุ์พืชหรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ซึ่งได้พัฒนาขึ้นจากสายพันธุ์หรือสิ่งประดิษฐ์เดิมที่ได้รับการคุ้มครองนั้นไปจำหน่ายหรือนำไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์ทางการค้าโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ทรงสิทธิ ซึ่งอย่างไรก็ตามเงื่อนไขเหล่านี้อาจทำให้ไม่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้นักวิจัยในการพัฒนาหรือปรับปรุงพันธุ์พืชใหม่ๆ มากนัก เพราะเมื่อจะต้องใช้ประโยชน์ทางการค้าก็จะต้องขออนุญาตและจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนที่สูงแก่ผู้ทรงสิทธิ จนอาจจะไม่คุ้มค่ากับการทุ่มเทวิจัยและการทำการตลาดในเชิงพาณิชย์ก็เป็นได้

มาตรการเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

ถึงแม้ว่าการดัดแปลงพันธุกรรมทำให้เราสามารถออกแบบและปรับปรุงพันธุ์ให้ได้พันธุ์ที่มีศักยภาพสูง สามารถช่วยแก้ปัญหาการผลิตอาหารเลี้ยงประชากรโลกที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างมากได้ แต่ในปัจจุบันเทคโนโลยีนี้นักวิทยาศาสตร์เริ่มไม่มั่นใจว่าพืชดัดแปลงพันธุกรรมจะใช้เป็นอาหารที่มีความปลอดภัยเหมือนกับอาหารธรรมชาติหรือไม่ เนื่องจากเทคโนโลยีชีวภาพสามารถปรับเปลี่ยนองค์ประกอบทางเคมีของพืชให้สามารถผลิตสารที่มีคุณค่าทางโภชนาการสูง มีรสชาติที่ดีขึ้นและสามารถเก็บรักษาไว้เป็นระยะเวลาที่นานกว่าเดิมได้ จึงมีความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับใช้เทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรดังกล่าวเกิดขึ้น โดยความกังวลกังวลหลักที่เกี่ยวกับอาหารที่ผลิตจากพืชผลดัดแปลงทางพันธุกรรม (Transgenic crops) คือ สารทางพันธุกรรมที่ถูกบรรจุเข้าไปในพืชที่ใช้เป็นอาหาร หรือโปรตีนที่พืชผลิตขึ้นมาในภายหลังอันสืบเนื่องจากการใช้สารทางพันธุกรรมดังกล่าวอาจจะสร้างสารอันตรายชนิดใหม่ซึ่งไม่เคยเป็นที่รู้จักมาก่อน เช่น สารพิษหรือ Allergens ใหม่ขึ้นมาอย่างไม่ตั้งใจก็ได้ โดยที่เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีหลักฐานที่ชี้แนะให้เห็นว่า ยีนส์ที่ถูกถ่ายโอนเข้าไปในสิ่งมีชีวิตใหม่ (New organism) อาจแสดงลักษณะทางพันธุกรรมที่แตกต่างไปจาก

ลักษณะเดิมที่แสดงในสิ่งมีชีวิตต้นกำเนิดของยีนดังกล่าว (Donor organism) และนอกจากนี้ พบว่าสภาพแวดล้อมในขณะที่มีการถ่ายโอนยีนยังอาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาบางอย่างที่ไม่คาดคิดมาก่อนได้⁴

ดังนั้นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรยังจะต้อง คือ การคำนึงผลกระทบต่อความปลอดภัยทางชีวภาพสำหรับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมทำให้จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยทางชีวภาพเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทั้งเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นและหรือเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยพบว่ากฎหมายไทยในปัจจุบันยังขาดมาตรการเพื่อควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพโดยตรง ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้เข้าเป็นภาคีสัญญาด้านความปลอดภัยทางชีวภาพและพิธีสารคาร์ตาเฮน่าว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพ ซึ่งเป็นพิธีสารที่มีสาระสำคัญว่าด้วยให้มีระดับการป้องกันที่เพียงพอในการเคลื่อนย้าย ดูแลและใช้ประโยชน์สิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรมอันเนื่องมาจากเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ ที่อาจมีผลกระทบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่ยั่งยืนอย่างปลอดภัย อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่เพื่อการอนุวัติข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้ยังอยู่ระหว่างการรกร่างทำให้ในปัจจุบันนี้ การควบคุมความปลอดภัยทางชีวภาพในประเทศไทยยังคงต้องกระทำโดยผ่านบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะหยิบยกขึ้นมาใช้โดยอ้อมเท่านั้น

สำหรับการป้องกันก่อนที่ความเสียหายทางชีวภาพจะเกิดขึ้น ประการแรกสามารถกระทำได้ในขั้นตอนการนำเข้าและส่งออกโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะต่างๆ เช่น ในกรณีของพันธุ์พืช พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศห้ามการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งพันธุ์พืชใหม่

⁴ Katharine A. Van Tassel. *Genetically Modified Plants Used for Food, Risk Assessment and Uncertainty Principles: Does the Transition from Ignorance to Indeterminacy Trigger the Need for Post-Market Surveillance?*, 15 B.U.J. Sci. Tech. L. 2009, p. 222.

ได้ในกรณีที่มีความจำเป็นในการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ พระราชบัญญัติกักพืชซึ่งจัดพืชติดต่อสารพันธุกรรมอยู่ในหมวด “สิ่งต้องห้าม” จึงไม่สามารถนำเข้ามาเพื่อการเพาะปลูกในเชิงพาณิชย์ได้ คงเหลือแต่การนำเข้าเพื่อการทดลองวิจัยเท่านั้น การควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์อื่นๆ นอกเหนือจากพันธุ์พืชสามารถกระทำได้โดยผ่านพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายสำหรับสารอินทรีย์หรือสารเคมีที่ได้จากกระบวนการทางเทคโนโลยีชีวภาพที่สามารถนำมาใช้เพื่อการเกษตร พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ในกรณีของจุลชีพที่ถูกดัดแปลงพันธุกรรมหรือพิษจากสัตว์ที่ได้มีการพัฒนาคิดค้นหรือผลิตจนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางเทคโนโลยีชีวภาพได้ และพระราชบัญญัติปุ๋ยซึ่งสามารถถูกนำมาใช้ในการควบคุมปุ๋ยชีวภาพ

ประการที่สอง การป้องกันสามารถกระทำได้ในขั้นตอนการจดทะเบียนเพื่อขอรับรองการคุ้มครองทางทรัพย์สินทางปัญญาของเทคโนโลยีชีวภาพ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชกำหนดว่าหากพืชที่ผ่านการติดต่อสารพันธุกรรมจะขอรับการคุ้มครองเป็นพันธุ์พืชใหม่จะต้องผ่านการประเมินความปลอดภัยทางชีวภาพต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ หรือสวัสดิภาพของประชาชนเสียก่อน สำหรับผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่นอกเหนือจากพันธุ์พืชไม่ว่าจะเป็นผลิตภัณฑ์จำพวกปุ๋ยและยาฆ่าแมลงชีวภาพ จุลชีพที่มนุษย์สร้างขึ้น กรรมวิธีทางเทคโนโลยีชีวภาพที่สามารถนำมาขอรับความคุ้มครองโดยสิทธิบัตรได้นั้น อาจจะไม่สามารถจดสิทธิบัตรได้หากมีข้อเท็จจริงว่าสิ่งที้นำมาขอรับการคุ้มครองตามสิทธิบัตรนั้นมีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงและถ้าหากมีการจดสิทธิบัตรไปแล้วก็อาจจะส่งผลให้สิทธิบัตรนั้นไม่สมบูรณ์อันเป็นเหตุให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือพนักงานอัยการจะฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนสิทธิบัตรนั้นได้

กฎหมายฉบับต่างๆ ข้างต้นนอกจากจะควบคุมตั้งแต่การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออก รวมทั้งขั้นตอนการจดทะเบียนแล้วยังมีมาตรการทางปกครองหลายอย่างที่เป็นการป้องกันควบคุมภายหลังจากที่วัตถุทางเทคโนโลยีชีวภาพได้รับการจดทะเบียนคุ้มครองตามกฎหมายทรัพย์สิน

ทางปัญญาของไทยแล้วหรือมีการอนุญาตให้นำเข้ามาจากต่างประเทศโดยผู้ทรงสิทธิ กฎหมายเฉพาะต่างๆ เหล่านั้นยังให้อำนาจทางปกครองแก่หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจค้น ตรวจสอบ ยึด หรือต่อใบอนุญาต เป็นต้น เพื่อการควบคุมความปลอดภัยของการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร นอกจากนี้ภาครัฐยังสามารถใช้อำนาจตามหลักทั่วไปในกฎหมายมหาชน เช่น การออกพระราชกำหนดเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพของผู้ทรงสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งห้ามใช้สิทธิ ห้ามนำเข้า ส่งออกหรือควบคุมเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นกรณีพิเศษ หากมีความจำเป็นรีบด่วนฉุกเฉิน ตามที่มาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้อำนาจไว้

อย่างไรก็ตาม หากผู้ทรงสิทธิในเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรได้ใช้สิทธิที่ตนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิทธิบัตรหรือกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชแล้ว หากต่อมาภายหลังเกิดความเสียหายต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมขึ้นก็อาจถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งหรือถูกดำเนินคดีทางอาญาได้

ในปัจจุบันนี้การฟ้องร้องค่าเสียหายทางแพ่งในกรณีดังกล่าวยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายโดยตรง แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการยกวาง คือพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพของเทคโนโลยีชีวภาพสมัยใหม่ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบและชดเชยความเสียหาย กรณีที่เจตนา ประมาท เลินเล่อหรือละเลย และทำให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรงจากการดำเนินการใดๆ ของคน และถ้ามีผู้ก่อความเสียหายหลายคนก็ให้รับผิดชอบตามสัดส่วนกันตามหลักผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pay Principle) รวมทั้งยังกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายโดยดำเนินการปฏิบัติการแก้ไขและป้องกัน การฟื้นฟูคืนสภาพเดิมเพื่อควบคุมและเยียวยาความเสียหายตามความเหมาะสมเท่าที่จะเป็นไปได้ และหากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ทันทีหน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการก่อนเพื่อควบคุมและเยียวยาได้ทันการณ์ และให้ใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่ผู้ต้องรับผิดชอบและชดเชยความเสียหายได้ และยัง

กำหนดให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม มีอำนาจฟ้องคดีแบบกลุ่มตามกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแทนผู้เสียหายอื่นได้ โดยมีอายุความในการฟ้องร้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้หรือควรรู้เหตุแห่งความเสียหายแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ความเสียหายได้เกิดขึ้น

เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการยกร่าง จึงต้องอาศัยบทบัญญัติของหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั่วไปและกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องหลายฉบับในการเรียกร้องค่าเสียหาย ได้แก่ พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายในกรณีของผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเหนือวัตถุอันตราย และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย สำหรับอันตรายที่เกิดจากสินค้าด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสำหรับกรณีที่ผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรใช้สิทธิที่ตนมีอยู่จนเกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติเรื่องความรับผิดทางแพ่งไว้โดยเฉพาะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ทรงสิทธิได้ง่ายขึ้นกว่าการใช้กลไกทางละเมิดทั่วไปซึ่งผู้เสียหายต้องสามารถพิสูจน์ความผิด แต่ก็ไม่เป็นการลบล้างหรือจำกัดหน้าที่และความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายอื่นรวมทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 41, 42, 1337)

สำหรับความรับผิดทางอาญานั้น นอกจากความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายเฉพาะข้างต้น ได้แก่ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พระราชบัญญัติกักพืช พระราชบัญญัติปุ๋ย พระราชบัญญัติสิทธิบัตร และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายนั้นๆ ผู้ทรงสิทธิอาจต้องรับผิดทางอาญาทั่วไปอีก หากการใช้เทคโนโลยีชีวภาพเป็นเหตุให้มนุษย์ต้องถึงแก่ชีวิตก็จะมีคามผิดฐานฆ่าผู้อื่น (มาตรา 288-290 แล้วแต่กรณี) หรือความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้แก่ผู้อื่น

ถึงแก่ความตาย (มาตรา 291) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจตนาของผู้กระทำ แต่ถ้าเป็นกรณีทำให้ผู้อื่นเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บอย่างไร้ ก็ย่อมมีความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่น หรือทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นอันตรายสาหัสแล้วแต่กรณี (มาตรา 295-298) หรือถ้าหากทำให้เกิดความเสียหายต่อพืชหรือสัตว์ของผู้อื่นย่อมมีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ (มาตรา 358) และถ้าหากทำให้เกิดความเสียหายทางชีวภาพต่อ ปศุสัตว์ สัตว์พาหนะที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะ หรือในการประกอบกิจกรรมหรืออุตสาหกรรม หรือพืชหรือพืชผลของกสิกร ต้องรับโทษรุนแรงขึ้น (มาตรา 359)

นอกจากผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจะต้องรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาแล้ว ยังมีมาตรการทางปกครองที่รัฐสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิจนเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจห้ามมิให้ผลิต ขายหรือจำหน่ายด้วยประการใด ซึ่งพันธุ์พืชใหม่เป็นระยะเวลาตามที่กำหนดได้ (พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช มาตรา 36) อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจประกาศกำหนดท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตควบคุมศัตรูพืช พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของจัดการทำลายพืช ศัตรูพืช และพาหะนั้นเสีย หรือในกรณีจำเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดการทำลายเสียเอง (พระราชบัญญัติกักพืช) หรือเพิกถอนทะเบียนวัตถุอันตรายที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วได้ (พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 40)

มาตรการเพื่อความมั่นคงทางอาหาร

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากที่ทรัพย์สินทางปัญญาถูกนำมาเกี่ยวข้องกับ การเกษตรแล้ว การวิจัยและพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการเกษตร มีจุดมุ่งหมายที่เปลี่ยนไปเป็นวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ เนื่องจากผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามีสิทธิเด็ดขาดหรือ Exclusive rights ในสิ่งที่ตนเองค้นพบและพัฒนาขึ้นและในเชิงพาณิชย์จะต้องมีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ทรงสิทธิเหล่านี้ ก่อนที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ได้ หรือในกรณีที่ผู้ค้นพบเป็นผู้ใช้เทคโนโลยีที่ตนคิดค้นขึ้นในการผลิตสินค้าหรือบริการ ก็จะมีการบวกต้นทุนทาง

ด้านการวิจัย พัฒนาเข้าไปในสินค้าหรือบริการนั้นด้วย หรือที่เรียกว่า Intellectual Property Value ดังนั้นถ้าผู้ทรงสิทธิใช้สิทธิที่มีอย่างเด็ดขาดมาเป็นเครื่องมือในการเรียกค่าตอบแทนการใช้สิทธิ นำมาผูกขาดหรือกำหนดราคาในการใช้ เมล็ดพันธุ์หรือพันธุ์สัตว์ รวมทั้งวิธีการในการเข้าถึงเทคโนโลยีชีวภาพที่สูงเกินความเป็นจริง โดยไม่สนใจความต้องการทางอาหารพื้นฐาน แต่มุ่งไปที่การค้ากำไรในเชิงพาณิชย์เท่านั้น ทำให้เมล็ดพันธุ์หรือพันธุ์สัตว์ที่ได้รับการวิจัยพัฒนา ซึ่งมีคุณภาพดีและให้ผลผลิตสูง มีราคาสูงตามไปด้วย ดังนั้นเมื่อเกษตรกรจะต้องซื้อพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ในราคาแพงขึ้น ทำให้ต้นทุนทางการเกษตรเพิ่มสูงขึ้นไปอีก ส่งผลให้เกิดภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารของประชากรตามมา

การควบคุมการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาโดยมีเป้าหมายด้านความมั่นคงทางอาหาร เป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกับกฎหมายหลายประเภทที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแข่งขันทางการค้า กฎหมายควบคุมราคา เพราะกลไกเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ผู้ทรงสิทธิไม่สามารถผูกขาดหรือกำหนดราคาตามอำเภอใจเพียงผู้เดียวได้ทำให้ราคาอาหารมีเสถียรภาพและเกิดการแข่งขันกันอย่างจริงจัง นอกจากนี้ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางชีวภาพก็มีความสำคัญในแง่ที่ทำให้อาหารมีความปลอดภัย ส่วนสิทธิเกษตรกรก็เป็นต้นทางของการทำให้อาหารบนโลกมีเสถียรภาพและทุกคนเข้าถึงได้ไม่ตกอยู่ภายใต้การผูกขาดของบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่ทั้งหมด ส่วนมาตรการในด้านการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็มีความจำเป็นในแง่ที่ทำให้นักวิชาการ นักวิจัยสามารถพัฒนาพันธุ์พืช หรือเทคโนโลยีชีวภาพต่างๆ ที่ตอบสนองต่อความต้องการของโลกในปัจจุบัน บางครั้งมีการกระทำโดยสาธารณกุศล ทำให้เกษตรกรได้รับแจกจ่ายพันธุ์พืชที่ดี และไม่ต้องพึ่งพาบริษัทเมล็ดพันธุ์อย่างเดียว กลไกเหล่านี้ล้วนมีส่วนลดความเสี่ยงการเกิดภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารของประชากรโลกด้วยกันทั้งสิ้น

นอกจากนี้ความมั่นคงทางอาหารเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญของการบังคับไม่ให้ผู้ทรงสิทธิผูกขาดสิทธิเด็ดขาดแต่ผู้เดียวในภาวะที่สังคมเกิดความขาดแคลนอาหาร ผ่านกลไกที่เรียกว่ามาตรการบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาทั้งในสิทธิบัตรและในพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

มาตรการบังคับใช้สิทธิกับเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตร

แนวทางสุดท้ายของการแก้ปัญหาการผูกขาดการใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิในเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรสามารถได้รับการเยียวยาอีกทางหนึ่งโดยได้แก่ มาตรการบังคับใช้สิทธิกับเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรคือ การให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ เข้าใช้สิทธิแทนผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในบางกรณี ซึ่งกฎหมายไทยได้กำหนดและวางเงื่อนไขไว้ทั้งตามที่ในพระราชบัญญัติสิทธิบัตรสำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรผ่านระบบสิทธิบัตรและพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชสำหรับการคุ้มครองผ่านระบบสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์พืชได้กำหนดไว้

ประการแรก ในกรณีของการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรแทนผู้ทรงสิทธิ⁵ นั้นพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ของประเทศไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ที่รัดกุมและครอบคลุมแทบทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้สิทธิในลักษณะทั่วไป ได้แก่ มาตรา 46 ถึง มาตรา 52 ของพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 ของประเทศไทย การใช้สิทธิโดยหน่วยงานรัฐสามารถกระทำได้โดยหน่วยงานของรัฐ (Government Use) โดยกระทรวง ทบวง กรม อาจใช้สิทธิตามสิทธิบัตรอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีสิทธิเหมือนที่ผู้ทรงสิทธิในสิทธิบัตรมีเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ เช่น การประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการสงวนรักษาหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หรือป้องกันหรือบรรเทาการขาดแคลนอาหาร ยา หรือสิ่งอุปโภคบริโภคอย่างอื่นอย่างรุนแรง หรืออาจเป็นการที่อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญาจะอนุญาตให้บุคคลหรือเอกชนอื่นใช้สิทธิบัตรแทนเรียกว่า “การใช้สิทธิแทนโดยบุคคลอื่น” ได้โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ขอใช้สิทธิจะต้องแสดงว่าผู้ขอได้พยายามขออนุญาตใช้สิทธิตามสิทธิบัตรจากผู้ทรงสิทธิบัตรโดยได้เสนอเงื่อนไขและค่าตอบแทนที่เพียงพอตาม

⁵ ศักดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. 2553. หน้า 365-366.

พฤติกรรมแห่งกรณีแล้ว แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ภายในระยะเวลาอันสมควร จะต้องมีการเจรจาโดยเสนอเงื่อนไขและค่าตอบแทนที่เพียงพอตามพฤติกรรมแห่งกรณีกับผู้ทรงสิทธิบัตรเสียก่อนที่จะสามารถดำเนินการขอบังคับใช้สิทธิแทนดังกล่าว และการบังคับใช้สิทธิแทนจะสามารถกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ผู้ทรงสิทธิไม่มีการใช้งานสิทธิบัตรในประเทศ (local working) ตามบทบัญญัติของมาตรา 46 (1) พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 หรือไม่มีการใช้ประโยชน์ในสิทธิที่ตนเองมีอยู่เหนือผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตรหรือเมื่อมีการขายผลิตภัณฑ์ที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้สิทธิบัตรในราคาที่สูงเกินสมควรหรือไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนโดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 46 (2)) แต่ต้องไม่ลืมว่าผู้ทรงสิทธิยังมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการใช้สิทธิด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ภายใต้ความตกลงทริปส์ ข้อ 31 บี และ เอช อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติของกฎหมายไทยต่างจากความตกลงทริปส์ในเรื่องการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิเพื่อเยียวยาพฤติกรรมที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กล่าวคือ กฎหมายไทยกำหนดให้ต้องมีการเจรจากับผู้ทรงสิทธิก่อน ในขณะที่ความตกลงทริปส์ไม่บังคับให้ต้องเจรจากับผู้ทรงสิทธิก่อน โดยสรุปแล้วกลไกการบังคับใช้สิทธิดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าและผูกขาดตลาดอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากการควบคุมผู้ทรงสิทธิโดยกฎหมายแข่งขันทางการค้าและกฎหมายควบคุมราคาที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว

นอกจากนี้มาตรการบังคับใช้สิทธิยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานวิจัย เนื่องจากกฎหมายยังเปิดช่องให้การบังคับใช้สิทธิยังสามารถกระทำได้อีกด้วยในกรณีที่การประดิษฐ์ภายใต้สิทธิบัตรสองฉบับมีความสัมพันธ์กัน และการใช้สิทธิตามสิทธิบัตรฉบับหนึ่งไม่อาจกระทำได้เพราะจะไปละเมิดสิทธิบัตรอีกฉบับหนึ่งที่มีอยู่ก่อนหน้าแล้วในขณะสิ่งประดิษฐ์ที่มีมาภายหลังนั้นมีความก้าวหน้าอย่างสำคัญทางเทคโนโลยี รัฐก็สามารถอนุญาตให้ผลิตสิ่งประดิษฐ์อันหลังนี้เพื่อการค้าได้ถึงแม้ว่าจะเป็นการละเมิดสิทธิบัตรที่มีอยู่ก่อนหน้าแล้วก็ตาม (มาตรา 47) ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นการป้องกันการผูกขาดสิทธิในสิทธิบัตรของผู้ทรงสิทธิไม่ให้มากเกินไปจนกระทบต่อ

การพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะเป็นการเปิดช่องให้นักวิจัยหรือผู้พัฒนาสิ่งประดิษฐ์ใหม่จากการใช้สิทธิบัตรของผู้อื่นนำสิ่งประดิษฐ์ใหม่ไปจดทะเบียนสิทธิบัตรใหม่ได้ อันเป็นการจ้างสร้างแรงจูงใจให้นักวิจัยในการพัฒนาสิ่งใหม่และไม่ให้สิทธิเด็ดขาดในสิทธิบัตรตกอยู่กับผู้ใดผู้หนึ่งเพียงบุคคลเดียว

ประการที่สอง ในกรณีของพันธุ์พืชนั้นซึ่งไม่ได้ใช้ระบบสิทธิบัตรในการคุ้มครองพันธุ์พืชจึงไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตรตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นได้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยในมาตรา 36 ก็มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรการบังคับใช้สิทธิในกฎหมายสิทธิบัตร โดยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองพันธุ์พืชมีอำนาจออกประกาศอนุญาตให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ในกรณีจำเป็นเพื่อการรักษาความมั่นคงทางอาหาร การป้องกันการผูกขาดทางการค้า แต่จะต้องกำหนดระยะเวลาอนุญาตให้กระทำการและกำหนดอัตราค่าตอบแทนแก่ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ไว้ด้วย และหากยังปรากฏว่าไม่สามารถป้องกันหรือบรรเทาเหตุต่างๆ ข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมีอำนาจเพิกถอนหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ในสิทธิบัตรของผู้ทรงสิทธิได้อีก ซึ่งเป็นข้อแตกต่างหนึ่งที่สำคัญจากระบบกฎหมายสิทธิบัตรเนื่องจากหากมีการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิบัตรไปแล้วและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ พระราชบัญญัติสิทธิบัตรไม่ได้บัญญัติให้รัฐมีอำนาจถอนสิทธิในสิทธิบัตรของผู้ทรงสิทธิได้ในกรณีนี้ ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชและพระราชบัญญัติสิทธิบัตร คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชยังให้สิทธิกับบุคคลใดๆ ก็ได้ในการที่จะร้องขอให้อธิบดีกรมวิชาการเกษตรอนุญาตให้มีการใช้สิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่ ได้แก่ การผลิต ขาย หรือจำหน่ายด้วยประการใดนำเข้ามามีในราชอาณาจักร ส่งออกนอกราชอาณาจักร หรือมีไว้เพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวซึ่งส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่ เมื่อพันธุ์กำหนด

สามปีนับแต่วันจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่ และผู้ขอใช้สิทธิจะต้องจ่ายค่าตอบแทนตามสมควรแก่ผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชใหม่

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่ากฎหมายของประเทศไทยมีจุดเด่นที่เป็นเอกลักษณ์เหมาะสมกับบริบทของประเทศ และสามารถคุ้มครองสิทธิของเกษตรกรไทยอยู่หลายประการ ได้แก่

1. การใช้ระบบกฎหมายเฉพาะคุ้มครองพันธุ์พืชและมีบทบัญญัติข้อยกเว้นสิทธิของผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืช ซึ่งหลักการบางส่วนคล้ายคลึงกับข้อยกเว้นในเรื่องมาตรการบังคับใช้สิทธิของความตกลงทริปส์ ส่วนในกฎหมายสิทธิบัตรเองนั้น ประเทศไทยก็ได้อนุวัติการตามพันธกรณีที่มีภายใต้ความตกลงทริปส์ โดยนำเรื่องมาตรการบังคับใช้สิทธิดังกล่าวมาบรรจุไว้ในกฎหมายเช่นกัน ซึ่งไทยมีความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จระดับหนึ่งจากการเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรกที่บังคับใช้สิทธิบัตรในยา แต่สำหรับในด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรแล้ว การบังคับใช้สิทธิในสิทธิบัตรอาจเกิดขึ้นได้เช่นกันถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ หรืออยู่ในภาวะขาดแคลนอาหาร สินค้าเกษตรอย่างหนัก หรือในภาวะสงคราม หรือความแห้งแล้ง ความอดอยาก

2. ในมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช มีการรับรองสิทธิของเกษตรกรหรือชุมชน⁶ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยได้

⁶ ซึ่งเป็นหลักการที่คล้ายคลึงกับสิทธิเกษตรกร (Farmer's Rights) ที่องค์การอาหารและการเกษตรแห่งองค์การสหประชาชาติ หรือ FAO ได้รับรองไว้ใน มาตรา 9 ของสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและการเกษตร (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR) เนื่องจากในขณะที่ทำการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชอยู่นั้น สิทธิเกษตรกรเป็นเรื่องที่กำลังถูกหยิบยกขึ้นมาหารือกันในระดับนานาชาติ ทำให้พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชสอดคล้องหลักการนี้เข้าไปก่อนที่สนธิสัญญา ITPGR จะมีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตามไทยได้ลงนามในสนธิสัญญานี้แล้วแต่ยังไม่ให้สัตยาบัน เนื่องจากยังมีข้อกังขาในเรื่องวาระซ่อนเร้นที่ประเทศพัฒนาแล้วอาจจะเข้ามาหาผลประโยชน์หรืออาจจะพยายามหาทางเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพจากประเทศกำลังพัฒนา จึงจะทำให้ไทยเสียเปรียบมากกว่าจะได้รับประโยชน์

กำหนดให้ผู้ขอจดทะเบียนคุ้มครองพันธุ์พืช แสดงรายละเอียดแสดงที่มาของพันธุ์พืชใหม่หรือสารพันธุกรรมที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์หรือพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ ตลอดจนกรรมวิธีในการปรับปรุงพันธุ์พืชโดยต้องมีรายละเอียดที่ทำให้สามารถเข้าใจกรรมวิธีดังกล่าวได้อย่างชัดเจนรวมทั้งต้องให้คำรับรองว่าจะส่งมอบส่วนขยายพันธุ์ของพันธุ์พืชใหม่ที่ขอจดทะเบียนและสารพันธุกรรมที่ใช้ในการปรับปรุงพันธุ์หรือพัฒนาพันธุ์พืชใหม่ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการตรวจสอบตามเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดและโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณีที่ใช้พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป หรือพันธุ์พืชป่า หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์พืชดังกล่าวในการปรับปรุงพันธุ์สำหรับใช้ประโยชน์ในทางการค้า

3. กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยร่างขึ้นโดยอิงกับหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 และอนุสัญญา UPOV ค.ศ. 1978 ซึ่งเป็นผลดีกับเกษตรกรไทยมากกว่าอนุสัญญา UPOV ค.ศ. 1991 กล่าวคือในอนุสัญญาดั้งเดิมคุ้มครองเฉพาะพืชที่มีการประกาศก่อนเท่านั้น โดยให้การคุ้มครองเฉพาะการขายส่วนขยายพันธุ์และกำหนดระยะเวลาคุ้มครองขั้นต่ำไว้เพียง 15 ปี ขณะที่อนุสัญญาดั้งเดิมคุ้มครองพืชทุกชนิดและเพิ่มการคุ้มครอง การส่งออก นำเข้า และสต็อก โดยกำหนดระยะเวลาคุ้มครองขั้นต่ำไว้ 20 ปี นอกจากนั้นตามอนุสัญญาดั้งเดิมนักปรับปรุงพันธุ์สามารถใช้ประโยชน์เพื่อนำพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครองไปปรับปรุงพันธุ์ต่อไปโดยอิสระและเกษตรกรสามารถเก็บรักษาส่วนขยายพันธุ์ไปปลูกต่อในฤดูต่อไปได้ไม่ห้ามเกษตรกรใช้ประโยชน์จากผลิตผลและผลิตภัณฑ์ที่ได้จากส่วนขยายพันธุ์ แต่ตามอนุสัญญาดั้งเดิมนักปรับปรุงพันธุ์ไม่ได้รับอนุญาตให้นำพันธุ์พืชไปปรับปรุงพันธุ์หากมีการแสดงออกของลักษณะสำคัญที่ได้มาจากพันธุ์พืชที่ได้รับการคุ้มครอง (essentially derived) นอกจากนั้นแต่ละประเทศสามารถกำหนดห้ามไม่ให้เกษตรกรเก็บรักษาส่วนขยายพันธุ์ไปปลูกต่อหรือห้ามนำผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ไปใช้วันแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ทรงสิทธิก่อนเท่านั้น ซึ่งเป็นจุดแข็งของกฎหมายนี้ที่ต้องการรักษาสิทธิของเกษตรกรซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่มีอำนาจในการต่อรองหรือในอำนาจในตลาดน้อยกว่าบริษัทเมล็ดพันธุ์

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยยังพบข้อขัดแย้งและจุดอ่อนของกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับ เทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรอันไม่เป็นธรรมโดยผู้ทรงสิทธิอยู่หลาย ประการและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. นอกจากเรื่องกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชแล้ว ไทยไม่มีกฎหมาย เฉพาะโดยตรงในการควบคุมสิทธิของผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ด้านเทคโนโลยีชีวภาพทางการเกษตรไม่ให้ใช้สิทธิเกินสมควรหรือใช้สิทธิ โดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นจะต้องใช้กฎหมายหลายฉบับและมาตรการหลายๆ อย่างควบคู่กันไป

2. แม้กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชจะมีการกำหนดให้ทำข้อตกลง แบ่งปันผลประโยชน์กรณีพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่า ตามมาตรา 19 ประกอบกับมาตรา 52 แต่อย่างไรก็ตามยังมีจุดอ่อนในเรื่องแนวปฏิบัติใน การแบ่งปันผลประโยชน์ โดยบทบัญญัติในมาตรา 52 กำหนดให้นำเงินรายได้ ตามข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ส่งเข้ากองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช และใน กฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขออนุญาตเก็บ จัดหา หรือรวบรวมพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป พันธุ์พืชป่า เพื่อปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งออกตามความในมาตรา 52 กำหนดให้ตั้งคณะทำงานเป็นผู้ต่อรองกับผู้ขออนุญาตจดทะเบียน โดยกำหนด ไว้ในข้อ 7 ว่า ให้คณะทำงานนี้มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านพืชจำนวนหนึ่งคนและ ผู้มีคุณวุฒิด้านกฎหมายจำนวนหนึ่งคนซึ่งการตั้งคณะทำงานนี้จะเป็นผู้มีส่วน ได้เสีย เกษตรกร คนในชุมชน หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือไม่ กฎหมายไม่ได้ บังคับไว้ รวมทั้งเงินจากการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เข้ากองทุนไป เกษตรกร ชุมชน หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจะได้รับผลประโยชน์หรือส่วนแบ่งหรือไม่มากนัก เพียงใดยังเป็นปัญหา

3. ปัญหาการตีความมาตรา 33(4) ของพระราชบัญญัติคุ้มครอง พันธุ์พืชว่าด้วยสิทธิของเกษตรกรในการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ในฤดูกาลถัดไปว่า เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

เพื่อให้ข้อสัญญาที่ให้สิทธิเด็ดขาดในพันธุ์พืชที่เป็นผลผลิตจากการเพาะปลูกหรือขยายพันธุ์ของเกษตรกรให้ตกเป็นของบริษัทเมล็ดพันธุ์ตกเป็นโมฆะเนื่องจากในปัจจุบันมีการทำสัญญาลักษณะนี้ในสังคมไทยมากขึ้นที่บริษัทเมล็ดพันธุ์ทำกับเกษตรกร ซึ่งเป็นสัญญาที่เอาเปรียบเกษตรกร ทำให้เกษตรกรต้องซื้อเมล็ดพันธุ์ใหม่ทุกครั้งและยังเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายของบริษัทเมล็ดพันธุ์ โดยอาศัยช่องว่างของหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาประกอบกับความไม่รู้กฎหมายหรืออำนาจต่อรองของเกษตรกรที่น้อยกว่า

นอกจากนี้ควรมีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชเพื่อควบคุมการใช้ Terminator Technology โดยบริษัทเมล็ดพันธุ์ด้วย เพื่อจะมีมาตรการโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาลิขสิทธิ์ของเกษตรกรในการเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้ในฤดูกาลถัดไปตามที่มาตรา 33 (4) ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืชให้การรับรองไว้ถึงแม้ว่าเรื่องนี้จะไม่เรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ทรงสิทธิโดยตรง และดูเหมือนเรื่องเกี่ยวกับการค้าและการแข่งขันที่เป็นธรรมมากกว่าก็ตาม แต่การใช้เทคโนโลยีดังกล่าว มีผลกระทบต่อสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งเป็นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาบับหนึ่ง ได้รับรองเอาไว้

4. ประเทศไทยควรออกกฎหมายมาควบคุมเป็นพิเศษในกรณีของ “เกษตรพันธสัญญา หรือ contract farming” ซึ่งเป็นกรณีที่บริษัทเกษตรรายใหญ่ให้เกษตรกรนำเมล็ดพันธุ์ไปปลูกและขายผลผลิตให้บริษัทในลักษณะคล้ายกับการจ้างให้เกษตรกรเพาะปลูกให้ ซึ่งเกษตรกรไม่มีสิทธิในเมล็ดพันธุ์ นอกจากนั้นสัญญาประเภทนี้ยังมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการเกษตรเชิงเดี่ยว หรือ monoculture ซึ่งส่งผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ และความมั่นคงทางอาหาร และยังเป็นการทำลายวิถีดั้งเดิมของเกษตรกรด้วย

5. ควรตีความหรือบัญญัตินิยามให้ครอบคลุมและมีความชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับ คำว่า “บุคคลใด” ในมาตรา 36 และ 37 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช ให้รวมถึงหน่วยงานราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม อันมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิแทนผู้ทรงสิทธิในพันธุ์พืชได้เช่นเดียวกับระบบกฎหมายสิทธิบัตร

6. ภาครัฐจะต้องระมัดระวังเกี่ยวกับความพยายามแก้ไขกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชโดยกลุ่มนายทุน บริษัทเมล็ดพันธุ์ทั้งบริษัทภายในประเทศและบริษัทข้ามชาติ ซึ่งในช่วงต้นปี พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมานี้เองได้มีความพยายามในการแก้ไขกฎหมายแต่ไม่ประสบความสำเร็จ โดยกลุ่มบริษัทเมล็ดพันธุ์และข้าราชการบางส่วนในกรมวิชาการเกษตรได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชฉบับใหม่มาแทนที่กฎหมายเดิมโดยอ้างว่าเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและปรับปรุงกฎหมายไทยให้ได้มาตรฐานระหว่างประเทศโดยเนื้อหาในร่างกฎหมายใหม่มีเนื้อหาตามแบบอนุสัญญา UPOV1991 พร้อมทั้งกำหนดค่านิยามพันธุ์พืชพื้นเมืองขึ้นใหม่เพื่อเอื้ออำนวยให้ตนเองสามารถขอรับการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ได้โดยสะดวกไปพร้อมๆ กันด้วย

7. ภาครัฐควรนำเอาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาปรับใช้กับการควบคุมพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันของผู้ทรงสิทธิเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายไทยในปัจจุบัน โดยแก้ไขมาตรา 29 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการตีความอย่างแคบเกินไป เนื่องจากแนวปฏิบัติของกรมการค้าภายในตีความว่ามาตรานี้ครอบคลุมเฉพาะการบังคับซื้อฟ่งโดยตรงเท่านั้น แต่ควรตีความให้สามารถปรับใช้ในทางที่เป็นคุณกับผู้ที่ได้รับผลเสียรายได้ นอกจากนั้นการใช้บังคับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ขาดความเด็ดขาดไม่สามารถนำมาใช้บังคับหรือลงโทษผู้กระทำผิดได้จริง

8. ประเทศไทยควรเร่งผลักดันกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยทางชีวภาพโดยเร็ว เพื่อกำหนดหลักปฏิบัติที่ถูกต้องและเป็นสากลในการใช้เทคโนโลยีชีวภาพมาใช้ให้มีมาตรฐานสากลและเกิดความปลอดภัย เพราะในอนาคตหากเกิดความเสียหายจากการใช้ทรัพยากรพันธุศาสตร์ด้านเทคโนโลยีชีวภาพที่มาจากความไม่รับผิดชอบ ละเลย หรือขาดจริยธรรมโดยเฉพาะการใช้สิทธิในการจำหน่ายหรือแจกจ่าย ขยายพันธุ์หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นของผู้ทรงสิทธิ ทั้งนี้ประเทศไทยจะได้มีกฎหมายและมาตรการเฉพาะในการลงโทษผู้ทรงสิทธิและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการแก้ไขและเยียวยา

ผู้เสียหายโดยตรงเพียงฉบับเดียว ไม่ต้องใช้กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิด กฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายเฉพาะอีกหลายๆ ฉบับมาปรับใช้ในกรณีนี้

9. ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในจุลชีพบางประเภทสัตว์ จึงควรมีนโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจน แม้ความตกลงทริปส์จะไม่ได้บังคับว่าจะต้องมีการคุ้มครองแต่เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในปัจจุบันอาจจะทำให้ไทยต้องมีกฎหมายหรือนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างเช่นที่เคยเกิดขึ้นในกรณีของความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น หรือ JTEPA ในเรื่องสิทธิบัตรในจุลชีพหรือกรณีของการเจรจาการค้าไทย-สหภาพยุโรป ที่มีปัญหาเมื่อไม่นานมานี้ เนื่องจากหลายฝ่ายกังวลว่าสหภาพยุโรปจะกำหนดให้ไทยต้องยอมรับและเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาอุปอฟ ฉบับปี ค.ศ. 1991 (UPOV 1991) และเข้าสนธิสัญญาบูดาเปสต์ (Budapest Treaty) ซึ่งอาจจะทำให้อาณาเขตพันธุ์พืชเพิ่มขึ้นและส่งผลต่อสิทธิของเกษตรกรเป็นอย่างมาก ส่วนสนธิสัญญาบูดาเปสต์นั้น มีบทบัญญัติว่าด้วยการจดสิทธิบัตรจุลินทรีย์ที่ทำให้หากไทยเข้าเป็นสมาชิกแล้วจะต้องยอมรับการจดสิทธิบัตรจุลชีพที่สำคัญสนธิสัญญาฉบับนี้ต่างจากกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชของไทยอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือมีบทบัญญัติในการห้ามเปิดเผยแหล่งที่มาของจุลชีพที่นำมาทำการจดสิทธิบัตร จึงไม่สามารถทราบได้ว่าในการจดสิทธิบัตรจุลชีพนั้นมีการลักลอบนำของประเทศไทยไปพัฒนาหรือไม่และเมื่อไม่มีการเปิดเผยแหล่งที่มาของทรัพยากรการแบ่งปันผลประโยชน์ตามหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพก็จะไม่สามารถทำได้

ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยขณะนี้เม็ดเงินทุน บรรษัททางด้านเกษตรภายในประเทศหรือบรรษัทข้ามชาติไม่อาจจะขอรับความคุ้มครองโดยทรัพย์สินทางปัญญาในสิ่งเหล่านี้ได้ แต่โดยอำนาจที่มีเหนือตลาดกลุ่มธุรกิจเหล่านี้จึงไม่ได้รับผลกระทบมากนัก แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงกลับเป็นเกษตรกรไทยที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นใดๆ เช่นเดียวกัน โดยความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้น กลุ่มธุรกิจการเกษตรมีการค้าการลงทุนในพันธุ์สัตว์กับภาค

เกษตรกรของไทย และเกษตรกรก็ประสบปัญหาถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ต่างจากกรณีของพันธุ์พืช เช่น การใช้ Terminator Technology ในพันธุ์สัตว์ พฤติกรรมการขายฟองหรือการทำสัญญาเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร แต่ยังไม่มีความหมายมารองรับในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิของเกษตรกรในส่วนนี้

อย่างไรก็ตามประเทศไทยเคยมีความคิดในการร่างกฎหมายคุ้มครองพันธุ์สัตว์ในทำนองเดียวกับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์สัตว์ (ฉบับเดิมที่ร่างโดยกรมปศุสัตว์) ก็ได้ยึดหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช และได้บัญญัติรับรองสิทธิเกษตรกรไว้ในลักษณะเดียวกัน แต่จนถึงขณะนี้ไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในพันธุ์สัตว์ เนื่องจากในท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์สัตว์ได้ถูกปรับปรุงใหม่เป็นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พันธุ์สัตว์พื้นเมือง ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการให้สิทธิเด็ดขาดแก่ผู้ทรงสิทธิเหมือนกับกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืช และไม่ถือเป็นกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา เนื่องจากร่างกฎหมายฉบับใหม่เป็นการให้อนุญาตผู้ที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์จากพันธุ์สัตว์พื้นเมือง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์สัตว์ดังกล่าว เพื่อปรับปรุงพันธุ์ ศึกษา ค้นคว้า ทดลอง หรือวิจัยเพื่อประโยชน์การค้าต้องขอรับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กับท้องถิ่นเท่านั้น โดยผู้ได้รับอนุญาตไม่มีสิทธิเด็ดขาดเหมือนกับสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์ตามกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชแต่อย่างใด กล่าวอีกอย่างคือ ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดนำพันธุ์สัตว์พื้นเมืองหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพันธุ์สัตว์ดังกล่าว ไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าจะนำไปใช้ประโยชน์ทางการค้าหรือไม่ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต เพื่อปกป้องพันธุ์สัตว์ท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้เหตุผลในการปรับแก้ไขร่างเดิมเป็นร่างใหม่ ก็เนื่องมาจากการร่างกฎหมายประกอบกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นตรงกันว่า กรณีของประเทศไทยยังไม่มีความจำเป็นที่จะคุ้มครองพันธุ์สัตว์ใหม่ เนื่องจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จะไม่ใช่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย และในความตกลงระหว่างประเทศ เช่น ความตกลงทริปส์เอง ก็ได้บังคับให้ต้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาต่อสัตว์ แต่หากใน

อนาคตหากนักปรับปรุงพันธุ์ของไทย มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ ก็อาจถึงเวลาที่จะต้องออกกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของนักปรับปรุงพันธุ์สัตว์

10. จากแนวโน้มของความพยายามในการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาคต่างๆ รวมไปถึงการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีหรือความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศในบางกรอบความตกลง อาจส่งผลกระทบหรือมีการกดดันจากนานาชาติให้ไทยผ่อนปรนนโยบายปกป้องผลประโยชน์ในด้านเทคโนโลยีชีวภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้ระบบกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพันธุ์พืชและการไม่ยอมรับสิทธิบัตรในสิ่งมีชีวิต หรือการไม่มีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในสิ่งมีชีวิตที่นอกจากพืชเป็นการเฉพาะ (สัตว์และจุลชีพ) รวมทั้งการขอให้ผ่อนปรนหลักเกณฑ์ในการทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์และการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งไทยจะต้องตระหนักในเรื่องนี้และจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการค้าที่จะได้รับกับการสูญเสียโอกาสด้านความหลากหลายทางชีวภาพไปพร้อมๆ กัน

11. เจ้าหน้าที่ของไทย ข้าราชการ เจ้าพนักงาน ซึ่งปฏิบัติงานในด้านนี้ยังขาดความรู้ความชำนาญในการตรวจสอบทางด้านเทคโนโลยีชีวภาพ รู้ไม่เท่าทันนักวิจัยต่างชาติ ส่วนกรมทรัพย์สินทางปัญญายังขาดเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำขอสิทธิบัตรที่มีความรู้ความชำนาญและห้องปฏิบัติการในการตรวจสอบก่อนรับจดทะเบียน (เช่นเดียวกับ กรณีของยาที่มีปัญหาเรื่อง evergreen patent เกิดขึ้น) หรือกรณีของกรมวิชาการเกษตรที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องพันธุ์พืชเองแม้จะมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้โดยตรง แต่การตรวจสอบว่าพันธุ์พืชที่มาขอจดทะเบียนพันธุ์พืชใหม่เป็นพันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไปหรือพันธุ์พืชป่าหรือไม่นั้นก็ย่อมทำให้ยากในทางปฏิบัตินอกจากนี้ยังมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ซึ่งบางครั้งมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ ความยุ่งยากขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในการปฏิบัติการกิจ

12. ประเทศไทยยังมีปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรชีวภาพ ทั้งการขาดความกระตือรือร้นในการคุ้มครองผลประโยชน์เมื่อมีการเข้ามาวิจัยพันธุ์พืชท้องถิ่น พันธุ์สัตว์ จุลชีพ และนำไปจดสิทธิบัตร ตัวอย่างเช่น กรณี

กวาวเครือ เป็นต้น นอกจากนั้นยังขาดการวางระบบและไม่มี การจัดหา
งบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจการของชุมชนภายใต้กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช
และที่สำคัญ คือ การขาดมาตรการเชิงรุกเพื่อให้การคุ้มครองพันธุ์พืชพื้นเมือง
เฉพาะถิ่น

13. ประเทศไทยมีการตั้งคณะกรรมการอาหารแห่งชาติตามพระราช
บัญญัติคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้
เป็นกฎหมายไทยฉบับแรกที่มีการให้นิยามความมั่นคงทางอาหารและให้
ความสำคัญกับปัญหานี้ อย่างไรก็ตาม ในบทบัญญัติมาตรา 10 และมาตรา 12
ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ ไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ
ชุดนี้ในการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิแก่ผู้ทรงสิทธิในกรณีที่เกิดภาวะความ
ไม่มั่นคงทางอาหารเกิดขึ้นในประเทศ ดังนั้นจึงควรให้อำนาจทางปกครองแก่
กรรมการชุดนี้ในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิกับผู้ทรงสิทธิในภาวะที่
ประเทศประสบภาวะขาดแคลนอาหารยามสงคราม หรือเมื่อเกิดความจำเป็น
เช่น โรคระบาดของพืชหรือสัตว์ จนส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรหรือภาวะ
ความมั่นคงทางอาหารของประเทศ เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจที่
บูรณาการและครอบคลุมในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่สมบูรณ์
ยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- กรมการค้าภายใน. แนวปฏิบัติพหุติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. เว็บ. <http://otcc.dit.go.th/otcc/upload/พรบ.แข่งขัน-แนวปฏิบัติตามมาตรา%2029.pdf>. 1 สิงหาคม 2556.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บทสรุปผู้บริหาร รายงานการศึกษาวิเคราะห์ฉบับสมบูรณ์ โครงการ ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญากับ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายป้องกันการผูกขาด. เสนอ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์, เมษายน 2551.
- Andrew Pallack. *Crop Scientists Say Biotechnology Seed Companies Are Thwarting Research*. N.Y. TIMES, Feb 20, 2009.
- Katharine A. Van Tassel. *Genetically Modified Plants Used for Food, Risk Assessment and Uncertainty Principles: Does the Transition from Ignorance to Indeterminacy Trigger the Need for Post-Market Surveillance ?*. 15 B.U.J. Sci. Tech. L., 2009.

ข้อสังเกตเกี่ยวกับความรับผิดทาง กฎหมายฐานหมิ่นประมาท: กรณีศึกษาการกระทำความผิด ในสังคมออนไลน์

Remarks on Criminal Liability of the Offence of Defamation: Case Study of Social Network

*บุญยศิษย์ บุญโพธิ์

บทคัดย่อ

ความผิดฐานหมิ่นประมาท เป็นความผิดทั้งในทางแพ่งและทางอาญา แต่ในปัจจุบันพบการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้มีรูปแบบการกระทำความผิดในรูปแบบที่ซับซ้อนและเจริญก้าวหน้าตามเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก จนบางครั้งทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะในข้อกฎหมายยังมีช่องว่างที่ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ เช่น การกระทำความผิดในสังคมออนไลน์ แม้ปัจจุบันจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ก็ตามแต่ข้อความในมาตรา 14 และ 16 ก็ยังคงมีช่องว่างที่ไม่สามารถบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดได้ ผู้ทวิวิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาว่าควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในมาตรา 14 และ 16

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ไว้ด้วยเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายและก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

Abstract

Defamation is attributable to both civil and criminal liabilities. Currently, however, violations of pertinent legal provisions are complicated because of the development of advanced technology. Applicable legislations are not practically enforced to react upon offenders due to the problem of gap-in-law where offenders may not be punished. Despite the enactment of Computer Crimes Act, B.E. 2550, Sections 14 and 16 have left certain loopholes, which satisfy those wrongdoers. This research provides especially the solution that the Sections should be amended for the sake of efficient and effective enforcement of such legal mechanism.

บทนำ

ในสภาวะการณ์ปัจจุบันบทบาทของเทคโนโลยีได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์มากขึ้นซึ่งบางคนอาจจะถือว่าเทคโนโลยีเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ขาดไม่ได้หรือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตไปโดยไม่รู้ตัว ไม่ว่าจะเป็นการทำการธุรกรรมผ่านอินเทอร์เน็ต การติดต่อสื่อสารต่างๆ ซึ่งเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในกลุ่มของคนติดตามเทคโนโลยีนอกจากจะสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ผ่านคอมพิวเตอร์ปัจจุบันก็สามารถที่จะเข้าถึงได้โดยผ่านทางโทรศัพท์มือถือได้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งมีความสะดวกและรวดเร็วในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมากยิ่งขึ้นเพราะสามารถพกติดตัวได้ตลอดเวลาและสื่อประเภทใหม่ที่สามารถเข้าถึงได้ผ่านอินเทอร์เน็ตซึ่งมีอิทธิพลกับสังคมไทย

อย่างรวดเร็ว ได้แก่ Social Network ที่ผู้ให้บริการสามารถเข้าถึงสังคมเสมือนจริง (Virtual Communities) ในโลกของอินเทอร์เน็ต

ในปัจจุบันคำว่า Social Network นั้นยังไม่มีคำไทยเป็นทางการมีการใช้คำว่า “เครือข่ายสังคม” “เครือข่ายมิตรภาพ” หรือ “กลุ่มสังคมออนไลน์” โดยคำเหล่านี้ล้วนแต่ชี้ให้เห็นถึงความหมายของ Social Network ทั้งสิ้น สำหรับกระแสด้านนิยามของ Social Network ในประเทศไทยทำให้หลายคนมองว่าสิ่งเหล่านี้ที่เข้ามาสร้างผลกระทบหรือผลเสียอย่างไรบ้างกับผู้ใช้บริการ Social Network เหล่านั้นและภายในสังคมนอกจากนั้นทำให้ตระหนักถึงพฤติกรรมการบริโภคข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่มีใครทราบได้ว่าในอนาคตข้างหน้าผลกระทบเหล่านี้จะเกิดขึ้นกับคนอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก เพราะเป็นสังคมออนไลน์ที่เปิดโอกาสให้เข้าไปใช้เผยแพร่ข้อมูลส่วนตัวบทความ รูปภาพ ผลงาน พบปะ แสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความสนใจร่วมกันและกิจกรรมอื่น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้อาจจะเหมือนดาบสองคมหากมองถึงผลกระทบของ Social Network ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการใช้งานในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ซึ่งการกระทำนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือเป็นการกระทำที่ผู้อื่นเกิดความเสียหาย เพราะ Social Network นั้นสามารถกระจายข้อมูลให้กับผู้คนจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว ยิ่งรวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากตัวผู้ใช้เอง นั้นเพราะ Social Network นั้นมีทั้งคนที่รู้จัก และไม่รู้จักปะปนอยู่ซึ่งอาจมีผู้ที่ไม่ประสงค์ดีเข้ามาใช้เป็นช่องทางในการทำเรื่องเสียหายให้เกิดขึ้นก็เป็นได้ Social Network เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์เสมือนที่ตอบสนองกับการสร้างสายสัมพันธ์โยงใยให้เราได้เจอบุคคลที่คุยกันในเรื่องที่สนใจในสิ่งๆ เดียวกันสามารถเชื่อมโยงบุคคลต่างๆ เข้าหากัน สามารถที่จะสร้างสรรค์สังคมใหม่ๆ ให้กับทุกคนซึ่งเป็นสิ่งที่ตอบสนองรูปแบบชีวิตของมนุษย์ยุคปัจจุบันได้เป็นอย่างดีแต่ในอีกด้านหนึ่งหากผู้ใช้ใช้งาน Social Network ในทางที่ผิดหรือไม่ถูกต้องก็อาจก่อให้เกิดปัญหาที่เกิดผลกระทบในวงกว้างได้ ดังนั้นจึงควรมีการจับตามอง Social Network ในฐานะที่เป็นสื่อสังคมบนสังคมออนไลน์และมีผลกระทบ

มากมายซึ่งผู้ใช้ในสังคมควรรู้ให้เท่าทันถึงประโยชน์และโทษของสื่อใหม่ที่เกิดขึ้นมานี้¹

ในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาผลกระทบจากเทคโนโลยีเฉพาะความรับผิดชอบหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์ เพราะในพื้นที่สังคมออนไลน์นั้นนับได้ว่าเป็นพื้นที่อิสระในการแสดงความคิดเห็นทำให้ในบางครั้งผู้ใช้สังคมออนไลน์ขาดความระมัดระวังในการแสดงความคิดเห็นและไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายจึงทำให้สิ่งที่ตนเองกระทำลงไปบนสังคมออนไลน์นั้นเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งสามารถฟ้องร้องกันได้ทั้งในทางแพ่งและทางอาญา

โดยทั่วไปในการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นมักจะมีหลักฐานชัดเจนในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิด เช่น หนังสือพิมพ์ ใบปลิว ภาพยนตร์ รายการโทรทัศน์ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันการกระทำความผิดฐานนี้ได้มีวิวัฒนาการของการกระทำความผิดแบบก้าวกระโดดตามเทคโนโลยีที่พัฒนาไปไม่หยุดนิ่ง ทำให้ในบางครั้งผู้เสียหายอาจไม่รู้ตัวเองว่าถูกหมิ่นประมาท เพราะมีการลบข้อความหรือการกระทำอื่นใดที่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นไปแล้ว จึงทำให้ขาดหลักฐานในการยื่นฟ้องต่อคุณธรรมทั้งๆ ที่การหมิ่นประมาทดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่ไปยังบุคคลที่สามแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงเป็นอีกหนึ่งช่องว่างของกฎหมายที่ตามไม่ทันการกระทำความผิดในสังคมออนไลน์นี้

ในปัจจุบันถึงแม้เจ้าของเว็บไซต์ต่างๆ จะให้ความสำคัญในการคัดกรองข้อความ รูปภาพ ที่ไม่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การฟ้องร้องในคดีหมิ่นประมาทก็ตามแต่บางครั้งก็ไม่สามารถคัดกรองได้ทั้งหมดเพราะผู้ใช้อ้างว่าขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต้องรอให้มีผู้ร้องทุกข์จึงสามารถทำการลบข้อความนั้นได้ ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษตามกฎหมายในบางครั้งเพราะไม่มีผู้ร้องทุกข์ทางเจ้าของเว็บไซต์ก็ไม่สามารถลบข้อความนั้นได้ ทั้งๆ ที่เป็นข้อความที่หมิ่นประมาทอันทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง แต่เป็นเพียงเพราะผู้เสียหายไม่ทราบเพราะไม่ได้เล่นอินเทอร์เน็ตนั่นเอง²

¹ ธัญลักษณ์ เหล็กพิมาย. ภัยมืดที่แฝงมากับสังคมออนไลน์. 2553.

² พรเทพ ทวีกาญจน์. การหมิ่นประมาททางอินเทอร์เน็ต. 2551.

ในปัจจุบันเราจะพบเห็นข้อความหรือการกระทำในสังคมออนไลน์ที่อาจจะทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียงมากมาย เช่น การกล่าวเท็จบนอินเทอร์เน็ต (False Accusation) ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่มากแม้กระทั่งเว็บไซต์ขนาดใหญ่ของโลกอย่าง กูเกิ้ล ยังถือว่าเป็นปัญหาที่ใหญ่มาก รวมทั้ง การใช้สังคมออนไลน์เพื่อการข่มเหงรังแก (Cyber Bullying) ซึ่งกรณีหลังนี้จะเกิดกับบุคคลที่อยู่ในสถานะที่อ่อนแอกว่า เช่น เด็ก หรือ สตรี การกระทำความผิดในลักษณะนี้ ก็คือ การโพสต์ข้อความ รูปภาพ หรือคลิปวิดีโอที่บุคคลดังกล่าวถูกกระทำ เช่น ถูกข่มขืน หรือถูกทารุณกรรม เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาททั้งสิ้นแต่ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดด้วยกันคนละก้าวเลยเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดยังคงไม่ต้องรับผิด

ถึงแม้ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ไปแล้วก็ตามและมาตราที่น่าจะนำมาบังคับใช้เกี่ยวกับความรับผิดฐานหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์คือ มาตรา 16 ที่บัญญัติไว้ว่า

"ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น และภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้นติดต่อดำเนินหรือดัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยสุจริต ผู้กระทำไม่มีความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้

ถ้าผู้เสียหายในความผิดตามวรรคหนึ่งตายเสียก่อนร้องทุกข์ ให้บิดามารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้เสียหายร้องทุกข์ได้และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย"

หากพิจารณาโดยภาพรวมมาตรานี้เหมือนจะครอบคลุมและเพียงพอต่อการบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทบนสังคมออนไลน์แล้ว

ก็ตามแต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้จะเห็นได้ว่ามาตรานี้มุ่งคุ้มครองเฉพาะการเข้าถึงหรือการโพสต์ข้อความที่ฝ่าฝืนต่อความจริงหรือความเท็จนั่นเอง ซึ่งหากพิจารณาตามหลักความผิดฐานหมิ่นประมาทแล้วนั้นการใส่ความที่ฝ่าฝืนต่อความจริงอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของคนอื่นนั้นสามารถฟ้องได้เฉพาะคดีแพ่งเท่านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 423 แต่หากเป็นภาพหรือข้อความที่นำมาโพสต์ในสังคมออนไลน์โดยไม่ผ่านการติดต่อ ดัดแปลงใดๆ เป็นภาพจริง ข้อความจริงย่อมไม่สามารถดำเนินคดีฟ้องร้องกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ได้เลย ทั้งๆ ที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 ไม่ได้จำกัดเลยว่าการใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สามนั้นต้องเป็นเรื่องที่ฝ่าฝืนต่อความจริงเท่านั้น เพราะหมายควมรวมถึงข้อความหรือรูปภาพที่เป็นจริงแต่ทำให้บุคคลนั้นเสียชื่อเสียงถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังก็เพียงพอที่จะนำมาฟ้องเป็นคดีหมิ่นประมาททางอาญาได้แล้ว³

จากเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่มีอยู่เกี่ยวกับความรับผิดฐานหมิ่นประมาทบนสังคมออนไลน์ว่าจะมีมาตรการที่เหมาะสมในการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดมุ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้เสียหาย จุดช่องว่างของกฎหมายให้ก้าวทันกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแบบก้าวกระโดดตามเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีการพัฒนาแบบไม่หยุดยั้ง และก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายสมเจตนารมณ์ในความผิดฐานหมิ่นประมาทต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาทที่การกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคมออนไลน์

³ พิสิษฐ์ วงศ์เกียรติธนา. ความรับผิดทางอาญฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะ ในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ. 2552.

2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบและปัญหาของการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์

3. เพื่อเสนอแนะในการบัญญัติและแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์ในประเทศไทย

โดยมีสมมติฐานของการวิจัยกฎหมายที่เข้ามาบังคับใช้กับความรับผิดชอบเกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องครอบคลุมและสามารถบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในทุกสถานการณ์รวมทั้งการกระทำความผิดในสังคมออนไลน์ด้วย ซึ่งจะนำมาซึ่งความถูกต้องและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยในการบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์เท่านั้น ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยโดยวิธีการค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากตำรา งานวิจัย บทความวิจัย บทความวิชาการ บทความจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารประกอบการสอน แนวคำพิพากษา ฎีกาและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์รวมกัน โดยประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาทที่การกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคมออนไลน์

2. ทราบถึงรูปแบบและปัญหาของการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์

3. สามารถเสนอแนะแนวทางในการบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้กับความผิดฐานหมิ่นประมาทบนสังคมออนไลน์ในประเทศไทย

บทนิยามศัพท์สังคมออนไลน์ (Social Network) หมายถึง การที่ผู้คนสามารถทำความรู้จัก และเชื่อมโยงกันในทิศทางใดทิศทางหนึ่งโดยอาศัยเทคโนโลยี

สังคมออนไลน์ (Social Network, Social Media)

Social ในที่นี้หมายถึง สังคมออนไลน์ Media ในที่นี้หมายถึง เนื้อหา เรื่องราว และบทความ Social Media จึงหมายถึง สังคมออนไลน์ที่มีผู้ใช้เป็นผู้สื่อสาร หรือเขียนเล่าเนื้อหา เรื่องราว ประสบการณ์ บทความ รูปภาพ และวิดีโอ ที่ผู้ใช้เขียนขึ้นเอง ทำขึ้นเอง หรือพบเจอจากสื่ออื่นๆ แล้วนำมาแบ่งปันให้กับผู้อื่นที่อยู่ในเครือข่ายของตน ผ่านทางเว็บไซต์ Social Network ที่ให้บริการบนโลกออนไลน์ ปัจจุบัน การสื่อสารแบบนี้ จะทำผ่านทาง Internet และโทรศัพท์มือถือเท่านั้น เนื้อหาของ Social Media โดยทั่วไปเปรียบได้หลายรูปแบบ ทั้งกระดานความคิดเห็น (Discussion boards) เว็บบล็อก (Weblogs) วิกี (wikis) Podcasts รูปภาพ และวิดีโอ ส่วนเทคโนโลยีที่รองรับเนื้อหาเหล่านี้ก็รวมถึง เว็บบล็อก (Weblogs) เว็บไซต์แชร์รูปภาพ เว็บไซต์แชร์วิดีโอ เว็บบอร์ด อีเมล เว็บไซต์แชร์เพลง Instant Messaging Tool ที่ให้บริการ Voice over IP เป็นต้น

ประเภทของ Social Network

สำหรับประเภทของ Social Networking มีผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่างๆ ได้จัดแบ่งไว้ซึ่งมีความแตกต่างกัน สำหรับผู้วิจัยขอสรุปประเภทของ Social Networking ไว้ 7 ประเภท ดังนี้

1. การเขียนบทความ (Weblog) เป็นระบบจัดการเนื้อหา (Content Management System: CMS) รูปแบบหนึ่ง ซึ่งทำให้ผู้ใช้สามารถเขียนบทความที่เรียกว่า โพสต์ (Post) และทำการเผยแพร่ได้โดยง่าย เป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความสามารถในด้านต่างๆ สามารถเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวด้วยการเขียนได้อย่างเสรี ซึ่งอาจจะถูกนำมาใช้ได้ 3 รูปแบบ คือ

1.1 Blog ที่จัดทำโดยบริษัท (Corporate Blog) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพุดจาสื่อสารกับลูกค้า เช่น Starbucks Gossip

1.2 Microblog มีลักษณะเป็นการโพสต์ข้อความสั้นๆ ไม่เกิน 140 ตัวอักษร และสามารถที่จะส่งข้อความสั้นๆ ไปยังโทรศัพท์มือถือได้โดยที่

ไม่จำเป็นต้องเปิดอินเทอร์เน็ตเข้าอ่านเหมือน Blog ทั่วไป ซึ่งก็คือข้อความที่จะบอกว่า “ตอนนี้คุณทำอะไรอยู่” เช่น Twitter

1.3 Blog ที่เขียนจาก Blogger อีสระ ที่มีความสามารถเขียนเรื่องที่ตลกขบขัน และมีผู้ติดตามจำนวนมาก ซึ่ง Blog ในรูปแบบหลังนี้ปัจจุบันนักการตลาดนิยมให้ Blogger ได้เข้ามาทดลองใช้สินค้า (Testimonial) แทนการใช้ดารา หรือบุคคลที่มีชื่อเสียงมาเป็นพรีเซ็นเตอร์ แล้วให้ Blogger เขียนข้อความในลักษณะสนับสนุนหรือแนะนำสินค้า จนกลายเป็นกลยุทธ์ Marketing Influencer

2. แหล่งข้อมูลหรือความรู้ (Data/Knowledge) เป็นเว็บที่รวบรวมข้อมูล ความรู้ในเรื่องต่างๆ ในลักษณะเนื้อหาอิสระ ทั้งวิชาการ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สินค้า หรือบริการ โดยมุ่งเน้นให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆ เหล่านั้นเป็นผู้เข้ามาเขียนหรือแนะนำไว้ ส่วนใหญ่มักเป็นนักวิชาการ นักวิชาชีพ หรือผู้เชี่ยวชาญ เช่น Wikipedia ที่เป็นสารานุกรมออนไลน์หลายภาษา Google earth เว็บไซต์แผนที่ได้ทุกมุมโลกให้ความรู้ทางภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว การเดินทางจราจร หรือที่พิก dig หรือ diggZy Favorites Online เป็นเว็บทำหน้าที่เก็บ URL ของเว็บไซต์ที่ชื่นชอบไว้ดูภายหลัง เป็นต้น

3. ประเภทเกมส์ออนไลน์ (Online games) เป็นเว็บที่ได้รับความนิยมมากเพราะเป็นแหล่งรวบรวมเกมส์ไว้มากมาย จะมีลักษณะเป็นวิดีโอเกมส์ที่เล่นบนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ โดยเฉพาะบนอินเทอร์เน็ต ซึ่งเกมส์ออนไลน์นี้ผู้เล่นสามารถที่จะสนทนา เล่น แลกเปลี่ยน items ในเกมส์กับบุคคลอื่นๆ ในเกมส์ได้ และสาเหตุที่มีผู้นิยมมากเนื่องจากผู้เล่นได้เข้าถึงความรู้สึกสนุกที่จะมีเพื่อนเล่นเกมไปด้วยกันมากกว่าการเล่นคนเดียว อีกทั้ง มีกราฟิกที่สวยงามและมีกิจกรรมต่างๆ เพิ่ม เช่น อาวุธ เครื่องแต่งตัวใหม่ๆ ที่สำคัญสามารถที่จะเล่นกับเพื่อนๆ แบบออนไลน์ได้ทันที เช่น Second Life Audition Ragnarok Pangya เป็นต้น

4. ประเภทชุมชนออนไลน์ (Community) เป็นเว็บที่เน้นการหาเพื่อนใหม่ หรือการตามหาเพื่อนเก่าที่ไม่ได้เจอกันนาน การสร้าง Profile ของตนเอง โดยการใส่รูปภาพกราฟิกที่แสดงถึงความเป็นตัวตนของเรา

(Identity) ให้เพื่อนที่อยู่ในเครือข่ายได้รู้จักเรามากยิ่งขึ้น และยังมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนเรื่องราว ถ่ายทอดประสบการณ์ต่างๆ ร่วมกัน เช่น Hi5 Facebook MySpace MyFriend เป็นต้น

5. **ประเภทฝากรูปภาพ (Photo management)** เว็บไซต์เน้นฝากเฉพาะรูปภาพ (Photo) โดยไม่เปลืองฮาร์ดดิสก์ส่วนตัว โดยการ Upload รูปภาพจากกล้องถ่ายรูป หรือโทรศัพท์มือถือไปเก็บไว้บนเว็บ ซึ่งสามารถแชร์ภาพหรือซื้อขายภาพกันได้อย่างง่ายดาย เช่น Flickr Photoshop Express Photobucket ฯลฯ เป็นต้น

6. **ประเภทสื่อ (Media)** เว็บไซต์ใช้ฝากหรือแบ่งปัน (Sharing) ไฟล์ประเภท Multimedia อย่าง คลิปวิดีโอ ภาพยนตร์ เพลง ฯลฯ โดยใช้วิธีเดียวกันแบบเว็บฝากภาพ แต่เว็บนี้เน้นเฉพาะไฟล์ที่เป็น Multimedia เช่น YouTube imeemBebo Yahoo Video Ustream.tv ฯลฯ เป็นต้น

7. **ประเภทซื้อ-ขาย (Business / commerce)** เป็นเว็บไซต์ทำธุรกิจออนไลน์ที่เน้นการซื้อขายสินค้า หรือบริการต่างๆ ผ่านเว็บไซต์ (E-commerce) เช่น การซื้อ-ขายรถยนต์ หนังสือ หรือ ที่พักอาศัย ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่ได้รับความนิยมมาก เช่น Amazon eBay Tarad Pramool ฯลฯ แต่เว็บไซต์ประเภทนี้ยังไม่ถือว่าเป็น Social Network ที่แท้จริง เนื่องจากมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ใช้บริการแชร์ข้อมูลกันได้หลากหลาย นอกจากเน้นการสั่งซื้อและแนะนำสินค้าเป็นส่วนใหญ่

ความรับผิดชอบหมิ่นประมาทตามกฎหมายไทย

1. ความรับผิดชอบหมิ่นประมาททางแพ่ง

ความรับผิดชอบหมิ่นประมาททางแพ่งนั้นอยู่ภายใต้บทบัญญัติเรื่องละเมิด โดยเริ่มที่มาตรา 420 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องของการละเมิดทั่วไป แต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหมิ่นประมาทมากที่สุด คือ มาตรา 423 ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องละเมิดในชื่อเสียง โดยกฎหมายมาตราดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ใด กล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง เป็นที่เสียหายต่อชื่อเสียง หรือเกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแก่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ว่ ข้อความนั้นไม่จริงแต่หากควรจะได้รู้ได้

ผู้ใดส่งข่าวสาส์นอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสาส์นนั้นมีทางได้เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงแต่ส่งข่าวสาส์นเช่นนั้น หากทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่”

องค์ประกอบความรับผิดทางแพ่ง

1. ผู้ใดกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายต่อบุคคลที่สาม หมายความว่า

1.1 ผู้ใด อาจเป็นบุคคลธรรมดา เช่น บรรณาธิการ ตัวผู้สื่อข่าว หรือนิติบุคคล อันได้แก่ หนังสือพิมพ์ หรือสถานีโทรทัศน์ที่เป็นก่อตั้งเป็นบริษัท หรือห้างหุ้นส่วน

1.2 มีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งการกล่าว หมายถึง การพูดหรือนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งโดยตนเองเป็นผู้ริเริ่มการไขข่าว หมายถึง การนำเสนอหรือกระจายข่าวจากข้อมูลที่ได้รับมาจากผู้อื่น โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้กระทำกระทำโดยจงใจหรือประมาทหรือไม่ ขอเพียงให้กระทำโดยรู้สึกลำบากตัวก็เพียงพอ

1.3 ต้องเป็นการกล่าวหรือไขข่าวต่อบุคคลที่สาม ดังนั้น หมิ่นประมาททางแพ่ง ต้องประกอบด้วยผู้กล่าว ผู้ถูกกล่าวพาดพิง และผู้รับฟัง ซึ่งผู้ถูกกล่าวพาดพิงอาจจะอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ก็ได้ แต่ผู้กล่าวต้องมีเจตนาที่จะกล่าวให้บุคคลที่สามรับรู้ หากไม่มีเจตนา เช่น ผู้กล่าวนึกว่าตนอยู่คนเดียวในห้องจึงพูดขึ้น แต่แท้จริงมีบุคคลที่สามอยู่ด้วยก็ถือว่าไม่ได้เจตนา กล่าวให้บุคคลที่สามฟัง

2. เป็นข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง กล่าวคือ

2.1 ข้อความนั้นต้องไม่เป็นความจริง (False Light)

2.2 ข้อความที่กล่าวต้องเป็นการยืนยันข้อเท็จจริง ที่เป็นไปได้จริง ไม่ใช่คำด่า การคาดคะเน ล้อเลียน

2.3 บุคคลที่สามผู้รับข้อความจะเชื่อหรือไม่เชื่อก็ถือเป็นความผิดถ้าสิ่งที่กล่าวเป็นเรื่องไม่จริง

3. เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณ (คำนวณเป็นเงินไม่ได้) ทางทำมาหาได้ และทางเจริญด้วย (คำนวณเป็นเงินได้)

4. ควรจะรู้ว่าไม่จริง กล่าวคือ แม้ว่าสิ่งที่พูดนั้น คนพูดอาจจะไม่รู้ไม่แน่ใจว่าเป็นเรื่องเท็จก็ถือเป็นความผิด หากสิ่งที่พูดไปนั้น มีเหตุอันควรคิดได้ว่าผู้พูดน่าจะทราบว่าเป็นเรื่องเท็จ

ตัวอย่างข้อความหมิ่นประมาททางแพ่ง

คำพิพากษาฎีกาที่ 5584/2545 “ณรงค์ดังไม่หยุด ฝรั่งกระพือหนัก บัญชีดำที่นายก... ณรงค์ใช้เป็นตบหน้าลูกน้องตัวเอง... นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ต้องตกเป็นบุคคลต้องห้ามสำหรับออสเตรเลียอีกประเทศหนึ่งด้วยข้อสงสัยพัวพันค้ายาเสพติดและเมื่อว่าที่นายกฯ ไทยถูกกล่าวหาว่าค้าฝง...” (หนังสือพิมพ์ แนวหน้าจ่ายค่าเสียหาย 5 ล้านบาท)

คำพิพากษาฎีกาที่ 3275/2545 “จิกจักรวาล ! หึง “ปุย” โอ.เค. นู๊ด 5 ล้าน !” (หนังสือพิมพ์ ข่าวสด จ่ายค่าเสียหาย 1 ล้านบาท)

ข้อยกเว้นความผิด

1. มีทางได้เสียโดยชอบในการส่งข่าวสาร

- เป็นการส่งข่าวสารระหว่างผู้ส่งข่าวและผู้รับข่าวโดยเฉพาะ มิใช่ส่งข่าวแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป

- ผู้ส่งข่าวสารมิได้รู้ว่าข้อความที่ตนส่งไปนั้นไม่เป็นความจริง

- ผู้ส่งข่าวสารและผู้รับข่าวสารมีทางได้เสียโดยชอบในการส่งข่าว นั้น เช่น ดอกโศกบอกอุบุตรสาวของตนว่า นาย คู่รักของอุเป็นคนที่เคยติดคุกติดตารางมา และเคยโกงเงินบริษัท แต่ความจริงนายเป็นคนดี ดอกโศกพูดโดยไม่รู้ว่าสิ่งที่พูดเป็นความเท็จ เช่นนี้ดอกโศกไม่มีความผิด เพราะมีส่วนได้เสียในการส่งข่าวนั้น

2. มีเอกสิทธิ์ในการกล่าวหรือไขข่าว เช่น ในที่ประชุมสภา ในระหว่างการพิจารณาของศาล

3. มีข้อยกเว้นประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 329 เรื่องการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต

4. มีความยินยอมของผู้เสียหาย

การเยียวยาความเสียหายฐานหมิ่นประมาททางแพ่ง

มาตรา 447 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้เสียหายร้องขอศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหาย หรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้”

2. ความรับผิดฐานหมิ่นประมาททางอาญา

2.1 หลักกฎหมาย

มาตรา 326 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2.2 องค์ประกอบความผิด

1. ผู้ใด หมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

2. เจตนาต้องเป็นการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทต้องมีเจตนาเท่านั้น

3. ใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม กล่าวคือ “ใส่ความ” หมายถึง การกล่าวหรือทำด้วยประการใดๆ ในลักษณะที่เป็นการยืนยันข้อเท็จจริงในเรื่องของบุคคลอื่นต่อบุคคลที่สาม เช่น การเล่าเรื่องที่ได้อ่านมา การเอาจดหมายให้บุคคลที่สามอ่าน

ข้อสังเกต

1. การกล่าวอ้างว่า “ได้อ่านมาว่า” “เขาเล่าให้ฟังว่า” “เขาสื่อกันว่า” “แหล่งข่าวกล่าวว่า” ก็ไม่ทำให้ผู้อ้างดังกล่าวพ้นจากความผิดฐานเป็น ผู้หมิ่นประมาท

2. สิ่งที่ได้ความจะเป็นความจริงหรือไม่ก็ผิด เว้นพิสูจน์ได้ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 330

3. การจะเป็นข้อเท็จจริงได้ต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต หรือกำลังจะเกิดขึ้นในปัจจุบัน หากเป็นเรื่องในอนาคตที่ยังห่างไกลก็ไม่ถือเป็นข้อเท็จจริงอาจเป็นเพียงการคาดคะเน หรือการทำนายเท่านั้น เว้นแต่เรื่องในอนาคตนั้นอาจยืนยันให้เห็นข้อเท็จจริงในปัจจุบันได้ เช่น

กรณีไม่ถือเป็นการใส่ความ

นายแกงส้ม กล่าวถึง เด็กชายฮั่น ให้นายโดม ฟังว่า “เด็กชายฮั่นเป็นคนใจร้อน โตขึ้นคงเป็นฆาตกรแน่ๆ เลย”

กรณีถือเป็นการใส่ความ

นายจ้างเล่าให้นายบัญชา ฟังว่า “สงกรานต์ปีนี้ นายดินกับนายชิงชัย วางแผนจะบุกปล้นทองในร้านของนายบุรี” เป็นคำกล่าวที่มีการยืนยันข้อเท็จจริงในปัจจุบันรวมอยู่ด้วย (ยืนยันว่านายดินและนายชิงชัยมีเจตนาไม่ดี)

“ผู้อื่น” หมายถึง ผู้ถูกใส่ความ หรือผู้ได้รับความเสียหายจากการใส่ความ ซึ่งต้องสามารถระบุตัวได้แน่นอน

- กรณีไม่มีการระบุชื่อผู้ถูกหมิ่นประมาทจะพิจารณาจากสภาพทั่วไปว่าผู้กระทำความประสงค์ที่จะกล่าวหมิ่นประมาทผู้ใดหากชัดเจนว่าหมายถึงผู้ใดก็มีความผิดฐานหมิ่นประมาท เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพ นายกรัฐมนตรี ฯลฯ

- กรณีเป็นการหมิ่นประมาทบุคคลหลายคนหรือเป็นหมู่คณะจะพิจารณาว่าการหมิ่นประมาทนั้นเป็นที่เข้าใจได้ว่า หมายถึง บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือทุกคนในกลุ่มหรือไม่ หากกล่าวกว้างเกินไปก็ไม่ถือว่าเป็นหมิ่นประมาท เช่น คนกรุงเทพ สื่อมวลชน ตำรวจ ฯลฯ

“บุคคลที่สาม” หมายถึง บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ใส่ความหรือผู้ถูกใส่ความ ทั้งนี้บุคคลที่สามต้องได้ทราบและเข้าใจข้อความที่มีการใส่ความด้วย แต่ไม่จำเป็นต้องถึงขั้นที่บุคคลที่สามต้องอยู่ต่อหน้าผู้ใส่ความ เช่น

นายอาจหาญโทรศัพท์ไปเล่าให้ให้นายเฉลิมซึ่งเป็นคนหูหนวกฟังว่า “นายดวงเฉลิมเป็นพ่อค้ายาบ้า” กรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการใส่ความนายดวงเฉลิม เพราะนายเฉลิมซึ่งเป็นบุคคลที่สามไม่สามารถทราบและเข้าใจข้อความที่มีการใส่ความนั้น

หากเป็นกรณีที่บุคคลอื่นแอบฟัง หรือแอบอ่านข้อความทำให้สามารถทราบถึงการใส่ความนั้น บุคคลเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นบุคคลที่สาม เนื่องจากผู้ใส่ความขาดเจตนาจึงไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

4. โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น หรือถูกเกลียดชังโดยวิญญูจากการกระทำของผู้ใส่ความมิใช่จากผลของการกระทำ ดังนั้นแม้ผลที่เกิดขึ้น ผู้อื่นจะไม่ได้เสียชื่อเสียง แต่การกระทำของผู้ใส่ความอยู่ในลักษณะที่เห็นได้ว่าผู้อื่นอาจเสียชื่อเสียง การกระทำของผู้ใส่ความก็เป็น การหมิ่นประมาทแล้ว (โดยพิจารณาจากความรู้สึของคนทั่วไป)

“ชื่อเสียง” หมายถึง คุณค่าของมนุษย์ในสังคม ในกรอบศีลธรรม อันดี

ตัวอย่างความผิดฐานหมิ่นประมาท

คำพิพากษาฎีกาที่ 295/2505 (ที่ประชุมใหญ่) “ทนายความเมือง ร้อยเอ็ดคบไม่ได้ เป็นนกสองหัว เขี้ยบบเรื่อสองแคม เป็นมวยล้ม ว่าความ ที่แรกดี ครั้นได้รับเงินก็ว่าเป็นอย่างอื่น ” (ทนายความในขณะนั้นมียู่ 10 คน)

ตัวอย่างไม่ถือเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท

คำพิพากษาฎีกาที่ 256/2509 “ท. เป็นผีปอบเที่ยวหากินตอนกลางคืน” ไม่ก่อให้เกิดความเกลียดชังดูหมิ่น เพราะคนธรรมดาไม่เชื่อว่าจะเป็นเช่นนั้นได้

- “ไอ้คนมันเป็นตัวรวหมาๆ ไปบอกมันนะถ้ามันพูดมากอีก กูจะเอาเรื่อง” เป็นเพียงคำพูดไม่สุภาพไม่มีการยืนยันข้อเท็จจริง

ข้อสังเกต

คำพูดไม่สุภาพ คำด่าทั่วไป คำกล่าวลอยๆ ไม่ยืนยันข้อเท็จจริง ไม่ผิดฐานหมิ่นประมาท แต่ถ้าหากคำด่านั้นมีการหมิ่นประมาทรวมอยู่ด้วย ก็ถือเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท เช่น

“อีแวททำชู้กับผัวอีต้อย มันทำตัวเป็นหมาไม่เลือกว่าเป็นใคร” มีคำว่า “เป็นชู้” ซึ่งเป็นการกล่าวที่ยืนยันข้อเท็จจริงรวมอยู่ด้วยจึงเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท

“ไอ้เหี้ย ไอ้สัตว์ไอ้ ท. โกงบ้านโกงเมือง” มีคำว่า “โกงบ้านโกงเมือง” ซึ่งเป็นการกล่าวที่ยืนยันข้อเท็จจริงรวมอยู่ด้วยจึงเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท

2.3 หมิ่นประมาทบทจนกรรจ์

1. หมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

มาตรา 112 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 15 ปี

2. หมิ่นประมาทราชาบติ ราชนี รัชทายาท ประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ

มาตรา 133 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ราชาบติ ราชนี รัชทายาท ประมุขแห่งรัฐต่างประเทศ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 7 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 14,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. หมิ่นประมาทผู้แทนรัฐต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาอยู่ในประเทศไทย

มาตรา 134 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย ผู้แทนรัฐต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาอยู่ในพระราชสำนัก ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

4. หมิ่นประมาทสมเด็จพระสังฆราช

มาตรา 44 ทวิ พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย สมเด็จพระสังฆราช ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

5. หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา

มาตรา 328 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการโฆษณาด้วย เอกสาร ภาพวาดภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏ ด้วยวิธีใด แผ่นเสียงหรือสิ่งบันทึกเสียงอย่างอื่น กระทำโดยการกระจายเสียง หรือโดยการกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่นใด ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาท”

องค์ประกอบความผิด

1. มีการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามมาตรา 326 หรือ 327 (หมิ่นประมาทผู้ตาย)

2. เป็นการกระทำความผิดโดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพ ตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏด้วยวิธีใด แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียงอย่างอื่น กระทำโดยการกระจายเสียง หรือโดยการกระทำการป่าวประกาศ เช่น การเขียนบนเว็บบอร์ดบนอินเทอร์เน็ตด้วย

2.4 ข้อยกเว้นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท

มาตรา 329 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ผู้ใดแสดงความคิดเห็น หรือข้อความโดยสุจริตเพื่อ

(1) ความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสีย เกี่ยวกับตนตามคลองธรรม

(2) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติตามหน้าที่

(3) ดิชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัย ของประชาชนย่อมกระทำ หรือ

(4) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในที่ประชุม

ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท”

“โดยสุจริต” คือ ผู้กระทำได้กระทำไปโดยไม่ได้มุ่งหมายให้ผู้เสียหายหรือโดยเชื่อมั่นว่าเป็นความจริงตามที่ตนเข้าใจ

ตัวอย่าง

กรณีเพื่อความชอบธรรม/ป้องกันตนตามมาตรา 329 (1)

คำพิพากษาฎีกาที่ 1077/2504 นสพ.ของโจทก์ลงบทความโจมตีจำเลยด้วยถ้อยคำรุนแรง จำเลยจึงต้องแก้ข่าวหรือบทความนั้นทางวิทยุและคำแถลงการณ์ โดยมีสิทธิอันชอบธรรมเพื่อป้องกันตน จำเลยไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

กรณีในฐานะเป็นเจ้าของงานปฏิบัติตามหน้าที่ ตามมาตรา 329 (2)

คำพิพากษาฎีกาที่ 858/2523 จำเลยกล่าวข้อความพาดพิงถึงโจทก์ในขณะที่จำเลยเข้าประชุมข้าราชการประจำเดือนของอำเภอตามหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงในที่ประชุม โดยมีได้งใจกล่าวให้โจทก์เสียหาย แต่เพราะมีความประสงค์จะมีให้มีบ่อนการพนันและช่องโจรในท้องที่ของจำเลย เป็นการแสดงข้อความโดยสุจริตในฐานะเป็นเจ้าของงานปฏิบัติตามหน้าที่ ไม่เป็นการหมิ่นประมาท

กรณีติชมด้วยความเป็นธรรม คือ ติชมด้วยใจเป็นกลาง ตามมาตรา 329 (3) โดยพิจารณาจากความรู้สึกของบุคคลทั่วไป

คำพิพากษาฎีกาที่ 1752/2514 ข้อความโฆษณาที่ล้อเลียนคำพูดของผู้เสียหายซึ่งอยู่ในฐานะที่อาจถูกบุคคลอื่นล้อเลียนได้ด้วยข้อความอย่างเดียวกัน แม้จะหยาบคายหรือกล่าวเกินไปบ้าง แต่ก็รวมอยู่ในข้อความล้อเลียนย่อมไม่เป็นการหมิ่นประมาท

ข้อสังเกต

การล้อเลียนถือเป็นคำติชมสถานหนึ่ง แต่มักจะใช้ในแวดวงของคนที่มีสนิทสนมกัน อย่างไรก็ตามบุคคลที่อยู่ในฐานะที่คนทั่วไปย่อมรู้จัก หรือเป็น

คนของประชาชน เช่น นักการเมือง นักร้อง นักแสดง ย่อมถูกติชม หรือล้อเลียนได้ ซึ่งตามปกติจะไม่ถือสาถั่น

2.5 เหตุยกเว้นโทษ

มาตรา 330 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ ในกรณีหมิ่นประมาท ถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่า ข้อความที่หาว่าหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ห้ามมิให้พิสูจน์ ถ้าข้อที่หาว่าหมิ่นประมาทนั้น เป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัวและการพิสูจน์จะไม่ใช่ประโยชน์แก่ประชาชน”

หลักเกณฑ์

1. โจทก์ (ผู้ถูกใส่ความ) ต้องนำสืบให้ได้ว่าจำเลย (ผู้ใส่ความ) ได้กระทำความผิดประกอบความผิดในข้อหาหมิ่นประมาทเสียก่อน
2. หากจำเลย (ผู้ใส่ความ) ต้องการได้รับยกเว้นโทษความผิดในข้อหาหมิ่นประมาทนี้ ก็ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเรื่องที่จำเลยหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง แต่ทั้งนี้การพิสูจน์จะต้องมีลักษณะดังนี้
 - ไม่เป็นเรื่องส่วนตัว และ
 - การพิสูจน์ความจริงนั้นเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ข้อสังเกต

1. แม้เป็นเรื่องส่วนตัวแต่ถ้าการพิสูจน์ความจริงนั้นเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ก็สามารถพิสูจน์ความจริงได้ หรือ
2. ถ้าไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ก็สามารถพิสูจน์ความจริงได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1072/2507) คำพิพากษาฎีกาที่ 1151/2503 ครูใหญ่ประจำตำบล กล่าวว่า นายอำเภอไม่เป็นประชาธิปไตย โดยบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเลือกตั้งคนที่นายอำเภอชอบ ถ้าใครไม่เลือกก็ไม่ขอเงินเดือนขึ้นให้ นั้น ถ้าเป็นความจริงก็ถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

2.6 อำนาจศาลในคดีหมิ่นประมาท

มาตรา 332 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ในคดีหมิ่นประมาทซึ่งมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดศาลอาจสั่ง

- (1) ให้ยึด และทำลายวัตถุ หรือส่วนของวัตถุที่มีข้อความหมิ่นประมาท

(2) ให้โฆษณาคำพิพากษาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในหนังสือพิมพ์ นิตยสารหรือหลายฉบับครั้งเดียว หรือหลายครั้ง โดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา”

2.7 อายุความ

มาตรา 333 ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“ความผิดในหมวดนี้เป็นความผิดอันยอมความได้”

ความผิดอันยอมความได้ ต้องฟ้องภายใน ๓ เดือนนับแต่วันรู้ถึงความผิดและตัวผู้กระทำความผิด

3. ความรับผิดฐานหมิ่นประมาทตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

ความสำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันระบบคอมพิวเตอร์ได้เป็นส่วนสำคัญของการประกอบกิจการและการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากมีผู้กระทำความผิดด้วยประการใดๆ ให้ระบบคอมพิวเตอร์ไม่สามารถทำงานตามคำสั่งที่กำหนดไว้ หรือทำให้การทำงานผิดพลาดไปจากคำสั่งที่กำหนดไว้หรือใช้วิธีการใดๆ เข้าล่วงรู้ข้อมูลแก้ไข หรือทำลายข้อมูลของบุคคลอื่นในระบบคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ หรือใช้ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จหรือมีลักษณะอันลามกอนาจาร ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของรัฐรวมทั้งความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน สมควรกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁴

บัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดฐานหมิ่นประมาทสาระสำคัญอยู่ที่มาตรา 14 และมาตรา 16

มาตรา 14 บัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

⁴ ศิลปฟ้า ต้นศราวุธ. ผลกระทบของกฎหมายหมิ่นประมาทต่อเสรีภาพการแสดงออกในไทย. 2552.

(1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(4) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใดๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(5) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)”

มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่นและภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้นดัดต่อเติมหรือดัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียงถูกดูหมิ่นถูกเกลียดชังหรือได้รับความอับอายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการนำเข้าสู่ข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยสุจริตผู้กระทำไม่มีความผิด

ความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้

ถ้าผู้เสียหายในความผิดตามวรรคหนึ่งตายเสียก่อนร้องทุกข์ให้บิดามารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้เสียหายร้องทุกข์ได้และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย”

หลักเกณฑ์สำคัญในการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมาตรา 326 และมาตรา 328 ตามประมวล

กฎหมายอาญาแต่จะแตกต่างกันที่บทลงโทษซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้จะได้รับโทษสูงกว่า

ผลของการวิจัย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานหมิ่นประมาทบนสังคมออนไลน์สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ ดังนี้

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมในเรื่องการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์ยังคงมีช่องว่างของกฎหมายที่ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ทั้งหมด เพราะเจตนารมณ์ในเรื่องความรับผิดฐานหมิ่นประมาทของกฎหมายฉบับนี้มุ่งป้องกันการหมิ่นประมาทที่เป็นเว็บบอร์ด ซึ่งมีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP - Internet Service Provider) หรือเจ้าของเว็บไซต์จดทะเบียนขึ้นมาและผู้ใช้ (User) สมัครรหัสผ่านเข้าไปใช้ในการตั้งกระทู้หรือแสดงความคิดเห็นต่างๆ ผ่านทางกระดานแสดงความเห็น (Bulletin Board) ส่วนวิธีป้องกันการแสดงข้อความหรือการโพสต์นั้น เว็บไซต์โดยทั่วไปจะระบุเงื่อนไขในการใช้บริการ (Terms & Conditions) ว่าจะปฏิเสธความรับผิดในกรณีที่มีการหมิ่นประมาทผู้อื่นทางอินเทอร์เน็ตและอาจใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์แบบ pop-up ให้แสดงข้อความเงื่อนไขดังกล่าวดังกล่าวโดยปรากฏขึ้นบนหน้าจอคอมพิวเตอร์ก่อนที่ผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตแต่ละรายจะเข้าไปใช้บริการก็แก้ไขปัญหาก็ได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งอย่างน้อยก็พิสูจน์ได้ว่าผู้ใช้บริการได้ทราบแล้วว่าเว็บไซต์ที่ให้บริการเป็นเพียงสื่อกลางที่ใช้ในการติดต่อระหว่างกันเท่านั้นมิได้มีส่วนรู้เห็นถึงการกระทำความผิดใดๆ ที่เกิดขึ้นแม้แต่น้อย

การที่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP - Internet Service Provider) บังคับให้บุคคลที่จะแสดงความคิดเห็นได้ต้องสมัครสมาชิกก่อนจึงทำให้ทราบได้ว่าคนที่โพสต์ (Post) ข้อความหรือกระทำการหมิ่นประมาทในขณะเวลานั้นเป็นผูใดเพราะได้มีการสมัครโดยให้ข้อมูลส่วนบุคคลไปยังเจ้าของเว็บไซต์แล้ว

บางเว็บไซต์มีการสแกนบัตรประจำตัวประชาชนส่งให้เว็บมาสเตอร์ด้วย เช่น www.pantip.com จึงทำให้ไม่มีปัญหาในการติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษมากนัก เพราะกฎหมายฉบับนี้ตามมาตรา 26 บังคับให้บุคคลที่เป็นเจ้าของเว็บไซต์เก็บข้อมูลหรือข้อความที่สมาชิกไปโพสต์ไว้เป็นระยะเวลาอย่างน้อย 90 วันจึงสามารถลบได้

มาตรา 26 บัญญัติว่า

“ผู้ให้บริการต้องเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ไว้ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ข้อมูลนั้นเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์แต่ในกรณีจำเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ผู้ให้บริการผู้ใดเก็บรักษาข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ไว้เกินเก้าสิบวันแต่ไม่เกินหนึ่งปีเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายและเฉพาะคราวก็ได้

ผู้ให้บริการจะต้องเก็บรักษาข้อมูลของผู้ใช้บริการเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถระบุตัวผู้ให้บริการนับตั้งแต่เริ่มใช้บริการและต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับตั้งแต่การให้บริการสิ้นสุดลง

ความในวรรคหนึ่งจะใช้กับผู้ให้บริการประเภทใดอย่างไรและเมื่อใดให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ให้บริการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท”

แต่ในความเป็นจริงการโพสต์หรือการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในปัจจุบันจะกระทำโดยการโพสต์ในพื้นที่ส่วนตัว เช่น facebook myspace twitter เป็นต้น ซึ่งเป็นสังคมออนไลน์ที่ไม่มีผู้ให้บริการเหมือนกับเว็บบอร์ดต่างๆ ไป จุดเด่นคือผู้โพสต์สามารถลบข้อความนั้นเองได้เลย หรือโพสต์ได้โดยไม่มีกรกัณฑ์กรองจากเว็บมาสเตอร์เหมือนเว็บบอร์ดจึงก่อให้เกิดการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ง่าย ตัวอย่างที่พบเห็นเชิงประจักษ์ คือ กรณีที่ผู้เข้าแข่งขันร้องเพลงในรายการ True Academy Fantasia ชื่อ มาร์ค V11 หรือ นายวิทวัส ท้าวคำลือ ที่ได้โพสต์วิจารณ์กล่าวหานายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผ่านทาง Facebook ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างแพร่หลาย แสดงให้เห็นถึง ความก้าวร้าวความรุนแรงของวัยรุ่น และคนสมัยใหม่ เป็นเหตุ

ให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบในวัยเด็ก หรือวัยรุ่น ในสังคมยุคปัจจุบัน ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียของวัฒนธรรมไทยโดยละเอียดกฎหมายได้

ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 นั้นการรวบรวมพยานหลักฐานในการฟ้องร้องคดีนั้นต้องประกอบไปด้วยข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ (traffic data) มาประกอบจำนวนและที่สำคัญที่สุด คือ หลักฐานจากไอซีที แต่หากล่าช้าเกิน 90 วัน เจ้าของเว็บไซต์ (ISP - Internet Service Provider) จะสามารถลบข้อมูลนั้นได้ก็จะมีข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์มายืนยันเป็นหลักฐานในการกระทำความผิด ทำให้ผู้เสียหายต้องรีบดำเนินการฟ้องร้องภายในกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเพราะความเสียหายจะเกิดกับผู้แจ้งความ ส่งผลให้เจ้าพนักงานสอบสวนต้องเร่งรีบดำเนินการคดีเพราะโดยลำพังการพิมพ์ข้อความหรือภาพจากหน้าเว็บไซต์มาประกอบจำนวน โดยไม่มีข้อมูลจราจรคอมพิวเตอร์ มายืนยันอีกชั้นหนึ่งทนายจำเลยสู้ได้ อาจจะส่งผลให้คดีต้องถูกยกฟ้องได้โดยง่าย เพราะหน้าเว็บไซต์จัดทำได้ก็จะขาดพยานหลักฐานสำคัญไปดังนั้น หากผู้เสียหายไม่มีความชำนาญในการใช้สังคมออนไลน์หรือเล่นอินเทอร์เน็ตแล้วมีผู้โพสต์ข้อความหมิ่นประมาทตนจนเวลาผ่านไปเกือบจะครบ 90 วันตามกฎหมายถึงทราบว่ามีผู้หมิ่นประมาทตนก็อาจทำให้ผู้เสียหายเสียโอกาสในการฟ้องร้องคดีกับผู้กระทำความผิดและไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้

ประเด็นอีกประการหนึ่งคือแหล่งที่มาหรือสถานที่ๆ ใช้ในการกระทำความผิด เพราะในปัจจุบันการเข้าถึงสังคมออนไลน์ทำได้โดยง่าย เช่น โทรศัพท์มือถือ โทรศัพท์สมาร์ตโฟน Ipad BB หรือร้านอินเทอร์เน็ตคาเฟ่ ทำให้ติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ยากมากขึ้น เพราะถ้าเป็นเครื่องมือสื่อสารประจำตัวถึงแม้จะตามได้ง่ายเพราะสามารถติดตามได้ตามเบอร์โทรศัพท์ แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าของที่แท้จริงทำหายหรือมีผู้อื่นยืมแล้วนำเครื่องมือเหล่านั้นมากระทำความผิดก็ไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ในกรณีเป็นร้านให้บริการอินเทอร์เน็ตพบว่าในปัจจุบันบางร้านยังไม่มีการทำทะเบียนผู้เข้าใช้จึงทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าแต่ละวันมีใครใช้คอมพิวเตอร์เครื่องนั้นบ้าง ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดอาจจะเป็นอีกหนึ่ง

ช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้ผู้กระทำความผิดยังคงหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ เพราะไม่สามารถติดตามตัวมาลงโทษได้

ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 นั้นมุ่งกล่าวถึงเฉพาะข้อมูลที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่นและต้องผ่านการติดต่อ เดิมหรือดัดแปลงด้วยวิธีการใดๆ อันจะทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายจึงจะมีความผิดตามมาตรา 326 ซึ่งขัดกับหลักกฎหมายอาญามาตรา 326 ที่วางหลักไว้ว่าการใส่ความผู้อื่นจริงไม่จริงหรือผิดกล่าวคือ หากตีความตามกฎหมายฉบับนี้จะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อมีการติดต่อภาพ เดิมหรือดัดแปลงรูปภาพของบุคคลคนอื่นหากเป็นภาพจริง โดยไม่ผ่านการติดต่อก็จะเป็นความผิดนี้เป็นอีกหนึ่งช่องว่างของกฎหมายฉบับนี้ที่จะไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทในมาตรานี้ได้ แล้วก็ต้องกลับไปใช้ในมาตรา 326 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีโทษน้อยกว่า หากเป็นการกระทำที่มีความเสียหายต่อผู้เสียหายมาก เช่น ภาพโป๊เปลือยของบุคคลที่มีชื่อเสียง หรือภาพของบุคคลที่มีชื่อเสียงกำลังมีเพศสัมพันธ์ถูกเผยแพร่ในสังคมออนไลน์ก็ไม่สามารถลงโทษตามมาตรานี้ได้ทั้งๆ ที่มีความเสียหายต่อชื่อเสียงเป็นอย่างมาก

ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มุ่งคุ้มครองเฉพาะภาพเท่านั้น แต่หากเป็นอย่างอื่น เช่น เสียง ภาพล้อเลียนก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ เช่น มีการติดต่อเสียงของผู้เสียหายให้เป็นผู้ก่อการร้าย หรือการวาดภาพการ์ตูนล้อเลียนผู้เสียหายแล้วนำมาเผยแพร่ในสังคมออนไลน์ก็ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจ

บทสรุป

การหมิ่นประมาทบนสังคมออนไลน์สามารถฟ้องร้องได้ทั้งคดีอาญา และคดีแพ่งซึ่งต่างก็ถือว่าเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาทั้งสิ้น โดยพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 และพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 และมาตรา 16 โดยคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทนั้น และเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้ยอมความกันได้เนื่องจากมิใช่คดีความผิดที่ร้ายแรง หากผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกในการกระทำผิดด้วยการขอโทษหรือชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้เสียหายและผู้เสียหายไม่ติดใจเอาความ คู่กรณีก็สามารถยอมความกันได้ด้วยการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อไม่ให้ข้อพิพาทถึงชั้นฟ้องร้องคดีเพราะเมื่อมีการยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วสิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป

สำหรับวิธีการหมิ่นประมาทในสังคมออนไลน์ ซึ่งมีความผิดตามกฎหมาย สามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ดังนี้ คือ

1. การหมิ่นประมาททาง E-mail ตัวอย่างที่เราทราบทางสื่อมวลชน กรณีที่มีบุคคลได้ส่งภาพที่ไม่เหมาะสมของนักแสดงไปกับ E-mail ให้แก่ผู้อื่น ทำให้เกิดการดำเนินคดีต่อผู้ที่ส่งภาพดังกล่าว ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 326 ซึ่งในปัจจุบันวิธีนี้เหลือน้อยมาก

2. การหมิ่นประมาททาง Web site หรือเว็บไซต์ที่เปิดให้มีการแสดงความคิดเห็นบนกระดานแสดงข้อความ (Bulletin Board) ตัวอย่างที่พบเห็นโดยทั่วไป คือ การนำข้อความ หรือภาพที่เป็นการใส่ความไปลงใน Web site หรือตั้งกระทู้ถามหรือแสดงข้อเท็จจริงต่างๆ บน Web board ในลักษณะใส่ความและทำให้ผู้อื่นเสียหาย ที่พบอยู่เป็นประจำบน Web board ของ Web site ต่างๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นความผิดตามฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 แล้วและมีความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 328 ซึ่งผู้กระทำความผิดโทษหนักกว่ามาตรา 326 แล้วยังมีความผิดตามมาตรา 14 และมาตรา 16 แห่ง

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และอาจจะต้องรับผิดทางแพ่งด้วย

3. การหมิ่นประมาททางสังคมออนไลน์ (Social Network) เช่น โปรแกรม IRC Pirch ICQ Yahoo Msn Facebook myspace Blog หรือ โปรแกรม Microsoft MSN ที่ Server ได้จัดให้บุคคลอื่นเข้าไปพิมพ์ข้อความสนทนาหากข้อความที่พิมพ์มีลักษณะหมิ่นประมาทผู้อื่นแล้วก็จะเป็นการหมิ่นประมาททางสังคมออนไลน์อย่างหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ความผิดฐานหมิ่นประมาทจะเป็นความผิดส่วนตัวและเป็นความผิดเล็กน้อย แต่ถ้าทางรัฐบาลปล่อยปละละเลยในการติดตามตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายก็จะก่อให้เกิดความวุ่นวายเกิดขึ้นในสังคม ก่อให้เกิดความไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเต็มไปด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีแบบทุกวันนี้ ยิ่งเอื้อต่อการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ง่ายและสามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายได้มากขึ้น ดังนั้นเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ถูกหมิ่นประมาทและเพื่อการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์และสมเจตนารมณ์ของกฎหมายผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. ควรมีการแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 16 จาก “ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น” เป็น “ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพ เสียง ข้อความ หรือการกระทำในลักษณะหนึ่งใด” ซึ่งมีแก้ไขที่ผู้วิจัยเสนอแนะนี้จะทำให้ครอบคลุมในการกระทำความผิดมากขึ้นเพราะตามบทบัญญัติในปัจจุบันมุ่งคุ้มครองเฉพาะที่เป็นภาพเท่านั้น

2. ควรมีการบังคับให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP - Internet Service Provider) เก็บข้อมูลที่สมาชิกมาโพสต์ในเว็บไซต์ของตนอย่างน้อยเป็นระยะเวลา 1 ปี เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีเพราะตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ในมาตรา 26 กำหนดให้เก็บไว้ 90 วันถือว่าระยะเวลาน้อยเกินไป

3. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานองค์กรภาครัฐที่นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ในกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้มีหน้าที่โดยตรงในการสอดส่องดูแลเว็บไซต์ที่เป็นการแสดงความคิดเห็น (Bulletin Board) และสังคมออนไลน์ (Social Network) เป็นการเฉพาะ

รายการอ้างอิง

- ธัญญลักษณ์ เหล็กพิมาย. ภัยมืดที่แฝงมากับสังคมออนไลน์. ชลบุรี: สำนักบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2553.
- พรเทพ ทวีกาญจน์. การหมิ่นประมาททางอินเทอร์เน็ต. หนังสือข่าว ส.ส.ท. เชียงราย เขต 1. 2551.
- พิสิษฐ์ วงศ์เจียรณา. ความรับผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ศิลป์ฟ้า ต้นศรารุณ. ผลกระทบของกฎหมายหมิ่นประมาทต่อเสรีภาพการแสดงออกในไทย. กรุงเทพมหานคร: สภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ, 2552.

การลดทอนความเป็นอาชญากรรม ของคดียาเสพติด: กรณีศึกษา นโยบาย และมาตรการทางเลือกในต่างประเทศ

Decriminalization of Drug Cases: A case Study of Policy and Alternative Measure From Foreign Countries*

นันท์รพัช ไชยอัศวพงศ์**

บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน “ปัญหายาเสพติด” แพร่ระบาดไปทั่วทุกมุมโลก ก่อให้เกิดความเสียหายและทวีความรุนแรงต่อประชาคมโลกเป็นอย่างมาก ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศโปรตุเกส แคนาดา เวียดนาม และเม็กซิโก พบว่า มาตรการหนึ่งที่ทั้ง 4 ประเทศ ได้นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด คือ การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แนวทางสำคัญ คือ การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของยาเสพติด

* บทความนี้ได้ประยุกต์มาจากวิทยานิพนธ์เรื่อง นโยบายและมาตรการทางเลือกในคดียาเสพติด: ศึกษาเฉพาะกรณี การลดทอนความเป็นอาชญากรรม ระดับปริญญาโท หลักสูตรสังคมวิทยา มหาวิทยาลัย อาชีวศึกษาและงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2555 โดยมี รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

** นางสาวนันท์รพัช ไชยอัศวพงศ์ นิสิตระดับบัณฑิตศึกษา หลักสูตรสังคมวิทยา มหาวิทยาลัย สาขาอาชีวศึกษาและงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และการลดทอนความเป็นอาชญากรของผู้เสพ/ติดยาเสพติด โดยใช้วิธีการบำบัดรักษาโดยสมัครใจกับผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่ครอบครองยาเสพติดในปริมาณน้อยเพื่อเสพส่วนตัว และปรับเปลี่ยนมุมมองจากการเป็น “อาชญากร” มาเป็น “ผู้ป่วย” ทำให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดมีแรงจูงใจในการเข้ารับการบำบัดรักษาแบบสมัครใจ เนื่องจากวิธีการดังกล่าวช่วยให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดไม่ถูกดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรม และส่งผลให้การบำบัดรักษาเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นจากการให้ความร่วมมือและยินยอมบำบัดรักษาด้วยตัวของผู้เสพ/ติดยาเสพติดเอง อีกทั้งสามารถทราบถึงวิธีการในการดูแลรักษาตนเองอย่างถูกต้องและเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยให้การบริหารงานยุติธรรมทางอาญาด้านคดียาเสพติดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะสามารถนำทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มาใช้ดำเนินการกับผู้ผลิต ผู้ค้ายาเสพติดรายใหญ่ ตลอดจนอาชญากรสำคัญอื่นๆ ของประเทศ

Abstract

At the present, “Drug problem” is spreading all around the world, making severe damages and intensification to international communities. Researcher is Thus employs qualitative method by using documentary research and collected information and documents related to a case study of four countries consists of Portuguese Republic, Canada, Socialist Republic of Vietnam and United Mexican States. The finding of this study found that “Decriminalization” is one of measures used solve their drug problems, by operating in 2 ways: decriminalized drug and decriminalized drug users/addicts. Any drug users/addicts possess only a small quantity of drugs for personal use should voluntary undergo to be treated without any criminal offense prosecution, change the view of drug users/addicts as the patient’ not be the criminal, and encourage attending voluntary treatment.

Voluntarily service will increase the efficient result of treatment, reduce the pressure of the law enforcement agencies, and decrease a crowd of prisoners in prisons.

บทนำ

ในโลกยุคปัจจุบันสังคมมีความเจริญก้าวหน้าในการติดต่อสื่อสารด้านเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยอย่างไร้พรมแดน ส่งผลให้ “ปัญหายาเสพติด” นับวันยิ่งทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาคมโลกเป็นอย่างมาก จากรายงานการประชุมของสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drug and Crime- UNODC)¹ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2555 พบว่า จากจำนวนประชากรวัยผู้ใหญ่ (อายุ 15 - 64 ปี) ทั่วโลก ประมาณ 230 ล้านคน หรือร้อยละ 5 เป็นผู้เสพยาเสพติด หรือจากประชากร 20 คน จะมีผู้เสพยาเสพติด 1 คน นอกจากนี้ปัญหาการใช้ยาเสพติด ยังพบว่า มีประชากรประมาณ 27 ล้านคน หรือร้อยละ 0.6 เป็นผู้เสพยาเฮโรอีนและโคเคน หรือจากประชากร 200 คน จะมีผู้เสพยาเฮโรอีนและโคเคน 1 คน สถิติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ายาเสพติดได้แพร่ระบาดไปทั่วทุกมุมโลกกลายเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญเนื่องด้วยสถานการณ์ปัญหายาเสพติดมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ มีผลให้การแสวงหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในยุคโลกาภิวัตน์เช่นนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี พหุภาคี และระหว่างประเทศจากหลายๆ ภาคส่วนเพื่อดำเนินการเฝ้าระวัง ติดตาม ป้องกัน สกัดกั้นและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างเป็นองค์รวม

การเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมสำหรับแก้ไขปัญหายาเสพติดของแต่ละประเทศนั้น จะแสวงหาและพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมกับสภาพปัญหายาเสพติดที่ประเทศตนเองประสบอยู่ เนื่องจากลักษณะของสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละชาติมีความแตกต่างกัน

¹ United Nations Office on Drug and Crime. *World Drug Report 2012*. 2012. p. iii.

ส่งผลให้ปัญหายาเสพติดไม่ว่าจะเป็นการผลิต การขนส่ง การจำหน่าย และการเสพ มีความแตกต่างกันไป แต่โดยส่วนใหญ่แนวคิดที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ยึดถือมาใช้เป็นมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด มี 3 แนวคิด ดังนี้²

1. **แนวคิดสังคมปลอดยาเสพติด (zero tolerance/prohibition/criminalization)** มองว่า ยาเสพติดเป็นสิ่งผิดกฎหมายต้องกวาดล้างให้หมดไปจากสังคม ไม่ยอมรับให้มีการผลิต การค้า และการเสพ โดยมีมาตรการในการปราบปรามยาเสพติดอย่างรุนแรงและเข้มงวด เช่น การประกาศสงครามกับยาเสพติด ต้องนำผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2. **แนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด (decriminalization)** มองว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในคดีที่ไม่ร้ายแรงไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ยังต้องรับโทษตามมาตรการทางเลือกอื่นๆ เช่น การลงโทษทางปกครอง ซึ่งมีใช้มาตรการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

3. **แนวคิดการทำให้ไม่ผิดกฎหมาย (legalization)** มองว่าการกระทำบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดบางชนิดถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การบริหารบางอย่าง เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์อนุญาตให้ซื้อกาแฟในร้านกาแฟ (coffee shop) เพื่อเสพส่วนตัวในปริมาณไม่เกิน 30 กรัม ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดโดยถือว่าการกระทำนั้นไม่ผิดกฎหมาย

แนวคิดหนึ่งที่นานาประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศแถบยุโรป อเมริกาเหนือ และละตินอเมริกา ให้ความสนใจนำมาใช้เพื่อเป็นนโยบายหรือมาตรการทางเลือกในการแก้ไขปัญหาเสพติด คือ การลดทอนความเป็นอาชญากรรม ดังนั้น บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอถึงองค์ความรู้เรื่องการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด และวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษาจากต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย

² มณัญญา ไวยัฒมา. "การลดทอนความเป็นอาชญากรรมทางคดียาเสพติด: มิติการพัฒนาที่ใครได้ประโยชน์". วารสารสำนักงาน ป.ป.ส. 26.2 (2553): 18-19.

เกิดองค์ความรู้ที่ชัดเจน ครอบคลุม และลึกซึ้ง ในระดับที่สามารถนำแนวคิด การลดทอนความเป็นอาชญากรรมในคดียาเสพติดมาปรับใช้ผ่านกรณีศึกษา จากต่างประเทศเพื่อกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ อย่างเป็นรูปธรรม

วิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัยต่างๆ เพื่อศึกษาและ ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมในคดี ยาเสพติดที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศโปรตุเกส แคนาดา เวียดนาม และเม็กซิโก โดยมุ่งศึกษาในเรื่องแนวคิด วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย รูปแบบการดำเนินการของการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ในคดียาเสพติด อีกทั้งนโยบายและมาตรการทางเลือกในการลดทอนความเป็น อาชญากรรมของคดียาเสพติด ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าและรวบรวมจาก เอกสาร ผู้วิจัยจะนำมาวิเคราะห์โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเนื้อหา (content analysis) เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบในแต่ละประเด็นจากกรณีศึกษา 4 ประเทศ

ผลการวิจัย

ผลจากการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลและเอกสาร จากแหล่งต่างๆ อธิบายได้ดังนี้

1. องค์ความรู้เรื่องการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของ คดียาเสพติด

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด ทั้งจากของไทยและ ต่างประเทศ ทำให้ทราบว่าองค์ความรู้ในเรื่องการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ของคดียาเสพติด สามารถอธิบายได้ 5 เรื่อง ดังนี้

1.1 ความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด

ในขั้นต้นก่อนที่จะทราบถึงแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของยาเสพติดต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรม เนื่องจากการลดทอนความเป็นอาชญากรรมสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในหลายๆ เรื่อง โดยการลดทอนความเป็นอาชญากรรม มีผู้ให้นิยามไว้ดังนี้

United Nations Office on Drug and Crime - UNODC³ กล่าวว่า การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเพื่อให้การกระทำบางอย่างที่เป็นอาชญากรรมถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่มีความผิดทางอาญา

Greenwald⁴ ให้ความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) หมายถึง การถอดถอนความผิดออกจากการกระทำที่จะผิดกฎหมายอาญาและไม่ต้องถูกดำเนินคดีโดยกระบวนการยุติธรรม แต่ยังคงต้องรับการลงโทษทางบริหาร เช่น การเข้ารับการบำบัด หรือการเสียค่าปรับ เป็นต้น

Wikipedia⁵ กล่าวว่า การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) หมายถึง การถอดถอนการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงออกจากความผิดทางอาญา โดยใช้มาตรการอื่นลงโทษแทน เช่น การปรับ โดยการลดทอนความเป็นอาชญากรรมมีผลต่อการเปลี่ยนมุมมองของสังคมและศีลธรรม โดยสังคมนั้นอาจมองว่า การกระทำผิดบางอย่างอาจไม่ร้ายแรงจนถึงขั้นต้องได้รับการลงโทษทางอาญา แต่บางกรณีอาจจะต้องบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยทั่วไปแล้วการลดทอนความเป็นอาชญากรรมส่วนใหญ่จะถูกนำมา

³ United Nations Office on Drugs and Crime. *Handbook of basic principles promising practices on Alternative to Imprisonment*. 2007. p. 13.

⁴ Glenn Greenwald. *Drug Decriminalization in Portugal: lessons for creating fair and successful drug policies*. 2009. p. 2.

⁵ Wikipedia. *Decriminalization*. Web. <http://en.wikipedia.org/wiki/Decriminalization> 9 October 2011.

ใช้ในคดีที่มีความผิดไม่ร้ายแรง ยกตัวอย่างเช่น การทำแท้ง การเสพยาเสพติด หรือการครอบครองยาเสพติดเพื่อใช้เสพส่วนตัวหรือเพื่อความบันเทิง การช่วยให้เสียชีวิตเร็วขึ้นเนื่องมาจากปัญหาสุขภาพ รักร่วมเพศ เป็นต้น

เมื่อนำแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมมาใช้กับคดียาเสพติด ได้มีผู้ให้นิยามความหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของ คดียาเสพติดไว้หลายท่านดังนี้

Good⁶ กล่าวว่า การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของ คดียาเสพติด หมายถึง การลดทอนความผิดจากการเสพ ขาย ผลิต ปลูก แจกจ่าย ยาเสพติด/สารตั้งต้น ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

Favpel, Horowitz and Weaver⁷ ให้ความหมาย การลดทอน ความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด ว่าหมายถึง นโยบายที่ยกเลิก บทลงโทษทางอาญาจากการกระทำผิดบางอย่าง เช่น กรณีของยาเสพติดจะ ลดทอนความเป็นอาชญากรรมในกรณีที่ครอบครองยาเสพติดไว้ในปริมาณ ที่เล็กน้อยโดยไม่ต้องรับโทษทางอาญานักแต่ยังต้องรับโทษทางปกครองอยู่

กอบกุล จันทวโร⁸ นิยามการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของ คดียาเสพติด หมายถึง การลดทอนหรือยกเลิกการใช้ยาเสพติดจากการ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษจำคุกและโทษปรับ ให้มี ผลอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ไม่เป็นความผิดทางอาญาหรือเป็นความผิด ทางอาญาที่มีโทษเล็กน้อย เช่น เฉพาะโทษปรับ

จากความหมายข้างต้นสามารถประมวลความหมายได้ว่า “การลดทอน ความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด” หมายถึง การลดทอนหรือ ถอดถอนการกระทำที่ถือว่าผิดกฎหมาย ยาเสพติด โดยเฉพาะในกรณี ของผู้เสพ/ติดยาเสพติด ที่ครอบครองยาเสพติดในปริมาณเล็กน้อย

⁶ Erich Goode. *Drug in American society*. 2005. p. 422.

⁷ Charles E. Favpel, Alan M. Horowitz and Greg S. Weaver. *The Sociology of American drug use*. 2004. p. 361.

⁸ กอบกุล จันทวโร. แนวทางการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) และลดทอนความเป็น อาชญากรรม (Decriminalization). เว็บไซต์. http://www.Nsacmmu.com/download/2554/01_2554.pdf. 11 มกราคม 2555.

เพื่อเสพส่วนตัว โดยได้รับโทษทางอาญาน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษทางอาญาด้วยการใช้มาตรการทางเลือกเพื่อหันเหผู้เสพ/ติดยาเสพติดออกจากกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก

1.2 วัตถุประสงค์ของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด

การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้⁹

1) เพื่อปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดจาก “อาชญากร” มาเป็น “ผู้ป่วย” การเสพยาเสพติดถือว่าเป็นการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (mala prohibita) เนื่องจากบางสังคมยอมรับในการเสพยาเสพติด สามารถทำได้ภายใต้การรับรองของกฎหมาย แต่ในบางสังคมการเสพยาเสพติดกลับเป็นพฤติกรรมที่ละเมิดกฎหมายตามที่รัฐและสังคมกำหนดขึ้น โดยการเสพยาเสพติดจัดว่าเป็นอาชญากรรมต่อมาตรฐานทางศีลธรรม (crimes against the moral order) ถูกมองว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดบรรทัดฐานอันดีงามของสังคม สันคลอนมาตรฐานทางศีลธรรมรัฐจึงอ้างสิทธิออกกฎหมายมากำกับว่าการเสพยาเสพติดเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายเพื่อคุ้มครองและรักษาศีลธรรมอันดีงามของประชาชน อีกทั้งการเสพยาเสพติดจัดว่าเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย (victimless crime) เนื่องจากผู้เสพ/ติดยาเสพติดสมัครใจที่จะกระทำผิดทั้งที่รู้ว่าการเสพยาเสพติดเป็นการกระทำผิดกฎหมายและส่งผลเสียต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจแต่ก็ยังเลือกปฏิบัติ ผู้เสพ/ติดยาเสพติดจึงต้องรับผิดชอบผลจากการกระทำของตนเอง

กล่าวคือ ผลจากการตรากฎหมายไว้ว่ายาเสพติดเป็นสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมาย ผู้ใดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดต้องถูกลงโทษทางอาญา ส่งผลให้ประชาชนและสังคมส่วนใหญ่เกิดมุมมองทางลบต่อสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดว่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี ต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมาย และการลงโทษ

⁹ จุฑามาศ พุฒินิพนธ์. มาตรการทางกฎหมายในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมทางคดียาเสพติดของประเทศไทย. 2553. หน้า 32-34.

ตามกฎหมายนั้นเท่ากับถูกตีตราจากสังคมไปโดยปริยาย ส่งผลให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่เป็นคนป่วยที่ต้องเข้ารับการบำบัดรักษาจึงถูกเหมารวมว่าเป็นอาชญากรเฉกเช่นเดียวกับผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้นำเข้า-ส่งออก ที่ต้องรับโทษตามกฎหมาย ถูกกีดกันออกจากสังคม ดังนั้นการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจึงมีส่วนอย่างมากในการปรับเปลี่ยนมุมมองของผู้เสพ/ติดยาเสพติดและสังคมที่เปิดโอกาสให้กลุ่มคนเหล่านั้นเข้ารับการบำบัดรักษาให้หายขาดจากอาการติดยาเสพติดด้วยการรักษาที่ถูกต้องและเหมาะสม

2) เพื่อลดอันตรายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการใช้ยาเสพติด

การเสพยาเสพติดประเภทต่างๆ ล้วนมีผลร้ายและบั่นทอนสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยโรคต่างๆ ที่จะตามมานั้นอาจถึงขั้นเสียชีวิต การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจึงถือว่าการส่งเสริมให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษาด้วยความสมัครใจมากขึ้น และหากใช้ควบคู่กับมาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction) คือ การให้ความรู้ในเรื่องการใช้ยาเสพติดอย่างถูกวิธี เพื่อป้องกันการติดเชื้อจากการเสพยาเสพติดจะทำให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกับผู้เสพที่พร้อมกลับมาเลิกยาเสพติดได้อย่างปกติ

3) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบำบัดโดยสมัครใจ

การบำบัดรักษาผู้เสพ/ติดยาเสพติดจำเป็นต้องอาศัยความสมัครใจของผู้เสพ/ติดยาเสพติดในการเข้ารับการบำบัด กล่าวคือ หากผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดด้วยความสมัครใจโดยส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการบำบัดเป็นอย่างดี นอกจากนี้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดจะสามารถลด ละ เลิกจากการเสพยาเสพติดได้ง่าย โอกาสหวนกลับไปเสพยาอีกจึงมีน้อยกว่าผู้ที่ถูกบังคับบำบัด ฉะนั้นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดด้วยความสมัครใจจึงจำเป็นต้องมีนโยบายหรือมาตรการทางเลือกมารองรับกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสังคมมิได้ต้องการตราหน้าหรือทอดทิ้งตนเองโดยการผลักดันเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หากกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดเกิดความมั่นใจและเชื่อมั่นแล้วจะกล้าแสดงตัวเข้ารับการบำบัดที่เกิดมาจากความสมัครใจของตน

ซึ่งการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดเหล่านั้น

4) เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาด้านคดียาเสพติด จากสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศไทย มีจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์เกินกว่าครึ่งที่กระทำความผิดคดีพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ ไม่ว่าจะเป็นการผลิต จำหน่าย นำเข้า-ส่งออก ครอบครอง และเสพ ส่วนใหญ่ล้วนเป็นคดีเสพ และครอบครอง ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ป่วยที่จำเป็นต้องเข้ารับการบำบัดรักษามากกว่าถูกกักตัวอยู่ในเรือนจำ กล่าวคือ การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดจะมีประโยชน์อย่างมาก ในกรณีการดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดบางรายที่มีพฤติกรรมที่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้โดยไม่ต้องถูกจำคุกให้สิ้นเปลืองงบประมาณ หากสามารถกันกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดออกไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ งบประมาณและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จะต้องนำมาดำเนินการต่อกลุ่มผู้เสพ/ติดยาเสพติดภายในเรือนจำจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการจับกุมผู้ผลิต ผู้ค้ารายใหญ่ ที่เป็นอาชญากรสำคัญมาลงโทษ

1.3 แนวคิดที่มีความสัมพันธ์กับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด

การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดนั้นมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับแนวคิดในการแก้ไขปัญหายาเสพติดดังต่อไปนี้

1) แนวคิดการทำให้ถูกกฎหมาย (legalization)¹⁰ หมายถึง การทำให้การกระทำผิดในคดียาเสพติดไม่จะเป็นการผิด การจำหน่าย การครอบครอง หรือการเสพ กลายเป็นการกระทำที่ไม่ละเมิดกฎหมาย

2) แนวคิดการลดการลงโทษจำคุก (depenalization)¹¹ หมายถึง การลงโทษทางอาญาที่กีดกันการลงโทษจำคุก กล่าวคือ ผู้เสพ/ติดยาเสพติดยังคงมีความผิดตามกฎหมายอาญาแต่ไม่ต้องรับโทษจำคุก โดยนำวิธีการลงโทษแบบอื่นมาใช้แทน เช่น การปรับ การลงบันทึกประจำวันของตำรวจ หรือการคุมประพฤติ

¹⁰ Glenn Greenwald, *loc.cit.*

¹¹ *Ibid.*

3) **แนวคิดการหันเหคดี (diversion)**¹² หมายถึง การหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งในขั้นตอนก่อนการจับกุม ขั้นตอนระหว่างพิจารณาคดี และขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี

4) **แนวคิดการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction)**¹³ หมายถึง นโยบาย มาตรการ หรือโครงการที่มีเป้าหมายในการลดผลเสียต่อสุขภาพ สังคม และเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากการใช้ยาเสพติด โดยเน้นการให้บริการสาธารณสุข ลดผลกระทบทางลบที่จะเกิดจากการใช้ยาเสพติดและป้องกันอันตรายให้แก่ผู้ใช้ยาเสพติด

กล่าวโดยสรุป การกระทำที่เกี่ยวกับยาเสพติดเป็นอาชญากรรมที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (*mala prohibita*) แต่ไม่ได้เป็นอาชญากรรมในตัวเอง (*mala in se*) การกระทำความผิดอันเกี่ยวข้องกับยาเสพติดต้องถูกดำเนินคดีและรับโทษทางอาญา แต่สำหรับกรณีครอบครองยาเสพติดในปริมาณเล็กน้อยเพื่อเสพส่วนตัวถือว่าเป็นความผิดแต่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา อาจใช้การลดการลงโทษจำคุก (*depenalization*) หรือการหันเหคดี (*diversion*) เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม หรือมีมาตรการการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (*harm reduction*) เป็นเครื่องมือในการช่วยให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัดและรับทราบถึงการใช้ยาเสพติดอย่างถูกวิธีที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อตนเองและสังคม

¹² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. *สรุปผลการประชุมวิชาการเพื่อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการแก้ไขปัญหายาเสพติด: การจำแนกประเภทคดี การลดจำนวนคดี และขั้นตอนในการดำเนินคดี*. เว็บ. <http://nctc.oncb.go.th/new/index>. 25 ตุลาคม 2554.

¹³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. *ความแตกต่างระหว่าง Legalization กับ Decriminalization*. http://nctc.oncb.go.th/new/index.php?option=com_content&view=article&id=287:2009-10-12. 20 ตุลาคม 2554.

1.4 รูปแบบของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด¹⁴

รูปแบบการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดสามารถแบ่งได้ 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) **ขั้นตอนก่อนเกิดการกระทำผิด** การลดทอนความเป็นอาชญากรรมในขั้นตอนนี้จะกระทำเมื่อความผิดยังไม่ปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ หากผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว สังคมจะตีตราผู้กระทำผิดในคดียาเสพติดว่าเป็นอาชญากรทันที ซึ่งเป็นผลมาจากการออกกฎหมายที่มีความรุนแรงมากเกินไป ทั้งๆ ที่ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากปัญหาอื่น โดยการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดสำหรับขั้นตอนก่อนเกิดการกระทำผิดจึงเป็นรูปแบบหนึ่งในเชิงป้องกัน ไม่ว่าจะเป็นการให้คำปรึกษาโดยชุมชนผ่านกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ จัดตั้งศูนย์บำบัดรักษาที่ดำเนินการโดยชุมชนหรือเอกชน เป็นต้น

2) **ขั้นตอนหลังเกิดการกระทำผิด** การลดทอนความเป็นอาชญากรรมในขั้นตอนนี้จะกระทำเมื่อการกระทำผิดปรากฏแก่เจ้าหน้าที่ หมายถึง การกระทำผิดดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว การลดทอนความเป็นอาชญากรรมจึงเป็นไปเพื่อหันให้ผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เร็วที่สุดไม่ว่าจะเป็นในระหว่างถูกดำเนินคดีหรืออยู่ในระหว่างการคุมขังในเรือนจำ โดยการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดสำหรับขั้นตอนหลังเกิดการกระทำผิดจะเป็นไปในรูปแบบของการใช้มาตรการทางปกครองที่หมายถึง หันเหออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้วให้หน่วยงานทางปกครองหรือท้องถิ่นเข้ามารับช่วงต่อการลงโทษต่อไป ทางเลือกสุดท้าย คือ การใช้มาตรการอื่นแทนการจำคุก เช่น การปรับ การคุมประพฤติ การทำงานบริการสังคม การจำคุกในวันหยุดหรือ

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. สรุปผลการประชุมวิชาการเพื่อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการแก้ไขปัญหายาเสพติด: การจำแนกประเภทคดี การลดจำนวนคดี และขั้นตอนในการดำเนินคดี. เว็บ. <http://nctc.oncb.go.th/new/index>. 25 ตุลาคม 2554.

สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ การควบคุมด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ การชะลอฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ การบำบัดรักษาแบบไม่ควบคุมตัว การลดวันต้องโทษ เป็นต้น

1.5 กลุ่มเป้าหมายของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของ คดียาเสพติด

การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดเหมาะสำหรับนำมาปฏิบัติต่อกับกลุ่มเป้าหมายในกรณีกระทำความผิดเล็กน้อย โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้¹⁵

1) **ผู้เสพยาเสพติด** หมายถึง บุคคลที่เสพยาเสพติดบางชนิด เป็นครั้งคราว เพื่อความสนุกสนานในการเข้าสังคม เพิ่มความสามารถในการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นการใช้ยาในทางที่ผิดอาจก่อให้เกิดอันตรายทั้งทางร่างกายและจิตใจ

2) **ผู้ติดยาเสพติด** หมายถึง บุคคลที่เสพยาเสพติดบางชนิด เป็นประจำ และต้องพึ่งยาเสพติดนั้นอยู่ตลอดเวลา เรียกว่า การติดยา เมื่อเสพยาซ้ำๆ กันหลายครั้งจะยากต่อการควบคุมปริมาณและความถี่ในการใช้ยา ส่งผลให้เกิดอาการดื้อยาจนต้องเพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อยๆ หากมีการหยุดใช้ยาจะส่งผลกระทบต่อร่างกายและจิตใจทันที

ดังนั้น ผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญของการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดต้องให้การบำบัดรักษาให้หายขาดจากอาการเสพยาเสพติด โดยวางแผนบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นการเฉพาะรายเพื่อให้ได้รับการรักษาทางการแพทย์อย่างถูกต้องและเหมาะสม ทั้งนี้ การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับผู้ค้ายาเสพติดที่ถือว่าเป็นอาชญากร

¹⁵ เทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัดชลบุรี. ข้อมูลจากสำนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี. เว็บบ. <http://www.chonburilocal.go.th>. 19 กันยายน 2554.

2. กรณีศึกษาจากต่างประเทศ

จากกรณีศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศโปรตุเกส แคนาดา เวียดนาม และเม็กซิโก มีการใช้แนวคิดในเรื่องการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) มากำหนดเป็นนโยบายและมาตรการทางเลือกเพื่อจัดการกับปัญหาเสพติด ดังต่อไปนี้

2.1 ประเทศโปรตุเกส (Portuguese Republic)

ถึงแม้ว่าประเทศโปรตุเกสจะไม่มีการผลิตหรือปลูกพืชเสพติดในประเทศ แต่โปรตุเกสกลับเป็นช่องทางลักลอบนำเข้ายาเสพติดประเภทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางอากาศ และทางเรือ เนื่องจากในอดีตมีประเทศในอาณานิคม โดยเฉพาะประเทศบราซิลที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดขั้นรุนแรงติดอันดับต้นๆ ของโลก ทำให้ยาเสพติดหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศโปรตุเกสอย่างมาก ส่งผลให้ประชาชนชาวโปรตุเกสประสบปัญหาการใช้และติดยาเสพติดมากขึ้น¹⁶

ประเทศโปรตุเกสมองว่าการเสพติดเป็นปัญหาสาธารณสุขที่หลาย ๆ ส่วน ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องเหมาะสม จึงนำไปสู่การกำหนดนโยบาย การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction program) ที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ต่อมาอีกไม่นานประเทศโปรตุเกสเป็นประเทศแรกในกลุ่มประเทศแถบยุโรปได้กำหนดนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรม และตราเป็นกฎหมาย ชื่อ Law 30/2000 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 โดยระบุว่า “ผู้เสพที่ครอบครองยาเสพติดเพื่อการใช้ส่วนบุคคลในปริมาณไม่เกินอัตราเฉลี่ยของการใช้ยาเสพติดใน 10 วันของบุคคลนั้นๆ จะไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา แต่จะถือว่าเป็นความผิดด้านปกครอง (administrative offense) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวครอบคลุมถึงยาเสพติดและสารเสพติดทุกประเภท”¹⁷

¹⁶ ศรีสุมปัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. การศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำแนวคิด การทำให้ถูกกฎหมาย การไม่เอาโทษทางอาญา และการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด มาใช้เพื่อพัฒนานโยบายยาเสพติดของประเทศไทย. 2554. หน้า 73-77.

¹⁷ Greenwald Glenn. *loc.cit.*

ตาม กฎหมาย 30/2000 (Law 30/2000) ได้กำหนดโทษปรับสำหรับผู้เสพยาเสพติดประเภทอื่นๆ ไว้ดังนี้

- การครอบครอง methadone, morphine, opium, cocaine และ amphetamines มีอัตราโทษปรับ ตั้งแต่ 25 ถึง 325 เหรียญ
- การครอบครองกัญชา (hashish) มีการกำหนดโทษปรับ ตั้งแต่ 25 ถึง 150 เหรียญ

การดำเนินการต่อผู้เสพยาเสพติดตามนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมจะมีหน่วยงานที่เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขการติดยาเสพติด (Commission for Dissuasion of Drug Addiction-CDT) เป็นทีมสหวิชาชีพที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม และรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งประกอบไปด้วย นักกฎหมาย นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตัดสินและกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการต่อผู้เสพยาเสพติดเป็นการเฉพาะราย

ในการดำเนินการต่อผู้เสพยาเสพติดสิ่งที่รัฐคำนึงถึงมากที่สุด คือ การหลีกเลี่ยงโทษจำคุกสำหรับผู้เสพยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาเพื่อลดการสร้างตราบาปจากกระบวนการยุติธรรมและลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดด้วย (it's this stigmatization that the Portuguese policy explicitly aims to prevent) โดยขั้นตอนในการดำเนินการต่อผู้ครอบครองหรือเสพยาเสพติดเป็นครั้งคราว มีขั้นตอนในการปฏิบัติดังนี้

1. เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจพบเห็นผู้เสพยาเสพติดต้องแจ้งให้คณะกรรมการฯ ทราบ (เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจในการเข้าจับกุมผู้เสพยาเสพติด)
2. คณะกรรมการฯ ดำเนินการแจ้งไปยังผู้เสพยาเสพติดให้มารายงานตัวต่อคณะกรรมการฯ ภายใน 72 ชั่วโมง เพื่อจ่ายค่าปรับและเข้ารับการพิจารณาตัดสินการเข้ารับการบำบัด
3. คณะกรรมการฯ จะทำการตรวจสอบและวินิจฉัยทางคลินิกถึงพฤติกรรมและการเสพยาเบื้องต้นและความต้องการทางจิตสังคม หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ จะทำการตัดสินใจส่งบำบัดหรือลงโทษทางสังคม

ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ตัดสินใจส่งผู้เสพ/ติดยาเสพติดเข้ารับการบำบัด ผู้เสพ/ติดยาเสพติดต้องเข้ารับการบำบัดและรายงานตัวต่อศูนย์สุขภาพโรงพยาบาล และทีมสหวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอ โดยคณะกรรมการฯ อาจมีเงื่อนไขเพิ่มเติม เช่น คำสั่งห้ามเข้าไปในสถานที่บางแห่ง ทำงานบริการสังคม หรือเสียค่าปรับร่วมด้วยได้ หากผู้เสพ/ติดยาเสพติดปฏิบัติตามแผนที่ตั้งไว้ จะถือว่าเป็นการยุติคดี แต่ถ้าผู้เสพ/ติดยาเสพติดไม่ปฏิบัติตามแผน ทีมสหวิชาชีพจะดำเนินการปรับแผนการบำบัดรักษาใหม่ให้เหมาะสม

ในกรณีที่ผู้ติดยา/เสพยาเสพติดสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาคณะกรรมการฯ อาจระงับการลงโทษทางปกครอง เช่น การจ่ายค่าปรับไว้ก่อน แล้วส่งตัวผู้เสพ/ติดยาเสพติดไปยังทีมสหวิชาชีพที่มีความรู้ความสามารถในการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดเพื่อรอผลการบำบัดรักษา หากผู้เสพ/ติดยาเสพติดสามารถเลิกเสพยาได้จะถือว่าการดำเนินการทางปกครองสิ้นสุดลง

จากรายงานวิจัยเรื่อง “การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของยาเสพติดในประเทศโปรตุเกส: ความท้าทายและข้อจำกัด” ของ Office of National Drug Control Policy United States พบว่า เมื่อประเทศโปรตุเกสได้เริ่มประกาศใช้นโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมสำหรับผู้ครอบครองยาเสพติดทุกชนิดเพื่อเสพส่วนตัว พิสูจน์ให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวสามารถลดปริมาณการใช้ยาเสพติดแบบไม่รุนแรง (soft drug) ลงได้ แต่ในปี ค.ศ. 2004-2006 การตายอันเนื่องมาจากการใช้ยาเสพติดมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งข้อจำกัดและการนำเสนอข้อมูลได้ส่งผลให้การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของยาเสพติด ในระหว่างปี ค.ศ. 2001-2007 มีการใช้กัญชา โคเคน แอมเฟตามีน เฮโรอีน และ LSD เพิ่มขึ้นในกลุ่มประชากรโปรตุเกสที่มีอายุระหว่าง 15-34 ปี

2.2 ประเทศแคนาดา (Canada)

ตามกฎหมายควบคุมยาเสพติดฉบับต่างๆ ของแคนาดา ประกอบกับการดำเนินการตามนโยบาย Mandatory Prison Sentences for Serious Drug Crimes: Tougher Laws to stop Producers and Traffickers ที่ให้

ความสำคัญกับการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยเฉพาะการผลิต การลักลอบจำหน่ายยาเสพติดเป็นอย่างมาก เนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดเป็นปัญหาร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของ ประเทศ เพราะฉะนั้นบทลงโทษสำหรับผู้กระทำผิดจึงต้องเป็นการลงโทษจำคุก โดยไม่รอลงอาญาเพื่อให้สังคมปลอดภัยจากอาชญากรรมอันชั่วร้ายและมีระบบสาธารณสุข ที่ดีและมีมาตรฐาน¹⁸

นับตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา หลังจากที่รัฐบาลได้ทุ่มเทงบประมาณอย่างมหาศาลในการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง แต่การ ลักลอบนำเข้ายาเสพติดยังคงมีอยู่ รัฐบาลของประเทศแคนาดาให้การยอมรับ และนำนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมมาใช้ โดยสนใจในเรื่องการ ครอบครองกัญชาหรือฝิ่นในปริมาณเล็กน้อย ภายใต้เหตุผลที่ว่ากัญชาหรือฝิ่น มีคุณสมบัติในการรักษาทางการแพทย์และประโยชน์ทางอุตสาหกรรม (decriminalized for medical and industrial use) แต่หากครอบครองกัญชา หรือฝิ่นเกินกว่ากำหนดจะถือว่ามียาเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย จะได้รับการลงโทษทางอาญาอย่างร้ายแรง

รัฐบาลแคนาดาปรับแก้กฎหมายให้มีการนำ "ระบบใบสั่ง" มาใช้กับ ผู้ที่ครอบครองกัญชาหรือฝิ่นในปริมาณเล็กน้อยเพื่อให้มาจ่ายค่าปรับ หรือ ออกหมายเรียกให้ไปรายงานตัวที่ศาล เพื่อรับการลงโทษที่เหมาะสมแทน การลงโทษจำคุกหรือถูกบันทึกประวัติอาชญากร สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. นโยบายกัญชา อัตราโทษความผิดเกี่ยวกับกัญชา มีดังนี้
 - ครอบครองยางกัญชา (cannabis resin hashish) จำนวน 1 กรัม หรือน้อยกว่า มีโทษปรับ 300 เหรียญ สำหรับผู้ใหญ่ และ 200 เหรียญ สำหรับเยาวชน
 - ครอบครองกัญชา (marijuana) จำนวน 15 กรัม หรือน้อยกว่า มีโทษปรับ 150 เหรียญ สำหรับผู้ใหญ่ และ 100 เหรียญ สำหรับเยาวชน

¹⁸ ศรีสุมัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. ค.ศ.

- ครอบครองกัญชา (marijuana) จำนวนมากกว่า 15 ถึง 30 กรัม มีโทษปรับ 300 เหรียญ สำหรับผู้ใหญ่ และ 200 เหรียญ สำหรับเยาวชน ในกรณียอมเสียค่าปรับ หรือจำคุก 6 เดือน และ/หรือ ปรับถึง 1,000 เหรียญ กรณีที่มีการฟ้องในศาล

2. นโยบายฝิ่น อัตราโทษความผิดเกี่ยวกับการปลูกฝิ่น

- มีฝิ่น 1 - 3 ต้น มีโทษปรับ 500 เหรียญ สำหรับผู้ใหญ่ และ 250 เหรียญ สำหรับเยาวชน

- มีฝิ่น 4 - 25 ต้น มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ในกรณีที่มีการฟ้อง หรือ จำคุกไม่เกิน 18 เดือน และ/หรือ ปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ ในกรณียอมรับผิด และพิพากษาในทันที

- มีฝิ่น 26 - 50 ต้น มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี

- มีฝิ่น มากกว่า 50 ต้น มีโทษจำคุกไม่เกิน 14 ปี

การดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดของประเทศแคนาดา หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ศาลยาเสพติด (Drug Treatment Court-DTC) มีอำนาจในการพิจารณาคดียาเสพติดโดยเฉพาะในกรณีที่ผู้เสพ/ติดยาเสพติดเสพหรือจำหน่ายยาเสพติดในปริมาณเล็กน้อย การกระทำไม่เข้าข่ายลักษณะความผิดร้ายแรง ไม่ใช่องค์กรอาชญากรรม และยินยอมเข้าบำบัดฟื้นฟูที่ศาลกำหนด เมื่อครบกำหนดการบำบัดฟื้นฟูมีผลเป็นที่น่าพอใจ ศาลอาจพิพากษาให้รอการลงอาญาหรือลดอัตราโทษตามเห็นสมควร¹⁹

จากการดำเนินการตามนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ในกรณีของกัญชาและฝิ่น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เด็กและเยาวชนมีแนวโน้มการใช้ยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น ทำให้เห็นว่าการดำเนินการปราบปรามยาเสพติดเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องดำเนินการควบคู่กับการป้องกันและบำบัดฟื้นฟู จึงจะเห็นผลสำเร็จ อีกทั้งต้องดำเนินการด้วยมาตรการทางเลือกสำหรับสารเสพติดที่มีการใช้ทั่วไปแทนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจาก

¹⁹ Darren Eke. *Government Re-introduces Legislation to Fight Serious Drug Crimes*. Web. <http://www.cannabisculture.com/news/conservatives-would-impose-mandatory-sentences-on-drug-dealers-grow-ops>. 20 July 2012.

นักวิชาการเห็นว่ากัญชาหรือฝิ่นมีผลร้ายแรงน้อยกว่าแอลกอฮอล์ที่ส่งผลเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนชาวแคนาดา

2.3 ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Socialist Republic of Vietnam)

ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม หรือ เวียดนาม ถือว่าเป็นหนึ่งในหลายๆ ชาติ ที่ยังคงมีการพิพากษาประหารชีวิตนักโทษคดียาเสพติดทุกประเภท ซึ่งถือว่าเน้นในเรื่องการปราบปรามยาเสพติดด้วยมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่จริงจังและรุนแรง

นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2009 การเสพยาเสพติดนั้น รัฐบาลเวียดนามได้มีการกำหนดนโยบาย การลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction) และนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด (decriminalization) โดยการยกเลิกประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 199 ที่กำหนดว่า “การเสพยาเสพติดให้โทษไม่ว่าจะเป็นการเสพในรูปแบบใด หากได้รับการบังคับส่งตัวเข้าบำบัดรักษายังสถานบำบัดแล้ว แต่ยังใช้ยาเสพติดต่อไปจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 2 ปี สำหรับผู้กระทำผิดซ้ำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ถึง 5 ปี” ภายใต้เหตุผลที่ว่า “ผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้ป่วย การใช้ยาเสพติดไม่เป็นอันตรายต่อสังคมมากจนกระทั่งต้องถูกลงโทษทางอาญาที่รุนแรง” ซึ่งสอดคล้องกับ National Assembly's Legislation Commission²⁰

ผู้เสพยาเสพติดจะถูกดำเนินการโดยส่งเข้ารับการบำบัดรักษาแบบบังคับตามคำพิพากษาของศาล โดยถูกส่งตัวไปยังศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (Drug rehabilitation center) ซึ่งเป็นศูนย์บำบัดของชุมชน โดยอาศัยการบำบัดด้วยชุมชนเป็นระยะเวลา 1 ถึง 2 ปี อีกทั้งยังมีศูนย์บำบัดยาเสพติด (Detoxification center) และศูนย์ควบคุมโรคเอดส์และโรคติดต่อ โดยให้ผู้เสพยาเสพติดสามารถเข้าถึงการบำบัดรักษาได้ง่ายขึ้น ภายใต้วิธี

²⁰ Harvard Medical School AIDS Initiative in Vietnam. *Decriminalization of drug use in Vietnam*. Web. <http://www.haivn.org/content/view/121/31/lang,en/>. 20 July 2012.

การรักษาที่หลากหลายรูปแบบ โดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในการรักษาอาการติดยาเสพติด รวมทั้งการรณรงค์ให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องพิษภัยของยาเสพติด ตามโครงการ Drug prevention in school แก่เด็กและเยาวชนหรือชุมชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงผ่านกิจกรรมที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ ตามแผน National Target Drug Control Plan ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดในขั้นต้น

ในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลเวียดนามให้ความสำคัญในการบำบัดรักษาผู้เสพยาเสพติดให้หายขาดจากการเสพยาเสพติดโดยให้ชุมชนเข้ามา มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาเพื่อสร้างสายสัมพันธ์อันดีต่อกันเพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้กับกลุ่มผู้เสพยาเสพติดได้ตระหนักถึงคุณค่าของตนเอง ประกอบกับการให้ความสำคัญกับมาตรการการป้องกันยาเสพติด โดยการให้ความรู้เรื่องอันตรายของยาเสพติดแก่เด็กและเยาวชนที่ง่ายต่อการตกเป็นเหยื่อของยาเสพติดผ่านกิจกรรมรณรงค์ต่างๆ อีกทั้งการแจกจ่ายเมทาโดนแก่ผู้เสพยาเสพติดโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นวิธีการบำบัดรักษาที่มีส่วนช่วยลดการแพร่ระบาดของเชื้อ HIV อันเนื่องมาจากการใช้ยาเสพติด และการประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในการสืบสวนสอบสวนคดียาเสพติด เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารส่งผลไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดรายสำคัญ การดำเนินการตามที่กล่าวมานี้ว่าเป็นมาตรการที่ช่วยสนับสนุนให้เวียดนามสามารถดำเนินการปราบปรามยาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อกลุ่มผู้ผลิตผู้จำหน่าย และสามารถบำบัดรักษาผู้เสพยาเสพติดและลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติดได้อย่างเกิดประสิทธิผล

2.4 ประเทศเม็กซิโก (United Mexican States)

ประเทศเม็กซิโกถือว่าเป็นแหล่งการค้า การผลิต การลำเลียง การเสพ การฟอกเงิน และการต่อสู้กันเกิดจากการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะยาเสพติดประเภทเมตแอมเฟตามีน และยาเสพติดที่ผิดกฎหมายอื่นๆ ในตลาดประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งหมด นอกจากนั้นประเทศเม็กซิโกยังประสบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐอันเนื่องมาจากยาเสพติด รัฐบาลจึงดำเนินนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดอย่างเข้มข้นผ่านการใช้กองกำลังทหาร

อีกทั้งรณรงค์ให้สาธารณชนร่วมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันผ่าน Secretariat of the Comptroller and Administrative Development (SECODAM) อีกทางหนึ่ง²¹

ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2009 นำโดยประธานาธิบดี Delipe Calderon จากพรรค National Action Party (NAP) มีนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย Narcomenudeo Decree ที่ระบุเนื้อหาพอสังเขปไว้ดังนี้²²

1. การมียาเสพติดไว้ในครอบครองปริมาณเล็กน้อยเพื่อใช้เสพส่วนตัว (personal use) ถือว่าไม่มีความผิดทางอาญา
2. การนำแนวคิดการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (harm reduction) มาใช้เป็นนโยบายหลักในการแก้ไขฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
3. การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ต้องดำเนินการด้วยความสมัครใจของผู้เสพ/ติดยาเสพติดที่ครอบครองยาเสพติดเพื่อเสพส่วนตัวในปริมาณเล็กน้อย
4. การใช้ยาเสพติดถือว่าเป็นวัฒนธรรมและประเพณีของชุมชนท้องถิ่น
5. การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลาง (federal authorities) สามารถดำเนินการกับผู้ค้ายาเสพติดได้
6. การล่อซื้อยาเสพติดอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการได้เพื่อนำมาใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี

กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการสำหรับการครอบครองยาเสพติดในปริมาณเล็กน้อยเพื่อใช้เสพส่วนตัว เช่น กัญชา 5 กรัม ผีน 2 กรัม โคเคน 0.5 กรัม เฮโรอิน 50 ไมโครกรัม หรือยาบ้า (Methamphetamine) จำนวน 40 กรัม หากถูกจับกุมตัวถึง 3 ครั้ง ผู้เสพ/ติดยาเสพติดจะถูกส่งตัว

²¹ ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. ล.ด.

²² Phillip Smith. *Feature: Mexico Decriminalization Bill Passes -- One Step Forward, Two Steps Back?*. Web. http://stopthedrugwar.org/chronicle/2009/may/08/feature_mexico_Decriminalization. 21 July 2012.

เข้ารับการบำบัดรักษาที่สถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด นอกจากยาเสพติดดังกล่าวข้างต้น ยังรวมถึงสาร LSD ไม่เกิน 150 ไมโครกรัม และยาอี (ecstasy) ไม่เกิน 15 กรัม หากเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจพบยาเสพติดครั้งแรก เจ้าหน้าที่มีหน้าที่แจ้งให้ผู้เสพ/ติดยาเสพติดทราบถึงสถานบำบัดยาเสพติด และหากถูกตรวจพบเป็นครั้งที่สามผู้เสพ/ติดยาเสพติดจะถูกบังคับให้เข้ารับการรักษาโดยไม่มีเงื่อนไข

จากการดำเนินการตามนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด รัฐบาลเม็กซิโกถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่าการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวจะทำให้ปัญหายาเสพติดเป็นไปในทิศทางที่เลวร้ายยิ่งกว่าเดิม แต่รัฐบาลกลับมองว่าเป็นการตัดช่องโอกาสในการจำหน่ายยาเสพติดควบคู่กับการให้ความสำคัญในการปราบปรามยาเสพติดเพื่อตัดช่องทางการลำเลียง อีกทั้งการเพิ่มศาลยาเสพติด (drug court) ให้มากขึ้น ควบคู่ไปกับการเพิ่มสถานที่ในการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด จะมีประสิทธิภาพมากกว่าการเน้นนโยบายด้านใดด้านหนึ่งเพียงอย่างเดียว

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

จากกรณีศึกษาที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าทั้ง 4 ประเทศ แต่ละประเทศมีการดำเนินนโยบายและมาตรการทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดที่ต่างกัน อภิปรายผลได้ดังนี้

1. การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของยาเสพติด

จากกรณีศึกษาของทั้ง 4 ประเทศ สิ่งหนึ่งที่พบเหมือนกัน คือ ยาเสพติดทุกชนิดถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและมีความผิดทางอาญา แต่ในกรณีครอบครองยาเสพติดในปริมาณที่กำหนดเพื่อเสพส่วนตัวจะได้รับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมโดยไม่ถือว่าการกระทำความผิดทางอาญา ทั้งนี้ไม่รวมถึงการผลิต จำหน่ายยาเสพติด อย่างเช่น โปรตุเกส เวียดนาม และเม็กซิโก ยาเสพติดทุกชนิดได้รับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมตามเงื่อนไขครอบครองในปริมาณที่กำหนดเพื่อเสพส่วนตัว

โดยไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา แต่ในแคนาดา มีเพียง กัญชา และฝิ่น เท่านั้นที่ได้รับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมตามเงื่อนไขครอบครอง ในปริมาณที่กำหนดเพื่อเสพส่วนตัวโดยไม่ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา

2. การลดทอนความเป็นอาชญากรรมของผู้เสพ/ติดยาเสพติด

นโยบายและมาตรการทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด สิ่งทั้ง 4 ประเทศเห็นพ้องต้องกัน คือ การเสพยาเสพติดเป็นอาการป่วยอย่างหนึ่งที่ต้องได้รับการบำบัดรักษาให้หายขาดด้วยความสมัครใจของผู้เสพ/ติดยาเสพติด เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนมุมมองจาก “อาชญากร” มาเป็น “ผู้ป่วย” มิใช่ดำเนินการลงโทษทางอาญาอย่างรุนแรง

3. หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติด

ตามนโยบายและมาตรการทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดของทั้ง 4 ประเทศ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบผู้เสพ/ติดยาเสพติดต่างกัน อย่างเช่น ประเทศโปรตุเกส มี CDT ทำหน้าที่ในการพิจารณาโทษปรับและวิธีการบำบัดรักษาที่เหมาะสมต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดเป็นรายบุคคล ในแคนาดา มีศาลยาเสพติดทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้เสพ/ติดยาเสพติด ส่วนเวียตนามมีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (Drug rehabilitation center) ที่เป็นศูนย์บำบัดของชุมชนมารองรับผู้เสพ/ติดยาเสพติดเพื่อเข้ารับการบำบัดรักษาตามคำพิพากษาของศาล ในขณะที่ผู้เสพ/ติดยาเสพติดของประเทศเม็กซิโกที่ถูกจับกุมครั้งแรกและครั้งที่สองจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจแจ้งให้ทราบถึงสถานที่เพื่อเข้ารับการบำบัด

4. มาตรการลงโทษผู้เสพ/ติดยาเสพติดตามนโยบายและมาตรการทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด

แม้ว่าการครอบครองยาเสพติดในปริมาณที่กำหนดเพื่อการเสพส่วนตัวจะได้รับการลดทอนความเป็นอาชญากรรมตามนโยบายและมาตรการทางเลือกของทั้ง 4 ประเทศ แต่ผู้เสพ/ติดยาเสพติดยังคงต้องรับการลงโทษแต่มิใช่การลงโทษทางอาญา อย่างเช่น ผู้เสพ/ติดยาเสพติดของประเทศโปรตุเกสและแคนาดาจะถูกลงโทษปรับและต้องเข้ารับการบำบัดตาม

คำพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ส่วนผู้เสพ/ติดยาเสพติดของประเทศเวียดนามจะถูกลงโทษโดยการบังคับบำบัดรักษาตามคำพิพากษาของศาล ในขณะที่ผู้เสพ/ติดยาเสพติดของประเทศเม็กซิโกจะถูกแจ้งเตือนให้ทราบถึงสถานที่เข้ารับบำบัดรักษาในกรณีที่ถูกจับกุมครั้งที่ 1 และ 2 แต่หากถูกจับกุมครั้งที่ 3 ผู้เสพ/ติดยาเสพติดจะถูกลงโทษโดยการบังคับบำบัดรักษาทันที

5. ความสัมพันธ์ของผู้เสพ/ติดยาเสพติดกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การหันเหผู้เสพ/ติดยาเสพติดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาถือเป็นจุดมุ่งหมายหนึ่งในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติด โดยลดความสัมพันธ์ของผู้เสพ/ติดยาเสพติดกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เหลือน้อยที่สุด จากการดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดจากกรณีศึกษาทั้ง 4 ประเทศ พบว่า การดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดของประเทศโปรตุเกสแทบจะไม่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเมื่อเทียบกับการดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดของแคนาดา เวียดนาม และเม็กซิโก เนื่องจากโปรตุเกสมี CDT ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะที่เข้ามาดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดตลอดกระบวนการตั้งแต่ลงโทษปรับและเข้ารับการบำบัดรักษา ในขณะที่ประเทศแคนาดาดำเนินการต่อผู้เสพ/ติดยาเสพติดโดยศาลยาเสพติด เวียดนามดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล และเม็กซิโกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ยังคงมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. หากในอนาคตประเทศไทยจะนำแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดมาใช้เป็นมาตรการทางเลือกหรือกำหนดเป็นนโยบายการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดเพื่อรับมือกับสภาพปัญหาเสพติดที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายการเมือง หน่วยงาน

ราชการ นักวิชาการ สื่อมวลชน ประชาชน เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน และพิทักษ์สิทธิที่ตนสมควรได้รับ เพื่อให้นโยบายที่จะออกมาใช้ในอนาคตนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

2. หน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายยาเสพติด ต้องมีการศึกษาค้นคว้าแนวคิด นโยบาย และมาตรการทางเลือกในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของคดียาเสพติดผ่านประสบการณ์ของต่างประเทศที่นอกเหนือไปจากที่นำเสนอมา จะทำให้ได้รับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้เกิดองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจนและลึกซึ้ง

3. การศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียจากผลการดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดจากความสำเร็จและล้มเหลวจากประสบการณ์ของแต่ละประเทศจะมีคุณค่าและเกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยอย่างมาก เนื่องจากประสบการณ์ของแต่ละประเทศจะเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการเรียนรู้สิ่งที่ดีเพื่อนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย และตระหนักถึงข้อบกพร่องต่างๆ ที่ดำเนินการไปแล้วไม่ประสบผลสำเร็จเพื่อหลีกเลี่ยงการนำมาใช้

รายการอ้างอิง

- กอบกุล จันทวโร. แนวทางการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) และลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization). เว็บ. http://www.Nsaccmu.com/download/2554/01_2554.pdf. 11 มกราคม 2555.
- จุฑามาศ พฤตวิญญู. มาตรการทางกฎหมายในการลดทอนความเป็นอาชญากรรมทางคดียาเสพติดของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- มนัญญา ไวยัฒภา. "การลดทอนความเป็นอาชญากรรมทางคดียาเสพติด: มิติการพัฒนาที่ใครได้ประโยชน์". วารสารสำนักงาน ป.ป.ส. 26.2 (2553): 18-19.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. การศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำแนวความคิดการทำให้ถูกกฎหมาย การไม่เอาโทษทางอาญา และการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด มาใช้เพื่อพัฒนานโยบายยาเสพติดของประเทศไทย. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. สรุปผลการประชุมวิชาการเพื่อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการแก้ไขปัญหายาเสพติด: การจำแนกประเภทคดีการลดจำนวนคดี และขั้นตอนในการดำเนินคดี. เว็บ. <http://nctc.oncb.go.th/new/index>. 25 ตุลาคม 2554.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. ความแตกต่างระหว่าง Legalization กับ Decriminalization. http://nctc.oncb.go.th/new/index.php?option=com_content&view=article&id=287:2009-10-12. 20 ตุลาคม 2554.

- Eke, D. *Government Re-introduces Legislation to Fight Serious Drug Crimes*. Web. <http://www.cannabisculture.com/news/conservatives-would-impose-mandatory-sentences-on-drug-dealers-grow-ops>. 20 July 2012.
- Favpel, E. C., Horowitz, M. A., & Weaver, S. G. *The Sociology of American drug use*. New York: R.R. Donnelley and Sons, 2004.
- Goode, E. *Drug in American society*. New York: R.R. Donnelley and Sons, 2005.
- Greenwald, G. *Drug Decriminalization in Portugal: lessons for creating fair and successful drug policies*. Washington D.C.: Cato Institute, 2009.
- Harvard Medical School AIDS Initiative in Vietnam. *Decriminalization of drug use in Vietnam*. Web. <http://www.haivn.org/content/view/121/31/lang,en/>. 20 July 2012.
- Smith, P. *Feature: Mexico Decriminalization Bill Passes -- One Step Forward, Two Steps Back ?*. Web. http://stopthedrugwar.org/chronicle/2009/may/08/feature_mexico_Decriminalization. 21 July 2012.
- United Nations Office on Drugs and Crime. *Handbook of basic principles promising practices on Alternative to Imprisonment*. New York: United Nations publication, 2007.
- United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drug Report 2012*. New York: United Nations publication, 2012.
- Wikipedia. *Decriminalization*. Web. <http://en.wikipedia.org/wiki/Decriminalization>. 9 October 2011.

โครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน:

มุมมองของประชาชนที่มีต่อ

เจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล

The Bangkok Neighborhood Watch

Program: Citizen Perspectives on

Metropolitan Police

ณัฐกริช เปาอินทร์*

บทคัดย่อ

โครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน เป็นโครงการที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาล ความสำเร็จของโครงการสามารถวัดได้จากการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งได้แก่ 1. การเป็นหูเป็นตาซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนด้วยกันเอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจกับประชาชน และ 2. การที่ประชาชนมีความสามารถในการรายงานเบาะแสของอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลเมื่อเกิดเหตุ ในกรณีนี้ ความสำเร็จของโครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้านจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างความเชื่อมั่น และความรู้สึกพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล

* ดร.ณัฐกริช เปาอินทร์ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สำหรับในการศึกษานี้ได้บูรณาการการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเข้าด้วยกัน สำหรับในขั้นตอนแรกการวิเคราะห์เชิงปริมาณนั้นได้ดำเนินการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่าง 1. ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน และตัวแปรระดับความเชื่อมั่น และ 2. ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน และตัวแปรระดับความรู้สึกรู้สึกพึงพาได้ สำหรับในขั้นตอนที่สอง ได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างละเอียดเพื่อศึกษาว่าเมื่อระดับความเชื่อมั่น และระดับความรู้สึกรู้สึกพึงพาได้สูงขึ้นจะสามารถเพิ่มโอกาสในการประสบความสำเร็จของโครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้านได้หรือไม่ และอย่างไร ในการนี้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาจากกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญยิ่ง 3 กลุ่มในการดำเนินโครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองบัญชาการตำรวจนครบาล, เจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชนสัมพันธ์, และกรรมการหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้าน ซึ่งในการศึกษานี้พบว่าความเชื่อมั่น และความรู้สึกรู้สึกพึงพาของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลสามารถผลักดันให้โครงการฝากบ้านกับเพื่อนบ้านในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจนครบาลประสบความสำเร็จได้อย่างดียิ่งขึ้น

Abstract

The Neighborhood Watch Program¹ is under the responsibility of the Bangkok Metropolitan Police Bureau. The success of the program is measured by attaining the objectives of the program, which are (1) citizen-to-citizen and citizen-to-police can be eyes and ears for each other and (2) citizen has the ability to effectively report crime or suspicious cases to police. In this regard, the achievement of the

¹ The Bangkok Neighborhood Watch Program is different from Leave the House to Police Program in the implementation aspect. Specifically, the Bangkok Neighborhood Watch Program emphasizes on citizen interaction, whereas the latter program, civilians are rely on crime prevention only by patrol police.

Bangkok neighborhood watch program can be attained by building confidence and reliance on Metropolitan policemen.

In this study, both quantitative and qualitative analyses are employed, which are separated into two stages. First stage, quantitative analysis is used for testing the relationship between (1) participating in the program and confidence and (2) participating in the program and reliance. Next stage, information from in-depth interview is thoroughly analyzed whether confidence and reliance can increase the opportunity of the program achievement or not. In this matter, information of this qualitative analysis is sought from three key persons of the program: the executives of the Bangkok Metropolitan Police Bureau, community-relation policemen, and committees of the participated villages. This inquiry finds that confidence and reliance in police can support the achievement of the Bangkok Neighborhood Watch Program.

Nature and Importance of the issue

From 1840s to 1930s, crime prevention strategy in developed countries was walking patrol. Although this strategy can internalize crime problem at some point, it does not work well for protecting crime in the housing areas². Later on from 1930s to 1980s, new technology (at that time) has been implemented in crime prevention scheme. Emergency call integrating with walking patrol strategy are two main tactics to alleviate crime problem in that era. However, there were still some gaps for crime prevention improvement³.

² Chumpol Piamsomboon. *Crime Control Through Environmental Design: Theory and Practice*. 2002.

³ Linda S. Miller and Kären M. Hess. *Community policing Partnerships for Problem Solving*. 2005.

In this regard, to fulfill the gap, seeking for the collaboration between policemen and civilians is one of the excellent concepts to improve community crime prevention due to the fact that the crime prevention hardly accomplished by only police. In many occasions, criminals wait for their chance during the change of patrolling shift and other special task, such as anti-riot, for larceny. Chandarasorn suggests that pursuing civilian collaboration can increase safety in the neighborhood⁴. So, if “police-to-citizen” and “citizen-to-citizen” can cooperate in crime prevention, the benefit is belonged to that certain communities and the effectiveness of the crime prevention by police is definitely higher⁵.

Many scholars assert that avoiding reporting crime case when knowing there is the occurrence of crime is the worst behavior, because this phenomenon indicates their responsibility and ignorance on other community members in that certain community. Petsuksiri claimed that when village or community members look after for each other is an important key of the success of crime prevention strategy⁶.

Research Question

1. Does confidence in metropolitan police's capacity contribute the achievement of the Bangkok Neighborhood Watch Program ?
2. Does reliance in metropolitan police contribute to the achievement of the Bangkok Neighborhood Watch Program ?

⁴ Voradej Chandarasorn. “Thai Police Reform”. *NIDA Development Journal*. 23.4 (1985): 443-479.

⁵ Louis A. Radelet. *The police and the community*. 1986.; David A. Hansen. *An analysis of police concepts and programs*. 1972.

⁶ Pornpen Petsuksiri. “Physical Environment and Crime Control”. *Journal of Administration and Management*. 3.2 (2537): 54-57.

Scope of the Research

The area in this study covers all districts in Bangkok Metropolitan. In addition, population of the study is the middle and high income households both attended and not attended the Bangkok Neighborhood Watch Program.

Review of the Literature

Confidence

Definition and Importance of the Confidence in the Metropolitan Police in Citizen Perception

Confidence is the abstract concept, which its root is from the individual experience, occurring after they interact with other parties; including people and/or organizations. When people have a confidence, they believe that that another party will provide desirable actions for them in the future,⁷ such as confidence in the police competency in crime prevention and suppression.

In order to attain the success of police enforcement, confidence from citizens is very important⁸ because it can support the enforcement to be more efficient and effective,⁹ such as voluntarily and rapidly report crime trace and clue to the police. However, in reality the confidence in police officers, from citizen, is normally low, which

⁷ William Mishler and Richard Rose. *Trust in Untrustworthy Institutions: Culture and Institutional Performance in Post-communist Societies*. 1998.

⁸ Scott H. Decker. "Citizen attitudes toward the police: a review of past findings and suggestions for future policy". *Journal of Police Science and Administration*. 9.1 (1981): 80-87.

⁹ Andrea Goldsmith. "Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility". *Policing and Society*. 13(2003): 3-21.

obstructs the collaboration in crime prevention between police and citizen. As a result, the collaboration in crime control is minimal.¹⁰

According to the problem in lacking of collaboration between citizens and policemen, many countries have been implementing the neighborhood watch program. Their goals are almost have the same, which is increasing confidence in police capacity to people.¹¹

Which solutions contribute the increase of confidence in police capacity ?

Interaction between police officers and citizens can increase the confidence in police capacity from people perception because people will receive better information from their direct experience. In this regard, citizens will have an opportunity to know the police accomplishment, which can increase the level of confidence in police capacity.¹²

Reliance in Police

Definition and Importance of Reliance in Police

Reliance in police is the belief¹³ of citizen that police really concern about citizens' safety. In addition, citizens expect that policemen have the attitude to protect citizens from harm and crime.¹⁴

¹⁰ Wayne Anderson, David Swenson and Clay Daniel. *Stress management for law enforcement officers*. 1995.

¹¹ Trevor Bennett, Katy Holloway and David P. Farrington. *The Effectiveness of Neighborhood Watch*. 2008.

¹² David A. Hansen. *loc.cit*.

¹³ Stephan Grimmelikhuisen. "Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment". *International Review of Administrative Sciences*. 78 (2012).

¹⁴ Tyrone Grandison and Morris Sloman. "A survey of trust in internet applications". *IEEE Communication: Survey Tut*. 3(2000): 2-16.

The importance of the reliance is that police can effectively internalize crime because communities contribute and share their valuable resources to support the police operations,¹⁵ which refers to the neighborhood watch program's goal attainment.

What can increase the reliance in police?

Technique that police can build the attitude of reliance from citizens is by seeking an opportunity to interact with citizens.¹⁶ Additionally, the increase in reliance attitude needs repeating interactions between policemen and citizens.¹⁷ Moreover, building social capital by establishing the activity of the neighborhood watch program is one of the best strategies of police to increase the reliance attitude from target citizens.¹⁸

Examples of the Neighborhood Watch Program in the world

The neighborhood watch program is not the new program worldwide. There are many countries implementing this program continuously such as the United States of America and the Republic of Singapore.

The Neighborhood Watch Program in the United States of America

The neighborhood watch program originally has been established in the United States of America (US) since 1972. In

¹⁵ David Weisburd and John E. Eck. "What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear?". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 593(2004).

¹⁶ Richard E. Sykes and Edward E. Brent. *Policing: A social behaviorist perspective*. 1983.

¹⁷ Julien Labonne and Robert S. Chase. *A Road to Trust*. 2008.

¹⁸ Bart Nooteboom. "Social capital, institutions and trust". *Review of Social Economy*. 65.1 (2007): 29-53.

addition, the program has also been implemented nationwide. To fund the neighborhood watch program in the US, there are three financial sources: (1) the Law Enforcement Assistance Administration, (2) the United States of America Department of Justice, and (3) participated villages and communities in the neighborhood watch program.

Besides, decisions to choose the target villages and target communities to join the neighborhood watch program are voluntary from citizens. Moreover, these citizens request the contribution from police officers or sheriffs to implementing the neighborhood watch program to their villages or communities. Furthermore, the trainers and mediators in this activity are either police officials or sheriffs, who are responsible for that certain location. In this matter the meeting location are the public places, such as church, hall, or public school. Finally, on the activity day, program implementers will distribute pamphlets and other relevant documents for program participants. The information in the provided pamphlets and other documents are mainly about how to report crime to police and how to protect themselves from unintended incidences.

One noticeable point for the US neighborhood watch program is that village members already know each other fairly well prior the implementation of the neighborhood watch program. In this regard, village members already have a confidence and a reliance on police responsibilities even before implementing the program.¹⁹ Hence, the main goal of the US neighborhood watch program is to only provide information on how to protect their neighborhood and how to report

¹⁹ Nuttakrit Powintara. *Success and Obstacle of the Bangkok Neighborhood Watch Program Operated by Police Division 4 of the Bangkok Metropolitan Police Bureau*. 2013.

crime case, neither to build up the relation among neighbor nor to encourage people to gain a higher in confidence and reliance in police.

The Neighborhood Watch Program in the Republic of Singapore

The neighborhood watch program in the Republic of Singapore began in 1981. The objectives of the program are (1) to prevent crime and (2) to train Singapore citizens to have crime preventing skills. In addition, the information that Singapore Police Force presents to tentative program participants is to invite people to informally gather for community stake in crime prevention. There are four objectives of the Singapore Neighborhood Watch Program as follows.

1. To urge a good relationship among community members
2. To support citizens in the same housing area to look after each other to prevent crime
3. To be one of channels to suggest citizens how to prevent crime by themselves
4. To build social responsibilities to people in the community

Further, the method to maintain and extend the Singapore neighborhood watch program are (1) suggesting community members to establish the committees of the community after implementing the neighborhood watch program. This committee should include police staff, community members, and volunteers (2) requesting the financial supports from both public and private organizations.²⁰

²⁰ Koichi Miyazawa and Setsuo Miyazawa. *Crime Prevention in the Urban Community*. 1995.

The Bangkok Neighborhood Watch Program²¹

The Bangkok Neighborhood Watch Program has been established since 2008. At that time, the Fourth Police Division under the Bangkok Metropolitan Police Bureau²² was the only one division implementing the program. Nevertheless, since 2009, the Bangkok Metropolitan Police Bureau²³ has the order to all nine police divisions under its control to implement the neighborhood watch program in each one's responsible area.²⁴ In this concern, the objectives of the Bangkok neighborhood watch program are as follows.²⁵

1. To urge community members to be “eyes-and-ears” for each other
2. To train community members to be able to report crime clue and trace to police more effective

In the process of the program activity, the length of activity timeframe is approximately three hours, which is routinely during 9 am to 12 pm. Specifically, the process of implementing the program activity includes²⁶ as follows.

²¹ Bangkok Metropolitan Bureau. *Bangkok Neighborhood Watch Program Pamphlet*. Web. <http://www.thaimetropolice.com/index.php>. 16 April 2013.

²² Police stations under the fourth police division includes (1) Ladphrao police station, (2) Wangthonglang police station, (3) Prawet police station, (4) Udomsuk police station, (5) Huamark police station, (6) Chokchai police station, (7) Buengkum police station, and (8) Bangchum police station.

²³ The Bangkok Metropolitan Police Bureau's responsible areas are both “Pranakorn” and “Thonburi” parts. For Pranakorn part, it is separated into six responsible areas by six police divisions. On the other hand, in Thonburi part, it is separated into three responsible areas, which the seventh, eighth, and ninth police division are in charge.

²⁴ Nuttakrit Powintara. *loc.cit.*

²⁵ Bangkok Metropolitan Bureau. *loc.cit.*

²⁶ *ibid.*

1. Community members arrive the activity area and register in the front of the assembly location
2. Welcoming music from community-relation police staff is playing to waiting for all expected program participants to arrive the assembly location
3. After most of program participants are at the assembly location, chair of the community announces the objectives of the Bangkok Neighborhood Watch Program to the program participants
4. Community-relation police officials group program participant into small sub-groups to get ready for the ice-breaking activities
5. Implementing the program activities to program participant in order to give crime preventing knowledge and to increase community synergy in crime prevention and social responsibility to its members
6. All program participants gather at the assembly location again
7. The head of community-relation police staff announces the winner of the activities and give the prize to the winner group and all other runner-up groups²⁷
8. Community-relation police staff distribute that certain community's list of name and contact to the program participants

²⁷ All prizes are the same. The prize is only to raise attention from participants and excitement during the activities.

Research Design

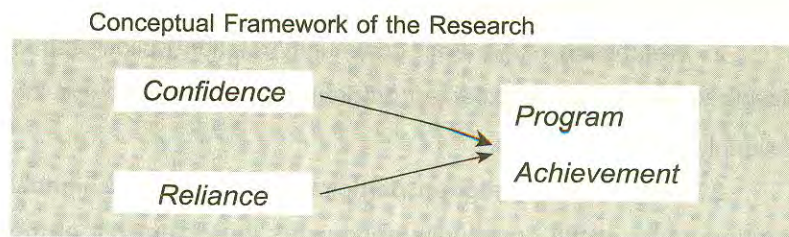


Figure 1 Conceptual framework

In the conceptual framework of this research, there are two independent variables including (1) confidence and (2) reliance, which has the impact on the achievement of the neighborhood watch program.

Operational Definition

The neighborhood watch program refers to “the Bangkok Neighborhood Watch Program” under the responsibility of the Bangkok Metropolitan Police Bureau.

Confidence refers to the perspective of individuals after they experienced the interaction with people or organization. Specifically, this perspective can be considered as the expectation on the ability of that particular one or organization to provide desirable outcome for individuals.²⁸ In this study, confidence is belonged to citizens, who expect police officers to protect them from harm.

Reliance refers to the belief of citizen that police really concern about citizens’ safety.²⁹

²⁸ Trevor Bennett, Katy Holloway and David P. Farrington. *loc.cit.*

²⁹ Tyrone Grandison and Morris Sloman. *loc.cit.*

Program achievement refers to the neighborhood watch program's objective accomplishment, which includes two components: (1) community members can be “eyes-and-ears” for their neighbors and for police officials (2) community members have skills in crime prevention and are able to support to police in crime prevention.³⁰

Variables in the Study

Table 1: Variables, Meaning, Type, and Expected Direction

Variable	Meaning	Type of Variable	Expected Direction
Program Achievement	The Bangkok neighborhood watch program's objective accomplishment	Dependent variable	NA
Confidence	Confidence in Metropolitan police's capacity	Independent variable	+
Reliance	Belief that Metropolitan police concern incitizens' safety	Independent variable	+

According to the table1, there are two independent variables affecting the Bangkok neighborhood watch program's achievement, which include (1) confidence in metropolitan police's capacity in crime prevention and suppression and (2) reliance of citizen on police

³⁰ Bangkok Metropolitan Bureau. *loc.cit.*

Process in this research

In this research, the triangulation of quantitative and qualitative analyses is employed to strengthen the findings. Moreover, there are two stages in the process.

Stage1: Comparing levels of confidence and level of reliance between the program participants and non-participants

Stage 2: Checking whether the Bangkok neighborhood watch program's achievement increases or not when confidence and reliance increase. And how so ?

Data Analysis

In this study, quantitative and qualitative analyses are implemented.

Quantitative Analysis

In the first stage of this study, quantitative analysis is used for comparing difference in levels of police capacity in percentage between program participants and program non-participants. In addition, percentage technique is also used for comparing difference in levels of reliance in police responsibility.

Qualitative Analysis

An in-depth interview technique is employed to see whether higher confidence and higher reliance attitudes can influence the achievement of the Bangkok Neighborhood Watch Program or not.

Data Collection

Details of this study's data collection are as follows.

Quantitative Data

Population of the study is about 80,000 citizens who stay in the villages and communities within Bangkok Metropolitan. In this research, sampling method is multistage-cluster sampling.³¹ In this regard, the area in Bangkok Metropolitan is divided into nine clusters. Each cluster refers to each responsible area of each police division under the Bangkok Metropolitan Police Bureau.

In addition, Krejcie and Morgan table is used for deciding the minimum sample size for 80,000 observations. In this regard, 384 observations are enough for the minimum requirement. However, in this study the 800 samples are collected for quantitative analysis.

Qualitative Data

For qualitative data collection, in-depth interview technique³² is employed. This is very important information for extracting findings in this study. In this regard, all key stakeholders who are interviewed including (1) Commissioner and/or Deputy Commissioner of the Bangkok Metropolitan Police Bureau, (2) Chief and member of public-relation police officers, and (3) Chair and Committees of participated villages.

³¹ Period of sampling was during January 2013 and February 2013.

³² In-depth interview data are gathered during December 2012 and January 2013.

Result

Result of this study can be divided into two main stages:
(1) Difference in levels of confidence and reliance between the neighborhood watch program participants and non-participants and
(2) Impact of confidence and reliance on the achievement of the Bangkok neighborhood watch program.

Stage 1

For the first stage of the result, it can be divided into two parts:
(1.1) Differences in confidence on police capacity between the Bangkok neighborhood watch program (former) participants and non-participants.

Table 2: Level of Confidence in Police Capacity by Percent

Level of Confidence in Police Capacity	Program Participation		Total (%)
	Yes (%)	No (%)	
Lowest	0.67	1.38	1.25
Low	3.36	9.37	8.25
Medium	6.04	25.35	21.75
High	20.13	26.11	25.00
Highest	69.80	37.79	43.75
Total	100.00	100.00	100.00

According to the table 2, both participated and non-participated groups have high and highest confidences in police capacity already, 68.75 percent. However, when considering them separately, people

who participated in the Bangkok neighborhood watch program has the highest level of confidence in police capacity with 69.80 percent, whereas the another group has the highest level of confidence in police capacity with only 37.79 percent. As you can see, there are 32.01 percent different in gap between them. Hence, people who participated with the Bangkok Neighborhood Watch Program have much higher confidence in police capacity than people who never participate the Neighborhood Watch Program.

Table 3: Level of Reliance in Police Responsibility by Percent

Level of Reliance in Police Responsibility	Program Participation		Total (%)
	Yes (%)	No (%)	
Lowest	0	5.99	4.88
Low	5.37	28.73	24.38
Medium	94.63	65.28	70.75
High	0	0	0
Highest	0	0	0
Total	100	100	100

In the dimension of how people perceive that police concern about their safety and they can rely on police in protecting them from crime, overall of people's perspectives does not feel that they can rely on police. However, when comparing between the neighborhood watch program participants and non-participants, the former one have a higher reliance attitude than the latter one, 94.63 percent and 65.28 percent in medium level of reliance, respectively.

To conclude, after analyzing the percentage of both groups, the neighborhood watch program participants have a better attitude in reliance toward police than the non-participants.

In addition, after employing independent test for qualitative variables (χ^2) between (1) program participation and confidence and (2) program participation and reliance, the results are as follows.

Table 4: χ^2 test results of each categorical variable and “program participation”

Variable	Pearson χ^2	p-value
Confidence	56.7159	<0.01
Reliance	50.8205	<0.01

H_1 : Confidence and participation are significantly dependent to each other.

H_2 : Reliance and participation are significantly dependent to each other.

After analyzing independent test for qualitative variables, χ^2 test, H_1 and H_2 are accepted at 99 percent confidence, $p < 0.01$. As such, confidence variable and participation variable are significantly dependent at 99 percent confidence. In addition, reliance variable and participation variable are significantly dependent at 99 percent confidence as well.

So, both percentage and χ^2 test illustrate that confidence and reliance are different between group of the Bangkok neighborhood watch program participant and non-participant significantly. And

percentage shows that for the program participants, they have higher confidence and higher reliance on metropolitan policemen than another.

Stage 2

In the second stage of the analysis, qualitative analysis is employed to seek for impact of confidence and reliance on the achievement of the Bangkok Neighborhood Watch Program by logic reasoning. In this matter, in-depth interview is the method to collect data.

According to the study's operational definition, the achievement of the neighborhood watch program refers to the attainment of the following objectives.

1. Community members can be "eyes-and-ears" for their neighbors and police officials
2. Community members have skills in crime prevention and are able to support to police work.

To find the answer, interviewing three key stakeholders are critical; (1) Commissioner and Deputy Commissioner of the Bangkok Metropolitan Police Bureau, (2) Chief and member of public-relation police officers, and (3) Chair and Committees of participated villages. After obtaining interview information from all key stakeholders, the results are as follows.

Key Stakeholder Number 1: Commissioner and/or Deputy Commissioner of the Bangkok Metropolitan Police Bureau

The executives of the Bangkok Metropolitan Police Bureau acclaimed that after noticing that people, who participated in the Bangkok Neighborhood Watch Program feel more attached to policemen. The participants have chances to discuss and talk to all levels of police officers of the police station.³³ which is in charge of protecting within their housing area. This opportunity can build up a confidence and trust in police. And these components are keys to the success in pursuing goal attainment of the program. Citizens, who joined the program, feel more close to not only the police, but also their neighbors. This is very important because middle class to high class residents normally ignore their neighbor because they believe that the security system of their village, both surveillance cameras and security guards can protect the best. But after the program has been implemented, they feel more attached to each other, which they act as “eyes-and-ears” for their neighbors automatically. In addition, the scores³⁴ in the program activities can indicate how well they can report the criminal appearance to the police staff. This is another issue that the Bureau wishes citizens to gain this ability. Therefore, the participants of the program can achieve the objectives of the Bangkok Neighborhood Watch Program.

³³ All levels of police officers range from police superintendent (police colonel) to squad leader (police senior sergeant) of that particular police station.

³⁴ Scores participants earn from working as a team to complete a mission in each walk-rally stations of the Bangkok Neighborhood Watch Program.

Key Stakeholder Number 2: Chief and member of public-relation police officers³⁵

Public-relation police officers express that they always notice the difference of citizen behavior before and after implementing the neighborhood watch program. Before they implemented the program in certain community, citizens act as if they do not know each other. They attempt to keep some spaces among them. However, after implementing the program, program participants know team members' names. This is one of the processes for them to get familiar. Additionally, this is a very important component because the staff sets people who live in the same block to be in the same team. This is not only breaking the ice among them, but it also provides the opportunity for them to exchange information and contact for future collaboration in crime prevention. Basically, this strategy has an impact on how they treat each other. For example, when some of them have to run for errands out of town, they will ask their neighbors to look after their house and call them to ask if their neighbors see suspects. This solution can support other security system, such as the village security guard and surveillance cameras. Moreover, there are many walk-rally stations in the neighborhood watch activities. All of them are created as the strategies to naturally provide knowledge regarding crime prevention for program participants. For example, the "memorizing suspects and suspicious vehicles" station, the purpose of this station is to give program participants an opportunity to be trained in the important component of crime reporting skill. This skill is one of the most important skills to prevent and suppress crime in the level that

³⁵ The Bangkok Neighborhood Watch Program has been implemented by public-relation police officers.

civilians can do. Thus, the activity on the program day can support crime prevention by police effectively because the police will gain the cooperation to protect the community from citizens in the police station's responsible area.

Key Stakeholder Number 3: Chair and Committees of participated villages

From the viewpoint of chair and committees of participated villages, they asserted that they well understand the position and core value of police officers better. They see strong intention of police in protecting their society and concern of community safely much more after implementing the neighborhood watch program. This is because during the normal time, community members rarely have an opportunity to meet and interact with police officers, except when they are in trouble or get traffic tickets. Moreover, the neighborhood watch program also raise the community members to gain more confidence and trust in police capacity. Furthermore, citizens felt that they can rely on police more than previous.

Besides, prior the Bangkok Neighborhood Watch Program implements, village members generally ignore their neighbors due to many reasons, such as work struggle and untrustworthy issue. They used to argue in many small things, such as and obstructed parking in front of neighbor's house and garbage issue. However, after the neighborhood watch program has been implemented, they know each other better, which can build their friendship through the process. They can remember neighbors' appearances and names better. As a result, community members are ready to protect their neighborhood from

crime and harm. This changed behavior displays that they care each other and can be "eyes-and-ears" for their community.

Walk-rally activities are not only raising social responsibility and facilitating community members' friendship, but it also instruct participants to earn knowledge in how to prevent their neighborhood from crime. The participants mainly have high educations and well-being. They are ready to accept good and useful information for the safety of their society.

Community members raise one issue that is very important. Prior to the program implementation, almost every household will only dial 191 (emergency call in Thailand), when they want to report emergency. However, during the neighborhood watch program, program trainers inform the community members to dial directly to emergency and radio center of the responsible police station, when there is an emergency. The program trainers also assert that every community member should keep this number close to themselves for their convenience in reaching this telephone number when the emergency occurs. In addition, community members also learn how to recognize suspects' appearance and their vehicles with simple techniques that the program trainers suggest during the program activities. As a result, community members gain better understanding about crime report.

Hence, the program produces social synergy among members of the community and provide useful information, especially how to report crime in the most effective way.

Conclusion

According to the first stage of the analysis, quantitative analysis, both percentage and χ^2 test suggest that after implementing the Bangkok Neighborhood Watch Program, citizens gain higher confidence and reliance on police official. So, citizens who participates the program will have more confidence and reliance on police officers than the one who never participate in the program.

Second stage of the analysis, qualitative analysis is employed by using in-depth interview data. This is very important because perspectives of all three most important stakeholders in the Bangkok Neighborhood Watch Program, including (1) the executives of the Bangkok Metropolitan Police Bureau, (2) the program staff, and (3) participants of the program. With perspectives of both police and citizens who have higher confidence and reliance in police³⁶, they notice that program participants, who gain more confidence and more reliance in police than non-participants, change the behavior after implementing the program at least in two aspects. For the first aspect, community members are more eager to look after their neighbors, especially for their safety stake. Considering this point, the first main objective of the Bangkok Neighborhood Watch Program is accomplished, which they become "eyes-and-ears" for their neighborhood. In addition, the second aspect, which concerns in crime report knowledge, is also considered as another objective achievement. This is because all three stakeholders agree that

³⁶ This group refers to citizens who already participated in the Bangkok Neighborhood Watch Program because both descriptive and inferential analysis in the first part of analysis illustrates that this group gain higher confidence and reliance than the one who never attend the Bangkok Neighborhood Watch Program.

program participants understand more in how to recognize suspects and their vehicle better than prior implementing the Bangkok Neighborhood Watch Program. Additionally, they have learnt that the best way to reach help from police is by calling directly to the police station's radio center rather than 191 emergency call center. This means both objectives of the program are achieved.

In conclusion, after analyzing both qualitative and qualitative data, higher confidence and higher reliance in police from citizens has the impact on the achievement of the Bangkok.

References

- Anderson, W., Swenson, D., & Daniel, C. *Stress management for law enforcement officers*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.
- Bangkok Metropolitan Bureau. *Bangkok Neighborhood Watch Program Pamphlet*. Web. <http://www.thaimetropolice.com/index.php>. April 16, 2013.
- Bennett, T., Holloway, K., & Farrington, D. *The Effectiveness of Neighborhood Watch*. Oslo: The Campbell Collaboration, 2008.
- Chandarasorn, V. "Thai Police Reform". *NIDA Development Journal*. 23.4(1985): 443-479.
- Decker, S. H. "Citizen attitudes toward the police: a review of past findings and suggestions for future policy". *Journal of Police Science and Administration*. 9.1(1981): 80-87.
- Goldsmith, A. "Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility". *Policing and Society*. 13(2003): 3-21.
- Grandison, T., & Sloman, M. "A survey of trust in internet applications". *IEEE Communication: Survey Tut*. 3(2000): 2-16.
- Grimmelikhuijsen, S. "Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an Experiment". *International Review of Administrative Sciences*. 78(2012).
- Hansen, D. A. *An analysis of police concepts and programs*. Springfield, Ill.: Thomas, 1972.
- Labonne, J., & Chase, R. S. *A Road to Trust*. Washington, D.C.: World Bank, Sustainable Development Network, Social Development Department, 2008.

- Miller, L. S., & Hess, K. M. *Community Policing Partnerships for Problem Solving*. Belmont, Calif: Thomson/Wadsworth, 2005.
- Mishler, W., & Rose, R. *Trust in Untrustworthy Institutions: Culture and Institutional Performance in Post-communist Societies*. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy, 1998.
- Miyazawa, K., & Miyazawa, S. *Crime Prevention in the Urban Community*. Deventer, The Netherlands: Kluwer Law and Taxation, 1995.
- Nooteboom, B. "Social capital, institutions and trust". *Review of Social Economy*. 65.1(2007): 29-53.
- Petsuksiri, P. "Physical Environment and Crime Control". *Journal of Administration and Management*. 3.2 (1994): 54 – 57.
- Piumsomboon, C. *Crime control through environmental design: theory and practice*. Bangkok: Bhannakij 1991, 2002.
- Powintara, N. *Success and Obstacle of the Bangkok Neighborhood Watch Program Operated by Police Division 4 of the Bangkok Metropolitan Police Bureau*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, 2013.
- Radelet, A. L. *The police and the community*. New York: Macmillan Publishing Company, 1986.
- Sykes, R. E., & Brent, E. E. *Policing: A social behaviorist perspective*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1983.
- Weisburd, D., & Eck, J. E. "What Can Police Do to Reduce Crime, Disorder, and Fear ?". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 593(2004).

รูปแบบการสร้างความสมานฉันท์ของ ผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม*

Model of the Restorative Justive Program of the Prisoners in Klongpream Central Prison

สุนทร เลิศไกร**

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบการสร้างความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รูปแบบการสร้างความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม โดยการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methode Research) ซึ่งศึกษาทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวม 3 กลุ่ม และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ใช้แบบสอบถามแบบมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมทั้งหมด จำนวน 279 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวและการเปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธีเชฟเฟ่

* เป็นส่วนหนึ่งของดุษฎีพนธ์ เรื่อง รูปแบบการสร้างความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม สาขาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

** นักศึกษาหลักสูตรปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาอาชญวิทยา การบริหารงานยุติธรรมและสังคม มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นชอบต่อการดำเนินงานตามรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ด้านการพัฒนาเจตคติผู้ต้องขัง และด้านการจัดกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขัง

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ เมื่อวิเคราะห์ในภาพรวมพบว่า ระดับของความเห็นด้วยของเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่มีต่อรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมซึ่งได้จากการวิจัยเชิงคุณภาพในภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีระดับความเห็นด้วยมากที่สุดเป็นอันดับแรก ได้แก่ ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รองลงมาได้แก่ ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ด้านการพัฒนาเจตคติผู้ต้องขัง และด้านการจัดกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขัง

การทดสอบสมมติฐาน พบว่าคุณลักษณะส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน มีระดับของความเห็นด้วยต่อรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

ดังนั้น เมื่อสังเคราะห์ผลการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม ผู้วิจัยได้นำมาจัดทำเป็น Model โดยใช้ชื่อว่า “RCAR Model”

Abstract

The research titled “The Model of Restorative Justice Program of Prisoners in Klongprem Central Prison” aimed to study and to present the model of restorative justice program of prisoners in Klongprem Central Prison. It was a mixed research method in both qualitative and quantitative methodology. In qualitative methodology, the researcher used the in-depth interview by using the sample group of the high position administrative officers of Correction Department,

the expert persons of criminal justice and the prisoners from Klongprem Central Prison which were totally of 20 persons. In the quantitative methodology, the researcher used the questionnaire for data collection with the sample group of 279 Klongprem Central Prison officers. The statistics used for data analysis were percentage, mean, standard deviation, t-test, One-way ANOVA, and Scheffe' matched pair comparison. The research found that:

1. In qualitative methodology, the expert persons approved the model of restorative justice program of prisoners in Klongprem Central Prison which would be done effectively on four aspects as followings: the rules and operation for the prisoners aspect, the correction and rehabilitation for the prisoners aspect, the attitude development for the prisoners aspect, and the restorative justice program among prisoners aspect.

2. In the quantitative methodology, the opinion on the model of restorative justice program of prisoners in Klongprem Central Prison as a whole was in the high level. Considering each aspect, it was found that the first priority was the rules and operation for the prisoners aspect, the correction and rehabilitation for the prisoners aspect, the attitude development for the prisoners aspect and the restorative justice program among prisoners aspect respectively. The hypothesis testing found that the officers who had different individual qualification had the opinion on the model of restorative justice program of prisoners in Klongprem Central Prison in the overview indifferently.

Therefore, the researcher had analyzed and synthesized the result of the research from both qualitative and quantitative methodology to present the model of restorative justice program of prisoners in Klongprem Central Prison in the model of "RCAR model"

บทนำ

การพัฒนางานในกระบวนการยุติธรรมของไทย มีความจำเป็นต้องประกอบด้วยองค์ความรู้ในเชิงสหวิทยาการ ประกอบกับหลายหน่วยงานต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกันในเชิงบูรณาการเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนที่เป็นองค์รวม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนา อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการด้านกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงจะถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของงานด้านกระบวนการยุติธรรม ความยุติธรรมในสังคมเป็นรากฐานของความเจริญ สังคมใดก็ตามที่ขาดความยุติธรรมไม่อาจก้าวไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้ไม่ว่าจะเป็นความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือจิตใจ แต่อาจจะเป็นบ่อเกิดของความทุกข์ ความขัดแย้ง การเสียกำลังใจ และนำไปสู่วิกฤตการณ์ด้านต่างๆ รวมทั้งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ประเทศเผชิญอยู่ในขณะนี้¹

กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ปัจจุบันวัตถุประสงค์หลักในการลงโทษผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ได้พัฒนามาสู่การลงโทษที่เน้นการอบรมแก้ไขฟื้นฟู การบำบัดแก้ไขผู้ต้องขังจะต้องดำเนินการตลอดระยะเวลาที่ผู้ต้องขังผู้นั้นต้องโทษจำคุกหรือโทษอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยจะต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้ผู้ต้องขังนั้นเคารพต่อกฎหมายและสามารถช่วยเหลือตนเองได้เมื่อพ้นโทษ ซึ่งการบำบัดแก้ไขพึงทำให้เกิดผลเช่นนั้นพร้อมไปกับได้พัฒนาจิตสำนึกแห่งความรับผิดชอบและความนับถือในตนเองของผู้ต้องขัง

สำหรับเรือนจำกลางคลองเปรม พฤติกรรมของผู้ต้องขังแต่ละแบบแต่ละประเภทยังเป็นเรื่องที่น่าสนใจและสมควรที่จะศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพราะการกำหนดแบบพฤติกรรมของผู้ต้องขังแบบต่างๆ นั้นทำให้สามารถเปรียบเทียบพฤติกรรมประเภทต่างๆ และเข้าใจพฤติกรรมแต่ละประเภทดียิ่งขึ้น ซึ่งก็จะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมหรือแก้ไขอบรมผู้ต้องขังให้

¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. 2545.

สอดคล้องในแต่ประเภท คือ พวกเก่าๆ พวกขาใหญ่ พวกหัวมอ พวกแท็กซี พวกซี่ยา พวกพ่อค้า พวกน้อง พวกเสื้อเดียว เป็นต้น การจัดแบ่งประเภทผู้ต้องขังโดยอาศัยเกณฑ์ด้านพฤติกรรมจะทำให้เห็นแบบแผนการดำเนินชีวิตทัศนคติ ค่านิยมและความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังแบบต่างๆ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นสังคมของผู้ต้องขัง ดังนั้นการทำความเข้าใจกับแบบพฤติกรรมของผู้ต้องขังที่มีความขัดแย้งซึ่งกันและกันน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ในแนวทางหนึ่งด้วย²

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อให้ได้รูปแบบการสร้างความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังที่มีประสิทธิภาพที่จะนำมาใช้ในเรือนจำกลางคลองเปรม

วิธีการศึกษา

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาแบบผสมผสาน โดยการศึกษาทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการงานวิจัยดังนี้

1. การศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) โดยการศึกษาจากหนังสือ วารสาร เอกสารทางวิชาการ การสืบค้นจากอินเทอร์เน็ต รวมถึงการศึกษาจากงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

2. การศึกษาภาคสนาม (Field Study)

- 2.1 การวิจัยเชิงคุณภาพใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) รวม 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการด้านอาชญาวิทยาและกลุ่มผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม โดยสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

² นพธิ จิตสว่าง, หลักทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์, 2540, หน้า 22-28.

2.2 การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมทั้งหมด

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญอย่างเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) จำนวน 20 คน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังนี้

1. ผู้ทรงคุณวุฒิผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ จำนวน 5 คน
2. ผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการด้านอาชีวศึกษา จำนวน 5 คน
3. ผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม จำนวน 10 คน³

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมทั้งหมด จำนวน 279 คน

วิธีการสุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมทั้งหมด จำนวน 279 คน รวมผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 279 คน

³ ไสภณ ธิตติธรรมพฤกษ์. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479. 2549.

เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. **การวิจัยเชิงคุณภาพ** ใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึกเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ศึกษาวัตถุประสงค์และกรอบแนวคิดในการวิจัย

2. นิยามศัพท์ปฏิบัติการเพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมตามนิยามศัพท์ปฏิบัติการ

3. ตรวจสอบแบบสัมภาษณ์เพื่อให้เกิดความเที่ยงตรงของเนื้อหาว่าตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยใช้เครื่องมือที่มีความเที่ยงตรงในลักษณะแบบสัมภาษณ์เป็นข้อมูลด้านเนื้อหาที่ต้องการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพ ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือที่จะใช้ในการศึกษาไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบเครื่องมือดังกล่าวว่าแนวคำถามเจาะลึกตรงตามประเด็นและครอบคลุมในทุกๆ ประเด็นที่ต้องการศึกษาและสนองตอบตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4. ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือไปใช้โดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลและกลุ่มผู้ต้องขัง เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขัง และประมวลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

5. เมื่อประมวลข้อมูลปัญหาและสาเหตุจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูล และกลุ่มผู้ต้องขัง จึงได้นำข้อมูลไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเพื่อสร้างเครื่องมือแบบสัมภาษณ์

2. **การวิจัยเชิงปริมาณ** เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ได้รับการออกแบบให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ในการวิจัย สอดคล้องรับกับกรอบแนวคิดในการวิจัย และนิยามศัพท์ปฏิบัติการโดยมีโครงสร้างการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรที่กำหนดไว้ในงานวิจัยครั้งนี้

2. ศึกษาวัตถุประสงค์ กรอบแนวคิดในการวิจัย

3. นิยามศัพท์ปฏิบัติการตัวแปรที่กำหนดในกรอบแนวคิด
4. สร้างแบบสอบถามให้ครอบคลุมตัวแปร และนำไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษา
5. นำแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity)
6. นำแบบสอบถามที่ได้รับการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาไปหาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) กับกลุ่มประชากรที่ไม่ใช่กลุ่มประชากรจริงในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 10 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นได้ค่าความเชื่อมั่นรวมของแบบสอบถามทั้งฉบับ
7. จัดทำแบบสอบถามฉบับที่สมบูรณ์เพื่อนำไปใช้กับประชากรจริงที่กำหนดไว้ในการศึกษา
8. แจกแบบสอบถามแก่กลุ่มประชากรที่กำหนดด้วยเครื่องมือที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพดำเนินการดังนี้
 1. ผู้วิจัยได้ทำหนังสือถึงผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 ราย เพื่อขอความอนุเคราะห์สัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านความเห็นชอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญแล้ว โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์เป็นผู้นัดหมายวันสัมภาษณ์
 2. ผู้วิจัยได้เดินทางไปสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ด้วยตนเอง โดยขออนุญาตบันทึกเสียงในขณะที่ทำการสัมภาษณ์และทำการจดบันทึกไปในประเด็นสำคัญในขณะสัมภาษณ์
 3. สำหรับกลุ่มผู้ต้องขัง ผู้วิจัยได้ทำหนังสือถึงผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมเพื่อขอสัมภาษณ์กลุ่มผู้ต้องขังตามแบบสัมภาษณ์ที่ผ่านความ

เห็นชอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญแล้ว ภายใต้ความยินยอมของผู้ต้องขัง จำนวน 10 คน

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ดำเนินการดังนี้

1. ผู้วิจัยได้ทำหนังสือถึงผู้บัญชาการเรือนจำกลางคลองเปรมเพื่อขอความอนุเคราะห์ให้เจ้าหน้าที่ตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้ทำขึ้นจากการวิจัยเชิงคุณภาพมาแล้วโดยผ่านความเห็นชอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญแล้ว รวมถึงได้ทดสอบ (try-out) แบบสอบถามเรียบร้อยแล้ว
2. ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามจำนวน 279 ชุด แจกด้วยตนเองพร้อมทั้งรับแบบสอบถามกลับมาจำนวน 279 ชุด
3. ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความสมบูรณ์และครบถ้วนของแบบสอบถามก่อนจะนำไปลงรหัสในโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ ดำเนินการดังนี้

1. ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการด้านอาชญาวิทยา กลุ่มผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ และกลุ่มผู้ต้องขัง จำนวน 20 คน มาทำการถอดเทปคำสัมภาษณ์เป็นรายบุคคล
2. ผู้วิจัยได้นำข้อมูลดังกล่าวมาสรุป วิเคราะห์ และจัดหมวดหมู่เรียบเรียงคำสัมภาษณ์ให้ตรงกับประเด็นการศึกษา โดยจัดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็น 3 กลุ่ม โดยใช้คำศัพท์ทางวิชาการเพื่อให้งานวิจัยมีคุณภาพและมีมาตรฐาน รวมทั้งมีการยกตัวอย่างคำพูดของผู้ให้สัมภาษณ์มาประกอบเพื่อความเข้าใจมากยิ่งขึ้น
3. ผู้วิจัยได้นำข้อมูลทั้ง 3 กลุ่ม มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่เป็นคำตอบหรือความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภาพรวม โดยสรุปและบรรยายในเชิงพรรณนาเป็นแผนภาพประกอบ

4. นำความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยเชิงคุณภาพ มาจัดทำเป็นข้อคำถามเพื่อนำไปดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณต่อไป

2. การวิจัยเชิงปริมาณ ดำเนินการดังนี้

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ เมื่อผู้วิจัยได้เก็บรวบรวม แบบสอบถามกลับคืนมาครบถ้วน และทำการตรวจสอบความถูกต้องของ แบบสอบถามแล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินการลงรหัส (Coding) ตามข้อมูล และนำมา ประมวลผลโดยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสังคมศาสตร์

1. เกณฑ์การแปลผลคะแนน

1. การแปลผลจากคะแนนที่ได้มาจากแบบสอบถาม โดยใช้ ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

2. การทดสอบสมมติฐาน โดยการทดสอบตัวแปร 2 ตัวที่มีอิสระต่อกัน โดยใช้ค่าการทดสอบด้วยค่าที (t-test) และการทดสอบตัวแปร ตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไปด้วยการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA)

2. ประมวลผลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปโดยใช้ค่าสถิติในแต่ละ ส่วน ดังต่อไปนี้

1. สถิติเชิงพรรณนา (Discriptive Statistics) ใช้ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง และระดับความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยเชิงสาเหตุและกระบวนการบริหารจัดการ ความขัดแย้งในเรือนจำกลางคลองเปรม

2. สถิติอ้างอิง (Inferential Statistics) ได้ใช้การทดสอบค่าที และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว เพื่อทดสอบสมมติฐานการวิจัย

ผลการวิจัย

1. กลุ่มประชากรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 36-45 ปีระดับ การศึกษาปริญญาตรีดำรงตำแหน่งทั่วไปและปฏิบัติงานราชทัณฑ์ตั้งแต่ 11-15 ปี

2. รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เป็นอันดับแรก รองลงมาได้แก่ ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ด้านการพัฒนาจิตใจผู้ต้องขังและด้านการจัดกิจกรรมสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขัง ตามลำดับ

3. การทดสอบสมมติฐานที่ว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่มีลักษณะส่วนบุคคลแตกต่างกันมีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมปรากฏผลดังนี้

เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่มีเพศแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมในภาพรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ผลการศึกษาอาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ซึ่งมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันและมีการปฏิบัติงานทั้งเพศชายและเพศหญิงในทิศทางเดียวกัน จึงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมไม่แตกต่างกัน

เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่มีอายุแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมในภาพรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมในภาพรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ผลการศึกษาอาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาในระดับปริญญาตรีจึงมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกัน

เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่มีตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมในภาพรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งอยู่ในแทบทุกระดับชั้นงานมีความเห็นที่ไม่แตกต่างกัน

เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่มีประสบการณ์ในงานราชทัณฑ์แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมในภาพรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในงานราชทัณฑ์ที่ใกล้เคียงกันจึงมีความเห็นที่ไม่แตกต่างกัน

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษารูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมพบว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางคลองเปรมที่ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม โดยรวมทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่หลายด้าน รวมทั้งผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมมีจำนวนมากทำให้การควบคุมดูแลผู้ต้องขังในการจัดกิจกรรมไม่เต็มที่ ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ในเรือนจำกลางคลองเปรมจึงมีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่มีกับผู้ต้องขังยังเป็นแนวทางที่ลบบ่อยมาก เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการคอร์รัปชันจึงขาดคุณธรรมจริยธรรมและความยุติธรรมในการดูแลผู้ต้องขังประกอบกับการงานด้านการสร้างสัมพันธ์ยังมีลำดับขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นกว่าวิธีการเดิมที่เคยปฏิบัติอยู่ในเรือนจำรวมทั้งปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน จึงมีความคิดเห็นในระดับมาก อย่างไรก็ตามเรือนจำจะต้องปฏิบัติตามภารกิจที่สำคัญของการบริหารงานราชทัณฑ์ที่กำหนดไว้ในแผนทิศทางการราชทัณฑ์ ประการหนึ่ง คือ การปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามแนวทางของสหประชาชาติ ซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลวในการบริหารงานเรือนจำขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยเฉพาะตัวผู้บริหารงานเรือนจำต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ มีคุณธรรม และมีความเป็นธรรมในการปกครอง สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อ

ผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติข้อที่ 66 (1) บัญญัติว่า⁴ “ในการนี้ทางเรือนจำต้องเข้ามาตรรกการทุกอย่าง รวมทั้งการอบรมทางศาสนาตามที่จัดได้ตลอด ให้การศึกษา การจัดให้มีการแนะแนวและฝึกอบรมด้านอาชีพ กิจกรรมสังคม การฝึกฝน เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพที่ดีและการกีฬา เพื่อให้เหมาะสมกับนักโทษรายบุคคล โดยคำนึงถึงประวัติทางสังคมและประวัติการกระทำผิดของนักโทษ ความพร้อมทางร่างกายและจิตใจ ทักษะคติและลักษณะทางอารมณ์ของนักโทษ ตลอดจนระยะเวลาของโทษจำคุก และแนวโน้มเกี่ยวกับอนาคตของนักโทษ ผู้เฝ้าหมายหลังการพ้นโทษ “และยังสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงที่ว่า “การจะทำให้ผู้ต้องขังเกิดความสมานฉันท์ขึ้นได้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ที่จะเข้าไป แก่ไขจะต้องมีคุณธรรม และมีความเสมอภาคกันกับผู้ต้องขังทุกคน” และ “สิ่งที่เป็หัวใจหลักสำหรับการสร้างความสมานฉันท์สำหรับผู้ต้องขัง คือ ไม่รังแกผู้ต้องขัง ไม่ขูดรีดผู้ต้องขัง”

เพราะฉะนั้นรูปแบบการสร้าง ความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังในเรือนจำ กลางคลองเปรมในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นอันดับหนึ่ง เนื่องจากการปฏิบัติงานในเรือนจำกลางคลองเปรมของเจ้าหน้าที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบริหารงานของเรือนจำ กล่าวคือมีการควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อเรือนจำ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ที่ว่า “เรือนจำจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อผู้ต้องขัง กระทำความผิด โดยคณะกรรมการเรือนจำ สิ่งนี้คือหัวใจหลักของความ ยุติธรรมสำหรับผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่จะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังทั้งสอง ฝ่ายจึงจะสามารถสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นได้” เจ้าหน้าที่เรือนจำจึงมีความคิดเห็นด้วยด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในระดับมาก ด้านการจัดกิจกรรมสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังเป็นลำดับสุดท้าย เนื่องจากการจัดกิจกรรมทุกกิจกรรมให้แก่ผู้ต้องขังจะต้องมีการประสานงานกับ ฝ่ายทัณฑปฏิบัติ ฝ่ายสวัสดิการ ฝ่ายควบคุม และฝ่ายนโยบายและแผน จึงจะ

⁴ กรมราชทัณฑ์. การวิจัยประเมินผลเรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำ ขององค์การสหประชาชาติ. 2550.

สามารถจัดกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เจ้าหน้าที่เรือนจำจึงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังเป็นลำดับสุดท้าย

ผู้วิจัยมีประเด็นในการอภิปรายผลคุณภาพรูปแบบการสร้าง ความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมดังนี้

1) รูปแบบการสร้าง ความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลาง คลองเปรมด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอยู่ในระดับมาก เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เรือนจำจะต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่เดิน ตรวจดูแลความเรียบร้อยภายในแดนอย่างสม่ำเสมอทำให้สามารถรู้ความ เคลื่อนไหวของผู้ต้องขังอยู่ตลอดเวลา เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นภายในแดน ก็สามารถเข้าระงับเหตุได้ทันที่ตรงที่ต่อสถานการณ์และสามารถช่วยเหลือผู้ต้อง ขังไม่ให้ถูกทำร้ายร่างกายจากผู้ต้องขังอื่นได้ รวมทั้งการนั่งพบปะพูดคุยกับ ผู้ต้องขังก็สามารถเข้าใจปัญหาต่างๆ ของผู้ต้องขังได้อีกวิธีหนึ่ง เรือนจำจะต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารภายในแดนแต่ละแดน เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงผู้ต้องขังและเป็นการคานอำนาจภายในแดนระหว่าง เจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังเจ้าหน้าที่เรือนจำในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายและ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังจะต้องกำหนดกติกาขึ้นก่อนที่จะลงโทษ ผู้ต้องขังคนใดคนหนึ่ง โดยปราศจากอคติทั้งปวงทั้งนี้เจ้าหน้าที่เรือนจำจะต้อง คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญ และประการสุดท้ายเรือนจำจะ ต้องดำเนินการจัดสวัสดิการขึ้นพื้นฐานให้แก่ผู้ต้องขังอย่างเสมอภาค รูปแบบ การสร้าง ความสมานฉันท์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอยู่ในระดับมากสอดคล้องกับ คำสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ที่ว่า "แนวทางการใช้กฎ ระเบียบ จะต้องมีความยืดหยุ่น มีการบรรเทาโทษ ต้องดูความประพฤติ ประกอบ ให้โอกาสกลับเนื้อกลับตัว"เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เจ้าหน้าที่ ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับจะต้องคอยสอดส่องดูแล ผู้ต้องขังอย่างสม่ำเสมอ โดยอยู่บนพื้นฐานของความมีคุณธรรมก่อนที่จะ ลงโทษผู้ต้องขังคนใดคนหนึ่งเป็นอันดับแรกเพราะเจ้าหน้าที่เรือนจำในฐานะ

ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้ต้องขังตลอด 24 ชั่วโมงย่อมรู้ความเคลื่อนไหวและพฤติกรรมของผู้ต้องขังได้เป็นอย่างดีที่สุดเป็นอันดับแรก ส่วนการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารเรือนจำเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อผู้ต้องขังมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเป็นอันดับสุดท้าย เนื่องจากการบริหารงานภายในเรือนจำที่มีขนาดใหญ่จะต้องมีคณะกรรมการบริหารงานเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องขังทั้ง 2 ฝ่ายจึงเป็นอันดับสุดท้าย

2) รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังอยู่ในระดับมาก เนื่องจากภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์ได้เน้นหนักการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังทุกประเภทโดยมอบหมายให้เรือนจำจะต้องจำแนกลักษณะผู้ต้องขังในแต่ละประเภท คดีความผิด ลักษณะความร้ายแรงแห่งคดี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการควบคุม การที่เรือนจำสามารถแยกผู้ต้องขังแต่ละประเภทออกจากกันได้อย่างชัดเจนการแก้ไขฟื้นฟูก็สามารถกระทำได้สะดวกยิ่งขึ้น ประการแรก เรือนจำจะต้องให้การศึกษาทั้งสายสามัญและสายวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังโดยคณาจารย์ทั้งภายในและภายนอกเรือนจำหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันไป เมื่อผู้ต้องขังเรียนจบแล้วสามารถนำวุฒิการศึกษามาพักโทษและลดวันต้องโทษได้อีกวิธีหนึ่ง ประการที่สอง การแก้ไขฟื้นฟูทางด้านจิตใจด้วยหลักการทางศาสนาตามที่ผู้ต้องขังนับถือ โดยอนุศาสนาจารย์ประจำเรือนจำมีการติดต่อขอความร่วมมือจากพระนักบวช บาทหลวง และอาสาสมัครจากหน่วยงานอื่นๆ เข้ามาร่วมอบรมผู้ต้องขังเพื่อความสงบทางด้านจิตใจ ทั้งนี้เรือนจำตระหนักถึงความทุกข์ของผู้ต้องขังที่ต้องมาอยู่ภายในเรือนจำอย่างไร้อิสรภาพและประการสุดท้าย การแก้ไขฟื้นฟูด้วยการให้คำปรึกษาโดยทีมงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น นักสังคมสงเคราะห์ จิตแพทย์ นักจิตวิทยา และอาสาสมัครในชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ถึงสภาพจิตใจของผู้ต้องขังเมื่ออยู่ภายในเรือนจำ มีลักษณะทางร่างกายและสภาพแวดล้อมที่ใช้ชีวิตอยู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารเรือนจำเป็นสำคัญ สอดคล้องกับทฤษฎีติดฉลาก (Labelling) ของฮาร์เวิร์ดเบคเกอร์

(Howard S. Becker)⁵ ซึ่งเป็นทฤษฎีพื้นฐานในการกำหนดขั้นตอนในการตีตราบุคคลบางประเภทให้เป็นคนนอกสังคม การที่สังคมกำหนดตีตราหรือกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในสังคมเป็นการกระทำผิด จะเปรียบเสมือนตราบาปหรือรอยมลทินที่กำหนดพฤติกรรมของบุคคลนั้นให้กระทำผิดตามตราบาปหรือรอยมลทินที่ได้รับจากสังคมซึ่งอยู่ที่สิ่งแวดล้อมที่บุคคลนั้นใช้ชีวิตอยู่และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม การที่เจ้าหน้าที่เรือนจำสามารถแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องขังได้ทุกประเภทและสามารถที่จะบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในเรือนจำได้ ตลอดจนถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังกลับตนเป็นพลเมืองที่ดีเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังได้อย่างยั่งยืนเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า เรือนจำจะต้องแก้ไขผู้ต้องขังอย่างจริงจังโดยเน้นกิจกรรมภาคปฏิบัติมากกว่าภาคทฤษฎี โดยสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ได้ผ่านการอบรม สัมมนาตามหลักจิตวิทยา และการแก้ไขปัญหความขัดแย้งสำหรับผู้ต้องขัง เพื่อสามารถนำความรู้ที่ได้จากการอบรมสัมมนานำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังได้เป็นอย่างดีเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์เป็นงานในกระบวนการยุติธรรมลำดับสุดท้ายมีหน้าที่เน้นหนักในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม การแก้ไขฟื้นฟูจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายหลักของผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์เป็นสำคัญ แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังอย่างดีที่สุดแล้วระหว่างที่ผู้ต้องขังอยู่ในเรือนจำ เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกไปจากเรือนจำแล้วก็จะไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบพวกเขาต่อจากกรมราชทัณฑ์ จึงทำให้พวกเขาต้องประกอบอาชีพกรรมชั่วๆ ซากๆ ต่อไปอีก ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของกลุ่มงานพัฒนาระบบการพัฒนาพฤตินิสัย⁶ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แบบแผนการดำเนินชีวิตผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ: กรณีศึกษาพวกจัดแะย่องเบา ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังเกิดจากเกิดจากทักษะความชำนาญ เมื่อทำได้สำเร็จครั้งหนึ่งก็กล้าที่จะกระทำครั้งต่อไป เกิดจากอารมณ์อันมีความกดดันทางจิตใจ เกิดจากโอกาสและ

⁵ พรชัย ชันติ และคณะ. ทฤษฎีและงานวิจัยทางอาญาวิทยา. 2543.

⁶ สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการราชทัณฑ์. รายงานการวิจัยเรื่อง แบบแผนการดำเนินชีวิตผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ:กรณีศึกษาพวกจัดแะย่องเบา. 2549.

สิ่งแวดล้อมอันวຍโดยเฉพาเกิดจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ ความผิดปกติทางร่างกายโดยเฉพาะเป็นสันดานของอาชญากร และโครงสร้างทางสังคม คือ สังคมไม่ยอมรับไม่ให้โอกาสอยู่ในสังคมภายหลังพ้นโทษไปแล้ว รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นอันดับแรก ส่วนการเชิญวิทยากรภายนอกเข้ามาให้ความรู้แก่ผู้ต้องขังเป็นประจำเป็นอันดับสุดท้าย เนื่องจากการเชิญวิทยากรจากภายนอกเข้ามาร่วมกันแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อให้สามารถผ่อนคลายความตึงเครียดในขณะที่ใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำย่อมกระทำไม่ได้สมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากกฎระเบียบการเข้าเรือนจำมีความเข้มงวดมาก งบประมาณมีน้อยมากไม่พอที่จะเชิญวิทยากรภายนอกเข้ามาได้ และเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการแก้ไขฟื้นฟูแต่จะเน้นการควบคุมเป็นหลักสำคัญเพราะคิดว่าผู้ต้องขังไม่สามารถที่จะแก้ไขได้แล้วหรือแก้ไขได้ยากมากจึงเป็นลำดับสุดท้าย

3) รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมด้านการพัฒนาเจตคติผู้ต้องขังอยู่ในระดับมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะต้องมีศักยภาพในตนเองไม่ตกเป็นเครื่องมือผู้ต้องขังในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้แก่ผู้ต้องขัง เมื่อเจ้าหน้าที่มีความเชื่อมั่นในตัวเองสามารถสร้างศักยภาพเพียงพอในการทำงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีโดยเน้นให้ผู้ต้องขังมองตนเองในทางบวกและมีทัศนคติที่ดีต่อตัวเองพร้อมทั้งสามารถประเมินศักยภาพของตนเองได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าผลที่ออกมาจะดีเราก็ไม่ควรยึดติดหรือหยุดอยู่กับที่ การหยุดอยู่กับที่ในขณะที่คนอื่นเดินไปข้างหน้า นั้น ก็ไม่ต่างจากกับการเดินถอยหลังพร้อมที่จะพัฒนาตนเองต่อไปให้มีศักยภาพให้สูงขึ้น การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังเป็นทัศนคติที่มองว่าคนเราควรมีอิสระ เสรีภาพการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่มีพื้นฐานอยู่ที่ความรู้ ความเข้าใจตามสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ภายในเรือนจำ สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์ที่ว่า “ผู้ต้องขังคนใดที่มีความเข้าใจในทางลบต่อเรือนจำ เจ้าหน้าที่ และผู้ต้องขังด้วยกัน เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องเรียกผู้ต้องขังคนนั้นมาชี้แจง อธิบายให้เขาได้เข้าใจ” เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า การพัฒนาเจตคติของผู้ต้องขัง

เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรัก ความอบอุ่น มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ผู้ต้องขังตลอดจนสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ต้องขังเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เนื่องจากกรมราชทัณฑ์จะต้องเข้าใจในการแก้ปัญหาระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่จะต้องร่วมกันทำงานเป็นทีม มีความสามัคคีซึ่งกันและกันพร้อมที่จะเดินต่อไปยังจุดหมายที่ตั้งเอาไว้ตามวิสัยทัศน์ คือ ผู้ต้องขังเป็นคนดีมีคุณค่าสามารถกลับสู่สังคมได้อย่างยั่งยืนต่อไปรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมด้านการพัฒนาเจตคติผู้ต้องขังเป็นอันดับแรก ส่วนการพัฒนาเจตคติของผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับการยอมรับจากสังคมว่ากรมราชทัณฑ์สามารถควบคุมผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการอบรมแก้ไขให้สามารถคืนคนดีสู่สังคมได้เป็นอันดับสุดท้าย เนื่องจากการพัฒนาเจตคติของผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับการยอมรับจากกรมราชทัณฑ์ เรือนจำ เจ้าหน้าที่ ผู้ต้องขังและบุคคลภายนอกจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้ต้องขังอย่างหนึ่งเดียว เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกไปแล้วก็สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขจึงเป็นลำดับสุดท้าย

4) รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมด้านการจัดกิจกรรมสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังอยู่ในระดับมาก เนื่องจากการราชทัณฑ์จะต้องมีนโยบายเน้นหนักในการจัดกิจกรรมสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังทั้งรายบุคคลและรายกลุ่มเพื่อประโยชน์แก่สุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้ต้องขัง และเจ้าหน้าที่ที่จัดกิจกรรมยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะต้องผ่านการอบรมโปรแกรมการสร้างความสัมพันธ์สำหรับผู้ต้องขัง⁷ และจะต้องมีการหมุนเวียนกันจัดกิจกรรมให้แก่ผู้ต้องขังอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ประการสำคัญที่สุดผู้ต้องขังทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมสมานฉันท์โดยเฉพาะกิจกรรมการแสดงความคิดเห็น สอดคล้องกับการศึกษาของรติรส อรุณคง⁸ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรือนจำไทย ผลการศึกษาพบว่า มีความ

⁷ กรมราชทัณฑ์. คู่มือการดำเนินงานราชทัณฑ์สมานฉันท์ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน. 2552.

⁸ รติรส อรุณคง. รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรือนจำไทย. 2549.

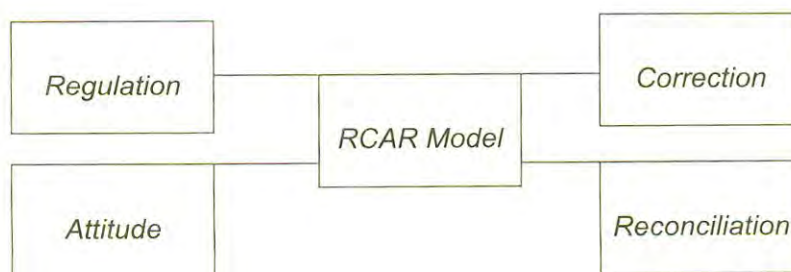
เป็นไปได้ที่จะนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในสังคมไทย ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นสอดคล้องกันมากกว่า สังคมไทยให้การยอมรับในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมและงานราชทัณฑ์ โดยเป้าหมายของการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องจำ คือ การสมานฉันท์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชน เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายที่ถูกละเลยจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้ผู้ต้องขังเกิดความสำนึกผิดต่อผู้เสียหาย พร้อมทั้งจะขอโทษ เยียวยา ชดใช้ความเสียหายให้กับผู้เสียหายด้วยความเต็มใจและเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำจากที่ผู้ต้องขังเกิดสำนึกอย่างแท้จริง อีกทั้งทำให้สังคมยอมรับให้อภัยผู้พ้นโทษมากขึ้น และยังสอดคล้องกับการศึกษาของนัทธี จิตสว่าง⁹ กล่าวถึงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรื่องจำว่า ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถนำมาใช้ได้ในการเป็นทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมหรือนำมาใช้ได้ในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรมก็ได้ ดังนั้นยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานราชทัณฑ์ได้เช่นกัน แม้ว่าคนทั่วไปอาจจะมองว่าการนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานราชทัณฑ์นั้นช้าเกินไป ที่จริงแล้วยังไม่สายเกินไปยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นประโยชน์ในการก่อให้เกิดความ “สมานฉันท์” ของทุกฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายโจทก์จำเลย หรือผู้ต้องขังและครอบครัว

ตลอดจนชุมชนเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ผู้กำหนดกิจกรรมด้านยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรื่องจำสามารถให้คำแนะนำในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของผู้ต้องขังได้ทุกประเภทและจะต้องเน้นให้ผู้ต้องขังเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดโดยเฉพาะกิจกรรมด้านนันทนาการและการกีฬาเป็นอันดับแรก **เนื่องจากเจ้าหน้าที่จัดกิจกรรมจะต้องรู้พฤติกรรมของผู้ต้องขังแต่ละประเภท** อย่างถ่องแท้เสียก่อนจึงจะสามารถกำหนดกิจกรรมขึ้นมาได้ทั้งรายบุคคลและรายกลุ่มโดยเน้นให้ผู้ต้องขังทุกกลุ่มเข้ามาร่วมในกิจกรรมดังกล่าวเป็นอันดับแรก ส่วนการจัดกิจกรรมในเรื่องจำเจ้าหน้าที่จะต้องมีการหมุนเวียนโดยกำหนดเป็นแผนที่ปฏิบัติงานในเรื่องจำอย่างสม่ำเสมอและมีความ

⁹ นัทธี จิตสว่าง, ล.ศ.

หลากหลายอันดับสุดท้าย ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่เรือนจำยังขาดทักษะและความเชี่ยวชาญด้านกิจกรรมสมานฉันท์จึงมีความยากลำบากที่จะให้มีการหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันได้ ประกอบกับพื้นที่ในการจัดกิจกรรมภายในเรือนจำแต่ละแดนมีความคับแคบไม่สะดวกในการจัดกิจกรรมจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สอดคล้องกับกฤษฎา เดชนะ¹⁰ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "ความพึงพอใจของผู้ต้องขังวัยหนุ่มต่อการจัดสวัสดิการผู้ต้องขัง: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ต้องขังทัณฑสถานวัยหนุ่มกลาง" ผลการศึกษาพบว่า ความต้องการสวัสดิการของผู้ต้องขังวัยหนุ่ม ได้แก่ ด้านนันทนาการ ด้านการกีฬา ด้านปัจจัย 4 ด้านด้านการเยี่ยมญาติ ด้านจ่ายเงินปันผลจากการฝึกวิชาชีพ ด้านการศึกษา ด้านร้านส่งเคราะห์ผู้ต้องขัง และด้านอื่นๆ รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมด้านการจัดกิจกรรมสมานฉันท์ระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังจึงเป็นอันดับสุดท้าย

จากการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรมทั้ง 4 ด้าน สามารถนำผลจากการศึกษาวิจัยมาจัดทำเป็น Model โดยใช้ชื่อว่า "RCAR Model" ดังรูปแบบต่อไปนี้



ภาพที่ 1 RCAR Model

¹⁰ กฤษฎา เดชนะ. ความพึงพอใจของผู้ต้องขังวัยหนุ่มต่อการจัดสวัสดิการผู้ต้องขัง: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ต้องขังทัณฑสถานวัยหนุ่มกลาง. 2543.

จากแผนภาพสามารถอธิบายได้ ดังนี้

R = Regulation เจ้าหน้าที่ต้องเดินตรวจความเรียบร้อยภายในแผนอย่างสม่ำเสมอเพื่อรู้ความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง และสามารถเข้าใจปัญหาต่างๆ ของผู้ต้องขังได้อย่างดีการบังคับใช้กฎระเบียบต้องอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม

C = Correction การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังต้องเสริมสร้างด้านจริยธรรมในการอยู่ร่วมกัน มีเมตตาธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน และไม่ทะเลาะวิวาทหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน โดยเน้นการปฏิบัติมากกว่าภาคทฤษฎี เช่น การฝึกอาชีพ การบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ภายนอกเรือนจำ เป็นต้น เรือนจำต้องสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่มีการอบรมสัมมนา ตามหลักจิตวิทยาสำหรับผู้ต้องขัง เพื่อสามารถนำความรู้ที่ได้จากการอบรมสัมมนานำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังได้เป็นอย่างดี

A = Attitude การพัฒนาเจตคติของผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นตัวของตัวเองไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ต้องขังคนใดคนหนึ่งโดยเด็ดขาด มีเจตคติในทางบวกซึ่งกันและกันต้องทำงานเป็นทีม มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง

R = Reconciliation ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้ต้องขังอย่างชัดเจนจึงจะสามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปใช้ให้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญด้านยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และสามารถให้คำแนะนำแก่ผู้ต้องขังได้ทุกประเภท โดยเน้นให้ผู้ต้องขังเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมนันทนาการและการกีฬาให้มากที่สุด เพื่อความสัมพันธ์อันมิตรในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติวิธีโดยปราศจากความขัดแย้ง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากผลการวิจัย

1.1 ด้านกฎระเบียบและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม กำหนดให้เจ้าหน้าที่เดินตรวจดูแลความเรียบร้อยภายในแดนอย่างสม่ำเสมอทำให้สามารถรู้ความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเรือนจำจะต้องพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่และปรับปรุงการบริหารงานภายในแดนให้ถึงที่สุด

1.2 ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม เรือนจำจะต้องจำแนกลักษณะผู้ต้องขังในแต่ละประเภท คดีความผิด ลักษณะความร้ายแรงแห่งคดี ดังนั้นเรือนจำจะต้องดำเนินการจำแนกผู้ต้องขังแต่ละประเภทออกอย่างชัดเจนเพื่อความสะดวกในการแก้ไขฟื้นฟูและเพื่อประโยชน์ต่อการควบคุม

1.3 ด้านการพัฒนาเจตคติผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม การพัฒนาเจตคติของผู้ต้องขังเจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นตัวของตัวเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ต้องขังคนใดคนหนึ่งโดยเด็ดขาด ดังนั้นเรือนจำโดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาสูงสุด กรรมการบริหารบุคคลของเรือนจำจะต้องคอยสอดส่องดูแลความประพฤติของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับผู้ต้องขังอย่างสม่ำเสมอเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ตกอยู่ภายใต้ผู้ต้องขัง

1.4 ด้านการจัดกิจกรรมสันทนันทระหว่างผู้ต้องขังกับผู้ต้องขังในเรือนจำกลางคลองเปรม กิจกรรมสันทนันทจะต้องเน้นให้ผู้ต้องขังเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดโดยเฉพาะกิจกรรมด้านนันทนาการและการกีฬา ดังนั้นเรือนจำโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกิจกรรมด้านสันทนันทจะต้องชี้แจงให้ผู้ต้องขังเข้าใจข้อดีข้อเสียของกิจกรรม

เอกสารอ้างอิง

- กรมราชทัณฑ์. การวิจัยประเมินผลเรื่อง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามมาตรฐาน
ขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานพัฒนา
ระบบด้านทัณฑวิทยา สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์, 2550
- _____. คู่มือการดำเนินงานราชทัณฑ์สมานฉันท์ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน.
กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานพัฒนาระบบการพัฒนาพฤตินิสัย สำนัก
วิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์, 2552.
- กฤษฎา เดชนะ. ความพึงพอใจของผู้ต้องขังวัยหนุ่มต่อการจัดสวัสดิการ
ผู้ต้องขัง: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ต้องขังทัณฑสถานวัยหนุ่มกลาง.
สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารงานยุติธรรม,
บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่
สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545.
- นันทิ จิตสว่าง. หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์.
กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพิบูลย์สงเคราะห์กรมราชทัณฑ์, 2540.
- พรชัย ขันดี และคณะ. ทฤษฎีและงานวิจัยทางอาญาวิทยา. กรุงเทพมหานคร:
บุ๊คเน็ต, 2543.
- รติธ อรุณคง. รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรือนจำไทย.
วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการบริหารงาน
ยุติธรรม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2549.
- โสภณ ธิติธรรมพฤษ. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479.
กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2549.
- สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์. รายงานการวิจัยเรื่อง แบบแผน
การดำเนินชีวิตผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ: กรณีศึกษาพวกงดแ่งย่องเบา.
กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานพัฒนาระบบการพัฒนาพฤตินิสัย, 2549.

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิด เกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขัง: กรณีศึกษา เรือนจำพิเศษพัทยา*

Factors Affecting the Offence of Amphetamine Prisoners: Pattaya Remand Prison

สิริภัทร เรืองคง**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดในคดียาบ้าของเรือนจำพิเศษพัทยา และต้องการศึกษาถึงมาตรการฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาบ้าของเรือนจำพิเศษพัทยา เป็นการวิจัยศึกษาในทางเชิงปริมาณ เก็บรวบรวมแบบสอบถามจากผู้ต้องขังกลุ่มตัวอย่างจำนวน 359 คน เป็นผู้ต้องขังชายจำนวน 307 คน และผู้ต้องขังหญิงจำนวน 52 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้า ผู้ต้องขังเพศชาย มีการเสพยาบ้าและกระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาบ้ามากกว่าผู้ต้องขังเพศหญิง ผู้ต้องขังที่มีอายุ 30 ปี มีการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้ามากเป็น

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขัง: กรณีศึกษา เรือนจำพิเศษพัทยา สาขาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

** นิสิตหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารงานยุติธรรมและสังคม คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อันดับ 1 ผู้ต้องขังที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีการกระทำผิดเกี่ยวกับ คดียาบ้ามากที่สุดถึงร้อยละ 52 และผู้ต้องขังที่มีสถานภาพโสด เป็นผู้กระทำผิด เกี่ยวกับคดียาบ้ามากที่สุดร้อยละ 59.3 และยังพบว่าผู้ต้องขังที่นับถือศาสนา พุทธเป็นผู้ที่กระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้ามากที่สุดถึงร้อยละ 97.2 ผู้ต้องขังที่มีรายได้ ปานกลางคือตั้งแต่ 5,000 บาทแต่ไม่เกิน 10,000 บาท เป็นผู้ที่กระทำผิด เกี่ยวกับคดียาบ้ามากที่สุด ผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไปและเป็นอาชีพ ที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาบ้าเป็นอันดับ 1 และในสถานลำดับของบุตรคนแรก พบว่า มีการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้ามากที่สุดด้วย

2. มาตรการฟื้นฟู ผู้ต้องขังส่วนใหญ่เห็นว่าเรือนจำพิเศษพัทลุงมีความ สกปรกเป็นอันดับ 1 และขาดการบำบัด พัฒนาด้านยาเสพติด เป็นอันดับต่อมา

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการฟื้นฟู อันดับแรกผู้ต้องขังส่วนใหญ่ เสนอให้มีการจัดการฟื้นฟูด้านพฤติกรรมของผู้ต้องขังโดยให้แยกตามรายคดี อันดับที่ 2 ต้องการให้มีการอบรมฟื้นฟูความรู้ความเข้าใจด้านข้อกฎหมาย อันดับ 3 ต้องการให้มีกิจกรรมยามว่างเพื่อรักษาความสะอาดภายในเรือนจำ และความต้องการท้ายสุด คือ การอบรมด้านการศึกษาและอาชีพ

การจะแก้ไขปัญหาการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขังใน เรือนจำพิเศษพัทลุงนั้น ต้องเกิดจากการร่วมมือ ร่วมแรงทั้งกายและใจ ของผู้คนหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และภาคประชาชน สิ่งสำคัญควรควรต้องให้โอกาส และสังคมต้องให้การยอมรับพวกเขา เหล่านั้นกลับคืนสู่สังคมที่ดีได้อย่างเป็นปกติสุข

Abstract

This article aims to reveal the study on factors which influence the wrongdoings in amphetamine lawsuit of the special prison. The author also aims wishes to study the measures in rehabilitating the prisoners in amphetamine cases of Pattaya City. This research is a quantitative method conducted by collecting questionnaires from 359

prisoners. Among them, 307 prisoners are male and 52 prisoners are female. The study reveals the followings:

1. The factors which influence the wrongdoings on amphetamine cases: there are more male prisoners who use amphetamine and commit wrongdoings on amphetamine case than female prisoners. The most common is that the prisoners who are more than 30 years old commit wrongdoings on amphetamine cases. The prisoners who study in the primary schools commit wrongdoings on amphetamine case as many as 52%. The number of prisoners who are Single who commit wrongdoings on amphetamine case are as many as 59.3%. It is also found that the prisoners who believe in Buddhism commit wrongdoings on amphetamine cases as many as 97.2%. The prisoners who earn salary from 5,000-10,000 baht ranked the first in committing wrongdoing on amphetamine cases. Most of the prisoners are wage earners. They are ranked the first in committing wrongdoing on amphetamine cases. Also, the first child of the family ranks the first in committing wrongdoings on amphetamine case.

2. The rehabilitation measures: most of the prisoners opine that the special prison of Pattaya is the dirtiest. Secondly, it lacks the development on rehabilitation.

3. The suggestions about the rehabilitation measures: (1) Most of the prisoners suggest for better management on rehabilitation for prisoners to be categorized according to the cases; (2) They demand for education on rehabilitation.

บทนำ

ปัญหายาบ้าเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยที่ยังแก้ไม่ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการทำวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา ยับยั้ง คลี่คลาย วิเคราะห์ เพื่อหามาตรการในการป้องกัน ตลอดจนวิธีการฟื้นฟู ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งยาบ้าเป็นสารสังเคราะห์ที่มีแอมเฟตามีนเป็นส่วนประกอบ สารสังเคราะห์นี้เมื่อ ปี ค.ศ. 1887 โดยนักวิทยาศาสตร์ชาวเยอรมัน ปี ค.ศ. 1888 นักวิทยาศาสตร์ชาวญี่ปุ่นใช้อนุพันธ์ของสารสังเคราะห์แอมเฟตามีน ซึ่งมีอำนาจรุนแรงส่งผลกระทบต่อระบบประสาทส่วนกลาง การใช้สารสังเคราะห์แอมเฟตามีนในการบำบัดรักษาโรคในผู้ป่วยที่เป็นโรคซึมเศร้านี้ให้หายในระยะของการบำบัดตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง มีการพบว่าสารสังเคราะห์และนำมาใช้เป็นยาในผู้ป่วยที่เป็นโรคซึมเศร้า ต่อมาส่งผลให้ผู้ป่วยติด ผลของสารสังเคราะห์ยาบ้าจัดเป็นยารักษาโรคและเสพติดที่เกิดขึ้นในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ระยะเวลาหลังภัยที่ส่งผลต่อผู้ติดสารสังเคราะห์ชนิดแอมเฟตามีนนี้ กระตุ้นการก่ออาชญากรรมทั้ง 5 ประเภท ความรุนแรงต่อเนื่องจึงมีพระราชบัญญัติกฎหมายควบคุมและมีบทลงโทษของผู้ผลิต ผู้ขาย ผู้เสพ ขึ้นเพื่อระงับการแพร่ระบาดของอาชญากรรมที่เกิดจากการใช้สารสังเคราะห์ประเภทนี้

ในพุทธศักราช 2539 ยังมีบทลงโทษต่อสารสังเคราะห์แอมเฟตามีน ให้เป็นสิ่งเสพติดประเภท 1 โดยห้ามจำหน่ายมีบทลงโทษรุนแรงต่อผู้ขาย จึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สารสังเคราะห์แอมเฟตามีน หรือยาบ้ามีราคาในตลาดสูงขึ้นสร้างกำไรต่อผู้ขาย ผลกระทบนี้ส่งผลให้มีผู้ผลิตมากขึ้น และยังเป็นแรงจูงใจให้มีผู้ขายมากขึ้น

เมืองพัทยา เป็นเขตปกครองพิเศษเขตหนึ่งที่ตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เทียบเท่าเทศบาลนคร ในเขตจังหวัดชลบุรี จัดเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติที่มีชื่อเสียงระดับโลกโดยเฉพาะหาดทรายที่ทอดยาวไปตามแนวชายฝั่งทะเล จัดได้ว่ามีความสวยงามอีกแห่งของประเทศไทย อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ไปทางตะวันออกเฉียงใต้ ประมาณ 140 กิโลเมตร ตั้งอยู่บนฝั่งทะเลทางทิศตะวันออกของอ่าวไทย

ซึ่งพืथाแบ่งเป็น 4 ส่วนได้แก่ พืथाเหนือ พืथाกลาง พืथाใต้ และหาดจอมเทียนได้มีแผนเสนอชื่อเมืองพืथाต่อยูเนสโก ให้เป็นเมืองภาพยนตร์เนื่องด้วยมีการถ่ายทำภาพยนตร์ที่พืथाไม่น้อยกว่า 300 เรื่องต่อปี และรายได้ร้อยละ 90 มาจากการท่องเที่ยว พืथाมีรหัสมาตรฐานตาม ISO 3166-2 ว่า TH-S ปัจจุบันเมืองพืथाมีพื้นที่ทั้งหมด 208.10 ตารางกิโลเมตร ประมาณ 130,062.50 ไร่พื้นดิน (รวมเกาะล้าน) 53.44 ตารางกิโลเมตร ประมาณ 33,400 ไร่ พื้นน้ำ 154.66 ตารางกิโลเมตร ประมาณ 96,662.50 ไร่ เกาะล้าน 4.07 ตารางกิโลเมตร ประมาณ 2,543.75 ไร่

เมืองพืथाเป็นเมืองที่มีพื้นที่ติดกับนิคมอุตสาหกรรมและท่าเทียบเรือแหลมฉบังเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมีความเคลื่อนไหวอย่างรุนแรงต่อพฤติกรรมทางสังคม เมืองพืथाยังเป็นเมืองท่องเที่ยวจึงมีความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจหรือสังคมส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง และกลายเป็นแหล่งกำเนิดปัญหาทางสังคมมากที่สุด โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติดและอาชญากรรม อีกทั้งเมืองพืथाยังเป็นแหล่งตลาดการค้าขายยาเสพติดที่สำคัญ การระบาดของกระจายของสารสังเคราะห์แอมเฟตามีน หรือยาบ้าเนื่องจากตัวยาสังเคราะห์นี้มีผลให้ผู้เสพยาสามารถทำงานได้เป็นระยะเวลายาวนาน งานบริการในเมืองพืथाจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่รองรับการขายยาบ้าได้เป็นอย่างดี

เรือนจำพิเศษพืथाเป็นเรือนจำที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นเรือนจำที่มีความหลากหลายเรื่องภูมิลำเนาและยังเป็นเรือนจำที่มีผู้ต้องขังในคดียาเสพติดคิดเป็นร้อยละ 99 ของผู้ต้องขังทั้งหมด 3,325 คน

ผู้วิจัยประกอบอาชีพเป็นทนายความทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในคดียาเสพติดมานานกว่า 10 ปี จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขัง ทั้งในคดีที่ผู้ต้องขังเป็นผู้ขายยาบ้าคดีของกลุ่มผู้เสพยาบ้าและเป็นแหล่งรายได้ของผู้ขายยาบ้าครบวงจรเนื่องจากการขายบริการ แหล่งซื้อบริการ ชุมชนแออัด สภาพสังคมเสื่อมโทรมส่งผลต่อผู้อยู่อาศัย ประชากรแฝง เศรษฐกิจภายในเมืองพืथाที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว งานแรงงานต่างชาติ ปัจจัยอิสระนี้อาจส่งผลเป็นตัวแปรภายนอก

และเป็นปัจจัยหลักที่กระทบต่อวัฒนธรรมการดำรงชีวิตแบบปกติสุขโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดของผู้ต้องขังในคดียาบ้าในเรือนจำพิเศษพัทยา
2. ศึกษามาตรการฟื้นฟูผู้ต้องขังในคดียาบ้าของเรือนจำพิเศษพัทยา
3. ศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขผู้ต้องขังที่การกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าในเรือนจำพิเศษพัทยา

วิธีการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ผสมเชิงคุณภาพ เพื่อมุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าของผู้ต้องขัง กรณีศึกษา เรือนจำพิเศษพัทยา โดยผู้วิจัยได้กำหนดหัวข้อเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ต้องขังในคดียาบ้าซึ่งอยู่ระหว่างชั้นการสอบสวนของเจ้าพนักงานสอบสวน ชั้นไต่สวนมูลฟ้องของศาลจังหวัดพัทยา ชั้นพิจารณาคดีของศาลจังหวัดพัทยา และผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา และผู้ต้องขังเด็ดขาด ซึ่งถูกคุมขังในเรือนจำพิเศษพัทยาตามหมายขังของศาลจังหวัดพัทยา ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 จำนวน 3,594 คน

กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการสุ่มตัวอย่างจากตารางสำเร็จรูป ซึ่งกำหนดขนาดของตัวอย่างตามลำดับนัยสำคัญ โดยกำหนดระดับความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 95 ค่าความคลาดเคลื่อนเท่ากับ .05 ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 359 คน

การสุ่มตัวอย่างประชากรโดยสุ่มตามลำดับรายชื่อจำนวน 100 คน โดยสุ่มโดยลำดับ คือ 10, 20, 30, 40, 50,100 โดยจำแนกจากแดน ดังนี้ แดน 1, แดน 2, แดน 3, แดน 4 การจำแนกแดนของผู้ต้องขังของกลุ่มประชากรตัวอย่างนี้จะใช้การสุ่มเชิงระบบ

การสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตอนที่ 1 เป็นการสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวเป็นแบบเลือกตอบหรือเติมข้อความตามที่จริงจำนวน 8 ข้อ ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับภูมิหลังของผู้ต้องขังเพื่อหาสาเหตุของการทำผิด โดยหาค่าความจริงระหว่างผู้ต้องขังกับความรับรู้และสภาวะแวดล้อมทางสังคม แบ่งตามปัจจัย ดังนี้ พฤติกรรมเลียนแบบมีคำถาม 2 ข้อ การทำเป็นธุรกิจมีคำถาม 8 ข้อ ความอยากลงมือมีคำถาม 11 ข้อ และการมีปัญหาครอบครัวเพื่อหาสาเหตุแวดล้อมแรงจูงใจในการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาบ้า มี 16 ข้อ และตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมและข้อเสนอแนะมีจำนวน 2 ข้อ

การหาคุณภาพของแบบสอบถามในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ แยกออกเป็น การหาค่าความเที่ยงตรง การทดสอบค่าจำแนก และความเชื่อมั่น ค่าความสัมพันธ์

ความเที่ยงตรง (validity) การหาค่าความเที่ยงตรงของแบบสอบถามนี้ ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นมาแล้วเสนอให้อาจารย์ที่ควบคุมวิทยานิพนธ์ และผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาแก้ไขภาษา เนื้อหาและโครงสร้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้ตอบและสามารถวัดได้ตรงตามจุดประสงค์ที่ต้องการวัด แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขก่อนนำไปใช้เก็บข้อมูล

การหาความเชื่อมั่น (Reliability) ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วนั้นไปทดสอบเครื่องมือจะใช้การทดสอบความตรง โดยนำไปเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน แล้วนำไปทดสอบค่าความเชื่อมั่น (Reliability)

การเก็บรวบรวมข้อมูลและการจัดทำข้อมูลผู้วิจัยได้นำหนังสือจากคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพาถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เพื่อขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจัดเก็บรวบรวมแบบสอบถามจำนวน 359 ฉบับ กับผู้ต้องขังคดียาบ้าในเรือนจำพิเศษพัทยาเมื่อได้รับแบบสอบถามคืนมา จำนวน 359 ฉบับ ผู้วิจัยตรวจสอบและคัดเลือกแบบสอบถามฉบับที่สมบูรณ์ปรากฏว่าได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์ 359 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100 และนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์ โดยนำแบบสอบถามที่สมบูรณ์มาลงรหัสให้คะแนนตามน้ำหนักคะแนนแต่ละข้อและบันทึกลงใน

คอมพิวเตอร์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีคำนวณด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์
สำเร็จรูป ทำการวิเคราะห์ข้อมูลและนำผลการคำนวณมาวิเคราะห์ข้อมูลตาม
วัตถุประสงค์และสมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

เกณฑ์การให้คะแนนแบบสอบถามและการแปลความหมายของ
คะแนนที่กำหนดไว้

ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการ
กระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาบ้า จำนวน 8 ข้อ ลักษณะของแบบสอบถามเป็น
ให้เลือกตอบและเติมข้อความตามที่เป็นจริง ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับ
ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาบ้า จำนวน 4 ข้อหลัก
รวม 37 ข้อย่อย ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า
5 ระดับ เกณฑ์การให้คะแนนผู้วิจัยกำหนดให้คะแนนแต่ละข้อ โดยอาศัย
แนวคิดของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์

- 1 คะแนน มีค่าเท่ากับจริงน้อยที่สุด
- 2 คะแนน มีค่าเท่ากับจริงน้อย
- 3 คะแนน มีค่าเท่ากับจริงปานกลาง
- 4 คะแนน มีค่าเท่ากับจริงมาก
- 5 คะแนน มีค่าเท่ากับจริงมากที่สุด

การแปลความหมายของคะแนนเป็นการวิเคราะห์เพื่อทราบ ว่า ผู้ต้องขัง
คดียาบ้า มีปัจจัยในการกระทำความผิดอยู่ในระดับค่าเฉลี่ย (Mean) ของ
คะแนนเป็นตัวชี้ขาดโดยกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ไว้ดังนี้

- | | |
|-------------------|--|
| 1.00-1.50 หมายถึง | ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
ยาบ้า จริงน้อยที่สุด |
| 1.51-2.50 หมายถึง | ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
ยาบ้า จริงน้อย |
| 2.51-3.50 หมายถึง | ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
ยาบ้า จริงปานกลาง |
| 3.51-4.50 หมายถึง | ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับ
ยาบ้า จริงมาก |

4.51-5.00 หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับยาบ้า จริงมากที่สุด

ตอนที่ 3 แบบสอบถามปลายเปิดเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับยาบ้า จำนวน 2 ข้อ ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบให้เติมข้อความที่ผู้ตอบแบบสอบถามต้องการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมและข้อความที่ต้องการเสนอแนะพร้อมทั้งทำแบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิธีการบำบัดฟื้นฟู การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาบ้า เพื่อหาความสอดคล้องระหว่างวิธีการบำบัดฟื้นฟู ความต้องการของผู้ต้องขัง และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญไปในการเดียวกัน

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทางสถิติคำนวณโดยเลือกวิธีวิเคราะห์ข้อมูลสอดคล้องต่อวัตถุประสงค์และการทดสอบสมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า อธิบายข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง สถิติที่ใช้คือ ร้อยละและการหาค่าเฉลี่ย และความเบี่ยงเบนมาตรฐานของการหาสาเหตุการกระทำผิดของผู้ต้องขัง

1. จำแนกตามปัจจัยของสาเหตุการกระทำผิดในคดียาบ้า คือการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว

2. วิเคราะห์ข้อมูลสัมภาษณ์ของแบบสัมภาษณ์ในตอนที่ 3 และบรรยายผลข้อมูลสัมภาษณ์และนำมาสร้างโครงสร้างในการพัฒนาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรม

ผลการวิจัย

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทยาที่ตอบแบบสอบถาม จำแนกเป็น 8 ประเภท พบว่า

1.1 จำแนกตามเพศ ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทยามีเพศชายมากที่สุดจำนวน 307 คน คิดเป็นร้อยละ 85.5 และเป็นเพศหญิงจำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 14.5 รวม 359 คน

1.2 จำแนกตามอายุ ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทลุงมีอายุต่ำสุด 18 ปี และสูงสุด 57 ปี ผู้ต้องขังที่มีอายุ 30 ปี มีมากเป็นอันดับ 1 จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 8.9 รองลงมาอายุ 25 ปี มีจำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 7.5 และอันดับสามผู้ต้องขังอายุ 28 ปี มีจำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 6.1 ส่วนผู้ต้องขังที่มีอายุน้อยที่สุดมีอายุ 48, 49, 50, 54 และ 57 ปี จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.3

1.3 จำแนกตามการศึกษา ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทลุงที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีมากที่สุดจำนวน 188 คน คิดเป็นร้อยละ 52 รองลงมาจบชั้นอุดมศึกษาจำนวน 137 คน คิดเป็นร้อยละ 38.2 และอันดับสามไม่ได้เรียนหนังสือจำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 5.6 ส่วนผู้ต้องขังที่มีน้อยที่สุดจะจบการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีมีจำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.3

1.4 จำแนกตามสถานภาพ ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทลุงที่มีสถานภาพเป็นโสดมีมากเป็นอันดับหนึ่งจำนวน 213 คน คิดเป็นร้อยละ 59.3 รองลงมา มีสถานภาพสมรสจำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 22.3 อันดับสาม สถานภาพแยกกันอยู่มี 44 คน คิดเป็นร้อยละ 12.3

1.5 จำแนกตามศาสนา ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทลุงที่นับถือศาสนาพุทธมีมากที่สุดจำนวน 349 คน คิดเป็นร้อยละ 97.2 อันดับสองศาสนาอิสลามจำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 2.5 และนับถือศาสนาคริสต์มีน้อยที่สุดจำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.3

1.6 จำแนกตามรายได้ต่อเดือนผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทลุงส่วนใหญ่มีรายได้มากกว่า 5,000 บาท แต่ไม่ถึง 10,000 บาท มีจำนวน 170 คน คิดเป็นร้อยละ 47.4 รองลงมา มีรายได้ไม่ถึง 5,000 บาท มีจำนวน 107 คน คิดเป็นร้อยละ 29.8 ลำดับ 3 มีรายได้ตั้งแต่ 10,000 บาท แต่ไม่ถึง 20,000 บาท มีจำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 14.5

1.7 จำแนกตามอาชีพ พบว่า ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษพัทลุงส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างทั่วไป มีจำนวน 183 คน คิดเป็นร้อยละ 51 ลำดับสองเป็นพนักงานบริษัท มีจำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 16.7 และลำดับ 3 ประกอบอาชีพอิสระมีจำนวน 53 คน คิดเป็นร้อยละ 14.8

1.8 จำแนกตามสถานะลำดับความเป็นบุตรผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษ พัทธยาส่วนใหญ่มีสถานะลำดับความเป็นบุตรคนแรกมากถึง 157 คน คิดเป็นร้อยละ 43.7 รองลงมาเป็นบุตรคนที่ 2 จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 20.3 และลำดับ 3 เป็นบุตรคนที่ 3 มีจำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 13.6

2. การหาค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยที่ส่งผลให้กระทำความผิดในคดียาบ้า โดยแยกตามทัศนคติความเชื่อ ได้แก่ พฤติกรรมการเลียนแบบ การทำเป็นธุรกิจ ความอยากลองยาบ้า และการมีปัญหาครบกักรว พบว่าทัศนคติทั้ง 4 ข้อ เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับคดียาบ้าในระดับน้อย จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยทัศนคติทั้ง 4 ข้อ ไม่ได้เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังกระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาบ้า

เมื่อผู้วิจัยนำข้อมูลทั่วไปของผู้ต้องขังมาวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อแสดงผลของระดับนัยสำคัญพบว่า

สถานภาพครอบครัวไม่ใช่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้าของผู้ต้องขัง เพราะระดับนัยสำคัญเท่ากับ .663 ยอมรับ H_0 เนื่องจากค่า Sig มีค่ามากกว่า .05

รายได้ไม่ใช่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้าของผู้ต้องขัง เพราะระดับนัยสำคัญเท่ากับ .552 ยอมรับ H_0 เนื่องจากค่า Sig มีค่ามากกว่า .05

ส่วนอาชีพไม่ใช่ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้าของผู้ต้องขังเช่นกัน เพราะระดับนัยสำคัญเท่ากับ .148 ยอมรับ H_0 เนื่องจากค่า Sig มีค่ามากกว่า .05

แต่ลำดับของบุตรเท่านั้นที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้าของผู้ต้องขัง เพราะระดับนัยสำคัญเท่ากับ .025 ปฏิเสธ H_0 เนื่องจากค่า Sig มีค่าต่ำกว่า .05

3. ข้อมูลความคิดเห็นเพิ่มเติมของผู้ต้องขังในคดียาบ้าได้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อมูลคำถามปลายเปิดของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 359 ตัวอย่าง พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ต้องการให้มีการอบรมฟื้นฟูเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ต้องขังโดยแยกตามประเภทของแต่ละคดีเป็นลำดับที่ 1 ลำดับที่ 2 ผู้ต้องขัง

ต้องการให้มีการอบรมวิชาการความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมาย และลำดับที่ 3 ผู้ต้องขังต้องการให้มีการจัดกิจกรรมยามว่างอันเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดภายในเรือนจำ

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อมูลแบบสอบถามทั่วไปสามารถอธิบายเกี่ยวกับปัจจัยสถานะความเป็นบุตรพบว่าสมมติฐานของการยอมรับค่าเฉลี่ยมีนัยสำคัญ สังเกตว่าค่า F และระดับนัยสำคัญเท่ากับ .025 วิเคราะห์ว่า เราปฏิเสธค่า H_0 เนื่องจากค่า Sig มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่า .05 อธิบายว่า ลำดับของบุตรเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้าของผู้ต้องขังเป็นปัจจัยเดียวที่เป็นไปตามสมมติฐาน จากปัจจัยที่วิเคราะห์ได้ทั้งหมด และจากการศึกษาตามค่าเฉลี่ยและค่าแปรปรวนตามสมมติฐานในส่วนที่ 2 ของแบบสอบถามเป็นผลที่ขัดแย้งกับงานวิจัยทั้ง 6 งานวิจัยที่เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปดังนี้

สุนัย ลีตรานนท์¹ ศึกษาเรื่องประสบการณ์ชีวิตของผู้ติดยาเสพติดประเภทยาบ้าก่อนการเข้าสู่การบำบัดกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ที่เข้ารับการบำบัดในโรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง ค่ายฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตผลวิจัยสรุปว่ากลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมเลียนแบบและมีพฤติกรรมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการเข้าไปใช้ยาบ้าจนติด ปัญหาของการเข้าสังคมและพฤติกรรมที่อยู่ภายใต้แนวคิดและบรรทัดฐานทางสังคมส่งผลให้เกิดการทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้าจนกระทั่งถึงจุดจบตรงกระบวนการยุติธรรมและเข้าสู่กระบวนการบำบัดในกรมราชทัณฑ์

นรากร มหามิตร² ศึกษาเรื่องปัญหายาเสพติดยาบ้าในโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 12 กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการครูสรุปว่ามีการค้ายาบ้าในโรงเรียนอยู่ในระดับสูงมากโดยผลการเปรียบเทียบจำแนกได้นัยสำคัญทางสถิติในเรื่องของการป้องกันปราบปรามและบำบัดรักษายกเว้น

¹ สุนัย ลีตรานนท์. ประสบการณ์ชีวิตของผู้ติดยาเสพติด ประเภทยาบ้าก่อนเข้าสู่การบำบัด. 2548. หน้า 1.

² นรากร มหามิตร. การดำเนินงานและผลการดำเนินงานเพื่อลดการแพร่ระบาดของยาบ้าในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12. 2543. หน้า 1.

การดำเนินงานด้านการป้องกันป้อมมีความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

พัชรีย์ พันธุนิธิ³ ศึกษาเรื่องพฤติกรรมการเสพยาบ้าของคนขับรถบรรทุก ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดจันทบุรี กลุ่มตัวอย่างเป็นคนขับรถบรรทุกสุรว่าการศึกษาเป็นปัจจัยต่อการตัดสินใจเสพยาบ้าเนื่องจากการทำงานเกินกว่าชั่วโมงทำงานตามมาตรฐานรายได้เป็นตัวกระตุ้นต่อการกระทำความผิด

ดิลก ทองนาค⁴ ศึกษาเรื่องกระบวนการทำความผิดของเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับยาเสพติดประเภทยาบ้าในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดชลบุรี กลุ่มตัวอย่าง是孩子ที่ศาลสั่งให้อยู่ในความดูแลของสถานพินิจสุรว่า กระบวนการทางครอบครัว เศรษฐกิจ พฤติกรรมเลียนแบบกระทำความผิดมียาบ้าไว้ในครอบครองเนื่องจากจำหน่ายยาบ้า

ลลิตา เดชาวช⁵ ศึกษาเรื่องปัจจัยครอบครัวที่มีอิทธิพลต่อการเสพยาบ้าของวัยรุ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลุ่มตัวอย่างสุรรูปแบบ คือ ครอบครัวที่มีพ่อแม่ครอบครัวที่อยู่กับญาติ ครอบครัวที่มีแม่เพียงคนเดียว ครอบครัวที่มีพ่อเลี้ยงหรือแม่เลี้ยง สุรว่า ครอบครัวที่มีพ่อเลี้ยงหรือแม่เลี้ยงมีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้าโดยมีนัยสำคัญทางสถิติจากการวิจัยเรื่องนี้ปัจจัยทางครอบครัวที่ไม่สมบูรณ์มีผลต่อการทำความผิดเกี่ยวกับยาบ้า

สุทัศน์ พุ่มพันธ์ม่วง⁶ ศึกษาเรื่องภูมิหลังของผู้ค้ายาบ้าในจังหวัดชลบุรี กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำจังหวัดชลบุรี สุรว่า พฤติกรรมของการดำเนินงานของผู้ค้ายาเสพติดเกิดจากการติดยาบ้าคิดเป็นร้อยละ 66.4 ผู้ค้าส่วนใหญ่ไม่มีอาชีพคิดเป็นร้อยละ 40.4 ผู้ค้าส่วนใหญ่ค้ายาแบบปากต่อ

³ พัชรีย์ พันธุนิธิ. ศึกษาพฤติกรรมการเสพยาบ้าของคนขับรถบรรทุก: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดจันทบุรี. 2545. หน้า 1.

⁴ ดิลก ทองนาค. กระบวนการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับยาเสพติดประเภทยาบ้า: ศึกษาสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดชลบุรี. 2549. หน้า 1.

⁵ ลลิตา เดชาวช. ปัจจัยครอบครัวที่มีอิทธิพลต่อการเสพยาบ้าของวัยรุ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. 2548. หน้า 1.

⁶ สุทัศน์ พุ่มพันธ์ม่วง. ภูมิหลังของผู้ค้ายาบ้าในจังหวัดชลบุรี. 2542. หน้า 1.

ปากเป็นร้อยละ 74.3 โดยลูกค้าแต่ละคนจะไม่รู้จักรู้จักและมีความสัมพันธ์กัน การจำหน่ายยาบ้าไม่มีการมีของกลางอยู่กับตัวคิดเป็นร้อยละ 23.6

ในงานสรุปผลเรื่องปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับ คดียาบ้านั้นจึงมีนัยสำคัญทางสถิติใหม่เกี่ยวกับ ปัจจัยของลำดับและของความ ที่เกิดมาเป็นบุตรซึ่งเป็นสมมติฐานใหม่เกี่ยวกับปัจจัยที่สำคัญในการกระทำความผิด

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

ในการแก้ไขปัญหการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาบ้านั้น ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือร่วมแรงช่วยกันแก้ไขปัญห และควรแก้ไขอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง ความจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไข คือ ต้องสร้างการเรียนรู้จาก ผู้ต้องขังในคดียาบ้านั้นแต่ละห้องที่ ว่ามีเหตุปัจจัยใดที่ทำให้ผู้ต้องขังตัดสินใจ กระทำความผิดเกี่ยวกับคดียาบ้า แล้วนำมาสร้างเป็นกรอบแนวทาง นโยบาย มาตรการป้องกันและปราบปรามให้เป็นรูปธรรม เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและ สังคมมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว การเรียนรู้ดังกล่าวจึงต้องเร่งทำอย่างต่อเนื่องให้ทันกับเหตุการณ์ในปัจจุบันเช่นกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรให้มีการดำเนินการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด อย่างต่อเนื่องทั้งในระบบกระบวนการยุติธรรมและนอกระบบกระบวนการ ยุติธรรม
2. ควรมีการขยายหน่วยงานโดยเฉพาะเจาะจงที่สามารถรองรับ จำนวนผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูที่มากขึ้นให้ได้อย่างเหมาะสม
3. ควรเพิ่มระดับขีดความสามารถของหน่วยงานให้เป็นสถาบันการ ฟื้นฟูที่มีมาตรฐานระดับชาติ ทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และสถานที่
4. ควรศึกษาวิธีการฟื้นฟูผู้ต้องขังแต่ละคนอย่างเหมาะสมตาม ลักษณะสาเหตุ พฤติกรรมและประเภทของการกระทำความผิดอย่างจริงจังและ เเคร่งครัด

5. ควรมีหน่วยงานรองรับทั้งด้านอาชีพ รายได้ หรือการศึกษา ให้แก่ผู้ต้องขังหลังจบโปรแกรมการบำบัดฟื้นฟูแล้ว เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ไม่หวนกลับมากระทำผิดอีก

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ควรจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดฟื้นฟู เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล และคิดหาวิธีการเพื่อการบำบัดฟื้นฟูที่เหมาะสมให้ทันกับยุคสมัยและสถานการณ์

2. ควรปรับปรุงสถานที่และสิ่งแวดล้อมและจำนวนบุคลากร ให้มีความเหมาะสมกับจำนวนของผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง

3. ควรจัดให้มีการปลูกจิตสำนึกให้กับผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูให้รู้จักพิษภัยของยาเสพติดและการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลชุมชนของตนให้ห่างไกลยาเสพติด

4. ควรทำแบบสอบถามประเมินผลความพึงพอใจของผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูอย่างต่อเนื่อง เพื่อค้นหาความต้องการที่แท้จริงของผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟู

5. ควรจัดให้มีการติดตามผลผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูภายหลังจบโปรแกรมการฟื้นฟูแล้ว เพื่อศึกษาหาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1. ควรทำการประเมินโปรแกรมการบำบัดฟื้นฟูในภาพรวมทั้งในระบบกระบวนการยุติธรรมและนอกระบบกระบวนการ

2. ควรเปิดโอกาสให้ผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูเข้ามามีส่วนร่วมในวิธีการบำบัดฟื้นฟู เพื่อให้ผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟู

3. ควรส่งเสริมความรู้ด้านกฎหมาย และบทลงโทษในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

4. ควรเพิ่มบทลงโทษความผิดอันเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้เกิดความเกรงต่อกฎหมายโดยเฉพาะกรณีกระทำผิดซ้ำ

5. ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนทั้งทางรัฐและเอกชนให้ความร่วมมือในการสอดส่องดูแลชุมชนแจ้งเบาะแสเครือข่ายยาเสพติดให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รายการอ้างอิง

- ดิลก ทองนาค. กระบวนการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนเกี่ยวกับยาเสพติดประเภทยาบ้า: ศึกษาสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดชลบุรี. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2549.
- นรากร มหามิตร. การดำเนินงานและผลการดำเนินงานเพื่อลดการแพร่ระบาดของยาบ้าในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, สาขาการบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2543.
- พัชรี พันธุ์นิช. ศึกษาพฤติกรรมการเสพยาบ้าของคนขับรถบรรทุก: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดจันทบุรี. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2545.
- ลลิตา เดชาวูช. ปัจจัยครอบครัวที่มีอิทธิพลต่อการเสพยาบ้าของวัยรุ่นในเขตภาคตะวันออก. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการพยาบาลครอบครัว, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2548.
- สุทัศน์ พุ่มพันธ์ม่วง. ภูมิหลังของผู้ค้ายาบ้าในจังหวัดชลบุรี. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2542.
- สุนัย ลีตรานนท์. ประสบการณ์ชีวิตของผู้ติดยาเสพติด ประเภทยาบ้าก่อนเข้าสู่การบำบัด. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาจิตวิทยาการให้คำปรึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2548.

แนวคิดเบื้องต้นของการจัดการทรัพยากรน้ำ ระหว่างประเทศกับการพัฒนาประเทศไทย*

Preliminary Concepts of International Water Resources Management and Development in Thailand

โอม ฉัตรนนท์**

บทคัดย่อ

แนวคิดหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำและความร่วมมือระหว่างประเทศของไทย เช่น ในลุ่มแม่น้ำโขงได้รับผลจากความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการพัฒนาในประชาคมโลกอันมีแนวคิดการพัฒนาให้ทันสมัยตามแนวทางตะวันตกและสถาบันระหว่างประเทศเป็นตัวขับเคลื่อน ขณะที่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ประเทศไทยและเพื่อนบ้านมีการพัฒนาโดยอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสำคัญต่อเมื่อแนวคิดในระดับโลกมีการเปลี่ยนแปลง ก็มีการผสมผสานแนวคิด เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืนและการบริหารจัดการน้ำที่เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านโครงการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ จนเกิดเป็นแนวคิดกระแสหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำแบบ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาประเทศไทย: สรรวจองค์ความรู้เบื้องต้น” งบประมาณเงินรายได้ประจำปี 2554 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บูรณาการ แม้ว่าจะยังไม่เห็นผลชัดเจนนักเนื่องจากความแตกต่างของผลประโยชน์และการขาดกลไกที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังในประเทศลุ่มแม่น้ำ

Abstract

The key concepts in water resources management both in domestic Thailand and international cooperation in the Mekong Basin have been affected by changes of development trend in international community. This development has been typically driven by modernization which is based significantly on foreign aids. Nevertheless, the emergence of concepts such as sustainable development and water governance emphasizing more participation of non-state actors in international society have been gradually prominent and brought about a mainstream concept of integrated water resources management to Thailand and the Mekong Basin. However, different interests and lacking of a strong mechanism to enforce those principles still have hindered their implementation in the riparian countries.

บทนำ

น้ำเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นพื้นฐานของสังคมมนุษย์ การเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และล่มสลายของอารยธรรมต่างๆ ในประวัติศาสตร์มักมีส่วนเกี่ยวพันกับความสามารถในการบริหารจัดการน้ำของสังคมนั้นๆ “น้ำจืด” ที่จำเป็นสำหรับมนุษย์มีอยู่เพียงร้อยละสามของน้ำทั้งหมดบนโลกและยังอยู่ในรูปที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทันที เช่น หิมะและน้ำแข็งอีกถึงร้อยละเจ็ดสิบ ที่สำคัญแหล่งน้ำจืดตามทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง ตลอดจนแหล่งน้ำใต้ดินตามธรรมชาติยังกระจายตัวอย่างไม่สม่ำเสมอ ในแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลางซึ่งเต็มไปด้วยทะเลทราย น้ำจืดเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดเป็น

อย่างมาก การต่อสู้แย่งชิงแหล่งน้ำจึงพบเห็นได้ง่ายในประวัติศาสตร์ ขณะที่ในประเทศที่มีประชากรมหาศาลอย่างจีนและอินเดีย แม้จะมีแหล่งน้ำธรรมชาติอยู่มากแต่ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการ เพราะในขณะที่น้ำบนโลกมีปริมาณเท่าเดิม¹ แต่จำนวนประชากรโลกและความต้องการใช้น้ำกลับมากขึ้นเรื่อยๆ

เมื่อโลกเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 แม้วิทยาการจะเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก แต่การบริหารจัดการน้ำก็มิได้รับความสำคัญในลำดับต้นๆ แม้แต่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1992 ที่มีผู้นำโลกเข้าร่วมกว่า 170 ประเทศก็ล้มเหลวในการชูประเด็นปัญหาน้ำจืดอันเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพของมนุษย์ หากแต่มุ่งสนใจไปยังปัญหาการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศโลกและความหลากหลายทางระบบนิเวศ (Global Climate Change & Biodiversity) มากกว่า นอกจากนี้ หากนำน้ำจืดไปเทียบกับทรัพยากรอื่น เช่น น้ำมัน คนทั่วไปมักเห็นว่าน้ำไม่มีคุณค่าในทางเศรษฐกิจมากนักเพราะเป็นทรัพยากรหมุนเวียนที่มีเหลือเฟือและไม่มีวันหมด ทศนคติเช่นนี้อาจทำให้การจัดการน้ำไม่ได้รับความสำคัญและนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามมา²

ในความเป็นจริงโลกไม่ได้ขาดแคลนน้ำ แต่ประชากรโลกจำนวนมากขาดแคลนน้ำเพื่อการดำรงชีวิตเพราะปัญหาสำคัญอยู่ที่ความผิดพลาดในการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม กล่าวกันว่าปริมาณน้ำที่นำมาใช้ในโลกทุกวันนี้เพียงพอละหนึ่งก็มีปริมาณมากพอในการแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนทั่วโลกได้การจัดการที่ผิดพลาดนี้ทำให้ประชาชนกว่าหนึ่งพันล้านคนไม่มีน้ำสะอาดใช้และกว่าอีกสองพันล้านคนไม่สามารถเข้าถึงสุขอนามัยที่ดีเพียงพอ³ ดังนั้น ปัญหาสำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำของโลก

¹ ปริมาณน้ำบนโลกมีอยู่คงที่เสมอตามธรรมชาติ ไม่มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลง เพียงแต่จะมีวงจรการแปรสภาพหมุนเวียนไปอยู่ในรูปต่างๆ เช่น เมฆ ไอน้ำ น้ำแข็ง น้ำเค็ม และน้ำจืดตามแหล่งน้ำบนดินและใต้ดิน

² Caroline Thomas and Darryl Howlett. *Resource Politics: Fresh Water and Regional Relations*. 1996. pp. 2-3.

³ กรมทรัพยากรน้ำ. "วิกฤติน้ำ" โลกไม่ได้ขาดน้ำ แต่ขาดการจัดการที่ดี. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5>. 25 สิงหาคม 2554.

อาจไม่ใช่การเพิ่มหรือลดในเชิงปริมาณ แต่เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ แหล่งน้ำจัดจำนวนมากยังตั้งอยู่ในลักษณะคาบเกี่ยวหรือข้ามพรมแดนของรัฐ การที่แม่น้ำไหลผ่านเขตแดนของหลายประเทศทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการจัดการแม่น้ำและทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยรอบ การจัดการน้ำในประเทศหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นที่ต้องพึ่งพาแม่น้ำสายเดียวกันโดยเฉพาะประเทศที่อยู่ปลายน้ำ แม้ประเทศต้นน้ำมักมีความได้เปรียบในการต่อรองทางการเมือง แต่ความร่วมมือก็เกิดขึ้นได้เมื่อประเทศต่างๆ ไม่อาจดำรงอยู่ตามลำพังแต่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านเศรษฐกิจและการเมืองในทางกลับกันหากไม่สามารถตกลงกันได้ ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นได้ง่ายๆ ทำให้การจัดการน้ำข้ามพรมแดนมีความอ่อนไหวซับซ้อนขึ้นไปอีก

ในกรณีของไทย แม้ในภาพรวมจะเป็นประเทศที่ไม่ได้มีปัญหาลาดแคลนน้ำถึงขั้นรุนแรง แต่ก็ประสบปัญหาหลายด้านตามการขยายตัวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น ภัยน้ำท่วมและภัยแล้งตามฤดูกาลที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีพและการย้ายถิ่นของประชากร ตลอดจนการกักเก็บน้ำและผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีต้นทุนทางสังคมสูงมากจากกระแสต่อต้านการสร้างเขื่อนต่างๆ ทำให้รัฐบาลต้องหันไปให้ความสำคัญกับแหล่งน้ำระหว่างประเทศมากขึ้น ดังเช่นแนวคิดในการผันน้ำจากแม่น้ำโขง และการเข้าไปลงทุนสร้างเขื่อนในประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้น ขณะเดียวกัน ประเทศไทยยังได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศอื่น เช่น การสร้างเขื่อนในจีนและลาวที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำตามธรรมชาติในแม่น้ำโขง ปัญหาเหล่านี้ได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากขึ้น เนื่องจากอิทธิพลของสื่อมวลชน การศึกษา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเติบโตของภาคประชาชน ไปจนถึงการรวมกลุ่มในภูมิภาคอาเซียน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาและเป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนมองหาความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดกับนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศในบริบทของไทย

การจัดการทรัพยากรน้ำกับการพัฒนา

เมื่อกล่าวถึง “การจัดการทรัพยากรน้ำ” (water resources management) โดยทั่วไปหมายถึง “การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน อย่างบูรณาการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องในเขตลุ่มน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำ ได้แก่ การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย และคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ให้ปัญหาบรรเทา หรือกำจัดจนหมดสิ้นไป เพื่อให้ทุกๆ สิ่งในสังคม ทั้งคน สัตว์และพืช ฯลฯ มีการดำเนินชีวิตที่ดี มีความหลากหลายทางชีวภาพพัฒนาทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีน้ำใช้อย่างยั่งยืนและทั่วถึง”⁴ นอกจากนี้ การจัดการน้ำแบบสิ้นเปลือง และการแก้ปัญหาด้วยการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ อาจทำให้เกิดความไม่สมดุลในธรรมชาติ ทำให้ดินมีความสมบูรณ์ลดลงโดยเฉพาะตอนใต้ของเขื่อน และเกิดการลดลงหรือสูญพันธุ์ของปลาและสัตว์น้ำอื่นๆ บางครั้งจึงมีการใช้คำว่า “การจัดการทรัพยากรน้ำและดิน” (water and land resource management) ควบคู่ไปด้วย⁵ การบริหารจัดการน้ำเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวพันกับระบบต่างๆ มากมายทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมหลายระดับ ไม่ใช่เพียงการจัดการในทางเทคนิคเท่านั้น ธรรมชาติของน้ำที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบ ในลักษณะลุ่มน้ำอาจทำให้การจัดการน้ำต้องเกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศมาจนถึงระดับชุมชนท้องถิ่น⁶ ยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาด้วยแล้ว ปัญหาการจัดการน้ำยังมีความอ่อนไหวเนื่องจากสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขาดความเข้มแข็ง ภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้ต้องเผชิญกับวิกฤตน้ำที่มีความไม่แน่นอนสูงขึ้นเรื่อยๆ⁷

⁴ กรมทรัพยากรน้ำ. “วิกฤติน้ำ” โลกไม่ได้ขาดน้ำ แต่ขาดการจัดการที่ดี. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5>. 25 สิงหาคม 2554.

⁵ วิทยากร เชียงกุล. *อธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา*. 2550. หน้า 134.

⁶ Global Water Partnership. *Effective Water Governance*. 2002. p. 2.

⁷ Eduardo Araral and David J. Yu. *Water Governance: Critique, Theory and Evidence from Asia*. 2012.

ปัญหาใหญ่ประการหนึ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ ก็คือการที่ทรัพยากรนั้นๆ มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติหรือเป็นของส่วนรวม ไม่มีใครเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน เมื่อมนุษย์มีความต้องการที่ไม่จำกัด มนุษย์ที่มีเหตุผลย่อมใช้ความสามารถที่ตนมีเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะหากตนเองไม่ทำก็จะมีผู้อื่นมาทำอย่างเดียวกัน ผลลัพธ์ที่อันตราย คือ การแข่งขันช่วงชิงใช้ประโยชน์อย่างไร้ขีดจำกัดจะนำไปสู่การล่มสลายทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรนั้นในที่สุด ดังที่เรียกกันว่าเป็น “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” (the tragedy of the commons) ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือในการใช้กฎกติการ่วมกัน⁸ หรือกล่าวได้ว่า การปล่อยให้มนุษย์มีเสรีภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป แม้จะเป็นไปเพื่อการพัฒนาแต่ก็จะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน คือ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรของมนุษย์ในปัจจุบันจะส่งผลเสียต่อโอกาสในการใช้ทรัพยากรและการมีชีวิตที่ดีของมนุษย์ในอนาคต

อุปสรรคสำคัญที่มีต่อการบริหารจัดการในโลก เช่น การมุ่งพัฒนาด้านวัตถุเพื่อตอบสนองของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนละเลยมิติอื่นๆ สำนึกเรื่องพรมแดน (frontier mentality การขาดความเชื่อมโยงระหว่างความรู้ทางวิทยาศาสตร์ การต่อรองทางการเมืองและการปฏิบัติ ปัญหาความซับซ้อนและไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานนานาชาติ การมีผลประโยชน์ที่แตกต่างและจัดลำดับความสำคัญที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานการพัฒนาทั้งหลาย การขาดข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจระหว่างองค์กรระดับท้องถิ่นจนถึงระดับนานาชาติ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติทั้งระบบ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ นักวิชาการหลายกลุ่ม เช่น องค์กรเอกชน World Humanity Action Trust (WHAT) ได้ระดมความคิดจากทั่วโลกจนเกิดเป็นรายงานฉบับหนึ่งในปี 2000 มีชื่อว่า “การบริหารจัดการเพื่ออนาคตที่ยั่งยืน” (Governance for Sustainable Future) และเสนอแนะยุทธศาสตร์ต่างๆ

⁸ Rosalie Callway. Introduction: Setting the Scene. in Georgina Ayre, and Rosalie Callway. (eds). *Governance for Sustainable Development: A Foundation for the Future*. 2005. pp. 1-13.

รวมถึงการจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดน โดยปรับเปลี่ยนวิถีคิดและการปฏิบัติในการจัดหาและจัดสรรอย่างเป็นธรรม เพื่อการพัฒนารูปแบบใหม่ที่ไม่จำเป็นต้องอิงตัวแบบของโลกตะวันตก แต่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกัน⁹

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (governance) ตามนิยามของ WHAT คือ “กรอบการทำงานของระบบเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองที่มนุษย์ชาติใช้จัดการชีวิตของตน”¹⁰ ซึ่งมีความแตกต่างกับการจัดการสังคมแบบเดิมที่รู้จักกันในลักษณะ “การปกครอง” (government) ที่รัฐมีบทบาทนำในการจัดการทรัพยากรต่างๆ (top-down) เป็นลำดับชั้น (hierarchical) และขับเคลื่อนด้วยอำนาจทางการเมืองและกฎหมายแบบบนลงล่าง รวมถึงใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยในการจัดสรรทรัพยากร ขณะที่การบริหารจัดการ (governance) มีลักษณะเป็นการทำงานแบบเครือข่ายและการเจรจาต่อรองระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม มีการก่อตัวของนโยบายและการจัดการจากล่างสู่บน (bottom-up) และขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาดมากขึ้น ดังนั้น แนวคิดการบริหารจัดการน้ำ (water governance) จึงเกี่ยวข้องกับ “นโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติตามนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอันรวมถึงกฎหมาย ข้อบังคับ และสถาบันต่างๆ ขณะเดียวกันก็เกี่ยวพันกับเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ทั้งในตลาดโลก ภาคเอกชน และประชาสังคม”¹¹

จากรายงานดังกล่าวการใช้น้ำของมนุษย์ที่ผ่านมามีแนวโน้มจะนำไปสู่โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ (governance) และการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) จึงถูกหยิบยกในการอภิปรายและเข้ามามีอิทธิพลต่อแนวคิดการจัดการน้ำใน

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Allan WHall, Water: Water and Governance, in Georgina Ayre and Rosalie Callway (eds). *Governance for Sustainable Development: A Foundation for the Future*. 2005. p.112.

ยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก ดังที่ Anand and Sen¹² กล่าวถึงว่า “เราไม่อาจใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสมบัติส่วนรวมโดยปล่อยให้ผู้คนในวันข้างหน้าสูญเสียโอกาสในการได้ใช้ประโยชน์สิ่งเหล่านั้นจากการกระทำของเราในวันนี้...เราไม่สามารถใช้หรือทำลายสิ่งแวดล้อมได้ตามอำเภอใจ อันจะเป็นการละเมิดสิทธิและผลประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป” แนวคิดนี้ ส่งผลต่อนโยบายขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการที่องค์การระหว่างประเทศทั้งหลาย เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) องค์การการค้าโลก (WTO) และหน่วยงานของสหประชาชาติ เช่น โครงการพัฒนา (UNDP) และโครงการสิ่งแวดล้อม (UNEP) ที่นำหลักการเหล่านี้มาบรรจุเป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนและประเมินโครงการพัฒนาต่างๆ เสมอ

นอกจากความยั่งยืนแล้วการมองการพัฒนาอย่างรอบด้านยังถูกผลักดันให้เป็นวาระของการพัฒนา เพื่อให้การจัดการน้ำไม่ได้สนใจเฉพาะมิติความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ แต่จะให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อคุณค่าทางสังคม และสิทธิมนุษยชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอันจะเป็นรากฐานให้แก่ความร่วมมือระหว่างประเทศในอนาคต¹³ ผลจากการประชุมในเวทีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องนำไปสู่แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีการยอมรับทั่วไปในปัจจุบันคือ “การจัดการน้ำแบบบูรณาการ” (Integrated Water Resource Management: IWRM) อันหมายถึง “กระบวนการในการส่งเสริมประสานการพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำดิน และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมอย่างเสมอภาคโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ”¹⁴ ที่มาของแนวคิดนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาจากการใช้ทรัพยากรน้ำใน

¹² Mark McGillivray. What is Development. in Damien Kingsbury. *International Development: Issues and Challenges*. 2008. p. 38.

¹³ Fried, Jean. “International Cooperation and Water Resources Management: Hydrophilantrophy, Sustainable Development and Sustainable co- Developmen”. *Journal of Contemporary Water Research & Education*. 145 (2010).

¹⁴ UNDP. *Integrated Water Resource Management*. 2008.

ด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนแต่ละกลุ่มซึ่งมีความเชื่อมโยงและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อาทิ การใช้น้ำเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ย่อมส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำสำหรับการเกษตร หรือการใช้น้ำเพื่อการเดินเรืออาจส่งผลกระทบต่อประมงและระบบนิเวศ เป็นต้น การบริหารจัดการน้ำที่ไม่คำนึงถึงความเชื่อมโยงของภาคส่วนและคนกลุ่มต่างๆ อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรน้ำได้ในที่สุด

ในระดับระหว่างประเทศ การจัดการทรัพยากรน้ำยังมีความซับซ้อนและต้องอาศัยการจัดการที่เชื่อมโยงกันทั้งในมิติของการบริหารจัดการและการเจรจาต่อรองทางการเมือง เนื่องจากอำนาจอธิปไตยทำให้แต่ละรัฐมีแนวคิดในการควบคุมการใช้น้ำเหนือเขตแดนของตนในฐานะสมบัติส่วนตัวมีใช้ส่วนรวมซึ่งขัดกับธรรมชาติของน้ำที่มีระบบเชื่อมโยงกันในลักษณะลุ่มน้ำ การจัดการที่อิงกับเขตการปกครองเป็นหลักจึงส่งผลอย่างมากต่อการบริหารจัดการน้ำ¹⁵ ด้วยเหตุนี้ แนวคิด IWRM มีส่วนสำคัญที่จะเป็นกรอบให้แก่ประเทศต่างๆ ในนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแหล่งน้ำระหว่างประเทศร่วมกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความเสมอภาคทางสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีใช้ประโยชน์ของรัฐใดรัฐหนึ่งแต่เป็นการพิจารณาในองค์รวมของลุ่มน้ำ เพื่อมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งจากการใช้น้ำ ประเทศต่างๆ ในลุ่มน้ำจึงหนีไม่พ้นที่จะต้องมีแผนงาน นโยบาย กฎเกณฑ์ และกลไกสถาบันเพื่อบังคับใช้กลไกในการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน อาทิ ข้อตกลงระหว่างประเทศ และองค์การลุ่มแม่น้ำต่างๆ

การจัดการทรัพยากรน้ำกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากแนวคิด IWRM ที่ได้รับการผลักดันจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) อย่างต่อเนื่องทำให้นโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำมุ่งเน้นที่ความเชื่อมโยงของระบบน้ำในระดับลุ่มน้ำมากขึ้น โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่

¹⁵ Matthias Finger, Ludivine Tamiotti and Jeremy Allouche. *The Multi-governance of Water: Four Case Studies*. 2006. p. 20.

เกี่ยวข้องกับการใช้และจัดสรรน้ำในลำน้ำระหว่างประเทศยังไม่มีการพัฒนาอย่างเต็มที่อีกทั้งการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและวิทยาการหลายด้าน และจะยังมีความซับซ้อนขึ้นเมื่อแหล่งน้ำตั้งอยู่ในลักษณะคาบเกี่ยวหรือข้ามพรมแดนของรัฐ การที่ทั่วทั้งโลกมีลุ่มแม่น้ำระหว่างประเทศมากกว่า 260 แห่ง ทำให้เกิดปัญหาเรื่อง การจัดการลำน้ำและทรัพยากรต่างๆ ระหว่างประเทศที่ต้องพึ่งพาลำน้ำสายเดียวกันโดยเฉพาะประเทศที่อยู่ปลายน้ำ (downstream countries) ที่อาจได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำของประเทศต้นน้ำ (upstream countries) ถึงกระนั้น แม้ประเทศต้นน้ำมักได้รับผลกระทบน้อยกว่า และมีความได้เปรียบในการต่อรองทางการเมือง แต่ความร่วมมือก็เกิดขึ้นได้เมื่อประเทศต่างๆ ไม่อาจดำรงอยู่ตามลำพัง แต่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านเศรษฐกิจและการเมืองในทางกลับกันหากไม่สามารถตกลงกันได้ ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นโดยง่าย¹⁶

แม้ว่าน้ำจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีวันหมดไปจากโลกเพราะมีการหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลา แต่ก็ยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีข้อจำกัดในแง่ของการเข้าถึง และปริมาณที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการอันเนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะในบริเวณที่แหล่งน้ำเจ็ดมีจำกัดซึ่งมักจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศตามมา คือ แอฟริกาทางตอนล่างของทะเลทรายสะฮารา (Sub-Saharan Africa) ยูเรเชีย (Eurasia) และตะวันออกกลาง เช่น กรณีแม่น้ำไทกริส (Tigris) และยูเฟรติส (Euphrates) ที่ไหลผ่านดินแดนเมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) ระหว่างประเทศตุรกี อิรักและซีเรีย การที่ตุรกีสร้างเขื่อนกักน้ำและโรงไฟฟ้าพลังน้ำในบริเวณต้นน้ำของแม่น้ำทั้งสองสายเพื่อเพิ่มผลผลิตฝายทำให้น้ำที่ไหลสู่ประเทศอิรักมีปริมาณน้อยลงจนกระทั่งเกิดความตึงเครียดขึ้น¹⁷ นอกจากนี้ การขยายตัวของอุตสาหกรรมและประชากร การปล่อยมลพิษสู่แหล่งน้ำ รวมถึงการมีความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์และศาสนาในภูมิภาคเหล่านี้ก็ช่วยกระตุ้นให้

¹⁶ Robin Clarke and Jannet King. *The Water Atlas*. 2004. pp. 66-67.

¹⁷ กรมทรัพยากรน้ำ. *วารวีกฤต ปัจจุบันและอนาคต*. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5/page-1.html>. 25 สิงหาคม 2554.

ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนยากที่จะเกิดกลไกการจัดการน้ำระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์ที่กระทบต่อสันติภาพและการจัดการมลพิษในกลุ่มแม่น้ำจอร์แดน

ปัจจุบัน ประชาคมโลกให้ความสำคัญกับความร่วมมือในการจัดการน้ำ ดังเห็นจากการมีกติกาและกลไกเพื่อการพัฒนาและการจัดการน้ำระหว่างประเทศในหลายภูมิภาค อาทิ ในสหภาพยุโรป (EU) ที่มีสถาบันบริหารจัดการแหล่งน้ำนานาชาติเก่าแก่ เช่น กลุ่มแม่น้ำไรน์และดานูบ อเมริกาเหนือซึ่งมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดาในการจัดการเขตทะเลสาบทั้งห้า (Great Lakes) บริเวณแนวพรมแดน มาจนถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความร่วมมือในการพัฒนาอาณานิคมลุ่มแม่น้ำโขง และมีกลไกสถาบันในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง คือ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) ความร่วมมือเหล่านี้เป็นตัวอย่างว่า การจัดการทรัพยากรน้ำช่วยกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศแทนที่จะบานปลายไปเป็นความขัดแย้ง และแสดงให้เห็นว่าเสถียรภาพทางการเมืองช่วยส่งเสริมให้การจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกันทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁸ ความร่วมมือระหว่างประเทศยังมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในหลายด้าน กล่าวคือ ก่อให้เกิดความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งทางการเงินและวิทยาการความรู้ ได้ประโยชน์จากการระดมทรัพยากรและวางแผนพัฒนา ร่วมกันซึ่งดีกว่าการปล่อยให้แต่ละประเทศดำเนินนโยบายการพัฒนาไปตามลำพัง ตลอดจนเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน การเคารพในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และการส่งเสริมการดำเนินนโยบายต่างประเทศในด้านอื่นๆ¹⁹

แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนของรัฐในปัจจุบัน จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำทั้งระบบ (entire watershed or river basin) มากกว่าจะจัดการเฉพาะส่วนที่เป็นแม่น้ำ ลำน้ำ หรือทะเลสาบ

¹⁸ Thomas and Howlett. *op.cit.* pp. 4-5.

¹⁹ V. Rayappa Pantulu. "River Basin Management". *Ambio*. 12.2 (1983): 109-111.

ระหว่างประเทศเท่านั้น การจัดการในรูปของการจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ จะครอบคลุมแม่น้ำสาขาของแม่น้ำระหว่างประเทศ ทะเลสาบ ระบบน้ำใต้ดิน และทางน้ำที่เชื่อมต่อกันในบริเวณลุ่มน้ำทั้งหมด ทั้งนี้เพราะการจัดการทั้งระบบจะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าทั้งในแง่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการจัดสรรทรัพยากรและเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาผลประโยชน์ และผลกระทบต่อรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลงว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำต่างๆ นับแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมาจึงมักมีขอบข่ายครอบคลุมลุ่มน้ำใดลุ่มน้ำหนึ่งทั้งหมดรวมทั้งในประเทศไทยที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย²⁰

ขณะเดียวกัน การที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism)²¹ มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลักในโลก ได้ผลักดันให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างไร้พรมแดน และทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะเป็นประเด็นระหว่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งส่งผลถึงอำนาจในการควบคุมจัดการทรัพยากรที่รัฐต่างๆ เคยมีให้กลายมาเป็นเวทีต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทั้งองค์การระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และภาคประชาสังคม เฉพาะสหประชาชาตินั้นก็มีองค์การในเครือที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมากกว่า 20 องค์การ อันสะท้อนให้เห็นภาพของความซับซ้อนและเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ต้องการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบทั้งในตั้งแต่ระดับโลกลงมาจนถึงท้องถิ่น อันมีเป้าหมายเพื่อความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และความยั่งยืนในการใช้น้ำโดยเกิดจากการประสานความร่วมมือทั้งในด้านโครงสร้างทางกายภาพ ทางความคิดและเชิงสถาบัน²²

²⁰ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคนอื่นๆ. แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย. 2544.

²¹ แนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทั้งรัฐและทุนจะร่วมกันผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การเปิดการค้าเสรี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตข้ามแดน ฯลฯ ซึ่งแตกต่างกับเสรีนิยมแบบดั้งเดิม (classical liberalism) ที่มองว่ารัฐควรแยกจากทุน ไม่ควรเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด.

²² Hall. *op.cit.* p. 112.

ในด้านตัวแสดง การให้ความสำคัญกับประเด็นการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในระดับโลกเป็นมิติที่ไม่อาจผูกขาดได้โดยแนวคิดแบบรัฐต่อรัฐ (intergovernmentalism) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีธรรมชาติที่พ้นไปจากพรมแดนของรัฐในหลายกรณี และต้องการการบริหารจัดการในระดับโลก (global governance) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแสดงที่หลากหลาย (multi-actor governance) เป็นเครือข่ายของภาคเอกชน นักวิชาการ นักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน บริษัทข้ามชาติ องค์การระหว่างประเทศของรัฐ (intergovernmental organizations) ไปจนถึงศาลระหว่างประเทศหากเกิดข้อพิพาททางกฎหมาย การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นมีลักษณะเด่น คือ การเชื่อมโยงกันของความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ในลักษณะ รัฐ-เอกชน (public-private) และเอกชน-เอกชน (private-private) สิ่งสำคัญ คือ การบริหารจัดการระดับโลกที่กำลังเกิดขึ้นมีลักษณะแยกส่วนกันระหว่างระดับของการจัดการในแนวตั้ง คือ ระดับเหนือชาติ (supranational) ระดับระหว่างประเทศ (international) ระดับประเทศ (national) กระทั่งลงมาถึงระดับท้องถิ่นที่ต่ำกว่านั้น (subnational) ขณะที่ในมิติทางแนวนอน คือ การแยกส่วนกันระหว่างตัวแสดงต่างทั้งรัฐและมิใช่รัฐดังกล่าวมาแล้ว²³

ในระดับลุ่มน้ำ การจัดการทรัพยากรในลุ่มแม่น้ำนานาชาติ เช่น ลุ่มแม่น้ำโขงเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียหลายกลุ่มและเกิดขึ้นในหลายช่องทาง (multi-stakeholder platforms) การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวเกิดจากความต้องการของตัวแสดงในลุ่มน้ำ เช่น สันติภาพ การลดความยากจน การควบคุมโรคระบาด ยาเสพติด การก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ตลอดจนการดูแลระบบนิเวศซึ่งมีลักษณะข้ามพรมแดน อันทำให้ตัวแสดงที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้เข้ามามีส่วนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคธุรกิจเอกชน ชนกลุ่มน้อย หรือแม้แต่กองทัพ ที่มีการเจรจาต่อรองผ่านตัวแทนของตนในเวทีต่างๆ อยู่ตลอด ทำให้เกิดการเรียนรู้ถึงการอยู่ร่วมกัน

²³ Frank Biermann, *Global Governance and the Environment*. 2006.

ไม่ว่าจะเป็นด้านความร่วมมือหรือความขัดแย้ง ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา การทำข้อตกลงในการแก้ปัญหา การเรียนรู้ทางสังคม รวมถึงการตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ²⁴

กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำนานาชาตินั้นไม่สามารถผูกขาดการอธิบายได้โดยทฤษฎีหรือกรอบการวิเคราะห์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบดั้งเดิมซึ่งเน้นเรื่องความสัมพันธ์แบบรัฐต่อรัฐ เนื่องจากการจัดสรรและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันมีตัวแสดงมาเกี่ยวข้องมากกว่าในอดีตโดยเฉพาะตัวแสดงที่มีโซ่รัฐ (non-state actors) และมีผลให้รัฐต้องการปรับตัวทั้งในด้านการจัดการองค์กร นโยบาย และกฎหมายต่างๆ ซึ่งกระบวนการกำหนดสิ่งเหล่านี้อาจไม่ได้เกิดจากภายในระบบราชการเหมือนก่อนเท่านั้น การสิ้นสุดสงครามเย็นมีส่วนสำคัญให้การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติได้รับความสนใจมากขึ้น จากเดิมที่มีความสำคัญเป็นลำดับรองๆ ลงไปในการเมืองระหว่างประเทศ การแข่งขันเพื่อพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดกลายเป็นประเด็นความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security) ที่สำคัญในปัจจุบัน

กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของการค้า-การลงทุนระหว่างประเทศจากการเปิดเสรีและการรวมกลุ่มต่างๆ ทำให้มีการเติบโตของการผลิตในภาคเกษตร-อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ประชากร และการย้ายถิ่น ชุมชนเมือง ตลอดจนความต้องการด้านพลังงาน ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และย่อมมีผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่นั้นๆ อย่างเลี่ยงไม่ได้ สภาพการณ์เช่นนี้ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศต่างๆ มีความละเอียดอ่อน แม้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในระดับภายในประเทศ แต่การใช้น้ำจากระบบลุ่มน้ำภายในที่เป็นส่วนหนึ่งของลุ่มน้ำระหว่างประเทศ เช่น ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยที่เป็นส่วนหนึ่งของลุ่มแม่น้ำโขงย่อมจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ขณะที่ประเทศไทยก็ย่อมได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำของเพื่อนบ้านในทางกลับกัน ดังนั้น การ

²⁴ John Dore. *Multi Stakeholder Platforms: Unfulfilled Potential*. 2007. pp.197-198.

จัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้หลักการที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

การจัดการทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาประเทศไทย และลุ่มแม่น้ำโขง

หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ของไทยได้เริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1961 โดยมีคณะที่ปรึกษาจากธนาคารโลกเข้ามามีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และอิงแนวคิดกระแสหลักในการพัฒนาประเทศตามแบบตะวันตกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ การเกิดขึ้นของแผนการพัฒนาลักษณะนี้นำไปสู่การกู้เงินจำนวนมากมาพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ รวมถึงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ที่เปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของการพัฒนาสำหรับการกักเก็บน้ำ การผลิตไฟฟ้าป้อนโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มจำนวนขึ้น การพัฒนาระบบชลประทานเพื่อการเพาะปลูกพืชอันที่เป็นการต้องการของตลาดโลก รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้การลงทุนด้านอุตสาหกรรมได้นำไปสู่การแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตและการส่งออก²⁵ ในกระบวนการพัฒนานี้ ทรัพยากรน้ำมีบทบาทสำคัญ โดยมีหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายน้ำ คือ กรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองภาคเกษตร และการพลังงาน ภายหลังจึงได้มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำขึ้นมาเป็นการเฉพาะมีบทบาทหลักในด้านการวางแผนและด้านวิชาการ รวมทั้งประสานนโยบายน้ำให้มีเอกภาพยิ่งขึ้นด้วย เพราะการจัดการทรัพยากรน้ำมีความซับซ้อน เกี่ยวพันกับปัจจัยและองค์กรต่างๆ มากมาย อีกทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 ได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตร ปัญหาอุทกภัยที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

²⁵ เครือข่ายแม่น้ำนานาชาติ (International River). แม่น้ำ สิทธิ และเขื่อน: บทเรียนสำหรับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อน. 2549.

ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำที่ยังขาดประสิทธิภาพ และการบูรณาการอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าจะเกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดและนโยบายการพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำในระดับโลกและภายในประเทศไทย โดยมุ่งไปสู่การจัดการน้ำแบบบูรณาการ (IWRM) มานับสิบปี แต่กล่าวได้ว่าแนวคิดเหล่านี้ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เพราะปัจจัยหลายประการ เช่น การมองโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำเป็นผลประโยชน์ทางธุรกิจไม่ใช่เรื่องส่วนรวม การขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบมายาวนาน การมองปัญหาเฉพาะท้องถิ่นโดยขาดการพิจารณาในภาพรวมของประเทศ การขาดบุคลากรที่ความรู้แบบสหวิทยาการ ทัดคนคิดว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่หาง่าย ไม่ขาดแคลน การมองแต่ตัวน้ำโดยละเลยทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พืชและสัตว์ การทำงานแบบรวมศูนย์ของหน่วยงานรัฐที่ผูกขาดอำนาจและข่าวสาร ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁶ ปัญหาดังกล่าวนี้นำให้แนวคิด IWRM ซึ่งจะตอบสนองแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ในอนาคตอันใกล้

หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยในปัจจุบัน มีแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยอิงกับพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิด IWRM โดยคณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ ในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ปัจจุบัน คือ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ได้จัดทำรายงาน “มาตรฐานลุ่มน้ำและลุ่มน้ำสาขา” ซึ่งมีการแบ่งลุ่มน้ำประธานหรือลุ่มน้ำหลัก (main basin) โดยยึดถือเอาแม่น้ำสายใหญ่เป็นหลักในการกำหนดขอบเขตและการเรียกชื่อของลุ่มน้ำ ซึ่งจากการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวได้แบ่งพื้นที่ประเทศไทยออกเป็น 25 ลุ่มน้ำ และยังแบ่งเป็นลุ่มน้ำย่อยได้อีก 254 ลุ่มน้ำย่อยหากพิจารณาจากจุดออกหรือบริเวณที่แม่น้ำที่ไหลลงแล้ว แม่น้ำในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ด้วยกัน คือ กลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขง กลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำสาละวิน และกลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงทะเล²⁷ โดยเฉพาะกลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่เป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ

²⁶ กัมปนาท ภักดีกุล. การจัดการทรัพยากรน้ำที่ชาติต้องการ. มติชนรายวัน. 2549.

²⁷ สถาบันสารสนเทศน้ำและทรัพยากรการเกษตร. การแบ่งลุ่มน้ำในประเทศไทย. เว็บ. <http://www.haii.or.th/wiki/index.php/>. 19 กรกฎาคม 2554.

อันประกอบด้วยลุ่มน้ำโขง (สายหลัก) ลุ่มน้ำกก (ในภาคเหนือ) ลุ่มน้ำชี และลุ่มน้ำมูล (ในภาคอีสาน) และลุ่มน้ำโดนเลสาบ (ในภาคตะวันออก) กินพื้นที่ 188,645 ตร.กม. และมีลุ่มน้ำสาขาย่อยอีก 95 ลุ่มน้ำ นับเป็นเขตลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดของไทย ขณะที่ลุ่มน้ำสาละวินอันเป็นลุ่มน้ำระหว่างประเทศอีกแห่งหนึ่ง แม้จะเป็นเส้นกันพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า แต่แม่น้ำสาละวินไหลผ่านประเทศไทยเป็นช่วงสั้นๆ กินเนื้อที่ประมาณ 17, 918 ตร.กม. และยังไม่มีการพัฒนามากนักเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเขตแดนของชนกลุ่มน้อยที่ยังมีปัญหาขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาลพม่า

คนไทยส่วนใหญ่อาจนึกถึงลุ่มน้ำเจ้าพระยาในฐานะศูนย์กลางของประเทศแต่ลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดของไทยนั้น คือ ลุ่มน้ำโขงที่ครอบคลุมทั้งแม่น้ำโขงสายหลักและลำน้ำสาขามากมายแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำนานาชาติที่ไหลผ่านถึงหกประเทศ คือ จีน พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม มีความยาวกว่า 4,400 กิโลเมตร เป็นลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีศักยภาพในการพัฒนาทั้งการประมง การชลประทาน การขนส่ง ไฟฟ้าพลังน้ำ ฯลฯ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของไทยตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันเน้นหนักไปที่การจัดหาน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคตลอดจนการเพิ่มของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้เพิ่มความต้องการน้ำมาเป็นลำดับ รัฐบาลไทยจึงมีความพยายามที่จะผันน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงมาใช้แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะอุปสรรคด้านการเมืองระหว่างประเทศและการต่อต้านจากภาคประชาชนภายในประเทศที่กังวลต่อผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมขณะเดียวกันในระดับภูมิภาคก็ยังมีประเทศใกล้เคียงที่มีประสิทธิภาพในการจัดการน้ำทั้งลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนและตอนล่าง²⁸

²⁸ ลุ่มแม่น้ำโขง (Mekong River Basin) หมายถึง ดินแดนที่อยู่โดยรอบลำน้ำต่างๆ ที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขง ครอบคลุมพื้นที่ 795,000 ตารางกิโลเมตร นับเป็นลุ่มน้ำที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 12 ของโลก โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Upper Mekong Basin) ได้แก่ พื้นที่ในประเทศจีนลงมาจนถึงพม่าและลาวตอนเหนือ และลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Basin) ได้แก่ พื้นที่นับตั้งแต่สามเหลี่ยมทองคำที่แม่น้ำโขงมาบรรจบบริเวณชายแดนพม่า ลาว และไทย (จังหวัดเชียงราย) ลงไป ครอบคลุมพื้นที่ทางภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของไทยราวหนึ่งในสามของประเทศ พื้นที่เกือบทั้งหมดของลาวและกัมพูชา รวมถึงพื้นที่หนึ่งในห้าของเวียดนามในเขตภาคกลางและภาคใต้บริเวณปากแม่น้ำโขง

อันที่จริงความพยายามในการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง มีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1955 คณะกรรมการเศรษฐกิจประจำภูมิภาคเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้แห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Asia and the Far East: ECAFE) มีมติให้สำรวจแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยให้ความสำคัญกับแผนการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่บนลำน้ำโขง ในปี 1956 สหรัฐฯ ได้สำรวจข้อมูลแม่น้ำโขงและออกรายงานหนึ่งฉบับที่กล่าวถึงศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ แม้เป้าหมายที่แท้จริงอาจเป็นความต้องการใช้การพัฒนาเพื่อต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์ในเวลานั้น²⁹ รายงานดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นให้ประเทศทั้งสี่ในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง คือ ลาว กัมพูชา เวียดนาม (ใต้) และไทย โดยการสนับสนุนของ ECAFE ร่วมกันจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานสำรวจกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin) หรือเรียกกันโดยย่อว่า “คณะกรรมการแม่น้ำโขง” (the Mekong Committee: MC) ในปี ค.ศ. 1957 ขณะที่ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน คือ พม่าที่ถือนโยบายโดดเดี่ยวไม่เข้าร่วมส่วนเงินอยู่ในฝ่ายคอมมิวนิสต์และยังไม่ได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ (UN) ในขณะนั้น³⁰

ความวุ่นวายจากสงครามอินโดจีนและสงครามเวียดนามในทศวรรษ 1950-1970 ทำให้ความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขงไม่มีความคืบหน้า แต่ก็มิได้ยุบตัวลงอีกทั้งโครงการพัฒนาในกลุ่มน้ำสาขาของแม่น้ำโขงก็ยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากกรณีของไทย เช่น การสร้างเขื่อนลำตะคอง และเขื่อนปากมูล กระทั่งการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น และการเปิดประเทศยอมรับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของประเทศเพื่อนบ้านอย่างจีนและลาว ตลอดจนการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชาในปี 1988 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขงดีขึ้นเป็นอย่างมาก แม้แต่กัมพูชาที่เคยถอนตัวไปในช่วงเขมรแดงก็ต้องการกลับเข้าร่วมคณะกรรมการแม่น้ำโขงอีกในปี 1991 อันเป็นผลจากความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ ความ

²⁹ Milton E. Osborne. *The Mekong: Turbulent past, uncertain future*. 2000. p. 177.

³⁰ *Ibid.*

คล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรม ตลอดจนการมีปัจจัยการผลิตที่เอื้อหนุนกัน เช่น ไทยมีความพร้อมด้านผู้ประกอบการและเทคโนโลยี ลาวและพม่ามีทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งพลังงานมาก ส่วนจีนมีแรงงานราคาถูกและโครงสร้างพื้นฐานที่ดี

ความร่วมมือดังกล่าวได้รับการรื้อฟื้นอย่างเป็นทางการโดย “ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในลุ่มแม่น้ำโขง” (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ค.ศ.1995 สำคัญ คือ การจัดการน้ำซึ่งประเทศสมาชิกตกลงที่จะวางแผนการพัฒนาที่เป็นระบบในระดับลุ่มน้ำ รักษาระดับการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงสายหลักในฤดูแล้งและฤดูน้ำหลากไว้ในระดับที่ตกลงกัน รวมทั้งหลีกเลี่ยงและบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายจากแผนการพัฒนากำหนดการใช้ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม³¹ ความตกลงปี 1995 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ เพราะทำให้เกิด “คณะกรรมการบริหารแม่น้ำโขง” (Mekong River Commission: MRC) ที่มีฐานะต่างจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MC) คือ ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานสหประชาชาติเช่นในอดีต แต่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะมนตรี (Council of Ministers) อันเป็นผู้แทนรัฐบาลของประเทศสมาชิก รวมทั้งปรับเปลี่ยนเป้าหมายหลักจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน มาเป็นการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการใช้ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำอย่างยั่งยืนด้วย สำหรับไทย ข้อตกลงใหม่ได้แก้ไขหลักการเดิมของ MC ที่ห้ามมิให้สมาชิกใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในปริมาณมากโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศอื่นๆ ก่อน หลักการดังกล่าวขัดผลประโยชน์ของไทยที่มีความต้องการใช้น้ำที่สูงขึ้นมาก รวมทั้งมีการพัฒนาโครงการต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำโขง เช่น โครงการโขง-ชี-มูล และโครงการกก-อิง-น่าน เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงพยายามผลักดันให้แก้ไขหลักการนี้มาตลอด ข้อตกลงใหม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวโดยอนุญาตให้มีการผันน้ำได้ในฤดูฝนและเพียงแต่แจ้งให้คณะกรรมการร่วมของ MRC

³¹ ลาวาลย์ สุทธิวาทนฤพุฒิ. ความรับผิดชอบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของรัฐริมฝั่งบริเวณแม่น้ำโขงตอนล่าง: ศึกษากรณีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่. 2541. หน้า 45-47.

รับทราบก็พอแล้ว ทั้งนี้ ประเทศต้นน้ำยังคงต้องยึดหลักการไม่สร้างความเสียหายต่อประเทศท้ายน้ำตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยแม่น้ำระหว่างประเทศอยู่³²

แม้ความร่วมมือที่นำมาสู่ความตกลง 1995 นั้นถือเป็นผลสำเร็จท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่อ่อนไหว แต่ด้วยเงื่อนไขทางการเมืองก็ทำให้กติกาของกลุ่มแม่น้ำโขงมีลักษณะเป็นการสนับสนุนส่งเสริมความร่วมมือ (encourage) มากกว่าการสร้างกฎเกณฑ์มาควบคุมรัฐสมาชิก ซึ่งทำให้ความสามารถในการติดตามหรือบังคับใช้ (regulate) กฎเกณฑ์นั้นอ่อนลงไปมากด้วย แต่อย่างน้อยกติกาและสถาบันดังกล่าวก็เป็นสื่อกลางในการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยอมรับกันกว้างขวาง คือ การพัฒนาอย่างยั่งยืนและแนวคิด IWRM ให้เข้ามาสู่การกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงทั้งระดับภายในและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การขาดลักษณะบังคับทางกฎหมายก็ทำให้หลักการเหล่านี้มีประสิทธิภาพน้อยกว่าที่ควร นโยบายและกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการน้ำของประเทศสมาชิกจึงมีหลายส่วนที่ไม่สอดคล้องและบูรณาการกับนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำแบบ IWRM ที่ MRC³³ พยายามผลักดัน ปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวกำหนดให้ MRC ยังคงเป็นเพียงสถาบันในการปรึกษาหารือในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมข้ามชาติมากกว่าจะเป็นสถาบันหลักในการตัดสินใจที่มีบทบาทแท้จริง

นอกจากนี้ ปัญหาดังเดิมของการจัดการแม่น้ำโขงก็ยังคงอยู่ ได้แก่ การที่ประเทศต้นน้ำ คือ จีนและพม่า มิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ MRC โดยเฉพาะจีนได้มีแผนการสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำโขงเพื่อผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน การที่จีนมีโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักขึ้นก็เพราะถือว่าแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำภายในอาณาเขตของตน ไม่ได้เป็นแม่น้ำนานาชาติ

³² บัณฑิตา พิษณุกร. "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการใช้แม่น้ำโขงภายใต้กรอบคณะกรรมการบริหารแม่น้ำโขง". *สารานุกรม*. 27(2548): 160-161.

³³ Philip Hirsch and Kurt M. Jensen. *National Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong*. 2006.

เหมือนในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อปริมาณ คุณภาพ และความเร็วในการไหลของน้ำซึ่งจะกระทบต่อระบบนิเวศและการใช้น้ำของประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงตอนบนนี้อาจคุกคามระบบนิเวศในลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งประชาชนกว่า 60 ล้านคนต้องพึ่งพิงอยู่ทั้งด้านการประมงและการเกษตร กว่าร้อยละ 90 ของประชากรมีอาชีพขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมและการหาปลาจากแม่น้ำโขงและลำน้ำสาขา ความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศแม่น้ำโขงนั้นขึ้นอยู่กับสองปัจจัย คือ วงจรการท่วมและแห้งแล้งของน้ำตามธรรมชาติซึ่งคาดการณ์ได้ในแต่ละปี และดินตะกอนที่ถูกพัดพามาจากพื้นที่รับน้ำตอนบน ซึ่งโครงการเขื่อนในจีนจะมีผลกระทบต่อปัจจัยทั้งสอง³⁴ ประเด็นปัญหานี้ ยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์จนกระทั่งปัจจุบัน โดยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่ชัด เพราะเป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนืออำนาจของ MRC ซึ่งจีนมิได้เป็นสมาชิกการประชุมสุดยอด MRC ครั้งที่ 1 ในปี 2010 เกิดขึ้นในประเทศไทยท่ามกลางกระแสต่อต้านการสร้างเขื่อนของจีนที่มีผู้เชื่อว่าเป็นต้นเหตุของภัยแล้งและอุทกภัยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่ที่ประชุมก็ทำได้เพียงเรียกร้องให้จีนให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระดับน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและแลกเปลี่ยนประสบการณ์การจัดการน้ำเท่านั้น³⁵

ยิ่งไปกว่านั้น ความพยายามในการรื้อฟื้นโครงการเขื่อนผลิตไฟฟ้าบนแม่น้ำโขงสายหลักในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างก็เริ่มกลับมาได้รับความสำคัญเนื่องจากเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตในอนุภูมิภาค ความต้องการและต้นทุนการนำเข้าพลังงาน เช่น น้ำมันที่สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในไทยและเวียดนาม ขณะที่ลาวและกัมพูชาก็หวังจะเพิ่มรายได้ให้ประเทศด้วยการส่งออกกระแสไฟฟ้าพลังน้ำให้เพื่อนบ้านข้างต้น บทบาทของภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้นในด้าน

³⁴ ริวพงศ์ โพธิ์มัน. เขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนในประเทศจีน: อันตรายของคนหลายล้านในแม่น้ำตอนล่าง. เว็บไซต์. www.livingriversiam.org/4river-tran/4mk/upper_Mekong_dam.doc. 25 สิงหาคม 2554.

³⁵ กรมทรัพยากรน้ำ. สรุปผลการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่างครั้งที่ 1 วันที่ 2-5 เมษายน 2553. 2553.

เทคโนโลยีและการลงทุน ตลอดจนการสร้างเขื่อนในจีนที่มีผลต่อระดับน้ำในแม่น้ำตอนล่างโดยเฉพาะในฤดูแล้ง³⁶ ดังนั้น การวางแผนก่อสร้างเขื่อนขึ้นในแม่น้ำโขงในเขตประเทศลาว ชายแดนลาว-ไทย และในกัมพูชาจึงเป็นที่สนใจอีกครั้ง ทว่า ขณะนี้ (ค.ศ. 2012) มีเพียงเขื่อนไซยะบุรี (Xayaburi) ในลาวที่ไทยมีส่วนสำคัญในการลงทุน และจะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากการสร้างเขื่อนที่ได้เริ่มการก่อสร้างบ้างแล้ว โครงการนี้นับเป็นครั้งแรกที่จะมีการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง และมีการปรึกษาหารือตามข้อตกลงแม่น้ำโขงปี 1995 โดยถูกต้องอย่างมากจากรัฐบาลเวียดนามและกัมพูชาที่อยู่ท้ายน้ำ รวมถึงภาคประชาชนซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในประเทศไทยที่เห็นว่าจะก่อผลเสียมากกว่าผลดีและการศึกษาของ MRC ก็ระบุว่า การสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมและเลื่อนออกไปก่อน³⁷ กระนั้น กระบวนการปรึกษาหารือใน MRC ก็ไม่มีผลบังคับ อนาคตของการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงจึงยังมีความไม่แน่นอน

บทสรุป

มุมมองที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็นสองกระแสสำคัญ กล่าวคือ กระแสแรกที่เชื่อกันว่าเป็นการพัฒนากระแสหลัก จะมองการพัฒนาในเชิงความก้าวหน้า เป็นการยกระดับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยใช้วิทยาการ ความรู้หรือเทคโนโลยีต่างๆ มีการนำทรัพยากรต่างๆ มาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของมนุษย์ ผ่านโครงการขนาดใหญ่มีลักษณะเป็นนโยบายจากรัฐสู่สังคม/จากบนลงล่าง (top-down) ส่วนกระแสที่สอง มีองค์ประกอบหลักสวนทางกับกระแสแรก คือ เป็นการพัฒนาจากสังคมท้องถิ่นเป็นฐาน หรือจากล่างขึ้นบน (bottom-up) เพื่อตอบสนองความพึงพอใจในชีวิตมนุษย์ทั้งทางวัตถุและทางจิตใจอย่าง

³⁶ Gary Lee and Natalia Scurrah. *Power and Responsibility: The Mekong River Commission and Lower Mekong Mainstream Dams*. 2009.

³⁷ ICEM. *MRC Strategic Environmental Assessment (SEA) of Hydropower on the Mekong Mainstream*. 2010. pp.19-20.

เสมอภาคและเป็นธรรม โดยเน้นโครงการพัฒนาขนาดเล็กที่หลากหลาย คำนึงถึงหลักการพึ่งตนเอง ภูมิปัญญาดั้งเดิม การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นผลมาจากแนวคิดหลักสองกระแสที่กำลังปะทะกันทั้งในเชิงทฤษฎี และเชิงนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ ซึ่งกำลังทำให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป จากอดีตที่อาศัยการพัฒนาแบบทำให้ทันสมัยเป็นหลัก แต่เพียงฝ่ายเดียว

การจัดการทรัพยากรน้ำและความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนาในระดับโลก โดยมีทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (modernization) เป็นตัวขับเคลื่อน แม้ไทยจะไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก แต่ก็ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแบบแผนการพัฒนาที่ชาติตะวันตกนำมาใช้กับประเทศอาณานิคมต่างๆ และนำมาสู่การสร้างรัฐแบบสมัยใหม่ (modern state) ขึ้นทั่วโลก โดยมีการพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญผนวกกับปัจจัยทางการเมืองในยุคสงครามเย็นที่ประเทศไทยกลายเป็นพันธมิตรกับโลกตะวันตกที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ ทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีกลายเป็นอุดมการณ์หลักในการพัฒนาประเทศ พร้อมกับไปด้วยต่อการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ การพัฒนาภายใต้แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงทรัพยากรน้ำมาใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น (green revolution) การพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) และการพัฒนาสังคมเป็นชุมชนเมือง (urbanization) ที่ล้วนแล้วแต่ต้องการทรัพยากรน้ำสูงขึ้นเป็น**ทวีคูณ และผลักดันให้ไทยต้องสนใจความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง**

อย่างไรก็ดี กระแสต่อต้านการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยอย่างตะวันตกที่เริ่มก่อตัวขึ้นในประชาคมโลกตั้งแต่ทศวรรษ 1960-1970 ตั้งแต่แนวคิดการพัฒนาที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดมาร์กซิสต์ (Marxism) เช่น ทฤษฎีพึ่งพิง (dependency theory) และทฤษฎีระบบโลก (world system theory) มาจนถึงการวิเคราะห์การพัฒนาในเชิงวาทกรรม (discourse analysis) ประดิษฐ์กรรม

สังคม (social constructivism) และกลุ่มสตรีนิยม (feminism) ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการวิพากษ์วิจารณ์ และเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการพัฒนา โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการทำให้ทันสมัยโดยใช้ความรู้และเทคโนโลยีเป็นศูนย์กลาง (technocentrism) มาสู่การพัฒนาที่คำนึงถึงความเสมอภาคทางสังคม และความสมดุลของระบบนิเวศมากขึ้น³⁸ ซึ่งเป็นรากฐานให้แก่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่คำนึงถึงมิติรอบด้านทั้งทางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง โดยไม่ได้มุ่งเพียงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น จนเกิดเป็นแนวทางการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (IWRM) ในปัจจุบัน

กระนั้น ประชาคมระหว่างประเทศยังขาดกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับอย่างทั่วไปในการจัดการทรัพยากรน้ำเมื่อเทียบกับประเด็นสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น การจัดการภาวะโลกร้อน ดังจะเห็นว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการลำนํ้าระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ (Convention on the Law of Non-navigational uses of International Watercourses) อันรวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมการจัดสรรและควบคุมคุณภาพน้ำ ซึ่งดำเนินการมานานสิบปีแต่ยังไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้จนปัจจุบัน ทั้งนี้ รัฐบาลของประเทศส่วนใหญ่ยังคงคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของตนในการควบคุมนโยบายการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มุ่งใช้การเจรจาวิภาคีหรือความร่วมมือเฉพาะในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำของตนมากกว่า ขณะเดียวกันก็ต้องปรับตัวตามกระแสที่ผลักดันโดยประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับแนวทางเสรีนิยมมากขึ้นทุกขณะไปพร้อมกัน

³⁸ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา. 2554. หน้า 251-56.

รายการอ้างอิง

- กรมทรัพยากรน้ำ. สรุปผลการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่างครั้งที่ 1 วันที่ 2-5 เมษายน 2553. กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรน้ำ, 2553
- _____. "วิกฤติน้ำ" โลกไม่ได้ขาดน้ำ แต่ขาดการจัดการที่ดี. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5>. 25 สิงหาคม 2554.
- _____. วารวิฤต ปัจจุบันและอนาคต. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5/page-1.html> 25 สิงหาคม 2554.
- กัมปนาท ภัคดีกุล. การจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดต้องการ. มติชนรายวัน. 19 กุมภาพันธ์. 2549.
- เครือข่ายแม่น้ำนานาชาติ (International Rivers). แม่น้ำสิทธิ และเพื่อน: บทเรียนสำหรับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อน. กรุงเทพมหานคร: เครือข่ายแม่น้ำนานาชาติ, 2549.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: วิชาษา, 2554.
- ธีรพงศ์ โพธิ์มัน. เขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนในประเทศไทย: อันตรายของคนหลายล้านในแม่น้ำตอนล่าง. เว็บ. www.livingriversiam.org/4river-tran/4mk/upper_Mekong_dam.doc. 25 สิงหาคม 2554. .
- บัณฑิตา พิษณุกร. "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการใช้แม่น้ำโขงภายใต้กรอบคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง". *สราญรมย์*. 27(2548): 160-161.
- วิทยากร เชียงกุล. อธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2550.
- วิลาวัลย์ สุทธิวาทนฤพุดิ. ความรับผิดชอบต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของรัฐบาลเมืองแม่น้ำโขงตอนล่าง: ศึกษากรณีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

- สถาบันสารสนเทศน้ำและทรัพยากรการเกษตร. การแบ่งลุ่มน้ำในประเทศไทย.
เว็บ. <http://www.haii.or.th/wiki/index.php/>. 19 กรกฎาคม 2554.
- Aral, E., & Yu, D. *Water Governance: Critique, Theory and Evidence from Asia*. Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, 2012.
- Biermann, F. *Global Governance and the Environment*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Clarke, R., & King, J. *The Water Atlas*. New York: The New Press, 2004.
- Dore, J. *Multi Stakeholder Platforms: Unfulfilled Potential*. Chiang Mai: Mekong Press, 2007.
- Finger, M., Tamiotti, L., & Allouche, J. *The Multi-governance of Water: Four Case Studies*. Albany: State University of New York Press, 2006.
- Fried, J. "International Cooperation and Water Resources Management: Hydrophilanthropy, Sustainable Development and Sustainable co-Development". *Journal of Contemporary Water Research & Education*. 145(2010).
- Georgina, A., & Rosalie, C. *Governance for Sustainable Development: A Foundation for the Future*. London: Earthscan, 2005.
- Global Water Partnership. *Effective Water Governance*. Stockholm: Global Water Partnership, 2002.
- Hirsch, P., & Jensen, K. M. *National Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong*. Sydney: Australian Mekong Resource Centre at The University of Sydney in collaboration with Danish International Development Assistance, 2006.
- ICEM. *MRC Strategic Environmental Assessment (SEA) of Hydropower on the Mekong Mainstream*. Hanoi: International Centre for Environmental Management (ICEM), 2010.

- Kingsbury, D. *International Development: Issues and Challenges*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Lee, G., & Scurrah, N. *Power and Responsibility: The Mekong River Commission and Lower Mekong Mainstream Dams*. A joint report of the Australian Mekong Resource Centre, the University of Sydney, and Oxfam Australia, 2009.
- Osborne, M. E. *The Mekong: Turbulent past, uncertain future*. St. Leonards: Allen & Unwin, 2000.
- Pantulu, V. R. "River Basin Management". *Ambio*. 12.2 (1983): 109-111.
- Thomas C., & Howlett, D. *Resource Politics: Fresh Water and Regional Relations*. Bristol: Open University Press, 1993.

การพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง ของนักศึกษาระดับปริญญาตรี*

The Development of a e-Learning Usage Model Among Undergraduates

ธีระ กุลสวัสดิ์**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัย และเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์ กลุ่มตัวอย่างเป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรีที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยทักษิณ จำนวน 450 คน ได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง แบบทดสอบความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง และแบบวัดเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง วิเคราะห์ข้อมูลโดยวิเคราะห์ความตรงเชิงโครงสร้าง ความสอดคล้องของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุด้วยโปรแกรม LISREL

* เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง การพัฒนาโมเดลการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรี: การวิเคราะห์กลุ่มพหุ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เสรี ชัดแถม เป็นที่อาจารย์ปรึกษาหลัก และรองศาสตราจารย์ ดร.สมสิทธิ์ จิตรสถาพร เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

** นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการวิจัยและสถิติทางวิทยาการปัญญา วิทยาลัยวิทยาการวิจัยและวิทยาการปัญญา มหาวิทยาลัยบูรพา

ผลการวิจัยหลักปรากฏว่า

1) โมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิง (E-Learning Usage Model: EUM) ที่ค้นพบประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิง ความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิง และการรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิง เป็นสาเหตุทางตรงของพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิง ส่วนสาเหตุทางอ้อม ได้แก่ การรับรู้ว่ายีเลิร์นนิงง่ายต่อการใช้ การยืนยันการใช้อีเลิร์นนิง การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้ว่ายีเลิร์นนิงมีประโยชน์ ความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิง และเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิง

2) โมเดลที่พัฒนาขึ้น (Proposed Model) มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ (χ^2/df เท่ากับ 2.02 ค่า GFI เท่ากับ .95 ค่า CFI เท่ากับ .99) ตัวแปรในโมเดลสามารถอธิบายความแปรปรวนของพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิงของนักศึกษาระดับปริญญาตรีได้ร้อยละ 53

Abstract

The objectives of this research were to develop a e-learning usage model among undergraduates, and to validate the consistency of models explaining e-learning using behavior of undergraduate students with empirical data. The samples were 450 undergraduate students from Burapha University, Silpakorn University, Naresuan University, Prince of Songkla University, and Thaksin University. The samples were drawn from a multi-stage sampling method. The research instruments in collecting data were a questionnaire on causal relationship of variables influencing an e-learning using behavior, an e-learning knowledge and understanding test, and an attitude test in using e-learning. This research was analyzed by constructing the validity analysis. The coherence of causal relationship model and the empirical data with LISREL

The result indicated that

1) The E-Learning Usage Model (EUM) discovered were consisted of knowledge in e-learning, intention in using e-learning, and perceived behavior control in using e-learning. These factors are directly affected to behaviors in using e-learning. While, indirect factors are perceived ease of use on e-learning, confirmation on using e-learning, subjective norm on using e-learning, perceived usefulness of using e-learning, satisfaction on using e-learning, and attitude on using e-learning.

2) The proposed model was consistent with the empirical data in an acceptable fit ($\chi^2/df = 2.02$, GFI = .95, CFI = .99). The variables in the model accounted for 53 percent of the variance of undergraduate students' behaviors in using e-learning.

บทนำ

แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2) ของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556 ได้ดำเนินการต่อเนื่องทางนโยบายจากแผนไอที 2010 และแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของประเทศไทย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545-2549 โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาและประยุกต์ไอทีทีในด้านการศึกษาและพัฒนาคนและสังคม (e-Education and e-Society) ในยุทธศาสตร์ที่ 1 และยุทธศาสตร์ที่ 3¹ สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 22² ว่าด้วยแนวทางการจัดการศึกษาที่ระบุว่า “การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติ

¹ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2). 2552. หน้า 9-13.

² กระทรวงศึกษาธิการ. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. 2542. หน้า 7.

และเต็มตามศักยภาพ" ทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาซึ่งเป็นหัวใจของการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ 2) ถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด และ 3) กระบวนการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ

การใช้อีเลิร์นนิง (e-learning) ในการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยเป็นการเรียนการสอนที่ใช้เครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และครอบคลุมไปถึงการเรียนการสอนออนไลน์ (Online Learning) การเรียนการสอนเสมือนจริง (Virtual Learning) การเรียนการสอนทางไกล (Distributed Learning) และการเรียนการสอนผ่านเครือข่ายและเว็บ (Network and Web-based Learning)³ การศึกษาวิจัยเรื่องอีเลิร์นนิงในปัจจุบัน นักวิจัยได้ให้นิยามของอีเลิร์นนิงไว้ว่า เป็นการเรียนการสอนผ่านทางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ส่งผ่านองค์ความรู้ในรูปแบบต่างๆ ไปยังผู้เรียนโดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องของเวลา และสถานที่⁴

การค้นหาคำจำกัดความที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปส่งเสริม พัฒนา และปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้อีเลิร์นนิงนั้น มีการศึกษาโดยใช้โมเดลในการอธิบายพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิง โดยโมเดลที่ได้รับความนิยมในการนำมาศึกษาการใช้เทคโนโลยี คือ โมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance

³ Naidu. *E-Learning: A Guidebook of Principles, Procedures and Practices*. 2006. p. 1.

⁴ Laio and Lu. "Richness Versus Parsimony Antecedents of Technology Adoption Model for E-Learning Websites". *ICWL2008*. 145 (2008): 8-17. Ellis, Ginns and Piggott. "E-Learning in higher education: Some key aspects and their relationship to approaches to study". *Higher Education Research and Development*. 28(2009): 304; Lee, Yoon and Lee. "Learners' acceptance of e-learning in South Korea: Theorise and results". *Computer & Education*. 53(2009): 1320-1329.

Model: TAM)⁵ ซึ่งได้พัฒนาองค์ความรู้จากทฤษฎีการกระทำเชิงเหตุผล (Theory of Reasoned Action: TRA)⁶ เพื่อทำนายหรืออธิบายพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีของผู้ใช้ต่อมาในปี ค.ศ. 2009⁷ ได้นำเสนอทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (Technology Continuance Theory: TCT) โดยการรวมตัวแปรทางจิตวิทยาเข้ากับการศึกษาทางด้านระบบสารสนเทศ เป็นทฤษฎีที่พัฒนาโดยการบูรณาการตัวแปรของโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM) โมเดลการยืนยันความคาดหวังในการใช้ระบบสารสนเทศต่อเนื่อง (Expectation-Confirmation Model of IS Continuance: ECM) และโมเดลการเรียนรู้ (Congitive Model: COG) เข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อธิบายความตั้งใจในการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง

การอธิบายพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลนั้น มีทฤษฎีที่อธิบายพฤติกรรมที่ได้รับการยอมรับและนำไปประยุกต์อย่างกว้างขวางในการศึกษาพฤติกรรม คือ ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior: TPB)⁸ ซึ่งได้อธิบายพฤติกรรมและแรงจูงใจอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรม ประกอบด้วยตัวแปร 5 ตัว คือ เจตคติต่อพฤติกรรม (Attitude Toward Behavior) การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง (Subjective Norm) การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม (Perceived Behavior Control) ความตั้งใจ (Intention) และพฤติกรรม (Behavior) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่เริ่มมีการนำไปประยุกต์ใช้ในการอธิบายพฤติกรรมในการใช้เทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น Theory of planning behavior (TPB) and customer satisfaction in the continued use of e-service: An

⁵ Davis. *A Technology Acceptance Model for empirically testing new and user information system: theory and results*. 1986. pp. 982-1003.

⁶ Fishbein and Ajzen. *Belief, attitude, intention, and behavior: an introduction to theory and research*. 1975.

⁷ Liao, Palvia and Chen. "Information technology adoption behavior life cycle: Toward a Technology Continuance Theory (TCT)". *International Journal of Information Management*. 29(2009): 309-320.

⁸ Ajzen. "The Tehory of Planned Behavior". *Organization Behavior and Human Decision Processes*. 50(1991): 179-211.

integrated model⁹ และ Factors influencing the adoption of internet banking: An integration of TAM and TPB with perceived risk and perceived benefit¹⁰

ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (TPB) มาบูรณาการเข้ากับ โมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT) และความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (K-A-P) และนำเสนอ โมเดลที่บูรณาการจากทฤษฎีดังกล่าวเป็นโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง (the E-Learning Usage Model: EUM) เพื่อให้โมเดลมีความสมบูรณ์และครอบคลุมตัวแปรมากยิ่งขึ้นในการศึกษาพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของ นักศึกษาระดับปริญญาตรี ซึ่งโมเดลที่พัฒนาขึ้นจากการศึกษาในครั้งนี้จะช่วย อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เกี่ยวข้องได้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็น ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษาด้วยอีเลิร์นนิ่ง ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถป้องกันแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ตรงประเด็น รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน ให้การจัดการเรียนการสอนด้วยอีเลิร์นนิ่งเกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ ของการจัดการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรี
2. เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์

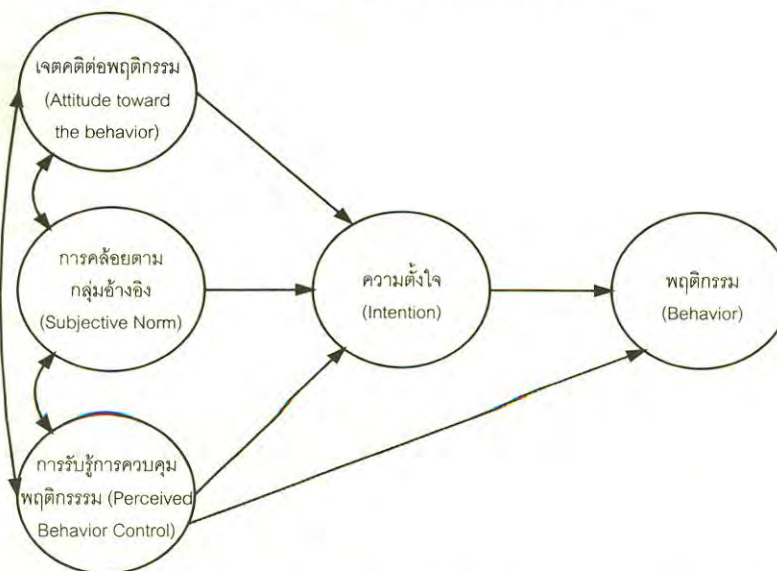
⁹ Liao, Chen and Yen. "Theory of planning behavior (TPB) and customer satisfaction in the continued use of e-service: An integrated model", *Computers in Human Behavior*. 23(2007): 2804-2822.

¹⁰ Lee. "Factors influencing the adoption of internet banking: An integration of TAM and TPB with perceived risk and perceived benefit". *Electronic Commerce Research and Applications*. 8(2009): 130-141.

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior: TPB)

ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน¹¹ พัฒนามาจากทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล ซึ่งใช้ในการทำนายพฤติกรรมและใช้สำรวจแรงจูงใจอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรม เพื่ออ้างอิงถึงความคิดของมนุษย์ในการตัดสินใจที่ใช้เหตุผลในการเลือก โดยมีแนวคิดที่ว่า มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและรู้จักใช้ข้อมูลที่มีอยู่อย่างเป็นระบบในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและเชื่อว่าพฤติกรรมของมนุษย์มิได้ถูกกำหนดโดยอารมณ์ หรือขาดการพิจารณาไตร่ตรองก่อนที่จะตัดสินใจกระทำ หรือไม่กระทำพฤติกรรมใดๆ ดังนั้นการกระทำพฤติกรรมใดๆ จะผ่านเจตนาหรือความตั้งใจของบุคคลซึ่งทฤษฎีนี้กล่าวว่า เจตนาจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ด้าน คือ เจตคติต่อพฤติกรรม (Attitude Toward Behavior) การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง (Subjective Norm) และการรับรู้การควบคุมพฤติกรรม (Perceived Behavior Control) ซึ่งมีความสัมพันธ์กันดังภาพที่ 1

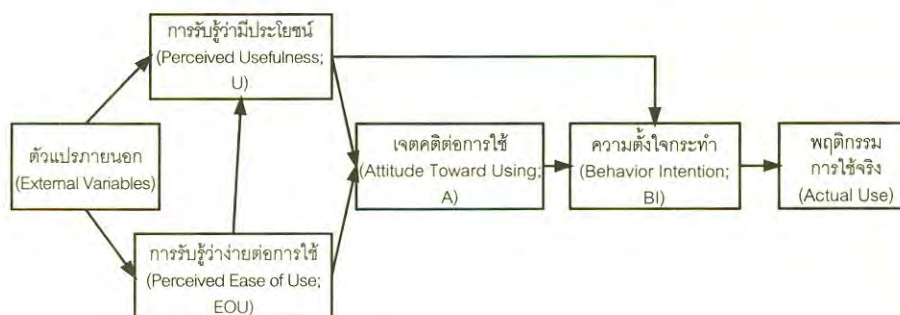


ภาพที่ 1 โมเดลตามทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Plan Behavior: TPB)

¹¹ Ajzen. *op.cit.* pp.181-182.; Ajzen. *loc.cit.*

โมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM)

ในปี ค.ศ. 1986 Davis¹² ได้พัฒนาโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM) โดยเป็นทฤษฎีที่ขยายองค์ความรู้ที่ต่อจากทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล ที่เชื่อว่าการที่บุคคลจะลงมือประกอบพฤติกรรมได้นั้น สามารถทำนายได้จากการวัดความเชื่อ (Beliefs) เจตคติ (Attitudes) และความตั้งใจกระทำ (Intention) ซึ่งผลของความตั้งใจจะทำให้เกิดการกระทำนั้นขึ้น และเพื่อใช้ในการอธิบายหรือทำนายพฤติกรรมของผู้ใช้ในการยอมรับระบบสารสนเทศ Davis จึงนำมาศึกษาต่อในงานวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก จนได้เป็นโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM) ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 โมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (Technology Acceptance Model: TAM)

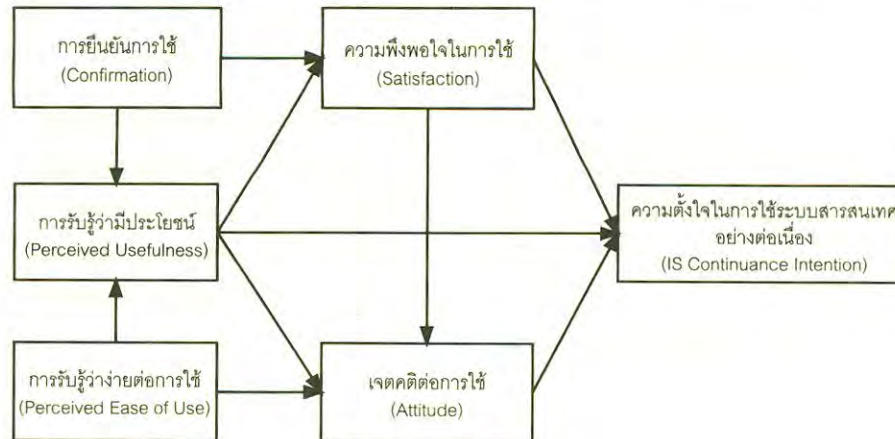
ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (Technology Continuance Theory: TCT)

ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง¹³ (Technology Continuance Tehory) โดยทฤษฎีนี้พัฒนาขึ้นจากการศึกษาโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) โมเดลการยืนยันความคาดหวังการใช้ระบบสารสนเทศต่อเนื่อง (Expected-Confirmation Model of IS Continuance: ECM) และโมเดลการเรียนรู้

¹² Davis. *loc.cit.*

¹³ Liao et al. *loc.cit.*

(Cognitive Model: COG) และเกิดการรวมตัวแปรที่เหมือนกันในแต่ละโมเดลเข้าด้วยกัน ทำให้เกิดโมเดลใหม่ที่อธิบายพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยี ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 โมเดลตามทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (Technology Continuance Theory: TCT)

แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่าง ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (Knowledge Attitude and Practice: K-A-P)

แนวคิดเกี่ยวกับ K-A-P เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับตัวแปร 3 ตัวแปร คือ ความรู้ (Knowledge) เจตคติ (Attitude) และการยอมรับปฏิบัติ (Practice) ซึ่งเชื่อว่าความรู้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเจตคติ และจะส่งผลไปยังการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องของเจตคติ กล่าวคือ เจตคติเป็นผลพวงจากการเรียนรู้และได้รับสิ่งต่างๆ ผ่านประสบการณ์ตรงหรือผ่านกระบวนการทางสังคม ก่อให้เกิดความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และมีผลต่อการตอบสนองต่อสิ่งนั้น¹⁴

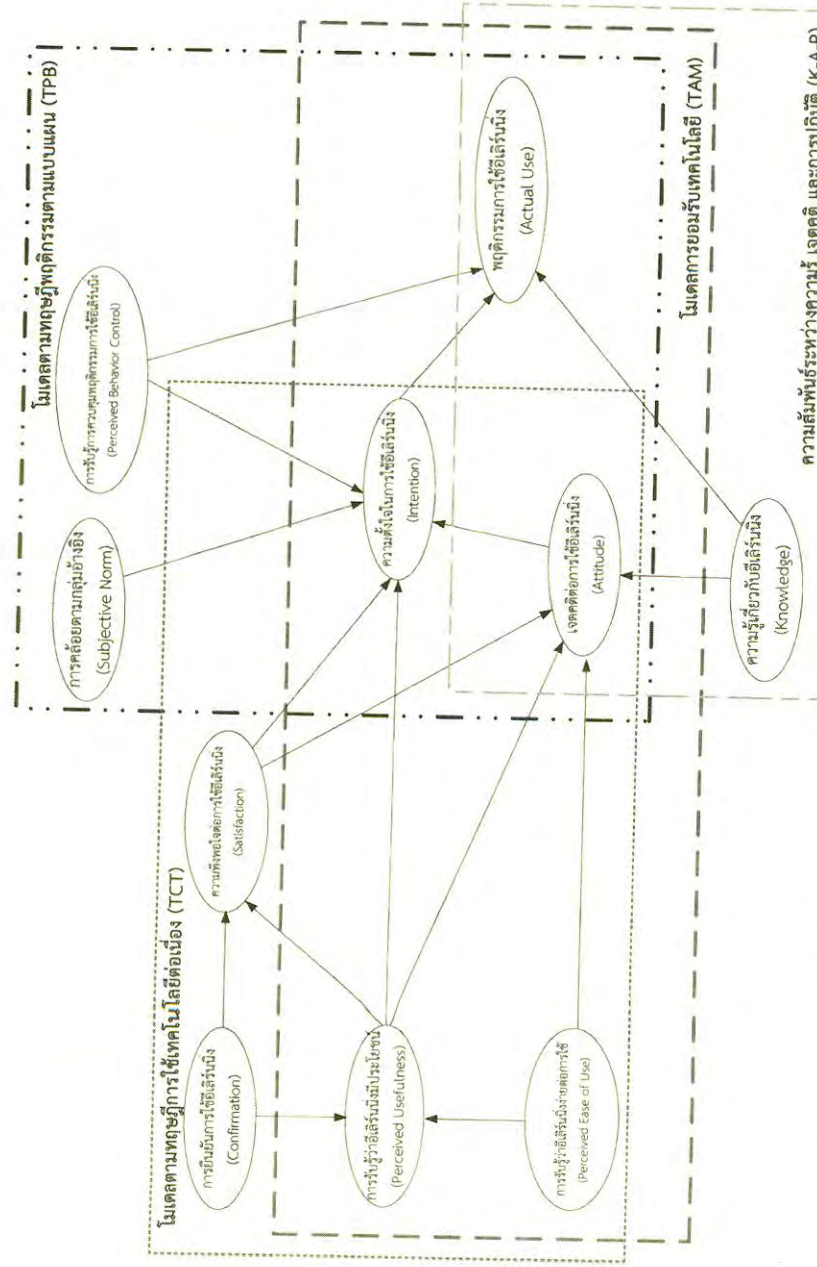
¹⁴ ศิริพร อัจฉริยะโกศล. ความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรมการใช้ระบบเครือข่าย Outlook Web Access เป็นเครื่องมือสื่อสารภายในองค์กรของพนักงานระดับปฏิบัติการ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน). 2550. หน้า 40.

ความสัมพันธ์ระหว่าง ความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติไว้ว่า ความรู้ ส่งผลต่อเจตคติ และความรู้และเจตคติร่วมกันส่งผลต่อการปฏิบัติ¹⁵

กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัยได้พัฒนาโมเดลโดยทำการบูรณาการโมเดลตามทฤษฎี 4 ทฤษฎี คือ โมเดลตามทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (TPB) โมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) โมเดลตามทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT) และแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (K-A-P) โดยบูรณาการโมเดลเข้าด้วยกันด้วยการรวมตัวแปรที่เหมือนกันระหว่างทฤษฎีทั้ง 4 ทฤษฎี ได้โมเดลที่พัฒนาขึ้นดังภาพที่ 4

¹⁵ Valente, Paredes and Poppe. "Matching the Message to the Process The Relative Ordering of Knowledge, Attitude, and Practices in Behavior Change Research". *Human Communication Research*. 24(1998): 366-385.



ภาพที่ 4 โมเดลพฤติกรรมการใช้สื่อสิ่งหนึ่ง (EUM) ของนักศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยที่พัฒนาขึ้น เป็นการออกแบบแนวคิดในการศึกษา

สมมติฐานการวิจัย

จากกรอบแนวความคิด สมมติฐานการวิจัย คือโมเดลพฤติกรรม การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ของนักศึกษาระดับปริญญาตรีตามสมมติฐานที่พัฒนาขึ้น มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากร ได้แก่ นักศึกษาที่กำลังศึกษาในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2555 ในมหาวิทยาลัยของรัฐระบบจำกัตรีบ ที่มีการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรี จำนวน 23 มหาวิทยาลัย และทำการสุ่มตัวอย่างจากมหาวิทยาลัย 5 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยทักษิณ กลุ่มตัวอย่าง การวิจัยครั้งนี้วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติขั้นสูง โดยการวิเคราะห์โมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุแบบมีตัวแปรแฝง (Causal Structural Models with Latent Variable) การกำหนดขนาดตัวอย่างใช้หลักเกณฑ์การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง 10-20 คน ต่อตัวแปรในการวิจัย 1 ตัวแปร¹⁶ ในการศึกษาครั้งนี้ ตัวแปรในการวิจัย 16 ตัวแปรสังเกตได้ ต้องใช้กลุ่มตัวอย่างประมาณ 160-320 คนเป็นอย่างน้อย ผู้วิจัยได้กำหนดขนาดตัวอย่างจำนวน 450 คนจากมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์แบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และแบบวัดเจตคติต่อการใช้อินเทอร์เน็ตที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

¹⁶ Hair, Black, Babin and Anderson. *Multivariate Data Analysis*. 2010.

1. แบบสอบถามการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

1.1 การรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ จำนวน 5 ข้อ การรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการใช้ จำนวน 4 ข้อ และความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่งจำนวน 3 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ

1.2 การยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่ง จำนวน 3 ข้อ และความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง จำนวน 9 ข้อ โดยข้อคำถามความพึงพอใจแบ่งเป็น 3 ด้าน คือ ด้านรูปแบบการเรียนรู้ผ่านอีเลิร์นนิ่ง ด้านประโยชน์ของการเรียนรู้ผ่านอีเลิร์นนิ่ง และด้านการใช้งานอีเลิร์นนิ่ง มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ

1.3 การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง จำนวน 9 ข้อ โดยคำถามการคล้อยตามกลุ่มอ้างอิงแบ่งเป็น 3 ด้าน คือ การคล้อยตามเพื่อน การคล้อยตามสังคม และการคล้อยตามบุคคลที่เคารพนับถือและคำถามการรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง จำนวน 3 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ

1.4 พฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง จำนวน 6 ข้อ มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ

2. การพัฒนาแบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง แบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง จำนวน 12 ข้อเป็นคำถามแบบ ถูก ผิด

3. การพัฒนาแบบวัดเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง แบบวัดเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง จำนวน 20 ข้อ จำแนกเจตคติเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้านความรู้เชิงประเมินค่า ความรู้สึก และแนวโน้มในเชิงพฤติกรรม โดยวัดเจตคติทั้งทางบวกและทางลบมีลักษณะเป็นมาตราส่วนประเมินค่า 5 ระดับ

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ความตรงตามเนื้อหา (Content Validity) นำเครื่องมือที่สร้างขึ้นให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่านพิจารณา และนำมาหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับนิยามเชิงปฏิบัติการ (Item-Objective Congruence: IOC) โดย

คัดเลือกเฉพาะข้อคำถามที่มีค่า IOC มากกว่า 0.50¹⁷ ไปจัดทำเป็นเครื่องมือ และตรวจสอบความเที่ยง (Reliability) โดยนำแบบเครื่องมือไปทดลองกับ นักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่เคยมีประสบการณ์ การใช้ใช้อีเลิร์นนิ่งของมหาวิทยาลัย จำนวน 30 คน แล้วนำมาหาค่าอำนาจ จำแนกคะแนนรายข้อกับคะแนนรวม คัดเลือกข้อคำถามที่มีค่าอำนาจจำแนก รายข้อ .30 ขึ้นไป อยู่ในเกณฑ์ดีพอสมควร¹⁸ และหาค่าความเที่ยงของ เครื่องมือ โดยใช้สัมประสิทธิ์แอลฟาครอนบาค ผลการวิเคราะห์ความเที่ยงของ เครื่องมือ ปรากฏว่า ความเที่ยงของเครื่องมืออยู่ในเกณฑ์ .760-.913 ไม่ต่ำกว่า .70¹⁹ แสดงว่าแบบสอบถาม แบบทดสอบความรู้ และแบบวัดเจตคติ มีคุณภาพ ในเรื่องความเที่ยงอยู่ในเกณฑ์ดี

การเก็บรวบรวมข้อมูล

หลังจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย วิทยาลัยการวิจัย และวิทยาการปัญญา อนุมัติให้ทำการวิจัย ผู้วิจัยได้ประสานงานไปยังอาจารย์ ผู้สอนในมหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยทักษิณ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เพื่อเตรียมการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยผู้วิจัยได้อธิบายรายละเอียด และทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างละเอียดกับ ผู้เก็บข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การแจกแบบสอบถามการใช้อีเลิร์นนิ่ง แบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง และแบบวัดเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ให้กับนักศึกษาที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง คนละ 3 ฉบับ โดยให้ทำทีละฉบับ และ ผู้เก็บข้อมูลได้อธิบายทำความเข้าใจเกี่ยวกับการตอบแบบสอบถามการใช้อีเลิร์นนิ่ง แบบทดสอบความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง และแบบวัดเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่งกับนักศึกษาที่ทำการตอบแบบสอบถามก่อนที่จะทำการกรอกข้อมูล และรอเก็บแบบสอบถามกลับทันทีที่ตอบเสร็จ ผู้วิจัยได้แจกแบบสอบถาม

¹⁷ วรณี แกมเกตุ. วิธีวิทยาการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์. 2551. หน้า 221.

¹⁸ ชไมพร กาญจนกิจสกุล. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. 2555. หน้า 126.

¹⁹ ชไมพร กาญจนกิจสกุล. ล.ด.

จำนวน 525 ชุด ได้รับแบบสอบถามกลับคืน จำนวน 517 ชุด คิดเป็นร้อยละ 98.47 คัดเลือกไว้ตามจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 450 ชุด

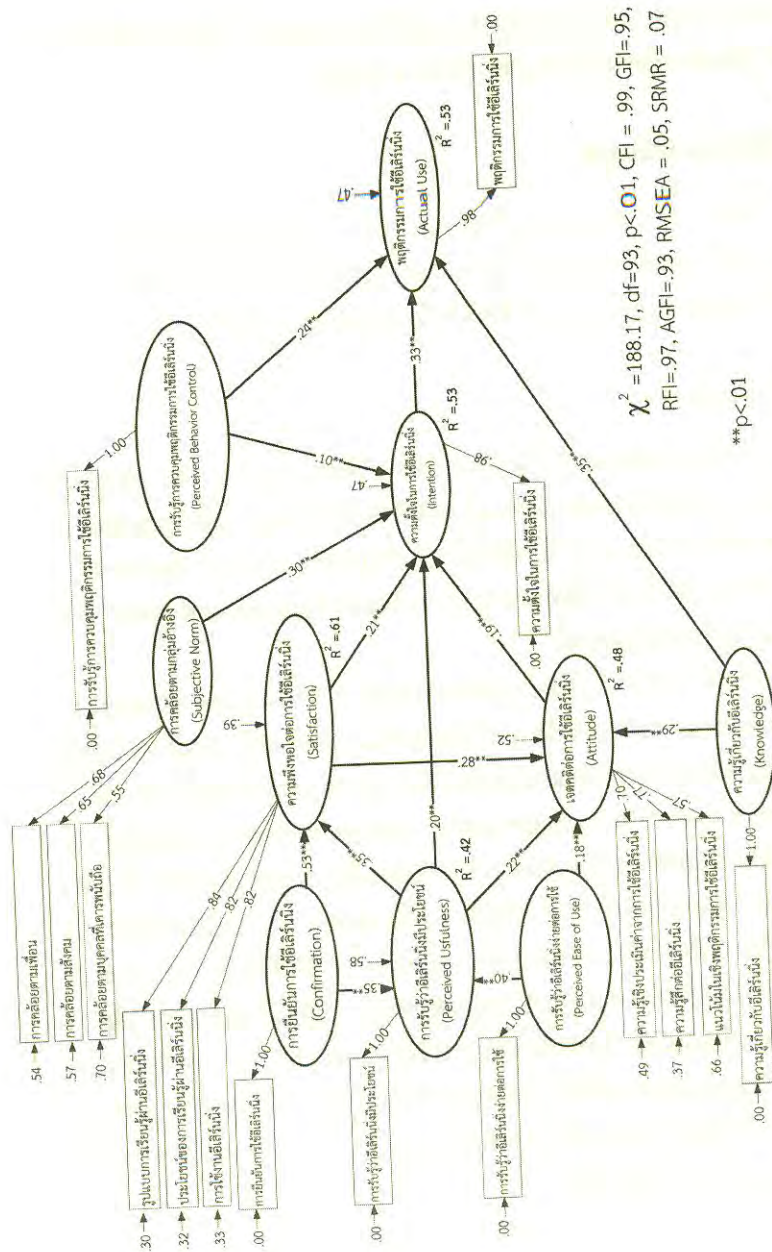
การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis) วิเคราะห์ความสอดคล้องของโมเดล และวิเคราะห์เส้นทางอิทธิพลระหว่างตัวแปรในโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยใช้โปรแกรมลิสเรล

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยเป็น 3 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝง ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งกับข้อมูลเชิงประจักษ์ และตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์เส้นทางอิทธิพลระหว่างตัวแปรในโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง มีรายละเอียดดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของตัวแปรแฝง เพื่อตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของตัวแปรแฝง ประกอบด้วย โมเดลการวัดตัวแปรแฝงการคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 3 ตัว ได้แก่ การคล้อยตามเพื่อน การคล้อยตามสังคม และการคล้อยตามบุคคลที่เคารพนับถือ ตัวแปรแฝงความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 3 ตัว ได้แก่ รูปแบบการเรียนรู้ผ่านอีเลิร์นนิ่ง ประโยชน์ของการเรียนรู้ผ่านอีเลิร์นนิ่ง และการใช้งานอีเลิร์นนิ่ง ตัวแปรแฝงเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 3 ตัว ได้แก่ ความรู้เชิงประเมินค่าจากการใช้อีเลิร์นนิ่ง ความรู้สึกต่ออีเลิร์นนิ่ง และแนวโน้มเชิงพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง ปรากฏว่า ค่าดัชนีความสอดคล้องของโมเดลการวัดตัวแปรแฝงทุกตัวอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน แสดงว่าเครื่องมือวิจัยมีความตรงเชิงโครงสร้างและสามารถใช้วัดองค์ประกอบในตัวแปรแฝงแต่ละตัวแปรได้จริง



ภาพที่ 5 โมเดลความสัมพันธะเชิงสาเหตุของพฤติกรรมการใช้เครื่องปรับอากาศเพื่อลดภาระการใช้พลังงานตามสมมติฐาน

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของโมเดลพฤติกรรมการใช้
อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ปรากฏดังภาพ
ที่ 5 และตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ค่าสถิติประเมินความกลมกลืนของโมเดลพฤติกรรมการใช้
อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษา

ดัชนี	เกณฑ์	ค่าสถิติ
ไค-สแควร์สัมพัทธ์ (χ^2/df)	<3.00	2.02
Comparative Fit Index: CFI	>.92	.99
Relative Fit Index: RFI	>.92	.97
Standard Root mean Square Residual: SRMR	$\leq$.08	.07
Root Mean Square Error of Approximation: RMSEA	<.07	.05
Goodness of Fit Index: GFI	>.90	.95
Adjust Goodness of Fit Index: AGFI	>.90	.93

จากภาพที่ 5 และตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของ
โมเดลพฤติกรรมการใช้ อีเลิร์นนิ่งกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ปรากฏว่า โมเดลมี
ความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้ผลการทดสอบ
ค่าไค-สแควร์สัมพัทธ์ (χ^2/df) มีค่าเท่ากับ 2.02 ดัชนีวัดความกลมกลืน
เปรียบเทียบ (Comparative Fit Index: CFI) มีค่าเท่ากับ .99 ค่าดัชนี
ความสัมพันธ์ (Relative Fit Index: RFI) มีค่าเท่ากับ .97 ค่ารากของค่าเฉลี่ย
กำลังสองของเศษเหลือในรูปคะแนนมาตรฐาน (Standard Root mean
Square Residual: SRMR) มีค่าเท่ากับ .07 และค่ารากของค่าเฉลี่ยกำลังสอง
ของความคลาดเคลื่อนโดยประมาณ (Root Mean Square Error of
Approximation: RMSEA) มีค่าเท่ากับ .05 และค่าความน่าจะเป็น (p-Value)

ค่าสัมประสิทธิ์พหุคูณตัวแปรตาม คือ พฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง มีค่าเท่ากับ .53 แสดงว่า ตัวแปรการยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่ง การรับรู้ว่ามีประโยชน์ การรับรู้ว่าการใช้อีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการเรียนรู้ ความพึงพอใจต่อการใช้ อีเลิร์นนิ่ง เจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง การคล้อยตาม กลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง และความตั้งใจ ในการใช้อีเลิร์นนิ่ง ร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาได้ร้อยละ 53

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์เส้นทางอิทธิพลระหว่างตัวแปรในโมเดล
พฤติกรรมการใช้ชีวิตรับรอง รายละเอียดดังตารางที่ 2

²⁰ Hair et al. *op.cit.* p. 672.; เสรี ชัดแจ้ง. "การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน". *วารสารวิจัยและวัดผลการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา*. 2.1(2547): 15-42.

ตารางที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลของโมเดลพฤติกรรมการใช้อิเลิร์นนิ่งของนักศึกษาในระดับปริญญาตรี

ตัวแปรสาเหตุ	การรับรู้ว่ามีอิเลิร์นนิ่งประโยชน์						ตัวแปรผล						พฤติกรรมการใช้อิเลิร์นนิ่ง					
	การรับรู้ว่ามีอิเลิร์นนิ่งประโยชน์			ความพึงพอใจต่อการใช้อิเลิร์นนิ่ง			เจตคติต่อการใช้อิเลิร์นนิ่ง			ความสนใจในการใช้อิเลิร์นนิ่ง			พฤติกรรมการใช้อิเลิร์นนิ่ง					
	TE	IE	DE	TE	IE	DE	TE	IE	DE	TE	IE	DE	TE	IE	DE			
การรับรู้ว่ามีอิเลิร์นนิ่งประโยชน์ต่อการใช้	.40** (.04)	-	.40** (.04)	.14** (.02)	.14** (.02)	-	.31** (.05)	.13** (.03)	.18** (.02)	.17** (.02)	.17** (.02)	-	.06** (.01)	.06** (.01)	-			
การยืนยันการใช้อิเลิร์นนิ่ง	.35** (.04)	-	.35** (.04)	.66** (.04)	.12** (.02)	.54** (.02)	.26** (.04)	.26** (.04)	.26** (.04)	.26** (.04)	.26** (.04)	-	.09** (.01)	.09** (.01)	-			
ความรู้เกี่ยวกับอิเลิร์นนิ่ง	-	-	-	-	-	-	.29** (.05)	-	.29** (.05)	.06** (.02)	.06** (.02)	-	.37** (.04)	.02** (.01)	.35** (.03)			
การคัดลอกงานกลุ่มอ้างอิง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.30** (.05)	.30** (.05)	-	.10** (.02)	.10** (.02)	-			
การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อิเลิร์นนิ่ง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.10** (.04)	.10** (.04)	-	.27** (.04)	.03** (.01)	.24** (.03)			
การรับรู้ว่ามีอิเลิร์นนิ่งมีประโยชน์	-	-	-	.35** (.04)	-	.35** (.04)	.32** (.06)	.10** (.03)	.22** (.03)	.33** (.04)	.13** (.03)	.20** (.01)	.11** (.02)	.11** (.02)	-			
ความพึงพอใจต่อการใช้อิเลิร์นนิ่ง	-	-	-	-	-	-	.28** (.06)	-	.28** (.06)	.26** (.05)	.05** (.02)	.21** (.03)	.09** (.02)	.09** (.02)	-			
เจตคติต่อการใช้อิเลิร์นนิ่ง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.19** (.06)	.19** (.06)	-	.07** (.02)	.07** (.02)	-			
ความตั้งใจในการใช้อิเลิร์นนิ่ง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.33** (.04)	.33** (.04)	-			

หมายเหตุ: DE=อิทธิพลทางตรง (Direct Effect); IE=อิทธิพลทางอ้อม (Indirect Effect); TE=อิทธิพลรวม (Total Effect)

**p<.01

จากตารางที่ 2 ผลการแปลความหมายของพารามิเตอร์ในโมเดล พฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรี สรุปได้ดังนี้

การมีอิทธิพลทางตรงระหว่างตัวแปร

การรับรู้ว่ามีอีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการใช้ มีอิทธิพลทางตรงต่อการรับรู้ว่ามีอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ และเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .40 และ .18 ตามลำดับ การยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่งมีอิทธิพลทางตรงต่อการรับรู้ว่ามีอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ และความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .35 และ .54 ตามลำดับ การรับรู้ว่ามีอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์มีอิทธิพลทางตรงต่อความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง เจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .35, .22 และ .20 ตามลำดับ ความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง มีอิทธิพลทางตรงต่อความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง และเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .28 และ .21 ตามลำดับ เจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง มีอิทธิพลทางตรงต่อความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .19 ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง มีอิทธิพลทางตรงต่อเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .29 และ .35 ตามลำดับ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิงมีอิทธิพลทางตรงต่อความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .30 การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง มีอิทธิพลทางตรงต่อความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง และพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .10 และ .24 ตามลำดับ ความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง มีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .33

การได้รับอิทธิพลทางอ้อมของตัวแปร

ความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจาก การรับรู้ว่ามีอีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการใช้ และการยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .14 และ .12 ตามลำดับ เจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่งได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากการรับรู้ว่ามีอีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการใช้ การยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่ง และการรับรู้ว่ามีอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .13, .26 และ .10 ตามลำดับ ความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่งได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากการ

รับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการใช้ การยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่ง ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง การรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ และความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .17, .26, .06, .13 และ .05 ตามลำดับ พฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง ได้รับอิทธิพลทางอ้อมจาก การรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการใช้ การยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่ง ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง การรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ ความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .06, .09, .02, .10, .03, .11, .09, และ .07 ตามลำดับ

อภิปรายผลการวิจัย

ผู้วิจัยแบ่งการอภิปรายผลการวิจัยออกเป็น 2 ประเด็น คือ 1) อภิปรายถึงผลพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรี 2) อภิปรายถึงผลการตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์

1. ผลการพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง (EUM) โดยการนำทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (TPB) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อธิบายเหตุและผลของพฤติกรรมทั่วไปของบุคคล มารวมกับโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) โมเดลตามทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT) และแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (K-A-P) ทำให้ได้โมเดลที่มีตัวแปรที่อธิบายถึงพฤติกรรมของบุคคล และตัวแปรในการอธิบายการใช้เทคโนโลยีที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แตกต่างจากทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่องที่พัฒนามาจากโมเดลการยอมรับเทคโนโลยีซึ่งทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่องมีตัวแปรที่เพิ่มขึ้นจากโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี แต่ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่องอธิบายได้ถึงตัวแปรความตั้งใจที่จะกระทำไม่ได้อธิบายถึงพฤติกรรมการใช้ ดังนั้นโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง (EUM) ที่พัฒนาขึ้นจึงประกอบไปด้วยตัวแปรที่มีความครอบคลุมในด้านพฤติกรรมและการใช้เทคโนโลยี จึงเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับ

ปริญญาตรี และมีตัวแปรที่อธิบายพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งได้มากกว่าโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี และทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง

2. ผลการตรวจสอบความสอดคล้องของโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรีกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ปรากฏว่า โมเดลมีพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรี มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในเกณฑ์ดี โดยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งผู้วิจัยพัฒนาขึ้น ข้อค้นพบจากการวิจัยอภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรได้ ดังนี้

ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรในโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งที่พัฒนาขึ้น อภิปรายด้วยทฤษฎีตามโมเดลหลักที่ใช้ในการวิจัย คือ โมเดลทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (TPB)²¹ โมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM)²² ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT)²³ และแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (K-A-P)²⁴ ผลการวิจัยครั้งนี้นำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า พฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรีเกิดจากการไตร่ตรองก่อนที่จะตัดสินใจใช้อีเลิร์นนิ่งมากน้อยเพียงใด โดยเกิดจากแรงจูงใจภายในหลายประการ ประกอบด้วย ความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง เจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง การรับรู้ว่ามีประโยชน์ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง และความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง นำมาสู่ความตั้งใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง ดังนั้น ถ้านักศึกษามีเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่งในทิศทางบวกหรือเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนของตน และรับรู้ว่ามีประโยชน์ในกลุ่ม หรือเพื่อนในชั้นเรียน มีความเห็นในตนเองเดียวกันหรือกระทำพฤติกรรมนั้น รวมทั้งการได้รับคำแนะนำจากรุ่นพี่ หรืออาจารย์ที่เคารพนับถือ ประกอบกับนักศึกษารับรู้ว่า สามารถกระทำพฤติกรรมนั้นได้ นักศึกษาคนนั้นน่าจะมีความตั้งใจสูงในการที่จะใช้อีเลิร์นนิ่ง และนำไปสู่การมีพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งในที่สุด ซึ่งเป็นไป

²¹ Ajzen. *loc.cit.*

²² Davis. *loc.cit.*

²³ Liao et al. *loc.cit.*

²⁴ Valente et al. *loc.cit.*

ตามกรอบการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ของทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (TPB) อย่างไรก็ตามทฤษฎีพฤติกรรมตามแผนยังอธิบายต่อไปว่า ถึงแม้ว่าความตั้งใจจะเป็นตัวกลางนำไปสู่การกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรม แต่การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมในสถานการณ์จริงอาจทำให้บุคคลตัดสินใจที่จะกระทำพฤติกรรมโดยไม่ได้มีความตั้งใจมาก่อนก็ได้ ซึ่งในประเด็นนี้ผลการวิจัยก็เป็นไปตามทฤษฎี

เมื่อนักศึกษาได้ใช้อีเลิร์นนิ่ง แล้วเกิดความพึงพอใจต่อการใช้งาน จะนำมาสู่เจตคติที่ดีต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และนำไปสู่ความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง เป็นไปตามทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT) นอกจากนี้ทฤษฎียังอธิบายต่อไปว่า ถึงแม้บุคคลจะมีความพึงพอใจอันจะนำไปสู่เจตคติที่ดีและส่งผลต่อความตั้งใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ แต่ความพึงพอใจก็อาจทำให้บุคคลเกิดเจตนาหรือความตั้งใจที่จะกระทำพฤติกรรมนั้นได้ ซึ่งในประเด็นนี้ผลการวิจัยก็เป็นไปตามทฤษฎี

เมื่อนักศึกษามีความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง ซึ่งในบริบทของสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่า บุคคลที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับอุดมศึกษา ต่างก็มีทักษะความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่ในระดับสูง ดังนั้นความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่งที่ทดสอบได้ก็อยู่ในระดับที่สูงด้วยเช่นเดียวกัน และยังส่งผลต่อเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างความรู้เจตคติ และการปฏิบัติ (K-A-P) นอกจากนี้ทฤษฎียังอธิบายต่อไปว่า บุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องใด อาจส่งผลทำให้บุคคลเกิดพฤติกรรมในเรื่องนั้นได้ ซึ่งในประเด็นนี้ผลการวิจัยก็เป็นไปตามทฤษฎี

เมื่อนักศึกษารับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ จะส่งผลต่อเจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง เป็นไปตามโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) และทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT) นอกจากนี้ทั้งสองทฤษฎียังอธิบายตรงกันว่า เมื่อบุคคลรับรู้ว่ามีความประโยชน์ในการใช้ ก็เกิดเจตนาหรือความตั้งใจที่จะใช้ในทิศทางเดียวกัน ซึ่งในประเด็นนี้ผลการวิจัยก็เป็นไปตามทฤษฎี

สำหรับตัวแปรที่ไม่ได้ส่งผลต่อความตั้งใจ หรือพฤติกรรมในการใช้อีเลิร์นนิ่งโดยตรง แต่ส่งผลผ่านตัวแปรอื่น และส่งผลทางอ้อมมาสู่ความตั้งใจ

และพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง คือตัวแปรการรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งง่ายต่อการใช้ และยืนยันการใช้อีเลิร์นนิ่ง เมื่อนักศึกษารับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งนั้นง่ายที่จะใช้งาน ไม่มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ยุ่งยาก ก็จะนำไปสู่การเข้าใช้อีเลิร์นนิ่ง และเกิดการเรียนรู้ถึงประโยชน์ของอีเลิร์นนิ่ง นำไปสู่การรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ต่อตัวนักศึกษาในการเรียน และยังส่งผลทางตรงไปสู่เจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ซึ่งก็จะนำไปสู่การเกิดเจตนาหรือความตั้งใจที่จะใช้อีเลิร์นนิ่ง และนำไปสู่พฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งในที่สุด ซึ่งข้อค้นพบนี้เป็นไปตามโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) และทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT)

เมื่อนักศึกษาได้ใช้อีเลิร์นนิ่งก็จะเกิดการเปรียบเทียบกับสิ่งที่คาดหวังไว้ เมื่อเป็นไปตามที่คาดหวัง ก็จะนำไปสู่ความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และยังส่งผลให้เกิดการรับรู้ถึงประโยชน์ที่ได้จากอีเลิร์นนิ่ง อันจะนำไปสู่ความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่งและเกิดพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งในที่สุด ซึ่งข้อค้นพบนี้เป็นไปตามโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) และทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. มหาวิทยาลัยควรส่งเสริมให้นักศึกษาทุกระดับชั้นปี ได้ใช้อีเลิร์นนิ่งในวิชาเรียนให้มากขึ้น ซึ่งเมื่อมีผู้ใช้งานจำนวนมากขึ้นก็จะส่งผลทำให้เกิดพฤติกรรมจากการคล้อยตามกลุ่มอ้างอิงของนักศึกษา และจะส่งผลต่อความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง อันจะนำไปสู่การใช้งานอีเลิร์นนิ่งมากขึ้น

2. มหาวิทยาลัย ต้องปรับนโยบายในการเข้าใช้งานอีเลิร์นนิ่งให้มีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน และให้นักศึกษาได้เข้าถึงได้ง่าย เช่น นักศึกษาที่ลงทะเบียนในรายวิชาใด ก็ควรที่จะเข้าใช้งานในรายวิชานั้นได้โดยตรงจากระบบอีเลิร์นนิ่งโดยอัตโนมัติ ไม่ควรให้มีขั้นตอน หรือกระบวนการที่นักศึกษาต้องไปขอเข้ากลุ่มเรียนในแต่ละรายวิชา ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนและความยุ่งยากในการใช้งาน ทำให้การใช้งานอีเลิร์นนิ่งง่ายขึ้นและจะส่งผลทำให้เกิดเจตคติ

ที่ดีต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และเกิดการรับรู้ว่ามีประโยชน์จากการใช้งาน ซึ่งจะส่งผลต่อไปยังความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง และนำไปสู่การใช้งานอีเลิร์นนิ่งเพิ่มขึ้น

3. มหาวิทยาลัยควรมีนโยบายพัฒนาระบบอีเลิร์นนิ่งไปสู่ระบบโมบายเลิร์นนิ่ง (Mobile Learning: M-Learning) ซึ่งเป็นระบบที่พัฒนาไปสู่การใช้อีเลิร์นนิ่งผ่านอุปกรณ์โทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานในปัจจุบันมีการรองรับการส่งผ่านข้อมูลแบบไร้สายความเร็วสูงโดยใช้เทคโนโลยี 3 จี ประกอบกับปัจจุบันนักศึกษาจำนวนมากมีโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ทโฟน ซึ่งสามารถพกพาไปใช้งานได้ในทุกสถานที่ที่ต้องการที่จะใช้ เช่น ในระหว่างการเดินทางหรือในสถานที่ที่ไม่สามารถหาเครื่องคอมพิวเตอร์ใช้งานได้ ซึ่งจะช่วยให้นักศึกษาเข้าถึงอีเลิร์นนิ่งได้ง่ายขึ้น อันจะนำไปสู่เจตคติต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และการรับรู้ว่ามีประโยชน์ นำไปสู่การเกิดความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง และส่งผลให้เกิดพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งมากขึ้น

ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

จากผลการพัฒนาโมเดลพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษาระดับปริญญาตรี พบว่า ตัวแปรทุกตัวมีความสัมพันธ์กันตามโมเดลที่พัฒนาขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอการนำผลการวิจัยไปใช้ในการพัฒนาหรือเสริมสร้างให้เกิดการใช้อีเลิร์นนิ่งมากขึ้น ดังนี้

1. การให้ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่งกับนักศึกษา เนื่องจากผลการวิจัยปรากฏว่า ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง คือ ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง ดังนั้นมหาวิทยาลัย และอาจารย์ควรสอดแทรกเนื้อหาหรือให้ความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่ง และการใช้อีเลิร์นนิ่งของนักศึกษา เพื่อให้ นักศึกษามีความรู้เกี่ยวกับอีเลิร์นนิ่งเพิ่มขึ้น โดยจะส่งผลทางตรงให้นักศึกษาเกิดพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งเพิ่มมากขึ้น และยังส่งผลทำให้ตัวแปรเจตคติของนักศึกษาที่มีต่ออีเลิร์นนิ่งเพิ่มขึ้น อันจะนำไปสู่การเกิดความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่งและนำไปสู่การใช้อีเลิร์นนิ่งของมหาวิทยาลัยมากขึ้น

2. การจัดกิจกรรมให้นักศึกษาได้ใช้อีเลิร์นนิ่ง เนื่องจากผลการวิจัยปรากฏว่า ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุต่อพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง คือ การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง ซึ่งมหาวิทยาลัยควรจัดกิจกรรมให้นักศึกษาได้ใช้อีเลิร์นนิ่งของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้นักศึกษาเกิดความมั่นใจในการทำงาน และจะส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นยังส่งผลทางอ้อมผ่านความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง อันจะนำไปสู่การใช้อีเลิร์นนิ่งของมหาวิทยาลัยมากขึ้น

3. ผู้ดูแลระบบอีเลิร์นนิ่ง ควรพัฒนาระบบอีเลิร์นนิ่งให้มีระบบการจัดการเนื้อหาที่ดี ง่ายต่อการใช้งาน ซึ่งจะช่วยทำให้นักศึกษาเกิดการรับรู้ว่าการใช้งานอีเลิร์นนิ่งนั้นง่ายที่จะใช้ และจะส่งผลไปสู่การรับรู้ว่าอีเลิร์นนิ่งมีประโยชน์ และทำให้เกิดเจตคติที่ดีต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง ซึ่งจะส่งผลสู่ความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่งที่สูงขึ้น และทำให้นักศึกษามีพฤติกรรมการใช้งานอีเลิร์นนิ่งเพิ่มมากขึ้น

4. อาจารย์ผู้สอนต้องให้ความสำคัญกับเนื้อหา และการทำแบบฝึกหัดบนอีเลิร์นนิ่งให้มากขึ้น เพื่อส่งเสริมให้นักศึกษาได้ฝึกทักษะในวิชาเรียน ซึ่งจะช่วยให้เกิดการรับรู้ว่ามีประโยชน์ และเกิดความพึงพอใจต่อการใช้อีเลิร์นนิ่ง และจะนำไปสู่การเกิดเจตคติ และความตั้งใจในการใช้อีเลิร์นนิ่ง และทำให้นักศึกษามีพฤติกรรมการใช้งานอีเลิร์นนิ่งเพิ่มมากขึ้น

5. อาจารย์ในมหาวิทยาลัยควรให้คำแนะนำ หรือชักจูงให้นักศึกษาเข้าใช้อีเลิร์นนิ่งของมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น เนื่องจากอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลในการจูงใจให้นักศึกษามีพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่ง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (TPB) มาบูรณาการโดยเพิ่มตัวแปรตามโมเดลการยอมรับเทคโนโลยี (TAM) ทฤษฎีการใช้เทคโนโลยีต่อเนื่อง (TCT) และแนวคิดความสัมพันธ์ของความรู้ เจตคติ และการปฏิบัติ (K-A-P) ได้ค่าสัมประสิทธิ์พยากรณ์ตัวแปรพฤติกรรมการใช้อีเลิร์นนิ่งเท่ากับ .53 แสดงว่ายังมีปัจจัยอื่นที่เป็นสาเหตุของพฤติกรรมการใช้

อีเลิร์นนิ่งซึ่งยังไม่ได้รวบรวมตัวแปรไว้ในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งเป็นแนวทางในการพิจารณาตัวแปรเพิ่มเติมสำหรับการศึกษาครั้งต่อไป

2. การวิจัยครั้งนี้ศึกษากับนักศึกษาระดับปริญญาตรีที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐเท่านั้น ซึ่งอาจจะยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มนักศึกษาระดับปริญญาตรีที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยเอกชน ดังนั้นในการทำวิจัยครั้งต่อไปควรเลือกตัวอย่างจากกลุ่มนักศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยเอกชนเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าโมเดลมีความแปรเปลี่ยนหรือไม่

3. การศึกษาครั้งนี้ ปรากฏว่ามีข้อจำกัดของตัวแปรที่มีตัวแปรสังเกตได้เพียงตัวแปรเดียว จึงทำให้การพัฒนาโมเดลมีข้อจำกัดหลายอย่าง ดังนั้นในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาเพิ่มเติมในการนำทฤษฎีหรือแนวคิดมาปรับใช้เพื่อพัฒนาข้อคำถามให้ครอบคลุมอย่างน้อย 3 ตัวบ่งชี้ในตัวแปรแฝง

รายการอ้างอิง

- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ฉบับที่ 2) ของประเทศไทย พ.ศ. 2552-2556. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2552.
- กระทรวงศึกษาธิการ. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, 2542.
- ชไมพร กาญจนกิจสกุล. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. ตาก: บริษัทไพรเจ็คท์ ไฟฟ์-โฟว์ จำกัด, 2555.
- วรรณิ แกมเกตุ. วิธีวิทยาการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ศิริพร อัจฉริยโกศล. ความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมการใช้ระบบเครือข่าย Outlook Web Access เป็นเครื่องมือสื่อสารภายในองค์กรของพนักงานระดับปฏิบัติการ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน). วิทยานิพนธ์วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการ, คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- เสรี ชัดเข้ม. "การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน". วารสารวิจัยและพัฒนาศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา. 2.1(2547): 15-42.
- Ajzen, I. "The Theory of Planned Behavior". *Organization Behavior and Human Decision Processes*. 50(1991): 179-211.
- . *Theory of Planned Behavior Diagram*. Web.http://people.umass.edu/ajzen/tpb.diag.html. December 30, 2011.
- Davis, F. D. *A Technology Acceptance Model for empirically testing new end user information system: theory and results*. Doctoral Dissertation, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, 1986.
- Ellis, R. A., Ginns, P., & Piggott, L. "E-learning in higher education: Some key aspects and their relationship to approaches to study". *Higher Education Research and Development*. 28(2009): 303-318.

- Fishbein, M., & Ajzen, I. *Belief, attitude, intention, and behavior: an introduction to theory and research*. New York: Addison Wesley, 1975.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. *Multivariate Data Analysis*. N. J.: Pearson Prentice Hall, 2010.
- Lee, B-C., Yoon, J-O., & Lee, I. (2009). "Learners' acceptance of e-learning in South Korea: Theorise and results". *Computer & Education*. 53(2009): 1320-1329.
- Lee, M-C. "Factors influencing the adoption of internet banking: An integration of TAM and TPB with perceived risk and perceived benefit". *Electronic Commerce Research and Applications*. 8(2003): 130-141.
- Liao, C., Chen, J-L., & Yen, D. C. "Theory of planning behavior (TPB) and customer satisfaction in the continued use of e-service: An integrated model". *Computers in Human Behavior*. 23(2007): 2804-2822.
- Liao, H-L., & Lu, H-P. "Richness Versus Parsimony Antecedents of Technology Adoption Model for E-Learning Websites". *ICWL2008*. 145(2008): 8-17.
- Liao, C., Palvia, P., & Chen, J-L. "Information technology adoption behavior life cycle: Toward a Technology Continuance Theory (TCT)". *International Journal of Information Management*. 29(2009): 309-320.
- Naidu, S. *E-Learning: A Guidebook of Principles, Procedures and Practices*. India: Aishi Creative Workshop, 2006.
- Valente, T. W., Paredes, P., & Poppe, P. R. "Matching the Message to the Process The Relative Ordering of Knowledge, Attitudes, and Practices in Behavior Change Research". *Human Communication Research*. 24(1998): 366-385.

ไ้ปะไ้มได้เป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออก

Kamnan Poh and the Status of The Godfather of Eastern Region

ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว*

บทคัดย่อ

ในภาคตะวันออก อำนาจทางการเมืองมีลักษณะกระจายไปยังจังหวัดต่างๆ ทั้งภูมิภาคไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้ในมือกำนันไ้ปะแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากในแต่ละจังหวัดต่างก็มีชนชั้นนำท้องถิ่นที่สถาปนาอำนาจผ่านตระกูลทางการเมืองที่แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละจังหวัด โดยชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทในการครอบงำการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ของภาคตะวันออกดังนั้น กำนันไ้ปะจึงไม่ใช่ 'เจ้าพ่อภาคตะวันออก' ผู้ครอบงำการเมืองภาคตะวันออกแต่เพียงผู้เดียว อย่างที่นักวิชาการบางคนเข้าใจกัน

Abstract

In eastern region, the political power is distributed to the provinces all over the region has never been centralized only in the hand of Kamnan Poh, Kamnan means village headman, who was Chonburi headman. Due to the fact that the provinces have local political elites who have established their power via political

* ดร.ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว อาจารย์ประจำหลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

families vary in context. The local elites have the dominant role in the political decision of people in their province. Thus, Kamnan Poh has not been the godfather of eastern region who dominated all the area as some scholars understood.

บทนำ

ปิดตำนานเจ้าพ่อภาคตะวันออก “ปฏิบัติการ 120 วัน ในการสะกดรอยติดตามจับกุม นายสมชาย คุณปลื้ม หรือ กำนันเป๊าะ ผู้กว้างในภาคตะวันออก ผู้ต้องหาคดีฆาตกรรมในคดีจ้างวานฆ่านายประยูร สิทธิโชติ กำนันตำบลเสม็ด อ.เมือง จ.ชลบุรี และคดีทุจริตซื้อที่ดินเขาไม้แก้ว ซึ่งศาลตัดสินจำคุกทั้ง 2 คดีรวมกว่า 30 ปี โดยชุดปฏิบัติการพิเศษของกองปราบปราม ถือว่าเป็นผลงานลือลั่นแห่ง”¹

จับ “กำนันเป๊าะ” ปิดตำนาน “เจ้าพ่อผู้ยิ่งใหญ่แห่งภาคตะวันออก” ปฏิบัติการรวบ “กำนันเป๊าะ” ไม่ได้สำเร็จเพียงชั่วข้ามคืน แต่มันได้ถูกวางแผนกันอย่างลึกลับสุดยอมาเป็นเวลาสองเดือนกว่า โดยที่แม้แต่ทีมสืบสวนบางคนยังไม่มีโอกาสรู้เลยว่าเป้าหมายในการจับกุมครั้งนี้ คือ กำนันคนดังที่มีบริวารวานเครือมากมาย อีกทั้งยังมีลูกชายเป็นถึงรัฐมนตรีอีกด้วย”²

เป็นข่าวใหญ่ตามหน้าสื่ออยู่หลายวันหลังจากกำนันเป๊าะถูกจับกุมเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2556 เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า

¹ คมชัดลึกออนไลน์. เจาะชีวิต ‘เจ้าพ่อภาคตะวันออก’. เว็บ. <http://www.komchadluek.net/detail/20130131/150663/%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%95%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%81.html>. 23 พฤษภาคม 2556.

² ผู้จัดการ. จับ “กำนันเป๊าะ” ปิดตำนาน “เจ้าพ่อผู้ยิ่งใหญ่แห่งภาคตะวันออก”. เว็บ. <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000013715>. 2 กุมภาพันธ์ 2556.

เป็นการปิดตำนานเจ้าพ่อภาคตะวันออก เนื่องจากหลายทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการ สื่อมวลชน ตั้งสมญานามให้ก้านนเปี๊ยะเป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออก ผู้มากล้นด้วยบารมี ชื่อเสียง ความมั่งคั่ง และผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองและเป็นผู้กว้างขวางในภาคตะวันออกแต่เพียงผู้เดียว

ก้านนเปี๊ยะ คือ เจ้าพ่อภาคตะวันออก พื้นที่ภาคตะวันออกของประเทศไทยเป็นพื้นที่อำนาจและเขตอิทธิพลของก้านนเปี๊ยะแต่เพียงผู้เดียว ก้านนเปี๊ยะเป็นผู้กำหนดชะตากรรมการเมืองของภูมิภาคแห่งนี้แต่เพียงผู้เดียว³ สะท้อนจากคำนิยามอำนาจของก้านนเปี๊ยะอย่างน่าสนใจ

“ก้านนเปี๊ยะ คือ เจ้าพ่อภาคตะวันออก...” “ก้านนเปี๊ยะ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดตัวจริง...”

“ก้านนเปี๊ยะ คือ ผู้กว้างขวางแห่งภาคตะวันออก...”

แน่นอนว่าสำหรับชื่อเสียงบารมีทางการเมืองของก้านนเปี๊ยะในประเทศไทยนั้นน้อยคนที่จะไม่รู้จักชื่อก้านนเปี๊ยะ ในฐานะผู้กว้างขวางของภาคตะวันออกและผู้สร้างนักการเมือง (Politician Making) แห่งภาคตะวันออกไม่ว่านักการเมืองระดับท้องถิ่นนักการเมืองระดับชาติ ตลอดช่วง 30 ปีที่ผ่านมา บรรดา ส.ส. และหัวหน้าพรรคการเมืองในประเทศที่ต้องการได้รับชัยชนะในสนามการเมืองภาคตะวันออกต่างต้องขออาศัยบารมีความช่วยเหลือและการสนับสนุนทางทางการเมืองของก้านนเปี๊ยะแทบทั้งสิ้น เช่น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช บุญชู โรจนเสถียร คณิน บุญสุวรรณ ประโยชน์ เนื่องจางค์ พล.ต.ศิริ ศิริโยธิน พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ บรรหาร ศิลปอาชา หรือแม้กระทั่ง พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ก็ยังขอความช่วยเหลือจากก้านนเปี๊ยะตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

³ คมชัดลึกออนไลน์. เจาะชีวิต 'เจ้าพ่อภาคตะวันออก'. เว็บ. <http://www.komchadluek.net/detail/20130131/150663/%9%80%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%95%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%81'.html>. 23 พฤษภาคม 2556.

แน่นอนว่าผู้เขียนไม่ปฏิเสธถึงข้อเสียและบารมีทางการเมืองของ กำนันเปี๊ยะในแวดวงการเมืองไทยในรอบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่ผู้เขียน มีข้อสงสัยและไม่เชื่อในเรื่องความเป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออกของกำนันเปี๊ยะ อย่างที่นักวิชาการจากส่วนกลาง และสื่อมวลชนที่มักจะสรุปว่า กำนันเปี๊ยะคือ เจ้าพ่อภาคตะวันออก ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการสรุปอย่างเลื่อนลอยและ ขาดการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบผู้เขียนเห็นว่าไม่เป็นธรรมกับกำนันเปี๊ยะและ คนในตระกูลคุณปลื้ม ผู้เขียนกล่าวอย่างนี้ผู้ไม่มีเจตนาอธิบายเพื่อช่วยแก้ต่าง ให้กับกำนันเปี๊ยะ หรือคนในตระกูลคุณปลื้มแต่อย่างใด เพราะผู้เขียนไม่รู้จัก กำนันเปี๊ยะ หรือคนในตระกูลคุณปลื้ม เป็นการส่วนตัว เพียงแต่ผู้เขียนเห็นว่าการที่นักวิชาการจากส่วนกลางและสื่อมวลชนมักจะสรุปว่า กำนันเปี๊ยะ เป็น เจ้าพ่อภาคตะวันออก ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการพิจารณาอำนาจทางการเมืองของกำนันเปี๊ยะ จึงเป็นประเด็นให้ผู้เขียนเสนอข้อถกเถียง เพื่อโต้แย้งถึงความเป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออกของกำนันเปี๊ยะ

โดยผู้เขียนได้สรุปจากการศึกษาวิจัยของผู้เขียนที่ใช้เวลากว่า 10 ปี นับตั้งแต่ ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ได้ร่วมกันผลักดันหลักสูตรเศรษฐศาสตรการเมืองและการ บริหารจัดการ (PEG) ณ มหาวิทยาลัยบูรพา นำไปสู่การเรียนการสอนและการ วิจัยด้านเศรษฐศาสตรการเมืองในระดับภูมิภาคเป็นครั้งแรกของประเทศไทย เพราะเห็นว่าสังคมท้องถิ่นยังขาดองค์ความรู้ที่เป็นจริง เนื่องจากผ่านทางการ เรียนการสอนในมหาวิทยาลัยของประเทศไทยมักจะอิงและอาศัยทฤษฎีและ ประสบการณ์การอธิบายจากประเทศตะวันตกเป็นส่วนใหญ่ซึ่งบางกรณี ไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย มูลเหตุดังกล่าวทาง ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และผศ.ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ได้สนับสนุนให้เกิดการศึกษาวิจัยเพื่อสร้าง องค์ความรู้ใหม่ด้านเศรษฐศาสตรการเมืองในระดับท้องถิ่นของภาคตะวันออก อย่างจริงจัง

ผู้เขียนจึงเริ่มต้นศึกษาอำนาจการเมืองท้องถิ่นในเชิงประจักษ์ด้วยการลงเก็บข้อมูลในพื้นที่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อการแสวงหาความรู้ ความจริงจากปรากฏการณ์ทางสังคมภายใต้บริบท (Contextual) ในทุกมิติ

ที่ปรากฏการณ์นั้นเกิดขึ้นเป็นการสอบสวนมองภาพรวมทุกมิติ (Holistic Perspective) ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม เพื่อหาความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ทางการเมืองและการศึกษาอำนาจท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดจากฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) เข้ามาใช้เป็นวิธีวิทยา (Methodology) ในการศึกษาเพื่อที่จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจและการเมืองท้องถิ่นภาคตะวันออก

การศึกษาของผู้เขียนได้อาศัยแนวศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นกรอบการศึกษาโดยตัวแทนของแนวคิดนี้ ได้แก่ Anderson⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร⁵ และ Ruth McVey⁶ การวิเคราะห์ความเป็นเจ้าพ่อของนักวิชาการกลุ่มนี้ให้ความสำคัญทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองควบคู่กับในการวิเคราะห์การเกิดขึ้นและการมีบทบาทของเจ้าพ่อในสังคมไทยดังนั้นแนวการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงนิยามเจ้าพ่อท้องถิ่นว่า เป็นนายทุนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น Anderson นิยามว่า เจ้าพ่อเป็นนายทุนนักการเมืองในลักษณะมาเฟียที่กลายมาเป็นผู้ยิ่งใหญ่ (boss) ในต่างจังหวัดโดยอาศัยการใช้ความรุนแรง เครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมือง การผูกขาดตลาดและการทำกิจการที่ผิดกฎหมายในขณะที่ผาสุกนิยามว่า เจ้าพ่อท้องถิ่นเป็นนายทุนท้องถิ่นที่มีอิทธิพลเหนือกฎหมายและเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นและ/หรือระดับชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยไม่จำเป็นต้องทำผิดกฎหมายหรือใช้ความรุนแรง

พิจารณาจากการนิยามของผาสุก “เจ้าพ่อท้องถิ่นเป็นนายทุนท้องถิ่นที่มีอิทธิพลเหนือกฎหมายและเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นและ/หรือระดับชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยไม่จำเป็นต้องทำผิดกฎหมายหรือใช้ความรุนแรง”

⁴ Benedict Anderson. "Murder and Progress in Modern Siam R". *New Left Review*. 181 (May-June 1990).

⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. เจ้าสัว เจ้าพ่อ เจ้าที่. *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ 4 เรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: เราจะไปไหนกัน*. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 23-24 พฤศจิกายน 2536.

⁶ Ruth McVey. *OF greed and violence and other signs of progress. in Money and Power in Provincial Thailand*. Ed' by Ruth McVey, 2000.

จากคำนิยามดังกล่าวมานำมาพิจารณาจากกรณีภาคตะวันออกที่ผู้เขียนศึกษาจะพบว่าภาคตะวันออกทุกจังหวัดเจ้าพ่อทุกจังหวัด เพราะทุกจังหวัดมีนายทุนท้องถิ่นที่มีอิทธิพลเหนือกฎหมายและเข้าไปมีบทบาทการควบคุมการตัดสินใจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและ/หรือระดับชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยนายทุนท้องถิ่นเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องทำผิดกฎหมายหรือใช้ความรุนแรงแต่อาศัยทุนทางเศรษฐกิจการเมืองที่ผ่านกระบวนการสะสมทุนมาอย่างยาวนาน จากคำนิยามดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าภาคตะวันออกไม่ได้มีเจ้าพ่อเพียงคนเดียว ดังนั้นก้านเปาะ ไม่ได้ เป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออกตามคำอธิบายของนักวิชาการจากส่วนกลางและสื่อมวลชนในกรุงเทพ

จากศึกษาการก่อรูปของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองของภาคตะวันออกพบว่าการก่อรูปขึ้นของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองของภาคตะวันออกนั้นมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัดของภาคตะวันออก⁷ ขึ้นอยู่กับความแตกต่างทางบริบทของประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละจังหวัด การศึกษาของผู้เขียนพบว่า ในแต่ละจังหวัดของภาคตะวันออกต่างก็มีกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น (Local Elite) ประจำอยู่ทุกจังหวัด กลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นนายทุนท้องถิ่นที่มีอิทธิพลเหนือกฎหมายและสามารถเข้าไปมีบทบาทการควบคุมการตัดสินใจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและ/หรือระดับชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยนายทุนท้องถิ่นเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องทำผิดกฎหมายหรือใช้ความรุนแรงแต่อาศัยทุนทางเศรษฐกิจการเมืองและทุนทางสังคมที่ผ่านกระบวนการสะสมทุนมาอย่างยาวนาน เป็นปัจจัยและทรัพยากรหลักในการสร้างอำนาจให้กับตนเอง

⁷ การนิยามภาคตะวันออกของผู้เขียนนิยามโดยการแบ่งตามพื้นที่ภูมิวัฒนธรรม วิถีชีวิตของผู้คนในภูมิภาคแห่งนี้เป็นสภาพการยอมรับของผู้คน เป็นสาระสำคัญ อันเนื่องจากการแบ่งพื้นที่ภาคตะวันออกในความหมายของประเทศไทย ในฐานะการจัดการปกครอง ประเทศไทยยังไม่มีมีการแบ่งภาคตะวันออกอย่างเป็นทางการและเป็นที่ยอมรับในระบบราชการ ทั้งนี้ในหลายกรณียังมีรวมกลุ่มจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก (อ่าวไทย) เข้ากับจังหวัดภาคกลาง ซึ่งมีภูมิวัฒนธรรมต่างกัน ในการแบ่งพื้นที่ตามภูมิวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คน ประกอบด้วย 8 จังหวัด ดังนี้ 1. จังหวัดชลบุรี 2. จังหวัดสระแก้ว 3. จังหวัดฉะเชิงเทรา 4. จังหวัดนครนายก 5. จังหวัดปราจีนบุรี 6. จังหวัดระยอง 7. จังหวัดจันทบุรี และ 8. จังหวัดตราด

เมื่อเป็นเช่นนั้น กำนันเป่าจึงไม่มีสิทธิอันชอบธรรมอันใดที่จะเป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออกเนื่องจากอำนาจการตัดสินใจการเมืองภาคตะวันออกก็ไม่ได้ผูกขาดอำนาจอยู่ที่กำนันเป่าเพียงลำพังตามความเชื่อและองค์ความรู้เดิมที่สังคมไทยเรารับรู้และการเข้าใจกันมากกว่า 3 ทศวรรษ ผ่านนักวิชาการจากกรุงเทพมหานครและสื่อมวลชน หากกำนันเป่าจะมีอิทธิพลในการตัดสินใจทางการเมืองก็จะมีเฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีเท่านั้นไม่ใช่ภาคตะวันออกทั้งภูมิภาคและเนื่องจากทุกจังหวัดก็มีกลุ่มชนชั้นนำมีอำนาจอิทธิพลในการครอบงำ ควบคุมและตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน

การศึกษาของผู้เขียนนอกจากพบว่า กำนันเป่าไม่ได้เป็นผู้ควบคุมครอบงำ และผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของภาคตะวันออกแล้ว เพราะทุกจังหวัดมีชนชั้นนำท้องถิ่นที่เป็นผู้ควบคุมและครอบงำการตัดสินใจทางการเมืองในระดับจังหวัด โดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่นของภาคตะวันออกมีลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่บริบทของแต่ละจังหวัด การศึกษาของผู้เขียนยังพบว่าการสถาปนาอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นในภาคตะวันออก กลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้ได้อาศัยความได้เปรียบจากทรัพยากรทางการเมืองที่ผ่านการสะสมทุนมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ทั้งอำนาจทางการเมือง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และทุนทางสังคมมาเป็นปัจจัยหลักในการสถาปนาอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น การสถาปนาอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ ของภาคตะวันออกถูกสถาปนาผ่านตระกูลทางการเมืองภายในจังหวัดนั้นๆ เช่น ตระกูลคุณปลื้ม ตระกูลเทียนทอง ตระกูลฉายแสง ตระกูลตันเจริญ ตระกูลปิตุเตชะ ตระกูลอรุณเวสสะเศรษฐี ตระกูลการุณ ตระกูลวิลาวัลย์ ตระกูลภุมมะกาญจนะ ตระกูลหงส์ไฉ่ ตระกูลกิตติธเนศวร และตระกูลอิสระเสนารักษ์

โดยการสถาปนาอำนาจผ่านตระกูลของชนชั้นนำทางการเมืองไม่ได้จำกัดอยู่ในเฉพาะคนในตระกูลเท่านั้นที่เป็นผู้ขับเคลื่อนการสถาปนาอำนาจแต่ยังหมายรวมถึง เครือญาติ เครือขาย พรรคพวก เพื่อนฝูง หุ้นส่วนทางธุรกิจ โดยทั้งหมดต้องเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน ได้รับความไว้วางใจจากเจ้าของบ้านกัน

เหมือนคนในบ้านที่สามารถเข้าออกนอกในได้⁸ บ้าน / ตระกูล จึงเป็นฐานและแกนกลางอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองท้องถิ่น สะท้อนได้จากการเรียกชื่อที่มีนัยทางการเมืองในระดับจังหวัด เช่น บ้านใหญ่บางแสน บ้านใหญ่แปดริ้ว บ้านใหญ่พนมสารคาม บ้านใหญ่บ้านค่าย เป็นต้น

ชนชั้นนำท้องถิ่นที่สถาปนาอำนาจจากตระกูลหลักทางการเมืองในแต่ละจังหวัดจะมีบทบาทและอิทธิพลควบคุมและครอบงำอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดนั้นๆ ผ่านวันเวลายาวนานจนตกผลึกเป็นโครงสร้างอำนาจ (Power Structure) ทางการเมืองภายในจังหวัดจนสามารถควบคุมและครอบงำพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดได้

จากข้อมูลการศึกษาของผู้เขียนนั้นเป็นการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าอำนาจของกำนันเป่าะไม่ได้เป็นผู้ครอบคลุมาำนาจทางการเมืองทั้งภูมิภาคตามลำพังจนสามารถเป็นเจ้าพ่อภาคตะวันออก เนื่องทุกจังหวัดต่างมีชนชั้นนำท้องถิ่นที่สถาปนาอำนาจในรูปของตระกูลหลักทางการเมืองที่เป็นผู้ครอบงำและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจการเมืองของประชาชนในแต่ละจังหวัด

เพื่อการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องบนฐานการศึกษาทางวิชาการผู้เขียนใคร่ขอเสนอลักษณะอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นในภาคตะวันออกที่ผู้เขียนศึกษาเพื่อความเป็นระบบผู้เขียนได้แบ่งลักษณะของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกอย่างเป็นระบบได้ 4 ลักษณะ ดังนี้⁹

1. จังหวัดที่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบหัวอำนาจเดียวภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของตระกูลเดียว กล่าวคือลักษณะอำนาจของชนชั้นนำท้องถิ่นมีการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองในตระกูลใหญ่เพียงตระกูลเดียว

⁸ การเข้า นออกนอกในบ้านตามวัฒนธรรมท้องถิ่นของภาคตะวันออกและสังคมไทย ผู้ที่สามารถเข้าออกนอกในบ้านได้นั้นต้องเป็นคนที่เป็นเจ้าของบ้านมีความไว้วางใจระดับหนึ่งจึงจะสามารถให้เข้าออกนอกในบ้านได้ เมื่อถึงเทศกาลสำคัญ เช่น วันเกิด วันสงกรานต์ บรรดากลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นจะมีการเปิดบ้านให้เข้ามารดน้ำ อวยพรวันเกิด แต่ทั้งหมดก็ตั้งอยู่บนฐานความเป็นพวกเดียวกันกลุ่มกันมีความรักศรัทธาต่อแกนกลางอำนาจ

⁹ โฉมฟ้า ถิ่นบางเตียว. พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง. 2554.

ของจังหวัดในภาคตะวันออกประกอบด้วย 2 จังหวัดคือ จังหวัดชลบุรี มีตระกูลคุณปลื้มเป็นตระกูลหลักทางการเมือง จังหวัดสระแก้ว มีตระกูลเทียนทองเป็นตระกูลหลักทางการเมือง เนื่องจากตระกูลชนชั้นนำทางการเมืองทั้ง 2 มีข้อได้เปรียบจากการมีฐานะทางเศรษฐกิจการเมืองที่เข้มแข็ง โดยผ่านกระบวนการสะสมทุนอย่างยาวนานจนมีฐานะมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเหนือกว่าตระกูลอื่นๆ มีเครือข่ายทางการเมืองที่กว้างขวางและมีฐานะเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของจังหวัด

มีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับข้าราชการในจังหวัดจนกลายเป็นเป็นผู้มีบารมีและทรงอิทธิพลทางสังคมและการเมืองจนเป็นเหตุให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Monopolistic politics) ในจังหวัดภายใต้อำนาจของตระกูลและเครือข่ายพันธมิตรที่ตนเองสนับสนุนโดยปราศจากคู่แข่งทางการเมืองที่มีศักยภาพที่จะแข่งขันได้

อีกทั้งชนชั้นนำทางการเมืองในลักษณะนี้จะเป็นผู้กุมอำนาจในการตัดสินใจทั้งหมดทั้งที่เป็นทางการเมืองและไม่เป็นทางการเมือง ในทางการเมืองพบว่าทั้งสองตระกูลการเมืองของ 2 จังหวัดต่างมีอำนาจและอิทธิพลสามารถควบคุมและครอบงำอำนาจทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองทางการเมืองของประชาชนอย่างกว้างขวางส่งผลการแข่งขันทางการเมืองภายในจังหวัดไม่มีคู่แข่งทางการเมืองที่มีศักยภาพที่จะแข่งขันได้ ชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้จะมีเครือข่ายและพันธมิตรทางการเมือง รวมทั้งเครือข่ายอุปถัมภ์ และยกระดับสถาปนาตระกูลเป็นบ้านใหญ่ในจังหวัด ที่มีหน้าที่คอยคุ้มครองดูแลสมาชิกและเครือข่ายการเมืองอย่างต่อเนื่องและมีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างทั่วถึงในกลุ่มเครือข่ายการเมือง

ชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้รักษากำนาจของตระกูลด้วยการสืบทอดอำนาจไปยังคนในตระกูล เช่น บุตร หลาน เครือญาติ รวมทั้งเครือข่ายการเมืองที่ใกล้ชิดและจงรักภักดีด้วยการสนับสนุนให้เข้าสู่อำนาจเมืองระดับต่างๆ ภายในจังหวัดอย่างต่อเนื่อง และมีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองแก่เครือข่ายการเมือง เพื่อรักษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตระกูลชนชั้นนำและเครือข่ายโดยอาศัยองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นเวทีในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง

2. จังหวัดที่มีโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสองชั้นอำนาจภายใต้ อิทธิพลของ 2 ตระกูลใหญ่ ประกอบด้วย 1. จังหวัดฉะเชิงเทราที่มีตระกูลฉายแสง และตระกูลตันเจริญ 2. จังหวัดนครนายก ตระกูลกิตติธเนศวร และตระกูล อิศระเสนารักษ์ โดยสองตระกูลในจังหวัดข้างต้นจะเป็นตระกูลที่มีและอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดเป็นผู้ควบคุมและครอบงำอำนาจทางการเมือง การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนภายในจังหวัดโดยกระบวนการต่อสู้ เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในจังหวัดจึงเป็นการต่อสู้แข่งขันกันระหว่าง 2 ชั่ว อำนาจภายใต้อิทธิพลของ 2 ตระกูลชนชั้นนำทางการเมือง

การเมืองภายในจังหวัดจะมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นของ 2 ตระกูลชนชั้นนำทางการเมืองในทุกๆ เวทีไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับชาติหรือ การเมืองระดับท้องถิ่น รูปแบบของการแข่งขันมีทั้งที่ส่งคนในตระกูล เครือญาติ หรือสนับสนุนทรัพยากรทางการเมืองเครือข่ายการเมืองในตระกูล โดยกระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจมีความเข้มข้นเนื่องจากไม่มีกลุ่มใดที่มี อำนาจเหนือกลุ่มใดอย่างเด็ดขาดแต่ละกลุ่มต่างมีฐานทางเศรษฐกิจการเมือง ที่เข้มแข็ง มีเครือข่ายการเมืองในจังหวัดเท่าๆ กัน และเป็นตระกูลที่เครือข่าย อุปถัมภ์เท่าๆ ด้วยกันไม่มีกลุ่มใดที่มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองสูงสุด เจื่อนไขดังกล่าวจึงทำให้กระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจึงมี ความเข้มข้น กระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจมีการแข่งขันกันทั้งก่อน การเลือกตั้งและภายหลังจากการเลือกตั้งเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมือง มีการแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกันทุกสนามการเมือง ไม่มีกลุ่มใด มีอำนาจเหนืออีกกลุ่มอย่างเด็ดขาดต่างฝ่ายต่างมีท่าทีพยายามเอาชนะเหนือ ฝ่ายหนึ่ง แม้ว่าการเลือกตั้งจะสิ้นสุดแล้วแต่การแข่งขันยังไม่สิ้นสุดแต่จะไป ต่อสู้กันในสภาท้องถิ่นเพื่อชิงความได้เปรียบของกลุ่มและการสร้างฐานทาง การเมือง

3. จังหวัดที่มีโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสามชั้นอำนาจภายใต้ อิทธิพลทางการเมืองของ 3 ตระกูลชนชั้นนำท้องถิ่นกล่าวคือโครงสร้างอำนาจ ท้องถิ่นแบบสามชั้นอำนาจจะมีกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง 3 ตระกูลชนชั้น ผู้มีอำนาจทางการเมืองระดับจังหวัดที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองสูงสุดภายใน

จังหวัด อำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดอยู่ภายใต้การครอบงำของสาม
ตระกูลหลักที่มีส่วนควบคุมการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน ประกอบด้วย
1. จังหวัดระยอง ภายใต้อิทธิพลของตระกูลปิตุเตชะ ตระกูลอรุณเวชเสเศรษฐ์
และตระกูลการุณ 2. จังหวัดปราจีนบุรี ภายใต้อิทธิพลของตระกูลวิลาวัลย์
ตระกูลภุมมะกาญจนะ และตระกูลหงส์วิไล

โดยตระกูลชนชั้นนำทางการเมืองทั้ง 3 ตระกูลได้ผ่านกระบวนการ
สะสมทุนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเข้มข้นต่อเนื่องจนเกิดบารมีและอิทธิพล
ทางการเมืองภายในจังหวัดมีการสร้างกลุ่มเครือข่ายการเมือง รวมทั้งเครือข่าย
อุปถัมภ์ของแต่ละตระกูลอย่างชัดเจนมีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
และการเมืองอย่างทั่วถึงในกลุ่มเครือข่ายการเมืองของตระกูล เงื่อนไขดังกล่าว
ทำให้ตระกูลชนชั้นนำทั้งสามตระกูลได้สถาปนากลายเป็นตระกูลชนชั้นนำ
ผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน
ในจังหวัดทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและตกผลึกเป็น
โครงสร้างอำนาจภายในจังหวัด

ลักษณะโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสามชั่วอำนาจมีผลสัมพันธ์ต่อ
กระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดของแต่ละตระกูล
ชนชั้นนำทางการเมือง การศึกษาของผู้เขียนพบว่าทั้งรูปแบบการแข่งขันต่อสู้
เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง มีทั้งแบบเผชิญหน้าระหว่างแกนนำของตระกูล
ชนชั้นนำด้วยกันในสนามการเมืองภายในจังหวัดทั้งระดับชาติและระดับ
ท้องถิ่น หรือการต่อสู้ผ่านเครือข่ายทางการเมืองของแต่ละตระกูล โดยที่ตระกูล
ชนชั้นนำทางการเมืองจะสนับสนุนทรัพยากรทางการเมืองอยู่เบื้องหลัง โดยมี
เป้าหมายหลักในการยึดกุมและขยายเขตอิทธิพลพื้นที่การเมืองของจังหวัดไว้
ในเครือข่ายของตระกูลให้มากที่สุด

นอกจากรูปแบบการเผชิญหน้าของการต่อสู้ในสนามการเมือง การศึกษา
ยังพบว่ายังการประนีประนอมต่อรองทางการเมืองระหว่างตระกูลชนชั้นนำ
ทางการเมืองภายในจังหวัด มีการแบ่งสรรพื้นที่ทางการเมืองตามเขตอิทธิพล
ทางการเมืองของแต่ละตระกูล กระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง
ของตระกูลชนชั้นนำและเครือข่ายการเมืองของแต่ละตระกูลการต่อสู้แข่งขัน

ระหว่างในทุกๆ เวทีการเมืองภายในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเนื่องจากแต่ละตระกูลต้องการขยายเขตอิทธิพลและพื้นที่การเมือง

กรณีที่สามชั่วอำนาจของตระกูลชนชั้นนำไม่สามารถประนีประนอมต่อรองทางการเมืองกันได้ ภายในกระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจกันได้จะมีความขัดแย้งกันสูงมากนำไปสู่กระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจมีความเข้มข้นรุนแรง หรือการความขัดแย้งภายในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดระยะยาว แต่ในกรณีที่ชั่วอำนาจทั้งสามตระกูลชนชั้นนำทางการเมืองภายในจังหวัดสามารถต่อรองประนีประนอมกันได้ มักจะมีการแบ่งพื้นที่ตามเขตอิทธิพลทางการเมืองของแต่ละตระกูล หรืออาจจะมีการฮั้วทางการเมืองภายในจังหวัดของตระกูลชั้นนำทางการเมือง

4. จังหวัดที่มีโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบไม่มีชั่วอำนาจที่ชัดเจน กล่าวคือ ลักษณะโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ไม่มีชั่วอำนาจที่ชัดเจนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ผู้เขียนค้นพบจากการศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก การศึกษาของผู้เขียนพบว่าในภาคตะวันออกจังหวัดที่มีโครงสร้างอำนาจแบบไม่มีชั่วอำนาจที่ชัดเจนประกอบด้วย 1. จังหวัดตราด 2. จังหวัดจันทบุรี

โดยมีสาระสำคัญโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ไม่มีชั่วอำนาจที่ชัดเจน คือ ไม่มีชั่วอำนาจหรือตระกูลใดในจังหวัดสามารถสถาปนาอำนาจเพื่อควบคุมและครอบงำอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากแต่ละตระกูลการเมืองยังมีข้อจำกัดในด้านการสะสมทุนทางเศรษฐกิจการเมือง การสะสมทุนทางสังคม เครือข่ายอุปถัมภ์ และเครือข่ายการเมือง ยังไม่มีเอกภาพเพียงและมีความเข้มแข็งพอที่จะสามารถสถาปนาขึ้นเป็นชั่วอำนาจที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองภายในจังหวัดได้

จากข้อจำกัดข้างต้นซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสถาปนาชั่วอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่น ที่ไม่สามารถสถาปนาตระกูลเพื่อเป็นบ้านใหญ่ทางการเมืองที่ทรงอิทธิพลเพื่อเข้าไปครอบงำและควบคุมอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัด เงื่อนไขดังกล่าวมีผลสัมพันธ์กับกระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจ

ทางการเมืองของกลุ่มอำนาจภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบไม่มีขั้วอำนาจที่ชัดเจน

เนื่องจากกระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจที่ยังไม่เข้มแข็งมีความจำเป็นต้องจับมือเป็นพันธมิตรชั่วคราวในกระบวนการต่อสู้เข้าสู่อำนาจการเมืองในจังหวัด การจับมือเป็นพันธมิตรชั่วคราวของขั้วอำนาจที่หลากหลายภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบไม่มีขั้วอำนาจที่ชัดเจน การจับมือเป็นพันธมิตรทางการเมืองในลักษณะชั่วคราวมีลักษณะเป็นกลุ่มอำนาจทางยุทธศาสตร์ (Strategic power group) กล่าวคือเป็นการพยายามร่วมมือกันของกลุ่มอำนาจหลายกลุ่มในจังหวัดรวมตัวเป็นพันธมิตรชั่วคราวในการเข้าสู่อำนาจ

การที่ไม่มีขั้วอำนาจใดภายใต้โครงสร้างอำนาจในจังหวัดที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองสูงสุดและสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดได้สมบูรณ์เป็นผลให้อำนาจการเมืองมีลักษณะกระจายยังขั้วอำนาจทางการเมืองที่หลากหลาย เกิดพันธมิตรทางการเมืองใหม่ๆ ในสนามการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจกระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดไม่มีความรุนแรงเท่ากับโครงสร้างแบบสองหรือโครงสร้างอำนาจแบบสามขั้วอำนาจ เพราะอำนาจทางการเมืองไม่ได้ผูกขาดอยู่กับชนชั้นนำกลุ่มใดหรือตระกูลใดเป็นพิเศษ

สรุป

จากการนำเสนอข้อมูลจากการศึกษาของผู้เขียนเพื่อยืนยันและพิสูจน์ให้เห็นว่าลักษณะของอำนาจทางการเมืองของภาคตะวันออกเฉียงนั้นมีลักษณะการกระจายไปยังจังหวัดต่างๆ ทั้งภูมิภาค และในจังหวัดต่างๆ ก็มีชนชั้นนำท้องถิ่นที่สถาปนาอำนาจผ่านตระกูลทางการเมืองมีลักษณะแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละจังหวัด

โดยชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทในการครอบงำการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ของภาคตะวันออกเฉียง ไม่ใช่งำนันเปื้อา

เป็นผู้ครอบงำการเมืองภาคตะวันออกแต่เพียงผู้เดียวอย่างที่นักวิชาการจาก
กรุงเทพเข้าใจกันจนถึงกับขนานนามว่า กำนันเป๊าะ คือ เจ้าพ่อภาคตะวันออก
กำนันเป๊าะมีอำนาจและทรงอิทธิพลทางการเมืองแน่นอนแต่เฉพาะในพื้นที่
จังหวัดชลบุรีเท่านั้นไม่ใช่ทั้งภาคตะวันออก เพราะถ้ากำนันเป๊าะเป็นเจ้าพ่อ
ภาคตะวันออกแล้วป่าเหาะ (เสนาะ เทียนทอง) จะไปอยู่ที่ไหนคุณสุนทร วิลาวัลย์
ผู้กว้างขวางแห่งปราจีนบุรีจะทำอย่างไร

รายการอ้างอิง

- คมชัดลึกออนไลน์. เจาะชีวิต 'เจ้าพ่อภาคตะวันออก'. เว็บ. <http://www.komchadluek.net/detail/20130131/150663/%9%80%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B9%80%E0%B8%88%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B9%88%E0%B8%D%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%95%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%81'.html> 23 พฤษภาคม 2556.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. เจ้าสัว เจ้าพ่อ เจ้าที่. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ 4 เรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: เราจะไปไหนกัน. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 23-24 พฤศจิกายน 2536.
- ผู้จัดการ. จับ "กำนันเป๊าะ" ปิดตำนาน "เจ้าพ่อผู้ยิ่งใหญ่แห่งภาคตะวันออก". เว็บ. <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000013715>. 2 กุมภาพันธ์ 2556.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง. ปรัชญาดุษฎิบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- Anderson, B. "Murder and Progress in Modern Siam R". *New Left Review*. 181 (May-June 1990).
- McVey, R. OF greed and violence and other signs of progress. in *Money and Power in Provincial Thailand*. Ed' by Ruth McVey. Singapore: ISEAS, Chiangmai; Silkworm, 2000.