

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1-2

(กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2561)

ISSN: 2465-4043

ISSN: 2465-4043

ประธานงาน: นายชัยวัช สี่ผ่องใส
นายชานนท์ จันทร์หอมกุล

ออกแบบปก: นางสาวสุนิศา จรวิเศษ

พิสูจน์อักษร: นางสาวสุทธิดา อ่องคล้าย
นางสาวพรรณวลัย เล้งมา

สารสนเทศ: นายกิตติพนธ์ แซ่เตีย

สำนักงาน: กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

โทรศัพท์: 0-2613-2301

โทรสาร: 0-2226-5651

E-mail: polsci.tu@gmail.com

Website: <http://www.polsci.tu.ac.th/>

โรงพิมพ์: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต
เลขที่ 99 หมู่ 18 ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี 12121

ราคา: 420 บาท

บทวิเคราะห์ ทศนะ และข้อคิดเห็นใดๆ ก็ตามที่ปรากฏอยู่ในวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวรรณกรรมและความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ละคน เป็นการเฉพาะ ทางกองบรรณาธิการและคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย หรือรับผิดชอบต่อประการใด

คณะทำงาน

ที่ปรึกษา:

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูริ พวงศ์เจริญ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จิตติภัทร พูนขำ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาควิณี ฤกษ์เมธ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ:

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

ศาสตราจารย์ ดร.จุลชีพ ชินวรโณ

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยชนะ อิงคะวัต

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร.ประพนธ์ สหพัฒนา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประเทศไทย

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

โรงเรียนกฎหมายและการเมืองมหาวิทยาลัยสวนดุสิต,
ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร์ ปัจฉิมม

ดร.สติธร ธนานิธิโชติ

อาจารย์ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

สถาบันพระปกเกล้า, ประเทศไทย

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประเทศไทย

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ประเทศไทย

อาจารย์วิรัชพัชร ประเสริฐศักดิ์

นโยบายของวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุดมุ่งหมาย:

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” เป็นวารสารวิชาการ (Academic journal) ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีจุดประสงค์ส่งเสริมการผลิตและการเผยแพร่บทความวิจัยและบทความวิชาการ ด้านสังคมศาสตร์และด้านสหวิทยาการ ที่มุ่งเชื่อมโยงมิติทางทฤษฎีกับมิติทางปฏิบัติเข้าด้วยกัน ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ขอบเขตสาขาวิชาของผลงานที่ตีพิมพ์:

- การเมืองการปกครอง
- การระหว่างประเทศ
- การบริหารรัฐกิจ
- นิติศาสตร์
- เศรษฐศาสตร์
- นโยบายสาธารณะ
- สังคมวิทยา
- การศึกษาและการพัฒนา

กำหนดการตีพิมพ์:

- วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ดังนี้
- ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-เดือนมิถุนายน
 - ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-เดือนธันวาคม

ประเภทผลงานที่ตีพิมพ์:

- บทความวิจัย (Research article)
- บทความวิชาการ (Academic article)
- บทความปริทัศน์หนังสือ (Book review)

กระบวนการพิจารณาบทความ:

ผลงานทุกชิ้นที่ได้รับตีพิมพ์ในวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องผ่านการประเมินคุณภาพทางวิชาการโดยกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิในนามที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องจำนวนอย่างน้อย 2 ท่าน (Double-blind peer review) โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาประมาณ 4-6 เดือน

จรรยาบรรณและความรับผิดชอบของผู้เขียน:

ผลงานที่เสนอต่อวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” จะต้องเป็นผลงานที่ไม่อยู่ในกระบวนการพิจารณาตีพิมพ์ของวารสารวิชาการอื่น นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องไม่ละเมิดหรือคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) ซึ่งถือเป็นการละเมิดจรรยาบรรณทางวิชาการอย่างร้ายแรง

บทบรรณาธิการ

วารสารเล่มนี้ได้จัดทำขึ้นเป็น “ฉบับพิเศษ” เพื่อร่วมฉลองวาระ 70 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตัวเล่มจึงมีความหนาและมีจำนวนบทความมากกว่าปกติเกินเท่าตัว และนอกจากนี้ทางกองบรรณาธิการยังถือโอกาส “รู้้อ” วิธีการนับรอบปีของวารสารด้วย กล่าวคือ ที่ผ่านมามีผู้อ่านบางท่านได้กรุณาตั้งข้อสังเกตว่า การนับรอบระยะเวลาการออกวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” นั้นไม่เป็นไปตามปีปฏิทิน เหตุเนื่องจากวารสารฉบับแรกออกมาช่วงครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2558 ส่งผลให้แต่ละรอบปีของวารสารจำต้องคาบเกี่ยว 2 ปีปฏิทินเสมอ ยกตัวอย่าง ปีที่ 2 ของวารสารคือช่วงเวลาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2559 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ดี เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนที่อาจเกิดขึ้น ทางกองบรรณาธิการจึงขอปรับระบบการนับรอบปีของวารสารใหม่ให้สอดคล้องกับปีปฏิทินโดยใช้วารสารฉบับพิเศษที่ท่านถืออยู่ในมือนี้เป็นเครื่องมือขยับวงรอบการออกวารสารด้วยการรวมเล่มที่ 1 กับเล่มที่ 2 ของปีที่ 4 เข้าด้วยกันเป็นเล่มเดียว แล้วให้เล่มถัดไป ซึ่งจะออกช่วงครึ่งแรกของปี พ.ศ. 2562 เป็น “ปีที่ 5 เล่มที่ 1” เลย

สำหรับเนื้อหาของวารสารฉบับพิเศษนี้ประกอบด้วยบทความมากถึง 9 ชิ้นคือ “ประวัติศาสตร์และพัฒนาการการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2442 - 2560” โดย คุณกิริพัฒน์ เขียนทองกุล “การอภิบาลโดยเครือข่าย (Network Governance): กรอบแนวคิดและมิติการวิเคราะห์” โดย ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ และ อ.ชาย ไชยชิต “ภูมิรัฐศาสตร์แนววิพากษ์: ยุทธศาสตร์การป้องปรามของประเทศสนอร์เวย์และรัสเซียในภูมิภาคอาร์กติก ณ จุดเปลี่ยนแห่งสหัสวรรษ” โดย อ.วศิน บัณฑทอง “การเมืองของถ้อยความเกลียดชัง: ภาษากับการสร้างความเป็นความขัดแย้งในการเมืองไทย” โดย อ.กุลชาติ ทักษะไพฑูลย์ “Mapping Accountability Dissonance in Transnational Crisis Migration” โดย คุณ Fumie Nakamura

“พินิจแนวคิด Soft Power อย่างจริงจัง: ปัญหาและความเข้าใจผิดของการ
ประยุกต์ใช้ต่อกรณีศึกษาต่างๆ ในไทย” โดย อ.ดร.พีระ เจริญวัฒนานุกูล
“อำนาจตุลาการกับการเมือง: บทเรียนจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส
สู่ศาลรัฐธรรมนูญไทย” โดย คุณชัชฎา กำลังแพทย์ “เมื่อรัฐไม่ยอมเปลี่ยนแปลง:
บทเรียนจากน้ำท่วมใหญ่ ปี 2554” โดย อ.ดร.ลดาวัลย์ ไขคำ และสุดท้าย
“การศึกษาปัญหาและความท้าทายในการรับมือการโจมตีทางไซเบอร์
โดยทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory)” โดย ร.อ.ดร.จารุพล เรืองสุวรรณ
ทางกองบรรณาธิการหวังว่า บทความทุกชิ้นข้างต้นจะเป็นประโยชน์
ต่อผู้อ่านไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง หากมีข้อแนะนำติชมประการใด ทางกองบรรณาธิการ
ยินดีน้อมรับและพร้อมปรับปรุงการทำงานเสมอ อนึ่ง นับจากปี พ.ศ. 2562
ทางกองบรรณาธิการกำลังจะเริ่มเข้าสู่การทำงานแบบออนไลน์มากขึ้น คือ
ปรับปรุงระบบให้ผู้ส่งผลงานและผู้ประเมินสามารถดำเนินการผ่านหน้าจอ
คอมพิวเตอร์ได้โดยเบ็ดเสร็จ ไม่ต้องทำเป็นรูปเอกสารออกมาอีก สุดท้ายแล้ว
การปรับปรุงเช่นนี้น่าจะช่วยอำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพของ
วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ไปสู่อีกขั้นหนึ่ง

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ	(6)
ประวัติศาสตร์และพัฒนากการการเรียนการสอน วิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2442-2560 กิริพัฒน์ เขียนทองกุล	1
การอภิบาลโดยเครือข่าย (Network Governance): กรอบแนวคิดและมิติการวิเคราะห์ วสันต์ เหลืองประภัสร์ ชาย ไชยชิต	69
ภูมิรัฐศาสตร์แนววิพากษ์: ยุทธศาสตร์การป้องปรามของประเทศนอร์เวย์และรัสเซีย ในภูมิภาคอาร์กติก ณ จุดเปลี่ยนแห่งสหัสวรรษ วศิน ปั่นทอง	109
การเมืองของถ้อยความเกลียดชัง: ภาษากับการสร้างความเกลียดชังในความขัดแย้งการเมืองไทย กุลชาติ ทักษไพบูลย์	141

Mapping Accountability Dissonance in Transnational Crisis Migration Fumie Nakamura	201
พินิจแนวคิด Soft Power อย่างจริงจัง: ปัญหาและความเข้าใจผิดในการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ ในงานวิชาการไทย พีระ เจริญวัฒนกุล	239
การเมืองของตุลาการ: จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สู่ศาลรัฐธรรมนูญไทย ชัชฎา กำลังแพทย์	279
เมื่อรัฐไม่ยอมเปลี่ยนแปลง: บทเรียนจากน้ำท่วมใหญ่ ปี 2554 ลดาวัลย์ ไขคำ	327
การศึกษาปัญหาและความท้าทายในการรับมือการโจมตี ทางไซเบอร์โดยทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory) จารุพล เรืองสุวรรณ	395

ประวัติศาสตร์และพัฒนาการการเรียนการสอน วิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2442-2560

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล*

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาถึงประวัติศาสตร์และพัฒนาการของการสร้างองค์ความรู้ การวิจัย และปัญหาของการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2442-2560 นำเสนอเป็น 6 ช่วงเวลา ได้แก่ (1) ยุคการปฏิรูประบอบราชการสยาม พ.ศ. 2442-2474 (2) ยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475-2499 (3) ยุคสงครามเย็น พ.ศ. 2500-2519 (4) ยุคการปฏิรูปการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2520-2539 (5) ยุคการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2540-2549 และ (6) ยุควิกฤตการณ์การเมืองไทย พ.ศ. 2550-2560 พบว่าวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเป็นวิชาหนึ่งในหลักสูตรรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มาโดยตลอด กระแสการเติบโตและถดถอยในวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองระดับชาติ วิชาการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีกระบวนการองค์ความรู้ร่วมกับสาขาวิชาอื่นและผูกขาดองค์ความรู้ไว้ที่สถาบันอุดมศึกษาส่วนกลาง แนวโน้มที่เกิดขึ้นในอนาคตควรจะเน้นการใช้พื้นที่เป็นฐานหลักในการศึกษา และเป็นสหวิทยาการเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ประวัติศาสตร์ไทย, หลักสูตร, การเรียนการสอน, การปกครองท้องถิ่น

* อาจารย์ สาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ,
kiraphat.k@gmail.com

History and Development of Local Government Studies in Thailand 1899-2017

Kiraphat Khianthongkul**

Abstract

This article aims to study the history and development of knowledge, research and problems on Thai local government studies from 1899-2017. Presented in 6 periods: (1) Siamese Bureaucratic Modernization era 1899-1931, (2) Siamese Revolution era 1932-1956, (3) The Cold War era 1957-1976, (4) Thailand political reform era 1977-1996, (5) Thailand decentralization era 1997-2006, and (6) Thailand politics crisis era 2007-2017. The results revealed that Thai local government studies are always one subject in the curriculum of Political Science and Public Administration. Trends of growth/decrease in local government studies are related to the context of nations politics level. Thai local government studies are not integrated knowledge with another sciences and centralization of knowledge in central universities. A trend in the future, Thai local government studies are focused on the area-based studies and multidisciplinary studies for related with the authority of Thai Local Administrative Organization (LAOs).

Keywords: Thai History, Curriculum, Instruction, Local Government

** Lecturer, Social Sciences Department, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University, kiraphat.k@gmail.com

บทนำ

การเรียนการสอน “วิชาการปกครองท้องถิ่น” เป็นวิชาหนึ่งที่กล่าวถึงเรื่องการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่น (ท้องถิ่น หมายถึง พื้นที่หรืออาณาบริเวณหนึ่งซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐให้มีหน้าที่ปกครองและบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ) ถือได้ว่าเป็นวิชาที่มีการจัดการเรียนการสอนภายในสังคมไทยมาอย่างยาวนานและมีความสำคัญในปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยเริ่มปรากฏให้เห็นชัดว่ามีการจัดการเรียนการสอนขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีเป้าหมายเพื่อฝึกข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตาม ในอดีตนั้นการปกครองท้องถิ่นในอดีตมีความสำคัญน้อยมากเมื่อเทียบกับการปกครองส่วนภูมิภาค เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยงานย่อยของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงทำให้วิชาการปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจจากทั้งผู้เรียนและผู้สอนเท่าที่ควร มีเปิดการเรียนการสอนเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะวิชาหรือสาขาวิชาทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่อยู่ภายในส่วนกลางเท่านั้น เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นมีความคับแคบและมีข้อจำกัดในการศึกษาเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีลักษณะที่ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ในช่วงปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา รัฐไทยมีความพยายามที่จะพัฒนาการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังให้เกิดในประเทศไทย เช่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มาเป็นระยะ และการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายตัวเต็มพื้นที่ประเทศไทย ได้ส่งผลให้เกิดการกระตุ้นให้มีการระบุเรื่องการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมไปถึงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ที่มีจุดประสงค์กำหนดรายละเอียดหน้าที่และการถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากกฎหมายเหล่านี้จึงก่อให้เกิดการตื่นตัวทางด้านการเรียนการสอน “วิชาการปกครองท้องถิ่น” ภายในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างทักษะและความรู้ความเข้าใจในการกระจายอำนาจให้กับประชาชน และสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นเพื่อเข้าไปทำงานในระบบราชการโดยคาดหวังว่าจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีส่วนช่วยสนับสนุนกระจายอำนาจและสร้างให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นในอนาคต สอดคล้องกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากขึ้นเป็นอย่างมากเต็มพื้นที่ประเทศไทย อันถือเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยให้เข้มแข็ง จึงทำให้มีการจัดการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นขึ้นอย่างกว้างขวางในหลายรูปแบบภายในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นในลักษณะของรายวิชาการปกครองท้องถิ่นในหลักสูตรสาขาวิชาต่างๆ หลักสูตรอบรมเฉพาะทางด้านการปกครองท้องถิ่น หลักสูตรทางด้านการปกครองท้องถิ่นโดยตรงในระดับปริญญาตรี ระดับปริญญาโท และระดับปริญญาเอก แสดงให้เห็นว่าวิชาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นเริ่มได้รับการผลักดันให้มีความนิยมอย่างแพร่หลายจากในอดีตเป็นอย่างมาก

จากกระแสของการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันถือเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่กำลังเกิดขึ้นโดยมีพื้นฐานมาจากการเปลี่ยนแปลงตามบริบทต่างๆ ของสังคมที่กระตุ้นให้ประชาชนมีการตื่นตัวและสนใจการ

ศึกษาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น และมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานของประชาธิปไตยในประเทศไทย ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการทำการศึกษาและนำเสนอถึงประวัติศาสตร์การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2442-2560 เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับจุดเริ่มต้น พัฒนาการ และเป้าหมายของการเรียนการสอนวิชาดังกล่าวภายในประเทศไทยภายในแต่ละยุคสมัย โดยแบ่งเป็น 6 ช่วงเวลา ดังนี้

1. การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยก่อน พ.ศ. 2475 (พ.ศ. 2442-2474): วิชารัฐศาสตร์กับการผลิตข้าราชการในช่วงการปฏิรูประบอบราชการสยาม

การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยซึ่งถือได้ว่าเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์นั้น ช่วงอดีตก่อนหน้าสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ไม่เคยปรากฏการเรียนการสอนเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการปรับปรุงและปฏิรูประบอบราชการของประเทศสยามให้เข้าสู่รูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จัดโครงสร้างระบบราชการสยามให้เป็นระบบใหม่ซึ่งว่าด้วยการบริหารจัดการองค์กรขนาดใหญ่ (Bureaucracy) โดยแบ่งองค์กรของรัฐเป็นกระทรวง ทบวง กรมเพื่อสอดคล้องกับความเป็นสมัยใหม่ (Modernization) และหลีกเลี่ยงการล่าอาณานิคมจากประเทศตะวันตก ปรับรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลและจัดตั้ง “โรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือน” ในปี พ.ศ. 2442 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฝึกหัดนักเรียนสำหรับเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยและเป็นมหาดเล็กรับราชการใกล้ชิดพระองค์และกระจายตัวไปอยู่ตามมณฑลเทศาภิบาลต่างๆ ดังนั้นการเรียนการสอนวิชาการ

ปกครองท้องถิ่นไทยจึงอาจจะเป็นเนื้อหาเพียงส่วนหนึ่งของวิชาหน้าที่มหาดเล็ก วิชาหน้าที่มหาดเล็กรายงาน และวิชาหน้าที่อำเภอ ในหลักสูตรของโรงเรียน สำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือน¹ ในสภาพเช่นนี้การศึกษารัฐศาสตร์ของไทยในยุคเริ่มแรกนั้นจึงมีฐานะเป็นกลุ่มวิชาสำหรับฝึกอบรมข้าราชการซึ่งนำเอารูปแบบการจัดการเรียนการสอนในลักษณะดังกล่าวนี้จากยุโรปมาใช้ในประเทศสยาม²

ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงมีพระราชดำริที่จะขยายการจัดการศึกษาเพื่อผลิตนักเรียนเข้าไปรับราชการในกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะของโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนเป็น “โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” และทรงมีพระราชดำริเห็นว่าควรที่จะขยายการศึกษาขั้นสูงนั้นสามารถทั่วถึงแก่ประชาชนทั่วไป และปรับปรุงระบบการศึกษาของประเทศสยามให้ทัดเทียมประเทศตะวันตก จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะของโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ ให้เป็นมหาวิทยาลัย และพระราชทานนามว่า “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”

¹ หลักสูตรของโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนมีลักษณะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ปีการศึกษา ในสองปีแรกเป็นการศึกษาความรู้เบื้องต้นสำหรับข้าราชการโดยทั่วไป ในปีที่สามต้องไปศึกษาอบรมต่อในกระทรวงที่ต้องการเข้ารับราชการ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะได้รับประกาศนียบัตรของโรงเรียน และได้รับบรรจุเป็นข้าราชการชั้นบุรุษ (ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรในปัจจุบัน) ซึ่งส่วนใหญ่คนเหล่านี้จะเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ อนุสรณ์ ลิมมณี, *พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง: การปรับทิศทางและหลักสูตรการศึกษา* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

² เรื่องเดียวกัน, 18.

ขึ้นในปี พ.ศ. 2460³ ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดการเรียนการสอนในช่วงแรกออกเป็น 4 คณะวิชา คือ (1) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (2) คณะแพทยศาสตร์ (คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดลในปัจจุบัน) (3) คณะวิศวกรรมศาสตร์ และ (4) คณะวิทยาศาสตร์และอักษรศาสตร์

ช่วงแรกของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนแก่นักเรียนผู้สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาต้นและบรรจุเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยโดยอัตโนมัติ ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งกำหนดว่าผู้เข้ารับราชการจะต้องสอบวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นราชบุรุษ (ชั้นสัญญาบัตรในปัจจุบัน) แทนการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บรรดาศิษย์เก่าจึงเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านติดังกล่าวโดยชี้แจงว่าพื้นฐานวิชาที่เรียน การฝึกงาน และการปฏิบัติราชการของผู้สำเร็จการศึกษานั้นเป็นปกติอำเภอ (ข้าราชการชั้นราชบุรุษ) ทำให้มีการกำหนดให้มีการปรับปรุงหลักสูตรให้มีวิชาพื้นฐานก่อนเรียนเฉพาะสาขาวิชาชีพ พร้อมกันนั้นให้รับนิสิตสำหรับผู้จบมัธยมปลายเท่านั้นและกำหนดหลักสูตรเป็นเวลา 3 ปีการศึกษา⁴ และเปลี่ยนชื่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์

³ ในปี พ.ศ. 2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนสงขลานครินทร์ (สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก) ทรงเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการติดต่อขอความร่วมมือจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) ในการเข้ามาปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้สามารถจัดการศึกษาในระดับปริญญาได้ นอกจากนั้นมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ยังเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นที่ปรึกษาเพื่อกำหนดนโยบายทางการศึกษาต่างๆ ของประเทศไทยด้วย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ William H. Becker, *Innovative Partners: The Rockefeller Foundation and Thailand* (New York: The Rockefeller Foundation, 2013), 112-150.

⁴ สวัสดิ์ จงกล, “ทวิภพสิงห์ดำ,” ใน *รัฐศาสตร์ 50 ปี*, บรรณาธิการโดย ประณต นันทิยะกุล (กรุงเทพฯ: สุรพิมพ์, 2541), 32-34.

เป็นแผนกวิชาข้าราชการพลเรือนในการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรครั้งนี้ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญของวิชาที่สอนเปลี่ยนไปจากเดิม นั่นคือยังเน้นการสอนวิชาที่จำเป็นในการปฏิบัติราชการเช่นเดิม เพียงแต่ในระยะแรกจะเน้นวิชาที่จำเป็นสำหรับการรับราชการในกระทรวงมหาดไทยก่อน⁵

จะเห็นได้ว่าการเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์ในระยะแรกของประเทศไทยนั้นมีเพียงวัตถุประสงค์เดียวคือผลิตบุคลากรเข้าสู่ระบบราชการเป็นจำนวนมากเพื่อสอดคล้องกับการรวมศูนย์อำนาจและเปลี่ยนแปลงระบบราชการใหม่ รวมไปถึงการควบคุมหัวเมืองผ่านการปกครองส่วนภูมิภาคมณฑลเทศาภิบาล ดังนั้นวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นอาจจะมีการกล่าวถึงแค่เป็นเพียงเนื้อหาส่วนหนึ่งของวิชาการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากในขณะนั้น ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบเดียวคือสุขาภิบาลซึ่งมีจำนวนน้อยมากในประเทศสยาม และการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค ดังนั้นองค์ความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นจึงยังไม่มีมีความจำเป็นในช่วงเวลาดังกล่าว หากพิจารณาสภาพการณ์ดังกล่าวอาจจะสรุปได้ว่าวิชารัฐศาสตร์ไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2475 มีลักษณะสำคัญคล้ายกับเป็นกระแสภูมิปัญญาและเป็นระบบความคิดว่าด้วยพันธกรณีกิจของชนชั้นนำที่ต้องกระทำต่อประเทศชาติ ซึ่งต้องทำความเข้าใจไปที่ละขั้นตอนผ่านการเรียนรู้เชิงปฏิบัติมากกว่าเป็นข้อสรุปหรือเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรูปของ “เอกสารหรือตำราเรียน” เสียมากกว่า⁶

⁵ อนุสรณ์ ลิมมณี, พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง, 20.

⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “วิชารัฐศาสตร์ไทยในบริบทของประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลง,” รัฐศาสตร์สาร 21, ๑.1 (2542): 26-27.

2. การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2475-2499: การจัดระบบสถาบันอุดมศึกษาและวิชารัฐศาสตร์สมัยใหม่หลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครองฯ

2.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครองฯ สู่อการจัดระเบียบวิชา รัฐศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาไทย

ในปี พ.ศ. 2476 มีการจัดตั้งคณะนิติศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยโอนย้ายโรงเรียนนิติศึกษาสังกัดกระทรวงยุติธรรมเข้ามารวมกับแผนกวิชาข้าราชการพลเรือน และเปลี่ยนชื่อเป็นคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เพื่อความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น แต่ภายในปีเดียวกันนั้นก็ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (ม.ธ.ก.) (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปัจจุบัน) กำหนดให้มีการโอนย้ายคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาสังกัดกับมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองซึ่งทำให้การเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้สิ้นสภาพลง อย่างไรก็ตาม การเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์นั้นเริ่มมีความเข้มข้นและเป็นรูปเป็นร่างมากยิ่งขึ้นภายในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งมีการแยกออกเป็นสองระดับ คือในระดับปริญญาตรีวิชารัฐศาสตร์มีฐานะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรธรรมศาสตรบัณฑิต (ธ.บ.) แต่ในระดับปริญญาโทและระดับปริญญาเอกมีการแยกวิชาออกเป็นสาขาวิชาชัดเจนขึ้น โดยแบ่งเป็น 4 สาขาวิชา ได้แก่ (1) นิติศาสตร์ (2) รัฐศาสตร์ (3) เศรษฐศาสตร์ และ (4) การทูต

ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นอีกครั้งในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลังจากยกเลิกการเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นระยะเวลา 15 ปี เปิดการเรียนการสอนในหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) ถือได้ว่าเป็นหลักสูตรวิชารัฐศาสตร์สมัยใหม่ระดับปริญญาตรีแห่งแรกในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตบัณฑิตเข้ารับราชการใน

กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก⁷ ซึ่งหลักสูตรที่ใช้สอนนิสิตในระยะแรกนั้นจะเป็น รายวิชาที่ออกแบบมาเพื่อเตรียมให้บัณฑิตมีความรู้ความสามารถในการประกอบ อาชีพข้าราชการ และเพิ่มรายวิชาพื้นฐานทางสังคมศาสตร์เป็นจำนวนมาก โดยมีผู้สอนวิชาต่างๆ มาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยและอาจารย์จากหลาย คณะวิชาในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาร่วมสอนด้วยซึ่งหลักสูตรรัฐศาสตร์ บัณฑิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหลักสูตรในลักษณะวิชาชีพเฉพาะ เพื่อผลิตข้าราชการเข้าสู่กระทรวงมหาดไทยเป็นหลักทั้งนี้เพราะระบบราชการ ยังเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญที่สุดและข้าราชการยังมีฐานะเป็นกลุ่มอาชีพที่มี อำนาจและเกียรติภูมิสูงสุดในสังคมไทย

2.2 การสร้างหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิตสมัยใหม่เพื่อการแข่งขัน ในระบบราชการ

ในปี พ.ศ. 2492 มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองนั้น ได้ยกเลิกหลักสูตรธรรมศาสตรบัณฑิตและมีการจัดการศึกษาในรูปแบบ คณะวิชาออกเป็น 4 คณะวิชา คือ คณะนิติศาสตร์ คณะพาณิชยศาสตร์และการ บัญชี คณะรัฐศาสตร์ และคณะเศรษฐศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงการศึกษา

⁷ จากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ได้มีข้อถกเถียงถึงการพยายามจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ ภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากได้รับแรงดันจากบรรดาสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร เนื่องจากมองว่าการจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นมาใหม่นั้นมีความแตกต่างไปจาก การศึกษารัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองอย่างไร แต่อย่างไรก็ตามยังมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านได้พยายามชี้ให้เห็นว่าคณะรัฐศาสตร์ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ นั้นเป็นลักษณะคล้ายคลึงกับแผนกวิชาข้าราชการพลเรือน (คณะรัฐประศาสนศาสตร์) เน้นการเรียนในภาคปฏิบัติเพื่อให้ทำงานในฐานะนักปกครองได้ทันที นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น (หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช) ได้มีการชี้แจงว่าจะจัดตั้ง คณะรัฐศาสตร์ในลักษณะเดียวกันในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เพื่อจัดการ ระบบการศึกษาวิชารัฐศาสตร์สมัยใหม่ให้เป็นในรูปแบบเดียวกัน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ อนุสรณ์ ลีมนาคี, พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง, 25-27.

ด้านวิชารัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองจึงเริ่มมีการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นสาขาวิชาเฉพาะหลักสูตรของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้นไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะผลิตบัณฑิตให้กับกระทรวงมหาดไทยโดยตรงเหมือนกับคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่มีนโยบายที่จะให้นักศึกษามีความรู้ในวิชารัฐศาสตร์ทั่วไปและสามารถเข้ารับราชการในกระทรวงอื่นๆ ได้⁸ ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ (อธิบดีกรมตำรวจในขณะนั้น) ได้ดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรรัฐศาสตร์บัณฑิตของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรียกว่า “หลักสูตรกึ่งนอคณะรัฐศาสตร์”⁹ ซึ่งนักศึกษาของหลักสูตรนี้จะเข้ามาอยู่ในหอพักของมหาวิทยาลัย มีการฝึกฝนระเบียบวินัยจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทางกระทรวงมหาดไทยส่งมารับผิดชอบ เมื่อสำเร็จการศึกษาก็จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยโดยอัตโนมัติ กลายเป็นการแข่งขันในการ

⁸ ในปี พ.ศ. 2493 เกิดเหตุการณ์ “กฎ ก.พ.110” ขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นการลิดรอนสิทธิของนักศึกษา มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง โดยกฎ ก.พ.110 นั้นเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย ในหลักการว่าหลักสูตรของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหลักสูตรการศึกษาแบบเต็มเวลา และมีการฝึกฝนระเบียบวินัยแบบ “ซีม้ายิงปืน” สิทธิในการเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยย่อมควรจะแตกต่างกัน จึงได้กำหนดให้รัฐศาสตร์บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองควรได้แค่ขั้นจัดว่า เงินเดือนน้อยกว่ารัฐศาสตร์บัณฑิตจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1 ขั้น ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และเดินขบวนต่อต้านจนกระทั่งกฎ ก.พ.110 เป็นอันตกไป คุรุชาละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ชาญวีย์ เกษตรศิริ และคณะ, *สำนักนันทธรรมศาสตร์และการเมือง* (กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2535), 193-195.

⁹ คุรุชาละเอียดประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรกึ่งนอคณะรัฐศาสตร์ เช่น ประกาศการรับสมัคร กำหนดการศึกษา ระเบียบการปฏิบัติภายในหอพัก กำหนดเวลากิจกรรม ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับห้องน้ำและห้องส้วม ห้องพัก ห้องบรรยาย และกำหนดการแต่งกาย เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเรียนการสอนภายในโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าที่เน้นการฝึกฝนวินัยแบบทหาร คุรุชาละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *45 ปี คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537).

ผลิตบัณฑิตทางด้านรัฐศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อเข้าไปช่วงชิงพื้นที่และอำนาจภายในกระทรวงมหาดไทย

2.3 การเข้ามาของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นสู่การสร้างบุคลากรเพื่อระบบราชการไทย

ในปี พ.ศ. 2490 เข้าสู่ช่วงสงครามเย็น (Cold War) ซึ่งเป็นสถานะความตึงเครียดทางการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างประเทศโลกเสรีนิยม (สหรัฐอเมริกาและพันธมิตร) และประเทศโลกคอมมิวนิสต์ (สหภาพโซเวียตและพันธมิตร) ซึ่งประเทศไทยถูกมองได้ว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ออกกลยุทธ์ในการช่วยเหลือประเทศไทยเพื่อสกัดกั้นการเติบโตของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ โดยให้การช่วยเหลือทางโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา ซึ่งกองทุนสมาคม และมูลนิธิต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา เช่น สมาคมฟูลไบรท์ (Fulbright Association) มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) มูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) เป็นต้น ให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาไทยให้ไปศึกษาต่อในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก และองค์กรเหล่านี้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการศึกษาทำวิจัยและเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลไทย ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในปี พ.ศ. 2498 ด้วยการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University, U.S.A.) (ต่อมาได้ยกฐานะเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปี พ.ศ. 2509) โดยมีศาสตราจารย์ ดร.มาลัย หุวะนันทน์ (ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์และคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ในขณะนั้น) เป็นกำลังสำคัญในการเคลื่อนไหวในโครงการความร่วมมือดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์นั้นเปิดสอนระดับปริญญาโทในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รป.ม.) ถือได้ว่าเป็นการจัดการเรียนการสอนสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แบบประเทศสหรัฐอเมริกาแบบเต็มรูปแบบและเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ซึ่ง

หลักสูตรดังกล่าวเป็นการเพิ่มพูนความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาและเป็นการยกระดับคุณภาพทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้เป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศอีกด้วย

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ส่งผลให้มีความตื่นตัวให้ผู้สนใจเข้ามาเป็นอาจารย์มากยิ่งขึ้นโดยให้ออกาสและความก้าวหน้ามากกว่าคณะวิชาอื่นๆ และมีโครงการส่งข้าราชการไปอบรมทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเวลา 1 ปี ซึ่งทำให้โครงการดังกล่าวได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก¹⁰ ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2494 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการขยายแผนกวิชาทางรัฐศาสตร์เป็น 2 แผนกวิชา คือ (1) แผนกวิชาการปกครอง และ (2) แผนกวิชาการต่างประเทศและการทูต สะท้อนให้เห็นถึงการปรับปรุงหลักสูตรเพื่อผลิตบัณฑิตเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ และมีการเพิ่มวิชาด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากยิ่งขึ้น แผนกวิชาการปกครองจึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 สาขาวิชาย่อยคือ (1) สาขาการบริหารงานทั่วไปซึ่งเน้นไปที่หลักปฏิบัติและการบริหารอย่างกว้างๆ สำหรับการทำงานในระบบราชการทั่วไป และ (2) สาขาการบริหารงานคลังซึ่งเน้นไปที่การผลิตบุคลากรให้แก่หน่วยงานด้านเศรษฐกิจของรัฐ เห็นได้ชัดว่าวิชาทางรัฐศาสตร์ในแนวทางการศึกษาแบบสหรัฐอเมริกาเพิ่มสูงขึ้น และวิชาเกี่ยวข้องกับระบบราชการลดลง วิชาเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ เช่น ความรู้เกี่ยวกับสาธารณสุข การเกษตร ชลประทาน การผังเมืองและการแผนที่ได้หายไปเกือบหมด เหลือเพียงวิชาการเทศบาลและวิชาการสหกรณ์ที่ยังคงอยู่เช่นเดิม¹¹

¹⁰ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ, *สำนักนั้นธรรมศาสตร์และการเมือง*, 175-176.

¹¹ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, *พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง: การปรับทิศทางและหลักสูตรการศึกษา*, 38.

2.4 จุดเริ่มต้นการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย อย่างเป็นทางการ

วิชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2475-2490 นั้นจะมีการจัดการเรียนการสอนเป็นเพียงเนื้อหาส่วนหนึ่งของ “วิชาระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงเมือง” ในหลักสูตรธรรมศาสตร์บัณฑิตเท่านั้น ในช่วงนั้นมีผู้สอนเป็นข้าราชการจากกระทรวงต่างๆ หม่อมเทียนมาสอนในรายวิชาดังกล่าว ซึ่งสาระสำคัญของรายวิชานี้จะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการภายในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก เรื่องการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้นยังไม่ได้ได้รับความสนใจนัก ผู้สอนเรื่องการปกครองท้องถิ่นคนสำคัญในช่วงเวลานั้นคือ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ (อดีตปลัดทูลฉลอง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ทรงเป็นปราชญ์เกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการเทศบาลให้กับหน่วยงานของรัฐหลายครั้ง และทรงได้รับแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์สอนวิชาการคลัง อาชีววิทยาและทันตวิทยา เศรษฐศาสตร์พิสดาร กฎหมายปกครองพิสดาร เศรษฐกิจระหว่างประเทศ เป็นต้น ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองควบคู่กันไปด้วย¹²

นอกจากนี้ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ได้ทรงเขียนหนังสือเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการงานเทศบาลและกฎหมายการคลัง ซึ่งหนังสือ

¹² หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ทรงมีบทบาทเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยเมื่อทรงดำรงตำแหน่งเจ้ากรมพยาบาล ทรงเล็งเห็นว่าการปกครองโดยรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะทำให้การเจริญเกิดขึ้นได้ยาก จำเป็นต้องมอบภาระและหน้าที่ให้กับหน่วยปกครองท้องถิ่นหรือกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาคมากที่สุด พระองค์ทรงเขียนหนังสือเรื่อง “เทศบาล” ขึ้นในปี พ.ศ. 2472 เป็นเอกสารสาธารณะพิเศษที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิดของเทศบาล อำนาจหน้าที่และภารกิจของเทศบาล และระเบียบ ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ โดยปรับปรุงมาจากสภาท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า, *ประวัติกับปราชญ์ หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ* (ธนบุรี: พาณิชยเจริญ, 2499), 16-18.

เล่มสำคัญที่สุดคือ “สากลเทศบาล”¹³ ในปี พ.ศ. 2478 ทรงเขียนหนังสือเล่มนี้ร่วมกับพระยาสุนทรพิพิธ (เชย สุนทรพิพิธ) (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ซึ่งร่วมสอนในรายวิชาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นตำราสำคัญที่ใช้ประกอบการบรรยายในกระบวนวิชาการปกครองท้องถิ่น และเป็นหนังสือที่ใช้เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลให้แก่ข้าราชการและประชาชนทั่วไปอีกด้วย ความสำคัญของหนังสือเล่มนี้คือการอธิบายถึงระบบเทศบาลโดยตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองระดับล่างที่สุดในระบบประชาธิปไตยในสมัยนั้น นอกจากนี้ยังระบุถึงหน้าที่และภารกิจในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลและกล่าวถึงเรื่องกระบวนกรเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง การประชุมสภา การอภิปรายทางการเมือง และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีการระบุแยกขาดว่า “การปกครองท้องถิ่นไม่ใช่การปกครองท้องถิ่น” ดังนั้น สุขาภิบาลจึงถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (รัฐจัดให้กับประชาชน) ส่วนเทศบาลคือการปกครองท้องถิ่น เพราะสิ่งที่ประชาชนจัดทำเพื่อประชาชนเอง ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้แสดงให้เห็นว่า “เทศบาล” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศไทย นอกจากนี้หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ยังเขียนตำราเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ แต่ยังไม่เน้นไปที่การศึกษาเรื่องโครงสร้าง ปรัชญา แนวคิด กฎหมาย การบังคับใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าเรื่องของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการเรียนการสอนในลักษณะดังกล่าว นั้นได้รับอิทธิพลมาจากยุโรปเป็นหลัก

¹³ หนังสือ “สากลเทศบาล” มีการแบ่งเนื้อหาออกไป 2 ตอน คือ (1) เป็นการบรรยายถึงระบบเทศบาลในต่างประเทศ เทศบาลในประเทศฝรั่งเศส เทศบาลในประเทศญี่ปุ่น อำนาจศาลปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่น การคลัง ชุมชนสาธารณะ สาธารณูปโภค การอภิปราย เป็นต้น และ (2) เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลในประเทศไทย ว่าด้วยประเภทเทศบาล ว่าด้วยสภาเทศบาล ว่าด้วยการคลังเทศบาล ว่าด้วยกิจการของเทศบาล เป็นต้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า และพระยาสุนทรพิพิธ, *สากลเทศบาล* (พระนคร: โรงพิมพ์สยามวิทยากรณ์, 2478).

การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในช่วงเวลานั้นไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก มีรายวิชาเฉพาะชื่อ “วิชาการเทศบาล” เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในขณะนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าเรื่องการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นจากสมัยก่อนหน้านั้น มีผู้สอนรายวิชาดังกล่าวในทั้งสองมหาวิทยาลัยคือ หม่อมเจ้าสกลวรรณการ วรวรรณ และศาสตราจารย์ ดร.มาลัย หุวะนันทน์ ร่วมสอนด้วย อาจจะมีการสอนเรื่องการปกครองท้องถิ่นสอดแทรกบ้างในรายวิชาอื่นๆ เช่น วิชาการปกครองท้องถิ่นที่ วิชากฎหมายปกครอง เป็นต้น¹⁴

3. การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2500-2519: อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อวิชารัฐศาสตร์ไทยภายใต้กรอบการ พัฒนาของรัฐราชการ

3.1 การขยายขอบเขตการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์ และ การเติบโตของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

ผลจากการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2501 ส่งผลให้ประเทศไทยเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงจากรัฐกึ่งประชาธิปไตยมาเป็นรัฐอำนาจนิยมที่ปกครองโดยข้าราชการ ในช่วงเวลานี้ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งได้มีการผลักดันให้จัดตั้งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปัจจุบัน) เมื่อปี พ.ศ. 2502 เพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

¹⁴ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง, 88-92.

แห่งชาติเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลา 5 ปี ในระดับอุดมศึกษาก็ได้รับผลของการจัดระบบคือโอนย้ายทุกมหาวิทยาลัยมาสังกัดกับสำนักนายกรัฐมนตรีและมีแผนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์) เพื่อเน้นไปที่การพัฒนาและผลิตกำลังคนในด้านวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และวิชาชีพต่างๆ มากยิ่งขึ้น¹⁵ ทำให้การศึกษาวชิราวุธศาสตร์ถูกตีกรอบให้ดำเนินไปในทิศทางของรัฐบาลที่ต้องการซึ่งยังเน้นไปที่การผลิตบัณฑิตมาเพื่อตอบสนองต่อระบบราชการเช่นเดิม แต่เน้นการจำแนกสาขาวิชาเพื่อสร้างบุคลากรเฉพาะด้านเพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาได้ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลที่เกิดขึ้นกับวชิราวุธศาสตร์ไทยหลังจากการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2500 นั้นทำให้หลักสูตรกษัตริย์ศาสตรบัณฑิตของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้นได้ถูกยกเลิกไป¹⁶ ต่อมาปี พ.ศ. 2501 ได้มีการจัดตั้งแผนการทูตขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นการเพิ่มเติมสาขาวิชาใหม่เข้าไปเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกประการหนึ่งคือการยกเลิกระบบตลาดวิชาในปี พ.ศ. 2503 และจัดตั้งคณะศิลปศาสตร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2504¹⁷ ซึ่งบังคับให้ทุกคณะวิชาภายในมหาวิทยาลัย

¹⁵ *เรื่องเดียวกัน*, 44-45.

¹⁶ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ), *ธรรมศาสตร์ 50 ปี* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 191-193.

¹⁷ การยกเลิกระบบตลาดวิชาเกิดขึ้นจากเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2501 มีบันทึกจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (นายเสริม วินิจฉัยกุล) ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เสนอให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยกเลิกระบบตลาดวิชา เนื่องจากรัฐบาลไม่มีเงินพอสนับสนุนกิจการตลาดวิชาให้เพียงพอได้ ในท้ายที่สุดสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีมติให้ยกเลิกระบบตลาดวิชา และมีการจัดตั้งคณะศิลปศาสตร์ขึ้น โดยได้รับอิทธิพลรูปแบบการศึกษาในลักษณะศาสตร์เสรี (Liberal arts) มาจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรูปแบบการศึกษาทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น คำว่า “ศิลปศาสตร์” เป็นการแปลมาจากคำว่า “Liberal Arts” ซึ่งพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นผู้ประทานชื่อดังกล่าวให้ ดุริยละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ *เรื่องเดียวกัน*, 201-202.

ธรรมศาสตร์จะต้องเรียนวิชาพื้นฐานที่คณะศิลปศาสตร์ในปีแรก ชั้นปีที่สองจึงแยกเป็นสาขาวิชาเฉพาะ ทำให้วิชาพื้นฐานทางด้านรัฐศาสตร์นั้นถูกจัดสอนโดยคณะศิลปศาสตร์ซึ่งแนวทางการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ในขณะนั้นก็ได้รับอิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก

3.2 การขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสู่ส่วนภูมิภาค และการก่อตั้งสถาบันที่จัดการเรียนการสอนทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะ

หลังจากการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2507 นั้น ได้ส่งผลให้มีการขยายการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ออกจากส่วนกลาง โดยภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ ได้เปิดหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ (ศศ.บ.(รัฐศาสตร์)) ถือได้ว่าเป็นหลักสูตรทางด้านรัฐศาสตร์หลักสูตรแรกในสถาบันอุดมศึกษาส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration: NIDA) โดยได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิฟอร์ดและ Midwest University Consortium for International Affairs (MUCIA) โดยได้ทำการโอนย้ายคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ งานฝึกอบรมส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติงานฝึกอบรมและงานสอนส่วนหนึ่งของสำนักงานสถิติแห่งชาติมาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันดังกล่าว และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็จัดตั้งภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็เปิดสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แต่ใช้ชื่อว่าสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ ซึ่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาหนึ่งที่ถูกกำหนดตามกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เพื่อผลิตกำลังคนและกำหนดบทบาทให้มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งผลิตกำลังคนในระดับสูง ซึ่งนโยบายและโครงการดังกล่าวของรัฐได้ส่งผลโดยตรงต่อการการเปิดสอนวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจภายในมหาวิทยาลัยในเวลาใกล้เคียงกัน¹⁸ ซึ่งความแตกต่างระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในด้านการศึกษารัฐศาสตร์นั้น แสดงให้เห็นถึงลักษณะทิศทางของการเรียนการสอนที่มีจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกัน คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มุ่งเน้นไปที่การเป็นคณะวิชาที่สอนวิชารัฐศาสตร์เป็นหลักมาโดยตลอด ในขณะที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มุ่งเน้นไปที่การสอนวิชาสังคมศาสตร์ของมหาวิทยาลัย โดยสอนวิชาด้านสังคมศาสตร์อื่นๆ เช่น เศรษฐศาสตร์การคลัง (คณะเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน) นิติศาสตร์ (คณะนิติศาสตร์ในปัจจุบัน) สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา ควบคู่กันไปด้วยกับการสอนวิชารัฐศาสตร์¹⁹

ในช่วงปี พ.ศ. 2514-2519 นั้น การเรียนการสอนด้านรัฐศาสตร์นั้นยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการศึกษาเท่าใดนักแต่มีการขยายตัวทางด้านการศึกษามากกว่า มีการจัดตั้งหน่วยงานที่จัดการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมากขึ้น เช่น การก่อตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี พ.ศ. 2514 การจัดตั้งคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขึ้นในปี พ.ศ. 2517 และในปี พ.ศ. 2519 คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ได้เปิดการสอนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (รป.บ.) ขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2516 ทำให้มีคนจำนวนมากมีความตื่นตัวและสนใจในเหตุการณ์ทางการเมือง เปิดโอกาสให้มีการขอเปิดสอนวิชารัฐศาสตร์เป็นวิชาเอกในมหาวิทยาลัยช่วงนั้นทำได้ง่าย ถึงแม้ว่าการศึกษาด้านนี้ไม่ใช่สาขาวิชาที่ตลาดต้องการ ผลที่ตามมาจากการขยายตัวของ

¹⁸ อนุสรณ์ ลิมมณี, พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง, 46-47.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 60.

การศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์คือการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดของผู้เรียนและบัณฑิตในสาขาวิชานี้

3.3 การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นส่วนประกอบหนึ่งของหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต

วิชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2500-2519 นั้น การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญลดน้อยลง อันเนื่องมาจากการเมืองระดับชาติไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเท่าใดนัก แต่ให้ความสำคัญกับส่วนภูมิภาคมากขึ้น ซึ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในช่วงเวลานั้นมีเพียง 3 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด การปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลานั้นถือได้ว่าเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น วิชาที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในช่วงนั้นคือ “วิชาการเทศบาล” ก็ยังมีสอนอยู่ภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. 2509 แผนกวิชาการปกครองและแผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนชื่อวิชาดังกล่าวเป็น “วิชาการปกครองท้องถิ่นไทย” และเพิ่ม “วิชาการปกครองท้องถิ่นต่างประเทศ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นวิชาสำคัญที่นิสิตต้องมีความรู้เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงอื่นๆ ในส่วนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้นได้มีการเปลี่ยนชื่อวิชาการเทศบาลเป็น “วิชาการปกครองท้องถิ่น” มีเพียงรายวิชาเดียว อันเนื่องมาจากต้องการเน้นในรายวิชาเกี่ยวกับทฤษฎีการเมืองและการเมืองเปรียบเทียบ ประกอบกับต้องปรับปรุงหลักสูตรให้มีรายวิชาเกี่ยวกับด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นจำนวนมากขึ้นเพื่อตอบสนองตามนโยบายการพัฒนาของรัฐในช่วงเวลานั้น สอดคล้องกับหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่มีวิชาการปกครองและการบริหารงานท้องถิ่นเป็นวิชาหลักเพียงรายวิชาเดียว ในส่วนวิชาสัมมนาเกี่ยวกับ

การปกครองและการบริหารงานท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงวิชาเสริมสำหรับนักศึกษาที่สนใจเท่านั้น

ผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในช่วงปี พ.ศ. 2500-2519 ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก และมีอาจารย์ประจำบ้างเป็นบางส่วนแต่อาจารย์เหล่านี้มักจะโอนย้ายออกไปเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในภายหลัง อาจเป็นเพราะอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยในขณะนั้นไม่ได้รับความนิยมเท่าที่ควร เช่น ดร.ชำนาญ ยุวบูรณ์ (อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) นายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย) ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร (อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย) เป็นต้น จนกระทั่งช่วงประมาณปี พ.ศ. 2514 รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ จึงได้รับหน้าที่เป็นผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ²⁰ ในส่วนของเรื่องการศึกษาชุมชนเมืองและการบริหารจัดการเมืองในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2506 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ได้จัดตั้งแผนกวิชาผังเมืองขึ้น โดยมีรองศาสตราจารย์ เอื้อม อนันตสานต์ เป็นหัวหน้าแผนกวิชาดังกล่าว ซึ่งยังไม่มีการผลิตบัณฑิตโดยตรง ทำหน้าที่เพียงแต่สอนวิชาผังเมืองให้แก่นิสิตระดับปริญญาตรีในคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์เท่านั้น²¹

ผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2500-2519 แบ่งได้เป็นสองช่วง คือ ช่วงแรกก่อนมีการก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปี พ.ศ. 2509 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีอาจารย์ประจำที่สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นมีจำนวนหลายท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.มาลัย หุวะนันทน์ ศาสตราจารย์ ดร.ชุบ กาญจนประกร

²⁰ ตระกูล มีชัย, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 28 กันยายน 2558.

²¹ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "ประวัติภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย," http://www.cuurp.org/A_department/A_thai/a2/Th_a2.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2560).

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ไพฑูริย์ ช่างเรียน ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ซึ่งส่วนใหญ่สังกัดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขึ้นทำให้อาจารย์ประจำของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ต้องโอนย้ายไปด้วย ทำให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ขอความช่วยเหลือจากข้าราชการประจำกระทรวงมหาดไทยและคณาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่โอนย้ายไปนั้นกลับมาช่วยสอนรายวิชาดังกล่าวเป็นการชั่วคราว จนกระทั่งช่วงประมาณปีพ.ศ. 2514 เป็นต้นมารองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ เทียงตรง จึงได้รับหน้าที่เป็นผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ เทียงตรง แต่เดิมนั้นสอนวิชาการเมืองเปรียบเทียบ แต่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และพยายามนำเสนอในทฤษฎีทางด้านการเมืองเปรียบเทียบสอดแทรกเข้าไปด้วย และได้รับความช่วยเหลือจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมาช่วยสอนบ้างเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะเรื่องกฎระเบียบและการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจริง เช่น นายบุญรงค์ นิลวงศ์ (อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นและอดีตที่ปรึกษาคณะกรรมการเลือกตั้ง) นายอุทัย หิรัญโต (อดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่) เป็นต้น

ในส่วนผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นั้น หลังจากการก่อตั้งในปี พ.ศ. 2509 ก็ได้มีการโอนย้ายอาจารย์ประจำจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาสังกัดกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งในขณะนั้นอาจารย์ประจำเหล่านี้มีความรู้ความสามารถในการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว จนกระทั่งช่วงประมาณปี พ.ศ. 2514 รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร เป็นผู้รับผิดชอบวิชาการปกครองท้องถิ่นซึ่งท่านมีความเชื่อว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีการพัฒนาขึ้นมากกว่าเดิมและต้องได้รับการกิจในการจัดให้บริการสาธารณะมากยิ่งขึ้น ดังนั้นข้าราชการและบุคลากรของรัฐควรมีความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นในระดับหลังปริญญาตรีนอกจากการเรียนเพื่อรู้

เท่านั้น จึงพยายามผลักดันให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ต้องส่งเสริมวิชาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นวิชาบังคับและสนับสนุนให้มีการทำวิจัยเกี่ยวกับการกิจและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นฐานความรู้สำคัญที่จะใช้ในการต่อยอดการพัฒนาการกระจายอำนาจต่อไป²²

3.4 จุดเริ่มต้นการแสวงหาองค์ความรู้การปกครองท้องถิ่น ในสถาบันอุดมศึกษา

ประเด็นการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2500-2507 เป็นการศึกษาเพียงในเรื่องสภาพชนบทในประเทศไทย การจัดการโครงสร้างในการปกครองตำบล และโครงการพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรณีศึกษาต่างประเทศในขณะนั้นซึ่งเป็นการสอนที่เน้นเรื่องหลักการตามกฎหมาย ความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบแนวดิ่ง (Top-down approach) มีกล่าวถึงเรื่องการปกครองตนเอง (Self-government) ในระดับหนึ่งแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก เนื่องจากระบบส่วนภูมิภาคมีความสำคัญมากกว่า²³ ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 ได้มีการจัดระเบียบประเด็นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบมากยิ่งขึ้น คือ (1) อุดมคติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (2) ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (3) พนักงานส่วนท้องถิ่น (4) รายได้ของท้องถิ่นและเทศพาณิชย์ (5) การจัดบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น (6) งานโยธาเทศบาล (7) การตำรวจและจราจร (8) การให้บริการทางศึกษา (9) การวางแผนผังเมืองชนบท (10) ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครอง

²² ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “สถานภาพและปัญหาการวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการ สถานภาพและปัญหาการสอน และการวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.) (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2534), 6-7.

²³ จรัส สุวรรณมาลา, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 14 ตุลาคม 2558.

ส่วนท้องถิ่น (11) การปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ²⁴ (12) การคลังของเทศบาลและ (13) การบริหารการปกครองท้องถิ่นในมิติของพฤติกรรมองค์กรซึ่งสังเกตได้ว่าการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นจะเน้นไปที่การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเนื่องมาจากอิทธิพลการศึกษาวิชารัฐศาสตร์จากสหรัฐอเมริกาและนโยบายการพัฒนาของรัฐที่ทำให้วิชาด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีบทบาทมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนหนึ่งที่ทำให้วิชาการปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจจากนิสิตนักศึกษาในขณะนั้นอันเนื่องมาจากอาจารย์ผู้สอนในช่วงเวลานั้นไม่มีแรงดึงดูดทางเนื้อหาวิชาที่ดีเพียงพอที่จะทำให้ให้นักศึกษาหันมาสนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการเรียนการสอนเรื่องการปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลานั้นเป็นการศึกษาเฉพาะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเท่านั้น ไม่ได้มีการยกตัวอย่างเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และตำราหนังสือเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องของประสบการณ์จริงของผู้สอนที่ขาดการศึกษาเชิงทฤษฎีจากต่างประเทศ ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงนั้น (สงครามเย็น) มีความน่าสนใจมากกว่า ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีส่วนสร้างแรงจูงใจให้นิสิตนักศึกษาไปลงทะเบียนเรียนในวิชาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก²⁵

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2511 กระแสการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ (มหานคร) เริ่มเข้าสู่ประเทศไทย การศึกษาเรื่องชุมชนเมือง (Urban studies) ก็เริ่มเกิดขึ้นโดยเฉพาะการศึกษาเรื่องของเทศบาลนครกรุงเทพ

²⁴ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น* (พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508). และ นิศาชล พรหมรินทร์, *วิวัฒนาการกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย: บทสำรวจวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555).

²⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 20 สิงหาคม 2558.

ในขณะนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เป็นการจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ส่งผลให้เริ่มมีการศึกษาและผลิตองค์ความรู้ด้านการบริหารเมือง (Urban management) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครในขณะนั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เปิดการเรียนการสอนในเรื่องชุมชนเมืองขึ้นใน 2 คณะวิชา คือ (1) คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์จัดการเรียนการสอนในวิชาการวางแผนผังเมือง (Urban planning) ได้เปิดหลักสูตรผังเมืองมหาบัณฑิต (ผ.ม.) ในปี พ.ศ. 2519 เพื่อจัดการเรียนการสอนทางด้านผังเมืองสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปถือได้ว่าเป็นหลักสูตรทางด้านผังเมืองเป็นแห่งแรกในประเทศไทย และ (2) คณะรัฐศาสตร์จัดการเรียนการสอน “วิชาการบริหารจัดการชุมชนเมือง” (Urban management) สอนโดยตรงศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณบล เป็นวิชาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการมหานครมีการจัดการอย่างไร และศึกษาเรื่องความเป็นชุมชนเมือง (Urbanization) ซึ่งใช้ความรู้ในสาขาวิชาสังคมวิทยาเป็นอย่างมาก และเริ่มมีการวิจัยเกี่ยวกับชุมชนเมืองมากขึ้น เช่น ทิศทางการเติบโตของกรุงเทพมหานคร การโยกย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง เป็นต้น และมีศาสตราจารย์พิเศษ ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา (อดีตปลัดกรุงเทพมหานคร) มาเป็นผู้สอนร่วมในวิชาดังกล่าว ซึ่งเน้นไปที่วิธีการใช้เครื่องมือต่างๆ ในการบริหารกรุงเทพมหานคร แต่ทว่าเรื่องนี้ก็ไม่ได้ได้รับความนิยมเท่าใดนัก อันเนื่องมาจากวิชาดังกล่าวเป็นเพียงวิชาเลือกนิสิตนักศึกษาไม่มีใครสนใจเรียนอย่างจริงจัง ประกอบกับตลาดงานมีขนาดเล็กมากเพราะมีเพียงกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่เป็นการบริหารจัดการแบบมหานคร ในภายหลังวิชาดังกล่าวจึงหายไปจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามความสนใจของอาจารย์ผู้สอนที่เปลี่ยนแปลงไปในระยะเวลาต่อมา²⁶

²⁶ จรัส สุวรรณมาลา, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 14 ตุลาคม 2558.

4. การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2520-2539: การแสวงหาตัวตนของวิชารัฐศาสตร์ไทยต่อตลาดแรงงานและการ ตื่นตัวของกระแสท้องถิ่นนิยม

4.1 การแสวงหาตัวตนของวิชารัฐศาสตร์ไทยต่อตลาดแรงงาน

ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 ได้มีการถกเถียงประเด็นเรื่อง “สถานภาพของวิชารัฐศาสตร์” ทั้งในงานเขียนที่เป็นบทความ การจัดสัมมนา อภิปราย วิทยาทบทวน แสดงความคิดเห็นต่างๆ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน²⁷ เนื้อหาสาระของวิชารัฐศาสตร์ไทยมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น²⁸ ประกอบกับสังคมไทยเริ่มมีนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ที่สำเร็จการศึกษามาจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศยุโรปมากยิ่งขึ้น ลักษณะการศึกษารัฐศาสตร์ในสองกลุ่มประเทศนี้มีความแตกต่างกันพอสมควร จึงทำให้นักวิชาการรัฐศาสตร์ไทยต่างก็รับเอาอิทธิพลของวิธีการศึกษาจากสถาบันที่ตนเองศึกษามาตั้งเป็นประเด็นในการศึกษารัฐศาสตร์ของตนเอง ผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะเน้นไปที่การศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ ส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศในยุโรปก็จะเน้นไปที่ทฤษฎีและปรัชญาการเมือง ก่อให้เกิดความไม่เป็นไปในทิศทางอันหนึ่งอันเดียวกัน²⁹ นอกจากนี้ ผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้น ทำให้รัฐบาล

²⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “วิชารัฐศาสตร์ไทยในบริบทของประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลง,” 57-60.

²⁸ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์: ขอบข่าย สถานภาพ และการศึกษาวิจัย (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), 1-3.

²⁹ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งในวงการรัฐศาสตร์ไทยว่าไม่เกี่ยวกับทางทฤษฎี แต่เป็นเรื่องของ “วิกฤติการณ์แห่งความชอบธรรม” (Legitimation crisis) อันเนื่องมาจากระบบราชการที่เคยสร้างความชอบธรรมให้กับวิชารัฐศาสตร์ที่ต้องจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองต่อการผลิตบัณฑิตเข้าสู่ระบบราชการนั้นไม่สามารถรองรับบัณฑิตได้เพียงพออีกต่อไป ดังนั้นวิชารัฐศาสตร์จึงถูกคนรุ่นใหม่ทอดทิ้งและไปแสวงหาคำตอบที่น่าพึงพอใจจากวิชาแขนงอื่นๆ รวมไปถึงโอกาสในการหางานในตลาดแรงงานอีกด้วย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, การเมืองมนุษย์: รัฐศาสตร์ทวนกระแส (กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2528), 4-5.

ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในปี พ.ศ. 2523 ได้ออกนโยบายเพื่อแก้ปัญหา ด้านเศรษฐกิจประการหนึ่งคือการลดอัตราการเพิ่มข้าราชการไม่ให้มีการบรรจุ ตำแหน่งเพิ่มโดยไม่จำเป็น นโยบายการชะลอการเพิ่มข้าราชการดังกล่าวนี้ได้ ส่งผลต่อการจ้างงานในระบบราชการซึ่งส่งผลต่อการปรับทิศทางของการศึกษา วิชารัฐศาสตร์พอสมควร อันเนื่องมาจากบัณฑิตสาขาวิชารัฐศาสตร์นั้นมีระบบ ราชการเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญที่สุด ส่งผลให้สาขาวิชารัฐศาสตร์ที่เคยได้รับความ นิยมเป็นอย่างมากกลับกลายเป็นไม่มีคนที่สนใจอยากจะศึกษาอีกต่อไป เพราะหางานทำได้ยากขึ้นมากพอสมควร³⁰

ผลของการแสวงหาตัวตนของวิชารัฐศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์ไทยกำลัง เปลี่ยนแปลงการศึกษาในแบบเดิมที่มุ่งผลิตบัณฑิตเข้าสู่ระบบราชการไปสู่การ ประกอบอาชีพในสายงานอื่นๆ และยอมรับความหลากหลายจึงต้องมีการเร่ง สร้างบูรณาการและประสานองค์ความรู้วิชารัฐศาสตร์ร่วมกับองค์ความรู้อื่นๆ เช่น ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา พัฒนาชุมชน เป็นต้น เพื่อเกิดเป็นประเด็นการศึกษาใหม่ๆ ที่หลากหลายยิ่งขึ้น ส่งผลให้การ ศึกษาวิชารัฐศาสตร์นั้นมีความหลากหลายทางการศึกษามากขึ้น สอดคล้องกับ การเปลี่ยนแปลงของสังคม การเมือง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนของทัศนคติและ ฐานคติของการพิจารณาทางปรัชญาว่าด้วยความรู้ทางการเมืองของนักวิชาการ รวมทั้งทัศนคติของประชาชนในสังคมไทยในช่วงสมัยดังกล่าว จึงเป็นการ เปิดพื้นที่ให้นักวิชาการจากสาขาวิชาอื่นๆ และนักการเมืองหันมาศึกษาเรื่อง เกี่ยวกับด้านรัฐศาสตร์มากยิ่งขึ้นหลังจากปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ซึ่งในความ พยายามนี้บางคนก็ประสบความสำเร็จ บางคนก็ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์อย่าง

³⁰ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง, 62-64.

รุนแรงอันเนื่องด้วยการขาดประสบการณ์และขาดความเข้าใจทางหลักทฤษฎีวิธีวิทยา เอกสารข้อมูล เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ยากในการนำองค์ความรู้จากสองสาขาวิชามาสผสมผสานกันเพื่อเกิดองค์ความรู้ใหม่³¹ ดังนั้นทิศทางการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ไทยได้เปลี่ยนแปลงมาในรูปแบบการศึกษาเรื่องราวต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐทั้งหมดอันเป็นส่วนขยายกรอบของวิชารัฐศาสตร์แบบดั้งเดิมในยุคก่อนหน้านี้ที่เป็นการผูกติดกับระบบราชการเพียงอย่างเดียว ซึ่งอิทธิพลการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ดังกล่าวนี้ได้ส่งผลมาอย่างยาวนานตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2530 จนถึงช่วงปัจจุบัน

4.2 ความเจริญของส่วนภูมิภาคสู่กระแสท้องถิ่นนิยม ก่อให้เกิดการกระตุ้นการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น

วิชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 มีลักษณะต่อเนื่องมาจากช่วงปี พ.ศ. 2514-2516 เป็นต้นมา กล่าวคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ เทียงตรง) และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร) มีผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นอาจารย์ประจำ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นระยะเวลานานจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ (ประมาณช่วงปี พ.ศ. 2530-2534) แต่ทว่าองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในการเรียนการสอนช่วงนี้ก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากก่อนหน้านี้เท่าใดนัก³² ทำให้มีการผลิตตำราและงานวิจัยที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมากขึ้น แต่ทว่าตำราและงานวิจัยส่วนใหญ่ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นจะจำกัดอยู่เพียงนักวิชาการหรือผู้ที่สนใจเพียงไม่กี่คนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ผลจากการแสวงหา

³¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "วิชารัฐศาสตร์ไทยในบริบทของประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลง," 61-64.

³² ประทาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2526), 3-5.

ตัวตนของวิชารัฐศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2530 นั้นทำให้นักวิชาการจากสาขาวิชาอื่นๆ เริ่มมาศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในมิติต่างๆ มากขึ้น เริ่มมีนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ศาสตราจารย์ ดร.ไกรยuth ธีรยาคีนันท์ และรองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ สามโกเศศ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (Institutional economist) ได้ร่วมกันเขียนหนังสือเรื่อง “การคลังเทศบาล” ได้นำเสนอเรื่องการปกครองท้องถิ่นในมุมเศรษฐศาสตร์ เช่น ทฤษฎีการคลังท้องถิ่น (Local finance) การประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) การพึ่งพาทางการคลัง (Fiscal dependency) ความสามารถในการจัดเก็บภาษี เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ให้มุมมองที่แตกต่างจากการศึกษาแบบเชิงพฤติกรรมสถาบันที่สาขาวิชา รัฐศาสตร์นำเสนอมาโดยตลอด³³

ผลจากเหตุการณ์รัฐประหารในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เป็นตัวสะท้อนให้เห็นถึงบริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางกลุ่มพลังนอกระบบราชการได้ก่อตัวและมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งในช่วงเวลานั้นได้มีการรณรงค์และเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้นักวิชาการเริ่มให้ความสนใจและศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกระแสความคิดการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศาสตราจารย์ ดร.ธนสวรรค์ เจริญเมือง ซึ่งในช่วงเวลานี้ได้เกิดการกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวของแนวคิด “ท้องถิ่นนิยม” (Localism) อย่างหนึ่งอันเกิดมาจากความรักในท้องถิ่น ประชาชนอยากมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอันเนื่องมาจากความเจริญจากส่วนกลางเริ่ม

³³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, ไกรยuth ธีรยาคีนันท์ และวราภรณ์ สามโกเศศ, *การคลังเทศบาล* (กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาเมืองหลัก กระทรวงมหาดไทย, 2527).

ทะลักมาสู่เมืองใหญ่ในส่วนภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงของความเจริญทำให้ชนบทพัฒนามากลายเป็นเมือง ประชาชนเริ่มเห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมและปกป้องรักษาบ้านเกิดเมืองนอนของตนเอง จึงเริ่มมีการรวมตัวเป็นกลุ่มประชาสังคม (Civil society) เพื่อเคลื่อนไหวรักษาผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง³⁴ ผลจากการศึกษาทางด้านประชาสังคมจึงได้มีนักวิชาการให้ความสนใจศึกษาการปกครองท้องถิ่นในมิติการใช้อำนาจของนักการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น (หรือที่เรียกว่า เจ้าพ่อ) เช่น ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร รองศาสตราจารย์ ดร.สังศิต พิริยะรังสรรค์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ เป็นต้น และการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดที่กระจายตัวเต็มพื้นที่ภายในประเทศไทยนั้นเป็นการปลุกกระแสให้ประชาชนสนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมไทย³⁵

4.3 การศึกษาวิจัยเรื่องการปกครองท้องถิ่นเพื่อออกแบบการกระจายอำนาจในประเทศไทย

ในช่วงปี พ.ศ. 2536-2539 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับหน้าที่ให้เป็นหน่วยวิจัยเกี่ยวกับท้องถิ่นในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (Special economic development) โดยใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นในการศึกษา และได้รับการสนับสนุนเงินทุนวิจัยมาจากธนาคารโลก (The World Bank) เพื่อมาวิจัยเรื่องการกระจาย

³⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 20 สิงหาคม 2558.

³⁵ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 3.

อำนาจ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา และศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ได้รับตำแหน่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทำวิจัยเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับนักวิชาการของธนาคารโลก ได้แก่ Anwar Shah และ Robin W. Boadway³⁶ ซึ่งเป็นงานวิจัยเพื่อการออกแบบการกระจายอำนาจในประเทศไทย ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2539-2540 ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา และศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก็ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจของไทยผ่านการเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในส่วนของการปกครองท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีการผลักดันเรื่องการปกครองท้องถิ่นไปบรรจุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเวลาต่อมา³⁷

ในส่วนผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยช่วงปี พ.ศ. 2520-2535 ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ จนกระทั่งเกษียณอายุราชการในช่วงปี พ.ศ. 2535 ต่อมาก็ไม่ได้มีอาจารย์ประจำที่รับผิดชอบวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย จึงได้เชิญข้าราชการกระทรวงมหาดไทยกลับมาช่วยสอนในวิชาดังกล่าวอีกครั้ง ได้แก่ นายมนุญญ์ วัฒนโกเมร (อดีต รองปลัดกระทรวงมหาดไทย) มาสอนในเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง

³⁶ Anwar Shah และ Robin W. Boadway เป็นนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลก ที่ให้ความสนใจเรื่องการคลังท้องถิ่น งบประมาณ การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ การบริหารทางด้านการคลังของรัฐ การให้บริการของรัฐ ซึ่งงานวิจัยส่วนใหญ่เน้นเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบในประเทศต่างๆ ชุดหนังสือที่น่าสนใจที่สุดคือ Public Sector Governance and Accountability เป็นชุดหนังสือที่ได้รับทุนวิจัยและตีพิมพ์เผยแพร่โดยธนาคารโลกในปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ.2550) หนังสือในชุดนี้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่าง เช่น “Local Governance in Developing Countries” “Participatory Budgeting” “Local Budgeting” “Public Expenditure Analysis” “Budgeting and Budgetary Institutions” “Public Services Delivery” “Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice” เป็นต้น

³⁷ จรัส สุวรรณมาลา, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 14 ตุลาคม 2558.

และระบบราชการในการปกครองท้องถิ่น รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริต-ธนารักษ์ มาร่วมสอนในเนื้อหาเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและการพัฒนาท้องถิ่น และรองศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา เป็นผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบในขณะนั้น³⁸ ในส่วนคณะวิชาอื่นๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีการจัดการเรียนการสอนวิชาปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง เป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือเป็นกรณีศึกษาในรายวิชาเท่านั้น ยกตัวอย่าง เช่น วิชาการบริหารจัดการเมืองของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ วิชาการคลังสาธารณะของคณะเศรษฐศาสตร์ วิชากฎหมายมหาชนของคณะนิติศาสตร์ เป็นต้น

ผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ช่วงปี พ.ศ. 2520-2528 ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ เทียงตรง จนกระทั่งเกษียณอายุราชการในช่วงปี พ.ศ. 2528 หลังจากนั้นผู้สอนวิชาดังกล่าวคือ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2531 ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ได้ออนย้ายไปสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่มีผู้สอนวิชาดังกล่าว จึงได้เชิญรองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ เทียงตรง กลับมาเป็นผู้สอนอีกครั้ง โดยมีศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา เป็นผู้ช่วยสอนในวิชาอื่นๆ เช่น วิชาการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้รับผิดชอบวิชาดังกล่าวต่อจากรองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ เทียงตรง และมีอาจารย์ ดร.เสกสรรค์ ประเสริฐกุล มาร่วมสอนในรายวิชาดังกล่าวด้วย³⁹ ในส่วนคณะวิชาอื่นๆ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีนักวิชาการเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในคณะนิติศาสตร์มีศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ซึ่งสอนวิชากฎหมายมหาชนก็ได้เริ่มสอนวิชากฎหมายปกครองท้องถิ่นขึ้นจนเขียนเป็นตำรา

³⁸ ตระกูล มีชัย, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 28 กันยายน 2558.

³⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 25 กันยายน 2558.

เรื่อง “รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น”⁴⁰ ในคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ได้แก่ รองศาสตราจารย์ โกวิท พงางาม ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยได้โอนย้ายมาเป็นอาจารย์เพื่อมาสอนเรื่องพัฒนาชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสอนร่วมกับรองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ได้ส่งผลให้เกิดการผลิตองค์ความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออกมาเป็นจำนวนมากในขณะนั้น⁴¹

ในสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ภายในประเทศไทยเริ่มมีผู้สอนวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมากขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือนักวิชาการที่สังกัดในมหาวิทยาลัยส่วนกลางเริ่มผลิตนักวิชาการรุ่นใหม่ออกมามากยิ่งขึ้น และนักวิชาการรุ่นใหม่นั้นได้กระจายตัวไปอยู่ในมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคมากขึ้น จึงทำให้องค์ความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นเริ่มกระจายจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จากเดิมที่องค์ความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นผูกขาดอยู่ภายในสถาบันอุดมศึกษาส่วนกลางเท่านั้น ในส่วนมหาวิทยาลัยส่วนภูมินั้นเริ่มมีนักวิชาการที่หันมาสนใจเรื่องทางด้านการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศ เจริญเมือง (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) รองศาสตราจารย์ สมศักดิ์ เขียวกิงแก้ว (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีนักวิชาการในส่วนภูมิภาคสนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็ยังจำกัดอยู่ในมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ในส่วนภูมิภาคเท่านั้น ในส่วนมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก เช่น วิทยาลัยครู (มหาวิทยาลัยราชภัฏในปัจจุบัน) หรือมหาวิทยาลัยเอกชนยังไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นเท่าใดนัก

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539).

⁴¹ ตระกูล มีชัย, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 28 กันยายน 2558.

5. การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2540-2549: การกระจายอำนาจและวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบดังดอกไม้ ไฟส่องสว่าง

5.1 การเปิดข้ามพรมแดนในการศึกษาและการนำเข้าองค์ความรู้ จากต่างประเทศของวิชารัฐศาสตร์ไทย

วิชารัฐศาสตร์ไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 มีลักษณะคล้ายคลึงกับปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กล่าวคือ เริ่มมีการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ด้วยการนำแนวคิดและทฤษฎีจากสาขาวิชาอื่นๆ มาร่วมบูรณาการศึกษานอกเหนือจากเพียงกรอบวิชารัฐศาสตร์เท่านั้น ซึ่งทำให้ขอบเขตวิธีการศึกษาวิชารัฐศาสตร์นั้นมีความหลากหลายขึ้นมาก แต่ก็ยังไม่ได้ละทิ้งการศึกษาศถาบันทางการเมือง กฎหมาย ความสัมพันธ์ของอำนาจ และพลวัตของสังคมการเมืองไทย แต่ความเด่นชัดของการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ที่เรียกว่า “รัฐศาสตร์กระแสรอง” คือการนำทฤษฎีและประเด็นหลักวิชาใหม่ๆ จากต่างประเทศเข้ามาสู่สังคมการเมืองไทยมากขึ้น เช่น สันติวิธี (Peace studies) วาทกรรม (Discourse) คนไร้บ้าน (Homeless) เพศสภาพ (Gender studies) ทฤษฎีแนววิพากษ์ (Critical theory) สัญวิทยา (Semiotics) หลังโครงสร้างนิยมหรือหลังสมัยใหม่ (Post structuralism) เป็นต้น ซึ่งเป็นการเปิดพรมแดนใหม่ๆ ในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ที่ไม่ได้ยึดติดแบบ “รัฐศาสตร์กระแสหลัก” ที่เป็นการศึกษาศถาบันการเมืองในเชิงพฤติกรรมศาสตร์เท่านั้น แต่ก็ยังอยู่ในลักษณะเป็นไปตามความสนใจของนักวิชาการปัจเจกบุคคลเท่านั้น ซึ่งมีการขยายตัวของนักวิชาการกลุ่มนี้มากขึ้น ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในแวดวงนักวิชาการด้วยกันเองอย่างกว้างขวางมากขึ้น

ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้ส่งผลกับการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ไทย

อย่างชัดเจน คือ (1) ทำให้การศึกษารื่องแนวคิดประชาธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้กลับมามีบทบาทมากขึ้น (2) ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายอีกครั้งหลังจากหายไปในช่วงปี พ.ศ. 2520 ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์ที่ไม่ได้ผูกติดกับการผลิตบัณฑิตเข้าสู่ระบบราชการและให้ความสนใจการศึกษองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ (3) ให้ความสนใจเกี่ยวกับมิติทางด้านการศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมมากขึ้นกว่าเดิม (4) การกระจายตัวของการเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรทางด้านวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภายในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศไทย เช่น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นต้น และในกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏก็มีการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และ (5) ทำให้วิชาการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเพียงวิชาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ไทยมีบทบาทมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

จากสถานการณ์ 5 ประการข้างต้น ได้ส่งผลให้การเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์ไทยมีความหลากหลายมากขึ้นเป็นอย่างมากจากในอดีตที่ผ่านมา และผลจากเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 (วิกฤติการณ์ต้มยำกุ้ง) ทำให้ตลาดงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องชะลอการรับบุคคลเข้าทำงาน จึงทำให้รัฐบาลสมัยนั้น (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) ได้เสนอแนวคิดในการชะลอบัณฑิตเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตหลักสูตรระดับปริญญาโทเพื่อชักชวนและรองรับ

บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาใหม่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการเปิดการเรียนการสอนระดับปริญญาโททางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในหลายสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศไทย จากสภาพเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดนักวิชาการรุ่นใหม่ทางด้านรัฐศาสตร์เป็นจำนวนมากขึ้นอย่างก้าวกระโดดและจำเป็นต้องให้ความสนใจและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นเพราะเป็นกระแสสังคมอย่างมากในช่วงเวลานั้น จากนั้นนักวิชาการที่ไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเลยก็ต้องมาศึกษาวิจัยเรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนักวิชาการที่ได้รับทุนการศึกษาจากการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นเป็นต้นมาได้กลายเป็นผู้มีบทบาทในแวดวงวิชาการไทย ประกอบกับการเติบโตของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อันเป็นต้นแบบของการวิจัยเชิงประจักษ์ (Empiricism) ที่เน้นการศึกษาแบบเป็นรูปธรรมตามหลักวิทยาศาสตร์จึงทำให้วิชารัฐศาสตร์ไทยจำเป็นต้องศึกษาในเชิงประจักษ์มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับนักวิชาการรุ่นใหม่ที่สำเร็จการศึกษามาจากต่างประเทศได้มีการ “นำเอาองค์ความรู้” ซึ่งเป็นแนวคิดและทฤษฎีจากต่างประเทศเข้ามาประยุกต์ใช้ในการอธิบายสถานการณ์ทางการเมือง การเรียนการสอนในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นการเรียนการสอนที่เน้น “ปรัชญาทางความคิดจากต่างประเทศ” เป็นหลัก ซึ่งกลายเป็นการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์ที่ส่งผลให้วิชารัฐศาสตร์นั้นเริ่มกลายเป็น “วิชาการ” ที่มีลักษณะเรียนเพื่อรู้ เรียนเพื่อเข้าใจ และเริ่มฉีกตัวออกจากรูปแบบการเรียนการสอนวิชารัฐศาสตร์ในอดีตที่เป็นลักษณะ “วิชาชีพ” เพื่อนำไปประกอบอาชีพในระบบราชการ ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

5.2 ความเฟื่องฟูและความกระหายองค์ความรู้ในการศึกษาวิจัย การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย

วิชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 นั้นมีลักษณะกรอบการศึกษาไม่แตกต่างจากช่วง พ.ศ. 2535-2539 เท่าใดนัก แต่จำนวน

ผู้ที่ให้ความสนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้นแบบก้าวกระโดด อันเนื่องมาจากผลของการปฏิรูปทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2535 และส่งผลมาถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ประกอบกับแนวคิดธรรมาภิบาล (Good governance) เริ่มมีอิทธิพลในการบริหารองค์กรของรัฐมากยิ่งขึ้น กรอบการศึกษาเรื่องการบริหารงานที่สอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลก็มีจำนวนมากขึ้นไปด้วย ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการศึกษาเรื่องการแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชื่อ “รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ”⁴² และนำเอาองค์ความรู้เหล่านั้นมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543⁴³ ทำให้เกิดการศึกษาเรื่องศักยภาพในการจัดให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนในด้านต่างๆ ที่ได้รับถ่ายทอดไปจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องมีการใช้องค์ความรู้ในด้านอื่นๆ นอกจากวิชารัฐศาสตร์ในการศึกษา จึงทำให้นักวิชาการจากสาขาวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มเข้ามาศึกษาในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ก็มีการศึกษาวิจัยเรื่อง “นวัตกรรมท้องถิ่น”⁴⁴ ซึ่งเป็นงานวิจัยที่ก่อให้เกิดคลื่นการศึกษาเรื่องความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตัวเอง นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมากโดยไม่ได้อำกวดอยู่เพียงขอบเขตทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมีการศึกษาแบบสังคมวิทยา มานุษยวิทยา ประวัติศาสตร์ พัฒนาสังคม เป็นต้น

⁴² จรัส สุวรรณมาลา, รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542).

⁴³ จรัส สุวรรณมาลา, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 14 ตุลาคม 2558.

⁴⁴ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2549).

สำหรับนักวิชาการผู้ที่สนใจวิชาการปกครองท้องถิ่นเริ่มมีจำนวนมากขึ้นแบบก้าวกระโดดทั้งภายในมหาวิทยาลัยส่วนกลางและมหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค เมื่อถึงช่วงเวลาหนึ่งนักวิชาการบางส่วนหมดความสนใจในเรื่องดังกล่าว แต่ก็ยังมีนักวิชาการบางส่วนที่ยังให้ความสนใจศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เช่น ศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย รองศาสตราจารย์ ดร.บรรณโคภิชฐ์ เมฆวิชัย รองศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ เป็นต้น ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เช่น ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ศาสตราจารย์ ดร.สกลธี วัณญ์วัฒนา ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ พวงงาม ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.वलันต์ เหลืองประภัสร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล ศาสตราจารย์ ดร.สกลธี วัณญ์วัฒนา เป็นต้น ในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เช่น ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมโมสิต ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์ เป็นต้น ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เช่น ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พจนา พิขิตปัจจา อาจารย์ ดร.จันทนา สุทธิจารี เป็นต้น ในมหาวิทยาลัยขอนแก่น เช่น รองศาสตราจารย์ ดร.พีระสิทธิ์ คำนวนศิลป์ รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ เป็นต้น ในมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เช่น รองศาสตราจารย์ ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีสมภพ จิตรภักดิ์ เป็นต้น และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยอื่นๆ เป็นจำนวนมากที่ไม่ได้กล่าวถึง ซึ่งจะเห็นได้ว่านักวิชาการที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้นจะอยู่ในกลุ่มสาขาวิชาทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนใหญ่

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเติบโตของการกระจายอำนาจมีความรวดเร็วมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการเรียนการสอนของสถาบันอุดมศึกษาไทย นักวิชาการหลายท่านที่ไม่เคยให้ความสนใจในเรื่องการกระจายอำนาจมาก่อนก็มาศึกษาและทำวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งกระแสนักวิจัยนี้ได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งกองทุนวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก เช่น สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการองค์ความรู้ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนั้น แม้แต่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่เน้นจัดการเรียนการสอนเรื่องระบบความเข้มแข็งของราชการก็ยังตั้งสถาบันวิจัยทางด้านการกระจายอำนาจ ส่วนนักวิชาการในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งถือเป็นผู้ผลิตองค์ความรู้สำคัญทางด้านการปกครองท้องถิ่นไทยมาอย่างยาวนานอยู่ในลักษณะ “ต่างคนต่างทำ” แล้วแต่ความสนใจของนักวิชาการเชิงปัจเจก ซึ่งทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและไม่มีการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน⁴⁵ ในส่วนสถาบันพระปกเกล้า (ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2537 โดยมีศาสตราจารย์ ดร.บรรดักดี อุวรรณโน เป็นเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าเป็นคนแรก) ที่มีวัตถุประสงค์พัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาตินั้นก็มาศึกษาเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากมองเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนแอจึงเห็นช่องทางในการเข้ามาผลิตสร้างองค์ความรู้ทางด้านดังกล่าว จึงได้มีจัดตั้งวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ. 2543 โดยมีศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา เป็นผู้อำนวยการวิทยาลัยเป็นคนแรก และมีกำลังสำคัญในการผลิตตำราวิชาการ คือ รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย⁴⁶ ซึ่งได้มีส่วนร่วม

⁴⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 20 สิงหาคม 2558.

⁴⁶ จรัส สุวรรณมาลา, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 14 ตุลาคม 2558.

ในการดำเนินการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ส่งผลให้การผลิตสร้างองค์ความรู้ของสถาบันพระปกเกล้า เรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเป็นรูปแบบหลักสูตรอบรมเฉพาะด้าน เช่น ด้านการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการคลังท้องถิ่น ด้านนวัตกรรมท้องถิ่น ด้านกฎหมายท้องถิ่น ด้านบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และผลิตตำราในเชิงองค์ความรู้สำเร็จรูปเพื่อเหมาะแก่การนำไปใช้จริง⁴⁷

5.3 การสร้างหลักสูตรวิชาการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะจากนโยบายทางการเมืองนำไปสู่การสร้างรูปแบบการเรียนการสอนแบบเดียวกันทั่วประเทศ

จุดเปลี่ยนแปลงของการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยอีกจุดหนึ่งที่สำคัญคือการก่อตั้ง “กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย” ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งมีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมากอันเนื่องมาจากการเป็นกรมที่ทำหน้าที่ในการรับและจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 7,000 แห่งทั่วประเทศ ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นส่วนราชการระดับกรมที่มีงบประมาณมาเป็นอันดับที่สามจากบรรดาส่วราชการระดับกรมทั้งหมด⁴⁸ จึงทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกลายเป็น “กรมยุทธศาสตร์” ของฝ่ายนักการเมืองไปโดยปริยาย ทำให้การบริหารงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีลักษณะต้องผูกพันและทำงานตอบสนองต่อฝ่ายการเมืองมากจนไม่ได้เป็นหลักให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลใน

⁴⁷ วุฒิสาร ตันไชย, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 19 พฤศจิกายน 2558.

⁴⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ วิชาการ นักการเมือง และประชาชน*, 171.

ขณะนั้น (พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่ส่งผลกับการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะเปรียบดังดอกไม้ไฟที่พุ่งทะยานขึ้นสู่ท้องฟ้า แดกกระจายและส่องสว่างอย่างรวดเร็วในสังคมไทยคือ “โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น” ซึ่งเป็นโครงการส่งเสริมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบหมายให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอบรมในหลักสูตรเพื่อพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเป็นหลักสูตรที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ลงนามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2548⁴⁹ ได้มีการจัดทำใน 2 หลักสูตร ได้แก่ (1) หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น (รป.ม. (การปกครองท้องถิ่น)) และ (2) หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น (รป.บ. (การปกครองท้องถิ่น)) โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลและความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งผู้เรียนนั้นสามารถขอรับทุนสนับสนุนการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁴⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ “ประกาศมหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วยสำนักงานโครงการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย” ฉบับที่ 759/2549 ลงวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2549

ต้นสังกัดของตนเองได้เต็มจำนวนหากศึกษาในหลักสูตรดังกล่าว⁵⁰ โดยจัดการเรียนการสอนตามภูมิภาคต่างๆ จำนวน 12 ศูนย์การศึกษา ได้แก่ (1) ศูนย์จังหวัดเชียงใหม่ (2) ศูนย์จังหวัดพิษณุโลก (3) ศูนย์จังหวัดขอนแก่น (4) ศูนย์จังหวัดนครราชสีมา (5) ศูนย์จังหวัดอุบลราชธานี (6) ศูนย์จังหวัดกาญจนบุรี (7) ศูนย์จังหวัดปทุมธานี (8) ศูนย์จังหวัดสมุทรปราการ (9) ศูนย์จังหวัดระยอง (10) ศูนย์จังหวัดสุราษฎร์ธานี (11) ศูนย์จังหวัดภูเก็ต และ (12) ศูนย์จังหวัดสงขลา⁵¹ ซึ่งโครงการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นโครงการนำร่องที่ทำให้เกิดการจัดทำหลักสูตรทางด้านการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะภายในสถาบันอุดมศึกษาไทยอย่างจริงจังและใช้หลักการการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (เน้นในเชิงการบริหารองค์กรภาครัฐ) มาเป็นฐานหลักให้แก่หลักสูตร ประกอบกับกระแสของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับและเป็นที่นิยมในตลาดแรงงานมากกว่าบัณฑิตสาขาวิชารัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่าหลักสูตรดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นต้นแบบให้แก่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่ต้องการจัดทำหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับทางด้านการปกครองท้องถิ่น ต้องจัดทำออกมาในลักษณะคล้ายคลึงแบบเดียวกันไปทั่วประเทศไทย

⁵⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ “หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง รับสมัครบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น ตามโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น” เลขที่หนังสือมท 0807.2/ว983 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 “หนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เลขที่หนังสือมท 0808.2/ว3137 ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2547 และ “หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ชักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินเพื่อให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาโทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เลขที่หนังสือมท 0808.2/ว975 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2548

⁵¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ “หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง การสมัครเข้ารับการศึกษาศึกษาหลักสูตรปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต” เลขที่หนังสือมท 0802.4/ว4082 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548

5.4 ปัญหาที่พบจากการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่น ไทยในยุคเฟื่องฟู

ถึงแม้ว่าการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นจะมีการขยายตัวและมีความนิยมในการจัดการเรียนการสอนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก แต่ก็ยังถือว่าองค์ความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นค่อนข้างจำกัดและผูกขาดโดยนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาส่วนกลางเท่านั้น นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาส่วนภูมิภาคก็มีเพียงกลุ่มนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เท่านั้นที่มีบทบาทในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่นจะมีการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรทางด้านการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะจากความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ก็ยังเป็นการหยิบยืมนักวิชาการจากส่วนกลางมาช่วยสอนและเผยแพร่ความรู้ในรูปแบบส่วนกลางเท่านั้น ยังไม่ได้มีการผลิตองค์ความรู้เฉพาะของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งส่งผลให้การศึกษาเรื่องการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยที่ยังมีลักษณะคลุมเครือและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันเท่าใดนัก และมักจะเป็นการศึกษาแบบตามความสนใจของนักวิชาการในเชิงปัจเจก ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2547 ได้มีการจัดเวทีท้องถิ่นในประเด็นสถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทยปัจจุบัน โดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ถือได้ว่าเป็นเวทีเสวนาเรื่ององค์ความรู้ท้องถิ่นที่มีหลักฐานระบุชัดเจนและเป็นประเด็นที่ทันสมัยในช่วงเวลานั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งได้มีการนำเสนอประเด็นปัญหา 5 ประการ⁵² คือ (1) ปัญหาองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยยังมีลักษณะกระจัดกระจายในสถาบันอุดมศึกษา องค์กร และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและ

⁵² วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, *เวทีท้องถิ่น: สถานะองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทยปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547).

ขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบและในแวดวงวิชาการเองก็ไม่ได้ให้ความสนใจกับการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร ไม่มีความแพร่หลายในสังคมไทย จึงทำให้ความคิดริเริ่มใหม่ๆ หรือนวัตกรรมใหม่ๆ ไม่ปรากฏออกมาให้พบเท่าใดนัก (2) ปัญหาองค์ความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นจากต่างประเทศมีจำนวนมากที่สามารถศึกษาและนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้แต่ขาดการนำความรู้เหล่านั้นมาอธิบายหรือบอกเล่า หรือนำแนวคิดนั้นมาปฏิบัติสู่สังคมไทย (3) ปัญหาผลงานทางวิชาการพบว่าการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการศึกษาเป็นกรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่เสียมากกว่า เช่น การประเมินความพึงพอใจ การบริหารจัดการที่ดี ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่แค่เพียงเปลี่ยนพื้นที่การศึกษาใหม่ จึงทำให้มีลักษณะแบบเดิมไม่มีความรู้อะไรใหม่เท่าใดนัก (4) ปัญหาหลักสูตรการเรียนการสอนพบว่ารายละเอียดของหลักสูตรดังกล่าวนั้นจะเป็นในรูปแบบเน้นเรื่องกฎหมายปกครอง แนวคิดและหลักในการปกครองท้องถิ่น การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีสาระในเชิงที่เป็นความก้าวหน้า หรือสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเท่าใดนัก เน้นการเรียนการสอนเพื่อใช้งานจริงเสียมากกว่าและ (5) ปัญหาการเผยแพร่ความรู้ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการเชื่อมโยงและประสานงานกัน นอกจากนี้แล้วไม่มีการคิดสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้เป็นระบบ แม้ว่าจะมีการจัดทำอยู่บ้าง แต่สถานการณ์การปกครองท้องถิ่นก็เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วจนไม่สามารถจัดทำได้ให้ทันสมัย และข้อมูลเหล่านั้นยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้จริง

การศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 จะพบได้ว่าการตื่นตัวให้ความสนใจการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นในมิติต่างๆ ค่อนข้างมาก แวดวงวิชาการก็ตื่นตัวกับกระแสการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีนักวิชาการหันมาให้ความสนใจเกี่ยวกับ

เรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิชาการ การเรียนการสอน หรือการนำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นกรณีศึกษา นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เท่านั้น ประกอบกับนโยบายของรัฐในขณะนั้นซึ่งต้องการสนับสนุนให้เกิดการเรียนการสอนทางด้านการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ความรู้แก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกระจายตัวอยู่เป็นจำนวนมากทั่วประเทศและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นแนวทางที่สำคัญให้กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงก่อให้เกิดการกระจายตัวของการจัดการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่น ในมหาวิทยาลัยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะการเปิดหลักสูตรจาก โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ทำให้มีผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านการปกครองท้องถิ่น เป็นจำนวนมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถูกมองว่าเป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่มากและมีแนวโน้มที่ดี อันเนื่องมาจาก จำนวนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากกว่า 7,500 แห่ง และกระจายตัวทั่วประเทศไทยและกำลังอยู่ในสภาวะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ด้านการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ รวมไปถึงการขาดองค์ความรู้ในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น จนเป็นกระแสที่การกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในส่วนภูมิภาคต้องการเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนทางด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมากเพื่อเข้าไปช่วงชิงพื้นที่ในตลาดงาน ดังกล่าวด้วยการทำให้การศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น เปรียบดัง “ดอกไม้ไฟ” ที่ถูกจุดขึ้นพุ่งทะยานสู่ท้องฟ้าและส่องสว่างอย่างรวดเร็ว ในวงการศึกษาและเป็นที่ยกย่องถึงของทุกภาคส่วนในสังคมไทยจากที่ไม่เคย ได้รับความสนใจในอดีตแม้แต่แต่น้อย

6. การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2550-2560: การกระจายอำนาจและวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยเปรียบดังดอกไม้ไฟกำลังมอดดับลง

6.1 วิชารัฐศาสตร์ไทยกับความพยายามหาคำตอบกับเหตุการณ์ทางการเมืองไทย

หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และผลักดันให้เกิดการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผลจากการรัฐประหารนี้ทำให้เกิดความตึงเครียดในทางการเมืองไทยเป็นอย่างมากต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันจนส่งผลไปสู่วิกฤติการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2552-2554 (เหตุการณ์ชุมนุมเสื้อเหลือง-เสื้อแดง) จนไปถึงการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำให้วิชารัฐศาสตร์ไทยอยู่ในสถานะเน้นหนักไปที่การศึกษาถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เพื่อแสวงหาความชอบธรรมในการอธิบายเหตุการณ์ทางการเมืองไทยที่กำลังอยู่ในความสับสนเป็นอย่างมาก การศึกษาเรื่องการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน สิทธิและความชอบธรรมของการใช้อำนาจกลับมาเป็นประเด็นในการศึกษาหลักของทางด้านรัฐศาสตร์ไทยอีกครั้งหลังจากช่วงปี พ.ศ. 2516 นักวิชาการบางส่วนก็พยายามแสวงหาวิธีอธิบายเหตุการณ์ทางการเมืองไทยด้วยการนำองค์ความรู้จากต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ รวมไปถึงการเป็นผู้สนับสนุน (Advocacy) การเคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้นจากในอดีต แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษารัฐศาสตร์ไทยก็ยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 อยู่ มีการนำเข้าองค์ความรู้และทฤษฎีจากตะวันตกมาสร้างความรู้ความเข้าใจและอธิบายเหตุการณ์ทางการเมืองไทยในเชิงเปรียบเทียบ

เทียบ (Comparative politics) มากขึ้น แต่ก็ขึ้นอยู่กับความสนใจเชิงปัจเจกของนักวิชาการด้วยส่วนหนึ่งว่าจะอธิบายไปในมิติทางด้านใด เปิดพื้นที่ให้กับนักวิชาการรุ่นใหม่ที่น่าสนใจในเรื่อง “รัฐศาสตร์กระแสรอง” ที่เป็นผลผลิตในช่วงปี พ.ศ. 2540 มากขึ้นกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้แนวทางการศึกษาระหว่าง “รัฐศาสตร์กระแสหลัก” และ “รัฐศาสตร์กระแสรอง” มีลักษณะแยกขาดออกจากกันตามความสนใจของนักวิชาการเชิงปัจเจกมากกว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้วิชารัฐศาสตร์ไทยนั้นเป็นลักษณะที่หลากหลายและไม่เชื่อมต่อกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะเข้าใจได้ว่านักวิชาการรุ่นใหม่นั้นต้องการ “แสวงหาพื้นที่” การศึกษาให้กับตัวเองเพื่อให้มีลักษณะโดดเด่นในแวดวงวิชาการ จึงจำเป็นต้องศึกษาให้มีความลุ่มลึกในเฉพาะกรอบของเรื่องที่ตนเองสนใจเท่านั้น ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่มีการรัฐประหารในช่วงปี พ.ศ. 2557 ได้ส่งผลให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการตั้งคำถามต่อสังคมและรัฐบาล จึงทำให้นักวิชาการส่วนหนึ่งสงวนท่าทีในการแสดงความคิดเห็น หรือนำเสนอแนวคิดต่างๆ ที่อาจจะส่งผลต่อการกระตุ้นให้สังคมเกิดกระแสต่อต้านรัฐบาล และนักวิชาการส่วนหนึ่งได้หลีกเลี่ยงความเสี่ยงทางการเมืองที่เกิดขึ้นจึงเลิกให้ความสนใจสถานการณ์ทางการเมืองไปทำการวิจัยที่อยู่ในเชิงทฤษฎี แนวคิดจากนักวิชาการ และองค์ความรู้จากต่างประเทศ โดยไม่สนใจสภาพความเป็นจริงหรือประเด็นต่างๆ ทางการเมืองของสังคมไทยในปัจจุบัน ทำให้วิชารัฐศาสตร์ไทยตกอยู่ในสภาวะเหมือนการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาในช่วง ค.ศ.1980 (พ.ศ. 2523) คือมีลักษณะเป็นวิชาการที่ไม่มีพลังในการอธิบายเหตุการณ์ต่างๆ ทางการเมืองให้คนในสังคมเชื่อถือและไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานเท่าใดนัก กลายเป็น

“ความไร้เน่าของวิชาการรัฐศาสตร์”⁵³ ที่ไม่สามารถอธิบายหรือให้คำตอบในการแก้ปัญหาแก่สังคมได้อย่างจริงจังและตรงไปตรงมา ซึ่งแตกต่างจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ยังเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานอยู่เสมออันเนื่องมาจากการเป็นการศึกษาในเชิงบริหารจัดการองค์กรที่มีประโยชน์มากกว่าในตลาดแรงงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จึงทำให้แทบทุกสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยเริ่มจัดการเรียนการสอนทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่งตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเพื่อตอบสนองต่อตลาดแรงงานที่ยังสามารถรองรับบัณฑิตทางด้านนี้ได้

จากสภาพดังกล่าวข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นถึงวิชาการรัฐศาสตร์ไทยในปัจจุบันนั้นได้รับการบูรณาการองค์ความรู้ร่วมกับสาขาวิชาอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากการศึกษาวิชาการรัฐศาสตร์แบบดั้งเดิมในอดีตที่เน้นแค่เพียงโครงสร้างทางการเมืองและอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้น กลายเป็นเปิดพื้นที่การศึกษาใหม่ๆ จากสาขาวิชาอื่นๆ ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิชาการรัฐศาสตร์ เช่น สังคมวิทยา มานุษยวิทยา ประวัติศาสตร์ การพัฒนาชุมชน เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าวิชาการรัฐศาสตร์ไทยมีการปรับตัวพอสมควร และการเรียนการสอนมีลักษณะเป็นสหวิทยาการทางสังคมศาสตร์ (Multidisciplinary) มากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต และวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการยอมรับว่าเป็นสาขาวิชาหลักที่มีตัวตนของตนเองอย่างชัดเจน และพยายามแสดงตัวตนว่าเป็นศาสตร์ “วิชาชีพ”

⁵³ สถานการณ์วิชาการรัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) ถูกอธิบายว่าประชาชนสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่เน้นไม่ทราบว่ายีนรัฐศาสตร์แล้วไปทำอะไรได้บ้าง นอกจากสอนนักศึกษาปริญญาตรีให้อ่านหนังสือพิมพ์รู้เรื่อง และผลิคมหาบัณฑิตและดุษฎีบัณฑิตทางรัฐศาสตร์เตรียมไว้เพื่อสอนหนังสือแทนนักรัฐศาสตร์รุ่นก่อนๆ ซึ่งต้องเกษียณอายุไปตามวาระเท่านั้น ไม่ได้มีการผลิตสร้างสิ่งต่างๆ ที่ก่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและมีผลกระทบต่อสังคมเท่ากับวิชานิติศาสตร์ ส่งผลให้วิชาการรัฐศาสตร์ถูกมองว่าไม่มีประโยชน์ต่อการศึกษาหรือการสร้างอาชีพเท่าใดนัก ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, “ความไร้เน่าของวิชาการรัฐศาสตร์,” *รัฐศาสตร์สาร* 16, ฉบับที่ 3 (2533): 76-116.

แบบหนึ่งที่แยกออกจากวิชารัฐศาสตร์อย่างชัดเจน ยกตัวอย่าง เช่น การคิดค้นและมอบปริญญาบัตรในชื่อ “รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต” (รป.บ.) ให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในระดับปริญญาตรี สถาบันอุดมศึกษาส่วนภูมิภาคที่เปิดการเรียนการสอนสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในระยะแรกนั้นก็มอบปริญญาบัตรศิลปศาสตรบัณฑิต (ศศ.บ.) ให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษา ต่อมาในระยะหลังก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงชื่อปริญญาให้เป็นรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (รป.บ.) เป็นจำนวนมาก เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นต้น นอกจากนี้มหาวิทยาลัยราชภัฏต่างก็ใช้ชื่อปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตเช่นกัน แสดงให้เห็นถึงว่าในขณะนี้ความนิยมในการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์ (สาขาวิชาการปกครองและสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) นั้นมีจำนวนลดลงพอสมควร สถาบันอุดมศึกษาเปิดสาขาวิชาเหล่านี้จำนวนน้อยและจำกัดในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเก่าแก่และเปิดสอนวิชาเหล่านี้มาอย่างยาวนาน แต่ทว่าสถาบันอุดมศึกษาที่เพิ่งเริ่มทำการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์นั้นเลือกที่จะเปิดการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มากกว่า อาจจะเป็นเพราะแนวโน้มของการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นมุ่งเน้นถึงกระบวนการและการปฏิบัติงานในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นหลัก จึงทำให้บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการยอมรับในตลาดแรงงานมากกว่า ซึ่งแตกต่างจากสาขาวิชารัฐศาสตร์ที่การเรียนการสอนในปัจจุบันมุ่งเน้นการแสวงหาความรู้ในลักษณะ “วิชาการ” มากยิ่งขึ้น และรายวิชาภายในหลักสูตรการเรียนการสอนทางด้านรัฐศาสตร์ในปัจจุบันนั้นไม่ได้มีความมุ่งเน้นในการผลิตบัณฑิตเพื่อปฏิบัติงานในระบบราชการอีกต่อไป จึงทำให้ความนิยมในสาขาวิชารัฐศาสตร์นั้นลดลงและถูกจำกัดมากขึ้น จึงทำให้ความสนใจของผู้ที่จะเลือกเรียนในสาขาวิชารัฐศาสตร์นั้นได้เปลี่ยนไปจากกลุ่มผู้ที่ต้องการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ

หรือพนักงานในองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน กลายเป็นเฉพาะกลุ่มผู้เรียนที่ต้องการเรียนรู้เรื่องวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ หรือคาดหวังจะประกอบอาชีพในทางด้านการวิชาการ เช่น อาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ นักเขียน เป็นต้น จากเหตุผลเหล่านี้จึงเป็นคำตอบได้ว่าทำไมวิชารัฐศาสตร์ไทยถึงได้รับความนิยมน้อยลงจากในอดีตเป็นอย่างมาก เพราะวิชารัฐศาสตร์ได้กลายเป็นวิชาที่เป็นในเชิงลักษณะ “วิชาการ” มากกว่าการเป็น “วิชาชีพ” นั่นเอง

6.2 หลักสูตรวิชาการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะจากนโยบายทางการเมืองสู่กระแสการผลิตบัณฑิตทางด้านการปกครองท้องถิ่นแบบจำนวนมากทั่วประเทศไทย

การศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2550-2560 จะพบว่าผลของการจัดการเรียนการสอนในลักษณะหลักสูตรจากโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นในช่วงปี พ.ศ. 2548 ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโทและระดับปริญญาตรีเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากผลความสำเร็จของหลักสูตรดังกล่าวทำให้มีการเรียกร้องให้เกิดการกระจายโอกาสในการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวสู่สถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ในส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการกระจายรายได้ในการจัดการศึกษาสู่สถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ไม่ใช่ผูกขาดที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นเพียงแห่งเดียว ในปี พ.ศ. 2550 จึงได้มีการขยายการเรียนการสอนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่นในสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ นอกเหนือจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นในชื่อ “โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสถาบันการศึกษา” ซึ่ง

เป็นโครงการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมากถึง 40 แห่ง⁵⁴ ถือได้ว่าเป็นการกระจายการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นไปทั่วประเทศไทย ในระดับปริญญาตรี แต่การศึกษาระดับปริญญาโท ก็ยังผูกขาดอยู่กับมหาวิทยาลัยขอนแก่นเท่านั้น ต่อมาในระยะหลังได้เปิดรับสมัครผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายให้สามารถเข้าเรียนในหลักสูตรดังกล่าวได้นอกเหนือจากการเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีผู้ที่สนใจสมัครเข้าศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวมากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเรียนในหลักสูตรดังกล่าวเริ่มลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม การจัดทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาจำนวน 40 แห่ง⁵⁴ ถือว่าเป็นปรากฏการณ์สำคัญ ที่ทำให้การเรียนการสอนในลักษณะดังกล่าวกระจายไปทั่วประเทศและมีผู้เข้าศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการกระจายองค์ความรู้ทั้งด้านการปกครองท้องถิ่นและสร้างรายได้ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่เข้าร่วมโครงการเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนนักศึกษาส่วนใหญ่ในโครงการดังกล่าวก็ยังเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เริ่มโครงการเป็นหลักเช่นเดิม ฉะนั้นจึงอาจจะถือได้ว่าการกระจายตัวของผู้เรียนในโครงการดังกล่าวไปตามสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ มีจำนวนไม่มากนักดังที่คาดการณ์ไว้

⁵⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง “รับสมัครบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าศึกษาระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น ตามโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กับสถาบันการศึกษา รุ่นที่ 2” เลขที่หนังสือมท 0807.3/962 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้เรียนและผู้สำเร็จการศึกษาจากหลักสูตรในโครงการดังกล่าวมีจำนวนลดน้อยลงตามลำดับ อันเนื่องมาจากข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิเข้าศึกษาได้เข้าศึกษาเป็นส่วนมากแล้ว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเริ่มยกเลิกการสนับสนุนทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรอื่นเนื่องมาจากสภาวะการบริหารทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณน้อยลงในช่วงปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา โดยคณะกรรมการการงบประมาณได้ปรับลดวงเงินงบประมาณอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงไปมากกว่า 8.14 พันล้านบาท ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และโยกงบประมาณไปจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการพัฒนาเร่งด่วนอื่นๆ⁵⁵ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการให้ทุนการศึกษาหรืองดการให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้การเรียนการสอนในโครงการดังกล่าวเริ่มหดตัวลงอันเนื่องมาจากไม่มีผู้เข้ามาศึกษาเหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา จากผลกระทบดังกล่าวนี้จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งได้ยกเลิกการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรดังกล่าวไป เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด เป็นต้น แต่ในสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งก็ได้นำหลักสูตรดังกล่าวมาปรับปรุงหลักสูตรใหม่และเปิดการเรียนการสอนในชื่อหลักสูตรเดิม และเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายของผู้สมัครเป็นการรับสมัครผู้สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมปลายเข้าศึกษาต่อในหลักสูตร จากเดิมที่กำหนดไว้ให้เพียงเฉพาะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นถึงจะมีสิทธิเข้าศึกษาในหลักสูตรดังกล่าว เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

⁵⁵ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), 8-18.

และสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งก็ทำการจัดทำหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอน ทางด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นของตนเองโดยไม่ได้เข้าร่วมในโครงการความร่วมมือทางวิชาการกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมาก่อน ซึ่งหลักสูตรแบบทั่วไปที่เปิดสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นเป็นวิชาเอกหรือวิชาโท (แขนงวิชา) เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ เป็นต้น

6.3 ประเด็น ปัญหา นักวิชาการ และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในยุคของความต้องการเพิ่มองค์ความรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นการศึกษาวិชาการปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2550-2560 จะยังไม่มีแตกต่างไปจากช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 เท่าใดนักเพียงแต่ การศึกษาเกี่ยวกับเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีจำนวนน้อยลงหรือแทบไม่ปรากฏให้เห็น เท่าใดนัก เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีลักษณะ ที่มั่นคงขึ้นพอสมควรแล้ว แต่การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพ และประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างและสนับสนุนเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งจะพบได้ว่างานวิจัยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้จะเน้นไปที่การศึกษาทาง ด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนมาก เป็นการเน้นศึกษาเกี่ยวกับวิธีการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยการใช้ปัญหาเป็นฐานหลักในการศึกษา (Problem-based studies) ลักษณะคล้ายคลึงกับการถอดบทเรียนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาสำเร็จแล้วนำไปใช้ต่อไปในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพื้นที่ อื่นๆ ต่อไป ส่วนงานวิจัยที่สำคัญในช่วงนี้คือ “โครงการประเมินผลนโยบาย

การกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี⁵⁶ ซึ่งเป็นการศึกษาติดตามผลของการกระจายอำนาจของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2555 ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะหรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่และอย่างไร โดยใช้กรณีศึกษาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) จำนวน 110 แห่ง และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จำนวน 11,430ครัวเรือน ซึ่งได้ข้อสรุปคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐานได้ดีขึ้น และทำให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าเดิม ส่วนปัญหาที่พบคือนโยบายการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาไม่มีความต่อเนื่องเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาล และวิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดคือถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ และได้สร้างข้อเสนอแนะต่อทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตควรจะเป็นอย่างไร ได้แก่ (1) รัฐไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น (2) ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ (3) ยุติกลไกการกระจายอำนาจแบบสมัครใจ (4) ปรับระบบบริหารนโยบายการกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน (5) ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่จำเป็น และ (6) ยกกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น⁵⁷

⁵⁶ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, รายงานการศึกษาดัชนีสมบูรณั์ โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, ข-1-ข-4.

นอกจากนี้ผลของการจัดทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นนั้นได้ก่อให้เกิดการศึกษาวิจัยเรื่ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงปริมาณในเรื่องเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน สมรรถนะการปฏิบัติงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท้องถิ่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 7,007 ชิ้น⁵⁸ โดยเป็นการศึกษาในรอบของรัฐบาลประศาสนศาสตร์เป็นหลัก อันเนื่องมาจากการวิจัยส่วนมากนั้นเป็นการศึกษาอิสระ (Independent study: IS) เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการสำเร็จการศึกษาของผู้เรียนในหลักสูตรดังกล่าว ส่วนใหญ่ผู้เรียนจะนิยมทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองสังกัดอยู่ อันเนื่องมาจากต้องการขยายแนวคิดของผู้เรียนต้องศึกษาจากปัญหภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลในการประกอบการทำวิจัยได้ง่าย และสอดคล้องกับความต้องการของหลักสูตรที่ต้องการให้ผู้เรียนนั้นสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้จากการเรียนไปประยุกต์ใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม⁵⁹ ซึ่งการผลิตงานวิชาการในลักษณะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็น “ดาบสองคม” เช่นกัน หากมองในมุมมองหนึ่งคือการสร้างโอกาสและขยายองค์ความรู้ในการปฏิบัติจริงมาถอดเป็นบทเรียนในการศึกษาจากผู้ปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ อาจจะ

⁵⁸ ผลงานที่ตีพิมพ์ในนามของวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ทั้งผลงานของคณาจารย์และนักศึกษา สํารวจเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2560 จากระบบสํานักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีจำนวนถึง 7,007 ชิ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีงานวิจัยทางด้านการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ สํานักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, “ทรัพยากรในหอสมุด มหาวิทยาลัยขอนแก่น,” http://www.cuarp.org/A_department/A_thai/a2/Th_a2.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560).

⁵⁹ ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ, สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, ขอนแก่น, 25 สิงหาคม 2558.

สามารถนำงานวิจัยดังกล่าวมาขยายผลการศึกษatóยอดได้ก็เป็นข้อเท็จจริงส่วนหนึ่ง แต่อีกมุมมองหนึ่ง การผลิตบัณฑิตเป็นจำนวนมากนั้น ส่งผลให้เกิดการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับคุณภาพทางการศึกษาและคุณภาพในผลงานวิชาการว่ามีความและเป็นที่ยอมรับได้เพียงพอหรือไม่ มีการศึกษาวิจัยและปฏิบัติตามหลักวิชาการจริงหรือไม่ และคุณภาพการตรวจสอบคัดกรองหรือพิสูจน์งานวิจัยเป็นอย่างไร ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากจากแวดวงวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ไทยว่าจะเป็นปัญหาในการพัฒนางานวิชาการในระยะยาว

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยอีกประเภทหนึ่งที่ปรากฏเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากการศึกษาอิสระเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสำเร็จการศึกษาคืองานวิจัยในลักษณะประเมินความพึงพอใจของประชาชนกับการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานการประเมินความพึงพอใจในทุกๆ ปีงบประมาณ อันเนื่องมาจากการเป็นเอกสารประกอบอันหนึ่งในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) ประเมินโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รายงานความพึงพอใจก็ส่งผลต่อการได้รับเงินค่าตอบแทนพิเศษ (โบนัส) ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะใช้วิธีการว่าจ้างให้องค์กรอื่นๆ ภายนอกเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการประเมินความพึงพอใจดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่มักจะว่าจ้างสถาบันอุดมศึกษาภายในพื้นที่เข้ามาเป็นผู้ประเมินความพึงพอใจ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งก็จะรับเป็นผู้ประเมินความพึงพอใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากโดยทำลักษณะเป็นแบบระเบียบวิธีวิจัยเดียวกันทั้งหมด เพียงแต่เปลี่ยนพื้นที่และกรณีศึกษาเท่านั้น การศึกษาในเชิงพื้นที่ที่ไม่มีการศึกษาอย่างจริงจัง ส่งผลให้รายงานการประเมินความพึงพอใจไม่มีคุณภาพเท่าที่ควรและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการต่อยอดทางวิชาการ

หรือศึกษาเพิ่มเติมในเชิงลึกต่อไปได้⁶⁰

ในส่วนนันทิวิชาการที่ศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงนี้จะไม่เปลี่ยนแปลงจากนันทิวิชาการในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 เท่าใดนัก นันทิวิชาการที่มีอายุมากขึ้นก็เกี่ยวนไปและมีนันทิการรุ่นใหม่มาทดแทนเป็นจำนวนมากขึ้นเพราะผลจากขยายตัวของการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นแต่นันทิการที่โดดเด่นในด้านการปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังมีจำกัดอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาส่วนกลางเช่นเดิม นันทิการที่สนใจการศึกษากการปกครองท้องถิ่นและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น การเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่น การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การบริหารจัดการกรมหนคร เป็นต้น พร้อมทั้งมีบทบาทในการนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ๆ ทางด้านการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เช่น รองศาสตราจารย์ ดร.อริยา อรุณินท์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนิต ภูจันดา อาจารย์ ดร.ณัฐพงศ์ พันธุ์น้อย เป็นต้น ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เช่น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธัชเฉลิม สุทธิพงศ์ประชา เป็นต้น ใน

⁶⁰ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ ได้เขียนนิพากษ์เกี่ยวกับการสำรวจความพึงพอใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่าจ้างสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ประเมินความพึงพอใจว่าพบปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ คือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจผิดว่าได้จ่ายเงินว่าจ้างสถาบันการศึกษาให้มาทำการประเมินแล้ว จึงเป็นเรื่องที่สถาบันการศึกษาต้องรับผิดชอบทั้งหมดครบวงจร โดยไม่ได้สนใจดูว่ารายงานการสำรวจที่ทำมานั้นมีคุณภาพดีหรือไม่อย่างไร (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยากได้ผลสำรวจที่มีคะแนนสูงๆ เพื่อให้ได้รับการประเมินโบนัสที่ดี จึงจะเลยหรือเพิกเฉยว่าสถาบันการศึกษาที่มาสำรวจความพึงพอใจของประชาชนนั้นจะทำถูกต้องตามหลักวิชาการที่มีคุณภาพหรือไม่ (3) สถาบันการศึกษาที่มารับทำงานให้ก็ทำแบบไม่ลงพื้นที่เก็บข้อมูลจริง ไม่ออกแบบวิธีการสำรวจตามหลักการที่ควรจะเป็น และ (4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มุ่งเป้าไปที่การให้บริการประชาชนอย่างเป็นเลิศแต่เน้นเฉพาะการได้มาซึ่งผลการประเมินที่เป็นเลิศ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, *ผลึกความคิดการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), 79-83.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เช่น รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วังศ-
 ปรีดี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จันทรานูช มหากาญจนะ เป็นต้น ในมหาวิทยาลัย
 เชียงใหม่ เช่น อาจารย์ ดร.พนม กุลนางค์ อาจารย์ ดร.ไพลิน ภูจันหาพันธุ์
 อาจารย์ ดร.ปฐมาวดี จงรักษ์ เป็นต้น ในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เช่น
 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อลงกรณ์ อรรคแสง ในมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
 เช่น อาจารย์ ดร.วศิน โกมุต เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักวิชาการจากสาขา
 วิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลัก และมีบางส่วนที่มาจากสาขา
 วิชาการวางแผนผังเมือง แต่อย่างไรก็ตามยังถือได้ว่ามีนักวิชาการที่มีศักยภาพ
 ในการสร้างองค์ความรู้และให้ความสนใจทางด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น
 ยังมีจำกัดอยู่พอสมควร ไม่ได้แตกต่างไปจากช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 เท่าใด
 นัก แต่เพียงมีการขยายความสนใจทางด้านการปกครองท้องถิ่นในแวดวง
 วิชาการให้มีขอบเขตการศึกษากว้างขวางขึ้น แสดงให้เห็นถึงว่าผลของการ
 กระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2540 นั้นได้ส่งผลต่อแวดวงการศึกษาพอสมควร
 สามารถสร้างแรงดึงดูดให้นักวิชาการมาสนใจได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังถือได้
 ว่ามีนักวิชาการที่สนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นและศึกษาทำวิจัยอย่างจริงจัง
 และต่อเนื่องนั้นมีจำนวนน้อยมากกว่าที่ควรจะเป็น และนักวิชาการรุ่นใหม่
 ทางด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่นั้นจะเป็นลูกศิษย์ของคณาจารย์ที่เป็น
 ผู้สอนเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง พ.ศ. 2540-2549 เรียกได้ว่าเป็นการ
 สืบสานต่อวิธีการศึกษาและวิธีวิจัยจากคณาจารย์เหล่านั้นเพื่อขึ้นมาทดแทน
 ผู้ที่เกษียณอายุราชการเสียมากกว่าการแสวงหาหรือนำเข้าองค์ความรู้ใหม่ๆ
 จากต่างประเทศ กลายเป็นรูปแบบการ “ผลิตซ้ำทางความคิด” (Knowledge
 reproduction) เสียมากกว่า

6.4 ผลกระทบครั้งใหญ่ของหลักสูตรการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะ เนื่องจากการจัดระเบียบหลักสูตรทางด้านวิชารัฐ- ประศาสนศาสตร์

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นกับหลักสูตรสาขา
วิชาการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ฐานหลักเป็นวิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง คือ
การประกาศใช้ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานคุณวุฒิระดับ
ปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้รับคำแนะนำของ
คณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ให้มีการกำหนดให้หลักสูตรในสาขาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้วุฒิปริญญาในชื่อ “รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต
(.....)” เท่านั้น และกำหนดให้หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์
จะต้องจัดการเรียนการสอนเป็น 5 กลุ่มองค์ความรู้คือ (1) กลุ่มองค์ความรู้
ด้านองค์การและการจัดการ (Organization and management) (2) กลุ่ม
องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ (Public policy) (3) กลุ่มองค์ความรู้ด้าน
การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human resource management) (4) กลุ่ม
องค์ความรู้ด้านแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public adminis-
trative concepts and theories) และ (5) กลุ่มองค์ความรู้ด้านการคลังและงบ
ประมาณ (Public finance and budgeting) และเกณฑ์ที่กำหนดว่าคณาจารย์
ที่จะสามารถสอนในหลักสูตรดังกล่าวได้จะต้องสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชา
ที่อยู่ในแขนงใดแขนงหนึ่งตามที่ระบุไว้ในฐานข้อมูล International Standard
Classification of Education (ISCED) 2011 ในข้อ 3 คือ Social Science,
Business and Law ได้แก่ ข้อ 31 ข้อ 34 และ ข้อ 38 ซึ่งได้มีการจัดกลุ่มให้
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) อยู่ในหมวดวิชาธุรกิจ
และการบริหาร (Business and administration)⁶¹ ทำให้มีการกำหนดเกณฑ์

⁶¹ UNESCO, *International Standard Classification of Education ISCED 2011* (Quebec: UNESCO Institute for Statistics, 2012), 74.

ของคณาจารย์ประจำหลักสูตรและคณาจารย์ผู้สอนต้องสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชากลุ่มดังกล่าว คือ สำเร็จการศึกษาทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง หรือไม่ก็สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาบริหารธุรกิจ การเงิน การจัดการ เป็นต้น ในความเป็นจริงแล้วการเรียนการสอนและองค์ความรู้ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นสหวิทยาการทางสังคมศาสตร์ (Multidisciplinary) แต่ทว่าการกำหนดมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (Thai Qualifications Register: TQR) ได้กำหนดออกมาเป็นระเบียบดังกล่าว จึงทำให้มีลักษณะการบังคับเพื่อจัดระเบียบของหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยครั้งยิ่งใหญ่ ส่งผลให้คณาจารย์ที่ไม่สำเร็จการศึกษาวุฒิตามเกณฑ์ดังกล่าวจะไม่มีสิทธิประจำหลักสูตรหรือสอนในหลักสูตรดังกล่าว

จากการประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานคุณวุฒิระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558 นั้น จะเห็นได้ว่าก่อให้เกิดผลกระทบครั้งใหญ่ในการปรับปรุงหลักสูตรทางด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ที่จะต้องวางตัวตนว่าจะเน้นการศึกษาไปทางด้านใด ระหว่างทางด้านวิชาสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์หรือทางด้านธุรกิจและการบริหารเพื่อให้สอดคล้องตามระเบียบดังกล่าว รวมไปถึงการเตรียมการและพัฒนาบุคลากรผู้สอนเพื่อมาสอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวนั้นก็ยังไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควรอันเนื่องมาจากการตัดสินใจโดยนักวิชาการเพียงบางกลุ่มเท่านั้น นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว จึงมีการประท้วงระเบียบดังกล่าวและเรียกร้องให้มีการแก้ไขระเบียบเพื่อให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็เป็นประเด็นที่ต้องติดตามในช่วงเวลาต่อไปว่า ระเบียบดังกล่าวนี้จะดำเนินไปในทิศทางใด และจะสามารถบังคับใช้ได้จริงหรือไม่ และจะมีการปรับปรุงอย่างไรให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในการจัดการเรียนการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์และวิชาการปกครองท้องถิ่น

ที่ใช้ฐานจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสถานการณ์ปัจจุบัน

จากเหตุการณ์ต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2560 นั้น ถือว่าเป็นช่วงที่การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ได้ถูกมองว่าประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากเป็นปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ความไม่เชื่อใจและไม่มีศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นหดตัวลง ความสนใจของนักวิชาการเป็นลักษณะฉาบฉวยและไม่มั่นคงต่อเนื่อง และปัญหาความท้าทายจากการปรับปรุงหลักสูตรการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ฐานหลักจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถูกบีบบังคับให้มีการปรับปรุงอย่างเร่งด่วนผ่านการประกาศใช้ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น จากสถานการณ์หลายเหตุการณ์นั้นได้ส่งผลกระทบต่อความสนใจของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่นลดลง จึงทำให้การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้เป็นกระแสนิยมในวงกว้างเหมือนในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 ที่ผ่านมา เพราะเหตุนี้จึงส่งผลให้การกระจายอำนาจและวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2550-2560 ที่เปรียบดังดอกไม้ไฟที่เคยพุ่งทะยานขึ้นสู่ท้องฟ้าอย่างรวดเร็วและส่องสว่างเป็นอย่างมากในช่วงแรก (พ.ศ. 2540-2549) กำลังเริ่มมอดดับลงและจางหายไปจากท้องฟ้าของสังคมไทย กลายเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจและไม่ได้ความนิยมมากเท่าใดนักเหมือนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

บทสรุป

จากการศึกษาพัฒนาการการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ใน 6 ช่วงเวลา จะพบว่าวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาโดยตลอด และวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นก็มีการเรียนการสอนมาอย่างยาวนาน แต่ทว่าองค์ความรู้ในระยะแรก

ที่เกิดขึ้นนั้นจะยังเป็นรูปแบบในกรอบของวิชารัฐศาสตร์เป็นหลัก เช่น โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่ารัฐไทยในอดีตนั้นต้องการมุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลาง (Centralization) และแบ่งอำนาจในส่วนภูมิภาค (Deconcentration) เป็นหลัก การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในยุคแรกนั้นจะยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร องค์ความรู้ทางด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถสังเกตได้ว่าการเริ่มพัฒนาตามการคิดค้นรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นภายในประเทศไทยด้วย เมื่อมีการประกาศใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ก็จะทำให้แวดวงวิชาการไทยให้ความสนใจในระดับหนึ่งที่จะแสวงหาความรู้เพื่อมาตอบสนองกับความต้องการในช่วงเวลาเหล่านั้น เช่น การประกาศจัดตั้งกรุงเทพมหานคร (กทม.) การประกาศจัดตั้งเมืองพัทยา ประกาศจัดตั้งสภาตำบล เป็นต้น แต่ก็ยังเป็นกระแสเพียงกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น ซึ่งยุคที่นักวิชาการและประชาชนเริ่มให้ความสนใจและแสวงหาความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจริงๆ คือในช่วงหลังการปฏิรูปการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2535 และการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมาเหตุเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกระจายตัวไปทั่วพื้นที่ประเทศไทย ทำให้ประชาชนทั่วปรัู้สึกว่าเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นใกล้ตัวยิ่งขึ้น ผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตนเองย่อมได้รับผลกระทบด้วย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ได้ดี ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามมาด้วย จึงทำให้เรื่องการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องสำคัญประเด็นหนึ่งที่รัฐไทยต้องให้การสนับสนุนจนกระทั่งจำเป็นต้องระบุนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กลายเป็นหมวดหลักสำคัญทางด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ผลดังกล่าวนี้จึงก่อให้เกิดการตื่นตัวในการศึกษาวิจัยและการจัดการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งดูแล้วมีแนวโน้ม

ที่จะพัฒนาไปได้ดี แต่ว่าการปกครองท้องถิ่นภายในประเทศไทยนั้นยังถือเป็น
 ของใหม่ในสังคมไทย จึงทำให้องค์ความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่นยังจำกัดอยู่
 มาก และการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นได้
 ถูกผูกติดกับเรื่องของผลประโยชน์ทางการเมือง เนื่องมาจากมีงบประมาณเป็น
 จำนวนมากและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายตัวทั่วประเทศอันถือว่าเป็น
 เป็นฐานสำคัญทางการเมือง ในแวดวงวิชาการเองก็มีการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการ
 ปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนหนึ่งเป็นในลักษณะของการเน้นเพื่อ
 ขอบทุนวิจัยเสียมากกว่าการตั้งใจหรือต้องการแสวงหาความรู้เรื่องการปกครอง
 ท้องถิ่นอย่างจริงจัง และโครงการการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาการ
 ปกครองท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา
 นั้นยังเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์มหาศาลระหว่างผู้เรียนและผู้สอน
 และเป็นการสร้างระบบการเรียนการสอนในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ จึง
 สามารถสังเกตเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น รวมไปถึง
 การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นเป็นลักษณะ “อัดฉีดแรงโต
 ตามผลประโยชน์ทางการเมือง” มากจนเกินไป ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงหลักวิชาการ
 หรือองค์ความรู้ในการพัฒนามากเท่าใดนัก เมื่อกระแสการปกครองท้องถิ่น
 ไทยเริ่มเสื่อมลงหลังจากปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ก็จะสังเกตเห็นได้ว่าโครงการ
 การจัดการเรียนการสอนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องถูกยกเลิก
 ไปโดยปริยาย สถาบันการศึกษาที่เข้าร่วมโครงการต้องช่วยเหลือตัวเองให้อยู่
 รอดในการเปิดหลักสูตรดังกล่าว ส่วนหนึ่งก็ไม่สามารถยืนหยัดได้จึงต้องปิด
 หลักสูตรลง แสดงให้เห็นว่าหลักสูตรดังกล่าวที่มีลักษณะจัดการเรียนการสอน
 แบบเดียวกันทั่วประเทศนั้นไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนอีกต่อไป
 และนักวิชาการส่วนหนึ่งก็เริ่มละทิ้งความสนใจเกี่ยวกับเรื่องการปกครอง
 ท้องถิ่น เพราะส่วนหนึ่งเข้ามาศึกษาเพื่อคาดหวังเงินทุนวิจัยหรือทำวิจัยเพื่อ
 เป็นทางผ่านในการขอตำแหน่งทางวิชาการเท่านั้น ไม่ได้มีความสนใจเกี่ยวกับ

การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง จึงทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเริ่มลดลงตามไปด้วย

ดังนั้น สถานภาพของการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นในสถาบันอุดมศึกษาไทยในปัจจุบันนั้นอยู่ในสภาวะหดตัวลงอันเนื่องมาจากความนิยมทางด้านการปกครองท้องถิ่นลดน้อยลง ซึ่งสอดคล้องกับสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยที่ส่วนหนึ่งไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการจัดให้บริการสาธารณะ และผลจากหลักสูตรทางด้านการปกครองท้องถิ่นแบบเดียวกันทั่วประเทศนั้นได้ถูกพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถยืนหยัดได้อีกต่อไป จำเป็นจะต้องปรับปรุงรูปแบบจากการเรียนการสอนในลักษณะเดิมที่เป็นหลักสูตรแบบเดียวกันทั่วประเทศ เป็นการสร้างหลักสูตรที่เน้นการใช้พื้นที่เป็นฐานหลักในการศึกษา (Area-based studies) เป็นหลักมากยิ่งขึ้น พร้อมกับสร้างหลักสูตรที่มีทางเลือกในการศึกษาที่หลากหลายมากยิ่งขึ้นตามลักษณะของความสนใจของผู้เรียนหรือลักษณะของพื้นที่ท้องถิ่นมากกว่าการเรียนการสอนในรูปแบบจากฐานของรัฐประศาสนศาสตร์เพียงสาขาวิชาเดียว เพราะเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นก็มีเอกลักษณ์ที่แตกต่างกันและหลากหลายเป็นอย่างมาก ดังนั้น การเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีศักยภาพและในองค์ความรู้เพื่อการส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่นนั้นๆ ให้มีความเข้มแข็งขึ้น จึงจะเรียกได้ว่าหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นนั้นสอดคล้องและส่งเสริมหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) ที่เป็นจุดมุ่งเน้นของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์ และ วราภรณ์ สามโกเศศ.

การคลังเทศบาล. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาเมืองหลัก กระทรวงมหาดไทย, 2527.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. *บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น*. พระนคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508.

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 45 ปี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

จรัส สุวรรณมาลา. *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.

จรัส สุวรรณมาลา. สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 14 ตุลาคม 2558.

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. *ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2549.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. *การเมืองมนุษย์: รัฐศาสตร์ทวนกระแส*. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2528.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (บรรณาธิการ). *ธรรมศาสตร์ 50 ปี*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ. *สำนักนั้นธรรมศาสตร์และการเมือง*. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2535.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. “ความไร้น้ำยาของวิชารัฐศาสตร์.” *รัฐศาสตร์สาร* 16, ฉ.3 (2533).

ตระกูล มีชัย. สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 28 กันยายน 2558.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 20 สิงหาคม 2558.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. "วิชารัฐศาสตร์ไทยในบริบทของประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลง." *รัฐศาสตร์สาร* 21, ฉบับที่ 1 (2542).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 25 กันยายน 2558.

นิสาชล พรหมรินทร์. *วิวัฒนาการกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย: บทสำรวจวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร. *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2526.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร. "สถานการณ์และปัญหาการวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย." ใน *รายงานการสัมมนาทางวิชาการ สถานภาพและปัญหา การสอน และการวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*, บรรณาธิการโดย ธเนศวร์ เจริญเมือง. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2534.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. *รัฐศาสตร์: ขอบข่าย สถานภาพ และการศึกษาวิจัย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "ประวัติภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย." http://www.cuupr.org/A_department/A_thai/a2/Th_a2.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2560).

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. รายงานการศึกษาดัชนีสมบูรณัโครงการประเมิน
ผลนโยบายการกระจายอำนาจของไไทยระยะ 15 ปี. กรุงเทพฯ:
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. ผลักความคิดการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2560.

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. เวทีท้องถิ่น: สถานะ
องค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจใน
ระบบการศึกษาไทยปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

วุฒิสาร ต้นไชย. สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, กรุงเทพฯ, 19
พฤศจิกายน 2558.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาท
ของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ:
โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ. สัมภาษณ์โดย กิรพัฒน์ เขียนทองกุล, ขอนแก่น, 25
สิงหาคม 2558.

สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า. ประวัติกับปราชญ์ถา หม่อมเจ้าสกลวรรณกร
วรวรรณ. ธนบุรี: พาณิชย์เจริญ, 2499.

สกลวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า และพระยาสุนทรพิพิธ. สากลเทศบาล.
พระนคร: โรงพิมพ์สยามวิทยากรณั, 2478.

สวัสดิ์ จงกล. “ทวีภพสิงห์ดำ.” ใน รัฐศาสตร์ 50 ปี, บรรณาธิการโดย ประณต
นันทิยะกุล. กรุงเทพฯ: สุรพิมพ์, 2541.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:
นิติธรรม, 2539.

สำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. “ทรัพยากรในหอสมุด มหาวิทยาลัยขอนแก่น.” http://www.cuurp.org/A_department/A_thai/a2/Th_a2.htm (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560).

อนุสรณ์ ลีมฉนี. *พัฒนาการรัฐศาสตร์ในกระแสการเปลี่ยนแปลง: การปรับทิศทางและหลักสูตรการศึกษา*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

Becker, William H. *Innovative Partners: The Rockefeller Foundation and Thailand*. New York: The Rockefeller Foundation, 2013.

UNESCO. *International Standard Classification of Education ISCED 2011*. Quebec: UNESCO Institute for Statistics, 2012.

การอภิบาลโดยเครือข่าย (Network Governance): กรอบแนวคิดและมิติการวิเคราะห์

วสันต์ เหลืองประภัสร์*

ชาย ไซยชิต**

บทคัดย่อ

การอภิบาลเป็นคำที่ได้รับการนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการกล่าวถึงแบบแผนการจัดวางกฎเกณฑ์รูปแบบต่างๆ ซึ่งเกิดจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหลากหลายภาคส่วนที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย การบริหารกิจการสาธารณะโดยอาศัยกลไกในรูปเครือข่ายในปัจจุบัน ก่อรูปขึ้นภายหลังการปรับเปลี่ยนแบบแผนการจัดกลไกการบริหารงานภาครัฐ จากการยึดกลไกลำดับชั้นแบบราชการมาสู่การปฏิรูปภาครัฐโดยอาศัยกลไกตลาดตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่ายมุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการเป็นตัวแสดงหลักในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ มาสู่การทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่างๆ ในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมาย

คำสำคัญ: การอภิบาล, เครือข่าย, การร่วมคิดร่วมทำ, การอภิบาลภาค
สาธารณะแนวใหม่

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Network Governance: Conceptual Framework and Analysis Dimensions

Wasan Luangprapat***

Chai Chaiyachit****

Abstract

Governance has become the most widely accepted term for describing the patterns of rule that arise from the interactions of multiple organizations within networks. There has been a shift in the organization of the state from hierarchy by way of the market reforms based on New Public Management (NPM) to a contemporary era of governance networks. Network governance as a framework focuses on the role of the state that has changed from making policy decisions to coordinating the delivery of services.

Keywords: Governance, Network, Collaboration, New Public Governance

*** Assistant Professor, Faculty of Political Science, Thammasat University

**** Ph.D. Candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

กล่าวนำ

การอภิบาลโดยเครือข่าย (network governance) เป็นส่วนหนึ่งของ กระแสแนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลที่ดำเนินไปโดยบทบาทของตัวแสดงภาค สังคม (societal governance)¹ กรอบแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้บริบท การโต้แย้งในแวดวงวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อกระแสความสนใจในแวดวงวิชาการบริหารรัฐกิจ เริ่มหันมาสู่การแสวงหา กรอบแนวคิดที่ก้าวข้ามข้อจำกัดของการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้กำกับ โดยรัฐ (state regulation) และการกำกับโดยกลไกตลาด (market regulation)²

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงทิศทางความสนใจในการ ศึกษาการอภิบาลโดยเครือข่ายในแวดวงการบริหารรัฐกิจในบริบทสากล เนื้อหา ของบทความเริ่มต้นจากการสำรวจภาพรวมของการศึกษาเครือข่ายภายใต้ กรอบมโนทัศน์การอภิบาล และบริบทการก่อรูปของกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการ อภิบาลโดยเครือข่าย จากนั้นสรุปถึงสาระสำคัญของกรอบแนวคิดการอภิบาล โดยเครือข่าย และชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของเครือข่ายการอภิบาลในตอน ท้าย

การอภิบาลโดยเครือข่ายในฐานะหัวข้อการวิจัย

การศึกษการอภิบาลโดยเครือข่าย มีรากฐานมาจากการศึกษา วิเคราะห์การปฏิสัมพันธ์ในรูปเครือข่ายระหว่างองค์การ ซึ่งเริ่มปรากฏให้เห็น

¹ ดู Jan Kooiman, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Societal-Political Interaction," in *Debating Governance*, ed. Jon Piore (Oxford: Oxford University Press, 2000), 139.

² Eva Sørensen and Jacob Torfing, "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation," in *Theories of Democratic Network Governance*, ed. Eva Sørensen and Jacob Torfing (London: Palgrave Macmillan, 2008), 1-2.

ตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1970 โดยมุ่งเน้นการศึกษาเครือข่ายระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนในมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (interorganizational relations) เป็นหลัก³ อาทิ งานของ Henry Mintzberg⁴ และงานของ Howard Aldrich⁵ งานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับการปรับตัวขององค์การ โดยผ่านการจัดความสัมพันธ์ในรูปเครือข่าย ตั้งอยู่บนคำอธิบายที่ว่า องค์การเป็นระบบเปิด มีการปรับตัวไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งประกอบด้วยองค์การอื่นๆ ที่แวดล้อมอยู่ คำอธิบายทางทฤษฎีองค์การในลักษณะดังกล่าว เปิดทางไปสู่การมุ่งเน้นความสำคัญของการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรต่างๆ ระหว่างองค์การ ซึ่งเกิดขึ้นโดยผ่านการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์การในแบบแผนต่างๆ ที่มีรูปแบบชัดเจนแน่นอน

จุดเปลี่ยนในการหันมาให้ความสนใจวิเคราะห์เครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ยังปรากฏให้เห็นในแวดวงการศึกษาการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) อีกด้วย อาทิ งานของ Michael Lipsky⁶ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ตัวแบบการอธิบายการตัดสินใจของตัวแสดงอย่างเป็นเหตุเป็นผล (rational actor model) มีข้อจำกัดในการวิเคราะห์ภายใต้บริบทที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังเช่นกระบวนการปฏิสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ ที่ปรากฏในระบบการเมืองที่มีลักษณะแตกกระจาย (fragmented polity) นอกจากนี้ ตัวแบบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย เนื่องจากการวางแผนงานและการกำหนดแผนจากส่วนกลาง เริ่มเผชิญกับแรงต่อต้าน

³ อาทิ William M. Evan, *Interorganizational Relations* (Harmondsworth: Penguin Books, 1976).

⁴ Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979).

⁵ Howard E. Aldrich, *Organizations and Environments* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979).

มากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งจากบรรดาข้าราชการระดับปฏิบัติการ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตลอดจนประชาชนผู้รับบริการ⁶

ในทำนองเดียวกัน Renate Mayntz⁷ ได้ชี้ให้เห็นว่า ในยุคปัจจุบันการขับเคลื่อนนโยบายที่วางไว้บรรลุผลตามเป้าหมาย ดำเนินไปภายใต้กระบวนการที่มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลฝ่ายเดียวอีกต่อไป หากเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปภายใต้การเจรจาข้อยุติร่วมกัน ระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม กล่าวคือ การเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงเหล่านั้น ก่อให้เกิดแบบแผนการกำหนดนโยบายที่ค่อนข้างมีความแน่นอนขึ้น เป็นระบบการกำกับควบคุมการดำเนินนโยบายที่มีรูปแบบเฉพาะของตนเอง แบบแผนการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวปรากฏให้เห็นในรูปแบบวิธีการประสานบทบาทการทำงานร่วมกัน (mode of coordination) ระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคเอกชน และสหภาพแรงงาน หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะ⁸

ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 การศึกษาการอภิบาลโดยเครือข่ายเริ่มก่อรูปเด่นชัด โดยปรากฏผ่านกระแสความสนใจศึกษาบทบาทของเครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์การเป็นทางการ เพื่อผลักดันการกำหนดนโยบายสาธารณะ และขับเคลื่อนการบริหารกิจการ

⁶ Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York: Russell Sage Foundation, 1980).

⁷ Renate Mayntz, "Modernization and the Logic of Interorganizational Networks," in *Societal Change between Markets and Organization*, ed. J. Child, M. Crozier, and R. Mayntz (Aldershot: Avebury, 1993), 3-18.

⁸ ดู Robert Agranoff and Michel McGuire, "Managing in Network Setting," *Policy Studies Review* 16, No. 1 (1999): 18-41.

สาธารณะ⁹ กระทั่งในช่วงทศวรรษ 2000 การศึกษาการอภิบาลโดยเครือข่ายได้กลายเป็นหัวข้อการศึกษาที่มีความสำคัญอย่างชัดเจนในแวดวงการศึกษาบริหารรัฐกิจ¹⁰

การนำมโนทัศน์การอภิบาลมาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะมีฐานมาจากการศึกษาบทบาทของเครือข่ายในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังที่ David March และ R. A. W. Rhodes ที่ให้เห็นว่า การตระหนักถึงข้อจำกัดในทางปฏิบัติของตัวแบบ “ภาคิรัฐสังคมนิยม” (corporatist) และ “ภาคิรัฐสังคมนิยมใหม่” (neocorporatist) ทำให้นักวิชาการที่ศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หันมาให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์จำแนกความแตกต่างของ “เครือข่ายนโยบาย” (policy network) ประเภทต่างๆ อย่างซับซ้อนมากขึ้น โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ อาทิ ระดับการบูรณาการความร่วมมือ (integration) ความมีเสถียรภาพของเครือข่าย

⁹ อาทิ Bernd Marin and Renate Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1991); Jan Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London: Sage, 1993); James G. March and Johan P. Olsen, *Democratic Governance* (New York: The Free Press, 1995); R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997); Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Johannes Franciscus Maria Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (London: Sage, 1997).

¹⁰ อาทิ Oscar van Heffen, Walter J. M. Kickert and Jacques J. A. Thomassen, eds., *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000); Jon Pierre and B. Guy Peter, *Governance, Politics and the State* (London: Macmillan, 2000); Henrik P. Bang, ed., *Governance as Social and Political Communication* (Manchester: Manchester University Press, 2003); Maarten A. Hajer and Hendrik Wagenaar, eds., *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

(stability) และความเปิดกว้างของเครือข่าย (exclusiveness)¹¹

มิตินิเทศการวิเคราะห์ดังกล่าว ปรากฏงานของ Peter Bogason และงานของ Renate Mayntz¹² ซึ่งมีข้อสรุปตรงกันว่า การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็ต่อเมื่อตัวแสดงหลักๆ ได้ถูกดึงเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นๆ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้น งานศึกษาแนวการวิเคราะห์นโยบาย จึงมุ่งให้ความสนใจศึกษาการกำหนดนโยบายในเชิงปฏิสัมพันธ์บนฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายอย่างเปิดกว้าง ซึ่งดำเนินไปภายใต้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบต่างๆ

การศึกษากำหนดนโยบายในมิตินิเทศการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ อาศัยวิธีการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงเหล่านั้น โดยสืบย้อนกลับไปพิจารณาว่า ตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีส่วนทำให้นโยบายหนึ่งๆ ปรากฏผลอย่างไร เป็นอยู่ได้อย่างไร ใครบ้างที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการตัดสินใจในนโยบายที่ปรากฏผลเช่นนั้น ทั้งนี้ การตอบคำถามดังกล่าวจำเป็นต้องวิเคราะห์ว่า ในกระบวนการตัดสินใจนโยบายนั้นๆ เกี่ยวข้องกับเครือข่ายของตัวแสดงทางสังคมและตัวแสดงทางการเมืองในลักษณะใด

งานวิเคราะห์กระบวนการนโยบายในมิตินิเทศการบ้านของ Fritz W. Scharpf ชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันบรรดานักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายส่วนกลางในประเทศต่างๆ เริ่มหันมายอมรับว่า “เครือข่ายการอภิบาล” (governance network) เป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทั้งประสิทธิผลและมีความ

¹¹ ดู David March and R. A. W. Rhodes, eds., *Policy Networks in British Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992).

¹² Peter Bogason, “Control for Whom? Recent Advances in Research on Governmental Guidance and Control,” *European Journal of Political Research* 20, No.2 (1991): 189-208. และดู Renate Mayntz, “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks,” in *Societal Change between Markets and Organization*, eds. John Child, Michel Crozier and Renate Mayntz (Aldershot: Avebury, 1993), 3-18.

ชอบธรรม สำหรับจุดแข็งของเครือข่ายการอภิบาล ก็คือ การดึงตัวแสดงกลุ่มต่างๆ หรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมกันเป็นเครือข่าย ช่วยให้กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะบรรลุประสิทธิผลได้มากขึ้น เพราะเครือข่ายช่วยให้สามารถข้ามพ้นปัญหาการแบ่งแยกในสังคม (societal fragmentation) และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้¹³

เมื่อตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ก็จะทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะ และการบริหารกิจการบ้านเมืองได้รับการยกระดับความชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตยให้สูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ การบริหารกิจการบ้านเมืองผ่านเครือข่ายได้รับการสนับสนุนและผลักดันอย่างเป็นทางการ เช่น นโยบายของสหภาพยุโรป (EU) เน้นย้ำความสำคัญของการนำเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมาใช้ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมไปถึงระดับเหนือรัฐชาติ เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน Nikolas S. Ross¹⁴ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การเปิดให้ตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ ที่มีพลังศักยภาพและทรัพยากรในตัวเอง เข้ามาร่วมกันแสดงบทบาทอย่างอิสระ ภายใต้กรอบการจัดระเบียบกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าประสงค์โดยภาพรวมของรัฐบาล ย่อมจะช่วยให้คนปณาระหน้าที่ของรัฐในการจัดระเบียบควบคุมเรื่องต่างๆ ในสังคมลงได้ อีกทั้งยังช่วยให้การดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

¹³ Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder: Westview Press, 1997).

¹⁴ Nikolas S. Ross, "Governing "Advanced" Liberal Democracies," in *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, eds. Andrew Barry, Thomas Osborne and Nikolas S. Rose (Chicago: University of Chicago Press, 1996), 37-64.

ได้อย่างครอบคลุม ในขณะที่รัฐใช้ทรัพยากรน้อยลง รวมถึงแสดงบทบาทในเชิงการควบคุมบังคับบัญชาจากบนลงล่างน้อยลงด้วย

งานศึกษาดังกล่าวชี้ว่า ผลที่ตามมาจากการเกิดเครือข่ายการอภิบาล สะท้อนให้เห็นได้จากปรากฏการณ์แนวโน้มที่นักการเมืองและผู้บริหารในองค์การภาครัฐหันมาให้ความสำคัญกับเครือข่ายที่มีบทบาทในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น ดังเห็นได้จากการพยายามทำให้กระบวนการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกัน และการทำสัญญาเชิงภาคีหุ้นส่วน มีความเป็นระบบและมีรูปแบบเป็นทางการมากขึ้น อาทิ คณะกรรมการบริหาร (boards) คณะกรรมการดำเนินงาน (committees) ภาคีหุ้นส่วน (partnerships) รวมถึงกลุ่มสานเสวนา (dialogue groups)

การเปลี่ยนแปลงของบริบทของการบริหารงานภาครัฐในช่วงหลังทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เครือข่ายการอภิบาล กลายเป็นรูปแบบการจัดกลไกเชิงสถาบันที่สำคัญในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ งานศึกษาภายใต้การทำหน้าที่บรรณาธิการโดย Jan Kooiman ชี้ว่า ลักษณะของสังคมปัจจุบัน ทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้น (complexity) มีการแตกตัวภายในมากขึ้น (fragmentation) และมีพลวัตสูง (dynamics) ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายส่วนกลางจึงมีแนวโน้มยอมรับว่า รูปแบบใหม่ๆ ของการอภิบาลผ่านเครือข่ายการปฏิสัมพันธ์ (interactive network governance) เป็นคำตอบที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมปัจจุบัน¹⁵

การแตกกระจายของสังคม (fragmentation) เกิดจากการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของหน่วยต่างๆ ในสังคมออกจากกัน ทำให้ส่วนต่างๆ ในสังคมถูกแยกย่อย กลายเป็นระบบย่อยที่เป็นเอกเทศในตัวเอง (autonomous

¹⁵ ดู Jan Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London: Sage, 1993).

subsystems) สภาพการแตกตัวออกเป็นระบบย่อยๆ ภายในสังคม ทำให้ตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงภาคเอกชน ต่างมีความเป็นอิสระในตัวเองมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ การแบ่งแยกของกลุ่มก้อนทางการเมือง และการแตกตัวแยกย่อยของกลุ่มอัตลักษณ์ต่างๆ อย่างหลากหลาย ก็ส่งผลให้มีตัวแสดงทางการเมือง และตัวแสดงกลุ่มทางสังคมต่างๆ เพิ่มจำนวนทวีคูณตามไปด้วย¹⁶

ความสลับซับซ้อนในสังคม (complexity) เกิดจากสภาพปัญหาในสังคมที่มีหลากหลายด้านและทวีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่ปัญหาเหล่านั้นก็เกี่ยวพันโยงใยจนแยกออกจากกันได้ยาก แม้ปัญหาสาธารณะแต่ละด้านเกี่ยวข้องกับบริบทเฉพาะ แต่สาเหตุของปัญหาเรื่องหนึ่งๆ ก็มีความซับซ้อนจนยากจะระบุดันตอที่ชัดเจนได้ การแก้ไขปัญหานี้ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบเป็นปัญหาใหม่ได้ แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขปัญหาก็ต้องอาศัยการตัดสินใจบนฐานความรู้ (knowledge-based decision making) และต้องคำนึงถึงความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในรูปแบบต่างๆ

ส่วนพลวัตในสังคม (dynamics) เกิดจากการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ในมิติเวลาและสถานที่ของการกระทำต่างๆ การพัวพันของเส้นแบ่ง และการแข่งขันขัดแย้งกัน ระหว่างสถาบัน องค์กร ภาคส่วนต่างๆ และระดับการกำกับควบคุมระดับต่างๆ ส่งผลให้เกิดการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเหตุผลชุดต่างๆ รูปแบบวิธีการ และกลยุทธ์ต่างๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการบริหารกิจการสาธารณะ ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าว การพัฒนาต่างๆ ไม่สามารถคาดเดาผลที่จะเกิดขึ้นได้ ในขณะที่ทิศทางการพัฒนาในลักษณะใหม่ๆ ก็เกิดขึ้นได้เสมอ¹⁷

¹⁶ Jan Kooiman, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity," in *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. Jan Kooiman (London: Sage, 1993), 35-48.

¹⁷ ดู Erik-Hans Klijn and Johannes Franciscus Maria Koppenjan, *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision-making* (London: Routledge, 2004).

ภายใต้กรอบมโนทัศน์การอภิบาล การปรับเปลี่ยนแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมโดยผ่านการสร้างปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายการอภิบาลได้รับการอธิบายว่าเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ “การปกครอง” ไปสู่ทิศทางใหม่ งานศึกษาของ Mitchell Dean อธิบายปรากฏการณ์ที่ภาครัฐหันมาอาศัยเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นฐานในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและกิจการสาธารณะต่างๆ โดยชี้ว่า เป็นการสะท้อนลักษณะ “การปกครองชีวญาณแบบใหม่” (new governmentality)¹⁸

งานดังกล่าวอธิบายว่า รัฐบาลเสรีนิยมก้าวหน้า ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้รัฐมีบทบาทในการใช้อำนาจปกครองควบคุมแทรกแซงอาณาเขตทางสังคมน้อยที่สุด จะไม่แสดงบทบาทในการปกครองสังคมโดยตรงเช่นในอดีต หากแต่จะอาศัยบทบาทของกลุ่มก้อนทางสังคมที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล (intermediary groups) ให้ทำหน้าที่จัดระเบียบควบคุมเรื่องราวต่างๆ ในสังคมแทน ผ่านการสร้างเครือข่ายที่มีระบบการจัดการดูแลตนเอง (self-regulating networks) ของตัวแสดงที่มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านต่างๆ ตัวแสดงเหล่านั้นก็คือกลุ่มก้อนทางสังคมที่ปรากฏในรูปแบบต่างๆ อาทิ กลุ่มพลเมือง กลุ่มวิชาชีพ องค์กรอาสาสมัคร หน่วยงานทางสังคม รวมไปถึงองค์กรธุรกิจเอกชน

งานศึกษาภาพรวมของแนวโน้มทิศทางการศึกษาเครือข่ายการอภิบาลของ Eva Sørensen และ Jacob Torfing¹⁹ ชี้ว่า การมีมุมมองและกรอบแนวคิด

¹⁸ ดู Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society* (London: Sage, 1999).

¹⁹ Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation,” in *Theories of Democratic Network Governance*, eds. Eva Sørensen and Jacob Torfing (London: Palgrave Macmillan, 2008), 1-24.

ใหม่ๆ ในการวิเคราะห์และอธิบายการทำงานของเครือข่ายการอภิบาล กระตุ้นให้การศึกษาวิจัยในมิติเครือข่ายเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีการขยายประเด็นการศึกษาใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่กระนั้น หัวข้อดังกล่าวก็ยังถือว่าเป็น “สนามใหม่” ที่ยังไม่มีรากฐานที่มั่นคงเพียงพอจะสร้างกระบวนทัศน์ (paradigm) ของตนเอง

แวดวงการศึกษาเครือข่ายการอภิบาลในช่วงที่ผ่านมา ยังไม่มีคำนิยามมโนทัศน์ที่ชัดเจน ไม่มีกรอบการจัดจำแนกแยกแยะประเภท รวมถึงไม่มีวิธีวิทยาในการศึกษาเฉพาะของตนเอง เนื่องจากการศึกษาเครือข่ายการอภิบาล มีลักษณะการศึกษาแบบสหวิทยาการ (cross-disciplinary) มุ่งวิเคราะห์เครือข่ายโดยยึดประเด็นปัญหาเป็นตัวตั้ง (problem-driven) มีระดับการวิเคราะห์หลายระดับพร้อมกัน (multi-level) มุ่งศึกษาในเชิงเปรียบเทียบความเหมือนและต่างระหว่างเครือข่ายแบบต่างๆ (comparative) และเป็นการวิจัยอย่างมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ศึกษากับปรากฏการณ์ที่ศึกษา (interactive research)²⁰

หากพิจารณาโดยภาพรวม งานดังกล่าวสรุปว่า แนวทางการศึกษาเครือข่ายการอภิบาล มุ่งสนใจ เงื่อนไข (conditions) การทำงาน (functioning) นัยของผลที่ตามมา (implications) ของเครือข่ายการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยมีเป้าหมายของการศึกษา คือ การสร้างองค์ความรู้แบบปลายเปิดที่สัมพันธ์กับบริบท (open-ended, context-bound knowledge) สำหรับวิธีการศึกษานั้น ดำเนินการผ่านการวิเคราะห์ผลลัพธ์และกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ตั้งอยู่บนเครือข่าย โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ภายใต้กรอบทฤษฎี

²⁰ Ibid., 6.

ส่วนหน่วยการวิเคราะห์ ได้แก่ ผลลัพธ์ และกระบวนการ ที่เป็นผลจากการปฏิสัมพันธ์อย่างมีแบบแผนในเชิงสถาบันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายหนึ่งๆ รูปแบบเฉพาะ และลักษณะสำคัญของเครือข่ายต่างๆ ความพยายามของหน่วยงานนอกเครือข่าย ในการจัดระเบียบควบคุม การก่อรูปของเครือข่าย และการทำงานของเครือข่าย สภาพเงื่อนไขแวดล้อมภายนอกของเครือข่าย การบริหารกิจการบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม กรอบวิธีคิดหลักในการจัดการดูแลตนเอง รูปแบบวิธีการประสานบทบาทระหว่างตัวแสดงในแบบแผนลักษณะต่างๆ ที่ผสมผสานอยู่ในเครือข่ายหนึ่งๆ²¹

กรอบการศึกษาเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยส่วนใหญ่ ตั้งอยู่บนคำถามหลักใน 4 ประเด็น ได้แก่²² 1) ประเด็นเกี่ยวกับพลวัตของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง 2) ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขความสำเร็จและล้มเหลวในการทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง 3) ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบและการทำงานของกลไกการกำกับดูแลการทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (metagovernance) และ 4) ประเด็นเกี่ยวกับนัยความเป็นประชาธิปไตยของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

ภายใต้กรอบการศึกษาเพื่อตอบคำถามในประเด็นหลักดังกล่าว การศึกษาเครือข่ายการอภิบาล จึงมักครอบคลุมประเด็นคำถามสำคัญในการวิเคราะห์มิติต่างๆ ดังต่อไปนี้ อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองหนึ่งๆ เกิดขึ้นได้? เครือข่ายดังกล่าวก่อเกิดขึ้นด้วยวิธีการเช่นใด? เครือข่ายที่เกิดขึ้นมีพัฒนาการไปอย่างไร? เครือข่ายมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบไปอย่างไร? เครือข่ายถูกยุติบทบาทหรือล้มเลิกไปอย่างไร? อะไรเป็นปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หรือกิจการสาธารณะต่างๆ ให้เกิดผล

²¹ Ibid., 7.

²² Ibid., 8.

ได้ บนฐานของการทำงานร่วมกันอย่างราบรื่น มีการปฏิสัมพันธ์เชิงการเจรจาต่อรองหาข้อยุติร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโยงพัวพันกัน แต่ในขณะเดียวกันต่างก็มีความเป็นเอกเทศในตัวเอง?

มีวิธีการที่เป็นไปได้อย่างไรบ้าง ที่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ จะสามารถเข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของเครือข่ายต่างๆ ที่มีระบบการจัดการดูแลตนเอง เพื่อช่วยลดความเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการบริหารกิจการสาธารณะ และช่วยเอื้ออำนวยให้ประสบความสำเร็จได้สูงสุด? และจะมีวิธีการประเมินข้อดีและข้อเสียของเครือข่ายการอภิบาลอย่างไร โดยอาศัยมาตรฐานเชิงคุณค่าในระบอบประชาธิปไตย และผลของการประเมินนี้เชิงคุณค่าของเครือข่ายจะปรากฏในลักษณะใด?

บริบทการก่อรูปของกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลโดยเครือข่าย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ทุกฝ่ายเข้ามาเจรจาต่อรองหาทางออกร่วมกัน โดยผ่านกลไกเครือข่ายการอภิบาลในลักษณะต่างๆ เป็นหนึ่งในหัวข้อการศึกษาที่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา กระแสความสนใจทางวิชาการในทิศทางดังกล่าว สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบริบทการบริหารงานภาครัฐในประเทศตะวันตกในช่วงเวลาเดียวกัน

ในบริบทดังกล่าว รัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในประเทศต่างๆ อยู่สถานะที่ไม่สามารถจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะต่างๆ ที่เผชิญอยู่ได้สำเร็จ การบริหารกิจการสาธารณะภายใต้โครงสร้างการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นแนวดิ่ง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถยกระดับความก้าวหน้าในการบริหารกิจการต่างๆ ในสังคมได้ ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดในการสร้างโอกาสใหม่ๆ ของรัฐ จึงเปิดทางให้มีการนำระบบการควบคุมโดยกลไกตลาด (market regulation) มาใช้ในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้น

โดยเฉพาะการนำมาตรการควบคุมโดยกลไกตลาดตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาปรับใช้สำหรับการขับเคลื่อนการบริหารกิจการสาธารณะ

หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่หน่วยงานวางนโยบายด้านการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐในประเทศต่างๆ ในกลุ่ม OECD มุ่งผลักดันสามารถสรุปได้ 7 ประการ ดังนี้ 1) การนำระบบการจัดการโดยผู้ที่มีทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะในภารกิจด้านนั้นๆ มาใช้ในภาครัฐ 2) การใช้ระบบมาตรฐานและการชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน 3) การให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลลัพธ์เป็นหลัก 4) การหันมาให้ความสำคัญกับการแยกหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐออกเป็นประเภทที่แตกต่างกัน 5) การหันมาให้ความสำคัญกับการเพิ่มการแข่งขันขึ้นในภาครัฐ โดยใช้กลไกระบบสัญญา และวิธีการเปิดให้มีการแข่งขันรับเหมาจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ 6) การมุ่งเน้นวิธีการจัดการในแบบภาครัฐกิจเอกชน และ 7) การมุ่งเน้นการสร้างระเบียบวินัยและความประหยัดรัดกุมในการใช้จ่ายทรัพยากรของภาครัฐ²³

อย่างไรก็ตาม หลังทศวรรษ 1990 ผลปรากฏว่า การบริหารกิจการสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในหลายกรณีประสบกับปัญหาข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เนื่องจากข้อเรียกร้องให้ “ลดบทบาทของรัฐ เพิ่มบทบาทของตลาด” (less state, more market) ตามสมมติฐานแบบเสรีนิยมใหม่นั้น ไม่ได้นำไปสู่ผลดีต่อสาธารณะเสมอไป ดังจะเห็นได้จากปัญหามาตรฐานของการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ที่ในความเป็นจริงไม่ได้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ปัญหากลไกตลาดไม่สามารถจัดหารบริการสาธารณะต่างๆ ได้คงที่แน่นอน หรือไม่สามารถจัดบริการได้อย่างเพียงพอครอบคลุมความต้องการของประชาชน ปัญหาผลกระทบภายนอกจากการจัดทำบริการ

²³ ดู Christopher Hood, “A Public Management For All Seasons?,” *Public Administration* 69 (Spring 1991): 3-19.

สาธารณะ หรือการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งไม่มีการควบคุมตรวจสอบได้ (unchecked externalities)

ยิ่งกว่านั้น การจัดบริการสาธารณะโดยกลไกตลาด ยังทำให้ปัญหา “ความไม่เท่าเทียมเป็นธรรม” ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาความลึกลับระหว่างหลักการกับการปฏิบัติจริง กล่าวคือ ยิ่งนำกลยุธยขยายบทบาทของกลไกตลาดมาใช้มากเท่าใด ก็ยิ่งปรากฏให้เห็นถึงความจำเป็นของ “การกำกับควบคุมโดยรัฐ” (state regulation) มากขึ้นตามไปด้วย และที่สำคัญคือ การบริหารกิจการสาธารณะโดยกลไกตลาดล้มเหลวในการเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มุ่งประสานความร่วมมือของฝ่ายต่างๆ และผนึกกำลังเพื่อจัดการประเด็นปัญหาในเชิงรุก บนฐานการมีเป้าหมายร่วม และการมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (mutual trust)²⁴

อย่างไรก็ดี รัฐบาลในหลายประเทศทั่วโลกยังคงยึดมั่นในยุทธศาสตร์การขยายบทบาทของกลไกตลาดตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ เนื่องจากฝ่ายสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวยังเชื่อมั่นว่า กลไกตลาดที่สมบูรณ์เท่านั้นที่จะนำไปสู่การกำกับกระบวนการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะที่สมบูรณ์แบบ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดในการนำกลไกตลาดมาใช้ในการกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวาง ก็เรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำกับควบคุมทิศทางการแสดงบทบาทของตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายร่วมของสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

²⁴ ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาข้อจำกัดของการนำตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิบัติ ดู Stephen P. Osborne, “Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?,” in *The New Public Governance : Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, ed. Stephen P. Osborne (London and New York: Routledge, 2010), 1-16.

การหันมาให้ความสำคัญกับกลไกเครือข่ายที่มีบทบาทในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance networks)²⁵

การก่อรูปของกรอบแนวคิดในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะโดยอาศัยกลไกเครือข่ายระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับตัวแสดงภาคส่วนอื่นในสังคมปรากฏขึ้นในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากการยึดถือตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration: NPM) ไปสู่การหันมายึดถือตัวแบบการอภิบาลภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)²⁶ กล่าวคือแม้ว่ากรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมุมมองและการทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะขึ้นในแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม

แต่กระนั้น แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เอง ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในมิติต่างๆ ด้วยเช่นกัน สำหรับจุดอ่อนของกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์โจมตีมากที่สุด ก็คือ การมุ่งให้ความสนใจเฉพาะมิติการจัดความสัมพันธ์ภายในองค์กรหนึ่งๆ เป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันก็ละเลยหรือมองข้ามความสำคัญของบริบทแวดล้อมของการบริหารงานภาครัฐที่นับวันทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งกว่านั้นยังมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่า ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในปัจจุบันนั้น มีตัวแสดงจำนวนมากที่มีบทบาทแตกต่างกันหลากหลายเข้ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันมากขึ้น²⁷

นอกจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะมุ่งทำความเข้าใจมิติการจัดการกิจการสาธารณะและการจัดการภายในองค์กรภาครัฐแต่เพียงด้านเดียว ทั้งที่สภาพแวดล้อมของการบริหารงานภาครัฐมีลักษณะแตกกระจายและเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับองค์กรในภาคส่วนต่างๆ มากยิ่งขึ้นแล้ว ก็ยังมีจุดอ่อน

²⁵ Eva Sørensen and Jacob Torfing, *op.cit.*, 2.

²⁶ Stephen P. Osborne, *op.cit.*, 2.

²⁷ *Ibid.*, 4-5.

ในแง่การปฏิบัติที่ยึดติดอยู่เพียงแค่การนำเทคนิคการจัดการแบบภาคธุรกิจ เอกชนมาปรับใช้กับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดบริการ สาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งที่เทคนิคเหล่านั้นไม่น่าจะเป็นเครื่องมือที่ ล้าสมัยไปแล้วในแวดวงการบริหารธุรกิจ และแม้ว่าจะมีหลักฐานเชิงประจักษ์ ที่ชี้ให้เห็นว่าในหลายกรณีเทคนิคการจัดการแบบภาคธุรกิจนั้นไม่สามารถ นำมาปรับประยุกต์ใช้กับภาครัฐอย่างได้ผลเสมอไป

กรอบแนวคิดการอภิบาลภาคสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ก่อเกิดขึ้น บนฐานการดำรงอยู่ของกรอบแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม (PA) และกรอบ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แต่ก็มีใช้กระบวนทัศน์ใหม่ที่เข้ามา แทนที่กรอบแนวคิดที่ดำรงอยู่มาก่อนเหล่านั้นแต่ประการใด หากแต่เป็นเพียง เครื่องมือเชิงมนทัศน์อันหนึ่งที่สามารถช่วยขยายความเข้าใจของเราที่มีต่อมิติ ความสลับซับซ้อนที่ปรากฏ รวมถึงช่วยเปิดมุมมองของเราให้เห็นถึงสภาพความ เป็นจริงของวิถีการปฏิบัติงานของบุคลากรในภาครัฐปัจจุบันได้คมชัดยิ่งขึ้น

กรอบแนวคิดการอภิบาลภาคสาธารณะแนวใหม่ในฐานะกรอบการ วิเคราะห์ด้านการบริหารรัฐกิจ ครอบคลุมมุมมองการวิเคราะห์กระบวนการ บริหารกิจการบ้านเมืองในมิติต่างๆ อย่างหลากหลาย ประกอบด้วย มิติ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคมและการเมือง (socio-political governance) มิติกระบวนการนโยบายสาธารณะ (public policy governance) มิติการบริหารราชการ (administrative governance) มิติกระบวนการบริหาร กิจการบ้านเมืองโดยกลไกภายใต้ระบบสัญญา (contract governance) และ มิติการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (network governance)²⁸ ในที่นี้ จะมุ่งกล่าวถึงสาระสำคัญของมิติการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย เป็นหลัก

²⁸ Ibid., 6.

สาระสำคัญของกรอบแนวคิดการอภิบาลโดยเครือข่าย

การศึกษาการบริหารรัฐกิจโดยนำมโนทัศน์การอภิบาลมาใช้ในการวิเคราะห์เครือข่ายที่มีบทบาทในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง มีจุดสนใจอยู่ที่การวิเคราะห์การทำงานของเครือข่าย ซึ่งเกิดจากการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่มีการจัดการตนเอง (self-organizing inter-organizational network) ดังจะเห็นได้จากการแสดงบทบาทของเครือข่ายในกระบวนการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ทั้งในกรณีที่มีหน่วยงานภาครัฐร่วมอยู่ในเครือข่ายด้วย และในกรณีเครือข่ายองค์กรที่มีการจัดการตนเองเหล่านั้นแสดงบทบาทในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาร่วม

การศึกษาเครือข่ายการอภิบาล (governance network) แตกต่างจากการศึกษาการวิเคราะห์เครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ การศึกษาเครือข่ายการอภิบาลให้ความสนใจเครือข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทร่วมกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะเป็นการเฉพาะ ซึ่งต่างจากการศึกษาเครือข่ายนโยบาย (policy network) ที่ให้ความสนใจในบทบาทของเครือข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบายเป็นหลัก²⁹

ในขณะเดียวกัน กรอบการวิเคราะห์การอภิบาลโดยเครือข่ายก็พิจารณาบทบาทของรัฐในมิติที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดการบริหารราชการแบบดั้งเดิม เนื่องจากมโนทัศน์การอภิบาลตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การบริหารกิจการสาธารณะ คือ การจัดการเพื่อเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแสดงบทบาทแตกต่างหลากหลาย นับตั้งแต่ตัวแสดงภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม

²⁹ Ibid., 7.

ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ รวมไปถึงองค์การระหว่างประเทศ เกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและร่วมมือกัน³⁰

มนทัศน์การอภิบาลพิจารณาบทบาทของรัฐในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากบทบาทซึ่งแต่เดิมเคยมองกันว่าเป็นบทบาทที่ต้องจำกัดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐเท่านั้น เริ่มถูกมองว่าเป็นบทบาทหน้าที่ซึ่งตัวแสดงอื่นๆ สามารถเข้ามาร่วมทำได้ เช่นเดียวกับประเด็นปัญหาต่างๆ ในสังคม ซึ่งแต่เดิมเคยมองกันว่าต้องจัดการแก้ไขโดยกลไกของภาครัฐเท่านั้น ก็เปลี่ยนมาสู่การมองว่าตัวแสดงอื่นๆ ในสังคมสามารถร่วมแสดงบทบาทในการจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ด้วยเช่นกัน โดยภาครัฐมีหน้าที่ดึงบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในสังคมให้เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา และการสร้างโอกาสในการพัฒนาสังคมร่วมกันผ่านกลไกการประสานบทบาทระหว่างกันในรูปแบบเครือข่าย ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายอยู่ในระดับสถานะเท่าเทียมกัน³¹

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประสานความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายก็คือ การมุ่งให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมในการดำเนินกิจกรรมระดับต่างๆ ในสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน การร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมสาธารณะภายใต้กลไกความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่าย อาจเกิดขึ้นทั้งในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐระดับต่างๆ นับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นหรือนครไปจนถึงระดับภาค นอกจากนี้ ยังรวมถึงเครือข่ายประสานความร่วมมือแบบตัดข้ามระหว่างภาคส่วนต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม³²

³⁰ Jon Pierre, "Introduction: Understanding Governance," in *Debating Governance*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 4.

³¹ Paul Hirst, "Democracy and Governance," in *Debating Governance*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 18-19.

³² Anne Mette Kjær, *Governance* (Cambridge: Polity Press, 2004), 48-49.

ตัวแสดงที่ปรากฏในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบการประสานความร่วมมือผ่านเครือข่าย จึงมีที่มาจากหลากหลายภาคส่วนและหลายระดับด้วยกัน อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมการค้า บริษัท องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการทางสังคม รวมตลอดจนกลุ่มและองค์กรชุมชน กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะจึงเป็นกระบวนการประสานงาน และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งดำเนินไปภายใต้ผ่านเครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างกันในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยตัวแสดงในแต่ละภาคส่วนมีบทบาทร่วมกันขับเคลื่อนด้วยตนเอง (self-governance)³³

หากพิจารณาในทางทฤษฎี การบริหารกิจการสาธารณะโดยอาศัยกลไกในรูปเครือข่าย นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการอภิบาลบนฐานการร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ('co' governance) กล่าวคือเครือข่ายเป็นรูปแบบการสร้างความร่วมมือในลักษณะการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทความซับซ้อนของการพัฒนาและการจัดการประเด็นปัญหาในสังคม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแสดงจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถดำเนินงานให้บรรลุผลได้³⁴

ในสถานการณ์ดังกล่าว การจัดการแก้ไขปัญหาในสังคมมีอาจกระทำได้โดยการรวมศูนย์การทำงานที่ภาครัฐฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนโดยการประสานงาน (co-ordination) และการแสดงบทบาทอย่างสอดคล้องซึ่งกันและกันระหว่างทุกภาคส่วน (synchronization) รวมไปถึงการ

³³ Jon Pierre, *op.cit.*, 3.

³⁴ Jan Kooiman, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Societal-Political Interaction," 150.

จัดการปัญหาสาธารณะโดยอาศัยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือโดยไม่แบ่งแยกอาณาเขตบทบาทหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (public-private networks)³⁵

เครือข่ายการอภิบาลถือเป็นการจัดโครงสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม แต่กระนั้น เครือข่ายก็เป็นการจัดโครงสร้างสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ เพราะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมกันโดยสมัครใจของภาคีสมาชิกแต่ละฝ่าย มิใช่การจัดตั้งองค์กรตามที่กฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนด อย่างไรก็ตาม แม้เครือข่ายจะไม่ใช่องค์กรที่เป็นทางการ แต่ก็ไม่ใช่การรวมตัวกันแบบชั่วคราว ชั่วคราว หากเป็นองค์การที่มีความยืดหยุ่นและมีความมั่นคงถาวรภายในระยะเวลาหนึ่ง เช่น เครือข่ายอาจทำงานไปจนกระทั่งกิจกรรมหรือโครงการที่ภาคีสมาชิกร่วมกันดำเนินการนั้นสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของการก่อตั้งเครือข่าย เป็นต้น

การทำงานในรูปเครือข่ายระหว่างองค์กร อาจปรากฏทั้งในรูปของเครือข่ายระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานในภาครัฐด้วยกัน หรือเครือข่ายระหว่างตัวแสดงนอกภาครัฐด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ทั้งนี้ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง จึงให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจการสาธารณะผ่านเครือข่ายที่ตัดข้ามระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน เพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย ในนัยนี้ จึงกล่าวได้ว่า เครือข่ายถือเป็นโครงสร้างการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสมาชิกในเครือข่ายร่วมกันออกแบบและสร้างขึ้นบนกรอบข้อตกลงร่วมกัน³⁶

³⁵ Ibid.

³⁶ R. A. W. Rhodes, "Governance and Public Administration," in *Debating Governance*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press), 61.

เครือข่ายต่างๆ ในสังคมสามารถแสดงบทบาทได้ทั้งในเชิงต่อต้านและสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือ เครือข่ายจำนวนมากมีศักยภาพในการร่วมกันต่อต้านขัดขวางการผลักดันนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้อย่างทรงพลัง ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องเผชิญกับปัญหาด้านความสามารถในการปกครองดูแลสังคม (governability problems)³⁷ ในทางกลับกัน เครือข่ายเหล่านั้นก็สามารถสร้างพลังในการร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้เช่นกัน หากภาครัฐมีการประสานงาน ปรีกษาหรือและเจรจาต่อรองกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะแต่ละด้าน ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องปรับรูปแบบการทำงานจากการมุ่งเน้นการใช้อำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมบังคับ มาสู่การทำหน้าที่ประสานการทำงานกับภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ซึ่งต้องอาศัยทักษะในเชิงการเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของภาครัฐภายใต้การเผชิญกับสิ่งท้าทายทั้งภายในและภายนอก จึงอยู่ที่การกำกับทิศทางกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ ('steering') ให้ดำเนินไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมของสังคม นั่นคือ รัฐมิได้มีบทบาทหน้าที่เพียงการใช้อำนาจปกครองเหนือสังคม หากแต่มีหน้าที่ดึงบทบาทของตัวเองแสดงต่างๆ ในสังคมให้เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา และการสร้างโอกาสในการพัฒนาสังคมร่วมกัน เพราะกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินภารกิจของรัฐ มิใช่เพียงปัจเจกบุคคล หรือองค์กร แต่เป็นเครือข่ายหรือ "ระบบย่อยๆ ของสังคม" (societal sub-systems) นั่นคือ เครือข่ายของตัวเองแสดงกลุ่มต่างๆ ที่มีการจัดระบบจัดการดูแลตัวเอง มีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง³⁸

³⁷ Anne Mette Kjær, *op.cit.*, 36.

³⁸ Jon Pierre, "Introduction: Understanding Governance," 4.

อย่างไรก็ดี การดำรงอยู่อย่างอิสระของเครือข่ายที่ประกอบขึ้นจากกลุ่มคนหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์เฉพาะในด้านต่างๆ ร่วมกัน ก็ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐควบคุมจัดการเรื่องต่างๆ ในสังคมดำเนินไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากเครือข่ายของตัวแสดงกลุ่มต่างๆ ในสังคมนั้นเป็นระบบที่ดำรงอยู่ด้วยตัวเองและไม่ขึ้นต่อกฎไกการควบคุมบังคับบัญชาของภาครัฐ จึงทำให้การควบคุมแทรกแซงการทำงานของเครือข่ายเหล่านี้เป็นไปได้ยาก³⁹

ดังนั้น บทบาทของตัวแสดงภาครัฐในการอภิบาลภาคสาธารณะ จึงควรประกอบด้วยการทำหน้าที่ 2 ระดับ คือ ระดับแรก เป็นการทำหน้าที่จัดการเครือข่าย (network management) ซึ่งเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ อีกระดับหนึ่งคือ การทำหน้าที่วางกรอบกฎเกณฑ์กติกาการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นการจัดการเครือข่ายที่ดำเนินการโดยรัฐบาล (meta-governance) เนื่องจากเป็นการจัดการเครือข่ายในเชิงโครงสร้างสถาบัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรอบกติกาการปกครองและการบริหารกิจการบ้านเมือง⁴⁰

ในกระบวนการอภิบาลภาคสาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐในการจัดการเครือข่าย (network management) มิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเครือข่ายต่างๆ ในสังคม แต่อยู่ในตำแหน่งที่เสมอกัน เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีบทบาทเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงกลุ่มต่างๆ มีการสร้างเครือข่ายเพื่อดำเนินงานด้านต่างๆ ภายใต้เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐก็อาจเข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเหล่านั้นก็ได้

กลไกการทำงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงในภาคสังคม และกลไกการทำงานแบบสั่งการตามลำดับชั้นของระบบราชการ จึงมิได้ดำรงอยู่หรือ

³⁹ Anne Mette Kjær, *op.cit.*, 36.

⁴⁰ *Ibid.*, 48-49.

ทำงานอย่างแยกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่อาจมีบางส่วนหรือบางจุดของกระบวนการทำงานที่กลไกการทำงานของทั้งสองระบบเข้ามาเกี่ยวพันหรือทับซ้อนซึ่งกันและกัน เช่น การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างเครือข่ายแต่ละกลุ่มอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทการทำงานของหน่วยงานราชการในการสร้างจุดเชื่อมโยงให้เกิดขึ้น ผ่านการวางกฎกติกาที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย การประสานให้ทุกฝ่ายร่วมลงนามสัญญากัน หรือการใช้อำนาจให้ทุกฝ่ายสามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ เป็นต้น การจัดการเครือข่ายจึงต้องอาศัยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ประสานการทำงานร่วมกัน (coordinator)⁴¹

ลักษณะสำคัญของเครือข่ายการอภิบาล

เครือข่ายการอภิบาล (governance network) หมายถึง เครือข่ายที่มีลักษณะเฉพาะรูปแบบหนึ่ง ไม่ใช่เครือข่ายทั่วๆ ไปที่ปรากฏในสังคม อาทิ เครือข่ายการสื่อสาร เครือข่ายทางสังคม เครือข่ายวิชาชีพ เครือข่ายผู้ก่อการร้าย เครือข่ายข้ามชาติ ฯลฯ ฉะนั้น การกล่าวถึง “เครือข่าย” หนึ่งๆ ในฐานะที่เป็นเครือข่ายการอภิบาล จึงหมายถึงรูปแบบเฉพาะรูปแบบหนึ่งของการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายร่วมของสังคม ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของ “เครือข่ายการอภิบาล” สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้⁴²

1) *เครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบที่มีรูปแบบชัดเจนแน่นอน* ระหว่างตัวแสดงที่มีความเกี่ยวโยงพึ่งพาซึ่งกันและกัน (interdependent) แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (autonomous) กล่าวคือ ตัวแสดงประกอบด้วย ภาครัฐ (public) ภาคเอกชน (private) ภาคประชาสังคม (semi-public) ตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็ต้องการพึ่งพาอาศัย (dependent) ศักยภาพ และทรัพยากรของตัวแสดงอื่นๆ ตัวอย่างเช่น

⁴¹ Ibid., 43-45.

⁴² Eva Sørensen and Jacob Torfing, *op.cit.*, 8-11.

ตัวแสดงทางการเมือง เห็นว่าประเด็นนโยบายสาธารณะที่ตนต้องการผลักดัน ต้องอาศัยบทบาทความร่วมมือของภาคส่วนอื่น ก็แสดงความจำนงในการ จัดสรรทรัพยากร และศักยภาพของตนเอง ให้ตัวแสดงอื่นๆ เข้ามาใช้ร่วมกัน ตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (operationally autonomous) ไม่มีฝ่ายใดอยู่ภายใต้การควบคุม สิ่งการโดยตัวแสดงอื่น ไม่มีฝ่ายใดอยู่เหนือกว่าที่สั่งให้ฝ่ายอื่นคิดหรือกระทำการใดๆ ได้

การมีความสัมพันธ์ในเชิงการพึ่งพาอาศัยบทบาทซึ่งกันและกัน (interdependency) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเป็นไปในแนวราบที่ ทุกฝ่ายอยู่ในฐานะเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ว่าตัวแสดงแต่ละฝ่ายจะมีอำนาจ หน้าที่ (authority) และทรัพยากรไม่เท่ากันก็ตาม แต่เมื่อต้องพึ่งพาอาศัยอีก ฝ่าย ก็ทำให้ไม่มีฝ่ายใดสามารถใช้อำนาจควบคุมแนวตั้งเหนือฝ่ายใดได้โดย ไม่เสี่ยงต่อการทำลายเครือข่ายให้พังลง ทั้งนี้ การจัดสรรแบ่งปันแลกเปลี่ยน ทรัพยากร ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม อาจเป็นไปในลักษณะไม่สมมาตร (asymmetrical allocations) ก็ได้ หากตัวแสดงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยน แบ่งปันกันอย่างสมัครใจ (voluntary) และแต่ละฝ่ายมีอิสระที่จะถอนตัวออก จากการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายได้ทุกเวลา

2) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดำเนินไปโดยผ่านการเจรจา ต่อรองหาข้อตกลงร่วมกัน (negotiations) กล่าวคือ การเจรจาต่อรองหาข้อตกลง ร่วมกัน มีองค์ประกอบคือ “การต่อรอง” (bargain) เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร ร่วมกันของแต่ละฝ่าย เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุด และ “การ ปรีกษารื้อกัน” (deliberation) เกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของแนวทางการ ประสานบทบาทซึ่งกันและกันในลักษณะต่างๆ อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดี การเจรจาปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายหนึ่งๆ อาจไม่นำไปสู่ “ฉันทมติที่เป็นเอกฉันท์” (unanimous consensus) เสมอไป หากการเจรจายู่ภายใต้บริบทที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่างต้องการใช้อำนาจ แข่งขันกันอย่างเข้มข้น (power struggle) ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง และการเป็นปฏิปักษ์ในการทำงานร่วมกัน โดยส่วนใหญ่ “การปฏิบัติการร่วม” (joint action) มักเกิดขึ้นบน “ความเห็นพ้องกันเท่าที่ทุกฝ่ายยอมรับได้” (rough consensus) นั่นคือ ทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอในเรื่องหนึ่งๆ ร่วมกัน แม้ว่าแต่ละฝ่ายจะยังคงมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งไม่ลงรอยกันอยู่

3) การเจรจาหาข้อตกลงร่วมกันดำเนินไปภายใต้กรอบแนวความคิด (imaginary framework) ความตระหนักรู้ (cognitive) กรอบบรรทัดฐาน (normative) และกรอบระเบียบกฎเกณฑ์ (regulative) ชุดหนึ่งๆ ที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน กล่าวคือ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากการเข้ามาเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายหนึ่งๆ มิได้เกิดขึ้นใน “สุญญากาศเชิงสถาบัน” (institutional vacuum) หรืออยู่นอกเหนือกรอบกฎเกณฑ์ใดๆ เลย

หากแต่การทำงานของเครือข่ายหนึ่งๆ ย่อมมี “กรอบการทำงานที่ชัดเจนแน่นอนชุดหนึ่ง” (institutionalize framework) เสมอ ทั้งนี้ กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย มิใช่เพียงการนำเอาระเบียบกฎเกณฑ์ที่แต่ละฝ่ายยึดถือปฏิบัติ มารวมกันให้เป็นกรอบกฎเกณฑ์ของเครือข่าย และก็มีใช้การหลอมรวมระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหมดให้เป็นชุดเดียวขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการผสมผสานแนวความคิด มโนทัศน์ และข้อกำหนดที่แต่ละฝ่ายนำเสนอแลกเปลี่ยนกัน

กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย มีลักษณะสำคัญคือเป็นกรอบการดูแลจัดระเบียบที่ยึดถือร่วมกัน กล่าวคือ มีกฎเกณฑ์ข้อกำหนด มีภาระบทบาทหน้าที่ และขั้นตอนวิธีการทำงาน กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย จึงมีลักษณะเป็นบรรทัดฐานการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่ทุกฝ่ายยึดถือ

ร่วมกัน มีชุดคุณค่าหรือค่านิยมในการทำงานร่วมกัน และมีเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติเรื่องต่างๆ ร่วมกัน นอกจากนี้ กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่ายยังมีส่วนประกอบของกรอบการรับรู้ร่วมกัน (cognitive element) คือ มีระบบการให้ความหมายชุดต่างๆ ร่วมกัน มีกรอบมโนทัศน์ในการอธิบายเรื่องต่างๆ ร่วมกัน และมีความรู้เฉพาะในเรื่องต่างๆ ร่วมกัน ดังนั้น กรอบการทำงานของเครือข่าย จึงมีลักษณะเป็น “จินตกรรมร่วม” (imaginary aspect) คือ มีการสร้างอัตลักษณ์ร่วมที่ทุกฝ่ายอ้างอิงตนเองร่วมกัน มีอุดมคติร่วม มีความคาดหวังร่วมกัน

4) กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยระบบการกำกับดูแลตนเอง (self-regulating) มีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่จำกัดโดยหน่วยงานอื่นๆ ภายนอก กล่าวคือ เครือข่ายมีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองระดับหนึ่ง ไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการควบคุมบังคับบัญชาใดๆ ไม่ยอมเข้าไปอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของบทกฎหมาย และไม่ยอมอยู่ในกลไกการจัดระเบียบควบคุมของระบบตลาด เครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ภายใต้กรอบการกำกับดูแลตนเอง ซึ่งตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง ทรัพยากรของเครือข่าย และการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่มีพลวัต

ในขณะเดียวกัน ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็อยู่ภายใต้กรอบการทำงานร่วมกันที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน การตระหนักรู้ และจินตกรรมร่วม ซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ดังนั้น การทำงานของเครือข่ายหนึ่งๆ จึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบทเชิงสถาบัน ซึ่งอาจส่งผลเอื้ออำนวยให้การกำกับดูแลตนเองของเครือข่ายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรืออาจส่งผลจำกัดขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย

5) เป้าหมายการทำงานของเครือข่ายเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดผลต่อประโยชน์สาธารณะ (production of public purpose) กล่าวคือ การทำงาน

ของเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะในมิติต่างๆ อาทิ วิทยาศาสตร์ ค่านิยม แผน นโยบาย และระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องมุ่งสู่การก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ตัวแสดงต่างๆ ในเครือข่ายอาจเข้าไปมีบทบาทร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองทางการเมืองได้ แต่ไม่ใช่เพื่อผลักดันผลประโยชน์หรือเป้าหมายของตนเอง

การเข้าไปมีบทบาทร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองภายใต้กลไกเครือข่าย ต้องเป็นไปเพื่อแสดงบทบาทร่วมซึ่งให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสาธารณะและหนทางในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น หรือเข้าไปผลักดันโอกาสในการพัฒนานโยบายสาธารณะใหม่ๆ ในแง่นี้ เครือข่ายใดๆ ก็ตามที่มีได้มีเป้าหมายในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะโดยรวม ย่อมไม่อาจนับได้ว่าเป็นเครือข่ายการอภิบาล

หากพิจารณารูปแบบของเครือข่ายการอภิบาลโดยภาพรวม จะพบว่าเครือข่ายอาจปรากฏรูปแบบแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง บริบทเชิงสถาบัน และบริบทเชิงวาทกรรม (discursive context) ที่เครือข่ายนั้นๆ ก่อรูปขึ้น ลักษณะของเครือข่ายการอภิบาลจึงมีความผันแปรกันไปในแต่ละบริบท กล่าวคือ⁴³ เครือข่ายอาจเกิดจากการเข้ามาทำข้อตกลงหลวมๆ อย่างไม่เป็นทางการ ในขณะที่บางเครือข่ายอาจเกิดจากการทำข้อตกลงอย่างเคร่งครัดและเป็นทางการ บางเครือข่ายอาจเกิดจากการประสานบทบาทความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในโครงสร้างองค์การเดียวกัน หรือบางเครือข่ายเกิดจากการประสานบทบาทความร่วมมือระหว่างตัวแสดงข้ามองค์การ

เครือข่ายอาจเกิดขึ้นด้วยตัวเองลำพัง หรืออาจริเริ่มก่อตั้งโดยการส่งเสริมผลักดันโดยองค์กรอื่น เครือข่ายอาจมีลักษณะเปิดกว้างรับสมาชิกใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา หรืออาจเป็นเครือข่ายแบบปิดตัวเองต่อภายนอก เครือข่ายอาจ

⁴³ Ibid., 11.

ดำรงอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ภารกิจบรรลุเป้าหมายแล้วสลายตัว หรืออาจดำเนินงานต่อเนื่องยาวนานอย่างถาวร เครือข่ายอาจทำงานเฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง หรืออาจขยายบทบาทไปสู่ประเด็นอื่นๆ อย่างกว้างขวาง เครือข่ายอาจแสดงบทบาทเฉพาะในกระบวนการกำหนดนโยบาย หรืออาจแสดงบทบาทเฉพาะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า เครือข่ายการอภิบาลถือเป็นกลไกขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งเป็นทางเลือกที่นอกเหนือจาก “กลไกภาครัฐ” (state) และ “กลไกตลาด” (market) สำหรับลักษณะเฉพาะที่ทำให้เครือข่ายการอภิบาล แตกต่างไปจากการทำงานของกลไกการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นจากบนลงล่างของภาครัฐ และกลไกการควบคุมจัดระเบียบผ่านการแข่งขันของระบบตลาด อาจสรุปได้ 3 ประการ คือ⁴⁴

ประการแรก ความแตกต่างในแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ กล่าวคือ เครือข่ายการอภิบาลมีลักษณะเป็นระบบการอภิบาลที่ทุกภาคส่วนสามารถเป็นศูนย์กลางขับเคลื่อนกิจกรรมสาธารณะได้เสมอกัน (pluricentric governance system) ต่างจากระบบการบริหารงานภาครัฐที่มีศูนย์กลางหนึ่งเดียว (unicentric system) คือตัวแสดงภาครัฐที่มีอำนาจกำกับควบคุมและจัดระเบียบต่างๆ ในสังคมและระบบเศรษฐกิจ การรวมศูนย์อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้ อำนาจรัฐทำให้ตัวแสดงต่างๆ ในสังคมกลายเป็น “ผู้อยู่ใต้ปกครอง” (subject) มีสิทธิและพันธะหน้าที่ต่างๆ ตามที่รัฐกำหนดไว้อย่างชัดเจน

ในขณะเดียวกัน เครือข่ายการอภิบาลก็ต่างจากระบบการจัดระเบียบและควบคุมกิจการสาธารณะต่างๆ ผ่านกลไกการแข่งขันของตลาด แม้กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้ระบบตลาดจะมีลักษณะหลาย

⁴⁴ Ibid., 11-12.

ศูนย์กลาง (multicentric system) แต่ระบบตลาดก็เปิดให้ตัวแสดงต่างๆ ที่ต่างมุ่งแข่งขันผลักดันปกป้องผลประโยชน์ของตน (self-interested actors) สามารถเข้าสู่กระบวนการบริหารกิจการสาธารณะได้จำนวนมากมายไม่จำกัด เมื่อต่างฝ่ายต่างเข้ามาแข่งขันกันอย่างเสรี ตัวแสดงเหล่านั้นจึงไม่มีเป้าหมายใดๆ ร่วมกัน หรือไม่มีพันธะผูกพันใดๆ ต่อกันเลย แม้จะเป็นการเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ประการที่สอง ความแตกต่างในกระบวนการตัดสินใจระหว่างตัวแสดง กล่าวคือ การตัดสินใจในเครือข่ายการอภิบาล แตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม คือ ตัวแสดงในเครือข่ายการอภิบาลตัดสินใจบนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลที่สะท้อนมุมมองความคิดของทุกฝ่าย (reflexive rationality) ซึ่งปรากฏผ่านกระบวนการเจรจาหรือและต่อรองเพื่อหาจุดยอมรับร่วมกัน ในขณะที่การตัดสินใจในการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมตั้งอยู่บนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลของตัวเนื้อหาระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้กำกับควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะในเรื่องต่างๆ (substantial rationality) ดังนั้น กลไกการตัดสินใจสั่งการใดๆ ของภาครัฐที่ดำเนินไปภายใต้ระบบราชการ จึงมุ่งแปรสาระสำคัญในค่านิยมทางการเมืองของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นรูปธรรมผ่านตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการนำไปบังคับใช้ต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป

การตัดสินใจในเครือข่ายการอภิบาล แตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการแข่งขันในระบบตลาด คือ ในขณะที่การตัดสินใจภายใต้กลไกการแข่งขันในระบบตลาด ตั้งอยู่บนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลที่กำหนดโดยขั้นตอนกระบวนการที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน (procedural rationality) นั่นคือการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการการแข่งขันที่เปิดกว้างเสรี จะ

ก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนกลไกตลาดในลักษณะมือที่มองไม่เห็น อันจะนำไปสู่การจัดสรรสินค้าและบริการต่างๆ ในจุดที่เหมาะสมที่สุด

ส่วนการตัดสินใจในเครือข่ายการอภิบาล เป็นการตัดสินใจ และการจัดระเบียบกำกับดูแลการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ในลักษณะการปฏิสัมพันธ์ในเชิงการสะท้อนความคิดความต้องการระหว่างกัน (reflexive interaction) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการเจรจาหรือต่อรองระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนที่ดำเนินต่อเนื่องผ่านกิจกรรมต่างๆ ของเครือข่าย ตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมเจรจาหรือกันด้วยเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายต้องพึงพาอาศัยบทบาทของฝ่ายอื่นๆ (interdependencies) เป้าหมายก็เพื่อหาข้อยุติในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ร่วมกัน และหาทางออกในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน แม้ว่าตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเหล่านั้น จะมีผลประโยชน์หรือความต้องการของตนเอง หรือมีแนวคิด และมุมมองในประเด็นต่างๆ ที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันอยู่ก็ตาม

ประการที่สาม ความแตกต่างในการนำผลการตัดสินใจที่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันไปปฏิบัติ กล่าวคือ ในระบบการบริหารงานภาครัฐภายใต้กลไกระบบราชการ ตัวแสดงต่างๆ ผูกพันตนเองในการยอมปฏิบัติตามผลการตัดสินใจในเชิงการสั่งการบังคับควบคุมของรัฐ เนื่องจากอยู่ภายใต้กลไกการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ ส่วนในระบบการแข่งขันตามกลไกตลาด ตัวแสดงต่างๆ ยอมผูกพันตนเองในการยอมรับผลการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่แข่งขันกัน บนฐานการยอมรับความพ่ายแพ้หรือการกลัวว่าจะสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับการอยู่ในตลาด

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ อาจสรุปได้ว่า เครือข่ายการอภิบาล มีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกรูปแบบอื่นๆ อันเนื่องมาจากจุดแข็ง 4 ประการ⁴⁵ คือ *ประการแรก* ความสามารถในการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองในเชิงรุก กล่าวคือ ตัวแสดงภาคส่วนต่างๆ ภายในเครือข่ายการอภิบาล สามารถร่วมกันระบุ ประเด็นปัญหา นโยบายในมิติต่างๆ อย่างรอบด้าน และสามารถชี้ให้เห็นถึง ช่องทางโอกาสในการป้องกัน และทางออกในการจัดการรับมือปัญหาล่วงหน้าได้ตั้งแต่แรกทีประเด็นปัญหาเริ่มปรากฏ นอกจากนี้ ตัวแสดงในเครือข่าย ยังสามารถร่วมกันวางแผนทางการดำเนินการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหานั้นๆ ด้วย วิธีการที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การจัดการให้สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขของปัญหามีลักษณะซับซ้อนและ หลากหลายไปตามสถานการณ์

ประการที่สอง ความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่อง สาธารณะต่างๆ ได้อย่างรอบคอบ กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้ และการประเมิน ปัญหาในมุมมองต่างๆ จากตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลให้การ ตัดสินใจร่วมกันมีความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด เพราะตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือการ

⁴⁵ ดู Erik-Hans Klijn and Johannes Franciscus Maria Koppenjan, "Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions," in *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, eds. Oscar van Heffen, Walter J. M. Kickert, and Jacques A. Thomassen (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000), 114-124; Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, 4; Jan Kooiman, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Societal-Political Interaction," 155; Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe – Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 20; James G. March and Johan P. Olsen, *Democratic Governance* (New York: The Free Press, 1995), 27.

บริหารกิจการสาธารณะในมิติที่แตกต่างกันออกไป เมื่อตัวแสดงเหล่านั้นนำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาหลอมรวมกันเข้า ก็ย่อมทำให้เกิดทางเลือกการตัดสินใจที่ชาญฉลาด ในแง่ที่เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามเป้าหมายมากที่สุด

ประการที่สาม ความสามารถในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เครือข่ายการอภิบาล เป็นกลไกการทำงานที่ดำเนินไปบนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทามติร่วมของทุกฝ่าย หรืออย่างน้อยที่สุด ก็ทำให้ตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนที่มีความขัดแย้งกันอยู่สามารถเข้ามามีมือร่วมกันได้ อีกนัยหนึ่งคือ สามารถแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือได้ เนื่องจากสมาชิกในเครือข่ายจะร่วมกันสร้างตรรกะเกี่ยวกับความเหมาะสม (logic of appropriateness) ของตนเองขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อยึดถือร่วมกันในการควบคุมกำกับกระบวนการเจรจาหรือต่อรอง การสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้แม้จะไม่เห็นด้วยทั้งหมด รวมไปถึงการจัดการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานร่วมกัน

ประการสุดท้าย ความสามารถในการลดความเสี่ยงในการต่อต้านการนำผลการตัดสินใจในนโยบายหรือประเด็นสาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือได้รับผลทางใดทางหนึ่งจากนโยบายหรือประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่งๆ ได้เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ แล้ว ตัวแสดงเหล่านั้นย่อมมีแนวโน้มจะเกิดความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบร่วมต่อการตัดสินใจที่เกิด และมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของร่วมในการผลักดันสนับสนุนกระบวนการการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติแทนที่จะขัดขวาง

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อเสถียรภาพและยั่งยืนของเครือข่ายการอภิบาลนั้น อยู่ที่มีการมีระบบกำกับการทำงานร่วมกันของเครือข่ายการอภิบาล (matagovernance) ที่เหมาะสม สำหรับป้องกันปัญหาอุปสรรคทั้งจากภายนอก

และภายใน ซึ่งอาจรบกวนหรือส่งผลกระทบต่อความราบรื่นในการทำงานของเครือข่ายได้ เนื่องจากเครือข่ายที่มีการทำงานอย่างราบรื่นและมีเสถียรภาพมิได้หมายความว่า จะนำไปสู่ผลดีเสมอไป เพราะบางกรณีการทำงานของเครือข่ายอาจก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้เช่นกัน⁴⁶

สรุป

เครือข่ายการอภิบาล เป็นกลไกการบริหารกิจการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง นอกเหนือจากกลไกรัฐ และกลไกตลาด การบริหารกิจการสาธารณะหนึ่งๆ สามารถนำกลไกการประสานการทำงานในแต่ละรูปแบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างลงตัวได้ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือปัญหาเชิงนโยบายที่หน่วยงานภาครัฐผู้มีบทบาทตัดสินใจต้องเผชิญ เนื่องจากกลไกแต่ละรูปแบบต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนของตัวเองในลักษณะแตกต่างกันไป

ข้อดีของเครือข่ายการอภิบาล คือ เป็นกลไกที่เหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหานโยบายสาธารณะที่มีความซับซ้อน ไม่แน่นอน และตั้งอยู่บนความขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม ไม่อาจจัดการแก้ไขให้บรรลุได้โดยลำพังฝ่ายเดียว ภายใต้อเครือข่ายการอภิบาล ตัวแสดงต่างๆ ผูกพันตนเองในการปฏิบัติตามผลการตัดสินใจร่วมกัน บนฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และพันธะหน้าที่ทางการเมืองที่ทุกฝ่ายมีต่อกัน ทั้งนี้ สายสัมพันธ์ยึดโยงภาคีเครือข่ายจะดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่นมั่นคงยาวนานเพียงใด ขึ้นอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์การจัดการตนเอง และบรรทัดฐานค่านิยมที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นและยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

⁴⁶ ดู Erik-Hans Klijn and Jurian Edelenbos, "Meta-governance as Network Management," in *Theories of Democratic Network Governance*, eds. Eva Sørensen and Jacob Torfing (London: Palgrave Macmillan, 2008), 199-214.

บรรณานุกรม

- Agranoff, Robert, and Michel McGuire. "Managing in Network Setting." *Policy Studies Review* 16 (1999): 18-41.
- Aldrich, Howard E. *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.
- Bang, Henrik P., ed. *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- Dean, Mitchell. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage, 1999.
- Evan, William M. *Interorganizational Relations*. Harmondsworth: Penguin Books, 1976.
- Hajer, Maarten A., and Hendrik Wagenaar, eds. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Heffen, Oscar van, Walter J. M. Kickert, and Jacques A. Thomassen, eds. *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- Hirst, Paul. "Democracy and Governance." In *Debating Governance*, edited by Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press, 2000. 13-35.
- Hood, Christopher. "A Public Management for All Seasons?." *Public Administration* 69 (1991): 3-19.

- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, and Johannes Franciscus Maria Koppenjan, eds. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1997.
- Kjær, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Klijn, Erik-Hans, and Johannes Franciscus Maria Koppenjan. "Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions." In *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, edited by Oscar van Heffen, Walter J. M. Kickert, and Jacques A. Thomassen. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000. 114-124.
- Klijn, Erik-Hans, and Johannes Franciscus Maria Koppenjan. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision-making*. London: Routledge, 2004.
- Klijn, Erik-Hans, and Jurian Edelenbos. "Meta-governance as Network Management." In *Theories of Democratic Network Governance*, edited by Eva Sørensen and Jacob Torfing. London: Palgrave Macmillan, 2008. 199-214.
- Kooiman, Jan. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Societal-Political Interaction." In *Debating Governance*, edited by Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press, 2000. 138-164.
- Kooiman, Jan., ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993.
- Lipsky, Michael. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

- March, David, and R. A. W. Rhodes, eds. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- March, James G., and Johan P. Olsen. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.
- Marin, Bernd, and Renate Mayntz, eds. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1991.
- Mayntz, Renate. "Modernization and the Logic of Interorganizational Networks." In *Societal Change between Markets and Organization*, edited by J. Child, M. Crozier, and R. Mayntz. Aldershot: Avebury, 1993. 3-18.
- Mintzberg, Henry. *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979.
- Osborne, Stephen P. "Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?" In *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, edited by Stephen P. Osborne. London and New York: Routledge, 2010. 1-16.
- Pierre, Jon and B. Guy Peter. *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan, 2000.
- Pierre, Jon. "Introduction: Understanding Governance." In *Debating Governance*, edited by Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press, 2000. 1-10.
- Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

- Rhodes, R. A. W. "Governance and Public Administration." In *Debating Governance*, edited by Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press, 2000. 54-90.
- Ross, Nikolas S. "Governing "Advanced" Liberal Democracies." In *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, edited by Andrew Barry, Thomas Osborne and Nikolas S. Rose. Chicago: University of Chicago Press, 1996. 37-64.
- Scharpf, Fritz W. *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997.
- Scharpf, Fritz W. *Governing in Europe – Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Sørensen, Eva and Jacob Torfing. "Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation." In *Theories of Democratic Network Governance*, edited by Eva Sørensen and Jacob Torfing. London: Palgrave Macmillan, 2008. 1-24.

ภูมิรัฐศาสตร์แนววิพากษ์: ยุทธศาสตร์การป้องกันปรามของประเทศนอร์เวย์ และรัสเซียในภูมิภาคอาร์กติก ณ จุดเปลี่ยนแห่งสหัสวรรษ

วศิน ปั่นทอง*

บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้นำเสนอการวิเคราะห์จินตกรรมเชิงภูมิศาสตร์ในฐานะหน่วยเชื่อมโยงในวาทกรรมยุทธศาสตร์การป้องกันปรามของประเทศนอร์เวย์และรัสเซียในภูมิภาคอาร์กติก บทความนี้แสดงให้เห็นว่างานศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันที่มีอยู่ยังขาดมิติของผลกระทบด้านการเมืองและความมั่นคงของจินตกรรมเชิงภูมิศาสตร์ต่อยุทธศาสตร์การป้องกันของรัฐ คำถามหลักในการศึกษาคือจินตกรรมเชิงภูมิศาสตร์เกี่ยวกับภูมิภาคอาร์กติกของนอร์เวย์และรัสเซียส่งผลต่อยุทธศาสตร์การป้องกันในภูมิภาคอาร์กติกอย่างไร กรอบวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษาคือภูมิรัฐศาสตร์แนววิพากษ์ซึ่งวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การป้องกันทางการทหารในฐานะปฏิบัติการการสร้างความชอบธรรมเชิงพื้นที่ ข้อเสนอหลักของบทความนี้คือภาพแทนทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาคอาร์กติกในฐานะพื้นที่แห่งความมั่นคงในระดับภูมิภาคปรากฏผ่านวาทกรรมภูมิรัฐศาสตร์ของนอร์เวย์และรัสเซียสองเรื่องหลัก ได้แก่ วาทกรรมว่าด้วยความ

* อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร่วมมือและการป้องกัน วาทกรรมทั้งสองให้ความชอบธรรมกับนอร์เวย์และ
รัสเซียในฐานะผู้รักษาความมั่นคงของภูมิภาคอาร์กติก รวมทั้งการเตรียมความ
พร้อมทางการทหารในภูมิภาคดังกล่าว

คำสำคัญ: ภูมิรัฐศาสตร์แนววิพากษ์, การเมืองอาร์กติก, การป้องกัน,
นอร์เวย์, รัสเซีย

Critical Geopolitics: Norwegian and Russian Deterrence Strategy in the Arctic Region at the Turn of the Millennium

Wasin Punthong**

Abstract

This article addresses the understudied geographical imaginary as a discursive connector in Norwegian and Russian deterrence strategy in the Arctic region. It exposes that the existing deterrence scholarship has failed to appreciate the politico-security impacts of certain geographical imaginaries of the Arctic region on states' strategic deterrence. A guiding question of this article is: How do the Norwegian and Russian geographical imaginaries of the Arctic shape their deterrence strategies in the Arctic region? The conceptual framework utilised in this article is Critical geopolitics through which the military deterrence is construed as a spatio-legitimising practice. I argue that the geographical representations of the Arctic region in Norwegian and Russian geopolitical discourses as a space of regional stability are characterised by two mutually gravitational narratives of cooperation

** Lecturer, Faculty of Political Science, Thammasat University

and deterrence. These discourses confer a responsibility as an Arctic security guarantor to Norway and Russia and thus justify their military buildup in the region.

Keywords: Critical geopolitics, Arctic politics, Deterrence, Norway, Russia

Introduction

The study of deterrence in International Relations has been dominated by realist explanation, especially during the Cold War era. However, this article highlights two major shortcomings of the realist explanation of the relationship between arming and military conflict based on rationalism¹, namely ahistorical geopolitics and the problem of determinism. Such a theoretical take overlooks the geographical imaginary as a discursive context underpinning the practice of military deterrence which is manifested through the military buildup in the Arctic. More fundamentally, the article attempts to demonstrate that drawing on the hegemonic articulation of the geographical imaginary, Norwegian and Russian deterrence postures in the Arctic are symbolic gestures. Such postures simultaneously signal and reinforce their status as legitimate Arctic security providers. Analysing deterrence through a discursive lens additionally provides a more nuanced picture in the explanation of the military buildup in the Arctic in the past two decades.

Norway and Russia are chosen as case studies based on the most-different-systems-design strategy. The two countries are qualitatively different in various aspects (e.g., democratic/authoritarian state, North Atlantic Treaty Organization (NATO)/non-NATO membership, small/large state) but one - the geographical imaginary of the Arctic

¹ See Theresa C. Smith, "Arms Race Instability and War," *The Journal of Conflict Resolution* 24, No. 2 (1980): 253-284 and Charles L. Glaser, "Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models," *World Politics* 44, No. 4 (1992): 497-538.

region as a space of regional stability. Hence, this factor should explain their similar military buildup as a deterrence strategy in the Arctic region. Both cases are additionally in a comparable position due to the major concerns they share, namely the potential conflict over overlapping security spaces between NATO and Russia in the Arctic region² and the global claims over Arctic resources owing to the decrease in perennial ice and the more accessibility to the region.³ Furthermore, from a regional perspective, Norway's and Russia's military planning in the Arctic exhibit a strong trait of conventional security concerns more than other Arctic states such as Canada, the United States and Denmark.⁴

This article espouses the poststructuralist discourse analysis (PDA) method as an analytical tool. Discourse is defined as "a system of meaningful practices that form the identities of subjects and objects."⁵ The poststructuralist discourse analysis method facilitates a deconstructing textual (re-)reading, revealing how a certain mode of

² Michael L. Roi, "Russia: The Greatest Arctic Power?," *The Journal of Slavic Military Studies* 23, No. 4 (2010): 551-573.

³ Elana W. Rowe and Helge Blakkisrud, "A New Kind of Arctic Power? Russia's Policy Discourses and Diplomatic Practices in the Circumpolar North," *Geopolitics* 19, No. 1 (2014): 66-85.

⁴ Rolf Tamnes, "Arctic Security and Norway," in *Arctic Security in an Age of Climate Change*, ed. James Kraska (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 59.

⁵ David J. Howarth and Yannis Stavrakakis, "Introducing Discourse Theory and Political Analysis," in *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*, eds. David J. Howarth, Aletta J. Norval and Yannis Stavrakakis (Manchester: Manchester University Press, 2000), 1-23.

geographical imaginary of the Arctic region has become dominant and legitimised the Norwegian and Russian military deterrence strategy.⁶ Different geopolitical meanings ascribed to the signifier “Arctic” are what this study attends to. The meanings gaining momentum through political struggles have become hegemonic⁷ and defined a range of perceivable deterrence strategy.

As poststructuralist discourse analysis assumes the contingency of discourses, nodal points are thus needed as a semantic category fixing the hegemonic discourse.⁸ The empirical foundation of this study is built on Norwegian and Russian geopolitical texts, namely official Arctic policies, relevant speeches and press releases. An analysis is performed on the geopolitical discourses that have been articulated by Norwegian and Russian elites. The nodal points maintaining the hegemonic articulation of such discourses are identified as follows: cooperation, national security and regional stability.

⁶ Iver B. Neumann, “Discourse Analysis,” in *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, eds. Audie Klotz and Deepa Prakash (New York: Palgrave Macmillan, 2008), 61-77.

⁷ Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics, Second Edition* (London and New York: Verso, 2011).

⁸ See Jacob Torfing, “The Linguistic Turn: Foucault, Laclau, Mouffe and Žižek,” in *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, eds. Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander Hicks and Mildred A. Schwartz (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 153-171.

Arctic security environment at the turn of the millennium

During the Cold War, the Arctic region was of vital importance in the Soviet Union's, the United States' and NATO's military planning.⁹ However, the Arctic region in the post-Cold War environment is generally characterised by cooperation and relatively peaceful coexistence between the Arctic states¹⁰ due to the resilience of the regional regime.¹¹ The Arctic Council is regarded as an epitome of the endurance of such a regime.¹²

Currently, there is a bulk of literature highlighting that the existing regional institutional mechanisms contribute immensely to the peaceful coexistence between the Arctic states.¹³ On the contrary, a

⁹ Franklyn Griffiths, "Introduction: The Arctic as an International Political Region," in *The Arctic Challenge: Nordic and Canadian Approaches to Security and Cooperation in an Emerging International Region*, ed. Kari Möttölä (Boulder: Westview Press, 1988), 1-14.

¹⁰ In this article, Arctic states refer to the eight member states of the Arctic Council, namely Canada, Denmark (including Greenland and the Faroe Islands), Finland, Iceland, Norway, Russia, Sweden and the United States.

¹¹ See footnote 14.

¹² Timo Koivurova, "The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance," *The Brown Journal of World Affairs* 19, No. 1 (2012): 131-144.

¹³ See Peter Stenlund, "Lessons in Regional Cooperation from the Arctic," *Ocean and Coastal Management* 45, No. 11-12 (2002): 835-839 on the Arctic Council as a circumpolar regime; Melissa Weber, "Comparing the Robustness of Arctic and Antarctic Governance through the Continental Shelf Submission Process," *Polar Record* 50, No. 1 (2014): 43-59 on the robustness of polar governing systems in the Arctic and the Antarctic; Susanne Wasum-Rainer, Ingo Winkelmann and Katrin Tiroch. eds., *Arctic Science, International Law and Climate Change: Legal Aspects of Marine Science in the Arctic Ocean* (Berlin: Springer, 2012) on the persistence of regional environmental regime; Teemu Palosaari, "The Amazing Race. On Resources, Conflict,

decade ago, Borgerson wrote in the *Foreign Affairs* that due to global warming, the Arctic ocean once covered by ice is now melting, leading to the potential competition between Arctic powers over the region's rich resources such as oil, gas and valuable minerals.¹⁴ This issue immediately renewed the attention regarding the strategic significance of the Arctic region. Several scholars also agree that the recent Norwegian and Russian military buildup in their Arctic territories result from the geopolitical considerations.¹⁵ In addition, with the relationship between the West and Russia reaching the nadir in the aftermath of the Russian annexation of Crimea in 2014, the wide discussions on the potential re-militarisation of the Arctic due to its geopolitical significance have resurfaced.¹⁶

and Cooperation in the Arctic," *Nordia Geographical Publications* 40, No. 4 (2012): 13-30 on the peaceful political development in the Arctic in spite of the emergence of Arctic race discourse; Michael Byers, "Crises and International Cooperation: An Arctic Case Study," *International Relations* 31, No. 4 (2017): 375-402 and Andreas Østhagen, "High North, Low Politics – Maritime Cooperation with Russia in the Arctic," *Arctic Review on Law and Politics* 7, No. 1 (2016): 83-100 on the persistence of Arctic cooperation despite the tensions between Russia and the West through the lens of complex interdependence theory.

¹⁴ Scott G. Borgerson, "Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming," *Foreign Affairs* 87, No. 2 (2008): 63-77.

¹⁵ Margaret Blunden, "Geopolitics and the Northern Sea Route," *International Affairs* 88, No.1 (2012): 115-129 and Johanne M. Bruun and Ingrid A. Medby, "Theorising the Thaw: Geopolitics in a Changing Arctic," *Geography Compass* 8, No. 12 (2014): 915-929.

¹⁶ See Kristian Åtland, "North European Security after the Ukraine Conflict," *Defence & Security Analysis* 32, No. 2 (2016): 163-176.

In the light of the review of literature above, the study finds that the existing research has not yet tackled the puzzle how Norwegian and Russian geographical imaginaries of the Arctic region shape the way they justify their Arctic military buildup as a deterrence strategy. This study expects that the domestic discursive factor (national geographical imaginary) plays a role in their strategic response (deterrence). In what follows, the article presents a discussion on the conceptual framing. Subsequently, it analyses Norwegian and Russian strategic texts with a focus on the geographical imaginary of the Arctic region. In the concluding part, the article highlights the obtained insights and the conceptual contribution to deterrence scholarship.

A critical geopolitical (re-)reading of deterrence strategy

Critical geopolitical analysis engages with the political articulations that justify states' geographical imaginary.¹⁷ Geographical imaginary refers to "a taken-for-granted spatial ordering of the world".¹⁸ Positing it in the conceptual rubric of critical geography, it is a discursive construction of "ideational commitments and institutional practices through which spatio-temporal models of identity-difference are

¹⁷ Simon Dalby, "Critical Geopolitics and Security," in *The Routledge Handbook of New Security Studies*, ed. J. Peter Burgess (London and New York: Routledge, 2010), 51.

¹⁸ Derek Gregory, "Geographical Imaginary," in *The Dictionary of Human Geography*, eds. Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts and Sarah Whatmore (Oxford: Blackwell Publisher Ltd., 2009), 282.

created”.¹⁹ Hence, geographical imaginary presents the “meta-geographical abstraction” of the geographical space²⁰ which facilitates the anchoring of the territorialisation of states’ subject position through geopolitical discourses.

To re-emphasise, it is expected that drawing on Norway’s and Russia’s geographical imaginary of the Arctic as a space of regional stability, the constant articulations of military deterrence practices reinforce the legitimacy of their role as the Arctic security provider. Furthermore, the Arctic considered as such reflects the dynamic interplays between the discourses of national historical memory, security and geographical territory.

In the discipline of security studies, a deterrence strategy has been a recurrent theme in academic discussions. It should be noted that this article deals with the deterrence strategy, not the theory of deterrence. The use of the term deterrence strategy in this article is “the specific military posture, threats and ways of communicating them that a state adopts to deter other state’s hostile actions”.²¹

Taking contemporary strategic milieu in the Arctic into consideration, the general assessment suggests that the region is

¹⁹ Michael J. Shapiro, “The New Violent Cartographies,” *Security Dialogue* 38, No. 3 (2007): 294.

²⁰ John O’Loughlin, Gerard Toal and Vladimir Kolosov, “The Rise and Fall of “Novorossiya”: Examining Support for a Separatist Geopolitical Imaginary in Southeast Ukraine,” *Post-Soviet Affairs* 33, No. 2 (2017): 125.

²¹ Patrick M. Morgan, *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 8.

characterised by cooperation rather than confrontation.²² Therefore, unlike the Cold War period, the current military deterrence is not the principal conflict management tool between the Arctic states. Yet it still exists in Norwegian and Russian Arctic strategies. This moderate practice of military deterrence in the cooperative context reflects an assumption that maintaining a broad military capability is to preserve the status quo which can be called “a general deterrence”.²³ Accordingly, Norwegian and Russian deterrence postures are more of symbolism and do not necessarily direct hostility against each other.

Morgan’s concept of general deterrence contributes significantly to deterrence scholarship. However, his concept is still premised on rationalism. Generally, the dominant paradigm on which deterrence strategy is built remains rationalism, assuming that actors are rational.²⁴ However, Lupovici argues that deterrence research can also pursue an interpretive orientation and treat deterrence as a discursive practice.²⁵ In this respect, alternatively, deterrence can be construed as a discursive practice through which the interplay between geographical imaginary and political power (re)validates a certain mode of a deterrence strategy.

²² Elana W. Rowe, “A Dangerous Space? Unpacking State and Media Discourses on the Arctic,” *Polar Geography* 36, No. 3 (2013): 232-244.

²³ Patrick M. Morgan, *Deterrence Now*, 8.
William T. Tow, “The Nuclear Waltz: Rational Actor, Deterrence and Nuclear Proliferation,” *Australian Journal of Political Science* 49, No. 3 (2014): 541-546.

²⁵ Amir Lupovici, “The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory – Toward a New Research Agenda,” *International Studies Quarterly* 54, No. 3 (2010): 705-732.

Norwegian and Russian military deterrence postures, therefore, feature “the spatialisation of a power competition”²⁶ over the Arctic region as a national security space. This power competition is, however, relatively limited despite growing tensions between Russia and the West. Moreover, the prognosis that the resources race will take place in the Arctic²⁷ does not correspond to the current reality.

Against this backdrop, the post-Cold War Arctic security environment does not necessitate a military buildup to fully ensure states’ security and national interests. In other words, there are no imminent threats to be swept away. Instead, Norwegian and Russian geographical imaginary of the Arctic construct regional instability as a threat. The threat is twofold: one is the potential escalation due to the claim over the overlapping national security space (Norway versus Russia) whereas the other is the global call for the recognition of the Arctic region as a common global space which potentially compromises Norway’s and Russia’s national security space.²⁸ These two geopolitical factors, in turn, legitimise the increase in Norway’s and Russia’s Arctic capabilities to ensure regional stability as the Arctic security guarantors. Russia is still deploying the nuclear weapons system in the Arctic whilst Norway, as a NATO member, is a part of NATO’s Nuclear Planning Group. This means that Norway has been participating in the deliberation about NATO’s nuclear deterrence policy.

²⁶ Jeppe Strandsbjerg, “Cartopolitics, Geopolitics and Boundaries in the Arctic,” *Geopolitics* 17, No. 4 (2012): 818-842.

²⁷ Scott G. Borgerson, “Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming,” *Foreign Affairs* 87, No. 2 (2008): 63-77.

²⁸ Marzia Scopelliti and Elena C. Perez, “Defining Security in Changing Arctic: Helping to Prevent an Arctic Security Dilemma,” *Polar Record* 52, No. 6 (2016): 672-679.

Moreover, currently “the Arctic region is home to thousands of nuclear warheads”.²⁹ The fact that there is no territorial designation of the Arctic as a “nuclear weapon free zone” hints at the existence of a deterrence strategy. In theory, nuclear exchanges can still happen. Nonetheless, it should be noted that such a scenario is extremely unlikely even in the context of the tense relations between Russia and the West in the wake of Russian annexation of Crimea in 2014.³⁰ In this respect, the core features of the contemporary deterrence strategy of Norway and Russia in the Arctic are the symbolic gesture and the legitimising apparatus rather than the deterrence of the Cold War era which focuses on “the magnitude of mutual threats”.³¹

Building on this empirical ground, the study further explicates the relationship between geographical imaginary and the practice of military deterrence in the Arctic region. The article interrogates the articulations of Norwegian and Russian geographical imaginary through their Arctic geopolitical discourses. Looking through the analytical rubric of critical geopolitics, it enables a specification of geographical imaginary which is embedded in and (re-)produced through the deterrence strategy.

²⁹ Michael Byers, *International Law and the Arctic* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 258.

³⁰ Jon Rahbek-Clemmensen, “The Ukraine Crisis Moves North. Is Arctic Conflict Spill-over Driven by Material Interests?,” *Polar Record* 53, No. 1 (2017): 1-15.

³¹ Keith B. Payne, *The Fallacies of Cold War Deterrence and a New Direction* (Lexington, KY: University Press of Kentucky, 2001), 88.

Norway: The Arctic Steward

In the context of recent history, Norwegian security has been linked to the Arctic region since the Cold War time due to its NATO membership. Norway's military activities in the northern region of the country have also been prominent. For instance, the Norwegian Joint Headquarters of the armed forces have been relocated to Bodø, making it the first "military command leadership" in the Arctic.³² Norwegian military footprint in the Arctic is a part of the overarching national Arctic strategy in which its geographical imaginary is articulated.

The Norwegian Government's High North Strategy issued in 2006 affirms that: "It is important to maintain the presence of the Norwegian Armed Forces in the High North both to enable Norway to exercise its sovereignty and authority to ensure that it can maintain its role in resource management".³³ In the Norwegian Ministry of Foreign Affairs' White Paper submitted to the Storting (Norway's national parliament) in 2011, it highlights that "the Armed Forces' presence in North Norway is a permanent part of the status quo".³⁴ Through the critical geopolitical lens, these strategies imply that Norway's Arctic territories are considered to be a national security space which embodies the national vision of Arctic security. This vision is intimately linked to the concept of

³² Margaret Blunden, "The New Problem of Arctic Stability," *Survival* 51, No. 5 (2009): 126.

³³ Norwegian Government, *The Norwegian Government's High North Strategy* (Oslo: Government Administration Services, 2006), 5.

³⁴ Ministry of Foreign Affairs, *The High North: Vision and Strategy* (Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 2011), 69.

High North through which Norwegian identity is (re)produced.³⁵

The concept of High North was first introduced by Sverre Jervell during the Cold War.³⁶ The concept originally can be applied not merely to the northern part of Norway but also to the “adjacent high seas and continental shelves” beyond the current national Economic Exclusive Zone.³⁷ The concept of High North thus reflects Norwegian geographical imaginary in which Norway is responsible for the security order of the Arctic region whilst legitimising its control over Arctic resources within its territories. In the Barents 2020 policy, it clearly states that: “Norway should take responsibility for the environment [...] and petroleum technology development in the High North in order to be internationally recognised as a responsible steward of the sea areas in the north”.³⁸

Moreover, in order to foster Arctic stability, the latest Norway’s Arctic Strategy accentuates the importance of NATO activity in the High North: “Membership of NATO and the transatlantic security community is the cornerstone of Norway’s security policy. [...] The Long-term Defence Plan emphasises the need for the Norwegian Armed Forces to be able to operate together with Allied forces in the North”.³⁹ The implication of this strategy is crucial as it further marks the High North

³⁵ Leif C. Jensen and Geir Hønneland, “Framing the High North: Public Discourses in Norway after 2000,” *Acta Borealia* 28, No. 1 (2011): 37-54.

³⁶ Odd G. Skagestad, *The ‘High North’: An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy* (Lysaker, Norway: Fridtjof Nansen Institute, 2010), 1.

³⁷ Odd G. Skagestad, *The ‘High North’: An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy*, 2.

³⁸ Arve Johnsen, *Barents 2020: A Tool for a Forward-looking High North Policy* (Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 2006), 10.

³⁹ Norwegian Ministries, *Norway’s Arctic Strategy: Between Geopolitics and Social Development* (Oslo: Government Administration Services, 2017), 18.

as a transatlantic security space. In other words, the geographical area of the Norwegian Arctic is constructed as both a sovereign territory and a common security space.

For brevity, NATO membership adds another layer to Norway's strategic deterrence by rearticulating the concept of security community into the geographical imaginary discourse, thus justifying NATO's deterrence in the Arctic. For instance, NATO's Cold Response military exercise, which has scenarios concerning conflicts in the Arctic Ocean, has been actively supported by Norway and Iceland.⁴⁰

This multifaceted geographical imaginary, in turn, legitimises Norway's (and NATO's) deterrence posture as an instrument to ensure that the country has the capability to retain its role as the Arctic security provider. Minister of Foreign Affairs Ine Eriksen Søreide remarks that: "The High North is Norway's most important strategic area of responsibility. It is quite natural that we take a leading role in establishing better communications in the region".⁴¹ In a separate occasion, Minister Søreide's address at the Council on Foreign Relations in New York reaffirms that: "The Arctic is therefore not only an important part of Norway's history, the Arctic is also an important part of our future. [...] The Arctic is a top priority for Norway because here major political, economic, and strategic interests come together".⁴²

⁴⁰ Klaus Dodds, "A Polar Mediterranean? Accessibility, Resources and Sovereignty in the Arctic Ocean," *Global Policy* 1, No. 3 (2010): 306.

⁴¹ Norwegian Government, *Government Wants Arctic Internet*, 2018.

⁴² Ine Eriksen Søreide, "The Arctic: Foreign Policy Perspectives from the North" (speech, New York, March 15, 2018), Norwegian Government, https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/foreign_perspectives/id2594866/.

Having military facilities in the geographical area of the Arctic is in itself a communication of deterrence strategy which, in turn, increases deterrence credibility. In consequence, drawing on the geographical notion of High North, Norway can legitimately communicate that “it can and will respond forcefully” if any adversaries to the Arctic security would cross the fault line.⁴³ This strategic outlook fortifies Norway’s legitimate role as the guarantor of the Arctic security order. In this respect, the geographical imaginary of the Arctic mediates the translation of politico-security agendas into the military deterrence strategy.⁴⁴

To sum up, the notion of High North widely articulated in Norway’s Arctic discourses defines the regional security space as a part of the national geographical imaginary in that Arctic security has become internalised into Norway’s domestic security matter. Therefore, Norway’s military buildup in the Arctic area signals the country’s preparedness to deal with potential threats to the Arctic stability. This clearly points to the general deterrence posture in which “a clearly designated target” is not identified.⁴⁵ Looking through the rubric of critical geopolitics, in a nutshell, Norway’s military deterrence strategy reflects its symbolic

⁴³ John Stone, “Conventional Deterrence and the Challenge of Credibility,” *Contemporary Security Policy* 33, No. 1 (2012): 110.

⁴⁴ See the discussion on the performativity of geographical imagination in Luiza Bialasiewicz, et. al. “Performing Security: The Imaginative Geographies of Current US Strategy,” *Political Geography* 26, No. 4 (2007): 405-422.

⁴⁵ Patrick M. Morgan, “The State of Deterrence in International Politics Today,” *Contemporary Security Policy* 33, No. 1 (2012): 88.

gesture and serves as the legitimising apparatus rather than the projection of threats to any specific adversary.

Russia: The Arctic Great Power

In 1987, Mikhail Gorbachev gave a speech at Murmansk where he noted that: "The Arctic is not only the Arctic ocean but also the northern tips of three continents [...] It is a place where the frontiers come close to one another and the interests of states belonging to mutually opposed military blocs and nonaligned ones cross".⁴⁶ After the disintegration of the Soviet Union, his geographical imaginary of the Arctic as a region defined by different security spaces is still articulated in the Russian Arctic strategy. Currently, it is Russian-versus-NATO security space. As a successor state of the Soviet Union, Russia has been striving to regain international recognition as the great power in the international arena. This national megaproject has significant bearings on the country's Arctic policy and strategy. The military buildup and the activism in its Arctic territories are closely linked to such a project.⁴⁷

In 2007, Russia planted its flag at the seabed of the Arctic Ocean, making other Arctic states concern about Russia's true intention. Moreover, Russia's re-militarisation of its Arctic territories during that time

⁴⁶ Mikhail Gorbachev, "Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the City of Murmansk" (speech, Murmansk, October 1, 1987), Barentsinfo.org, https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf.

⁴⁷ See Ekaterina Piskunova, "Russia in the Arctic: What's Lurking Behind the Flag?," *International Journal* 65, No. 4 (2010): 851-864.

was interpreted as growing assertiveness in Russian foreign policy.⁴⁸ However, it is imprecise to exaggerate Russia's military activities in its Arctic territories.⁴⁹ Russia's deterrence strategy is rather symbolic in that there is no immediate threat identified in its Arctic strategies. Russia's official Arctic strategy clearly emphasises the cooperation between the Arctic states and sees the region as a zone of peace.⁵⁰

Russian President Vladimir Putin himself remarks even in the context of post-Crimean annexation that "Russia proceeds from the premise that there is no potential for conflicts in the Arctic region".⁵¹ At the same time, the strategy proclaims Russia as the great power of the Arctic region. Regarding the flag planting event, it can be read as a great-power performance through which Russia's Arctic vision is reproduced. From a historical perspective, for Russia, the Arctic as a geographical area is interpreted through the patriotic lens with the language of "conquering".⁵² The patriotic sensibility with regard

⁴⁸ Leif C. Jensen and Pål W. Skedsmo, "Approaching the North: Norwegian and Russian Foreign Policy Discourses on the European Arctic," *Polar Research* 29, No. 3 (2010): 439-450.

⁴⁹ Sebastian Knecht and Kathrin Keil, "Arctic Geopolitics Revisited: Spatialising Governance in the Circumpolar North," *The Polar Journal* 3 No. 1 (2013): 181.

⁵⁰ The Office of the President of the Russian Federation, *Russian Federation Policy for the Arctic to 2020*, (Moscow: Rossiyskaya Gazeta, 2009).

⁵¹ Vladimir Putin, "Speech at the 'Arctic: Territory of Dialogue' International Arctic Forum" (speech, Arkhangelsk, March 30, 2017), International Arctic Forum, <http://forumarctica.ru/en/news/vladimir-putin-s-speech-at-the-arctic-territory-of-dialogue-international-arctic-forum/>.

⁵² Jørgen Staun, *Russia's Strategy in the Arctic* (Royal Danish Defence College: RDDC Publishing House, 2015), 4.

to the Arctic region has been rearticulated into Russia's current Arctic strategy.⁵³

Thus, it can be argued that the country's geographical imaginary of the Arctic is rearticulated into the national metanarrative of greatness which forms a basis for the Arctic's great power narrative. This practice of power performance further maintains the regional equilibrium between two separate security spaces seeing that it displays not merely Russia's scientific success but also a symbolic seizure of the Arctic territory.

From the domestic point of view, this geographical narrative reflects an act of political expediency by showing the government's successful activity in the Arctic.⁵⁴ From the regional perspective, the geographical imaginary of the stable Arctic reinforces Russia's subject position as the Arctic great power that is responsible for Arctic security order. In other words, it is a political obligation for Russia, as the Arctic great power, to maintain the stability of the Arctic region which can be achieved by making the Arctic a zone of peace. This line of thinking finds its root in the Soviet's Arctic strategy initiated by Mikhail Gorbachev.⁵⁵ As regards Russia's Arctic strategy since the late 1980s, the geographical imaginary of the Arctic is a peaceful meta-space of coexistence between two separate security spaces.

⁵³ Dmitri Trenin and Pavel K. Baev, *The Arctic: A View from Moscow* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2010), 25.

⁵⁴ Pavel K. Baev, "Sovereignty is the Key to Russia's Arctic Policy," *Strategic Analysis* 37, No. 4 (2013): 489-493.

⁵⁵ Raphael V. Vartanov and Alexei Yu. Roginko, "New Dimensions of Soviet Arctic Policy: Views from the Soviet Union," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 512, No. 1 (1990): 70-71.

This particular geographical imaginary mediates Russia's deterrence strategy in the region in that it keeps military deterrence within the cooperative framework because sustaining the existing regional security order is of prime importance. In this precise sense, the Russian Arctic strategy very much reflects the Arctic discourses of other Western Arctic states.⁵⁶

In addition, in the aftermath of the Russian annexation of Crimea, Russia surprisingly has remained moderate in its strategic posture in the Arctic.⁵⁷ Simply put, the primary function of deterrence is to underpin the projection of Russia's great power identity to the geographical area of the Arctic and legitimise the enhancement of Russian presence in the region.⁵⁸

To summarise, Russia's Arctic military buildup falls into the category of general deterrence in which the signalling of military readiness does not direct against any adversary. In particular, through the lens of critical geopolitics, Russia's geographical imaginary of the Arctic area as a zone of peace coupled with the national grandiloquence of Arctic conquer legitimises the status of Russia as the Arctic's great power with the self-assigned responsibility as the regional security guarantor.

⁵⁶ Indra Øverland, "Russia's Arctic Energy Policy," *International Journal* 65, No. 4 (2010): 865-878.

⁵⁷ Ekaterina Klimenko, *Russia's Arctic Security Priority: Still Quiet in the High North?* (Stockholm, Sweden: SIPRI, 2016).

⁵⁸ Julia Gerlach and Nadir Kinossian, "Cultural Landscape of the Arctic: 'Recycling' of Soviet Imagery in the Russian Settlement of Barentsburg, Svalbard (Norway)," *Polar Geography* 39, No. 1 (2016): 1-19.

Conclusion

The broad brushstrokes of the discussions on Norway's and Russia's geographical imaginary of the Arctic in relation to their deterrence strategies have highlighted the vantage point of this article. Through the conceptual rubric of critical geopolitics, the geographical imaginary of the Arctic as a space of regional stability reflects the understanding of security beyond the maximisation of military capabilities and state survival. The representation of the Arctic as the militarised space with nuclear deterrence of the Cold War began to fade away since the end of the 1980s, paving the way for economic and environmental representation of the region to emerge.⁵⁹ This demonstrates that a shift in the hegemonic mode of geographical imaginary of the Arctic contributes to the change in deterrence strategy.

As illustrated in the above discussion, drawing on the geographical imaginary of the Arctic as a space of regional stability, Norway and Russia have restructured their military deterrence from actual preparedness to unleash the arsenals to a symbolic gesture. The latter is particularly in sync with the strategy of general deterrence in which the use of force as a threat is not directed to any specific opponent. This strategic posture contributes immensely to the sustaining of the regional cooperative regime because deterrence is made secondary to cooperation. In fact, all Arctic states value regional

⁵⁹ Pertti Joenniemi, "Competing Images of the Arctic: A Policy Perspective," *Current Research on Peace and Violence* 12, No. 3 (1989): 111-122.

stability.⁶⁰ Furthermore, the hegemonic articulation of this particular geographical imaginary enables Norway and Russia to claim responsibility to maintain the stability of the Arctic and, in turn, legitimises their military buildup. Simply put, such an imaginary fosters the existing regional security order to which deterrence strategies are tailored.

As regards conceptual discussions, the article shows that the realist understanding of geopolitics as an ahistorical enterprise has overlooked the discursive context within which actor's rationality is constructed. Looking from the critical geopolitical angle, the rationalisation of deterrence practice also depends on the geographical imaginary. Moreover, the causal explanation of deterrence has failed to capture the political forces underlying the multifaceted representations of the Arctic. Norway's and Russia's military deterrence are rather imbued with domestic political forces and national historical narratives. Deterrence, in a nutshell, is used as a legitimising apparatus to ensure Norway's and Russia's politico-historical role as the security guarantor of the Arctic region. This further enables them to enhance their presence in the Arctic. In this respect, military deterrence primarily reflects the symbolic gesture.

Finally, the argument made in this article has counterpoised the realist approach in the study of deterrence which relies considerably on formal modelling by providing an interpretive frame for the context-sensitive analysis of deterrence. This article thus insists on the methodological pluralism in the study of deterrence.

⁶⁰ Helga Haftendorn, *The Case for Arctic Governance: The Arctic Puzzle* (Reykjavik: The Centre for Arctic Policy Studies, 2013), 38.

References

- Åtland, Kristian. "North European Security after the Ukraine Conflict." *Defence & Security Analysis* 32, No. 2 (2016): 163-176.
- Baev, Pavel K. "Sovereignty is the Key to Russia's Arctic Policy." *Strategic Analysis* 37, No. 4 (2013): 489-493.
- Bialasiewicz, Luiza. et al. "Performing Security: The Imaginative Geographies of Current US Strategy." *Political Geography* 26, No. 4 (2007): 405-422.
- Blunden, Margaret. "The New Problem of Arctic Stability." *Survival* 51, No. 5 (2009): 121-142.
- Blunden, Margaret. "Geopolitics and the Northern Sea Route." *International Affairs* 88, No.1 (2012): 115-129.
- Borgerson, Scott G. "Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming." *Foreign Affairs* 87, No. 2 (2008): 63-77.
- Bruun, Johanne M. and Ingrid A. Medby. "Theorising the Thaw: Geopolitics in a Changing Arctic." *Geography Compass* 8, No. 12 (2014): 915-929.
- Byers, Michael. *International Law and the Arctic*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Byers, Michael. "Crises and International Cooperation: An Arctic Case Study." *International Relations* 31, No. 4 (2017): 375-402.
- Dalby, Simon. "Critical Geopolitics and Security." In *The Routledge Handbook of New Security Studies*, edited by J. Peter Burgess. London and New York: Routledge, 2010. 50-58.

- Dodds, Klaus. "A Polar Mediterranean? Accessibility, Resources and Sovereignty in the Arctic Ocean." *Global Policy* 1, No. 3 (2010): 303-311.
- Gerlach, Julia and Nadir Kinossian. "Cultural Landscape of the Arctic: 'Recycling' of Soviet Imagery in the Russian Settlement of Barentsburg, Svalbard (Norway)." *Polar Geography* 39, No. 1 (2016): 1-19.
- Glaser, Charles L. "Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models." *World Politics* 44, No. 4 (1992): 497-538.
- Gorbachev, Mikhail. "Speech in Murmansk at the Ceremonial Meeting on the Occasion of the Presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the City of Murmansk." Speech, Murmansk, October 1, 1987. Barentsinfo.org. https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf.
- Gregory, Derek. "Geographical Imaginary." In *The Dictionary of Human Geography*, edited by Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts and Sarah Whatmore. Oxford: Blackwell Publisher Ltd., 2009. 282.
- Griffiths, Franklyn. "Introduction: The Arctic as an International Political Region." In *The Arctic Challenge: Nordic and Canadian Approaches to Security and Cooperation in an Emerging International Region*, edited by Kari Möttölä. Boulder: Westview Press, 1988. 1-14.

- Haftendorn, Helga. *The Case for Arctic Governance: The Arctic Puzzle*. Reykjavik: The Centre for Arctic Policy Studies, 2013.
- Howarth, David J. and Yannis Stavrakakis. "Introducing Discourse Theory and Political Analysis." In *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*, edited by David J. Howarth, Aletta J. Norval and Yannis Stavrakakis. Manchester: Manchester University Press, 2000. 1-23.
- Jensen, Leif C. and Geir Hønneland. "Framing the High North: Public Discourses in Norway after 2000." *Acta Borealia* 28, No. 1 (2011): 37-54.
- Jensen, Leif C. and Pål W. Skedsmo. "Approaching the North: Norwegian and Russian Foreign Policy Discourses on the European Arctic." *Polar Research* 29, No. 3 (2010): 439-450.
- Joenniemi, Pertti. "Competing Images of the Arctic: A Policy Perspective." *Current Research on Peace and Violence* 12, No. 3 (1989): 111-122.
- Johnsen, Arve. *Barents 2020: A Tool for a Forward-looking High North Policy*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 2006.
- Klimenko, Ekaterina. *Russia's Arctic Security Priority: Still Quiet in the High North?*. Stockholm, Sweden: SIPRI, 2016.
- Knecht, Sebastian and Kathrin Keil. "Arctic Geopolitics Revisited: Spatialising Governance in the Circumpolar North." *The Polar Journal* 3, No. 1 (2013): 178-203.
- Koivurova, Timo. "The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance." *The Brown Journal of World Affairs* 19, No. 1 (2012): 131-144.

- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics, Second Edition*. London and New York: Verso, 2011.
- Lupovici, Amir. "The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory – Toward a New Research Agenda." *International Studies Quarterly* 54, No. 3 (2010): 705-732.
- Ministry of Foreign Affairs. *The High North: Vision and Strategy*. Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 2011.
- Morgan, Patrick M. *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Morgan, Patrick M. "The State of Deterrence in International Politics Today." *Contemporary Security Policy* 33, No. 1 (2012): 85-107.
- Neumann, Iver B. "Discourse Analysis." In *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, edited by Audie Klotz and Deepa Prakash. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 61-77.
- Norwegian Government. *The Norwegian Government's High North Strategy*. Oslo: Government Administration Services, 2006.
- Norwegian Government. *Government Wants Arctic Internet*, 2018.
- Norwegian Ministries. *Norway's Arctic Strategy: Between Geopolitics and Social Development*. Oslo: Government Administration Services, 2017.
- O'Loughlin, John, Gerard Toal and Vladimir Kolosov. "The Rise and Fall of "Novorossiya": Examining Support for a Separatist Geopolitical Imaginary in Southeast Ukraine." *Post-Soviet Affairs* 33, No. 2 (2017): 124-144.

- Østhagen, Andreas. "High North, Low Politics – Maritime Cooperation with Russia in the Arctic." *Arctic Review on Law and Politics* 7, No. 1 (2016): 83-100.
- Øverland, Indra. "Russia's Arctic Energy Policy." *International Journal* 65, No. 4 (2010): 865-878.
- Palosaari, Teemu. "The Amazing Race. On Resources, Conflict, and Cooperation in the Arctic." *Nordia Geographical Publications* 40, No. 4 (2012): 13-30.
- Payne, Keith B. *The Fallacies of Cold War Deterrence and a New Direction*. Lexington, KY: University Press of Kentucky, 2001.
- Piskunova, Ekaterina. "Russia in the Arctic: What's Lurking Behind the Flag?." *International Journal* 65, No. 4 (2010): 851-864.
- Putin, Vladimir. "Speech at the 'Arctic: Territory of Dialogue' International Arctic Forum." Speech, Arkhangelsk, March 30, 2017. International Arctic Forum. <http://forumarctica.ru/en/news/vladimir-putin-s-speech-at-the-arctic-territory-of-dialogue-international-arctic-forum/>.
- Rahbek-Clemmensen, Jon. "The Ukraine Crisis Moves North. Is Arctic Conflict Spill-over Driven by Material Interests?." *Polar Record* 53, No. 1 (2017): 1-15.
- Roi, Michael L. "Russia: The Greatest Arctic Power?." *The Journal of Slavic Military Studies* 23, No. 4 (2010): 551-573.
- Rowe, Elana W. "A Dangerous Space? Unpacking State and Media Discourses on the Arctic." *Polar Geography* 36, No. 3 (2013): 232-244.

- Rowe, Elana W. and Helge Blakkisrud. "A New Kind of Arctic Power? Russia's Policy Discourses and Diplomatic Practices in the Circumpolar North." *Geopolitics* 19, No. 1 (2014): 66-85.
- Scopelliti, Marzia and Elena C. Perez. "Defining Security in Changing Arctic: Helping to Prevent an Arctic Security Dilemma." *Polar Record* 52, No. 6 (2016): 672-679.
- Shapiro, Michael J. "The New Violent Cartographies." *Security Dialogue* 38, No. 3 (2007): 291-313.
- Skagestad, Odd G. *The 'High North': An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy*. Lysaker, Norway: Fridtjof Nansen Institute, 2010.
- Smith, Theresa C. "Arms Race Instability and War." *The Journal of Conflict Resolution* 24, No. 2 (1980): 253-284.
- Staun, Jørgen. *Russia's Strategy in the Arctic*. Royal Danish Defence College: RDDC Publishing House, 2015.
- Stenlund, Peter. "Lessons in Regional Cooperation from the Arctic." *Ocean and Coastal Management* 45, No. 11-12 (2002): 835-839.
- Stone, John. "Conventional Deterrence and the Challenge of Credibility." *Contemporary Security Policy* 33, No. 1 (2012): 108-123.
- Strandsbjerg, Jeppe. "Cartopolitics, Geopolitics and Boundaries in the Arctic." *Geopolitics* 17, No. 4 (2012): 818-842.
- Søreide, Ine Eriksen. "The Arctic: Foreign Policy Perspectives from the North." Speech, New York, March 15, 2018. Norwegian Government. https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/foreign_perspectives/id2594866/.

- Tamnes, Rolf. "Arctic Security and Norway." In *Arctic Security in an Age of Climate Change*, edited by James Kraska. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 47-63.
- The Office of the President of the Russian Federation. *Russian Federation Policy for the Arctic to 2020*. Moscow: Rossiyskaya Gazeta, 2009.
- Torring, Jacob. "The Linguistic Turn: Foucault, Laclau, Mouffe and Žižek." In *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, edited by Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander Hicks and Mildred A. Schwartz. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 153-171.
- Tow, William T. "The Nuclear Waltz: Rational Actor, Deterrence and Nuclear Proliferation." *Australian Journal of Political Science* 49, No. 3 (2014): 541-546.
- Trenin, Dmitri and Pavel K. Baev. *The Arctic: A View from Moscow*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2010.
- Vartanov, Raphael V. and Alexei Yu. Roginko. "New Dimensions of Soviet Arctic Policy: Views from the Soviet Union." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 512, No. 1 (1990): 69-78.
- Wasum-Rainer, Susanne, Ingo Winkelmann and Katrin Tiroch, eds. *Arctic Science, International Law and Climate Change: Legal Aspects of Marine Science in the Arctic Ocean*. Berlin: Springer, 2012.

Weber, Melissa. "Comparing the Robustness of Arctic and Antarctic Governance through the Continental Shelf Submission Process." *Polar Record* 50, No. 1 (2014): 43-59.

การเมืองของถ้อยความเกลียดชัง: ภาษากับการสร้างความเกลียดชังในความขัดแย้ง การเมืองไทย*

กุลชาติ ทักษไพญญ์**

บทคัดย่อ

บทความนี้สนใจศึกษาความขัดแย้งทางการเมืองไทยในรอบกว่าทศวรรษที่ผ่านมา โดยเลือกศึกษาผ่าน “ถ้อยความเกลียดชัง” ที่ถูกใช้ในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพลังฝ่ายอนุรักษนิยมที่ได้ต่อสู้กับระเบียบการเมืองที่เรียกว่าระบอบทักษิณ นับแต่การเคลื่อนไหวของขบวนการพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนมาจนถึงขบวนการเคลื่อนไหวของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) โดยถ้อยความเกลียดชังที่เลือกศึกษานี้อาศัยการมองผ่านแนวคิดที่ว่าด้วยภาษาของการกระทำ คือมองการใช้ภาษาในฐานะที่เป็นการกระทำทางสังคมรูปแบบหนึ่ง มีระเบียบ แบบแผน กฎเกณฑ์ สถาบัน ตลอดจนจารีตปฏิบัติต่างๆ ทางสังคมรองรับและก่อรูปให้เกิดความหมายขึ้น

* ปรับปรุงแก้ไขจากบทความนำเสนอในงานประชุมเผยแพร่ชุดโครงการวิจัยเมธีวิจัยอาวุโส สกว. (ปีที่ 2) ภายใต้ชุดโครงการวิจัยเรื่อง “การสร้างการรับรู้ในสังคมไทย” (The Construction of the Thai Mind)

** อาจารย์ สาขาวิชาสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

ระเบียบแบบแผนทางสังคมดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญในการประกอบสร้างการรับรู้ทางการเมือง และโดยเฉพาะต่อบรรดาคนเมืองชนชั้นกลางซึ่งถือเป็นผู้สนับสนุนหลักของขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในห้วงความขัดแย้งที่ผ่านมา ส่งผลให้การต่อสู้กับระบอบทักษิณของพวกเขาได้ผูกโยงไปถึงการต่อต้านระเบียบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ตลอดจนนิตินาฏิกานต์พื้นฐานต่างๆ เช่น ระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้นแล้วบทบาทหลักของถ้อยความเกลียดชังทางการเมืองที่ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำ ในช่วงความขัดแย้งที่ผ่านมาจึงเป็นไปเพื่อลดทอนความชอบธรรมและน่าเชื่อถือของการเมืองระบอบประชาธิปไตยตัวแทน อันรวมถึงพรรคการเมือง นักการเมือง และหนีไม่พ้นประชาชนผู้สนับสนุนที่ถูกผูกโยงเข้าไว้ในการรับรู้แบบวงจรรูปาทวิทางการเมือง

คำสำคัญ: ถ้อยความเกลียดชัง, ภาษาของการกระทำ, การรับรู้, ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง

The Politics of Hate Speech: Language and the Production of Hatred in Thai Political Conflict

Kulachart Taksapaibool***

Abstract

This article studies the political conflict in Thailand over some past decade through the “hate speech” used by the conservative groups, ranging from the People’s Alliance for Democracy (PAD) to the People’s Democratic Reform Committee (PDRC) for their political agitation against what they called Thaksin regime. The hate speeches selected for this study are analyzed through the len of the speech act theory, which regards speeches as a form of social actions that, underlain by particular social orders, patterns, rules, institutions, and traditions, generate meanings.

These social patterns play an important role in moulding political perceptions of the urban middle class people who are the main supporters for the political movements staged by the conservative forces in the past conflicts, resulting in their crusade against Thaksin regime

*** Lecturer, Social Studies Department, Faculty of Humanities and Social Sciences, Bansomdejchaopraya Rajabhat University

becoming intertwined with the antagonism against the political order in representative democracy, including its other related basic rules and procedures such as political party system and election. Therefore, the main role of the political hate speeches produced and reproduced during the past political conflicts is to reduce the political legitimacy and credibility of representative democracy, including political parties, politicians, and the supporters tied to the conservative perception of the political vicious circle.

Keywords: Hate speech, Speech act, Perception, Political movements

บทนำ

เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2561 ที่ผ่านมา ร้านเสื้อผ้าแบรนด์ H&M ในนครโจฮันเนสเบิร์กถูกกลุ่มคนผิวสีผู้โกรธแค้นจำนวนหนึ่งบุกเข้าทุบทำลายสร้างความเสียหายแก่สินค้าและสิ่งของภายในร้านจนทำให้ทางบริษัทเจ้าของแบรนด์ต้องประกาศปิดให้บริการร้านเสื้อผ้า H&M ทั้ง 17 สาขาทั่วประเทศแอฟริกาใต้เป็นการชั่วคราว สาเหตุของความโกรธแค้นดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากที่ทางแบรนด์เสื้อผ้าชื่อดังได้ปล่อยภาพโฆษณาสินค้าคอลเล็กชันใหม่โดยหนึ่งในนั้นมีภาพของเด็กผู้ชายผิวสีสวมเสื้อที่มีการสกรีนข้อความว่า “Coolest Monkey in the Jungle”¹ ข้อความจากภาพโฆษณาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมากในหมู่คนผิวสีและเกิดเป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในสังคมออนไลน์ ความคิดเห็นจำนวนมากมองว่าภาพโฆษณาตอกย้ำถึงสำนึกของการแบ่งแยกและกีดกันคนผิวสีจากความแตกต่างทางเชื้อชาติสีผิวซึ่งนับเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวอย่างยิ่ง

กรณีข้างต้นเป็นอีกหนึ่งเหตุการณ์ความรุนแรงที่มีชนวนสืบเนื่องมาจากการที่มีการเผยแพร่หรือแสดงออกซึ่งถ้อยความอันนำมาสู่การสร้างความเกลียดชังหรือที่เรียกว่า “hate speech” โดยที่ถ้อยความเกลียดชังดังกล่าวไม่ว่าจะเกิดมาจากความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม มักมีลักษณะที่เป็นการสร้างความเกลียดชังต่อผู้ที่ตกเป็น “เหยื่อ” โดยมีความยึดโยงอยู่กับพื้นฐานเชิงอัตลักษณ์ร่วมหรือกลุ่มสังกัดอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งประเภทที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด อย่างเช่น ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สีผิว เป็นต้น หรือมีที่มาจากการเข้าร่วมกลุ่มสังกัดทางสังคมหรือสมมติฐานในชุดความคิด ความเชื่อ หรืออุดมการณ์ใดๆ โดยเฉพาะที่ถือว่ามีความละเอียดอ่อนไหวอย่างยิ่งในเรื่องของศาสนา ที่มักถูก

¹ Jackie Wattles, “H&M closes all its stores in South Africa after protests,” *CNN Money* (January 13, 2018) <https://money.cnn.com/2018/01/13/news/companies/hm-south-africa/index.html> (accessed July 16, 2018).

นำมาผูกโยงเป็นชนวนเหตุของการใช้ความรุนแรง ดังเช่นเหตุการณ์อันโด่งดังเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2558 ที่มีมือปืน 2 คนพร้อมอาวุธครบมือได้บุกเข้ากราดยิงยังอาคารสำนักงานของนิตยสารชาร์ลี เฮ็บโด (Charlie Hebdo) นิตยสารฝ่ายซ้ายแนวเสียดสีของฝรั่งเศส ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต 12 ราย ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์สังหารหมู่ครั้งรุนแรงที่สุดของฝรั่งเศสในรอบ 20 ปี ชนวนเหตุมีการสันนิษฐานว่าเกิดมาจากความไม่พอใจที่นิตยสารดังกล่าวมีการเผยแพร่เนื้อหาที่มีลักษณะลบหลู่ศาสนาอิสลาม รวมถึงมีการล้อเลียนศาสดามุฮัมมัด²

ดังนั้นแล้วแม้ว่าการใช้ถ้อยความเกลียดชังอาจจะมิได้หมายถึงการกระทำความรุนแรงต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อในเชิงกายภาพ อย่างเช่นการใช้กำลังหรืออาวุธทำร้ายร่างกาย เป็นต้น หากแต่ถ้อยความเกลียดชังก็ถือเป็นอีกด้านหนึ่งของการใช้ความรุนแรงที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นความรุนแรงที่ส่งผลทั้งในแง่ของจิตใจหรืออารมณ์ความรู้สึก และยังเป็นการกระทำความรุนแรงทางสังคม ไม่ว่าจะด้วยการทำให้เหยื่อต้องถูกแบ่งแยก กีดกัน ถูกเหยียดหยาม ลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanization) หรือทำให้เหยื่อกลายเป็นปีศาจร้ายหรืออมมนุษย์ (demonization) ไม่เป็นที่ต้องการของสังคม และยิ่งไปกว่านั้นด้วยการโจมตีด้วยถ้อยความเกลียดชังมักมีลักษณะที่ยึดโยงอยู่กับพื้นฐานเชิงอัตลักษณ์ร่วมหรือกลุ่มสังกัดทางสังคมดังที่ได้กล่าวข้างต้น ผลกระทบหรือความรุนแรงที่เกิดจากการใช้ถ้อยความเกลียดชังจึงมิได้หมายถึงแต่เพียงการใช้ความรุนแรงต่อเหยื่อในฐานะที่เป็นปัจเจกชนเท่านั้น หากยังหมายรวมถึง “กลุ่ม” ซึ่งยึดเหนี่ยวอยู่ด้วยพื้นฐานเชิงอัตลักษณ์ร่วมหรือกลุ่มสังกัด อาทิ ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ อุดมการณ์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การใช้ถ้อยความเกลียดชังจึงเป็นเสมือนการสุมเชื้อเพลิงที่ทั้งเร่งร้าวความขัดแย้งและพร้อมจุดประทุขึ้นเป็นความรุนแรง ซึ่งรวมถึงการใช้ความรุนแรงในเชิงกายภาพไม่ว่า

² พิงรอร งามสุด, “ประทุชวาวา” กับโลกออนไลน์ (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2558), 3-4.

จะเป็นในระดับของการทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกาย การจลาจล การปราบปรามด้วยกำลังอาวุธ หรือแม้กระทั่งการเข้าสู่สภาวะสงครามที่ฝ่ายต่างๆ ในความขัดแย้งต่างใช้สรรพกำลังเข้าห้ำหั่นกัน ดังที่มีตัวอย่างปรากฏให้เห็นมาตลอดประวัติศาสตร์ของมวลมนุษย

ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะสื่อสารมวลชนและสังคมออนไลน์ ได้ทำให้การส่งต่อหรือแลกเปลี่ยนข้อความคิด ข้อมูล หรือข่าวสารของผู้คนมีการขยายตัวทั้งในมิติเชิงเวลาและพื้นที่ สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นเงาตามตัวย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นการขยายช่องทางให้ถ้อยความเกลียดชังได้ถูกสร้างซ้ำและส่งต่อถึงกันอย่างรวดเร็วและแพร่หลาย หลายครั้งมีความสุ่มเสี่ยงที่ถ้อยความเกลียดชังจะก่อให้เกิดเป็นความขัดแย้งในสังคมวงกว้างหรือกระทั่งการเป็นชนวนเหตุอันนำมาสู่ความรุนแรงในเชิงกายภาพจากแค้นมูมดังกล่าวจึงมีความสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปิติสุขของสังคมในภาพรวม ดังนั้นแล้วจึงมีความพยายามในการจำกัดและควบคุมถ้อยความเกลียดชังที่แพร่กระจายผ่านช่องทางต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทของ “รัฐ” ที่มีความพยายามในการจำกัดและควบคุมการใช้ถ้อยความเกลียดชังในหมู่ประชาชน ผ่านกลไกต่างๆ อาทิ มาตรการทางกฎหมาย การติดตามระวัง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ตอบสนองต่อบทบาทหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและเพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือรัฐบาลเอง

แต่ความเกลียดชังบางอย่างที่ถูกสร้างให้เกิดขึ้นในสังคมก็อาจมิได้เป็นแต่เพียงความขัดแย้งในหมู่ประชาชนด้วยกันเองเท่านั้น อย่างเช่นในเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมืองที่รัฐหรือรัฐบาลมักเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในความขัดแย้ง ในกรณีดังกล่าวนี้รัฐเข้ามาร่วมเป็นคู่ขัดแย้งหรือกลายมาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้นแล้วความพยายามจำกัดหรือควบคุมการใช้ถ้อยความเกลียดชัง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองที่รัฐ

มีส่วนร่วมอยู่ด้วยนั้น จึงอาจกลายเป็นการเลือกปฏิบัติต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด อย่างเช่นการสนับสนุนฝ่ายที่อยู่ข้างเดียวกับรัฐบาลและพยายามจำกัดควบคุม การใช้ถ้อยความเกลียดชังจากฝ่ายตรงข้าม ซึ่งบ่อยครั้งก็หมิ่นเหม่ต่อการนำไปสู่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก และบ่อยครั้งเช่นเดียวกันที่พบว่า รัฐเองได้มีบทบาทในการสร้างข้อจำกัดความเกลียดชังที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงกับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ ดังในช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลา พ.ศ.2519 ซึ่งประจักษ์ชัดว่ารัฐเป็นผู้มีบทบาทในการสร้างข้อจำกัดความเกลียดชังต่อนักศึกษาและประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายรัฐ จนกระทั่งนำมาสู่การใช้ความรุนแรงและเกิดเป็นเหตุการณ์โศกนาฏกรรมที่ฝ่ายรัฐและแนวร่วมที่ถูกปลุกระดมด้วยถ้อยความและสำนึกของความเกลียดชังอย่างเข้มข้น ได้ทำการ “ฆาตกรรม” หรือ “สังหารหมู่” คร่าชีวิตนักศึกษาศาสนิกและประชาชนจำนวนมาก

เราจึงเห็นได้ถึงบทบาท ความสำคัญ หรือที่ทางของถ้อยความเกลียดชังในความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความขัดแย้งทางการเมืองที่ถ้อยความเกลียดชังอาจเป็นทั้งชนวนเหตุนำมาสู่การใช้ความรุนแรงไม่ว่าจะโดยรัฐกับประชาชนหรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือเป็นเชื้อไฟที่บ่มเพาะหล่อเลี้ยงความขัดแย้งให้ดำรงอยู่และแผ่ขยายซึ่มลึกอย่างยากจะหาทางออก การใช้ถ้อยความเกลียดชังเพื่อโจมตีกันทางการเมืองคือการปะทะกันด้วยความรุนแรง หากทว่ามิใช่เป็นด้านของความรุนแรงเชิงกายภาพอย่างการต่อสู้หรือทำร้ายกันผ่านเนื้อตัวร่างกาย แต่เป็นความรุนแรงที่ส่งผ่านอาวุธคือ “ภาษา” ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “ด้านนิม” ของความขัดแย้งก็ได้ คือเป็นการโจมตีด้วยภาษาของถ้อยความเกลียดชัง ส่งผลให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อถูกแบ่งแยกกีดกัน ดูถูก หรือลดทอนความเป็นมนุษย์ การใช้ภาษาของถ้อยความเกลียดชังจึงมีลักษณะเป็นการใช้ภาษาชนิดหนึ่งที่เรียกว่า “ภาษาของการกระทำ” (speech act) นั่นคือภาษาถูกใช้อย่างมีหน้าที่และความหมายภายใต้ระเบียบหรือกฎเกณฑ์เฉพาะของสังคม

อย่างไรก็ตามในแวดวงวิชาการหรือในทางกฎหมายก็ยังคงมีข้อถกเถียงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องของการใช้ถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) ที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้อย่างแน่นอนลงตัว เพราะในอีกด้านหนึ่งความพยายามในการจำกัดหรือควบคุมการใช้ถ้อยความเกลียดชัง โดยเฉพาะเมื่อเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองก็หมีนเหมที่ จะเป็นการจำกัดและลดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดต่างๆ และยังเป็นปรปักษ์กับหลักการเรื่องเสรีภาพในการพูด หรือ free speech และยิ่งเมื่อความพยายามในการจำกัดหรือควบคุมการใช้ถ้อยความเกลียดชังมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองมากเท่าใด ก็ยิ่งหมีนเหมที่ จะเป็นการสุมเสียงที่จะถูกฉวยใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐในการจำกัดและควบคุมการแสดงออกของประชาชนผู้เห็นต่างจากแนวทางของรัฐมากขึ้นเท่านั้น

ภาษาของการกระทำ (speech act)

ข้อเสนอของนักภาษาศาสตร์แนววิเคราะห์ภาษาธรรมดา (ordinary language) ได้ช่วยปรับเปลี่ยนมุมมองความเข้าใจต่อ “ภาษา” ให้มีความแตกต่างไปจากเดิม โดยภาษามีใช่เป็นเพียงสื่อที่แสดงเจตนาของผู้ส่งสารไปยังผู้รับ หรือเป็นเพียงภาพตัวแทนของสิ่งที่ภาษาสื่อความหมายถึงเท่านั้น หากแต่ยังได้เสนอว่ามีภาษาบางลักษณะที่เรียกว่า “ภาษาของการกระทำ”³ (speech act) ดังเช่นที่จอห์น ออสติน (John Austin) นักภาษาศาสตร์แนววิเคราะห์ภาษาธรรมดาชาวอังกฤษ ได้แยกสิ่งที่เรียกว่าภาษาของการกระทำหรือที่เขาเรียกว่า illocutionary acts ออกจากภาษาอีก 2 ลักษณะคือ locutionary acts และ perlocutionary acts ดังที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า

³ ภาษาของการกระทำ (speech act) ในบางครั้งถูกเรียกว่า language acts หรือ linguistic acts

ออสตินแยก illocutionary act ออกจาก “locutionary act” และ “perlocutionary act” กล่าวคือ illocutionary act คือการพูดในฐานที่เป็นการกระทำ/การแสดงแบบหนึ่งที่มีความหมายขึ้นกับจารีตปฏิบัติทางสังคมในเรื่องนั้น ส่วน locutionary act หมายถึงการพูดโดยทั่วไป เป็นการพูดเพื่อจะบอกหรือกล่าวอะไรบางอย่างเพื่อให้รู้ว่าเป็นการพูดถึงเรื่อง/สิ่งนี้ มิใช่เรื่องนั้น/สิ่งนั้น สำหรับ perlocutionary acts เป็นการพูดเพื่อต้องการให้เกิดผลลัพธ์บางอย่าง เช่น การพูดหวานล่อม ชักชวน หรือข่มขู่ เป็นต้น⁴

แม้ว่าออสตินจะแยก illocutionary acts โดยให้มีความหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงถึงการพูดในฐานที่เป็นการกระทำ” แต่ออสตินก็เห็นว่าที่จริงแล้วภาษาทุกประเภทก็คือเป็นการกระทำทั้งสิ้น นั่นคือการพูดทุกครั้ง (locutionary acts) เป็นการกระทำไปพร้อมๆ กัน (illocutionary acts)⁵ เพราะการพูดทุกครั้งล้วนแต่มีวัตถุประสงค์บางอย่าง เช่น เพื่อถามหรือตอบคำถาม เพื่อให้ข้อมูล ตักเตือน หรือวิพากษ์วิจารณ์ เป็นต้น เมื่อมองว่าการพูดหรือการใช้ภาษาเป็นการกระทำแบบหนึ่ง สิ่งออสตินให้ความสนใจจึงได้แก่ คำกริยา (verb) และคำกริยาวิเศษณ์ (adverbs) เพราะคำกริยาเป็นตัวบ่งบอกถึงชนิดของการกระทำหรือคำพูด ส่วนคำกริยาวิเศษณ์บ่งบอกถึงเจตนาของการพูด⁶

จอห์น เซิร์ล (John Searle) นักภาษาศาสตร์ชาวอเมริกันได้พัฒนาแนววิเคราะห์ว่าด้วยภาษาของการกระทำหรือที่เขาเรียกว่า speech act ต่อจากออสติน โดยเซิร์ลได้ชี้ให้เห็นถึงแง่มุมที่สำคัญของภาษา คือการที่มีระบบ

⁴ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิชาษา, 2556), 34-35.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 35.

⁶ เรื่องเดียวกัน, 36.

กฎเกณฑ์บางอย่างที่ทำหน้าที่กำหนดควบคุมทำให้ภาษาเกิดความหมายขึ้นมาได้ กล่าวคือภาษาจะมีความหมายก็ต่อเมื่อถูกใช้/สื่อแสดงภายใต้กฎเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใด เซิร์ลยกตัวอย่างการเล่นฟุตบอลที่จะต้องเล่นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เฉพาะที่มีเพียงแต่กำหนดควบคุมเกมฟุตบอลเท่านั้น แต่ยังสร้างความเป็นไปได้และกำหนดกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการเล่นฟุตบอลให้ดำเนินไปได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือฟุตบอลจะเป็นฟุตบอลได้ก็ต่อเมื่อต้องเล่นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เหล่านี้⁷ การใช้ภาษาก็เช่นเดียวกันที่ย่อมมีกฎเกณฑ์ในการกำหนดควบคุมความหมาย และความหมายของภาษาก็ขึ้นอยู่กับบริบทหรือสถานการณ์และสถานะของผู้พูด/ผู้สื่อแสดง ทำให้ถ้อยแถลงหรือคำพูดมีความแตกต่างระหว่างที่เป็นถ้อยแถลงหรือการพูดถึงสิ่งนั้น/สิ่งนี้อย่างปกติธรรมดาหรือที่เรียกว่า locutionary acts และถ้อยแถลงหรือคำพูดในฐานะที่เป็นการกระทำหรือ illocutionary acts ที่ความหมายขึ้นกับจารีตปฏิบัติของสังคมในเรื่องนั้นๆ⁸ นอกจากนั้นเซิร์ลยังได้กล่าวถึงข้อเสนอของออสตินที่เขาค้นพบว่าในภาษาอังกฤษมีคำกริยา (verb) หรือคำกริยาวลี (verb phrases) รวมกันไม่น้อยกว่า 1,000 คำ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกับภาษาของการกระทำหรือ illocutionary acts⁹

เมื่อการใช้ภาษามีความหมายเป็นการกระทำซึ่งก็คือการกระทำที่มีความหมายทางสังคมแบบหนึ่ง นักทฤษฎีแนววิเคราะห์ภาษาธรรมดา (ordinary language) อย่างออสตินและเซิร์ลจึงให้ความสนใจกับภาษาที่ “หน้าที่” หรือ “การใช้” ภาษาว่าจะสามารถตีความภายใต้บริบทที่ภาษาถูกพูด/

⁷ John Searle, “What is a Speech Act?,” in Maurice Black, ed., *Philosophy in America* (London: Allen and Unwin, 1965), 223.

⁸ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง*, 36-37.

⁹ John Searle, “What is a Speech Act?,” 221.

แสดงอย่างไร และการใช้ภาษาแต่ละครั้งมีสัมฤทธิ์ผลหรือเป็นไปตามเจตนาของผู้พูดอย่างไร¹⁰ เมื่อภาษาถูกใช้อย่างมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงและมีกฎเกณฑ์หรือจารีตปฏิบัติของสังคมรองรับ ความหมายของภาษาจึงไม่ได้อยู่ที่คำ หากแต่อยู่ที่การใช้คำในแต่ละบริบท¹¹ ความหมายมิได้ถูกก่อกำขึ้นจากเจตนาของผู้พูดเท่านั้น แต่ความหมายของภาษาเป็นเรื่องทางสังคม ความหมายเกิดขึ้นภายใต้ชุดกฎเกณฑ์ แบบแผนเฉพาะอันเป็นที่เข้าใจและรับรู้ร่วมกันของผู้คนในสังคม ความหมายมิได้อยู่ที่ตัวเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ หากความหมายอยู่ที่สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ที่ทำให้เกิดความหมายขึ้น¹² เพราะฉะนั้นการจะเข้าใจความหมายของภาษาในแนววิเคราะห์ภาษาธรรมชาติจึงอยู่ที่การทำความเข้าใจต่อกฎเกณฑ์ สถาบัน ตลอดจนจารีตปฏิบัติของสังคมอันเป็นบริบทแวดล้อมที่รองรับและก่อร่างความหมายให้เกิดขึ้นนั่นเอง¹³

นอกจากนั้นแล้วในฐานะภาษาของการกระทำ (speech act) ภาษายังได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของสรรพสิ่งหรือทำให้เกิดเหตุการณ์ของภาษาขึ้น ดังที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ได้ยกตัวอย่างให้เห็นถึงรูปธรรมอันชัดเจนยิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของภาษาดังนี้

...คำพิพากษาของศาลเป็นอำนาจในเชิงรูปธรรมของภาษา
ในฐานะที่เป็นการกระทำแบบหนึ่ง คำพิพากษาของศาลจึงไม่แตกต่างไปจากคำประกาศของบาทหลวงในศาสนาคริสต์ในพิธีแต่งงาน ซึ่งมีผลทำให้การแต่งงานนั้นสมบูรณ์ทันที การประกาศผลสอบเข้ามหาวิทยาลัยก็เช่นกัน เปลี่ยนสถานะของผู้ที่สอบได้จากเด็กนักเรียน

¹⁰ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง, 38.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 36.

¹² เรื่องเดียวกัน, 43.

¹³ เรื่องเดียวกัน, 40.

ให้กลายเป็นนิสิตหรือนักศึกษา เป็นต้น คำว่า “ความมั่นคง” ก็เช่นกัน เป็นภาษาในรูปของการกระทำ เมื่อนำศัพท์คำนี้ไปติดให้กับสถานการณ์ใด จะยกระดับความสำคัญของสถานการณ์นั้นขึ้นมา และอนุญาตให้รัฐทำอะไรก็ได้ที่อยู่ในภาวะปกติธรรมดาที่ไม่ใช่เรื่องของความมั่นคงจะกระทำไม่ได้¹⁴

เช่นเดียวกันกับถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) โดยเฉพาะถ้อยความเกลียดชังทางการเมือง (political hate speech) ที่ภาษาได้เข้ากระทำความรุนแรงต่อเหยื่อของภาษา โดยเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มคนซึ่งยึดโยงอยู่ด้วยพื้นฐานเชิงอัตลักษณ์หรือกลุ่มสังกัด ทำให้สถานะของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของภาษาเกิดความเปลี่ยนแปลง เช่น การลดทอนหรือเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นมนุษย์ของผู้สนับสนุนความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองใดๆ ให้เป็นเสมือนกับ “วัว-ควาย” ซึ่งเป็นอุปมาที่รับรู้ร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์เงื่อนไขของสังคมว่าเป็นสัตว์เดรัจฉานที่ถูกเลี้ยงไว้เพื่อใช้แรงงานและยังสามารถถูกลากจูงไปใช้ตามความประสงค์ของผู้เป็นเจ้าของ การกลายสภาพเป็นวัว-ควายของผู้นิยมความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองใด จึงเป็นการปรับเปลี่ยนการรับรู้ใหม่เกี่ยวกับพวกเขาจากมนุษย์ผู้มีเหตุผลให้กลายเป็นเพียงสัตว์ที่แสดงออกได้แต่เพียงความต้องการ/ไม่ต้องการ ความพอใจ/ไม่พอใจ หรือแสดงออกถึงความเกรี้ยวโกรธด้วยโทสาคติเท่านั้น การเปรียบเทียบบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรให้เป็นเหมือนกับเหล่าสรรพสัตว์ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของถ้อยความเกลียดชังทางการเมืองที่ปรากฏเด่นชัดในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองในรอบกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากถูกใช้เพื่อสร้างความรังเกียจหรือความเกลียดกลัวนักการเมืองในฐานะบุคคลแล้ว ถ้อยความเกลียดชังทางการเมือง

¹⁴ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, อำนาจไร้พรมแดน: ภาษา วาทกรรม ชีวิตประจำวันและโลกที่เปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ: วิชาษา, 2561), 4-5.

เมืองยังปรับเปลี่ยนและลดทอนความชอบธรรมน่าเชื่อถือของระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือระบอบการเมืองที่อาศัยการเลือกตั้งเป็นช่องทางในการเลือกผู้แทนปวงชนเข้าไปใช้อำนาจทางการเมือง ทำให้การเลือกตั้งกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางการเมืองที่ไร้ความหมาย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าถ้อยความเกลียดชังทางการเมืองในฐานะที่เป็นภาษาของการกระทำ ในด้านหนึ่งนอกจากภาษาดังกล่าวจะเข้ากระทำความรุนแรงกับผู้ตกเป็นเหยื่อของมันแล้ว ซึ่งในแง่นี้ก็มิใช่แต่เพียงในลักษณะของปัจเจกชนเท่านั้น หากเป็นความรุนแรงที่ภาษากกระทำต่อ “กลุ่มคน” ผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์ยึดโยงกันด้วยพื้นฐานความคิดความเชื่อทางการเมือง ในอีกด้านหนึ่งภาษาในฐานะเครื่องมือสำคัญในการจัดระเบียบการรับรู้ของคนในสังคม ภาษายังได้สร้าง “โลก” แบบหนึ่งขึ้นสำหรับผู้คนที่มีความรับรู้ร่วมกันภายใต้กฎเกณฑ์หรือแบบแผนเฉพาะ และที่สำคัญคือ เมื่อการรับรู้ชุดใดซึ่งได้รับการยอมรับจากผู้คนจำนวนมากก็จะถูกสถาปนาขึ้นกลายมาเป็นความจริง ความถูกต้องของสังคม ภาษาจึงถือได้ว่าเป็นกลไกควบคุมทางสังคมที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดกลไกหนึ่ง¹⁵ และยิ่งไปกว่านั้นด้วยการที่ถ้อยความเกลียดชังมิใช่เป็นเพียงภาษาของการกระทำอย่างปกติธรรมดาเท่านั้น หากยังมีลักษณะที่เรียกว่า emotional speech act คือเป็นภาษาหรือการพูดที่ถูกใช้เพื่อบริหารจัดการอารมณ์ความรู้สึกของผู้ฟัง เล่นล้อกับการรับรู้ทางการเมือง ทำให้ถ้อยความเกลียดชังเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการหรือปลุกเร้าอารมณ์ความรู้สึกของผู้เข้าร่วม

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 6-7.

ข้อถกเถียงว่าด้วยถ้อยความเกลียดชังและเสรีภาพในการพูด

เสรีภาพในการพูด (free speech) เป็นหนึ่งในคุณค่าหลักที่หลายสังคมให้ความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมยึดมั่นอุดมการณ์เสรีนิยม (liberalism) และเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) เสรีภาพในการพูดย่อมได้รับการปกป้องคุ้มครองมิให้ผู้ใดหรือแม้กระทั่งรัฐสามารถล่วงละเมิดหรือพรากเสรีภาพดังกล่าวไปจากปัจเจกชน นอกจากนั้นแล้วรัฐยังต้องมีหน้าที่ในการพิทักษ์ปกป้องสิทธิและเสรีภาพในการพูดของประชาชนพลเมืองให้เป็นไปอย่างอิสระไม่ถูกกีดกันขัดขวาง สังคมการเมืองที่ประชาชนพลเมืองสามารถพูดหรือแสดงออกได้อย่างเสรีเป็นส่วนสำคัญในการทำให้สังคมเกิดการแบ่งปันหรือแลกเปลี่ยนมุมมองความคิด ความรู้ ทำให้สังคมมีพลวัตและมีความสามารถในการแก้ไขปรับปรุงตนเองให้พร้อมรับกับความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

คุณค่าของเสรีภาพในการพูด (free speech) มีความยึดโยงอยู่กับหลักการพื้นฐานที่สุดของสังคมการเมืองที่ยึดมั่นแนวทางเสรีนิยมดังที่จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) นักปรัชญาเสรีนิยมคนสำคัญชาวอังกฤษได้ยืนยันถึงความจำเป็นในการปกป้องพิทักษ์เสรีภาพของปัจเจกชน โดยเฉพาะในงานชิ้นสำคัญอย่าง *On Liberty* ที่มิลล์เห็นว่ามิเพียงเหตุผลประการเดียวที่จะสามารถจำกัดยับยั้งการพูดอันเป็นเสรีภาพของปัจเจกชนได้ นั่นคือต่อเมื่อการพูดนั้นเป็นภัยคุกคามหรือส่งผลเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่น¹⁶ สำหรับมิลล์แล้วความชอบธรรมในการปกป้องเสรีภาพก็คือการที่เสรีภาพจะช่วยเสริมสร้างความผาสุกของปัจเจกชนแต่ละคนและในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้ก็คือการเสริมสร้างความผาสุกแก่ประชาชนทั้งมวล¹⁷

¹⁶ Jonathan Wolff, *An introduction to Political Philosophy*, Third Edition (Oxford: Oxford University Press, 2016), 104-107.

¹⁷ ไนเจล วอร์เบอร์ตัน, *เสรีภาพในการพูด: ความรู้ฉบับพกพา*, แปลโดย จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน (กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส์, 2560), 57.

นอกจากการเสริมสร้างความผาสุกของประชาชน เสรีภาพยังเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความเจริญงอกงามของสังคม โดยเฉพาะด้วยการที่เสรีภาพในการพูดเกี่ยวข้องกับกระบวนการแสวงหาความจริงของมนุษย์ สำหรับมิลล์แล้วการปกป้องคุ้มครองให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการพูดซึ่งความคิด/ความเห็นได้อย่างเต็มที่ถือว่ามีความสำคัญสูงสุด ไม่สำคัญว่าความคิด/ความเห็นนั้นจะผิดหรือถูก โดยมิลล์เห็นว่าหากความคิด/ความเห็นนั้นเป็นสิ่งถูกต้อง ประชาชนและสังคมก็จะได้รับประโยชน์จากความคิด/ความเห็นดังกล่าว หรือต่อให้ความคิด/ความเห็นนั้นเป็นสิ่งที่ผิดก็ตามก็จะเป็นการเสริมกำลังให้กับความจริงที่ได้ปะทะกับความผิดพลาด¹⁸ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือเราไม่สามารถกล่าวอ้างอย่างมั่นใจได้ว่าความคิดความเชื่อของเราหรือความคิดความเชื่อหนึ่งใดเป็นสิ่งถูกต้องแท้จริง หากไม่เปิดโอกาสให้มีการปะทะ พิสูจน์หรือตรวจสอบ วิพากษ์ความคิดความเชื่อดังกล่าว กระทั่งสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้เกิดสังคมเกิดความเชื่อโดยปราศจากความเข้าใจ¹⁹ ในแง่นี้เสรีภาพในการพูดจึงมีความสำคัญในการทำให้สังคมมีความงอกงามก้าวหน้า เปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้และรับรู้ข้อผิดพลาดซึ่งเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการแสวงหาความจริงอันจะเป็นประโยชน์ต่อมนุษยชาติ

ไม่เพียงเท่านั้นการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการพูดยังมีความสำคัญในแง่ของการพิทักษ์ปกป้องเสียงข้างน้อยของสังคมจากความสุ่มเสี่ยงต่อสิ่งที่เรียกว่า “เผด็จการเสียงข้างมาก” ที่จะทำให้เสียงหรือความคิดความเห็นของคนส่วนน้อยในสังคมต้องเงียบลง ไม่ว่าจะด้วยมาตรการทางกฎหมาย กลไกของระบบการเมืองหรือกระทั่งจากกระแสสังคม ดังนั้นแล้วการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการพูดจึงมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในสังคมที่ได้ชื่อว่าเป็นเสรี

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 57-59.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 75.

ประชาธิปไตยที่แม้ว่าการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่สำคัญในทางสังคมการเมือง มักจะยึดถือเอาเสียงส่วนใหญ่ของสังคมเป็นกฎเกณฑ์กติกา แต่ทว่าเสียงส่วนน้อยหรือคิดความเห็นของปัจเจกชนทุกคนก็ยังต้องมีที่ทางที่จะสามารถจะสื่อสารแสดงออก นอกจากนี้ในระดับสากลการปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการพูดยังได้ถูกรับรองไว้ด้วยปฏิญญาหรือกฎบัญญัติต่างๆ ในหลายประเทศมีการเขียนเป็นกฎหมายชัดเจนเพื่อแสดงเจตนารมณ์ที่จะปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในการพูดอันถือเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคล อย่างที่มักถูกกล่าวอ้างถึงอยู่เสมอคือ ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่หนึ่งแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐ (the First Amendment) ที่ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการพูดและมักถูกนำไปใช้ประกอบคำพิพากษาในคดีสำคัญต่างๆ ที่หลายคดีมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ถ้อยความเกลียดชัง และหลายครั้งคำพิพากษาซึ่งยึดโยงกับบทบัญญัติดังกล่าวก็ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการใช้ถ้อยความข่าวดัง อันเนื่องมาจากเห็นว่ามีความโน้มเอียงที่ถ้อยความจะถือเป็นส่วนหนึ่งของการอภิปรายทางการเมือง²⁰

ขณะที่เสรีภาพในการพูดวางอยู่บนหลักการพื้นฐานของเสรีภาพมนุษย์ การเสริมสร้างความผาสุกของปัจเจกชนและสังคม ตลอดจนการแสวงหาความจริงและความเจริญของงามของมนุษยชาติ แนวคิดเรื่องถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) ก็ตั้งอยู่บนหลักการจำกัดขอบเขตเสรีภาพที่อาจถูกใช้อย่างล่วงละเมิดต่อผู้อื่น สอดคล้องดังที่มิลล์ได้กล่าวไว้ถึงความจำเป็นและความชอบธรรมในการควบคุมจำกัดเสรีภาพ เมื่อเสรีภาพในการพูดนั้นๆ มีลักษณะที่เป็นการยั่วให้เกิดอันตรายหรือมุ่งร้ายต่อบุคคลอื่น โดยที่มิลล์ให้ความหมายถึงอันตรายในทางกายภาพเป็นสำคัญ²¹ ขอบเขตข้อจำกัดดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่เรียกว่า “หลักความเป็นภัย” (Harm Principle) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ว่า

²⁰ เรื่องเดียวกัน, 113.

²¹ เรื่องเดียวกัน, 67.

ปัจเจกชนที่เป็นผู้ใหญ่แล้วควรมีเสรีภาพในการกระทำใดก็ตามที่ตนเห็นว่าดีที่ไม่เป็นภัยต่อผู้อื่น²²

แม้ว่าการพูดถึงถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) จะแตกต่างหรือเป็นคนละเรื่องกับ hate crime หรืออาชญากรรมอันเนื่องมาจากอคติหรือความเกลียดชัง แต่ก็คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าทั้งถ้อยความเกลียดชัง และ hate crime ต่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงหรือส่งผลกระทบต่อถึงกันอย่างใกล้ชิด หลายกรณีพบว่า การพูดซึ่งมีองค์ประกอบของความเกลียดชัง (hatred) ที่มีความสัมพันธ์กับเป้าหมายหรือเป้าประสงค์บางอย่าง เช่น เป็นการปลุกกระดมในทางสาธารณะให้เกิดความเกลียดชังต่อกลุ่มอัตลักษณ์ใด ๆ²³ ก็นับเป็นส่วนในการกระตุ้นให้เกิดการใช้ความรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ที่ตกเป็นเป้าหมายของถ้อยความเกลียดชังและการใช้ความรุนแรงมักอยู่ในสถานะที่เปราะบางเป็นพิเศษหรือเป็นคนกลุ่มน้อย²⁴ ไม่ว่าจะเป็นเชิงชาติพันธุ์ สีผิว ศาสนา หรือกระทั่งในแง่ความคิด ความเชื่อหรืออุดมการณ์

ดังนั้นแล้วจึงเห็นได้ว่าสังคมใดที่อุดมไปด้วยการแสดงออกซึ่งถ้อยความเกลียดชังในมวลหมู่สมาชิกในสังคมย่อมเป็นสิ่งที่ เป็นปฏิปักษ์ต่อแนวคิดที่สนับสนุนการสร้างสังคมซึ่งมีระเบียบที่ดี (Well-Order Society) ดังเช่นแนวคิดของนักทฤษฎีการเมืองชาวอเมริกันอย่างจอห์น รอลส์ (John Rawls) ที่แม้เขาจะเห็นว่าสังคมที่มีระเบียบที่ดีนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นสังคมที่มวลสมาชิกต่างมีเสรีภาพและอิสระ อันรวมถึงเสรีภาพในการพูดซึ่งจะเกิดขึ้นภายใต้พื้นที่ที่รอลส์เรียกว่าตลาดเสรีทางความคิด (free-market of idea) โดยจะเป็นส่วนสนับสนุนการเสริมสร้างเหตุผลสาธารณะ (public reason)

²² เรื่องเดียวกัน, 54.

²³ Jeremy Waldron, *The harm in hate speech* (London: Harvard University Press, 2012), 35.

²⁴ ไนเจล วอร์เบอร์ตัน, *เสรีภาพในการพูด: ความรู้ฉบับพกพา*, 113.

มวลสมาชิกต่างเคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของเสรีภาพและความเท่าเทียม รอลว์สเห็นว่าสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญต่อหลักว่าด้วยความยุติธรรม (Justice) และยังถือเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตจำกัดจนล่วงเลยไปสู่การใช้ถ้อยความเกลียดชังต่อกันย่อมเป็นสิ่งที่ขัดกับแนวคิดเรื่องการสร้างสังคมที่มีระเบียบที่ดีข้างต้น เนื่องจากสังคมที่มวลสมาชิกต่างแสดงออกซึ่งความเครียดแค้นชิงชังย่อมไม่อำนวยให้เกิดบรรยากาศของการสนทนาหรือถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิด ความเห็นอันจะเป็นส่วนในการร่วมสร้างสังคมที่มีระเบียบที่ดีบนพื้นฐานของความยุติธรรมและเท่าเทียมได้²⁵

การจำกัดควบคุมการแสดงออกซึ่งถ้อยความเกลียดชังนอกจากเพื่อเป้าหมายในการรักษาความสงบสุข ป้องกันความแตกแยกบาดหมางในหมู่ประชาชนและเสริมสร้างระเบียบสังคมที่ดีแล้ว ในอีกแง่หนึ่งการจำกัดควบคุมการแสดงออกซึ่งถ้อยความเกลียดชังยังมีความสำคัญในการหนุนเสริมการสร้างความเท่าเทียมในสังคม เนื่องจากผลกระทบของถ้อยความเกลียดชังมักนำมาซึ่งการแบ่งแยกและก่อให้เกิดความไม่เที่ยมระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในแง่นี้การจำกัดควบคุมการแสดงออกซึ่งถ้อยความเกลียดชังจึงเป็นกลไกในการควบคุมและป้องกันการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนพลเมืองที่สำคัญรูปแบบหนึ่ง²⁶

ข้อถกเถียงระหว่างการสนับสนุนหลักการเรื่องเสรีภาพในการพูดที่มุ่งเน้นการสร้างความอดทนอดกลั้นเพื่อให้เกิดพื้นที่ของการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิด ความเห็น กับแนวคิดของการจำกัดควบคุมการพูดที่นำมาสู่การสร้างความเกลียดชังอันเป็นปฏิปักษ์กับการสร้างสังคมที่มีระเบียบที่ดี (Well-Order

²⁵ Jeremy Waldron, *The harm in hate speech*, 65-78.

²⁶ Ibid, 52-53.

Society) ยังคงเป็นข้อถกเถียงที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อถกเถียงดังกล่าว ยังคงเป็นโจทย์ใหญ่อันหนึ่งของสังคมเสรีประชาธิปไตยที่แม้ในด้านหนึ่งยืนอยู่บนแนวคิดที่สนับสนุนการเปิดกว้างในการแสดงออกซึ่งความคิดความเห็น บนพื้นฐานความอดทนอดกลั้น ขณะเดียวกันก็พบเจอกับปัญหาที่สมาชิกบางส่วน of สังคมมีแนวคิดโน้มเอียงไปในทางที่ปิดกั้นและสุมเสี่ยงต่อการบ่มเพาะความคิดที่สนับสนุนการใช้ความรุนแรงหรือมีการปฏิบัติที่สวนทางกับการสร้างสังคมที่มีระเบียบที่ดี อาทิ แนวคิดในลักษณะเผด็จการ เชื้อชาตินิยม หรือพวกคลั่งชาติ คลั่งศาสนา เป็นต้น นี่จึงเป็นเหตุให้ประเทศหรือสังคมที่เป็นเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่เลือกที่จะควบคุมการแสดงออกซึ่งถ้อยความอันนำมาสู่การสร้างความเกลียดชังมากกว่าเลือกที่จะอดทนอดกลั้นต่อมันในนามของเสรีภาพในการพูด²⁷

อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องการจำกัดควบคุมการใช้ถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) ก็เพิ่งกลายมาเป็นคำที่ใช้กันอย่างทั่วไปในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1980 และ 1990 เป็นต้นมา²⁸ โดยเริ่มขึ้นภายในรั้วมหาวิทยาลัยในสหรัฐฯ ก่อนที่จะกลายเป็นแนวคิดที่แพร่หลายต่อมา²⁸ ปัจจุบันนี้หลายประเทศได้มีกฎหมายจำกัดควบคุมการใช้ถ้อยความอันนำมาสู่การสร้างความเกลียดชังในลักษณะต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปมีสาระสำคัญร่วมกันที่มุ่งจำกัดควบคุมการแสดงออกซึ่งถ้อยแถลงในทางสาธารณะใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการยุยงส่งเสริมให้เกิดความเกลียดชังต่อกลุ่มคน ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ คุกคาม มุ่งร้าย หรือลบหลู่ดูถูกศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นวางอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐานในทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ สีผิว ศัญชาติ ศาสนา หรือความโน้มเอียงทางเพศ²⁹ ในระดับสากลการจำกัดควบคุมการพูดหรือแสดงออกซึ่งถ้อยความเกลียดชังได้ถูกระบุ

²⁷ Ibid, 65-78.

²⁸ Ibid, 7.

²⁹ Ibid, 39-40.

ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights)³⁰

ในบางประเทศซึ่งเคยผ่านบทเรียนประวัติศาสตร์ที่ใช้ถ้อยความอันนำมาซึ่งการสร้างความเกลียดชังต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ได้นำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงหรือการฆ่าสังหาร อย่างในกรณีของเยอรมนีที่ถ้อยความเกลียดชังถูกใช้เป็นเครื่องมือปลุกกระตมและกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชังต่อชาวยิวจนนำมาสู่เหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ครั้งประวัติศาสตร์ ปัจจุบันนี้กฎหมายของประเทศเยอรมนีจึงมีความเข้มงวดจริงจังกับการแสดงออกซึ่งถ้อยแถลงหรือสัญลักษณ์ใดๆ ที่สื่อสะท้อนถึงความเป็นนาซี อย่างเช่น เครื่องหมายสวัสติกะ การเดินสวนสนามแบบนาซี เป็นต้น³¹ และเนื่องด้วยความสำคัญของเหตุการณ์สังหารหมู่ดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตระดับรัฐหรือประเทศเท่านั้น แต่ยังสามารถส่งผลกระทบต่อสังคมโลก หรือกล่าวได้ว่าเป็นเหตุการณ์ความเลวร้ายที่สำคัญที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติ หลายประเทศ อย่างเช่น เยอรมนี ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร เป็นต้น จึงถือว่าการปฏิเสธการเกิดขึ้นของเหตุการณ์ หรือการปฏิเสธความรุนแรงหรือผลกระทบของเหตุการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวนั้นถือได้ว่าเป็นความผิด และในบางประเทศการลดทอนความสำคัญของเหตุการณ์ดังกล่าวก็ยังนับเป็นความผิดด้วยเช่นกัน³²

³⁰ ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้ระบุถึงการจำกัดห้ามการพูด/แสดงซึ่งถ้อยความเกลียดชังไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 20 ข้อ 2. ความว่า Any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law.

³¹ Jeremy Waldron, *The harm in hate speech*, 29.

³² พิงรอง งามสุต, “ประทุษร้าย” กับโลกออนไลน์, 47.

ถ้อยความเกลียดชังในบริบทการเมืองไทย

หากกล่าวถึงปัญหาความขัดแย้ง แตกแยก หรือการใช้ความรุนแรงในระดับสังคม ปัญหาความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นปัญหาที่สังคมไทยเผชิญมาสืบเนื่องยาวนาน ซึ่งก็มีอาจปฏิเสธได้ว่าความแตกต่างทางพื้นฐานเชิงอัตลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ วัฒนธรรม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการประกอบสร้าง และถูกใช้เป็นชนวนเหตุในการจุดปะทุขึ้นของความขัดแย้ง และในหลายกรณี ยังถูกลามนำมาสู่การใช้ความรุนแรงดังที่เห็นได้ตามข่าวสารทั่วไป อย่างไรก็ตาม นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยโดยภาพรวมเป็นสังคมที่ประชาชนส่วนใหญ่ค่อนข้างมีความเป็นเนื้อเดียวกัน มิได้เผชิญกับปัญหาความแตกต่างหลากหลายในเชิงอัตลักษณ์ เช่น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ สีผิว ศาสนา เป็นต้น จนกระทั่งความแตกต่างเหล่านี้นำมาสู่ความขัดแย้ง แบ่งแยก หรือเกิดเป็นความรุนแรงดังที่ปรากฏในหลายประเทศ ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่อำนาจรัฐรวมศูนย์ของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจและประสิทธิภาพสามารถดูดกลืนให้ประชาชนจากหลากหลายพื้นที่ หลากหลายส่วน ที่แม้ อาจมีความแตกต่างทางพื้นฐานอัตลักษณ์กันอยู่บ้าง ให้เข้ามาอยู่ภายใต้กรอบคิดคุณค่าและอุดมการณ์ที่มีรัฐเป็นธงนำ

ฉะนั้นแล้วสิ่งที่รัฐรวมศูนย์ของไทยดูมีความวิตกกังวลมาโดยตลอด จึงมิได้มุ่งไปที่ประเด็นเกี่ยวกับความแตกต่างในทางพื้นฐานของประชาชน ดังที่ได้กล่าวข้างต้น หากรัฐไทยมักวิตกเป็นพิเศษอยู่กับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “ความมั่นคง” หรืออาจเรียกว่าเป็น “ประเด็นทางการเมือง” เป็นหลัก ดังเห็นได้จากตัวอย่างตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ที่ราชสำนักสยามหรือรัฐไทยแสดงออกถึงความเกลียดกลัวที่มีต่อชาวจีนที่หลั่งไหลอพยพเข้ามายังแผ่นดินไทย เนื่องจากสภาพการเมืองของประเทศจีนที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โค่นล้มระบอบจักรพรรดิที่ปกครองโดย

ราชวงศ์ชิง นำพาชาติเข้าสู่ระบอบใหม่คือสาธารณรัฐ ทำให้ทางราชสำนักของสยามมีความวิตกว่าชาวจีนที่เข้ามาในแผ่นดินไทยเหล่านี้ จะมาพร้อมกับความคิด ความเชื่อ หรืออุดมการณ์ที่ไม่ลงรอยสอดคล้องกับระเบียบการเมืองของไทยขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพยายามเร่งสร้างสำนึกของคนในชาติให้มีความสำนึกที่เรียกว่า “ความเป็นไทย” ให้เกิดขึ้น โดยผูกโยงความเป็นไทยให้เข้ากับสถาบันหลักคือ “ชาติ – ศาสนา – พระมหากษัตริย์” ดังที่เป็นคำขวัญติดลึกฝังแน่นและถือเป็นหัวใจของความเป็นไทย กระแสหลัก

ความวิตกกังวลของรัฐบาลไทยที่มีต่อชาวจีนดำเนินสืบเนื่องมา แม้กระทั่งในสมัยรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทางราชสำนักของสยามยังวิตกกังวลต่อการหลั่งไหลเข้ามาของชาวจีนที่อพยพหลบหนีสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นภายในประเทศจีน โดยที่ราชสำนักของสยามมีความตระหนักดีว่าชาวจีนที่เข้ามาเหล่านี้ต่างมีความตระหนักและสำนึกในอัตลักษณ์และวัฒนธรรมประจำชาติชาติของตน เช่น ทางด้านการศึกษา ค่านิยม เป็นต้น มิได้กลืนกลายเข้ากับคนไทยโดยส่วนใหญ่ ทำให้เกรงกลัวว่าชาวจีนเหล่านี้จะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง โดยเฉพาะในแง่การเมืองที่ทางราชสำนักของสยามมองว่าชาวจีนที่หลั่งไหลอพยพเข้ามาเหล่านี้บางส่วนเป็นพวกนิยมระบอบสาธารณรัฐไปจนกระทั่งถึงพวกคอมมิวนิสต์ปึกฉ้ายอันถือเป็นภัยคุกคามยิ่งต่อสยามในช่วงเวลานั้น³³

แม้ว่าต่อมาเมื่อความวิตกกังวลที่รัฐบาลไทยหรือคนไทยมีต่อชาวจีนจะได้คลี่คลายลง และชาวจีนหรือลูกหลานที่อาศัยบนแผ่นดินไทยได้มีการแต่งงานสร้างความเกี่ยวดองจนกลืนกลายเป็นเนื้อเดียวกันมากขึ้น รวมถึงมีการ

³³ เบ็นจามิน เอ. บัทสัน, *อวสารสมบูรณาญาสิทธิราชในสยาม*, พิมพ์ครั้งที่ 4, แปลโดย พรธณงาม เจริญธรรมสาร สดใส ชันติวรวงศ์ และ ศศิธร รัชนี้ ณ ออยุธยา (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2560), 219-221.

ผสมผสานหรือแลกเปลี่ยนวิถีปฏิบัติต่างๆ ต่อกัน แต่กระนั้นก็ยังมีความจีนบางส่วนที่ยังคงถูกปฏิบัติอย่างแบ่งแยกก็ตกกัน ดังที่สะท้อนผ่านคำเรียกว่า “เจ๊ก” อันเป็นคำที่ชาวไทยเรียกต่อชาวจีนหรือลูกหลานชาวจีนด้วยสำนึกของการแบ่งแยก ดูถูก หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ “เจ๊ก” เป็นถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) และมักถูกใช้ในลักษณะที่เป็นภาษาของการกระทำ (speech act) นั่นคือทำให้ผู้ที่ภาษา กล่าวถึงหรือกระทำถูกแบ่งแยก ลดทอน ถ้อยความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นสำนึกซึ่งก่อปรี่ขึ้นด้วยทัศนคติของความวิตกระแวงต่อชาวจีนไม่ว่าจะเป็นในมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม กล่าวคือในเชิงการเมืองเป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศจีนเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบกษัตริย์มาสู่ระบอบสังคมนิยมและปกครองด้วยพรรคคอมมิวนิสต์ คุณค่าหรืออุดมคติของรูปแบบการปกครองดังกล่าวถือเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองของไทย ดังนั้นแล้ว “เจ๊ก” หรือชาวจีนที่ไม่สามารถกลืนกลายเป็นไทยได้นี้จึงสื่อความถึงผู้ที่นิยมรูปแบบหรือลัทธิอุดมการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของสังคมไทย ในแง่เศรษฐกิจการหลั่งไหลเข้ามาหลายระลอกของชาวจีนทำให้คนไทยบางส่วนมองว่าชาวจีนได้เข้ามาแย่งงาน แย่งอาชีพ ชาวจีนบางคนยังได้สร้างเนื้อสร้างตัวขึ้นจนถึงขั้นเป็นเศรษฐี ทำให้เกิดความวิตกว่าชาวจีนจะครอบงำเศรษฐกิจ การค้าการขายต่างๆ ขณะที่ในแง่วัฒนธรรมชาวจีนจำนวนมากยังคงรักษาแบบแผนธรรมเนียมหรือวิถีปฏิบัติที่สืบต่อกันมาบรรพบุรุษ ฉะนั้นเมื่อมองด้วยสายตาที่กีดกันแบ่งแยกแล้ว วัฒนธรรมหรือวิถีปฏิบัติต่างๆ ของชาวจีนเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ถูกกีดกันออกจากความเป็นไทย และถูกมองด้วยสายตาของความต่ำต้อยด้อยค่ากว่าความเป็นไทยกระแสหลัก แม้การตีความข้างต้นอาจจะดูเกินเลยไปบ้างในบางแง่มุม แต่ทั้งนี้เพื่อต้องการชี้ให้เห็นถึงสังเขปพื้นหลังความคิดอันประกอบเป็นสำนึกของการกีดกันแบ่งแยกที่ชาวไทยมีต่อชาวจีน โดยภายใต้มุมมองสำนึกดังกล่าวล้วนมีส่วนผสมในบางแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นมิติในทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม จน

ในที่สุดได้นำมาสู่รูปธรรมของความคิดที่สะท้อนผ่านถ้อยความเกลียดชังดังตัวอย่างคำว่า “เจ๊ก” ที่ยกมาข้างต้น

นอกจากคำว่า “เจ๊ก” ที่อาจถูกใช้ในบริบทของถ้อยความเกลียดชังที่คนไทยมีต่อคนจีนแล้ว ยังมีคำเรียกอื่นๆ ที่สะท้อนสำนึกถึงการกีดกัน แบ่งแยก หรือดูถูกกลุ่มคนบนพื้นฐานความแตกต่างเชื้อชาติตลอดถึงมิติทางสังคม วัฒนธรรม อย่างเช่นคำว่า “ลาว” ที่คนไทยจำนวนมากใช้เป็นคำเรียกในเชิงกีดกันและดูถูกผู้ที่มีพื้นเพภูมิลาเนาจากภาคตะวันออกเฉียง โดย “ลาว” ในที่นี้มิใช่เพียงชื่อเรียกขานในแง่เชื้อชาติเท่านั้น แต่ยังสะท้อนสำนึกเชิงชนชั้นทางสังคมและวัฒนธรรม สื่อนัยถึงผู้ที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมผิดแผกแตกต่างจากความเป็นไทยกระแสหลัก โดยเฉพาะในแบบคนเมืองชนชั้นกลาง คำว่า “ลาว” จึงปรากฏเป็นถ้อยความเกลียดชังพบเห็นได้ทั่วไป โดยเฉพาะเด่นชัดยิ่งขึ้นเมื่อมีความขัดแย้งทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้น³⁴

กล่าวได้ว่าในเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่สำคัญทุกครั้ง ถ้อยความเกลียดชังมักจะถูกผลิตสร้างและใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตีฝ่ายตรงข้ามและเพื่อบลุกกระดมทางการเมือง เพราะในทุกการต่อสู้ทางการเมืองนั้น นอกจากชุมนุมเรียกร้องหรือกระทั่งการใช้กำลังหรือความรุนแรงนำพาการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับชัยชนะหรือบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการแล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังมีการต่อสู้ช่วงชิงในแง่ของการรับรู้ การสร้างความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการเคลื่อนไหวต่อสู้ของฝ่ายตนและลดทอนความชอบธรรมของฝ่ายตรงข้าม ในพื้นที่ของการต่อสู้ดังกล่าวนี้ย่อมมีถ้อยความเกลียดชังที่แต่ละฟากฝ่ายผลิตสร้างขึ้นประกอบร่วมอยู่ด้วย

³⁴ Charles Keyes, “The Color of Politics: Thailand’s Deep Crisis of Authority,” In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalongpong and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), 183-184.

และเมื่อกล่าวถึงการศึกษาว่าด้วยการใช้ถ้อยความเกลียดชังในบริบทของความขัดแย้งทางการเมืองไทย คงหนีไม่พ้นที่จะต้องกล่าวถึงเหตุการณ์อย่าง 6 ตุลา พ.ศ.2519 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นโศกนาฏกรรมทางการเมืองสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่รัฐบาลพร้อมด้วยแนวร่วมกลุ่มต่างๆ และผู้สนับสนุนได้ร่วมกันกระทำความรุนแรงด้วยกำลังอาวุธจนเรียกได้ว่าเป็นการ “สังหารหมู่” กลุ่มนักศึกษาและประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านการกลับเข้าประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร โดยในช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลา นับเป็นช่วงจังหวะที่การเมืองไทยได้สะสมความขัดแย้งตึงเครียดที่ดำเนินมาก่อนหน้า โดยเฉพาะภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลา พ.ศ.2516 เป็นต้นมา ผนวกกับท่าทีของรัฐบาลไทยที่หวาดวิตกต่อการแพร่ขยายของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ที่นับวันดูจะยิ่งเข้ามาประชิดใกล้มากขึ้น ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยเฉพาะการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของนักศึกษาจึงถูกจับตาจากฝ่ายรัฐว่ามีแนวคิดทางการเมืองที่โน้มเอียงไปทางฝ่ายซ้ายหรือฝักใฝ่อุดมการณ์แบบคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจึงได้มีการปลุกระดมโจมตีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มนักศึกษาผ่านช่องทางกระบอกเสียงต่างๆ ของรัฐ รวมถึงยังได้มีการผลิตสร้างชุดวาทกรรมที่ผูกพันนักศึกษาและประชาชนผู้ชุมนุมเคลื่อนไหวเข้ากับการแพร่ขยายของลัทธิอุดมการณ์คอมมิวนิสต์อันถือเป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของชาติและสถาบันหลัก

ภายใต้วาทกรรมที่รัฐบาล กลุ่มแนวร่วมจัดตั้ง และประชาชนผู้สนับสนุนได้ร่วมกันผลิตสร้างขึ้นเพื่อปลุกระดมโจมตีนักศึกษาและประชาชนผู้ชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงก่อนเหตุการณ์ 6 ตุลา พ.ศ.2519 เนื้อความจำนวนมากล้วนมีลักษณะเป็นการปลุกระดมทางการเมืองด้วยถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) ถ้อยความต่างๆ กระตุ้นเร้าอารมณ์ให้ประชาชนเกิดความรู้สึกชิงชังรังเกลียดต่อกลุ่มนักศึกษาโดยพยายามชี้ให้เห็นว่าลัทธิอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายหรือคอมมิวนิสต์ที่ได้แพร่ขยายอยู่ในหมู่นักศึกษานั้นเป็น

ภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งยังมีการปลุกปั่นว่ากลุ่มนักศึกษาที่ออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวอยู่นั้นมิใช่คนไทย หากแต่เป็น “ญวน” ที่ขณะนั้นถูกครอบงำด้วยความคิดอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นแล้วเป้าหมายทางการเมืองของถ้อยความเกลียดชังที่ผลิตสร้างขึ้นจึงมีจุดมุ่งเน้นอยู่ที่ประเด็นในเรื่องของความมั่นคง และความมั่นคงที่รัฐพยายามสร้างและชี้ชวนให้เห็นก็คือความมั่นคงที่ถูกพันอยู่กับสถาบันหลักของชาติ ภายใต้สำนึกในแบบ “ชาติ ศาสน์ กษัตริย์” ที่เชื่อมั่นแน่น เข้าด้วยกันโดยเฉพาะตั้งแต่ยุคสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ดังข้อสังเกตของเบเนดิกท์ แอนเดอร์สัน ที่ชี้ให้เห็นว่าการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งอาศัยประโยชน์จากสถาบันกษัตริย์และพุทธศาสนาเพื่อเป็นรากฐานอำนาจให้กับตนเองนั้น จอมพลสฤษดิ์ได้ทำให้กลอนหรือคำขวัญ “ชาติ ศาสน์ กษัตริย์” ได้เปลี่ยนแปลงความหมายไปจากคติที่มีนัยถึงความสงบสันติมาเป็นคำขวัญที่มุ่งเน้นการสู้รบและเป็นที่รับรู้กันในนัยความหมายดังกล่าวมากขึ้นเรื่อยมา³⁵

ด้วยเหตุนี้ถ้อยความเกลียดชังที่ผลิตสร้าง/สร้างซ้ำ โดยเฉพาะที่ถูกปลุกกระดมผ่านแนวร่วมและกลุ่มจัดตั้งของรัฐ อาทิ กลุ่มนวพล กลุ่มกระหังแดง กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน เป็นต้น ได้ทำให้นักศึกษากลายเป็นภัยร้ายคุกคามความมั่นคงสงบสุขของชาติและความเป็นไทยในอุดมคติ ดังที่ธงชัย วินิจจะกูล ได้สรุปเรียบเรียงไว้ให้เห็นถึงภาพรวมของเหตุการณ์ 6 ตุลา นับตั้งแต่ก่อนหน้าเหตุการณ์สังหารหมู่เมื่อที่บริเวณสนามหลวงและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และแถมผลพวงภายหลังจากเหตุการณ์โดยธงชัยได้แสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่เหตุการณ์ 6 ตุลา พ.ศ.2519 จนกระทั่งถึงต้นปี พ.ศ.2520 หนังสือพิมพ์ต่างๆ มักจะเรียกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็น “การจลาจล” หรือ “ความวุ่นวาย” โดย

³⁵ เบเนดิกท์ แอนเดอร์สัน, *ศึกษารัฐไทย ย้อนสมภาวะไทยศึกษา: ว่าด้วยการเมืองไทยสมัยใหม่* (นนทบุรี: ฟ้าเดียวกัน, 2558), 95-96.

นักศึกษาและผู้ออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวนั้นคือ “ผู้ก่อจลาจล” “ผู้ก่อความวุ่นวาย” “คอมมิวนิสต์” “กบฏ” “ผู้หลงผิด” หรือ “ศัตรูของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์”³⁶ ขณะที่ในมุมมองของ “ฝ่ายขวา” หรือปีกอนุรักษนิยมซึ่งเป็นผู้ปราบปราม นักศึกษาและประชาชน พวกเขามองเห็นว่านักศึกษาและประชาชนที่ออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวนั้นเป็นพวกฝ่ายซ้ายที่ใช้ความรุนแรงอย่างไร้เหตุผล มุมมองสำนักดังกล่าวมีกระบวนการเหยียดหยามลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanization) ของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่ชุมนุมเคลื่อนไหวให้เป็นสิ่งที่ต่ำกว่าประชาชนคนไทย กล่าวคือมีการกล่าวหานักศึกษาและผู้ชุมนุมที่ถูกปราบปรามมิใช่คนไทย หากแต่เป็น “ญวน” ที่ขณะนั้นถือเป็นศัตรูร้าย ภายใต้ความโกรธแค้นเกลียดชังอย่างเข้ากระดูกดำและพร้อมที่จะ “ฆ่า” ด้วยวิธีที่อปลักษณ์³⁷

บทเพลงอย่าง “หนักแผ่นดิน”³⁸ เป็นตัวอย่างชัดเจนของถ้อยความเกลียดชังที่ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำ ขึ้นเพื่อยัดเยียดอัตลักษณ์ความเป็นอื่น ผลักเหยียดให้นักศึกษากลายเป็นภัยคุกคามน่ารังเกียจหรือเป็นพวกไร้ศีลธรรม³⁹ เช่นเดียวกับบทบาทของพระกิตติคุณโท ภิกษุผู้นำหลักการทางศาสนามาเสริม

³⁶ ธงชัย วินิจจะกุล, 6 ตุลา ลืมไม่ได้ จำไม่ลง: ว่าด้วย 6 ตุลา 2519 (นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2558), 119.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, 105.

³⁸ เพลง “หนักแผ่นดิน” แต่งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2518 โดยใช้เปิดออกอากาศทางสถานีวิทยุ จ.ส. กรมการสื่อสารทหารบก เนื้อเพลงในตอนแรกร้องว่า
คนใดใช้ชื่อไทยอยู่ กายก็ดูเหมือนไทยด้วยกัน
ได้อาศัยโพธิ์ทอง แผ่นดินของราชันย์ แต่ใจมันยังเฝ้าคิดทำลาย
คนใดเห็นไทยเป็นทาส ดูถูกชาติเชื้อชนถิ่นไทย
แต่ยังฝังทำกิน กอบโกยสินไทยไป เหยียดคนไทยเป็นทาสของมัน
หนักแผ่นดิน หนักแผ่นดิน คนเช่นนี้เป็นคนหนักแผ่นดิน

³⁹ ประจักษ์ ก้องกีรติ, “การลดทอนความเป็นมนุษย์ พื้นที่ทางศีลธรรมและความรุนแรง: จาก “ฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป” ถึง “กำจัดเสี้ยนหนามแผ่นดิน,” ฟาเดียวกัน ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-ธันวาคม 2559), 39-46.

ความชอบธรรมให้กับปฏิบัติการปราบปรามนักศึกษาและประชาชน ด้วย
วาทะอันโด่งดังที่ว่า

การฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่ถือว่าเป็นการฆ่าคน เพราะว่าใครก็ตาม
ที่ทำลายชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ มันไม่ใช่คนสมบูรณ์ คือต้อง
ตั้งใจที่จะไม่ฆ่าคน แต่ฆ่ามาร ซึ่งเป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน...
เหมือนเราฆ่าปลา แกงโสภารัตระ พระ ไอ้บาปมันก็มีหอรอกที่ฆ่าปลา
แต่เราโสภารัตระได้บุญมากกว่า”⁴⁰

จากถ้อยความเกลียดชังดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเหตุการณ์หรือสิ่งที่ภาษา
ได้สร้างขึ้น โดยในที่นี้คือการเปลี่ยนสถานะของนักศึกษาและประชาชนผู้ออก
มาชุมนุมเคลื่อนไหวด้วยเหตุผลทางการเมือง ให้กลายเป็นคอมมิวนิสต์
เป็นปีศาจร้ายที่เป็นภัยคุกคามร้ายแรงของชาติและสถาบันหลัก ชำรายไปว่า
นั้นคอมมิวนิสต์หรือปีศาจร้ายในที่นี้มิได้ถือว่าเป็นคน การฆาตกรรมนักศึกษา
จึงมิได้มีความหมายถึงการฆ่าคน หากเป็นดังที่พระกิตติคุณได้กล่าวไว้
นั่นคือเป็นเพียงปลาที่สามารถถูกฆ่าแกงเพื่อแลกกับผลประโยชน์จากการส่งเสริม
คำจูนภิกษุและศาสนา และยังด้วยการที่ถ้อยความดังกล่าวนี้มีได้เพียงถูก
เผยแพร่จากปวงชนคนธรรมดา หากแต่เป็นภิกษุที่มีชื่อเสียง จึงเสมือนถูกตี
ตรารับรองจากผู้ทรงสิทธิ์ที่สามารถให้คำชี้แนะในลักษณะอันเป็นการตัดสิน
คุณค่าของการกระทำอย่างในเรื่องบาป-บุญ เป็นต้น เมื่อถ้อยความเกลียดชังถูก
ส่งผ่านเผยแพร่ออกไป ย่อมเป็นเชื้อฟืนที่เร่งเร้าอารมณ์ความรู้สึกของประชาชน
ให้ตอบรับสนับสนุนปฏิบัติการของฝ่ายรัฐที่ปราบปรามนักศึกษาและประชาชน

⁴⁰ อ้วนโน เบเนดิกต์ แอนเดอร์สัน, *ศึกษารัฐไทย ย้อนสภาวะไทยศึกษา: ว่าด้วยการเมืองไทยสมัยใหม่*, 98.

ผู้เคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองอย่างโหดร้ายทารุณดังภาพที่ปรากฏให้เห็น เช่น การฆ่าและแขวนคอนิสิตนักศึกษาอย่างโหดเหี้ยม หรือการเผาศพผู้ชุมนุมอย่างโจ่งแจ้งใจกลางมหานครหลวงท่ามกลางเสียงโห่ร้องยินดีของประชาชนที่อยู่ร่วมในเหตุการณ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุการณ์ผ่านพ้นไปมุมมองหรือคำอธิบายต่อเหตุการณ์ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป รงชัย วินิจจะกูล ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “เพียงประมาณปี 2520-2521 วาทกรรมที่ปรากฏต่อสาธารณะไม่ถือว่า 6 ตุลาเป็นชัยชนะที่น่ายินดีอีกต่อไป แต่เป็นความแตกแยกในสังคมไทยครั้งใหญ่ที่ต้องการการเยียวยา ความสมานฉันท์ และต้องการให้สังคมช่วยกันลืม”⁴¹ นี่จึงสะท้อนถึงความสำคัญของเงื่อนไขทางสังคมที่ส่งผลต่อการกำหนดสร้างความหมายของเหตุการณ์หรือการกระทำที่ครั้งหนึ่งความรักชาติและหวงแหนในสถาบันหลัก ได้เรียกร้องให้ประชาชนจำเป็นต้องลุกขึ้นร่วมกันปกป้องอย่างดุเดือดจนถึงกร้าว แต่เมื่อวันเวลาผ่านไป การกระทำที่ครั้งหนึ่งเคยได้รับความชื่นชมยินดีกลับจำต้องถูกปิดซ่อนภายใต้ชอกหลาบของประวัติศาสตร์ หรือถูกอธิบายด้วยความหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่าตลอดห้วงเวลาที่ผ่านมาสถาบันหลักของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันกษัตริย์ที่ถูกสถาปนาให้มีอำนาจอย่างโดดเด่นเหนือองคาพยพอื่นในสังคมก็ยังคงถือเป็นแกนใจกลางหลักของประเด็นเงื่อนไขทางสังคมการเมืองดังที่จะปรากฏชัดขึ้นอีกครั้งในวิกฤตการณ์เมืองไทยนับตั้งแต่ช่วงก่อนการเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา

⁴¹ รงชัย วินิจจะกูล, 6 ตุลา ลืมไม่ได้ จำไม่ลง: ว่าด้วย 6 ตุลา 2519, 119.

การเมืองของถ้อยความเกลียดชังในความขัดแย้งการเมืองไทยร่วมสมัย

หลังจากที่พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร เอาชนะการเลือกตั้งทั่วไปและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเป็นสมัยที่สอง กระแสความไม่พอใจในหมู่คนเมืองชนชั้นกลางที่มีต่อแนวทางการบริหารประเทศของรัฐบาลและโดยเฉพาะตัวผู้นำก็ได้เริ่มก่อตัวขึ้นและขยายลูกกลามอย่างรวดเร็ว ขบวนการพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอันมีนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการและสถานีโทรทัศน์เอเอสทีวี (ASTV) เป็นหัวหอกสำคัญในการจัดชุมนุมไล่ล้มรัฐบาลทักษิณ โดยในเวลานี้เองที่ถ้อยความเกลียดชังทางการเมือง (political hate speech) ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำ ขึ้นเป็นจำนวนมากโดยมุ่งโจมตีรัฐบาล ตัวผู้นำ รวมตลอดถึงประชาชนผู้สนับสนุนรัฐบาล ถ้อยความเกลียดชังถูกเผยแพร่และส่งผ่านทั้งจากการปราศรัยของแกนนำผู้ชุมนุม และถูกสร้างซ้ำผ่านทางสื่อตลอดจนประชาชนที่เข้าร่วมหรือสนับสนุนการเคลื่อนไหวไล่ล้มรัฐบาล ที่สำคัญคือถ้อยความเกลียดชังทางการเมืองที่ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำขึ้นนี้มีได้จำกัดอยู่เพียงขอบเขตพื้นที่การชุมนุมหรือในปริมนทลใจกลางของความขัดแย้งเท่านั้น หากแต่สนามของถ้อยความเกลียดชังได้ขยายกว้างขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ถูกเผยแพร่ส่งผ่านช่องทางสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์วิทยุที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงทั้งทางตรงและทางอ้อมให้กับแต่ละฝ่ายในวิกฤตความขัดแย้ง และที่สำคัญคือการขยายตัวของสื่อสังคม (social media) หรือโลกออนไลน์ที่ทำให้การสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วทั่วถึงและยังข้ามพรมแดน อย่างแทบไร้ขีดจำกัด เงื่อนไขสนับสนุนเหล่านี้ส่งผลให้ถ้อยความเกลียดชังได้แพร่ขยายและกลายเป็นเสมือนเชื้อเพลิงที่สุ่มเร่งเพลิงไฟแห่งความขัดแย้งที่ดำเนินอยู่ให้ลุกโชนขึ้น และขณะเดียวกันถ้อยความเกลียดชังที่ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำขึ้นก็ยังสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกนึกคิดหรือการรับรู้ของประชาชนแต่ละกลุ่มฝ่ายที่พวกเขามีต่อโลกทางการเมือง

ในบทความวิจัยนี้จึงมุ่งสนใจศึกษาถึงสิ่งที่เรียกว่าถ้อยความเกลียดชังที่ถูกผลิตใช้ในช่วงวิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยศึกษาเฉพาะในส่วนของถ้อยความเกลียดชังทางการเมืองซึ่งเผยแพร่ผ่านขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ถือเป็นตัวแทนสำคัญของพลังการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยม นั่นคือนับตั้งแต่การชุมนุมเคลื่อนไหวของขบวนการพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่ต่อต้านขับไล่รัฐบาลของทักษิณ ชินวัตร จวบจนกระทั่งถึงในช่วงการชุมนุมเคลื่อนไหวของคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ที่ออกมาขับไล่รัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนท้ายที่สุดนำมาสู่เหตุการณ์รัฐประหารเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 โดยในการศึกษาวิเคราะห์นั้นจะมุ่งสนใจถ้อยความเกลียดชังในฐานะที่เป็นภาษาของการกระทำ (speech act) คือการให้ความสนใจกับลักษณะการใช้ภาษาเพื่อสร้างความเกลียดชัง การดูที่เงื่อนไขหรือบริบทที่ภาษาถูกใช้โดยตระหนักว่าภาษามีได้เป็นสิ่งที่มีความหมายในตัวเอง หากแต่ความหมายของภาษาเกิดขึ้นบนกฎเกณฑ์ กติกาหรือระเบียบแบบแผนอันเป็นที่รับรู้ของสังคม และในแง่นี้ภาษาของความเกลียดชังยังได้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าเหตุการณ์หรือการกระทำของภาษาขึ้น เป็นการกระทำที่เข้ากระทำต่อฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการกีดกัน คุกคาม ไล่หรือการเปลี่ยนสถานะของฝ่ายตรงข้ามให้กลายเป็นตัวแทนของความชั่วร้าย เลวทราม อยู่นอกเหนือขอบเขตพรมแดนของความเป็นคนไทยหรือกระทั่งสังคมมนุษย์ ขณะเดียวกันถ้อยความเกลียดชังในฐานะภาษาของการกระทำยังทำหน้าที่จัดระเบียบการรับรู้ของผู้เข้าร่วมการชุมนุมเคลื่อนไหว ผูกโยงอารมณ์ความรู้สึกของผู้เข้าร่วมการชุมนุมให้มีสำนึกของความเป็นพรรคพวกและมีเป้าหมายร่วมกัน

ด้านระบอบทักษิณ ต้นกำเนิดสังคมเสื่อมทราม

ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลทักษิณได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกับประเทศในหลากหลายด้าน ทั้งในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ เช่น มีการปรับเปลี่ยนจำนวนกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ การตั้งผู้ว่าซีไอให้มีบทบาทการบริหารงานเชิงบูรณาการในพื้นที่มากขึ้น เป็นต้น มีแนวทางการดำเนินนโยบายที่มุ่งสนับสนุนกลุ่มเกษตรกร แรงงาน รวมถึงผู้ประกอบการที่อยู่ในภาคการผลิตนอกระบบ (informal sector) หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือกลุ่มประชาชนที่ถูกจัดว่าเป็นชนชั้นกลางระดับล่างของสังคมไทย โดยแห่งหนึ่งแนวทางการบริหารงานและดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็เพื่อเป็นการสร้างความนิยมในหมู่ประชาชนซึ่งถือเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคไทยรักไทยอันเป็นพรรครัฐบาล โดยที่นโยบายเหล่านี้มุ่งเน้นไปที่การเสริมสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิตให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลางระดับล่างดังกล่าว⁴² รวมถึงการอุดหนุนส่งเสริมและยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของพวกเขาให้ใกล้เคียงกับชนชั้นกลางเก่ามากขึ้น⁴³ การดำเนินนโยบายเหล่านี้ของรัฐบาลจึงถูกเรียกว่าเป็น “นโยบายประชานิยม” ผวนกับภาพลักษณ์ของตัวผู้นำคือทักษิณ ชินวัตร ที่มีอำนาจและบทบาทโดดเด่นจนอาจกล่าวได้ว่าผู้นำสามารถกำหนดชี้้นำหรือครอบงำรัฐบาลและพรรคการเมืองของตนอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การบริหารในลักษณะนี้จึงถูกบรรดานักวิชาการและสื่อมวลชนพากันวิพากษ์วิจารณ์และเรียกขานด้วยชื่อต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่

⁴² ยุกติ มุกดาวิจิตร และ อุเชนทร์ เชียงเสน, “กำเนิดและพลวัต “คนเสื้อแดง,”” ใน ชัยวัชร์ ตูลาธณ และคนอื่นๆ, บรรณาธิการ, *ความจริงเพื่อความยุติธรรม: เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*, ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี เมษา-พฤษภา 53 (ศปช.) (นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2555), 27-28.

⁴³ ดูเพิ่มเติมใน อภิชาติ สถิตินิรมาย์ ยุกติ มุกดาวิจิตร และ นิติ ภาวครพันธุ์, *บททวนภูมิทัศน์การเมืองไทย* (เชียงใหม่: ลีออคอินดีไชน์เวิร์ค, 2556).

มักสื่อนัยในเชิงลบ อาทิ “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิทุนจากการเลือกตั้ง” “ทักษิณมิกซ์” (Thaksinomic) “ทักษิณาริปไตย” “ทรวาซเสียงข้างมาก” หรือ “ระบอบทักษิณ” เป็นต้น⁴⁴

เมื่อกระแสต่อต้านรัฐบาลทักษิณได้ขยายกว้างออกไป โดยมีขบวนการพันธมิตรฯ และสื่อในเครืออย่างหนังสือพิมพ์ผู้จัดการและสถานีโทรทัศน์เอเอสทีวี (ASTV) ที่เป็นหัวแรงสำคัญในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล คำว่า “ระบอบทักษิณ” ได้ขยับข้ามจากแวดวงวิชาการและสื่อมวลชนมายังพื้นที่ของการชุมนุมในฐานะศัตรูของชาติและเป้าหมายหลักที่ผู้ชุมนุมต้องการโค่นทำลาย โดยระบอบทักษิณได้ถูกนิยามให้เป็นระบอบการเมืองที่ชั่วร้าย มีลักษณะรวบอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ครอบงำระบอบการเมืองรัฐสภา องค์การอิสระต่างๆ เพื่อเอื้อประโยชน์กับกลุ่มพวกพ้องของตนเอง ดังที่สังคิต พิริยะรังสรรค์ หนึ่งในนักวิชาการที่ต่อต้านระบอบทักษิณได้สรุปสังเขปความหมายไว้ว่า

ลักษณะที่สำคัญของระบอบการปกครองของทักษิณในมุมมองของปัญญาชนและนักคิดจากมหาวิทยาลัยคือ การไม่ให้ความสนใจต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตย แต่ในทางตรงกันข้าม กลับแปรสภาพการบริหารราชการแผ่นดินให้อยู่ในรูปแบบของ “เผด็จการรัฐสภา” หรือ “เผด็จการเสียงข้างมากในรัฐสภา” โดยไม่ให้ความสนใจกับความเห็นของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเสียงข้างน้อยในสภาฯ ตลอดจนความเห็นและข้อท้วงติงที่เห็นแตกต่างจากรัฐบาลของนักวิชาการ สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม ฯลฯ ลักษณะการปกครองที่เรียกว่า “ระบอบทักษิณ” เป็นปรากฏการณ์ของสังคม

⁴⁴ สังคิต พิริยะรังสรรค์, เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ การลงโทษโดยสังคม Social Sanctions (ปฐมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต, 2559), 231.

การเมืองไทยที่กลุ่มทุนกึ่งผูกขาดขนาดใหญ่เข้าครอบงำอำนาจรัฐ โดยผ่านการเลือกตั้งของประชาชนและมุ่งสร้างระบบพรรคการเมืองเดียว โดยไม่สนใจกับคุณค่าของระบบการตรวจสอบที่เป็นรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ รัฐบาลมีความเอนเอียงที่ผูกขาดทรัพยากรและเอื้อประโยชน์เชิงนโยบายให้แก่กลุ่มทุนที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของพรรคไทยรักไทย โดยปิดกั้นการทำงานของกลไกตลาด (Market Mechanism) เพื่อมิให้มีการแข่งขันในทางธุรกิจเกิดขึ้นได้จริง"⁴⁵

เช่นเดียวกับที่วิทยากร เชียงกูล ได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบทักษิณมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงตัวนายกรัฐมนตรีคือทักษิณ ชินวัตรเท่านั้น แต่ระบอบทักษิณยังหมายรวมถึง

ระบอบและนโยบายเศรษฐกิจการเมืองแบบผูกขาดรวบอำนาจโดยทักษิณและกลุ่มนักธุรกิจการเมืองของเขา การใช้อำนาจทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง ระบบอุปถัมภ์ การซื้อเสียง การใช้นโยบายประชานิยมแบบหาเสียงระยะสั้นเพื่อเร่งการเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยมแบบสุดโต่ง การใช้อำนาจรัฐหาผลประโยชน์ให้ตนเองให้มากที่สุดเร็วที่สุดโดยไม่คำนึงถึงหลักประชาธิปไตย ความเป็นธรรม จริยธรรมใดๆ⁴⁶

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, 232.

⁴⁶ วิทยากร เชียงกูล, “ระบอบทักษิณ” เป็นส่วนหนึ่งของระบอบผูกขาดโดยชนชั้นนำส่วนน้อย,” *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์* (16 ธันวาคม 2556) <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/549373> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

วิทยากร เชียงกูลได้ชี้ให้เห็นแง่มุมที่สำคัญของระบอบทักษิณว่า แม้ระบอบทักษิณจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับชนชั้นปกครองอื่นๆ ที่ผ่านมา คือ มุ่งดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาด เอื้อประโยชน์กับบริวาร และใช้อำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่ระบอบทักษิณมีความแตกต่างกับชนชั้นปกครองอื่นๆ คือทักษิณกระทำการข้างต้นในลักษณะที่เรียกว่า สุดโต่ง สุดชั่ว และทำอย่างเป็นระบบ นั่นจึงทำให้ระบอบทักษิณเป็นอันตรายยิ่งกว่าระบอบที่ปกครองโดยชนชั้นนำกลุ่มอื่น และด้วยการที่รัฐบาลของทักษิณใช้นโยบายประชานิยมเพื่อจูงใจประชาชนให้เกิดความหลงใหลชมชอบต่อรัฐบาล มีผลทำให้ประชาชนคนไทยแตกแยกออกเป็นสองขั้ว⁴⁷ นับว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อทั้งระบอบการปกครองและสังคมเมืองไทยในภาพรวม

เมื่อระบอบทักษิณถูกฉายภาพให้เห็นถึงภัยอันตรายที่มาพร้อมสิ่งยวณตามอย่างโครงการประชานิยมหรือนโยบายหัวนวล่อื่นๆ จึงหนีไม่พ้นที่ความรับรู้และเข้าใจต่อสิ่งที่เรียกว่าระบอบทักษิณจะได้ผนวกรวมเอาระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทนในฐานะกติกาทางการเมืองอันเป็นช่องทางที่ทำให้ทักษิณขึ้นสู่อำนาจ และประชาชนผู้ที่ยอมรับสนับสนุนซึ่งถูกนิยามอยู่ภายใต้วาทกรรมของวงจรอุบาทว์ทางการเมือง กล่าวคือวาทกรรมดังกล่าวสร้างการรับรู้ที่ว่าทักษิณเป็นนักการเมืองที่มีเล่ห์เหลี่ยมอาศัยจุดอ่อนของคนไทยส่วนหนึ่งที่ยังคงด้อยการศึกษา โดยทักษิณใช้นโยบายประชานิยมที่ทำให้คนรากหญ้าเสพติด โหยหา มีหน้าซ้ำพรรคการเมืองของเขายังมีการทุจริตซื้อเสียงมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ทั้งนี้เพื่อเปิดปูทางให้ตนเองได้ขึ้นสู่อำนาจและเข้ามาครอบงำกองกินผลประโยชน์ของชาติบ้านเมือง กลไกระบบการเมืองอย่างรัฐสภาซึ่งควรเป็นตัวแทนและแสดงถึงเจตจำนงของประชาชนก็ได้ถูกทักษิณหัวนวลซื้อและครอบงำจนกลายเป็น “สภาทาส” อีกทั้งเขายังใช้กำลังเงินที่มี

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งคนในระบอบราชการให้มาอยู่ฝ่ายตนเอง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บัญชาการเหล่าทัพ ตำรวจ ข้าราชการระดับสูง ผู้พิพากษา อัยการ องค์การอิสระ ตลอดจนบรรดานักวิชาการผู้หิวกระหายเงินของทักษิณ และที่ขาดไม่ได้คือมวลชนซึ่งต่อมาก็คือกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ให้มาคอยปั่นป่วนปั่นสร้างสถานการณ์เพื่อล้มรัฐบาลฝ่ายตรงข้าม และยังมีกองกำลังที่คอยทำร้ายเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้ที่อยู่ตรงข้ามกับระบอบทักษิณ⁴⁸

อีกประการสำคัญนอกจากที่ระบอบทักษิณจะผูกขาดยึดกุมระบบการเมือง การตรวจสอบถ่วงดุล และยึดครองฐานมวลชนผู้สนับสนุนจำนวนมากแล้ว สิ่งที่กระทบความรู้สึกและสร้างความโกรธแค้นให้กับฝ่ายต่อต้านทักษิณเป็นอย่างมากคือการที่ทักษิณถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการอันเป็นการจาบจ้วงละเมิดต่อสถาบันกษัตริย์ เช่น กรณีการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช หรือกรณีการจัดทำบุญในวัดพระแก้ว เป็นต้น ทำให้พระมหากษัตริย์กลายเป็นเพียง “ตรายาง” ในทางการเมือง⁴⁹ ฉะนั้นแล้วระบอบทักษิณจึงยังถือว่าเป็นภัยคุกคามอย่างร้ายกาจต่อทั้งสถาบันกษัตริย์และสถาบันศาสนาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะด้วยการที่ทั้งสองสถาบันดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของความเป็นชาติและความเป็นไทยตลอดห้วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา

การที่ขบวนการพันธมิตรฯ ซึ่งชุมนุมเคลื่อนไหวก่อนเพื่อขับไล่รัฐบาลทักษิณจนกระทั่งนำมาสู่การรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2549 และแม้ว่าต่อมาพรรคเพื่อไทยจะสามารถเอาชนะการเลือกตั้งและได้จัดตั้งเป็นรัฐบาล

⁴⁸ “ระบอบทักษิณ: จุดเริ่มต้นและจุดจบ,” ผู้จัดการออนไลน์ (13 กุมภาพันธ์ 2557) <https://mgronline.com/daily/detail/9570000017575> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

⁴⁹ คำณูญ สิทธิสมาน, *ปรากฏการณ์สนธิ: จากเสื้อสีเหลืองถึงผ้าพันคอสีฟ้า*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2549).

ส่งผลให้ยังลักษณะ ชินวัตร ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี การชุมนุมเคลื่อนไหวของขบวนการ กปปส. ที่ขยายลูกกลามจากการชุมนุมต่อต้านการที่พรรครัฐบาลผลักดันการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม มาสู่การมุ่งโค่นล้มรัฐบาลที่ถูกเรียกขานว่าเป็นระบอบทักษิณช่วงที่สอง⁵⁰ ดังนั้นการชุมนุมเคลื่อนไหวของขบวนการ กปปส. จึงได้ขุดพื้นเอาภาพแห่งความเลวร้ายของระบอบทักษิณให้กลับมาสู่การเมืองไทย โดยเป้าหมายการต่อสู้เพื่อมุ่งที่จะขุดรากถอนโคนระบอบทักษิณที่ทางฝ่ายผู้ต่อต้านมองว่าเป็นปัญหาใจกลางหลักของสังคมการเมือง วาทกรรมว่าด้วยระบอบทักษิณได้ถูกนำมาผลิตซ้ำครั้งแล้วครั้งเล่าทั้งจากเวทีชุมนุมทางการเมือง สื่อสารมวลชน ตลอดจนจากแวดวงวิชาการ ได้ถูกฉายให้เห็นเป็นภาพของระบอบแห่งความชั่วร้าย เป็นระบอบที่ครอบงำกลไกต่างๆ ของประเทศอย่างเบ็ดเสร็จและเป็นระบบ ทั้งยังเต็มไปด้วยปัญหาการทุจริตโกงกินหรือคอร์รัปชัน และที่สำคัญคือการเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อความมั่นคงของสถาบันหลักของชาติคือสถาบันกษัตริย์และศาสนาดังที่ได้กล่าวข้างต้น การลุกขึ้นต่อต้านระบอบทักษิณไม่ว่าจะโดยขบวนการพันธมิตรฯ มวลมหาประชาชนของขบวนการ กปปส. รวมตลอดถึงกลุ่มแนวร่วมต่างๆ จึงมีความหมายความสำคัญถึงการลุกขึ้นต่อสู้ของประชาชนที่นอกจากจะเพื่อขจัดความเลวร้ายต่างๆ ที่ระบอบทักษิณได้สร้างขึ้นให้หมดสิ้นไปแล้ว ยังมีความหมายถึงการร่วมกันปกป้องพิทักษ์รักษาสถาบันหลักของชาติและอำนาจอธิปไตยของสังคมการเมืองภายใต้อำนาจนำของสถาบันเชิงจารีตอีกด้วย

คำว่าระบอบทักษิณที่ถูกใช้เป็นภาพแทนของเครือข่ายทางการเมืองซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ตัวอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร จึงได้ถูกใช้ในฐานที่เป็นภาษาของการกระทำ (speech act) นั่นคือถูกใช้เพื่อแบ่งแยกและบ่งบอกว่า

⁵⁰ สังคิต พิริยะรังสรรค์, เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ การลงโทษโดยสังคม Social Sanctions, 306.

ใครเป็นผู้สนับสนุนหรืออยู่ภายใต้ระเบียบการเมืองแห่งความชั่วร้ายนี้ ทั้งยังมีลักษณะเป็นภาษาอันนำไปสู่การสร้างเกลียดชัง (hate speech) กล่าวคือ ผู้ที่ถูกตีตราหรือตราหน้าว่าสนับสนุนระบอบทักษิณ หากไม่เป็นผู้ที่หลงมกมาย เพราะด้วยการศึกษา ก็เป็นผู้ที่โง่หลงในผลประโยชน์และสนับสนุนระบอบการเมืองที่โกงกินทุจริต อยู่ภายใต้ระเบียบการเมืองและเศรษฐกิจที่ถูกเรียกว่า เป็น “ระบบทุนสามานย์” ดังนั้นแล้วในทางตรงกันข้ามจึงนับเป็นพลังกระตุ้นเตือนในเชิงศีลธรรมให้กับผู้ที่ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อโค่นล้มระบอบทักษิณในความหมายถึง “การทำความดี” เพื่อเป็นการปกป้องรักษาชาติ สถาบันหลัก และระเบียบในเชิงศีลธรรมของสังคม

ดังที่ทราบกันว่าท้ายที่สุดแล้วแม้ว่าการชุมนุมเคลื่อนไหวของ ขบวนการพันธมิตรฯ จะจบลงด้วยการรัฐประหารโดยกองทัพเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 แต่เมื่อพรรคเพื่อไทยภายใต้การนำของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เอาชนะการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2554 จัดตั้งรัฐบาลโดยถูกมองว่าเป็นระบอบทักษิณในช่วงที่สองนั้น ขบวนการเคลื่อนไหวของ กปปส. หรือ มวลมหาประชาชนที่พุ่งเป้าโค่นล้มรัฐบาลก็ยังคงชูธงในการมุ่งชูดรากถอนโคนระบอบทักษิณ และถึงแม้ว่าท้ายที่สุดจะลงเอยด้วยการเข้าแทรกแซงการเมืองของกองทัพอีกครั้งในการรัฐประหารเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 เข้าสู่ระบอบการเมืองที่คุมอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่กระนั้นก็ดูเหมือนชื่อของทักษิณและวาทกรรมว่าด้วยระบอบทักษิณจะยังวนเวียนอยู่คู่กับการเมืองไทย แม้อาจจะดูแผ่วเบาไปบ้างในบางช่วงจังหวะ แต่ก็เชื่อปะทุที่พร้อมจะหวนกลับขึ้นมาทุกเมื่อหากสถานการณ์การเมืองมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนตัวอำนาจ

อย่าปล่อยสัตว์เข้าสภา: ป้าย (ไม่) หาเสียงกับการต้านระบอบประชาธิปไตยตัวแทน

ภายหลังจากที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2554 และกำหนดให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2554 เป็นอีกช่วงเวลาหนึ่งที่พรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรคคือพรรคประชาธิปัตย์และเพื่อไทยได้ขับเคี่ยวต่อสู้กันบนสมรภูมิของการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งที่จะมาถึง ขณะเดียวกันขบวนการพันธมิตรฯ ก็ได้มีความเคลื่อนไหวที่สำคัญโดยได้มีการรณรงค์ให้ประชาชนร่วมกัน “โหวตโน” หรือการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยการกาเลือกที่ช่องไม่ประสงค์ลงคะแนน เพื่อแสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยและแสดงพลังต่อต้านการจัดการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น

นอกจากการรณรงค์โหวตโนแล้ว ทางกลุ่มพันธมิตรฯ ยังได้มีการขึ้นป้ายรณรงค์ทั้งขนาดใหญ่และขนาดย่อมจำนวนมากที่อาจเรียกได้ว่าเป็นป้ายรณรงค์ “ไม่” หาเสียง แตกต่างจากป้ายหาเสียงโดยทั่วไปที่บรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่างๆ ใช้ในการรณรงค์หาเสียง ลักษณะเด่นของป้าย “ไม่” หาเสียงของทางกลุ่มพันธมิตรฯ คือการนำรูปสัตว์ชนิดต่างๆ ขึ้นแสดง โดยเฉพาะบนป้ายขนาดใหญ่ที่แสดงให้เห็นรูปสัตว์ 5 ชนิด ดังที่เว็บไซต์ผู้จัดการหนึ่งในกระบอกเสียงหลักของขบวนการพันธมิตรฯ ได้ขยายความถึงรูปภาพดังกล่าวไว้ว่า

“หมาไล่สุท” จึงเป็นตัวแทนของสัตว์ปากหมา ทะเลาะเหมือนหมากัดกัน กัดกันจนเขียวพันทัก น้ำลายยืดเหมือนหมาบ้า

“เสื่อใส่สุท” จึงเป็นตัวแทนความดูร้ายและชั่วเยวลากรดิน มีความอำมหิต โหดเหี้ยม เป็นผู้ทรงอิทธิพลเลี้ยมมือปิ่นที่เกี่ยวเช่นฆ่าและทำร้ายคนอื่นไปทั่วโดยไม่มีคามผิด

“ควายใส่สุท” จึงเป็นตัวแทนของการถูกลากจูงไปทำอะไรก็ได้ไปไหนไปกันเป็นคอก เกาะกลุ่มกันตัวละ 20-60 ล้านบาท ไม่มีวิจารณ์ญาณไม่รู้ผิดชอบชั่วดี พร้อม “ยกก๊ีบ” ไว้วางใจให้พรรคพวกได้เข้าสู่อำนาจหรือ “ยกก๊ีบ” สนับสนุนกฎหมายได้ทุกฉบับขอให้นายซึ่งเป็นเลขาธิการพรรคควายสั่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

“เหี้ยใส่สุท” จึงเป็นตัวแทนของสัตว์ที่ชอบขโมยไข่ไก่ และไก่หรือสัตว์เลี้ยงของชาวบ้านและประชาชนไปเป็นอาหาร ชอบลักขโมยส่วนหนึ่งเอาไปเป็นของตัวเอง อีกส่วนหนึ่งขโมยนำส่งไปให้ฤๅษีที่ภาพลักษณ์ดีเพื่อจะได้ปกป้องตัวเอง มีลึนสองแฉกเป็นสัญลักษณ์ของการตลบตะแลง ตระบัดสัตย์ และไว้ใจไม่ได้ ซึ่งสัตว์ประเภทนี้เห็นได้บ่อยมากกว่าสัตว์ทั้งหลายทั้งในรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และเคยผสมพันธุ์ข้ามสายพันธุ์ในทำเนียบรัฐบาลกันมาแล้ว

“ลิงหลอกเจ้า” จึงเป็นตัวแทนสัตว์ที่ชอบหลอกลวง ไม่อยู่กับที่ ไม่มีวินัย วิ่งกระโดดโลดเต้นไม่อยู่ในที่ประชุมสภา เมื่อไม่ไวเทียวจกจวขโมยของ ทำลายทรัพย์สินข้าวของเป็นนิจ เปลี่ยนใจย้ายข้างหักหลังกันได้ตลอดเวลาโดยไม่มีจุดยืน และพฤติกรรมหนึ่งที่ทำกันมาแล้วคือชอบแจกกล้วยในสภา⁵¹

⁵¹ “อย่าปล่อยสัตว์เข้าสภา ไม่เลือกใครทั้งแมลงสาบและปูแดง!”, ผู้จัดการออนไลน์ (17 พฤษภาคม 2554) <https://mgronline.com/daily/detail/9540000060279> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

การเล่นล้อกับความหมายซึ่งแสดงออกผ่านการเปรียบเปรยบรรดา ผู้แทนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยรูปสัตว์ชนิดต่างๆ กล่าวได้ว่าทางขบวนการพันธมิตรฯ ได้อาศัยการเล่นกับความหมายเชิงอุปมา นั้นเพราะหากว่ารูปสัตว์ชนิดต่างๆ ที่ทางกลุ่มพันธมิตรฯ เลือกนำมาใช้นั้น หากอยู่ในพื้นที่ธรรมดาทั่วไป หรือมิได้ถูกนำมาใช้ด้วยวัตถุประสงค์ทางการเมืองก็คงไม่ได้มีความหมายมากไปกว่าการเป็นเพียงสัตว์ธรรมดาๆ เท่านั้น แต่เมื่อรูปสัตว์เหล่านี้ถูกนำมาแต่งตัวใส่เสื้อสูท ผูกเนคไท ขึ้นป้ายรณรงค์ทางการเมืองซึ่งสื่อให้นัยให้หมายถึงบรรดาผู้แทนที่อยู่ในระบบการเมืองแบบเลือกตั้ง สัตว์ต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นตัวแทนของคุณสมบัติเชิงลบตามกรอบความเข้าใจของผู้คนในสังคม เป็นภาพที่ตอกย้ำสำนึกคิดหรือการรับรู้ทางการเมืองชุดหนึ่งที่มองเห็นว่าระบบการเมืองตัวแทนหรือระบบการเมืองแบบรัฐสภาที่อาศัยการเลือกตั้งเป็นช่องทางในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจะทำให้ได้แต่เนกการเมืองที่เข้าไปโกงกินทุจริต ใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ในแง่ของการปลุกเร้าอารมณ์ความรู้สึก ป้ายเหล่านี้จึงถือเป็นภาพย้ำที่ปลุกเร้าสำนึกคิดทางการเมืองของผู้สนับสนุนขบวนการพันธมิตรฯ ให้มีสำนึกถึงการต่อต้านนักการเมืองที่พวกเขาเรียกว่าเป็น “นักเลือกตั้ง” ผู้ที่มีแต่ความทะเยอทะยาน ตะกละตะกราม หรือกระทั่งเปรียบเป็นดัง “สัตว์นรก” ที่ไม่ควรปล่อยให้เข้าสู่สภาเพื่อมาเสวยอำนาจทางการเมือง⁵²

ไม่เพียงป้ายรูปสัตว์ขนาดใหญ่ที่ติดตั้งบริเวณเวทีการชุมนุม รวมถึงบรรดาป้ายขนาดย่อมรูปสัตว์ชนิดต่างๆ ที่ติดตั้งอยู่ในหลายพื้นที่ในเขตกรุงเทพฯ ผู้สนับสนุนขบวนการพันธมิตรฯ บางส่วนยังได้มีการนำเอาป้ายรูปสัตว์พร้อมข้อความสโลแกน “อย่าปล่อยสัตว์เข้าสภา” และการรณรงค์ให้

⁵² “ ‘โหวตโน’ ประกาศสงครามนักเลือกตั้ง-สัตว์นรก!!,” *ผู้จัดการออนไลน์* (10 มิถุนายน 2554) <https://mgronline.com/politics/detail/9540000070839> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

“โหวตโน” บุคคลตามประภพบรรดานักการเมืองที่กำลังออกเดินสายหาเสียงอยู่ในขณะนั้น เช่นที่ปรากฏภาพของผู้สนับสนุนขบวนการพันธมิตรฯ ได้บุกชูป้ายรณรงค์ของพวกเขาขณะที่ขบวนหาเสียงของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ พร้อมแกนนำและสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์กำลังหาเสียงอยู่ที่บริเวณย่านสยามสแควร์ จนเกือบที่จะเกิดการปะทะกันระหว่างผู้สนับสนุนของทั้ง 2 ฝ่าย⁵³ ซึ่งแม้ว่าพรรคประชาธิปัตย์และนายอภิสิทธิ์จะมีใช้เป้าหมายโดยตรงที่กลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรฯ พุ่งเป้าต่อต้านเช่นเดียวกับพรรคเพื่อไทย หากแต่การที่ทางพรรคประชาธิปัตย์ประกาศลงสู่ศึกเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้น ทางกลุ่มพันธมิตรฯ มองว่าหากปล่อยให้การจัดการเลือกตั้งดำเนินไปตามครรลองปกติก็จะนำกลับไปสู่วงจรอุบาทว์ทางการเมือง ดังสะท้อนออกด้วยถ้อยประโยคที่ว่า

ระบบที่เป็นอยู่จึงเป็นระบบที่เอื้ออำนวยให้คนชั่วปกครองบ้านเมืองคน (ดูเหมือนดี) ก็อยู่ในระบบที่ส่งเสริมให้คนไม่ดีได้มีอำนาจ ที่เป็นอย่างนี้เพราะนักการเมืองยึดถือเอาเงินเป็นใหญ่ นักการเมืองซื้อเสียงโกงการเลือกตั้ง ขยายตัวร้ายแรงได้อย่างไร้อุดมการณ์ โกงทุจริตคอร์รัปชั่นแล้วนำเงินมาจ่ายเป็นเงินเดือนให้พรรคซื้อตัว ส.ส. นักการเมืองเหล่านี้จึงคุยกันด้วยภาษาเงินเป็นเสมือน “สัตว์เลี้ยงลูกด้วยเงิน”⁵⁴

ยังลักษณะกับถ้อยความเกลียดชังและการเหยียดกดทางเพศ

นับแต่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เธอมีเพียงต้องประสบแรงต้านทั้งจากการถูกมองว่าอยู่ภายใต้ระเบียบการเมือง

⁵³ “พธม.โผล่ป่วน มาร์คเจออีก ตะโกนโหวตโน,” *ไทยรัฐออนไลน์* (22 พฤษภาคม 2554) <<https://www.thairath.co.th/content/173346> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

⁵⁴ “อย่าปล่อยให้สัตว์เข้าสภา ไม่เลือกใครทั้งแม่ลงสาบและปูแดง!”, *ผู้จัดการออนไลน์*.

ที่เรียกว่าระบอบทักษิณ โดยเฉพาะด้วยสถานะของเธอที่เป็นน้องสาวของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ทำให้ยากที่จะสลัดหลุดออกจากภาพของการเป็นนอมินีหรือหุ่นเชิดของพี่ชาย และยิ่งกว่านั้นในฐานะที่เป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรก ซ้ำยังเคยครองตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมควบคู่ด้วยนั้น ยังทำให้ยิ่งลักษณะถูกหยิบยกเอาเรื่องส่วนตัว อันรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับความเป็นผู้หญิงและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเพศมาเป็นข้อโจมตีค่อนข้างมาก

ดังที่ได้กล่าวมาด้วยการที่ยิ่งลักษณะถูกมองเป็นนอมินีหรือตัวแทนของพี่ชายคืออดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ผนวกกับด้วยการที่เธอพึ่งเข้าสู่แวดวงการเมืองในช่วงเวลาไม่นานนัก ประเด็นปัญหาเรื่องภาวะความเป็นผู้นำและการสื่อสารต่อสาธารณะก็ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่เธอได้ถูกฝ่ายตรงข้ามหยิบยกขึ้นมาโจมตีอยู่เสมอ⁵⁵ สื่อมวลชน นักการเมือง รวมถึงประชาชนทั่วไปพากันเรียกขาน ล้อเลียน หรือกล่าวโจมตีเธอด้วยถ้อยความต่างๆ เช่น “นายกนกแก้ว” “นายกพริตตี้” “ปุนิม” “ปุนใจ” “ปุนแดง” หรือ “คุณดอกไม้” เป็นต้น⁵⁶ อย่างไรก็ตามเมื่อกระแสความไม่พอใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลและตัวนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ได้ถูกจุดปะทุขึ้นกลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวที่มุ่งโค่นล้มรัฐบาล ภายหลังจากที่ทางรัฐบาลของเธอได้พยายามผลักดันพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีเจตนาให้การช่วยเหลืออดีตนายกรัฐมนตรี

⁵⁵ ตัวอย่างถ้อยคำที่ฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองมักหยิบยกขึ้นล้อเลียนหรือกล่าวโจมตีนางสาวยิ่งลักษณ์ เพื่อสะท้อนถึงปัญหาความบกพร่องในการใช้ภาษาและการสื่อสารของเธอ เช่น ในเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 เธอใช้คำว่า “เอาอยู่” ซึ่งกลายมาเป็นประเด็นที่ถูกล้อเลียนอย่างหนัก การเรียก “หญ้าแฝก” ว่า “หญ้าแพรง” เรียก “เรือดันน้ำ” ว่า “เรือดำน้ำ” เรียกอำเภอหาดใหญ่ว่า “จังหวัดหาดใหญ่” เรียกนครราชสีมาว่า “ประเทศชิตินัย” เรียกนายกรัฐมนตรีมาเลเซียว่า “ประธานาธิบดีมาเลเซีย” หรือการอ่านคำว่า “คอนกรีต” เป็น “คอ-น-กรีต” เป็นต้น ดูใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, *เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ การลงโทษโดยสังคม Social Sanctions* (ปฐมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต, 2559), 278-279.

⁵⁶ สังคีต พิริยะรังสรรค์, *เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ การลงโทษโดยสังคม Social Sanctions*, 279.

ทักษิณ การชุมนุมต่อต้านรัฐบาลโดยมีขบวนการ กปปส. เป็นแกนหลักได้ถูกยกระดับและขยายตัวอย่างรวดเร็ว พร้อมไปกับถ้อยความเกลียดชังต่างๆ ที่ได้ถาโถมเข้าใส่รัฐบาลและโดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะ ซึ่งมีเพียงแต่เป็นถ้อยความเกลียดชังซึ่งมุ่งเน้นประเด็นเรื่องภาวะความเป็นผู้นำ ปัญหาในเรื่องการใช้ภาษาและการสื่อสาร หรือปัญหาในเชิงสมรรถนะการทำงานในฐานะที่เป็นผู้นำรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ถ้อยความเกลียดชังที่พุ่งเข้าใส่เธอนั้น ยังได้ขยายมาสู่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแง่มุมส่วนตัว และถ้อยความเกลียดชังทางเพศก็ได้ที่ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำ โดยเฉพาะจากแกนนำและผู้ร่วมปราศรัยบนเวทีการชุมนุม ดังเช่น ผศ.ดร.จักร์พันธุ์ชูเพชร อาจารย์คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ที่กล่าวบนเวทีปราศรัยของ กปปส. ไว้เมื่อช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ.2556 ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงถึงเนื้อความที่มีลักษณะเหยียดกีดทางเพศดังส่วนหนึ่งความว่า

วันนี้เห็นบอกว่าท่าน ดร.เสรีกับพี่ปองไปบ้านนายภค ผมบอกตั้งแต่เมื่อคืนแล้ว ถ้าไปโล่หนะ พี่ปอง (อัญชะลี ไพรีรัก) กับ อ.เสรี (วงษ์มณฑา) ไปได้ แต่ถ้าไปโล่หนะผม ก็ส่งคนไปโล่มันก็ไม่อยู่บ้านดิ ถ้าส่งคนไปโล่อย่างผมนี้มันถึงจะออกมาอะครับ รอบหน้าจัดเฉพาะหนุ่มๆ หน้าตาดีๆ ส่งไปโล่ให้ดีๆ แล้วเดียวได้ตัวครับ เชื้อสิครับ มันใจครับ แล้วมันใจว่าผมน่าจะติด 1 ใน 50 เข้าไปบ้างนะผมว่า ขอไปโล่เพื่อชาติหน่อยเถอะ จะได้ว่าเอาอยู่หรือเอาไม่อยู่⁵⁷

⁵⁷ “จักร์พันธุ์ชูเพชร ปราศรัยจะล่อนายภค เวทีราชดำเนิน กปปส. - ธันวาคม 2556,” (13 มกราคม 2557) <https://www.youtube.com/watch?v=R2ousZaLSNM> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561)..

หรือดังที่ ผศ.นพ.ประเสริฐ วศินานุกร อาจารย์จากคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ อีกหนึ่งผู้ร่วมชุมนุมกับกลุ่ม กปปส. ที่ได้กล่าวปราศรัยบนเวทีการชุมนุมโดยหยิบยกประเด็นทางเพศขึ้นกล่าวโจมตีนางสาว ยิ่งลักษณ์อย่างดุเดือด มีเนื้อความที่สำคัญว่า

“ผมอยากจะขอร้องคุณยิ่งลักษณ์มี 4 ประเด็นเท่านั้นเอง

1. ถ้าคุณยิ่งลักษณ์ทำได้โดยการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คนไทยทั่วประเทศอาจจะทำเหรียญยิ่งลักษณ์แก้ผ้าให้ก็ได้...
2. ถ้ายิ่งลักษณ์มีท้อง โปรดฟังให้ดีนะครับ ผมจะส่งเกรียนมารับที่ กรุงเทพฯ ไปคลอดที่หาดใหญ่ครับ แถมจะทำรีแพร์ชนิดสามีคนต่อไปต้องยกนิ้วให้ พุดแล้วคุณอัญชลียังเสียวเลยนะครับ
3. ยังไม่สายเกินไปที่คุณยิ่งลักษณ์จะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะยังไม่แก่เกินไปที่จะเป็นนางแบบป๊อปปูล่า เพราะวา ประจำเดือนยังไม่หมดนะครับ
4. ถ้าไม่มีใครต้องการยิ่งลักษณ์จริงๆ นะครับ ผมยินดีเป็นเข้ารับใช้ ชื่อและเปลี่ยนโกเต๋ก็ให้ตลอดไป⁵⁸

⁵⁸ ภัทวดี วีระภาสพงษ์, “จดหมายเปิดผนึก: กรณีการปราศรัยของแพทย์จากสงขลานครินทร์ บนเวที กปปส.,” *ประชาไท* (13 มกราคม 2557) <https://prachatai.com/journal/2014/01/51161> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

แง่มุมทางเพศซึ่งถูกแสดงออกอย่างหยابโตนโดยปกติแล้วเป็นสิ่งที่ถูกเก็บกดปิดกั้นมิให้ถูกพูดถึงหรือถูกแสดงออกโดยเฉพาะต่อสาธารณะ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ขัดกับระเบียบเชิงศีลธรรมและคุณค่าที่พึงงามของความเป็นไทย หรือหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงก็คือประเด็นทางเพศและความหยابโตนในลักษณะต่างๆ ล้วนเป็นสิ่งที่อยู่ตรงข้ามกับค่านิยมความเป็นผู้ดีวัฒนธรรมที่ชนชั้นกลางส่วนใหญ่ยึดถือหรืออย่างน้อยก็โดยการแสดงออก ทว่าสิ่งเหล่านี้กลับถูกนำมาพูดถึงอย่างเปิดเผยโจ่งแจ้งและถูกตอกย้ำซ้ำแล้วซ้ำเล่าในพื้นที่การชุมนุม บางส่วนผ่านการใช้ภาษาที่เรียกได้ว่ามีลักษณะ “สองแง่สองง่าม” อันเป็นความหมายที่ผู้ฟังสามารถเข้าใจได้ไม่ยากเย็นนักจากการตีความภายใต้บริบทที่รับรู้ร่วมกันในสังคม ถ้อยความเกลียดชังมีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการอารมณ์หรือความรู้สึกของผู้เข้าร่วมชุมนุมโดยการทำให้ตัวนายกรัฐมนตรีคือนางสาวยิ่งลักษณ์กลายเป็นเป้าหมายร่วมในเชิงอารมณ์ของมวลชนผู้โกรธแค้นที่จะได้ระบายออกซึ่งความอัดอั้นคับข้องผ่านภาษาซึ่งลดทอนเธอให้กลายเป็นเสมือนวัตถุทางเพศ อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการหยิบยกแง่มุมทางเพศมาเป็นเครื่องมือโจมตีในฐานะถ้อยความเกลียดชังทางการเมืองดังกล่าวก็ได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางด้วยการที่ถ้อยความเกลียดชังเหล่านี้มีเพียงแต่กระทบต่อตัวนายกรัฐมนตรีคือนางสาวยิ่งลักษณ์เท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนสำนึกของการเหยียดกดเพศหญิงโดยทั่วไปอันเป็นการตอกย้ำถึงค่านิยมที่ไม่เท่าเทียมในสังคม ลดทอนผู้หญิงที่มีเกียรติมีศักดิ์ศรี ให้กลายเป็นเพียงวัตถุทางเพศที่มีไว้เพื่อตอบสนองความใคร่หรือความต้องการของผู้ชายเท่านั้น⁵⁹

⁵⁹ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง*, 45.

ขจัดพวกเผาบ้านเผาเมืองกับการคืนความสุขกลับสู่สังคม

แม้ว่าการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่ก่อตัวขึ้นจากการต่อต้านการรัฐประหารของกองทัพเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2549 และต่อมาได้จัดการชุมนุมเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และเครือข่ายอำมาตย์ จะจบลงด้วยการถูกเจ้าหน้าที่ทหารใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมในเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2553 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตนับร้อยราย โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ชุมนุมที่ถูกยิงด้วยอาวุธปืนจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ แต่กระนั้นผู้ร่วมชุมนุมกลุ่ม นปช. รวมถึงผู้ที่ให้การสนับสนุนขบวนการเคลื่อนไหวหรือที่เรียกว่า “คนเสื้อแดง” ก็ได้ถูกตราหน้าว่าเป็นพวก “เผาบ้านเผาเมือง” อันเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่มีผู้ชุมนุมส่วนหนึ่งได้มีการบุกเข้าเผาทำลายศาลากลางในหลายจังหวัดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และที่สำคัญคือเหตุการณ์เพลิงไหม้ห้างสรรพสินค้าใหญ่ใจกลางกรุงเทพฯ อย่างห้างเซ็นทรัลเวิลด์ ซึ่งเป็นพื้นที่ใจกลางการชุมนุมของกลุ่ม นปช. และแม้จนถึงในปัจจุบันจะยังไม่สามารถยืนยันแน่ชัดได้ว่าเพลิงไหม้ที่เกิดขึ้นเกิดมาจากสาเหตุใดหรือมีใครเป็นผู้กระทำ แต่ดูเหมือนว่าป้ายฉลากที่ติดราคนเสื้อแดงว่าเป็นพวก “เผาบ้านเผาเมือง” จะเป็นสิ่งที่ติดตรึงฝังแน่นในการรับรู้ของฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือบรรดาคนเมืองชนชั้นกลางนั่นเอง

เช่นเดียวกับการถูกตีตราว่าเป็น “ควายแดง” ซึ่งสะท้อนถึงความด้อยการศึกษา ความหลงมกมายในเล่ห์อุบายที่นักการเมืองหัวนวลล่อ คำว่า “เผาบ้านเผาเมือง” ก็ดูจะสะท้อนภาพในแง่ของความเกรี้ยวกราด ปาเถื่อนหรือไร้เหตุผล และที่คนเสื้อแดงเหล่านี้ออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองนั้น หากมิได้ถูกจ้างวานจากนักการเมืองหรือแกนนำก็เพราะคนเหล่านี้ถูก “ล้างสมอง”⁶⁰ ให้พวกเขามีความรู้หรือความรู้สึกนึกคิดที่เป็นภัยต่อชาติบ้านเมือง เป็นภัยคุกคามต่ออุดมการณ์อันเป็นแกนหลักของชาติในแบบสำนึก ชาติ-ศาสน์-กษัตริย์⁶¹ (ประจักษ์, 2559, น.46) การต่อสู้ของขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพลังฝ่ายอนุรักษนิยมนับตั้งแต่ขบวนการพันธมิตรฯ จนมาถึงขบวนการ กปปส. ได้เล็งเห็นถึงอันตรายดังกล่าวนี้ พวกเขาจึงมุ่งที่จะกำจัดระเบียบการเมืองที่ถูกมองว่าเป็นต้นตอของปัญหาความเลวร้ายนั่นก็คือ “ระบอบทักษิณ” โดยเพลงอย่าง “หนักแผ่นดิน” ถูกนำมาปลุกเร้าอารมณ์ความรู้สึกของผู้เข้าร่วมชุมนุม⁶² เจกเช่นเดียวกับการเล่นความหวงแหนในคุณค่าของสถาบันหลักของชาติที่ถูกเน้นย้ำอย่างเข้มข้นในช่วงเหตุการณ์เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2519 และเมื่อพิจารณาถึงความคล้ายคลึงกันระหว่างวิกฤตการณ์การเมืองในช่วงปี พ.ศ.2519 กับความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็คงเป็นที่สังเกตเห็นค่อนข้างชัดเจนถึงบทบาทของพระภิกษุที่มีชื่อเสียงที่มีส่วนในการนำศาสนามาสร้างความชอบธรรมให้กับขบวนการเคลื่อนไหวและปฏิบัติการทางการเมืองของ

⁶⁰ Federico Ferrara “The Grand Bargain: Makinf “Reconciliation” Mean Something.” In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalpongun and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), 122.

⁶¹ ประจักษ์ ก้องกีรติ, “การลดทอนความเป็นมนุษย์ พื้นที่ทางศีลธรรมและความรุนแรง: จาก “ฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป” ถึง “กำจัดเสื้อเหลืองนามแผ่นดิน”,” *ฟ้าเดียวกัน*, 46.

⁶² “พันธมิตรฯ ชุมนุมนามหลวง จวกทักษิณ-สุนเซน-กัมพูชายับ,” *ประชาไท* (16 พฤศจิกายน 2552) <https://prachatai.com/journal/2009/11/26627> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

ฝ่ายตน หากว่าในเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนตุลาคม พ.ศ.2519 บทบาทของพระกิตติวุฒิทฺิตฺถจะมีส่วนสำคัญในการปลูกเร้าอารมณ์ความรู้สึกของพลังอนุรักษนิยมแล้ว ก็กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวของขบวนการ กปปส. ก็คงมีอาจปฏิเสธรบบาทของพระพุทฺธอิสระที่นอกจากจะเป็นหนึ่งในแกนนำสำคัญที่ควบคุมสั่งการเวทีการชุมนุม (บริเวณศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ) ยังมีบทบาทเสมือนเป็นศูนย์รวมขวัญกำลังใจและผู้ที่ยึดข้อชี้แนะกรอบโครงในทางศีลธรรมให้กับการชุมนุม⁶³

การชุมนุมเคลื่อนไหวของ กปปส. ซึ่งกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งรับช่วงต่อมาจากขบวนการพันธมิตรฯ จึงมุ่งที่จะกำจัดชุดรากถอนโคนระบอบทักษิณ และหลีกเลี่ยงไม่พัวพันที่จะยึดโยงถึงกลุ่มผู้สนับสนุนคือคนเสื้อแดง ดังที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ แกนนำของขบวนการ กปปส. ได้กล่าวปราศรัยบนเวทีการชุมนุมที่ถนนราชดำเนิน ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2556 ความว่า

เมื่อไรก็ตามที่พวกมันไม่ถูกใจ ไม่ได้ตั้งใจ มันก็จะก่อเหตุร้าย ยุยงปลุกปั่นล้างสมองคนให้มาก่อเหตุที่ทำให้ประเทศไทยและแผ่นดินไทยต้องลุกเป็นไฟเหมือนที่มันเคยทำมาแล้ว ผมจึงต้องเรียนกับพี่น้องครับ ในหัวใจพี่น้องคนไทยทุกคนที่รักชาติรักแผ่นดิน จึงคิดเห็นเหมือนกันว่า ปลอ่ยพวกมันอยู่ต่อไปไม่ได้แม้แต่วันเดียว ต้องขจัดให้หมดแผ่นดินไทย เพราะคนเหล่านี้ อยู่ไปก็เป็นเสี้ยนหนามแผ่นดินไทยอย่างแท้จริง⁶⁴

⁶³ ประจักษ์ ก้องกีรติ, “การลดทอนความเป็นมนุษย์ พื้นที่ทางศีลธรรมและความรุนแรง: จาก ‘ฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป’ ถึง ‘กำจัดเสี้ยนหนามแผ่นดิน,’” *ฟ้าเดียวกัน*, 50.

⁶⁴ อ้างใน ประจักษ์ ก้องกีรติ, “การลดทอนความเป็นมนุษย์ พื้นที่ทางศีลธรรมและความรุนแรง: จาก ‘ฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป’ ถึง ‘กำจัดเสี้ยนหนามแผ่นดิน,’” *ฟ้าเดียวกัน*, 39-40..

ด้วยแนวทางการเคลื่อนไหวเพื่อที่จะกำจัดระบอบทักษิณ และความพยายามที่จะลบล้างวงจรอุบาทว์ทางการเมืองของนักการเมืองโกงกิน และประชาชนที่เฝ้าหวงหรือด้อยการศึกษา ภายใต้ความเข้าใจหรือการรับรู้ดังกล่าวจึงย่อมเป็นพื้นฐานที่เอื้ออำนวยให้ความชอบธรรมกับปฏิบัติการของฝ่ายรัฐบาลในขณะนั้นในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุม ดังในกรณีการสลายการชุมนุมของกลุ่ม นปช. หรือคนเสื้อแดงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2553 โดยฝ่ายรัฐบาลได้พยายามสร้างและชี้ให้เห็นว่าการชุมนุมเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อแดงมิได้เป็นการชุมนุมโดยสงบ รัฐบาลได้พยายามทำให้สถานการณ์กลายมาเป็นปัญหาเรื่อง “ความมั่นคง” ไม่ว่าจะด้วยการสร้างวาทกรรมว่าด้วย “ผู้ก่อการร้าย”⁶⁵ หรือการโยนความผิดต่างๆ ไปลงที่ “กลุ่มชายชุดดำ”⁶⁶ หรือการที่รัฐบาลได้มีการแถลงโจมตีทางกลุ่มผู้ชุมนุมอยู่บ่อยครั้งว่ามีได้เป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ หากแต่เป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย คุกคามสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และยังสร้างความเดือดร้อนรำคาญไม่ว่าจะด้วยการปิดกั้นเส้นทางจราจร การยึดพื้นที่ย่านธุรกิจการค้า หรือการบุกเข้าไปในพื้นที่โรงพยาบาล เป็นต้น⁶⁷ นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลและกองทัพยังได้มีการจัดทำ “ผังล้มเจ้า”⁶⁸ ที่วาดภาพเชื่อมโยงบุคคลต่างๆ โดยชี้ให้เห็นว่าบุคคลในผัง

⁶⁵ David Fullbrook, “Changing Thailand, an Awakening of Popular Political Consciousness for Rights?,” In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), 139.

⁶⁶ เกษม เพ็ญนิรันดร์, “ข้อเท็จจริงการเสียชีวิตและความรุนแรง เมษา 53,” ใน ชัยธวัช ตุลาธน และคนอื่นๆ, บรรณาธิการ, *ความจริงเพื่อความยุติธรรม: เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*, ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี เมษา-พฤษภา 53 (ศปช.) (นนทบุรี: ฟาเดียวกิน, 2555), 118-121.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, 132-133.

⁶⁸ Nidhi Eoseewong, “The Culture of the Army, Matchon Weekly, 28 May 2010,” In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012), 11-12.

ล้มเจ้าเหล่านี้เป็นศัตรูผู้ที่คิดร้ายต่อสถาบันหลักของชาติ มีผลทำให้คนเหล่านี้ถูกกีดกันออกจากความเป็นคนไทยและถือเป็นศัตรูที่สมควรถูกกำจัด เมื่อการชุมนุมถูกทำให้กลายเป็นปัญหาในเรื่องของ “ความมั่นคง” ซึ่งถือเป็นการใช้ภาษาแบบหนึ่งที่ทำให้อำนาจกับรัฐในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุมด้วยยุทธวิธีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง การกระชับวงล้อมด้วยกระสุนจริง⁶⁹ ไปจนกระทั่งถึงปฏิบัติการล้อมปราบภายใต้ชื่อปฏิบัติการอย่าง “การกระชับพื้นที่” และ “การขอคืนพื้นที่” ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตนับร้อยและบาดเจ็บอีกจำนวนมาก⁷⁰

สอดคล้องกับวาทกรรมที่ฝ่ายรัฐบาลขณะนั้นพยายามสร้างให้เห็นว่าการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคง ความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของสังคม ภายหลังจากที่คนเสื้อแดงถูกล้อมปราบและการชุมนุมได้สลายลงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2553 บรรดาคนเมืองชนชั้นกลางคนเมืองจำนวนมากก็มาร่วมใจกันได้พร้อมใจกันออกมาจัดกิจกรรมที่เรียกว่า “Big Cleaning Day” ด้วยทำความสะอาดเช็ดถูพื้นที่ซึ่งเคยเป็นที่ชุมนุมของคนเสื้อแดงบริเวณย่านราชประสงค์ ซึ่งในด้านหนึ่งนอกจากเพื่อเป็นการตระเตรียมความพร้อมให้กับใจกลางย่านธุรกิจของกรุงเทพฯ ที่จะได้กลับมาเปิดดำเนินการตามปกติ ทำให้กรุงเทพฯ กลับมาสู่การเป็นเมืองแห่งสีสันและความสะดวกสบาย ในอีกด้านหนึ่งก็ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของกรุงเทพฯ ที่ต้องการจะลบภาพความทรงจำของเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่

⁶⁹ ชัยธวัช ตุลาธน และคนอื่นๆ, บรรณาธิการ, *ความจริงเพื่อความยุติธรรม: เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*, ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี เมษา-พฤษภา 53 (ศปช.) (นนทบุรี: ฟาติกัน, 2555), 140-141.

⁷⁰ เกษม เพ็ญนิรันดร์, “ข้อเท็จจริงการเสียชีวิตและความรุนแรง เมษา 53,” ใน ชัยธวัช ตุลาธน และคนอื่นๆ, บรรณาธิการ, *ความจริงเพื่อความยุติธรรม: เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*, 120-121.

ฟุ้งผ่านพ้นไปและนำภาพแห่งความสงบสุขกลับคืนสู่เมืองกรุงอีกครั้ง⁷¹

ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าในด้านตรงข้ามกับพวก “เผ่าบ้านเผ่าเมือง” คนเมืองชนชั้นกลางจึงปรารถนาความสงบและความสันติสุข พยายามรื้อสร้างระบอบระเบียบของสังคมการเมืองในแบบเดิมซึ่งหากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วก็คือระบอบสังคมการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจนำของพลังเชิงจารีต และเช่นเดียวกับที่รัชชย วินิจจะกุล ได้ตั้งข้อสังเกตไว้เกี่ยวกับเหตุการณ์ 6 ตุลา พ.ศ.2519 ที่เมื่อเหตุการณ์ผ่านพ้นไปประมาณเพียง 1-2 ปี วาทกรรมว่าด้วยเหตุการณ์ 6 ตุลาที่ปรากฏต่อสาธารณะก็มิได้ถูกถือเป็นชัยชนะที่น่ายินดีของฝ่ายอนุรักษ์นิยมอีกต่อไป หากแต่เป็นความแตกแยกในสังคมไทยที่สังคมต้องช่วยกันลบล้าง⁷² เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2553 ก็เช่นเดียวกัน ที่หากจะมีผู้พยายามจดจำก็คงเป็นแต่เพียงฝ่ายของผู้ที่ถูกปราบปรามและผู้ร่วมชุมนุมที่ยังคงมีการจัดงานรำลึกขึ้นตามวาระโอกาส หากแต่เหตุการณ์ดังกล่าวยังมีได้ถูกจัดวางให้มีที่ทางในทางประวัติศาสตร์เช่นเดียวกับเหตุการณ์ที่ถูกกล่าวขานว่าเป็นชัยชนะที่น่ายินดีของชนชั้นกลางอย่างเหตุการณ์ 14 ตุลา พ.ศ. 2516 หรือเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ขณะที่สำหรับเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2553 ที่เฟื่องผ่านพ้นไปนั้น ในมุมมองของฝ่ายรัฐและประชาชนคนเมืองชนชั้นกลางจำนวนหนึ่ง เหตุการณ์ดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงความไม่สงบ ความแตกแยก หรือความหลงผิดที่ต้องได้รับการแก้ไขด้วยการสร้างความสามัคคีหรือความสมานฉันท์เท่านั้น

⁷¹ เกษียร เตชะพีระ, *สงครามระหว่างสี: ในคืนวันอันมืดมิด* (กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553), 278-280.

⁷² รัชชย วินิจจะกุล, 6 ตุลา ลืมไม่ได้ จำไม่ลง: ว่าด้วย 6 ตุลา 2519, 119.

สรุป

กล่าวโดยพื้นฐานแล้วถ้อยความเกลียดชัง (hate speech) เป็นปฏิบัติการทางภาษาที่กระทำต่อเหยื่อไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มคน อันก่อให้เกิดการแบ่งแยก กีดกัน ถูกเหยียดหยาม ลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanization) หรือทำให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อกลายเป็นปีศาจร้ายหรืออมนุษย์ (demonization) โดยที่ถ้อยความเกลียดชังมักมุ่งโจมตีไปที่พื้นฐานเชิงอัตลักษณ์ร่วมอย่างใดอย่างหนึ่งของเหยื่อหรือหลายส่วนประกอบกัน อาทิ ชชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ อุดมการณ์ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นประเด็นที่หลายประเทศในภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะในโลกตะวันตกให้ความสำคัญ ในกรณีของสังคมไทย ในภาพรวมทั่วไปมิได้เผชิญกับปัญหาความแตกต่างหลากหลายในเชิงอัตลักษณ์ เช่น เชื้อชาติ ชชาติพันธุ์ สีผิว ศาสนา เป็นต้น จนกระทั่งความแตกต่างเหล่านี้นำมาสู่ความขัดแย้งแบ่งแยกหรือกระทั่งเกิดเป็นความรุนแรง ดังที่ปรากฏในหลายประเทศ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการที่อำนาจรัฐส่วนกลางสามารถดูดกลืนประชาชนจากหลากหลายส่วนที่แม้อาจมีความแตกต่างทางพื้นฐานอัตลักษณ์กันอยู่บ้าง ให้เข้ามาอยู่ภายใต้กรอบคิดคุณค่าซึ่งมีอำนาจเชิงจารีตที่ผูกพันอยู่กับสถาบันกษัตริย์และพุทธศาสนาเถรวาทแบบไทยเป็นอำนาจนำในสังคม อำนาจนำดังกล่าวยังทำหน้าที่ในการกำหนดสร้างความจริง ความถูกต้องทางการเมือง เป็นสิ่งที่กำหนดและแบ่งแยกว่าอะไรเป็นไทยหรือไม่เป็นไทย หรืออะไรที่เป็นภัยคุกคามต่อความเป็นไทย

ในเหตุการณ์โคกนาฏกรรมทางการเมืองอย่างเหตุการณ์ 6 ตุลา พ.ศ. 2519 ถ้อยความเกลียดชังโดยเฉพาะที่ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำ โดยฝ่ายรัฐเพื่อมุ่งโจมตีนักศึกษาและประชาชนที่ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านถ้อยความเกลียดชังในฐานะภาษาของการกระทำได้ทำให้นักศึกษาและผู้ประท้วงต่อต้านรัฐถูกกีดกันแบ่งแยกออกจากความเป็นไทย ถูกทำให้กลายเป็น “ญวน” หรือเป็นผู้ที่นิยมในลัทธิอุดมการณ์ “คอมมิวนิสต์” ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อ

สถาบันหลักของชาติ ในแง่มุมนี้จึงมีด้านที่คล้ายคลึงกับ “ระบอบทักษิณ” ที่นอกจากจะหมายความว่าระบอบการเมืองที่เต็มไปด้วยการโกงกินทุจริต การซื้อสิทธิ์ขายเสียงอันเป็นวงจรอุบาทว์ และยังเป็นต้นตอแห่งความเลวร้ายต่างๆ ในแง่มุมสำคัญระบอบทักษิณยังถูกทำให้มีความหมายของระบอบที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติที่ยึดโยงอยู่กับสถาบันเชิงจารีตโดยเฉพาะสถาบันกษัตริย์ ดังนั้นแล้วสำหรับผู้ที่สนับสนุนหรือนิยมนิยามระบอบทักษิณ พวกเขาจึงเป็นผู้ที่ถูกแบ่งแยกและกีดกันออกจากความเป็นไทย

อย่างไรก็ตาม แม้ในงานศึกษานี้จะได้กล่าวถึงถ้อยความเกลียดชังที่ถูกผลิตสร้าง/สร้างซ้ำขึ้นจากขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองอันเป็นตัวแทนของพลังทางการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยม โดยเฉพาะขบวนการพันธมิตรฯ และขบวนการ กปปส. แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในอีกฟากฝ่ายหนึ่งอย่างขบวนการ นปช. นั้นจะไม่ได้มีการใช้ถ้อยความเกลียดชังเพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อสู้หรือเคลื่อนไหวทางการเมืองแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามขบวนการเคลื่อนไหวของ นปช. ก็ได้มีการผลิตสร้างคำสำคัญ (keywords) เพื่อใช้ในการต่อสู้เป็นจำนวนมาก และด้วยลักษณะหรือเงื่อนไขที่ภาษาถูกใช้ไม่ว่าจะโดยการใช้เพื่อปลุกเร้าอารมณ์ความรู้สึกของผู้ร่วมชุมนุม การใช้อย่างซ้ำๆ เพื่อสร้างการรับรู้ร่วม คำหลายคำก็อาจมีลักษณะเข้าข่ายที่เรียกได้ว่าเป็นถ้อยความอันนำมาสู่การสร้างความเกลียดชัง อาทิ “ไพร่-อำมาตย์” “สองมาตรฐาน” เป็นต้น โดยคำเหล่านี้ก็เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้ทางการเมืองในอีกแบบหนึ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกษม เพ็ญภินันท์. “ข้อเท็จจริงการเสียชีวิตและความรุนแรง เมษา 53.” ใน ชัยวัช ตุลาธน และคนอื่นๆ, บรรณาธิการ. *ความจริงเพื่อความยุติธรรม: เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*. ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี เมษา-พฤษภา 53 (ศปช.). นนทบุรี: ฟ้าเดียวก้น, 2555, 39-121.

เกษียร เตชะพีระ. *สงครามระหว่างสี: ในคืนวันอันมืดมิด*. กรุงเทพมหานคร: โอเพ่นบุ๊กส์, 2553.

คำบุญ สิทธิสมาน. *ปรากฏการณ์สนธิ: จากเสื้อสีเหลืองถึงผ้าพันคอสีฟ้า*, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2549.

ชัยวัช ตุลาธน และคนอื่นๆ, บรรณาธิการ. *ความจริงเพื่อความยุติธรรม: เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*. ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี เมษา-พฤษภา 53 (ศปช.). นนทบุรี: ฟ้าเดียวก้น, 2555.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิชาษา, 2556.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *อำนาจไร้พรมแดน: ภาษา วาทกรรม ชีวิตประจำวัน และโลกที่เปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: วิชาษา, 2561.

ธงชัย วินิจจะกุล. 6 ตุลา ลืมไม่ได้ จำไม่ลง: ว่าด้วย 6 ตุลา 2519. นนทบุรี: ฟ้าเดียวก้น, 2558.

ไนเจล วอร์เบอร์ตัน. *เสรีภาพในการพูด: ความรู้ฉบับพกพา*, แปลโดย จอมพล พัทธกษัตินตโยธิน. กรุงเทพฯ: โอเพ่นเวิลด์ส์, 2560.

เบนจามิน เอ. บัทสัน. *อวสารสมบูรณาญาสิทธิราชในสยาม*. พิมพ์ครั้งที่ 4, แปลโดย พรธนาม เ่งธรรมสาร สดใส ชันติวรพงศ์ และ ศศิธร รัชนี้ ณ อยุธยา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2560.

เบเนดิกท์ แอนเดอร์สัน. *ศึกษารัฐไทย ย้อนสภาวะไทยศึกษา: ว่าด้วยการเมืองไทยสมัยใหม่*. นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2558.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. “การลดทอนความเป็นมนุษย์ พื้นที่ทางศีลธรรมและความรุนแรง: จาก “ฆ่าคอมมิวนิสต์ไม่บาป” ถึง “กำจัดเลี้ยนหนามแผ่นดิน”.” *ฟาเดียวกัน* ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-ธันวาคม 2559), 39-75.

พิรงรอง รามสูต. *“ประทุษวาจา” กับโลกออนไลน์*. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2558.

ยุกติ มุกดาวิจิตร และ อุเชนทร์ เชียงเสน. “กำเนิดและพลวัต “คนเสื้อแดง”.” ใน ชัยวัช ตุลาธน และ คนอื่นๆ, บรรณาธิการ. *ความจริงเพื่อความยุติธรรม: เหตุการณ์และผลกระทบจากการสลายการชุมนุม เมษา-พฤษภา 53*. ศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณี เมษา-พฤษภา 53 (ศปช.). นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2555, 24-38.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. *เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ การลงโทษโดยสังคม Social Sanctions*. ปทุมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต, 2559.

อภิชาติ สถิตนิรามัย ยุกติ มุกดาวิจิตร และ นิติ ภวัครพันธุ์. *ทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย*. เชียงใหม่: ลีโอดินดีไซน์เวิร์ค, 2556.

ภาษาอังกฤษ

Ferrara, Federico. "The Grand Bargain: Making "Reconciliation" Mean Something." In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012, 120-130.

Fullbrook, David. "Changing Thailand, an Awakening of Popular Political Consciousness for Rights?." In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012, 131-140.

Keyes, Charles. "The Color of Politics: Thailand's Deep Crisis of Authority." In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012, 171-189.

Nidhi Eoseewong. "The Culture of the Army, Matichon Weekly, 28 May 2010." In Michael J. Montesano, Pavin Chachavalpongpun and Aekapol Chongvilaivan, ed., *Bangkok, May 2010: perspectives on a divided Thailand*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2012, 10-14.

Searle, John. "What is a Speech Act?." in Maurice Black, ed., *Philosophy in America*, London: Allen and Unwin, 1965, 221-239.

Waldron, Jeremy. *The harm in hate speech*. London: Harvard University Press, 2012.

Wolff, Jonathan. *An introduction to Political Philosophy*, Third Edition.
Oxford: Oxford University Press, 2016.

เว็บไซต์

- “จักรัษ์ พันธุ์ชูเพชร ปราศรัยจะล่อนายกฯ เวทีราชดำเนิน กปปส. - ธันวาคม 2556.” (13 มกราคม 2557) <https://www.youtube.com/watch?v=R2ousZaLSNM> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).
- ปวงชน อุจะนำ. “จากหุ่นเชิดการเมืองถึงหญิงชั่วขายชาติ: ย้อนรอยวาทกรรมเหยียดเพศที่มีต่อ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร.” *ประชาไท* (1 พฤษภาคม 2559) <https://prachatai.com/journal/2016/05/65555> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).
- “พรม.โพล่่วน มาร์คเจออีก ตะโกนโหวตโน.” *ไทยรัฐออนไลน์* (22 พฤษภาคม 2554) <https://www.thairath.co.th/content/173346> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).
- “พันธมิตรฯ ชุมนุมสนามหลวง จวกทักษิณ-สุนเซน-กัมพูชายับ.” *ประชาไท* (16 พฤศจิกายน 2552) <https://prachatai.com/journal/2009/11/26627> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).
- ภัคดี วีระภาสพงษ์. “จดหมายเปิดผนึก: กรณีการปราศรัยของแพทย์จากสงขลานครินทร์บนเวที กปปส..” *ประชาไท* (13 มกราคม 2557) <https://prachatai.com/journal/2014/01/51161> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).
- “ระบอบทักษิณ : จุดเริ่มต้นและจุดจบ.” *ผู้จัดการออนไลน์* (13 กุมภาพันธ์ 2557) <https://mgronline.com/daily/detail/9570000017575> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

วิทยากร เชียงกุล. “‘ระบบบัทกษิน’ เป็นส่วนหนึ่งของระบบผูกขาดโดยชนชั้นนำส่วนน้อย.” *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์* (16 ธันวาคม 2556) <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/549373> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

“ ‘โหวตโน’ ประกาศสงครามนักเลือกตั้ง-สัตว์นรก!! ” *ผู้จัดการออนไลน์* (10 มิถุนายน 2554) <https://mgronline.com/politics/detail/9540000070839> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

“อย่าปล่อยสัตว์เข้าสภา ไม่เลือกใครทั้งแมลงสาบและปูแดง!?” *ผู้จัดการออนไลน์* (17 พฤษภาคม 2554) <https://mgronline.com/daily/detail/9540000060279> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

“International Covenant on Civil and Political Rights.” <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

Jackie Wattles “H&M closes all its stores in South Africa after protests.” *CNN Money* (13 January 2018) <https://money.cnn.com/2018/01/13/news/companies/hm-south-africa/index.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2561).

Mapping Accountability Dissonance in Transnational Crisis Migration

Fumie Nakamura*

Abstract

The study will argue that, while transnational actors expect and promote states to be accountable for cross-border issues, states tend to prioritize the internal accountability to their own citizens and to minimize their contribution to the external accountability of responding to transnational issues. Consequentially, the EU member states' purposeful prioritization and management of accountability during the refugee crisis undermined the feasibility of a unified EU migration governance approach based on overarching values. The research paper will set out by defining the term 'accountability' and embedding it in the context of transnationality in order to ensure a coherent understanding of the theoretical framework. Thereafter, the qualitative content analysis of publications concerning refugee migration published by involved international organizations and aid agencies will be discussed in relation to the official communication of the heads of state of the EU member states Denmark and Hungary. The findings will underline

* Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu, Tartu, Estonia

the discrepancies in the understanding of accountability for refugee governance at international organizations and national governments and point out the importance of non-state actors in bridging the gap in accountability and, ultimately, the management of the refugee crisis.

Keywords: Refugee crisis, Migration, Accountability, Governance, Transnational

Introduction

An unprecedented number of refugees from Syria, Iraq, Afghanistan, and the surrounding countries experiencing armed conflicts have been arriving in Europe since 2014, and it is estimated that 362,000 refugees and migrants have reached the border of the European Union (EU) in 2016 alone.¹ Refugees journeying across the Mediterranean Sea and multiple other routes strained the administrative capacities of several EU member states to such an extent that the situation quickly evolved into a humanitarian and political crisis. Nevertheless, despite pressure from the EU Commission and international organizations as well as public sentiment sympathetic to the refugees, several member states refused to implement the relocation scheme set forth by the EU in 2015. By mapping the functioning of accountability in the early and acute period of the EU refugee crisis, this study aims to investigate the challenges of achieving a shared objective across and beyond national borders among conventional transnational actors. The attributed accountability will be explored by illuminating which institutions and principles held the EU member states and international organizations accountable for managing the growing number of refugees and which means were being employed in the process.

¹ Source: <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html>: The crisis is still ongoing. Refugees continue to arrive in Europe on a daily basis to seek safety..

The study will argue that, while transnational actors expect and promote states to be accountable for cross-border issues, states tend to prioritize the internal accountability to their own citizens and to minimize their contribution to the external accountability of responding to transnational issues. Consequentially, the EU member states' purposeful prioritization and management of accountability during the refugee crisis undermined the feasibility of a unified EU migration governance approach based on overarching values. The research paper will set out by defining the term 'accountability' and embedding it in the context of transnationality in order to ensure a coherent understanding of the theoretical framework. Thereafter, the qualitative content analysis of publications concerning refugee migration published by involved international organizations and aid agencies will be discussed in relation to the official communication of the heads of state of the EU member states Denmark and Hungary. The findings will underline the differences in the understanding of accountability for refugee governance at international organizations and national governments and point out the importance of non-state actors in bridging the gap in accountability and, ultimately, the management of the refugee crisis.

The Definition of Accountability

Accountability is a recurring and widely discussed theme in the discourse of cosmopolitanism² and has been generally used in two meanings: accountability as a virtue and a mechanism.³ The former refers to “a positive quality of organizations or officials” and focuses on the acting entities fulfilling normative standards and evaluations in their behaviour.⁴ Similarly, the definition refers to a “legal obligation to be responsive” to those who would be impacted by the decisions and implementations.⁵ Accountability as a virtue, thus, in a way suggests a code of conduct that actors should adhere to and exhibit. The latter definition of accountability as a mechanism conventionally points to the “process by which individuals or institutions answer for their actions and the consequences that follow from them”.⁶ These mechanisms include active behaviour on the part of the actors such as “supervisions,

² Held (2010) explains cosmopolitan values are normally articulated in a set of eight principles: Equal worth and dignity, active agency, personal responsibility and accountability, consent, collective decision-making about public matters through voting procedures, inclusiveness and subsidiarity, avoidance of serious harm, and sustainability (69). These principles, which underlie the idea that “human well-being is not defined by geographical or cultural location” (Ibid., 55) are, however, susceptible to “global polarization in power, income, and wealth” (Ibid., 57).

³ Mark Bovens, “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism,” *West European Politics* 33, No. 5 (2010): 946-967.

⁴ Ibid., 947.

⁵ Mark Considine, “The end of the line?: Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services,” *Governance* 15, No. 1 (2002): 21-40.

⁶ Maryam Z. Deloffre, “Global accountability communities: NGO self-regulation in the humanitarian sector,” *Review of International Studies* 42, No. 4 (2016): 724-747.

monitoring, fiscal control, and inspection”.⁷ A third and more recent perspective views accountability as an arrangement and relationship.⁸ Thus, the two traditional definitions are compiled into one by defining accountability as a mechanism which involves the social relationship of the involved stakeholders as well as their “obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other”.⁹

The practices of accountability can be similarly categorized into traditional and new forms, whereby the former is linked to the concept of vertical accountability and the latter to the concept of horizontal accountability. Vertical accountability is characterized by a hierarchical principal-agent relationship, which is “based on close supervision of individuals who have low work autonomy and face internal controls”.¹⁰ The horizontal arrangement, in contrast, introduces the concept of “accountability to administrative forums, to citizens, clients, and civil society”.¹¹ As an example of the comprehensive

⁷ Magnus Bostrom and Christina Garsten, “Organizing for accountability,” in *Organizing Transnational Accountability*, ed. Magnus Bostrom (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008), 1-26.

⁸ *Ibid.*

⁹ Mark Bovens, “Public Accountability,” in *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt (Oxford: Oxford University Press, 2007a), 182-208.

¹⁰ Barbara S. Romzek, “Dynamics of public sector accountability in an era of reform,” *International Review of Administrative Sciences* 66, No. 1 (2000): 21-44.

¹¹ Mark Bovens “New Forms of Accountability and EU-Governance,” *Comparative European Politics* 5, No. 1 (2007): 110.

definitions, Macdonald¹² describes accountability as “a moral or institutional relation in which one agent (or group of agents) is accorded entitlements to question, direct, sanction, or constrain the actions of another”. This definition draws on both the concept of vertical and horizontal accountability and resonates with both the idea of accountability as a moral standard and as a mechanism.

On a third level, the practice of accountability is indicative of multiple functional dimensions. One such dimension is transparency which, in terms of openness and disclosure, is viewed as being complementary to accountability, and vice versa.^{13,14} As Hale¹⁵ states, “if ‘democracy deficit’ is the catchphrase for global governance’s problem, ‘transparency’ is its buzzword solution”, and accountability plays an important role in contributing to that solution. Likewise, the practice of accountability adds a positive spin to notions such as democracy and governance. Some even argue that it should be associated not only with democracy but also with ‘good’ democracy.¹⁶ Moreover, the quality of accountability will determine the interests the given

¹² Kate Macdonald, “The meaning and purposes of transnational accountability,” *Australian Journal of Public Administration* 73, No. 4 (2014): 428.

¹³ David Held, *Cosmopolitanism: Ideals and realities* (Cambridge, Malden: Polity Press, 2010).

¹⁴ Christopher Hood, “Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?,” *West European Politics* 33, No. 5 (2010): 989-1009.

¹⁵ Thomas N. Hale, “Transparency, accountability, and global governance,” *Global Governance* 14, No. 1 (2008): 73.

¹⁶ Leonardo Morlino, “What is a ‘good’ democracy?,” *Democratization* 11, No. 5 (2014): 10-32.

governance arrangement responds to and those it “disregards”.¹⁷ In line with this responsiveness dimension, accountability practices will also indicate how individuals or groups of individuals will be “held liable for their actions, punished for malfeasance, and rewarded for success”.¹⁸ The concept of liability, thus, functions as the consequence of disregarding or an insufficient responsiveness.

Within the context of refugee and migration flows, the question of appropriate accountability practices has been difficult to answer. Migration has been construed as an especially challenging field to establish one comprehensive governance framework, both at the global and transnational level. There have been initiatives, for instance in tackling cross-border displacement due to natural disasters, but they laid bare the complexities of steering through national sovereignty, the simultaneous flows of internal and external displacement, and the fundamental causes of the displacement, as international organizations struggled to weave an effective plan through them all.¹⁹ There is also a “cognitive dissonance”.²⁰ in the broader polity of forced

¹⁷ Richard B. Stewart, “Remedying disregard in global regulatory governance: Accountability, participation, and responsiveness,” *The American Journal of International Law* 108, No. 2 (2014): 212.

¹⁸ Jonathan GS Koppell, “Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of ‘multiple accountabilities disorder,’” *Public Administration Review* 65, No. 1 (2015): 96.

¹⁹ Alexander Betts, “Governance questions for the international community,” *Forced Migration Review* 1, No. 49 (2015): 72.

²⁰ Thomas Faist, “The moral polity of forced migration,” *Ethnic and Racial Studies* 4, No. 3 (2018): 416.

migration, referring to the view that holds migration governance as inherently susceptible to “the tension between the political–cultural rights in national states and human rights in the rule of law”.²¹ Following the definition of accountability as a virtue, lacking agreement on the rule of law complicates the establishment of efficient accountability. Chimienti²² (2018) adds to this claim that global migration governance fails because nation-states are “in denial of transnational connectiveness”, which effectively defends the horizontal accountability. In the context of EU refugee crisis, a similar dissonance has fuelled “the crisis of EU governance” instead of the governance of crisis.²³ Börzel states “the dominance of euro-nationalist positions in the politicization of EU affairs” has increasingly hampered the process of uniting member states on the common European interest.²⁴ In other words, migration governance, as in virtually every other field of governance, faces contestation of interests and meanings complicating the formation of a universal understanding of accountability in the EU refugee crisis.

²¹ *Ibid.*, 414.

²² Milena Chimienti, “The failure of global migration governance,” *Ethnic and Racial Studies* 41, No. 3 (2018): 425.

²³ Tanja A. Börzel, “From EU governance of crisis to crisis of EU governance: Regulatory failure, redistributive conflict and Eurosceptic publics,” *Journal of Common Market* 54 (2016): 19.

²⁴ *Ibid.*, 20.

Transnationality – the Game Changer

This study handles the notion of transnationality as an important factor that penetrates through and adds complexity to the accountability dissonance in migration governance. Dingwerth and Pattberg²⁵ define transnationality as analysing the interaction between states and non-state actors across borders, while 'global' implies a unified whole which consists of various policy levels. In today's context, there is no "global migration governance" framework yet. In the light of transnational relations, the issue of migration governance points towards the absence of a coherent and coordinated framework which results in the fragmented governance approaches to crisis mitigation. Likewise, possible gaps in policy, protection, and service provision between jurisdictions will hinder the establishment of seamless coordination and accountability. In order to elaborate further on the issue of fragmentation in transnationality, its effect on accountability in the migration governance and on transnational actors will be further discussed.

Transnational Actors

Bevir²⁶ defines governance as "all processes of governing" without distinguishing between formal or informal government, cultural

²⁵ Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, "Global governance as a perspective on world politics," *Global Governance* 12, No. 2 (2006): 196.

²⁶ Mark Bevir, *Governance: A very short introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

laws, values or norms, or markets and networks (1). Waylen²⁷ states that governance across national jurisdictions pertains not only to the “co-ordination and control mechanisms” of a collective entity, but also to “the regulatory norms, discourses and practices that help to establish the terms and meaning of policies”. Thus, transnational governance refers to the exercise of authority enables the protection and dealing with transnational externalities, which may manifest itself in normative basis, institutions, and in the interaction of different “spheres of authority” such as state and non-state actors.²⁸ Combining these existing conceptualizations, transnational governance can be summarized as the general arrangement of policy-making norms, tools, and actors, and their interactions within and across state boundaries.

For all their imperfections, well-established international organizations bear the potential to become intermediary agencies steering stakeholders and managing the discourse of a specific issue they are tackling. One such strand has examined the role bureaucracies in international organizations play in administering and diffusing policy ideas. Bauer and Ege²⁹ compare the secretariat of two different intergovernmental treaties: The Ozone Secretariat of the Montreal Protocol and the Desertification Secretariat of the United Nations

²⁷ Georgina Waylen, “Putting governance into the gendered political economy of globalization,” *International Feminist Journal of Politics* 6, No. 4 (2004): 558.

²⁸ Michael Zürn, “Contested global governance,” *Global Policy* 9, No. 1 (2018): 138-139.

²⁹ Michael W. Bauer and Jörn Ege, “Bureaucratic autonomy of international organizations’ secretariats,” *Journal of European Public Policy* 23, No. 7 (2016): 1019-1037

Convention to Combat Desertification in Africa (UNCCD). The findings suggest that a secretariat exerts most influence on the organization's governance and agenda when it balances the passive and active use of its bureaucratic authority. Nay³⁰ claims that secretariats in international organizations are more than a responsive and reactive agent. Instead, they are likely to skilfully define problems, involve multiple actors across sectional boundaries by converging scattered independent projects into one connected framework, and innovate new ideas. Thus, today's bureaucracies and secretariats of international organizations are gradually earning the reputation of "knowledge brokers" in transnational governance.³¹

Transnational Accountability

Scholars such as Koenig-Archibugi³² point out that there is a wide variation in the understanding of the term 'accountability'. In the transnational context, one broad agreement of the definition of accountability can be articulated as "relationships among actors who are primarily based in different state jurisdictions or involving actors transcending state jurisdictions".³³ In contrast to the general definition

³⁰ Olivier Nay, "How do policy ideas spread among international administrations?: Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS," *Journal of Public Policy* 32, No. 1 (2012): 53-76.

³¹ *Ibid.*, 60.

³² Mathias Koenig-Archibugi, "Accountability in transnational relations: How distinctive is it?," *West European Politics* 33, No. 5 (2010): 1142-1164.

³³ *Ibid.*, 1142.

of accountability as a virtue or mechanism, transnational literature views accountability more along the lines of organizational arrangement and tools.³⁴ Kerwer³⁵, for instance, focuses on the roles of watchdogs for accounting standards in organizations. Nilsson³⁶ discusses the necessity of boundary setting in order to determine which actors to include and exclude in the governance process, classified based on the organizational accountability between “the self and the other”.³⁷ Other scholars such as Marton³⁸ and van den Burg and Mol³⁹ focus on the latter issue of organizational accountability in terms like information disclosure and agenda-setting.

Adding transnationality to accountability subsequently incorporates a negotiation between what is referred to as the ‘internal’ and ‘external’ accountability. The external accountability indicates a situation, in which entities “are held accountable not to those who

³⁴ Magnus Bostrom and C. Christina Garsten, “Organizing for accountability.”

³⁵ Dieter Kerwer, “Rules that many use: Standards and global regulation,” *Governance* 18, No. 4 (2005): 611-632.

³⁶ Travis Nelson and M. Patrick Cottrell, “Sport without referees?: The power of the International Olympic Committee and the social politics of accountability,” *European Journal of International Relations* 22, No. 2 (2016): 437-458.

³⁷ *Ibid.*, 127-128.

³⁸ Susan Marton, “Agenda setting for accountability: The Swedish code of corporate governance,” in *Organizing Transnational Accountability*, ed. Magnus Bostrom (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008), 160-176.

³⁹ Sander W. K van den Burg and Arhur P. J. Mol, (2008). “Making it all publicly available: Four challenges to environmental disclosure,” in *Organizing Transnational Accountability*, ed. Magnus Bostrom (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008), 177-193.

delegated power to them, but to those affected by their actions".⁴⁰ The internal accountability, conversely, implies the arrangement in which organizations are held accountable to those who delegated power to them, which mainly include individuals or groups of individuals that created the organizations.⁴¹ When an organization, whether state, non-state, or private, operates or interacts with actors and stakeholders outside of its own jurisdiction, it is no longer in the position to solely prioritize the internal accountability, as its 'accountees' now exists in external jurisdictions as well. In other words, transnational accountability marks an intersection of the internal and external accountability; actors become interdependent, and stakeholders are virtually omnipresent.

Research Question and Method

This study aims to investigate the challenges of achieving a unified governance objective on the interdependent level of transnationality by illuminating the functioning of accountability in the early phase of the EU refugee crisis. The research will explore a) who and by what means states and international organizations hold accountable to manage the growing number of refugees, and b) how the understanding or assignment of accountability align or conflict with each other between the affected states and the international organizations. Thus, the study intends to map accountability, as well as what

⁴⁰ Robert O. Keohane, "Accountability in world politics," *Scandinavian Political Studies* 29, No. 2 (2016): 79.

⁴¹ *Ibid.*

rationale have been applied to justify their interpretation and decision.

Sampling international organizations that are involved both in refugee crisis and governance and their understanding of accountability will subsequently be mapped with reference the EU member states that have faced the influx of refugees since 2014.⁴² While the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), known as the 'UN Refugee Agency', and the International Organization for Migration (IOM) are viewed as the first and primary responder to a humanitarian crisis, the study will incorporate two development agencies, UNDP and the World Bank, who view the urgency of the matter from the perspective of governance and public service provision. The findings will be discussed in relation to the communication made by the heads of state of Denmark and Hungary, for the purpose of illuminating the alignment and conflict of accountability between states and transnational actors.

Based on the earlier discussion that accountability is a mechanism which involves a social relationship of the involved stakeholders and their responsibility to clarify and legitimize the conduct of individuals or organizations, and incorporating the notion of external and internal accountability, the text analysis will be conducted in order to investigate 1) what fundamental normative standard (s) determines the behaviour of the actors⁴³, 2) to whom, among plural stakeholders,

⁴² According to Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), the number of asylum applications experienced a surge in 2014, peaked in 2015, and plunged in 2017.

⁴³ Kate Macdonald, "The meaning and purposes," 428.

the decision is accounted for⁴⁴, and 3) through what means, forms, or mechanisms, accountability is practiced.⁴⁵ Thereby, the means, forms, and mechanisms of accountability may manifest themselves, for example, in the reviewing and assessing processes, administrative protocols, and maintenance of public reputation.⁴⁶ The study expects that two directionalities of accountability should emerge; what and who the international organizations and national governments hold accountable, and conversely, what and who hold *them* accountable as well.

UNDP and World Bank

UNDP is an agency of the United Nations (UN) specialized in assisting countries in the areas of sustainable development, democratic governance and peacebuilding, and climate and disaster resilience. Their annual report *Human Development Report* discusses the central issues and topics in development at that time.⁴⁷ World Bank consists of five organizations that focus on assisting development via financing and directing investment to developing countries and aims to eradicate extreme poverty.⁴⁸ The Bank's annual report, *World Development Report*, is also compiled based on a central theme that

⁴⁴ *Ibid.*, 430.

⁴⁵ *Ibid.*, 431.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Source: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html>.

⁴⁸ Source: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>.

varies each time, reflecting on the debates and discussions among scholars and practitioners. Both UNDP and World Bank collaborate with UNHCR. UNDP and UNHCR formed the Regional Refugee and Resilience Plan (3RP) in response to the Syrian Refugee Crisis to strengthen national leadership in the neighbouring countries. The World Bank has begun tackling the issue of internally displaced persons in collaboration with UNHCR in the recent years as well. The analysis focused on the annual reports in the two development agencies, the 3RP annual report, and a special report on the refugee crisis *Forcibly Displaced* published by the World Bank Group, all from 2014 and onward.

Accountability among International Organizations

The two development agencies place the central importance and accountability on nation-states, both in the departure as well as the destination countries of the refugees. This state-based foundation more or less configures the rest of the modalities of their migration governance mechanism as a whole. Accordingly, the findings will first introduce the stakeholder dimension, followed by the normative standard and the tools or arrangements.

Who—the Stakeholders

The centrality of nation-states implies that once refugees leave the country, they are outside of the jurisdiction of the departure

countries as well as the development agencies and their aid programs. Between jurisdictions, the refugees are likely to face multiple ‘gaps’ and discontinuities in governance.⁴⁹ These may range from those in policy (Newland 2010, 338), “protection gaps”⁵⁰, to “institutional gaps”⁵¹ as a comprehensive ‘global migration governance’ framework does not exist. In addition, this fragmentation of governance arrangements generates unnecessary policy overlaps between jurisdictions.^{52,53} As the examined development agencies focus their resource and expertise predominantly on building and restoring governance frameworks in aid recipient countries, they also tend to hold states for accountable for the influx of refugees. UNDP and World Bank both urge the destination states to take the initiative and help refugees settle down;

The 3RP brings together the five country plans of Egypt, Jordan, Turkey, Lebanon, and Iraq together in a single strategic platform. It presents a regionally coherent plan developed by

⁴⁹ Koko Warner, “Global environmental change and migration: Governance challenges,” *Global Environmental Change* 20, No. 3 (2010): 402-413.

⁵⁰ Betts Alexander, “The global governance of crisis migration,” *Forced Migration Review* 1, No. 45 (2014): 76

⁵¹ Alexander Betts, “Governance questions,” 72.

⁵² Kathleen Newland, “The governance of international migration: Mechanisms, processes, and institutions,” *Global Governance* 16, No. 3 (2010): 331-343.

⁵³ See Alexander Betts, “The global governance.”

over 270 Partners (UN, and international and national NGOs) under the leadership of national authorities. Strong national leadership remains the primary key strategic direction of the 3RP.⁵⁴

States are further categorized into a dichotomy of either departure or destination countries, and transit countries are almost entirely left out of the picture. In the context of EU refugee crisis, transit countries may have been one of the factors politicized the issues of migration as illustrated in the strenuous process of finalizing the EU-Turkey refugee agreement.⁵⁵ Furthermore, Oelgemoller⁵⁶ points out the unique challenges that await refugees and migrants in transit countries, which, in her opinion, are a “politically constructed space”. Conveniently, the state government of a transit country often handles migrants as the “living dead” and the “suspended”⁵⁷, thus depriving refugees and migrants of the care they would otherwise receive in the country of entry and destination. Nevertheless, the emphasis on dichotomy, especially on the “host” community, is recurring:

⁵⁴ *3RP 2017 Annual Report*, 8.

⁵⁵ Lisa Haferlach and Dilek Kurban, “Lessons learnt from the EU-Turkey refugee agreement in guiding EU migration partnerships with origin and transit countries,” *Global Policy* 8, No. S4 (2017): 85-93.

⁵⁶ Christina Oelgemoller, “‘Transit’ and ‘suspension:’ Migration management or the metamorphosis of asylum-seekers into ‘illegal’ immigrants,” *Journal of Ethnic & Migration Studies* 37, No. 3 (2011): 415.

⁵⁷ See *Ibid.*, 460.

The discussion on expanding economic opportunities for Syrians and host communities dominated 2017 as it remained one of the greatest challenges facing the region. Organizations have adopted cross-cutting strategies which support both refugees and host community members in order to maintain social and economic cohesion while simultaneously focusing on youth and women, as they continue to be amongst the most vulnerable⁵⁸

Accordingly, the UNDP and the World Bank maintain their involvement in the destination countries and communities to an advisory stance. This is linked with the IGO's capacity to function as the knowledge broker. Norton et al.⁵⁹, however, point out that it is also the task of a knowledge broker to 'act on' the knowledge they show and share, for the purpose of closing yet another gap in transnational governance framework: the "know-do gap". This seems to be an area, in which the role that manoeuvres through the accountability arrangement horizontally and vertically, who is also capable of traversing the internal and external jurisdiction, needs to be fulfilled by non-state actors.

⁵⁸ 3RP 2017 Annual Report, 10

⁵⁹ T. C. Norton, C. Howell, and C. Reynolds, "Exploratory study of the role of knowledge brokers in translating knowledge to action following global maternal and new-born health technical meetings," *Public Health* 140 (2016): 236.

What—the Underlying Normative Framework

Humanitarian principles, the notion of human rights as well as fundamental freedoms, and the goals and objectives set forth as an international agenda often by the UN, other multilateral decision-making bodies such as conventions and treaties dictate the normative framework of refugee crisis governance. This emphasis on the ‘universal’ values is evident both in the actions of the organizations themselves as well as in their expectation toward countries.

As UNDP and World Bank have launched a collaborative initiative with UNHCR, they aim to include humanitarian aid objectives in their development projects. Although the delivery and logistics of emergency ‘supply chains’ tend to be featured in the aid-related literature⁶⁰, humanitarian aid mechanisms⁶¹ that are implemented to reduce the threats to one’s survival entail additional aspects:

With children accounting for 2.5 million Syrian refugees, child protection remains a core element of the 3RP protection response. Child labour continues to be an issue of particular

⁶⁰ See L. N. Van Wassenhove, “Humanitarian aid logistics: supply chain management in high gear,” *Journal of the Operational Research Society* 57, No. 5 (2006): 475-489; Burcu Balcik, Benita M. Beamon, Caroline C. Krejci, Kyle M. Muramatsu, and Magaley Ramirez, “Coordination in humanitarian relief chains: Practices, challenges, and opportunities,” *International Journal of Production Economics* 126, No. 1 (2010): 22-34.

⁶¹ Source: <http://www.un.org/en/sections/what-we-do/deliver-humanitarian-aid/>. The UN states Humanitarian aid entails feeding the hungry, healing the sick, as well as helping refugees and children.

concern, with many Syrian refugee children involved in hazardous work that denies them their rights to education from the age of 12 or younger. In response, 3RP Partners launched a Regional Strategic Framework for Action on Child labour within the Syria Refugee Response in 2017.⁶²

UNDP and World Bank also aim to safeguard human rights and fundamental freedoms of internally displaced persons, asylum seekers, and refugees. In addition to deserving the freedom from the inhumane treatment, war, or violence, displaced persons are also entitled to the freedom of movement:

From a development perspective, and in addition to legal protection, two sets of socioeconomic rights are fundamental to preventing refugees from falling into lasting poverty: freedom of movement and the right to work (and more broadly to engage in economic activity). There are, of course, huge differences across host countries in the applicable legal framework and in its effective enforcement. Such differences play an important role in explaining the divergent socioeconomic situation of refugees across host countries.⁶³

Nevertheless, when the migration framework is state-based, seemingly universal concepts, including human rights, may require

⁶² *3RP Regional strategic Overview 2018-2019*, 12.

⁶³ *Forcibly Displaced*, 85.

intermediaries to translate the meanings into the local context, and the meanings can be easily misappropriated along the process.⁶⁴ The concern resonates with the issue of protection legislative gaps and highlights the problematic aspect of determining states as the accoutre of migration governance.

The actions and objectives of the two development agencies are also guided by externally-set goals, agendas, and international law, most of which are paradoxically international if not global. The 2030 Agenda for Sustainable Development dictates an action plan to ensure peace and freedom at the global level, with targets including protecting people from poverty and hunger, preserving the natural environment while advancing human lives in economic, social, and technological aspects, all of which should be achieved by forming a universal partnership. Similarly, the UN's 17 Sustainable Development Goals (SDGs) are closely linked with the goals of the two agencies as well.⁶⁵ In addition, there are instruments that pertain to refugees in particular that are being referred to by the two agencies. One is the 1961 Refugee Convention, which proclaimed the international rights of the refugees. The other is the UN Summit for Refugees and Migrants, a more recent multilateral effort led by the UN. Out of this new summit, the heads of state reached the New York Declaration:

⁶⁴ Sally E. Merry, "Transnational human rights and local activism: Mapping the middle." *American Anthropologist* 108, No. 1 (2006): 38-51.

⁶⁵ For instance, *Human Development Report 2016* links to one of the organization's objectives of alleviating poverty to SDGs (p. 55). *World Development Report 2017*, similarly, interprets the purpose of SDGs as social and economic advancement and links it to their aims own aims of security, growth, and equity (p. 4).

On another front, the New York Declaration announced at the UN Summit for Refugees in September 2016, contains bold commitments to address the issues facing refugees and migrants and to prepare for future challenges [...]. The international community, national governments, and all other parties must ensure that the agreements are honoured, implemented and monitored.⁶⁶

By What Mechanism

Both UNDP and World Bank emphasize the necessity of public service provision to refugees in the destination countries. While UNDP's focus in the 3RP report leans toward the specific demands of the neighbouring countries to Syria, World Bank makes a broader appeal:

The impact of forced displacement on service provision can be considerable, for both social services, where access can be controlled and urban services where it is less easy to do so. Competition for services is also a frequent source of tension between forcibly displaced persons and their hosts. The increase in demand has to be matched by a supply response, through external assistance or country systems.⁶⁷

⁶⁶ *Human Development Report 2016*, 166.

⁶⁷ *Forcibly Displaced*, 69-70.

This, however, is the area, in which in cities, such as Berlin, a number of social entrepreneurs and businesses have swiftly launched projects and initiatives to cater to the rapidly growing needs of social services, including but not limited to education and community building. Nevertheless, there are other aspects, such as housing and health, where the state and local governments continue to play a vital role.

Another mechanism that both agencies discuss is policy-making and implementation. Since they do not have the legal jurisdiction to enforce any policy either in the arrival or destination countries, UNDP and World Bank both rely on host countries to enforce ones that the agencies believe are effective to assist refugees to settle down. UNDP asks policy implementation to ensure social cohesion in the host community:

Population shifts associated with migration will change not only the demographic profile of these and other societies but also their values, norms, culture and political and social institutions, possibly creating tensions and conflicts. One human development challenge will thus involve forging peaceful and cohesive multicultural societies in many parts of the world.⁶⁸

⁶⁸ *Human Development Report 2016*, 34.

Likewise, the World Bank stresses the importance of policy to ensure social and economic rights of refugees in host communities:

For governments, restrictive policies on refugees and [internally displaced persons]—whether encampment or denial of the right to work or otherwise engage in economic activity—have proven largely unnecessary or ineffective to address concerns over security and employment issues. Wherever appropriate, development actors should support an agenda of free movement and participation in the labour market through a combination of analytics, to help inform public debate, and financing, to smoothen the transitions.⁶⁹

Unlike other mechanisms, both agencies are reluctant about establishing a framework to help refugees return to their home country, implying that host countries need to acknowledge that refugee arrival and integration are not a temporary phenomenon. World Bank points out the adverse impact the return may have on refugees:

Return is often regarded as the most obvious solution to forced displacement, but is it? In every situation some people return, others do not, and the proportions vary. Yet over the last six years, return accounted for only 27 percent of those who exited

⁶⁹ *Forcibly Displaced*, 75.

refugee status globally. Large majorities of forcibly displaced persons are reluctant to return to a place associated with war and trauma and where economic opportunities are lacking. In many situations, they develop more complex.⁷⁰

Likewise, UNDP suggests that the return should take place for a specific purpose only:

Partners are therefore not planning under the 3RP in 2018 to facilitate or promote return. However, self-organized returns may continue and country plans outline strategic and operational narratives to account for these population movements. These mainly relate to ongoing activities such as monitoring through voluntary return interviews; border monitoring; intention surveys and group discussions; capacity building and training; data analysis and profiling; and communications with communities.⁷¹

To briefly summarize, the two international organizations attribute accountability for the refugees to the nation-states outside of the departure countries, yet insights into and inputs for transit countries are widely absent. The UNDP and the World Bank indicate that the appeal to universal values, such as human rights and fundamental

⁷⁰ *Ibid.*, 10.

⁷¹ *3RP Regional Strategic Overview 2018-2019*, 23.

freedoms, would be the drivers for the states to accept accountability for taking care of refugees. The priority of development agencies lies with the departure countries, and once the refugees begin their journey, they are out of their direct jurisdiction. Reflecting the organization's governance assistance perspective, the mechanisms to realize help for refugees is recommended in the form of the provision of public services and policy implementation. The accountability mechanism also implies the vertical divisions of jurisdictions, which elevate the risk of governance gaps. For this precise reason, non-state actors that are capable of crisscrossing through jurisdictions should become an integral element to transnational migration governance.

The Dissonance in the Allocation of Accountability

The EU member states, on the other hand, take directly part in the EU refugee crisis which exposed competing views of the meaning and dimensions of accountability. The various responses to the crisis reflect what is often discussed as the tensions between domestic accountability and transnational challenges.⁷² While the EU institutions may devise a plan and issue a directive, member states function as the 'gatekeepers' to these decisions.⁷³ In addition, the conflict between

⁷² Seán Cleary, "Reconceptualising transnational governance: making global institutions fit for purpose," *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 11, No. 21 (2017): 1-13.

⁷³ Zain, Natascha, "States as gatekeepers in EU asylum politics: Explaining the non-adoption of a refugee quota system," *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56, No. 1 (2018): 44-62.

internal and external accountability arises, as international organizations as well as the EU expect the member states to prioritize the external accountability over the own internal accountability. The following section examines the rationale behind the decision of the member states Denmark and Hungary to turn down the imposed refugee quota in the statements made by heads of state to illustrate this dissonance.⁷⁴

Denmark: Refugee Crisis as a Crisis to the Domestic Social Cohesion

In response to the relocation scheme proposed in 2015, Denmark showed its readiness to accept refugees but by a number significantly lower than initially expected in the scheme and eventually opted out of the scheme. As early as 2014, the Danish Prime Minister Helle Thorning-Schmidt had made a statement in which she was ready to “tighten the rules” in order to alleviate the administrative strain in the local governments:

But more refugees are also coming to Europe. And to Denmark. The number of asylum seekers here in this country is the highest for two decades. This is not due to our asylum rules. The conditions for receiving asylum are precisely the same today as they were under the former government. No, it reflects the situation where, worldwide, more people are displaced than at

⁷⁴ Cabinet Office of the Prime Minister 2018; Statsministeriet 2012.

any other time since the Second World War. In total, more than 50 million people have been driven from their homes – more than 50 million. Denmark must, of course, continue to offer refuge to people fleeing from war and horror. But the Government will tighten the rules. This will also take some of the pressure off our municipalities and asylum centres. They are having difficulty finding a place for the many refugees that we have right now.⁷⁵

In response to the historic surge in influx of refugees between 2014 and 2015, the prime minister decided to emphasize the need to preserve cohesion in the Danish society during the New Year's address in 2016:

I will strive to lead Denmark through the migration and refugee crisis in such a way that we can recognize our country while the crisis is ongoing –and also recognize it once we are past the crisis. With our economy, our cohesion and our values intact.⁷⁶

The Prime Minister also stressed the trade-off in budget allocation in other areas of social policies and services in order to accept asylum seekers and refugees:

⁷⁵ Statsministeriet 2014.

⁷⁶ Statsministeriet 2016.

Let us be honest with each other – we are challenged: our economy is challenged when we need to spend many extra billions on asylum seekers and refugees. Money that might otherwise be spent on health, education and more private-sector jobs.⁷⁷

Likewise, the national identities, as well as the fundamental principles that the Danes held dear, were confronted:

And our fundamental values are challenged as well as our image of who we really are. We Danes are generous. We wish to help. It is an integral part of us as human beings and citizens of a welfare society. It is an integral part of our history as a country. We are open to the world at large and we have a reputation for acting with decency [...].⁷⁸

Prime Minister then provided a justification for Denmark's reluctance to share the administrative burden since the ultimate weakness of the situation could be found in the EU's external border management and not Danish policies:

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

And we are pushing to find a solution within the EU. We need to reinforce the control of Europe's external borders. Especially in Greece and in Italy. The point is: When Europe cannot control its external borders, we see that the open borders within Europe close again. To the detriment of growth and prosperity.⁷⁹

Hungary: The Imposed Refugee Quota, the Abuse of Power by the EU

Hungary was one of the EU member states that refused to accept the relocation scheme from the beginning. Along with Poland and the Czech Republic, Hungary's refusal led the EU to sue them in the European Court of Justice. In one of the radio program appearances, the Hungarian Prime Minister Viktor Orbán left the following remarks hinting the EU's imposition on its values would undermine the legitimacy of the national government:

Beyond doubt, there is a major difference of opinion between Hungary and European leaders. A great many European leaders believe that everyone should be allowed in, and this is the practice they adhere to. What's more, general statements are being made by European politicians which an illegal migrant can only interpret as meaning that they have a good chance of coming to Europe, being allowed to enter, and staying here

⁷⁹ *Ibid.*

– at least in Germany. This is a fact which we must face up to; there is no point in burying our heads in the sand. And as far as I can see, the European Union still fails to understand that our only chance of satisfying our citizens' legitimate demands and desire for security is by protecting our borders. Today we must concentrate all our strength on this. Indeed, any statement or proposal which diverts attention away from this makes us weaker. Europe needs to be strong now, as the worst possible combination of qualities is to be both rich and weak. This is the case with Europe. So, we must show strength in the protection of our borders.⁸⁰

In a later appearance, similar to the approach taken in Denmark, it was stressed that accepting and complying with the quota demanded in the relocation scheme would threaten the foundations of the Hungarian culture and society. Keeping the country's national borders closed was equated with the strength of the state:

We must say in absolutely clear terms that we are unable to do this, or if we do this or attempt to do this, we shall crush the form of life, the framework, values, and strengths of our lives which we have worked for in the past few hundred years in Europe. We have worked for a form of life, we have worked for

⁸⁰ Cabinet Office of the Prime Minister 2016.

a standard of living, we also had to work for freedom, we had to create the conditions of a free life to determine how to shape our relationships with one another and our sovereign systems, so that our citizens may in the meantime enjoy freedom to the fullest possible extent; these are all the results of hundreds of years of struggle. If we believe that we can carry burdens which we cannot, then we shall destroy everything that we have already achieved. In other words, we shall not help the people who need help but shall deprive our own children of a chance of the life which we, our parents and grandparents have worked so hard for in Europe.⁸¹

Comparison in Accountability Allocation

As *Table 1.* exhibits, accountability expectations of actors did not align with each other. Whereas the international organizations attribute accountability to the states, the EU member states Denmark and Hungary deemed the EU and the international community accountable for managing the EU refugee crisis. Instead of supporting the humanitarian principles and fundamental freedoms upheld by the UNDP and the World Bank, the communication of the heads of state of Denmark and Hungary focused on social cohesion and preservation of their national culture and identity. Finally, instead of providing assistance to the refugees in context of the EU relocation scheme of 2015, both

⁸¹ Cabinet Office of the Prime Minister 2015.

countries opted out of the mechanism altogether. This dissonance of accountability between international organizations and the EU member states in the context of the EU refugee crisis highlighted the importance of linking the responsiveness and liability dimension of accountability and establishing a non-state agent that is capable of intersecting and traversing the vertical divisions of state-based jurisdictions. The responsiveness dimension of accountability exhibited that the actor may respond to certain stakeholders and disregard others. Liability, theoretically, would subsequently function as the consequence of a disregard or an insufficient responsiveness. In the EU refugee crisis, the liability dimension has not been effective at regulating the behaviour of the member states. The presence of non-state agent can not only connect the jurisdictional discrepancies but also perform as the watchdogs to ensure the linkage between responsiveness and liability.

Table 1 Dissonance in accountability

	UNDP/World Bank	Denmark and Hungary
<i>Who</i>	States	EU and international community
<i>What</i>	Humanitarian principles	Social cohesion
	Human rights and fundamental freedoms	Preservation of national culture and identity
<i>By what means</i>	Assisting states implement mechanisms	Opting out from mechanisms

As outlined in the *Table 2.*, this dissonance reflects the situation in which each entity adheres to its own internal accountability and expects the others to hold themselves externally accountable. The member states prioritized its domestic stakeholders while the EU devised a plan focusing on the EU as a collective body. Likewise, development agencies focused on the destination countries as part of their aid and governance assistance programs and relied on other actors after passing the refugees over to their jurisdictions. This dissonance would create gaps in governance and policy, which could undermine the provision of necessary public services to the refugees. Conversely, when all three actors prioritize the external accountability, the transnational governance arena would likely to be moderated by altruism. However, the self-interest of the individual actors seems to take precedence, as the internal accountability reigns supreme over the other. Achieving global migration governance, furthermore, would require all three actors to broaden their notion of accountability, which inherently contradicts with the *raison d'etre* of states as well as regional governance bodies such as the EU.

Table 2 Actors in the EU refugee governance and dimensions of accountability

	States	The EU	International Organizations
Internal Accountability	Domestic governance	Regional governance	Development and governance assistance
External Accountability	Transnational governance	Transnational governance	Transnational and global governance

Conclusion: Bridging Gaps

This study has explored the challenges of aligning accountability between multiple actors in the context of the transnational EU refugee crisis. First, it visited two key concepts, namely accountability and refugee governance, and added the dimension of transnationality as a factor that would increase complexities to the interplay between the two. Through analysing and mapping how different actors – international organizations and the EU member states of Denmark and Hungary – understood and held each other accountable for the crisis migration, the dissonance of accountability became evident. Where international organizations attribute accountability to the individual states, specifically the receiving countries, the individual member states emphasize their obligation to protect the social cohesion of their societies. The research concluded by providing the recommendation to pay closer attention to gaps in accountability as well as the viability of the non-state actors to possibly bridge them between sovereign nation-states. Lastly, the

extensive focus on internal accountability in the affected EU member states was pointed out and led to illuminate the necessity of state actors to broaden their concepts of accountability in order to tackle the ongoing EU refugee crisis and future migration situations.

พินิจแนวคิด Soft Power อย่างจริงจัง: ปัญหาและความเข้าใจผิดในการประยุกต์ใช้ แนวคิดนี้ในงานวิชาการไทย*

พีระ เจริญวัฒนกุล**

บทคัดย่อ

แนวคิด soft power ของ Joseph S. Nye, Jr. เป็นแนวคิดที่แพร่หลายและเป็นที่นิยมทั้งในหมู่นักวิชาการและนักปฏิบัติการในวงการการต่างประเทศของไทย แม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่เป็นที่นิยมเพียงใด แต่แนวทางการนำไปประยุกต์ใช้ในไทยโดยมากนั้นไม่สอดคล้องกันกับนิยาม soft power ตามที่ Nye ได้นิยามเอาไว้ตั้งแต่ต้น บทความชิ้นนี้มีความประสงค์ในขั้นแรกที่จะชี้ให้เห็นถึงความรู้ความเข้าใจ soft power ตามแบบฉบับของ Nye ซึ่งแตกต่างจากความรู้ความเข้าใจ soft power ตามที่เข้าใจผิดกันทั่วไป โดยที่บทความชิ้นนี้จะแสดงให้เห็นว่างานเขียนเชิงวิชาการและงานเขียนของนักปฏิบัติการนั้นตีความ soft power ที่ต่างจาก Nye อย่างไร นอกเหนือจากนี้ บทความชิ้นนี้จะชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของแนวคิด soft power ของ Nye และความยากในการนำไปประยุกต์ใช้ ซึ่งบทความจะเสนอแนวทางและวิธีวิทยาในการประยุกต์ใช้ soft power ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: Soft power, Joseph Nye, การทูตสาธารณะ, นโยบายทางวัฒนธรรม

* ผู้เขียนขออุทิศบทความชิ้นนี้ให้กับบุคคลที่เป็นรุ่นพี่ที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และยังเป็น Cantabrigian เจกเช่นเดียวกันอีกด้วย

** อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Rethinking Soft Power: Problems and Misunderstandings in Applying the Concept in Thailand

Peera Charoenvattananukul***

Abstract

The concept of soft power, which has been invented by Joseph S. Nye, Jr., has been quite popular among the academics and practitioners who are in the foreign affairs circles in Thailand. Although the concept has been well-received, its application through cases deviates from what Nye originally describes. This article seeks to clarify the original definition of Nye's soft power, which is different from what others generally understand. The article probes into how Thai academics and the Ministry of Foreign Affairs practitioners misunderstand the idea and methodology of Nye's soft power. Moreover, the article aims to discuss the inchoate problems of Nye's soft power and the difficulty to apply to the case studies method. In this regard, it also offers the methodological solutions as to how to make soft power work in empirical cases.

Keywords: Soft power, Joseph Nye, Public diplomacy, Cultural diplomacy

*** Lecturer, Faculty of Political Science, Thammasat University

เชื่อว่าในหมู่นักเรียนของสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและนักการทูตผู้คร่ำหวอดในวงการการต่างประเทศ หนึ่งในแนวคิดที่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายคงไม่พ้นแนวคิดที่รู้จักกันดีที่ชื่อ soft power ซึ่งแนวคิดที่ว่าได้ถูกริเริ่มและพัฒนาโดย Joseph S. Nye, Jr.¹ แม้ว่าแนวคิด soft power จะถูกคิดค้นมาเป็นระยะเวลาเกือบสามทศวรรษ แต่ทว่างานเขียนหลายชิ้นในไทยที่ถูกเขียนขึ้นโดยการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวมักจะนำไปใช้อย่างฉาบฉวย โดยมากงานเขียนเหล่านั้นมักจะมอง soft power ราวกับเป็นสิ่งเดียวกันกับนโยบายทางวัฒนธรรม เช่นเดียวกันนั้น นักปฏิบัติการในวงการการต่างประเทศก็ยังมี ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการใช้แนวคิดดังกล่าวเช่นกัน

ในหลายๆ ครั้ง นโยบายเชิงวัฒนธรรม อาทิ เคป๊อป (K-pop) หรือ เจป๊อป (J-pop) มักจะถูกผูกติดกับแนวคิด soft power แต่ถ้าหากพิจารณาอย่างถี่ถ้วน เราอาจจะตั้งคำถามพื้นฐานได้ว่าถ้าเกาหลีหรือญี่ปุ่นดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงวัฒนธรรมผ่านการใช้สื่อบันเทิง แล้วด้วยเหตุใดที่ทั้งนักวิชาการหรือนักปฏิบัติการใช้คำว่า soft power แทนที่คำว่า “นโยบายเชิงวัฒนธรรม” การใช้ soft power แทนที่สิ่งที่เราสามารถเรียกได้ว่าเป็นนโยบายเชิงวัฒนธรรมนั้นไม่เพียงอาจสร้างความสับสนต่อผู้คนโดยทั่วไป หากแต่อาจยังลดทอนมิติเชิงอำนาจของแนวคิด soft power ให้เหลือเพียงแค่เป็นมุมมองเชิงนโยบายโดยปราศจากการคำนึงถึงแง่มุมของการพิจารณาว่าตัวแสดงอื่นที่ได้รับอิทธิพลจากนโยบายทางวัฒนธรรมนั้นจะปรับตัวหรือมีปฏิกิริยาต่อนโยบายเหล่านั้นอย่างไร

สำหรับนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันอย่างเช่น Robert Dahl องค์กรประกอบของคำว่า “อำนาจ” (power) โดยพื้นฐานนั้นคือ “ความสัมพันธ์” (relation)²

¹ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), Chapter 1; Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80 (1990): 153-171.

² Robert A. Dahl, “The Concept of Power,” *Behavioral Science* 2, No. 3 (1957): 201-215.

กล่าวคือ นอกเหนือจากความหมายโดยกว้างที่พูดถึงความสามารถในการบรรลุผลลัพธ์ที่ตัวแสดงหนึ่งๆ พึงปรารถนา นิยามของคำว่าอำนาจนั้นจะต้องเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relation) ของตัวแสดงต่างๆ อาทิ ตัวแสดง A มีอำนาจเหนือตัวแสดง B (หรือตัวแสดง B อาจมีอำนาจเหนือตัวแสดง A ได้เช่นกัน) ฉะนั้น หากมองนิยามของอำนาจจากแง่มุมนี้ เราอาจตั้งคำถามได้ว่าแนวคิด soft power ตามที่ถูกประยุกต์ใช้ในประเทศไทยโดยนักวิชาการและนักปฏิบัติการส่วนใหญ่นั้นมีปัญหาหรือไม่ หรือว่าแท้ที่จริงแล้วปัญหาอยู่ที่ความคลุมเครือของเจ้าของแนวคิดอย่างเช่น Nye กันแน่

บทความชิ้นนี้มีจุดประสงค์ที่จะสร้างความกระจ่างต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวและบทความนี้จะเสนอแนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิด soft power อย่างชัดเจนเพื่อที่ทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติการจะสามารถนำแนวคิดอันโด่งดังไปประยุกต์ใช้และประเมินผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

Soft Power ของ Nye

แรกเริ่มในปี ค.ศ. 1990 Nye ได้ริเริ่มวิเคราะห์และพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายผ่านการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงไปของสถานการณ์ทางการเมืองโลก บทวิเคราะห์ของ Nye ก็คือภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น การใช้อำนาจแบบดั้งเดิม (hard power) อาทิ การใช้อำนาจทางการทหารและอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการข่มขู่คุกคามตัวแสดงอื่นๆ ให้กระทำการสิ่งบางอย่างตามที่ผู้ใช้อำนาจต้องการในการเมืองโลกนั้นสิ้นเปลืองทรัพยากรจนเกินไป สำหรับ Nye รัฐบาลอเมริกันพึงต้องลงทุนไปกับการใช้ soft power ควบคู่ไปกับการใช้อำนาจทางการทหารและเศรษฐกิจ³

³ Nye, Jr., "Soft Power," 166.

ในหนังสือชื่อดังที่ถูกตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2004 ที่ชื่อ *Soft Power: the Means to Success in World Politics* Nye ได้นิยามความหมายของ soft power ไว้อย่างชัดเจน สำหรับเขา soft power หมายถึง ความสามารถที่จะ “ทำให้ผู้อื่นปรารถนาผลลัพธ์ที่ผู้ใช้อำนาจต้องการ”⁴ กล่าวอย่างรวบรัดก็คือ soft power หมายถึงการปลุกปั่นความพึงใจของผู้อื่นนั่นเอง กลไกหลักที่สำคัญของการใช้ soft power คือการสร้างความดึงดูดใจ (attraction) ต่อผู้อื่น Nye สรุปความไว้วางผลของการใช้ soft power นั้นเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่มี “ความดึงดูดใจที่ไม่สามารถจับต้องได้ซึ่งชักจูงพวกเราให้คล้อยตามจุดประสงค์ของผู้อื่นโดยปราศจากการคุกคามหรือการแลกเปลี่ยนสิ่งใด ๆ”⁵ ดังนั้น กุญแจสำคัญของการใช้ soft power ก็คือปัจจัยด้านความดึงดูดใจมิใช่การคุกคามหรือการเสนอการแลกเปลี่ยนแบบ “ยื่นหมูยื่นแมว” จากแง่มุมนี้ ถ้าหากการใช้ hard power คือการเปลี่ยนเพียงแค่พฤติกรรมของผู้อื่นผ่านการบังคับขู่เข็ญ การใช้ soft power ก็คือการเปลี่ยนใจผู้อื่นให้คล้อยตามทำให้ตัวแสดงนั้นๆ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตาม

แหล่งที่มาของ soft power นั้นประกอบไปด้วยวัฒนธรรม คุณค่าทางการเมืองภายในประเทศและต่างประเทศ⁶ วัฒนธรรมคือ “ชุดคุณค่าและการปฏิบัติซึ่งสร้างความหมายสำหรับสังคม”⁷ ซึ่งหากวัฒนธรรมของรัฐที่ต้องการใช้ soft power นั้นสอดคล้องกับคุณค่าสากล ก็มีโอกาสรัฐดังกล่าวจะสามารถสร้างแรงจูงใจต่อรัฐอื่นๆ ได้มากยิ่งขึ้น ในส่วนของนโยบายการเมืองภายในและนโยบายต่างประเทศ Nye ได้อธิบายว่าหากรัฐสนับสนุนคุณค่าทั้งในและต่างประเทศ อาทิ คุณค่าทางด้านสิทธิมนุษยชน คุณค่าด้าน

⁴ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: the Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), 5.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 7.

⁶ เรื่องเดียวกัน, 11.

⁷ เรื่องเดียวกัน, 11.

ประชาธิปไตย หรือคุณค่าของการแก้ไขความขัดแย้งด้วยกลไกสันติภาพ ก็มีโอกาที่จะสร้างคะแนนนิยมต่อรัฐอื่นๆ ได้ทั้งในระยะยาวและระยะสั้น ตัวอย่างที่ Nye ยกมาคือ นโยบายสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในอาร์เจนตินาในทศวรรษที่ 70 ซึ่งแม้จะถูกปฏิเสธโดยรัฐบาลทหารในช่วงเวลาดังกล่าว แต่ทว่าสองทศวรรษต่อมานั้น เมื่อกลุ่มนิยมลัทธิเปรอน (Peronist) ที่ถูกจำคุกในช่วงทศวรรษที่ 70 ได้เข้ามาเป็นรัฐบาล พวกเขาก็สนับสนุนนโยบายต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาในเวลาถัดมา⁸

เป็นที่แน่นอนว่าแนวคิดที่โด่งดังคงยากที่จะหลีกเลี่ยงหนีพ้นจากข้อวิจารณ์เช่นเดียวกันนั้น แนวคิด soft power ก็ตกเป็นเป้าของคำวิจารณ์ต่างๆ มากมาย ซึ่งหนึ่งในนักวิชาการที่ตั้งข้อสังเกตได้อย่างน่าสนใจคือ Niall Ferguson สำหรับ Ferguson นั้น soft power มีลักษณะที่ “อ่อนละมุน” ตามชื่อ โดยที่เขาได้เสียดสีแนวคิดดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ:

“เด็กน้อยในพื้นที่ของชาวมุสลิมทั่วโลกนั้นอิมเมม (หรืออยากจะเป็นอิมเมม) ไปกับขลุ่ยเครื่องดีมของโค้ก บิ๊กแมค ซีดีเพลงของ Britney Spears และแผ่นดีวีดีที่มี Tom Cruise ปรากฏในภาพยนตร์ ความต้องการเหล่านี้ทำให้พวกเขารักสหรัฐอเมริกามากขึ้นหรือไม่ น่าแปลกใจที่พวกเขาไม่รักสหรัฐอเมริกามากขึ้นเลย”⁹

แม้ว่าถ้อยความของ Ferguson จะมีกลิ่นอายของความขบขัน แต่ว่ากันอย่างตรงไปตรงมา ข้อสังเกตของ Ferguson ชี้ชวนให้คิดถึงปัญหาด้าน

⁸ Ibid., 13.

⁹ Niall Ferguson, “Think Again: Power,” *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2009/11/03/think-again-power/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552); ดูข้อวิพากษ์วิจารณ์เพิ่มเติมได้จาก Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire* (New York: Penguin Press, 2004), 19-24.

กลไกการทำงานของ soft power ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแกนกลางสำคัญของแนวคิด soft power เลยก็ว่าได้ กล่าวคือ สำหรับ Ferguson การที่รัฐลงทุนไปกับวัฒนธรรมและคุณค่าทางการเมืองนั้น ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายของรัฐต่างๆ คล้อยตามได้เสมอไป

กระนั้นก็ดี Nye เองก็ทราบถึงความเป็นไปได้ที่ผู้คนจะสับสนระหว่างแนวคิด soft power และกลไกการทำงานของ soft power ตามที่ Ferguson วิจัยจน ถึงแม้ว่า Nye จะพูดถึงวัฒนธรรม คุณค่าทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศในฐานะแหล่งที่มาของ soft power แต่เขาค่อนข้างระมัดระวังต่อข้อเท็จจริงที่ว่าผู้คนอาจจะสับสนระหว่าง soft power และแหล่งที่มาของอำนาจดังกล่าว (soft power resources) ดังที่เขาชี้แจงไว้ว่า: “นักวิเคราะห์บางคนมอง soft power รวากับเป็นเพียงแค่อำนาจของวัฒนธรรมป๊อป (popular culture power)...พวกเขาสับสนระหว่างแหล่งที่มาทางวัฒนธรรมกับพฤติกรรมของการทำให้ผู้อื่นคล้อยตาม”¹⁰ กล่าวอย่างสรุปในเบื้องต้นก็คือ สำหรับ Nye นั้น (1) แนวคิด soft power (2) แหล่งที่มาของ soft power และ (3) พฤติกรรมคล้อยตามอันเป็นผลลัพธ์ของการใช้ soft power นั้น หาใช่อย่างเดียวกันไม่

สืบเนื่องจากปัญหาที่ว่ามา Nye เองก็ได้พยายามอุดช่องโหว่ดังกล่าวด้วยการชี้แจงให้เห็นในแง่มุมเชิงทฤษฎีมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากงานเขียนในปี ค.ศ. 2004 ที่เกี่ยวกับ soft power ผู้สร้างแนวคิดอย่าง Nye ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขแนวคิดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในหนังสือที่ชื่อ *The Future of Power* ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2011 Nye ได้พยายามแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้คนทั่วไปที่มอง soft power รวากับเป็นสิ่งเดียวกันกับนโยบายวัฒนธรรมด้วยการอธิบายแนวคิด soft power ผ่านการเชื่อมโยงกับมิติต่างๆ ของคำว่าอำนาจมากขึ้น¹¹ กล่าวคือ

¹⁰ Nye, Jr., *Soft Power*, 11.

¹¹ ใน Joseph Nye, Jr., “Soft power: the Origins and political progress of a concept,” *Palgrave Communications*, No.3 (2011): 2, accessed November 19, 2018, <http://dx.doi.org/10.1057/palcomms.2017.8>. Nye ได้ยอมรับว่าเขาขยายความแนวคิด soft power ในหนังสือที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2011 เพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้คนที่มองว่า soft power เป็นเพียงมโนทัศน์เชิงปทัสสถาน (normative concept)

ในหนังสือ *Soft Power* ปี ค.ศ. 2004 Nye บกพร่องในการแสดงให้เห็นถึงมิติทางด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งอาจมีส่วนให้ผู้ที่ไม่อ่านไม่ระมัดระวังเผลอเผลอพลาดพลั้งเข้าใจไปว่า soft power นั้นคือนโยบายทางวัฒนธรรม กระนั้นก็ดีในหนังสือ *The Future of Power* ที่ได้ตีพิมพ์ในเวลาต่อมา Nye ได้ขยายความตั้งแต่ต้นของหนังสือว่าการพูดถึง “อำนาจ” นั้น ผู้วิเคราะห์พึงต้องอภิปรายขยายความด้วยคำถามต่อไปว่า “อำนาจเพื่อที่จะทำอะไร” (purpose) “อะไรคือเครื่องมือ/แหล่งที่มาของอำนาจ” (means and resources) “ตัวแสดงที่อยู่ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” (actors in power relation) และ “ประเด็น/บริบทอะไรเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าวบ้าง” (domain)¹²

การคิดถึงอำนาจผ่านการตั้งคำถามจากแง่มุมดังกล่าวทำให้ผู้อ่านเห็นอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นว่าสำหรับ Nye นั้น อำนาจและทรัพยากรนั้นมีใช้อย่างเดียวกันตามที่เขาได้เตือนไว้ว่า:

“ยามที่ผู้คนนิยามอำนาจราวกับเป็นสิ่งเดียวกันกับทรัพยากร (ที่อาจจะ) นำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนานั้น พวกเขา มักเผชิญกับความย้อนแย้งที่ว่าผู้คนที่อึดอ้อมไปด้วยอำนาจ (ในฐานะทรัพยากร--เสริมโดยผู้เขียน) มักจะไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่พวกเขาต้องการ”¹³

ด้วยเหตุฉะนี้ สำหรับ Nye สิ่งสมควรพิจารณาจริงๆ มิใช่ทรัพยากรทางอำนาจ โดยเขาได้แสดงทัศนะดังนี้: “ท้ายที่สุด ด้วยเหตุที่ว่าผลลัพธ์หาใช่ทรัพยากรซึ่งเป็นสิ่งที่เราใส่ใจ เราจึงต้องให้ความสนใจต่อบริบทและยุทธศาสตร์มากยิ่งขึ้น”¹⁴ กล่าวโดยนัยก็คือ Nye เองทราบดีว่าการพิจารณา

¹² Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011), 6-7.

¹³ *Idid.*, 8.

¹⁴ *Idid.*, 10.

ว่าแหล่งที่มาของ soft power นั้นสามารถแสวงหาและพินิจพิเคราะห์ได้โดยง่าย แต่ทว่ากลไกการทำงานของแหล่งที่มาของ soft power อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาต่างหากที่เป็นสิ่งที่ผู้วิเคราะห์พึงใส่ใจ กล่าวโดยสรุปก็คือ Nye แบ่งนิยามของอำนาจเป็นสองแบบกว้างๆ ในแบบแรกนั้นคืออำนาจที่ถูกนิยามตามทรัพยากรหรือแหล่งที่มาทางอำนาจ (power defined as resources) ในแบบที่สองนั้นคืออำนาจที่ถูกนิยามโดยพิจารณาจากผลลัพธ์ทางพฤติกรรมของตัวแสดง (power defined as behavioral outcomes)¹⁵ สำหรับ Nye นั้นคำตอบของการวิเคราะห์ผ่านแนวคิด soft power คือการใช้นิยามในแบบที่สองนั่นเอง¹⁶

ด้วยเหตุตามที่ยกอ้างมานี้ คงจะไม่เกินเลยไปนักหากจะกล่าวว่า soft power ในฐานะกรอบวิเคราะห์นั้นมีความซับซ้อนมากกว่าที่เข้าใจทั่วไป และก็อาจจะไม่เกินไปนักหากจะกล่าวว่า soft power ในฐานะกรอบวิเคราะห์ที่สมบูรณ์แบบนั้น ผู้ประยุกต์ใช้จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการที่ตัวแสดง A ดึงดูดให้ตัวแสดง B กระทำการบางอย่างตามที่ตัวแสดง A ต้องการนั้น เป็นผลมาจากนโยบายต่างๆ อาทิ นโยบายทางวัฒนธรรมหรือการทูตสาธารณะ แต่แนวทางการหาทางพิสูจน์ความสัมพันธ์ดังกล่าวนั้นก็ไม่ง่ายเช่นเดียวกัน

¹⁵ Ibid., 10.

¹⁶ แน่นอนว่าไม่ใช่เพียงแค่ Ferguson ที่เข้าใจแนวคิด Soft Power ผิด แต่นักวิชาการที่พยายามวิจารณ์แนวคิด Soft Power บางคนก็ไม่อ่านงานของ Nye ให้ถี่ถ้วน อาทิงานของ Jean-Marc F. Blanchard and Fujia Lu, "Thinking Hard About Soft Power: A Review and Critique of the Literature on China and Soft Power," *Asian Perspective*, 36 (2012): 565-589. Blanchard และ Lu วิจารณ์การใช้แนวคิด soft power ต่อกรณีของจีน โดยพวกเขาเสนอว่านักวิเคราะห์ไม่ควรนิยาม soft power ในฐานะเครื่องมือหากแต่ควรให้ความสำคัญต่อเป้าหมายและบริบท ปัญหาคือ นี่คือนสิ่งที่ Nye ได้เน้นย้ำมาโดยตลอด และหากพิจารณาให้ดี บทความของ Blanchard และ Lu มิได้อ้างอิงถึงงานของ Nye สักชิ้นเดียว จึงไม่น่าแปลกใจที่เขาจะวิจารณ์ในสิ่งที่ Nye ทราบและตระหนักมาโดยตลอด

เป็นที่ชัดเจนว่าแก่นของ soft power ของ Nye นั้นมิใช่เพียงถูกจำกัดอยู่กับการชี้ชวนให้คิดถึงแหล่งที่มาของอำนาจอย่างเช่น วัฒนธรรม หากแต่การวิเคราะห์กลไกการทำงานของทรัพยากรดังกล่าวก็สำคัญอย่างยิ่งยวดเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากเรายืนอยู่บนฐานที่สมาทานแนวคิด soft power เพื่อต้องการประยุกต์ใช้ คำถามที่ตามมาก็คือ ในการที่นักวิชาการหรือนักปฏิบัติการวิเคราะห์การเมืองโลกผ่านแนวคิด soft power นั้น พวกเขาจะสามารถวัดอิทธิพลของ soft power ที่มีต่อผลลัพธ์ทางพฤติกรรมของรัฐอื่นได้อย่างไร คำตอบของ Nye ในช่วงที่เขาริเริ่มสร้างแนวคิด soft power ก็คือการใช้การสำรวจความคิดเห็น (poll) เพื่อวัดมติมหาชนด้วยเหตุที่ว่ารัฐบาลมักจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อมติมหาชน¹⁷ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้แนวทางสำรวจความคิดเห็นในการวัดอิทธิพลของ soft power ก็คือปัญหาในการทำความเข้าใจบทบาทของ soft power ที่มีต่อรัฐที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ผู้ศึกษาวิเคราะห์จะแน่ใจได้อย่างไรว่าความคิดเห็นของประชาชนในรัฐเผด็จการนั้นจะสะท้อนความคิดเห็นที่แท้จริงของประชาชนเหล่านั้น ไม่เพียงเท่านี้ การเน้นการสำรวจความคิดเห็นเพียงอย่างเดียวอาจสร้างความสับสนในเชิงวิเคราะห์ได้ ตัวอย่างเช่น สมมุติว่า A ลงทุนไปกับทรัพยากรทางวัฒนธรรม ในเวลาต่อมาผลสำรวจปรากฏออกมาว่าความนิยมของประชาชนในรัฐ B ที่มีต่อรัฐ A มีแนวโน้มที่พัฒนาไปในเชิงบวกเพิ่มมากขึ้น ในกรณีที่ว่านี้เราจะสามารถระบุได้อย่างหนักแน่นหรือไม่ว่าสาเหตุที่มติมหาชนของรัฐ B เปลี่ยนแปลงไปนั้นเกิดขึ้นมาจากผลของการลงทุนไปกับทรัพยากรทางวัฒนธรรมของรัฐ A กล่าวอย่างสรุปคือ การใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นในการหาคำตอบนั้นเสี่ยงที่จะเผชิญปัญหาคลาสสิกที่ว่าตัวแปร

¹⁷ Nye, Jr., *Soft Power*, 6. และดูคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Joseph S. Nye, Jr., "Think Again: Soft Power," *Foreign Policy* (23 February 2006), <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2561).

ต้นและตัวแปรตามมีความสัมพันธ์กันแต่ไม่ได้หมายความว่าตัวแปรใดก็ตามเป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน (correlation is not causation)

กระนั้นก็ดี ในหนังสือ *Soft Power* ปี ค.ศ. 2004 Nye เองมิได้อธิบายถึงแนวทางการหาคำตอบต่อปัญหาที่ว่าอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่า Nye จะสนับสนุนให้ใช้การสำรวจความคิดเห็นในฐานะการหาคำตอบทางด้านอิทธิพลของ soft power ที่มีต่อพฤติกรรมของผู้อื่น แต่ทว่าในหนังสือของเขานั้นเต็มไปด้วยตัวอย่างและเรื่องเล่าที่พรรณนาให้เห็นโดยสังเขปว่าอิทธิพลของทรัพยากรทางวัฒนธรรมนั้นสามารถดึงดูดให้ผู้อื่นคล้อยตามได้อย่างไร¹⁸ เพื่อที่จะสร้างความหนักแน่นให้กับแนวทางการประยุกต์ใช้ soft power เขาได้เสนอเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีวิทยาในหนังสือ *The Future of Power* ในปี ค.ศ. 2011 เพื่อป้องกันปัญหาความสับสนระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตามจากการใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็น Nye ได้เสนอเพิ่มเติมว่าการใช้ “กระบวนการสืบย้อนหลัง” (process-tracing method) ในลักษณะที่นักประวัติศาสตร์หรือนักหนังสือพิมพ์นิยมใช้กันในการสืบเสาะแสวงหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตามผ่านการไล่เรียงเหตุการณ์อาจจะเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการนำ soft power มาใช้วิเคราะห์การเมืองโลกก็เป็นได้ จุดประสงค์ของการใช้แนวทางการวิจัยดังกล่าวก็คือเพื่อตรวจสอบว่าอิทธิพลของ soft power ที่มีต่อผู้กำหนดนโยบายนั้นเริ่มก่อตัวขึ้นเมื่อใด และมิติมหานั้นเริ่มเอนเอียง แปรเปลี่ยน และตอบสนองต่ออิทธิพลของ soft power อย่างไร¹⁹

จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจพอสรุปได้ว่า soft power สำหรับ Nye นั้นไม่ได้ถูกใช้เพื่ออ้างอิงหรือแทนที่นโยบายเชิงวัฒนธรรม แต่ทว่า soft

¹⁸ ดู Nye, Jr., *Soft Power*, 16-17 ตัวอย่างเช่น การพูดถึงการที่ความนิยมของสหรัฐอเมริกา ลดลงซึ่งส่งผลให้รัฐบาลตุรกีไม่อนุญาตให้กองทัพอากาศสหรัฐฯ เดินทางผ่านประเทศของพวกเขา นอกจากนี้ Nye ยังยกอ้างตัวอย่างในลักษณะเดียวกันขึ้นมาให้เห็นอีกมากมาย

¹⁹ Nye, Jr., *The Future of Power*, 94-95.

power นั้นมีมิติในฐานะกรอบวิเคราะห์ที่ไปไกลกว่าความเข้าใจที่ว่า soft power มีความหมายเดียวกันกับนโยบายเชิงวัฒนธรรม และแม้ว่า Nye อาจจะสร้างความคลุมเครือต่อแนวคิดของเขาผ่านหนังสือ *Soft Power* ที่ถูกตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2004 แต่เขาเองก็ได้พยายามที่จะสร้างความกระจ่างต่อแนวคิดอันล้ำค่าของเขาในงานชิ้นสำคัญที่ชื่อ *The Future of Power* ที่ถูกตีพิมพ์ในเวลาต่อมา คำถามที่อาจเกิดขึ้นก็คือ “ประเด็นดังกล่าวมีนัยต่อแนวทางประยุกต์ใช้แนวคิด soft power ในไทยอย่างไร” บทความในส่วนถัดไปจะทำหน้าที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาของความเข้าใจด้าน soft power ในวงวิชาการและวงนักปฏิบัติการในไทย

“ย่อยได้”: การประยุกต์ใช้ Soft Power ในไทย²⁰

แม้ว่าแนวคิด soft power จะเป็นที่นิยมในวงวิชาการและวงนักปฏิบัติการในไทย แต่ทว่าความพยายามที่จะประยุกต์ใช้กรอบการศึกษาดังกล่าวกลับเดินทางไปได้ไม่ไกลอย่างที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ความเข้าใจของทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติการที่มีต่อแนวคิด soft power นั้นไปไม่ไกลเกินกว่าความเข้าใจที่ว่า soft power นั้นมีความหมายเทียบเท่ากับนโยบายทางวัฒนธรรม (แหล่งที่มาของอำนาจ) บทความในส่วนนี้เสนอว่า การประยุกต์

²⁰ คำว่า “ย่อยได้” ในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการใช้แนวคิดหรือทฤษฎีใดๆ ก็ตามนั้น ผู้เขียนหยิบยืมมาจาก ธเนศ วงศ์ยานนาวา ใน Thanee Wongyannawa, “Wathakam: the Thai Appropriation of Foucault’s ‘Discourse,’” in *The Ambiguous Allure of the West: Traces of the Colonial in Thailand*, eds. Rachel V. Harrison and Peter A. Jackson (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2010), 154, 170. สำหรับธเนศ ทฤษฎีต่างชาตินั้นถูกจำแนกเป็นสามประเภทในไทย “ทฤษฎีที่ย่อยได้” “ทฤษฎีที่ย่อยไม่ได้” และ “ทฤษฎีที่ไม่ย่อย” โดยมากทฤษฎีที่ถูกยอมรับและใช้กันแพร่หลายในวงวิชาการไทยคือทฤษฎีที่ย่อยได้ ในบทความดังกล่าว ธเนศวิจารณ์กระแสของนักวิชาการไทยที่เน้นการหยิบยืมแนวคิด “วาทกรรม” มาใช้เพื่อตอบจุดประสงค์บางประการเท่านั้น แม้ว่าพวกเขาอาจจะไม่เข้าใจแนวคิดดังกล่าวของ Michel Foucault อย่างถ่องแท้ก็ตาม

ใช้แนวคิด soft power ในไทยนั้นมักจะให้ความสำคัญกับการอภิปรายถึง “แหล่งที่มาของ soft power” มากกว่าที่จะพิจารณากลไกและผลลัพธ์จากการใช้ soft power ที่มีต่อตัวแสดงอื่นๆ เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวนั้น ผู้เขียนจะยกงานเขียนทางวิชาการและงานเขียนจากแง่มุมของนักปฏิบัติการมาเพื่อชี้ให้เห็นถึงความรู้ความเข้าใจของนักวิชาการและนักปฏิบัติการในไทยที่มีต่อ soft power ด้วยเหตุผลทางด้านข้อจำกัดของเวลาของบทความซึ่งผู้เขียนยอมรับว่าไม่สามารถยกงานเขียนทุกชิ้นเข้ามาร่วมอภิปรายได้ ผู้เขียนจึงเลือกเฟ้นงานเขียนโดยผู้ค้นคว้าชาวไทยที่ใช้แนวคิด soft power ในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของชาติต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญในโลกและในภูมิภาคเอเชีย อาทิ สหรัฐอเมริกา จีน ญี่ปุ่น เกาหลี นอกจากนี้ผู้เขียนจะใช้กรณีของไทยเพื่อชี้ให้เห็นถึงความรู้ความเข้าใจของนักปฏิบัติการที่มีต่อแนวคิด soft power

ใน *จุลสารความมั่นคงศึกษา* ฉบับที่ 136-137 ประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งแนวคิด soft power ถูกสรุปและอภิปรายในภาษาไทยอย่างชัดเจน กลุ่มผู้เขียนในจุลสารฉบับดังกล่าวได้พูดถึงกลไกการทำงานที่สำคัญของ soft power ไม่ว่าจะเป็นกลไกด้านความอ่อนโยน ความรุ่งเรือง และความงามในฐานะปัจจัยในการผลิต soft power ในจุลสารฉบับดังกล่าว ผู้เขียนใช้แนวคิด soft power เพื่อประยุกต์ใช้อธิบายกรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกาและการใช้ soft power หลังเหตุการณ์ 9/11 ความน่าสนใจของจุลสารฉบับดังกล่าวก็คือกลุ่มผู้เขียนเองก็ตระหนักดีว่า (1) แนวคิด soft power (2) แหล่งที่มาของแนวคิด soft power และ (3) พฤติกรรมอันเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากอิทธิพลของ soft power นั้นไม่ใช่อย่างเดียวกัน²¹ แต่แทนที่บทวิเคราะห์กรณีสหรัฐฯ จะมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาว่า soft power ของสหรัฐฯ จะส่งผลต่อการสร้างความนิยมของสหรัฐฯ

²¹ สุชาติ บำรุงสุข (อ้างเป็นบรรณานุกรมเพราะไม่ปรากฏผู้เขียนที่ชัดเจน), “Soft Power,” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉ.136-137 (กุมภาพันธ์ 2557): 9.

มากนักน้อยเพียงใด บทวิเคราะห์ก็กลับเสนออย่างชัดเจนว่าสหรัฐฯ “ควร” ที่จะให้ความสำคัญกับ soft power อาทิการแพร่กระจายค่านิยมของสหรัฐฯ ด้วยการพัฒนาการทูตสาธารณะผ่านยุทธศาสตร์ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวโดยใช้สื่อเพื่อแพร่กระจายวัฒนธรรมเพลงป๊อป สร้างภาพลักษณ์ใหม่ของสหรัฐฯ และส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมผ่านภาคประชาสังคม²² ทั้งหมดทั้งมวล อาจกล่าวได้ว่าบทวิเคราะห์ในจุลสารฉบับดังกล่าววิเคราะห์ราวกับว่าการใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรมจะสามารถผลักดันให้เกิดผลลัพธ์ที่สหรัฐฯ ต้องการโดยไม่ได้ผ่านมาตรการทางเศรษฐกิจหรือการทหาร ซึ่งการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวอาจจะไม่ตรงกับข้อเสนอของ Nye เท่าที่ควร

สำหรับกรณีของการประยุกต์ใช้แนวคิด soft power เพื่อทดลองมองจีนนั้น บทวิเคราะห์ของผู้เขียนในไทยแทบจะไม่ต่างจากกรณีของอเมริกา จากความพยายามที่จะประยุกต์แนวคิด soft power เพื่อทำความเข้าใจนโยบายหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (One Belt and One Road Initiative) ของจีน กิตติมัย ธนณาเคนทร์ ได้พยายามมองยุทธศาสตร์เชิงเศรษฐกิจในด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในเอเชียว่าเป็น soft power ที่สำคัญของจีน²³ กระนั้นก็ดี ผู้เขียนเองได้ระบุด่วนว่านโยบายที่ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าเป็น soft power นั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยผู้เขียนได้อธิบายว่านโยบายก้าวร้าวของจีนในทะเลจีนใต้นั้นถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามจากชาติต่างๆ

²² เรื่องเดียวกัน, 44.

²³ กิตติมัย ธนณาเคนทร์, “นโยบายเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ของจีน: ผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉ.195 (มีนาคม 2561): 10-15. บทความฉบับดังกล่าวปรับปรุงมาจาก กิตติมัย ธนณาเคนทร์, “นโยบายสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ของจีน: ผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้²⁴ คล้ายกันนั่นเอง พรพิมล จุญจิตเสถียรก็ได้วิเคราะห์ไว้ว่ากลยุทธ์การสร้าง “ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย” (Asian Infrastructure Investment Bank) เป็นนโยบาย soft power ของจีน²⁵

ปัญหาใหญ่ที่สำคัญสำหรับทั้งกิตติมัยและพรพิมลก็คือปัญหาความเข้าใจ soft power ตามคำนิยามของ Nye สำหรับ Nye นั้น แนวคิด soft power มิได้เหมารวมนโยบายทางเศรษฐกิจในฐานะส่วนหนึ่งของ soft power²⁶ การที่กิตติมัยวิเคราะห์ว่านโยบายทางเศรษฐกิจของจีนนั้นเป็น soft power แต่กลับล้มเหลวในการสร้างความนิยมที่ชาติอื่นมีต่อจีนนั้น เราจะสามารถกล่าวได้เต็มปากเต็มคำหรือไม่ว่านโยบายดังกล่าวคือ soft power ตามที่ Nye นิยาม นอกจากนี้ นโยบายการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในตัวเองนั้น ไม่ใช่แนวคิด soft power ที่สมบูรณ์ตามที่ Nye เคยเสนอไว้ นโยบายดังกล่าวอาจถูกมองได้ทั้งเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจหรือแหล่งที่มาของ soft power ก็ได้ ทั้งนี้ทั้งนั้น ปัญหายังคงเด่นชัดในแง่ที่ว่าผู้เขียนทั้งสองมีสมมุติฐานที่ปรากฏออกมาอย่างชัดเจนว่า เขามองอำนาจที่ถูกนิยามบนฐานของทรัพยากร ซึ่งความเข้าใจดังกล่าวไม่ตรง

²⁴ กิตติมัย ธนนาเคนทร์, “นโยบายเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ของจีน: ผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉ.195 (มีนาคม 2561): 10-15. บทความฉบับดังกล่าวปรับปรุงมาจาก กิตติมัย ธนนาเคนทร์, “นโยบายสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ของจีน: ผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).

²⁵ พรพิมล จุญจิตเสถียร, “จีนกับการก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย,” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉ.195 (มีนาคม 2561): 29-33. บทความฉบับดังกล่าวปรับปรุงมาจาก พรพิมล จุญจิตเสถียร, “การใช้ Soft Power ของจีนโดยการก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB),” (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559).

²⁶ Nye, Jr., *Soft Power*, 31.

กับคำนิยามของ Nye²⁷

ในกรณีของการศึกษาญี่ปุ่นผ่านแว่นของ soft power นั้น ผู้เขียนขอยกงานเขียนของซุตินันท์ ทักษิณานันทน์และวาสนา ปานนวมเพื่อร่วมอภิปราย ซุตินันท์ได้ศึกษาพัฒนาการเปลี่ยนแปลง soft power ของญี่ปุ่นผ่านช่วงเวลาต่างๆ ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 จนถึงการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษ 1990²⁸ ในขณะที่วาสนา ปานนวมค้นคว้าเกี่ยวกับการที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้การทูตในฐานะ soft power²⁹ แม้ว่างานของวาสนาจะมีพูดถึงความสำคัญของ soft power ในฐานะที่จะปรับปรุงทัศนคติของนานาชาติที่มีต่อญี่ปุ่นให้เป็นไปในทางที่ดีมากขึ้น³⁰ แต่ทั้งซุตินันท์และวาสนาต่างก็ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่นโยบายการแพร่กระจายวัฒนธรรมของญี่ปุ่นนั้นสร้างผลลัพธ์ที่ญี่ปุ่นพึงปรารถนาได้อย่างไร นอกเหนือจากการบรรยายถึงแนวทางการใช้วัฒนธรรมของญี่ปุ่นในฐานะเครื่องมือ งานของทั้งสองมิได้พิจารณาว่าตัวแสดงอื่นที่ซึมซับวัฒนธรรมของญี่ปุ่นนั้นส่งผลต่อความนิยมหรือนโยบายต่างประเทศที่มีต่อญี่ปุ่นอย่างไร กล่าวอีกอย่างก็คือ งานทั้งสองชิ้นที่อ้างมาได้นิยาม soft power บนฐานที่ต่างจากความเข้าใจความเข้าใจของ Nye

²⁷ แม้ว่าอาจจะไม่นักวิชาการแย้งขึ้นมาได้ว่าชนชั้นนำของจีนเหมารวมมาตรการทางเศรษฐกิจเป็น soft power แต่ข้ออ้างดังกล่าวยากที่จะฟังขึ้นเมื่อหยิบมาตรการดังกล่าวมาอภิปรายร่วมกันกับ soft power ของ Nye ดูตัวอย่างข้อเสนอกับจาก Kornphanat Tungkeunkunt, "Culture and Commerce: China's Soft Power in Thailand," *International Journal of China Studies* 7, no. 2 (2016): 151-173. ไม่เพียงเท่านั้น สมมุติเรายอมรับตามสมมุติฐานที่ว่าชนชั้นนำจีน "รับรู้" soft power ที่ต่างไปจาก Nye ข้อสมมุติฐานดังกล่าวก็ยังเป็นปัญหาอยู่ดีเพราะว่าเป็นการมองอำนาจที่ถูกนิยามตามทรัพยากร/แหล่งที่มาของอำนาจ ซึ่ง Nye ให้ความสำคัญต่ออำนาจที่ถูกนิยามจากการพิจารณาถึงผลลัพธ์ทางพฤติกรรมของตัวแสดง

²⁸ ซุตินันท์ ทักษิณานันทน์, "Soft Power ของญี่ปุ่น: จากนโยบายเชิงรับสู่เชิงรุก," (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

²⁹ วาสนา ปานนวม, "การส่งเสริมการทูตของญี่ปุ่น: เครื่องมือเพิ่ม Soft Power และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น," (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

³⁰ วาสนา ปานนวม, "การส่งเสริมการทูตของญี่ปุ่น: เครื่องมือเพิ่ม Soft Power และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ," *วารสารญี่ปุ่นศึกษา*, ๑.1 (เมษายน-กันยายน 2555): 77.

นอกเหนือจากนี้ งานอีกชิ้นที่พยายามใช้ soft power เพื่ออธิบายผลลัพธ์เชิงพฤติกรรมในกรณีของญี่ปุ่นคืองานของเอกสิทธิ์ หนูหนักดี³¹ แม้ งานของเอกสิทธิ์ดูเหมือนจะพยายามชี้ให้เห็นถึงการใช้ soft power เพื่อนำผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาในแง่ของการต่อรองกับสหรัฐฯ ในด้านการค้า แต่ทว่างานของเขามีปัญหาสองประการ ปัญหาประการแรก เอกสิทธิ์มองแนวทางการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจในฐานะที่เป็น soft power ซึ่งไม่ตรงกับคำนิยามของ Nye นอกจากนี้เขายังมอง soft power ในฐานะ “เครื่องมือ”³² ซึ่งเป็นคนละอย่างกับการมองในฐานะแนวคิดที่ตั้งอยู่บนฐานของการอธิบายผลลัพธ์ของพฤติกรรม ปัญหาประการที่สอง เอกสิทธิ์พูดถึงการที่สหรัฐฯ หยุดเอาเปรียบญี่ปุ่นบนฐานที่ว่าภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจที่ค้าชู้ระเบียบการค้าเสรีจะถูกทำลาย ไม่เพียงเท่านั้น การบังคับญี่ปุ่นทางเศรษฐกิจนั้นสหรัฐฯ จะได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน³³ จากเหตุผลแบบนี้ เราจะสามารถพูดได้จริงหรือไม่ว่าสหรัฐฯ หยุดกดดันหรือเอาเปรียบญี่ปุ่นเพราะว่าได้รับอิทธิพลทาง soft power จากญี่ปุ่น³⁴

³¹ เอกสิทธิ์ หนูหนักดี, “Soft Power ของญี่ปุ่นกับการแก้ไขข้อขัดแย้งทางการค้า: กรณีศึกษาข้อพิพาทเรื่องยานยนต์ระหว่างญี่ปุ่น-สหรัฐฯ” (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

³² เรื่องเดียวกัน, 23.

³³ เรื่องเดียวกัน, 61. น่าสังเกตว่างานของเอกสิทธิ์มีฐานแนวคิด “Complex interdependence” ของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye, Jr. เข้ามาด้วย ซึ่งแม้ว่าจะเป็นแนวคิดที่ริเริ่มด้วยผู้เขียนเดียวกันแต่ไม่ได้หมายความว่า Complex Interdependence และ Soft Power จะเป็นอย่างเดียวกันหรือผสมผสานกันได้อย่างลงตัว

³⁴ แม้จะดูเหมือนว่าจะมีงานที่ตีความแนวคิด soft power อย่างไม่รอบด้าน แต่เพื่อความเป็นธรรมผู้เขียนขอยกงานที่เข้าใจแนวคิดของ Nye และนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของญี่ปุ่น งานชิ้นดังกล่าวคืองานของภูวิน บุญยะเวชชีวิน ใน Poowin Bunyavejchewin, “The Internet: An (Other) Agent that Disseminates Japanese ‘Soft Power’ Resources,” *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 11 no.1 (2012): 21-29. ภูวินใช้แนวคิด soft power อย่างระมัดระวังที่สุดและแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจต่อแนวคิด soft power ของ Nye ภูวินเลือกใช้วลี “แหล่งที่มาของ soft power” (soft power resource) เพื่ออ้างถึงวัฒนธรรมญี่ปุ่น อาทิ หนังสือการ์ตูน อนิเมะ หรือภาพยนตร์สำหรับผู้ใหญ่ โดยที่คำถามหลักของบทความของเขาไม่ได้ตั้งคำถามว่าแนวคิด soft power นั้นสามารถสร้างอิทธิพลให้แก่ตัวแสดงอื่นๆ ได้อย่างไร ตรงกันข้ามภูวินตั้งคำถามว่าอินเทอร์เน็ตช่วยเผยแพร่ “แหล่งที่มาของ soft power” อย่างเช่นวัฒนธรรมการ์ตูนญี่ปุ่นได้อย่างไร ในเรื่องนี้ ผู้เขียนมองว่าภูวินใช้แนวคิดของ Nye อย่างมีความรู้ความเข้าใจที่ดี

ไม่เพียงแต่นักวิจัยหรือนักวิชาการเท่านั้นที่โดยมากแสดงความเข้าใจผิดต่อแนวคิดของ Nye นักปฏิบัติการในวงการต่างประเทศของไทยก็มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่ต่างกัน นายดอน ปรมัตถวินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีประยุทธ์ จันทร์โอชาได้เคยแสดงทัศนะความเข้าใจผิดที่มีต่อ soft power ไว้เฉกเช่นเดียวกันกับผู้อื่นตัวอย่างเช่น ในต้นปี พ.ศ. 2560 นายดอนได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศของไทยไว้ดังนี้:

“เรื่องที่เรามักจะมองข้ามและไม่ได้คิดเพราะคุ้นเคยกับมันคือ soft power หรืออำนาจละมุนของไทย ซึ่งเป็นอีกอำนาจที่มีประสิทธิภาพอยู่ในวัฒนธรรม วิถีชีวิตของไทย สิ่งที่เราเห็นรอบตัว แม้แต่อาหารไทยที่เป็นตัวเอกในทุกมุมของโลก...มวยไทย ความสวยงามของภูมิประเทศ อะไรหลายอย่างที่เราถืออยู่มากมาย”³⁵

แม้จะเป็นผู้คร่ำหวอดในวงการการต่างประเทศมาช้านาน แต่แนวคิด soft power ที่คนในวงการการทูตคุ้นเคยกันนั้นกลับถูกมองข้ามและไม่ได้ถูกคิดพิจารณาดีให้ถี่ถ้วน จากถ้อยความที่ให้สัมภาษณ์ของนายดอน จะเห็นได้ว่าเขาสับสนระหว่างแหล่งที่มาของ soft power และแนวคิด soft power เป็นที่ทราบกันดีว่าอาหารไทยเป็นที่นิยมไปทั่วโลกไม่เว้นแม้กระทั่งในยุโรปหรือสหรัฐฯ แต่ความนิยมดังกล่าวมิได้มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายของสหภาพยุโรปหรือสหรัฐฯว่าจะมีมาตรการคว่ำบาตรไทยภายหลังที่เกิดรัฐประหารหรือไม่

³⁵ ดอน ปรมัตถวินัย (ให้สัมภาษณ์), “ ‘ดอน’ เผยนโยบายปี '60 ดัน 'การทูตไทย 5s,' ” มติชน, (3 มกราคม 2560): 23.

ไม่เพียงแต่นายดอนผู้ซึ่งเป็นหัวเรือของกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น นักการทูตปฏิบัติการเองก็มีความเข้าใจมิติที่ไม่ผิดแผกแปลกกันมากนัก เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาความเข้าใจผิดต่อแนวคิด soft power ของนักปฏิบัติการ ผู้เขียนจึงพิจารณา “รายงานการศึกษาส่วนบุคคล” (individual study) ของหลักสูตร “นักบริหารการทูต” ซึ่งเป็นหลักสูตรของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ โดยผู้เขียนสำรวจรายงานการศึกษาส่วนบุคคลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2561 เพื่อตรวจสอบหางานศึกษาที่เน้นไปที่หัวข้อที่เกี่ยวข้องกับ “การทูตสาธารณะ” “การทูตเชิงวัฒนธรรม” หรือ “นโยบายการปรับภาพลักษณ์ของไทยต่อนานาชาติ” จากการสำรวจรายงานการศึกษาส่วนบุคคลทั้ง 533 ชิ้น³⁶ ผู้เขียนพบว่ามีการเขียน 27 ชิ้นที่ค้นคว้าวิจัยเกี่ยวข้องกับหัวข้อตามที่ว่ามา (โปรดดูตารางที่ 1)

³⁶ บุคคลทั่วไปสามารถดูรายชื่อของหัวข้อและดาวน์โหลดรายงานการศึกษาส่วนบุคคลได้จาก สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ, “รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (นบพ.): รายชื่อผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบพ.) รุ่นที่ 1-10 พร้อมรายงานการศึกษาส่วนบุคคล,” กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/dvifa/th/training/4946/79082-%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%9C%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%AA%E0%B8%B9%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B9%E0%B8%95-%E0%B8%99%E0%B8%9A%E0%B8%97..html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2561).

**ตารางที่ 1: รายงานการศึกษาส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับ Soft Power ของหลักสูตร
นักบริหารการทูต สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ตั้งแต่
ปี 2552-2561**

ผู้เขียน	หัวข้อ	แนวทางการใช้ soft power
อุดมศักดิ์ ศรีธัญโกศ	การบริหารความขัดแย้งในมิติความสัมพันธ์ทางด้านวัฒนธรรมไทย - ลาว	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
ภควัต ต้นสกุล	การปรับปรุงการดำเนินการด้านการทูตสาธารณะต่อเวียดนาม : บทบาทในขนาดของสถานกงสุลใหญ่ ณ นครโฮจิมินห์	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
วรายุทธ ไชยะกุล	การพัฒนาการประชาสัมพันธ์เพื่อตอบสนองนโยบาย "การทูตเพื่อประชาชน"	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
ชาวฤทธิ์ สาลิตุล	การจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนและการดำเนินการของไทย	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับนิยามของ Nye
รัศมี ชาลีจันทร์	การชี้แจงและการส่งเสริมภาพลักษณ์เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศโปแลนด์	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
รยาภรณ์ สุคนธ์ทรัพย์	การสร้างเอกภาพและประสิทธิภาพให้กับการทูตวัฒนธรรมของประเทศไทย	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับนิยามของ Nye
พรภพ อ่วมพิทยา	การทูตสาธารณะอิสราเอล (Israeli Public Diplomacy): ข้อคิดสำหรับประเทศไทย	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับนิยามของ Nye
ศักดิ์สิทธิ์ พรหมโยธี	การประเมินผลนโยบายการส่งเสริมภาพลักษณ์ของไทยในออสเตรเลียในช่วงระหว่างปี 2551 - 2554	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
ปิยภัคดี ศรีเจริญ	แนวทางการพัฒนาการทูตสาธารณะในภูมิภาคเอเชียใต้	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับนิยามของ Nye
จรี ลัมละมัย	การใช้วัฒนธรรมเป็นพลังขับเคลื่อนในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระดับสากลอย่างมีประสิทธิภาพ	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
อลิ ม้ามณี	การใช้ Soft Power ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาการดำเนินการของติมประเทศไทยในเนปาล	ตรงกับนิยาม Soft Power ของ Nye
กิริณัย โชติกันตะ	การใช้มิติการทูตเชิงวัฒนธรรมในการเผยแพร่ภาพลักษณ์ของไทยในต่างประเทศ: กรณีศึกษา การจัดเทศกาลวัฒนธรรมไทยในฝรั่งเศส	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับนิยามของ Nye
อุไรวรรณ คูหะประมะ	การใช้ Public Diplomacy เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเซนต์คีนีซ	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับนิยามของ Nye

ผู้เขียน	หัวข้อ	แนวทางการใช้ soft power
อาจารย์ ศรีรัตนบัลล์	การส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับไทยในสหรัฐฯ เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
สุวรรณา ฟองสมุทร	การเพิ่มศักยภาพสถานีวิทูสาธณรมย์ของการดำเนิน Public Affairs และ Public Diplomacy	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
อริบัตย์ วจนโพนุลย์	บทบาทของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงจาการ์ตาในการดำเนินการทูตสาธารณะเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ไทย-อินโดนีเซีย ระหว่างปี 2551-2555	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
อุรษา มงคลนาวัน	การดำเนินงานการทูตสาธารณะเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของไทย ในความสัมพันธ์ไทย-กาดาร	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
สุรีย์ ไตรรัตนกุล	บทบาทของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮองกง ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและการพัฒนาศักยภาพให้แก่ชุมชนไทย เพื่อตอบสนองนโยบายการทูตเพื่อประชาชน	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
นิกรเดช พลงกูร	การสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทยและบทบาทที่สำคัญของ กระทรวงการต่างประเทศ	พูดถึงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างถึง soft power
พีชภพ มงคลนาวัน	การทูตเชิงวัฒนธรรมของไทยในสหราชอาณาจักร: โอกาสและความท้าทาย	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
เบญจมา ทับทอง	การใช้นโยบายการทูตสาธารณะในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ บทบาทกระทรวงการต่างประเทศในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
สรศักดิ์ สมกรไกรสรกิจ	การดำเนินทูตสาธารณะโดยใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือเพื่อการทูต ในศตวรรษที่ 21	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
สมานวดี กัลยาณมิตร	การสร้างเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชนไทยในนครซิดนีย์ โดยใช้นโยบายการทูตวัฒนธรรม	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
บุญญฤทธิ์ วิเชียรพันธุ์	การกระชับความสัมพันธ์ไทย-รัสเซีย ในกรอบความร่วมมือระหว่างประชาชน	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
พุลศักดิ์ สุขทรัพย์วิมล	การทูตวัฒนธรรมโดยศึกษากรณีการจัดกิจกรรมทางพระพุทธศาสนาในจังหวัดชายแดนเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์มิตรกับ ประเทศเพื่อนบ้าน	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
ณัฐพงศ์ สิทธิชัย	การส่งเสริมความสัมพันธ์กับ สปป.ลาว: กรณีศึกษาการดำเนิน โครงการให้บริการด้านทันตกรรมแก่ประชาชนลาว	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye
ยุติกา อิศรางกูร ณ อยุธยา	การส่งเสริมภาพลักษณ์ไทยในมิติวัฒนธรรมกับความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศด้วยศิลปะการแสดง "โขน"	ใช้ Soft Power ที่ไม่ตรงกับ นิยามของ Nye

ผู้เขียนพิจารณางานทั้ง 27 ชิ้นโดยจำแนกงานทั้งหมดโดยผ่านการพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้แนวคิด soft power ของ Nye ต่อการวิเคราะห์กรณีศึกษาต่างๆ โดยเกณฑ์การจำแนกจะถูกแบ่งเป็นสามประการดังนี้:

- (1) งานที่พูดถึงปัจจัยเชิงวัฒนธรรม อาทิ การทูตเชิงวัฒนธรรม โดยไม่อ้างอิงถึง soft power
- (2) งานที่ใช้ soft power โดยไม่ตรงกับนิยามของ Nye
- (3) งานที่ใช้ soft power ตรงกับนิยามของ Nye

จากเกณฑ์ดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าม้งงานเพียง 8 ชิ้นเท่านั้นที่พูดถึงปัจจัยเชิงวัฒนธรรมโดยไม่อ้างอิงถึง soft power และมีงานถึง 18 ชิ้นที่อ้างอิงและประยุกต์ใช้ soft power โดยที่ไม่ตรงกับนิยามของ Nye และมีเพียงงานแค่ 1 ชิ้นเท่านั้นที่ใช้ soft power ตรงกับนิยามที่ Nye ได้ระบุเอาไว้ งาน 18 ชิ้นที่ใช้แนวคิด soft power ของ Nye อย่างคาดเคลื่อนนั้นโดยมากสับสนระหว่าง “แนวคิด soft power” และ “แหล่งที่มาของ soft power” จากงานทั้ง 18 ชิ้น มีงานของสรศักดิ์ สมไรไกรศรีกิจ ที่พยายามใช้แนวคิดอย่างระวังโดยเขาเริ่มต้นใช้คำว่า “soft diplomacy” แทนคำว่า “soft power” กระนั้นก็ดี หลังจากที่ย่อภิปรายผลวิจัยไปได้สักระยะ สรศักดิ์เองก็ได้วกกลับมาใช้คำว่า “soft power”³⁷ แทนที่คำว่า “soft diplomacy” ตามที่นักปฏิบัติการหลายต่อหลายคนใช้กันอย่างผิดพลาด มากไปกว่านี้ เขาเองก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าตัวแสดงอื่นใดบ้างในโลกที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศอันเป็นผลมาจากการใช้ soft power ของไทย³⁸

³⁷ สรศักดิ์ สมไรไกรศรีกิจ, “การดำเนินทูตสาธารณะโดยใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือเพื่อการทูตในศตวรรษที่ 21,” (รายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2560), 5.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, 10, 26.

อย่างไรก็ดี งานเพียงชิ้นเดียวที่พยายามประยุกต์ใช้ soft power ตามแบบฉบับของ Nye คืองานของอสิ ม้ามณี³⁹ งานศึกษาของอสิพยายามศึกษายุทธศาสตร์การใช้เครื่อง soft power ของที่มประเทศไทยต่อเนปาล เนื้อหาในงานได้พยายามแบ่งแยกระหว่าง (1) แหล่งที่มาของ soft power (2) แนวทางการประเมินผล และ (3) ประเมินผลลัพธ์จากการใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรมต่างๆ⁴⁰ ทั้งนี้ อสิแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่ดีจากฝั่งเนปาล โดยเขาได้อธิบายว่าเป็นผลจากการใช้ทรัพยากร soft power ต่อเนปาลในระดับบุคคล แต่อสิเองก็ไม่ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า ผลลัพธ์เชิงบวกจากเนปาลนั้น เขาเข้าจริงเป็นผลจากการใช้ทรัพยากร soft power มากน้อยเพียงใด เขาเพียงแค่ระบุผลลัพธ์โดยปราศจากหลักฐานอย่างชัดเจน ดังนั้น วิธีประเมินดังกล่าวอาจเสี่ยงต่อปัญหาที่ว่า ตัวแปรต้นและตัวแปรตามมีความสัมพันธ์กันแต่ไม่ได้หมายความว่าตัวแปรใดก็ตามเป็นเหตุผลซึ่งกันและกัน

จากข้อมูลทั้งหมดที่ยกอ้างมาทั้งจากงานเขียนทางวิชาการและรายงานการศึกษาส่วนบุคคลประจำหลักสูตรนักบริหารการทูต จะเห็นได้ว่าผู้คนในแวดวงการต่างประเทศโดยมากยังมีความรู้ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับแนวคิด soft power นอกจากนี้ อีกหนึ่งอย่างที่พบเห็นก็คือ แม้ว่าจะมีงานที่ใช้แนวคิด soft power ได้อย่างถูกต้อง งานดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดในแง่ของการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผลลัพธ์ของพฤติกรรมนั้นเป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากร soft power ทั้งหมดทั้งหมด เราอาจพอสรุปถึงปัญหาของการใช้ soft power ของทุกฝ่ายได้ดังนี้ (1) หากใช้แนวคิด soft power ก็มักจะใช้อย่างขาดความระมัดระวังและไม่ตรงตามนิยามของ Nye (2) หากใช้แนวคิด soft

³⁹ อสิ ม้ามณี, “การใช้ Soft Power ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาการดำเนินการของที่มประเทศไทยในเนปาล” (รายงานการศึกษาศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2555).

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, 5-14, 26-27.

power อย่างระวังก็มักจะเผชิญปัญหาเรื่องการพิสูจน์ผลลัพธ์ทางพฤติกรรม (3) หลีกเลี่ยงการใช้แนวคิด soft power และใช้แนวคิดอื่นแทนเช่น การทูตสาธารณะ การทูตเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ

Nye กับปัญหาของแนวคิด soft power

จริงอยู่ที่ว่าแนวคิด soft power นั้นถูกตีความอย่างตื่นขึ้นโดยทั่วไป แต่ในด้านหนึ่งก็คงต้องกล่าวว่าปัญหาส่วนหนึ่งก็มาจากความคลุมเครือของ Nye ในการอธิบายถึงวิธีวิทยา งานเขียนโดยมากในไทยที่ประยุกต์ใช้แนวคิด soft power ต่อกรณีศึกษานั้นโดยมากจะอ้างหนังสือ *Soft Power* ที่ถูกตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2004 มากกว่าเล่ม *The Future of Power* ที่ถูกตีพิมพ์หกปีถัดมา⁴¹ ปัญหาประการแรก งานของ Nye ฉบับปี 2004 นั้นขาดความชัดเจนในแง่ของการกล่าวถึงแนวทางการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม ปัญหาประการที่สอง ถึงแม้ว่า Nye ได้เสนอแนวทางการใช้ “กระบวนการสืบทอด” เพื่อช่วยในการหาความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลกันระหว่างแหล่งที่มาของ soft power และผลลัพธ์ทางพฤติกรรมที่เกิดจากกระบวนการสร้างแรงดึงดูดใจ แต่สำหรับนักรัฐศาสตร์อย่างเช่น Todd H. Hall แนวทางที่ว่า ก็ยังตามมาด้วยคำถามสำคัญที่พึงถามถึงสองข้อ

⁴¹ สำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับ soft power ก่อนปี ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะงานหนังสือ *The Future of Power* จะถูกตีพิมพ์ ผู้เขียนมองว่าความบกพร่องในการทำความเข้าใจก็เป็นที่น่าสนใจ ก็ยังมีงานที่เขียนออกมาหลังปี ค.ศ. 2011 ที่บกพร่องที่จะอ้างอิงถึงหนังสือ *The Future of Power* ตัวอย่างเช่น งานของวาสนา ปานนวม, “การส่งเสริมการทุนของญี่ปุ่น”; Kompanat, “Culture and Commerce”; พรพิมล จรุงจิตเสถียร, “เงินกับการก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย” หรือ กิตติมัย ธนณาเคนทร์, “นโยบายเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ของจีน”

- คำถามข้อแรก สมมุติว่าประเทศ B แสดงออกอย่างใดอย่างหนึ่งต่อแหล่งที่มาของ soft power ของประเทศ A พฤติกรรมแสดงออกที่ว่่านั้นหมายความว่าความถึงการแสดงออกว่าถูกดึงดูดใจจริงหรือไม่
- คำถามข้อที่สอง ต่อให้กลไกดึงดูดใจดำรงอยู่จริง แต่กลไกที่ว่่านั้นจะช่วยส่งผลให้ประเทศ B ดำเนินนโยบายที่เป็นผลดีต่อประเทศ A จริงหรือไม่⁴²

กล่าวคือ ในแง่ของการหาหลักฐานมารองรับผลลัพธ์ของการประยุกต์ใช้แนวคิด soft power นั้น หากจะว่ากันให้ถึงที่สุด ผู้วิเคราะห์จะเผชิญความยากลำบากในการชี้ให้เห็นว่าหลักฐานใดที่บ่งบอกว่า รัฐ B ดำเนินนโยบายเชิงบวกต่อรัฐ A ซึ่งเป็นผลมาจากกลไกแรงดึงดูดใจที่รัฐ A สร้างขึ้นมา ทั้งนี้ สำหรับ Hall นั้น ในการประยุกต์ใช้ soft power ผู้วิเคราะห์พึงต้องระวังถึงความต่างระหว่าง ตัวแสดงที่ “ต้องการสิ่งเดียวกันกับคุณ” (want what you want) และ ตัวแสดงที่ “ต้องการสิ่งที่คุณประสงค์ให้พวกเขาต้องการ” (want what you want them to want)⁴³ เป็นที่แน่นอนว่าแนวคิดของ Nye ตั้งอยู่บนฐานคิดวิเคราะห์แบบหลัง แต่โดยทั่วไป ถ้าหากสมมุติว่ารัฐ B ปรารถนาที่จะมีระบบการเมืองการปกครองแบบรัฐ A ผู้วิเคราะห์จะสามารถบอกได้อย่างหนักแน่นหรือไม่ว่า ความปรารถนาที่เป็นผลมาจากความต้องการของรัฐ A ที่มุ่งจะให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว

ไม่เพียงเท่านี้ กลไกการทำงานของ “ความดึงดูดใจ” ยังมีสถานะทางทฤษฎีที่ไม่ชัดเจน แม้กลไกของความดึงดูดใจจะดูเหมือนมีรากคำอธิบายจากสาขาจิตวิทยา แต่กล่าวถึงที่สุดคือ Nye ขาดความชัดเจนในการเสนอว่าเพราะ

⁴² Todd H. Hall, “Unclear Attraction: A Critical Examination of Soft Power as an Analytical Category,” *The Chinese Journal of International Politics* 3, no.2 (2010): 206.

⁴³ Ibid., 206.

เหตุใดรัฐ B จึงรู้สึกว่าการพัฒนาของรัฐบาล A เป็นที่ดึงดูดใจ นอกจากนี้ Nye เองก็ไม่ได้อธิบายอย่างชัดเจนถึงความเป็นไปได้ที่ว่าความดึงดูดใจของรัฐ B นั้นจะแสดงออกมาในลักษณะที่สนับสนุนรัฐ A ในรูปแบบใดบ้าง ทั้งนี้ทั้งนั้นการจำแนกรูปแบบของความสนับสนุนจะช่วยให้ผู้วิเคราะห์สามารถประเมินผลลัพธ์ของการดำเนินยุทธศาสตร์ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ Nye ก็ไม่ได้พูดถึงข้อจำกัดที่ว่าถ้าสมมุติว่ารัฐ B รู้สึกว่ารัฐ A เป็นที่ดึงดูดใจ ความดึงดูดใจที่ว่านั้นจะอยู่คงทนนานเท่าใดหรือจะแปรเปลี่ยนภายใต้เงื่อนไขใดบ้าง เพราะหากพิจารณาถึงความเป็นจริงทางการเมืองระหว่างประเทศ เราจะกล่าวได้อย่างมั่นใจเพียงใดว่ามีตรรกะอันเกิดจากผลลัพธ์การลงทุนใน soft power จะยั่งยืนยาวนาน⁴⁴

ตามที่ทราบดีว่าความดึงดูดใจคือแก่นและสาระสำคัญของแนวคิด soft power แน่นอนว่าการพิสูจน์กลไกของการสร้างความดึงดูดใจนั้นเผชิญกับปัญหาในเชิงวิธีวิทยาตามที่กล่าวมาข้างต้น กระนั้นก็ดี นักรัฐศาสตร์อย่าง Janice-Bially Mattern ได้ตั้งคำถามพื้นฐานต่อกลไกด้านความดึงดูดใจของแนวคิด soft power⁴⁵ อย่างที่ทราบดีว่า Nye จัดวาง soft power ให้ตรงกันข้ามกับ hard power โดยที่เกณฑ์การจำแนกระหว่าง soft power และ hard power คือกลไกการทำงานของอำนาจนั้นๆ แน่นอนว่า สำหรับ Nye กลไกการทำงานของ soft power ไม่ได้เกิดจากการคุกคามหรือขู่เข็ญ หากแต่เกิดจากความยินยอมโดยปราศจากการข่มขู่ งานของ Mattern เสนอว่ารัฐในเวทีการเมืองโลกที่มีลักษณะเป็นอนาธิปไตยไม่สามารถที่จะสร้างความดึงดูดใจได้อย่างสมบูรณ์ Mattern แย้งหลักการของ soft power ด้วยการเสนอและสรุป

⁴⁴ Ibid., 207.

⁴⁵ Janice-Bially Mattern, "Why 'Soft Power' isn't so soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics," *Millennium Journal of International Studies* 33, no. 3 (2005): 583-612.

หลักการที่ว่ากลไกการสร้างความดึงดูดใจมีฐานคิดสองแบบคือ การสร้างความดึงดูดใจตามธรรมชาติ (natural attraction) และกลไกการสร้างความดึงดูดใจบนฐานของการพูดคุย ถกเถียง หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (attraction as a construction of persuasive argument) ซึ่งแนวทางการสร้างความดึงดูดใจทั้งสองรูปแบบนั้นเป็นไปไม่ได้หากพิจารณาถึงเงื่อนไขของการเมืองโลกที่มีสภาวะอนาธิปไตย

สำหรับประเด็นของการสร้างความดึงดูดใจตามธรรมชาตินั้น Mattern ตั้งข้อสังเกตว่าความดึงดูดใจตามธรรมชาตินั้นไม่น่าจะมีอยู่จริง กล่าวคือจะต้องมีสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐใดรัฐหนึ่งรู้สึกว่าจะพัฒนารวมหรือคุณค่าใดๆ ของรัฐอื่นเป็นที่น่าดึงดูดใจ ความดึงดูดใจไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้ด้วยตัวมันเอง เพราะถ้าหากว่าความดึงดูดใจสามารถเกิดขึ้นได้เอง Nye คงไม่จำเป็นต้องคิดค้นแนวคิด soft power เพราะคงจะมีสิ่งที่เรียกว่าความดึงดูดใจตั้งเด่นเป็นสง่าอยู่กับที่เพื่อดึงดูดตัวแสดงอื่นๆ แล้ว⁴⁶

ในส่วนของความเป็นไปไม่ได้ของการสร้างความดึงดูดบนฐานของการพูดคุย ถกเถียง หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนั้น Mattern ตั้งคำอธิบายบนฐานของ communicative theory ของ Jürgen Habermas จากทัศนะของ Habermas การถกเถียงเป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะชักจูงให้ผู้อื่นเห็นพ้องต้องกัน กล่าวคือ การชักจูง (persuasion) ผ่านการพูดคุย ผ่านการถกเถียงหรือผ่านการแลกเปลี่ยนความเห็นคือการสร้างความดึงดูดใจนั่นเอง⁴⁷ กระนั้นก็ดี เงื่อนไขที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการชักจูงผ่านการถกเถียงหรือแลกเปลี่ยนความเห็นก็คือการที่ตัวแสดงต่างๆ จำเป็นต้องมีคุณค่าหรือความคิดความอ่านบางประการร่วมกันเป็นฐาน ซึ่งคุณลักษณะที่ว่าเป็นเหตุผลที่ทำให้ตัวแสดงต่างยอมรับถึง

⁴⁶ Ibid., 593.

⁴⁷ Ibid., 594.

ความชอบธรรมของกันและกัน⁴⁸ ด้วยเงื่อนไขของสมมุติฐานนี้ ตัวแสดงที่เข้ามาแลกเปลี่ยนหรือถกเถียงกันจึงเข้ามาสู่เวทีที่ซึ่งต่างฝ่ายต่างมีความเข้าใจกัน ซึ่งความเชื่อใจนั้นเป็นรากฐานของการสร้างความดึงดูดใจโดยปราศจากการบังคับ ขู่เข็ญ ตรงข้ามกันนั้น ตัวแสดงที่เป็นรัฐในการเมืองระหว่างประเทศที่มีสถานะอนาธิปไตยนั้นยากที่จะสร้างความเชื่อใจเบื้องต้นได้โดยง่าย จากหลักเหตุผลดังกล่าว Mattern จึงเสนอว่า กล่าวถึงที่สุด การใช้เครื่องมือและทรัพยากร soft power บนเวทีที่ตัวแสดงต่างๆ ขาดความเชื่อใจพื้นฐานซึ่งกันและกันนั้นจึงเป็นเป้าหมายที่แทบเป็นไปไม่ได้

ทำให้ Soft Power พังขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น การใช้ soft power อาจดูเหมือนเป็นภารกิจที่เป็นไปไม่ได้ แต่นั่นไม่ใช่สาเหตุที่ทั้งวิชาการและวงนักปฏิบัติการควรเลิกใช้แนวคิดดังกล่าวในฐานะกรอบวิเคราะห์ บทความส่วนนี้จะนำเสนอแนวทางและกลยุทธ์ในการที่จะทำให้แนวคิด soft power มีพลังในฐานะกรอบวิเคราะห์ที่สำคัญของวงการการต่างประเทศ

แนวทางแรกที่เราควรทำคือการนิยามความหมายของ soft power เสียใหม่ หากเราเชื่อตามข้อวิพากษ์ของ Mattern ว่าการสร้างแรงดึงดูดใจตามแบบฉบับของ Nye ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขของการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นอยู่ ทางออกที่สำคัญคือการทำลายความเชื่อแบบเดิมที่จัดวาง soft power ในฐานะที่เป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับ hard power อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ เดิมที Nye เชื่อว่าผลลัพธ์ที่แท้จริงของ soft power ที่จะเกิดขึ้นได้ก็คือการที่ตัวแสดงที่พยายามดำเนินนโยบาย soft power ดำเนินการโดยปราศจากการใช้กำลังขู่เข็ญบังคับโดยสิ้นเชิง แต่เมื่อหลักการดังกล่าวอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง แนวทางการรวมขอมทางทฤษฎีก็คือการจัดวาง soft

⁴⁸ Ibid., 595. Habermas เรียกคุณลักษณะดังกล่าวว่า common lifeworld ซึ่งผู้เขียนไม่แน่ใจว่ามีคำแปลภาษาไทยอย่างเป็นทางการแล้วหรือยังขอเลียงที่จะอ้างถึงในดับทความหลัก

power ใหม่ จากแต่เดิมที่ soft power เป็นแนวคิดที่ตรงกันข้ามกับ hard power นักวิชาการอย่างเช่น Steven B. Rothman ได้เสนอให้จัดวาง soft power ในฐานะระดับความเข้มข้นของเครื่องมือและมาตรการที่ใช้มากกว่า โดย Rothman สร้างตารางขึ้นมาเทียบให้เห็นดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 2)⁴⁹

ตารางที่ 2 นำมาจากบทความของ Rothman

Dichotomous	Hard power (command)		Soft power (co-opt)	
	Coercion	Inducement	Agenda-setting	Attraction
Continuous	Harder powers ←————→ Softer powers			
	Resources	Military	Economic	Institutional
				Rhetoric/success

สำหรับ Rothman สิ่งที่เขาเรียกว่า soft power นั้นต่างจาก hard power ในด้านความเข้มข้นของเครื่องมือที่ใช้คาดหวังผลลัพธ์ การจัดวางแนวคิด soft power ในรูปแบบใหม่นี้ทำให้ผู้วิเคราะห์ตระหนักถึงบางสิ่งบางอย่างที่แตกต่างจาก Nye ได้ อาทิการตระหนักรู้ว่า soft power มิได้ปราศจากแง่มุมของการขู่บังคับขู่เข็ญเสียทีเดียว หากแต่เป็นการขู่เข็ญในรูปแบบอื่นที่เบาบางกว่า การคุกคามผ่านเครื่องมือทางการทหารและทางเศรษฐกิจ ในแง่นี้เอง แนวคิดข้อเสนอของ Rothman จึงมีความคล้ายคลึงกันกับของ Mattern หากจะยกตัวอย่างที่ง่ายและเห็นภาพก็คือ ในกรณีสมมุติ การที่สหรัฐฯ มีความประสงค์ที่จะดำเนินยุทธศาสตร์ soft power ในการที่จะพยายามสร้างความดึงดูดใจต่อไทยด้วยมอบทุนการศึกษาต่อนักเรียนไทยผ่านสถาบันการศึกษาต่างๆ ผู้วิเคราะห์ที่พึงตระหนักด้วยว่าภายใต้บริบทดังกล่าว สหรัฐฯ มีทรัพยากรและระดับอิทธิพลที่เหนือกว่าไทยอย่างมากมาแล้วที่จะวางกรอบการเจรจา

⁴⁹ Steven B. Rothman, "Revising the Soft Power Concept: What are the Means and Mechanisms of Soft Power?," *Journal of Political Power* 4, no. 1 (2011): 49-64.

และวางกรอบแผนการดำเนินยุทธศาสตร์ ซึ่งในทางกลับกัน เราคงยากที่จะจินตนาการถึงการที่ฝ่ายไทยดำเนินการดังกล่าวในแบบเดียวกันกับสหรัฐฯ ได้

คำถามที่ตามมาก็คือ แล้วการจัดวาง soft power ในลักษณะดังกล่าวจะช่วยในการหาความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการสร้างความดึงดูดใจและผลลัพธ์ทางพฤติกรรมอย่างไร คำตอบของ Hall ก็คือการแทนที่แนวคิด soft power ด้วยแนวคิดอื่นที่สามารถวิเคราะห์การสร้างความดึงดูดใจ⁵⁰ ซึ่งเอาเข้าจริงแนวทางดังกล่าวมีความคล้ายกับที่ Rothman เสนอ การที่ Rothman เสนอให้เปลี่ยนวิธีการจัดวาง soft power นั้น ในแง่หนึ่งก็เท่ากับทำลายความหมายและนิยามการใช้ soft power ในแบบฉบับของ Nye ไปแล้วส่วนหนึ่ง จากมุมนี้ Hall ทดลองเสนอสามแนวคิดในการพิจารณาวิธีการสร้างแรงดึงดูดใจ อาทิ (1) การวิเคราะห์ผ่านสถาบัน (2) การวิเคราะห์ผ่านชื่อเสียง (reputation) และ (3) การวิเคราะห์ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจบางประการ

ในส่วนของการวิเคราะห์ผ่านสถาบันนั้น ทั้ง Hall และ Rothman มีทัศนะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ทั้งคู่ได้เสนออย่างรวบรัดว่าผู้วิเคราะห์พึงลงไปดูความพยายามของตัวแสดงในการโน้มน้าว เจรจา และถกเถียงกัน ในบริบทเฉพาะ อาทิ บริบทเชิงสถาบันที่มีกฎเกณฑ์บางประการกำกับอยู่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือการที่ออสเตเรียในปี ค.ศ. 1815 ใช้การประชุมเพื่อสร้างแรงดึงดูดใจให้มหาอำนาจอื่นใช้การประชุมระหว่างรัฐมหาอำนาจให้เป็นกิจจะลักษณะก่อนที่จะตัดสินใจเข้าสู่สงคราม แน่นอนว่า ในการประชุมต่างๆ ในสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น รัฐที่มีขีดความสามารถมากกว่าย่อมมีอิทธิพลเหนือกว่ารัฐอื่น แต่การมีขีดความสามารถดังกล่าวมิได้แปรเปลี่ยนเป็นความดึงดูดใจอย่างง่ายดายเสียทีเดียว หากแต่การสร้างแรงดึงดูดใจจะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ว่าตัวแสดงต่างๆ พยายามโน้มน้าวผ่านการพูดคุยและเจรจา

⁵⁰ Ibid., 52-54; และดู Hall, "Unclear abstraction," 207-211.

ในส่วนของการวิเคราะห์ผ่านปัจจัยทางด้านชื่อเสียงในอดีต Hall สร้างข้อเสนอก็คือคล้ายกันกับ Rothman สำหรับนักวิชาการทั้งคู่ ชื่อเสียงและความสำเร็จในอดีตของรัฐใดรัฐหนึ่งอาจสร้างแรงดึงดูดใจต่อรัฐอื่นได้ อาทิ การที่ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ไม่ได้มีรัฐบาลประชาธิปไตยแต่สามารถผลักดันให้เกิดอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ 10 ต่อปีนั้นสามารถสร้างความดึงดูดใจให้กับรัฐอื่นที่ไม่ได้นิยมชมชอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน แน่นอนว่า การวิเคราะห์ผ่านปัจจัยทางด้านชื่อเสียงอาจช่วยให้เห็นภาพของการสร้างความดึงดูดใจที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ A ต่อรัฐ B ทั้งนี้ทั้งนั้น ผู้วิเคราะห์ก็พึงต้องระวังว่าแนวทางวิเคราะห์ดังกล่าวจำกัดอยู่เพียงแค่การสร้างความดึงดูดใจในการเอาเยี่ยงอย่างเท่านั้น และความดึงดูดใจดังกล่าวอาจไม่ได้นำไปให้รัฐ B ดำเนินนโยบายอันเป็นไปตามที่รัฐ A คาดหวังก็เป็นได้ ในทำนองเดียวกันนั้น ผู้วิเคราะห์ยังต้องเผชิญความท้าทายที่กล่าวมาข้างต้นที่ว่า เราจะทราบได้อย่างรวดเร็วถึงที่รัฐ B ต้องการนั้นเกิดจากสิ่งที่รัฐ A คาดหวังให้เป็น

ในการวิเคราะห์ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจบางประการ ทั้ง Hall และ Rothman ต่างมองว่ารัฐนั้นสามารถควบคุมและจัดวางประเด็น (frame) สร้างการตีความในแบบฉบับของตนขึ้นมา และในขณะเดียวกันก็กำหนดความเชื่อของรัฐอื่นๆ ผ่านเครื่องมือ อาทิ การทูตสาธารณะ การโฆษณาชวนเชื่อ และการควบคุมข้อมูลข่าวสาร⁵¹ ในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ว่า รัฐใดรัฐหนึ่งที่มียุทธวิทยาและศักยภาพอันเหลือสามารถสร้างหรือจัดวางความรู้ความ

⁵¹ ในส่วนนี้ Rothman ใช้คำว่า Rhetoric และ discourse แต่ Hall ยึดแนวคิด representational force มาจาก Mattern เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนของนิยาม discourse แบบ Michel Foucault ผู้เขียนจึงขออาศัยการสรุปความอย่างสันตามแบบ Rothman และ Mattern ดู Rothman, "Revising the Soft Power Concept," 59-60; Hall, "Unclear Abstraction," 210-211.

เข้าใจที่ว่ากลุ่มการเมืองใดกลุ่มการเมืองหนึ่งเป็นผู้ก่อการร้าย อาจจะแสดงให้เห็นว่ารูปแบบความรู้แบบใดที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์และไม่อิงการเมือง หรืออาจจะปะปนกับภาพลักษณ์ก็ได้ว่ารัฐใดรัฐหนึ่งเป็นเหยื่อและไม่ใช้รัฐผู้กระทำผิด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีของการที่สหรัฐฯ ประกาศทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายหลังปี ค.ศ. 2001 โดยจัดวางประเด็นผ่านวาทะที่ว่า “หากคุณไม่ร่วมกับเรา คุณก็เป็นพวกกับผู้ก่อการร้าย” (you are either with us or with the terrorists) การจัดวางประเด็นดังกล่าวคือการมองบนฐานที่ว่า ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นฝ่ายธรรมะ ในขณะที่ฝ่ายตรงกันข้ามนั้นเป็นฝ่ายอธรรม⁵² การชูประเด็นในลักษณะดังกล่าวมีผลต่อรัฐอื่นในแง่ของการสร้างแรงดึงดูดใจในการเลือกสนับสนุนนโยบายสหรัฐฯ อย่างแน่แท้ แต่เราคงยากที่จะปฏิเสธได้ว่าสถานะมหาอำนาจของสหรัฐฯ ย่อมมีผลต่อการชูประเด็นที่ว่า และการจัดวางประเด็นในลักษณะดังกล่าวเป็นไปในสภาวะที่กึ่งคุกคามกึ่งขอความร่วมมือ ซึ่งแน่นอนว่าแนวทางดังกล่าวคงไม่ได้อยู่ในพจนานุกรม soft power ของ Nye

แนวทางที่สองที่ผู้เขียนต้องการเสนอที่นอกเหนือจากการละทิ้งรูปแบบค่านิยม soft power ของ Nye ก็คือการปรับปรุงวิถีวิทยาให้มีความเข้มข้นมากขึ้น ดังที่กล่าวไว้ในข้างต้นว่า Nye เสนอให้หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตามผ่านการสำรวจความคิดเห็นและการใช้กระบวนการสืบย้อนหลัง จริงอยู่ที่การใช้กระบวนการสืบย้อนหลังอาจช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือต่อการสำรวจความคิดเห็น แต่เอาเข้าจริงแล้ว เราจะสามารถบอกได้อย่างไรในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐใดรัฐหนึ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศอันเป็นผลลัพธ์จากความดึงดูดใจที่มีต่อรัฐอื่น อันที่จริง หากจะกล่าวจากอีกแง่มุมหนึ่ง ความดึงดูดใจอันเกิดจากการใช้ทรัพยากร soft power นั้น แท้ที่จริงแล้วก็คือปัจจัยทางด้านความคิด (ideational factor) ในรูปแบบหนึ่งนั่นเอง ซึ่งการใช้

⁵² Mattern, “Why Soft Power Isn’t so Soft,” 604-609.

วิธีการสืบค้นย้อนหลังนั้นก็มีส่วนช่วยในการเข้าถึงการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตามที่ว่า

สำหรับ Deborah Welch Larson ความหวังที่จะตอบคำถามข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือการนสานสองวิธีการข้างต้นกับการลงมือค้นเอกสารในชั้นจดหมายเหตุ (archival research) Larson ได้ศึกษาปัจจัยเชิงจิตวิทยาที่มากำกับผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ อันนำไปสู่การเกิดขึ้นของนโยบายกักกัน (containment)⁵³ โดยที่เธอได้ผานวิธีการสืบค้นย้อนหลังเข้ากับการใช้เอกสารจดหมายเหตุ อย่างไรก็ดี สำหรับ Larson นั้น การค้นเอกสารจดหมายเหตุอย่างเดียวอาจจะยังไม่เพียงพอ แต่การค้นเอกสารจดหมายเหตุนั้นต้องเน้นไปที่เอกสารที่เป็นชั้นความลับ หรือเอกสารที่ปรากฏข้อความช่วยจำที่ถูกเขียนไว้ตามเอกสารราชการต่างๆ ทั้งนี้ การใช้ข้อความจากเอกสารจดหมายเหตุในลักษณะดังกล่าวนี้มีโอกาสที่ผู้วิเคราะห์อาจจะสามารถมองเห็นเจตนาที่แท้จริงของของผู้กำหนดนโยบายได้ผ่านถ้อยความที่เคยเป็นชั้นความลับหรือข้อความช่วยจำที่เขียนด้วยลายมือของผู้กำหนดนโยบาย⁵⁴ วิธีคิดเชิงเอกสารแบบนี้เองที่จะต่างจากการใช้กระบวนการสืบค้นย้อนหลังแบบปกติที่ในหลายๆ ครั้งมักจะใช้แหล่งอ้างอิงที่มาจากถ้อยความสาธารณะของผู้นำให้สัมภาษณ์ผ่านหนังสือพิมพ์หรือสื่อต่างๆ

ข้อดีของการใช้วิธีค้นคว้างดังกล่าวก็คือ ถ้าหากว่าผู้วิเคราะห์ค้นพบหลักฐานเอกสารจดหมายเหตุชั้นความลับที่บ่งบอกว่าผู้กำหนดนโยบายของรัฐ B ดำเนินนโยบายต่างประเทศอันเป็นผลลัพธ์จากทรัพยากร soft power ของรัฐ A ผู้วิเคราะห์ก็อาจจะไม่จำเป็นต้องตั้งสมมุติฐานเช่นเดียวกันกับ Mattern ว่าเงื่อนไขความเป็นอนาธิปไตยของการเมืองระหว่างประเทศทำให้การสร้างควมดึงดูดใจไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์

⁵³ Deborah Welch Larson, *The Origins of Containment: A Psychological Explanation* (New Jersey: Princeton University Press).

⁵⁴ Ibid., 60-61.

กระนั้นก็ดี แนวทางที่ว่าของ Larson ก็ใช้ว่าจะปราศจากปัญหาโดยสิ้นเชิง ข้อจำกัดของการใช้เอกสารจดหมายเหตุก็คือการที่ผู้วิเคราะห์ไม่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์นโยบายร่วมสมัยที่เพิ่งเกิดขึ้นได้เนื่องด้วยเอกสารจดหมายเหตุขึ้นความลับโดยมากอาจใช้เวลาถึงหลายสิบปีกว่าที่จะเปิดให้ผู้ค้นคว้าเข้าใจงาน วิธีการแก้ไขปัญหานี้คือการพยายามสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย และนำบทสัมภาษณ์ดังกล่าวมาวิเคราะห์หาหลักฐานว่าถ้อยความแบบใดบ้างที่สะท้อนถึงผลลัพธ์เชิงนโยบายอันเป็นผลมาจากแรงดึงดูดใจอันเกิดจากทรัพยากร soft power ในแง่นี้ วิธีการตามที่ Larson เสนออาจไม่เป็นปัญหาสำหรับนักวิชาการเท่ากับนักปฏิบัติการ อาทิ นักการทูตที่อาจจะต้องวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการใช้ทรัพยากร soft power ต่อประเทศอื่นๆ

สรุป

บทความชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิด soft power ตามความหมายของ Nye นั้นเป็นคนละสิ่งกันกับนโยบายทางวัฒนธรรม การทูตสาธารณะ หรือทรัพยากรทางวัฒนธรรมอื่นๆ ที่คนทั่วไป ทั้งในวงการวิชาการและวงการนักปฏิบัติการมักจะแสดงออกถึงความรู้ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนซึ่งนำไปสู่การประยุกต์ใช้ที่ค่อนข้างจะมีปัญหา สำหรับ Nye นั้น soft power ควรถูกนิยามด้วยผลลัพธ์ทางพฤติกรรมมากกว่าการถูกนิยามบนฐานของทรัพยากรทางวัฒนธรรม

ไม่เพียงเท่านั้นบทความชิ้นนี้ยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาของแนวคิด soft power เองด้วยเช่นกัน โดยที่บทความเสนอว่าปัญหาของ soft power ของ Nye นั้นคือความคลุมเครือของผลลัพธ์ทางพฤติกรรมที่เกิดขึ้นของรัฐใดๆ ก็ตามนั้น ผู้วิเคราะห์จะพิสูจน์อย่างไรว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นผลอันเกิดจากความดึงดูดใจของทรัพยากร soft power ไม่เพียงเท่านั้น นักวิชาการบางคนได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้อย่างสุดขีดเช่นกันว่าสถานะอนาธิปไตยของปริณทลการเมืองระหว่างประเทศอาจทำให้การสร้างความดึงดูดใจอย่างแท้จริงไม่เกิดขึ้นได้

ปฏิเสธไม่ได้ว่าแนวคิดทุกแนวคิดในโลกนี้ย่อมเผชิญกับคำวิจารณ์ แต่ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าทุกแนวคิดสามารถถูกปรับปรุงให้ดีขึ้น เช่นเดียวกันนั้น บทความชิ้นนี้เสนอแนวทางแก้ไขให้การประยุกต์ใช้ soft power มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยวิธีแรกก็คือการที่เราอาจจะต้องนิยาม soft power ให้ต่างไปจากสิ่งที่ Nye คิดค้นโดยที่ผู้วิเคราะห์อาจต้องยอมรับสมมุติฐานที่ว่ารัฐที่มีทรัพยากรมากกว่าในหลากหลายมิติอาจจะมีอิทธิพลมากกว่าในการสร้างความดึงดูดใจ และผู้วิเคราะห์ควรพิจารณาบริบทและปัจจัยอื่นที่อาจสร้างความดึงดูดใจ อาทิ การวิเคราะห์ผ่านสถาบัน การวิเคราะห์ผ่านชื่อเสียง/ความสำเร็จ และการวิเคราะห์ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจบางประการนอกเหนือจากการเสนอให้นิยาม soft power ใหม่ บทความยังเสนออีกหนึ่งวิธี ซึ่งก็คือการใช้เอกสารจดหมายเหตุขึ้นความลับเพื่อชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของทรัพยากร soft power ที่มีต่อผลลัพธ์เชิงนโยบายของรัฐนั้นๆ ด้วย

เป็นที่ทราบกันดีว่าแนวคิด soft power เป็นหนึ่งในแนวคิดที่มีความนิยมสูงพอสมควร และด้วยความที่ดูเหมือนเป็นแนวคิดที่เข้าใจง่าย ผู้คนจึงมักจะหยิบยืมไปใช้อย่างแพร่หลาย กระนั้นก็ดี การที่แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเป็นที่นิยมนั้นไม่ได้หมายความว่าเราควรนำมาประยุกต์ใช้อย่างฉาบฉวย บทความชิ้นนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาบางประการของการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในไทย ทั้งนี้ ผู้เขียนคาดหวังว่าบทความชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ขนาดเล็กที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้การใช้นโยบายแนวคิด soft power มีความละเอียดซับซ้อนมากขึ้นในวงวิชาการและวงนักปฏิบัติการของไทย

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Blanchard, Jean-Marc F., and Fujia Lu. "Thinking Hard About Soft Power: A Review and Critique of the Literature on China and Soft Power." *Asian Perspective*, vol. 36 (2012): 565-589.
- Dahl, Robert A. "The Concept of Power." *Behavioral Science* 2, no. 3 (1957): 201-215.
- Ferguson, Niall. *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. New York: Penguin Press, 2004.
- Ferguson, Niall. "Think Again: Power." *Foreign Policy* (3 November 2009). <https://foreignpolicy.com/2009/11/03/think-again-power/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552).
- Hall, Tod H. "Unclear Attraction: A Critical Examination of Soft Power as an Analytical Category." *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 3 (2010): 189-211.
- Kornphanat Tungkeunkunt. "Culture and Commerce: China's Soft Power in Thailand." *International Journal of China Studies* 7, no. 2 (2016): 151-173.
- Larson, Deborah Welch. *The Origins of Containment: A Psychological Explanation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Mattern, Janice-Bially. "Why 'Soft Power' isn't so soft: Representational Force and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics." *Millennium Journal of International Studies*, vol. 33 no. 3 (2005): 583-612.

- Nye, Jr., Joseph S. *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- Nye, Jr., Joseph S. "Soft Power." *Foreign Policy*, no. 80 (1990): 153-171.
- Nye, Jr., Joseph S. *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Nye, Jr., Joseph S. "Think Again: Soft Power." *Foreign Policy* (23 February 2006), <https://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2561).
- Nye, Jr., Joseph S. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011.
- Nye, Jr., Joseph S. "Soft power: the Origins and political progress of a concept." *Palgrave Communications*, vol.3 (2011): 1-3. <http://dx.doi.org/10.1057/palcomms.2017.8>.
- Poowin Bunyavejchewin. "The Internet: An (Other) Agent that Disseminates Japanese 'Soft Power' Resources." *Journal of Contemporary Eastern Asia*, vol. 11 no. 1 (2012): 21-29.
- Rothman, Steven B. "Revising the Soft Power Concept: What are the Means and Mechanisms of Soft Power?." *Journal of Political Power*, vol. 4 no. 1 (2011): 49-64.
- Thanes Wongyannawa. "Wathakam: the Thai Appropriation of Foucault's 'Discourse'." in *The Ambiguous Allure of the West: Traces of the Colonial in Thailand*, edited by Rachel V. Harrison and Peter A. Jackson. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2010.

ภาษาไทย

กิตติมัย ธนนาเคนทร์. “นโยบายเส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 ของจีน: ผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ 195 (มีนาคม 2561): 1-22.

ชุตินันท์ ทักษิณานันท์. “Soft Power ของญี่ปุ่น: จากนโยบายเชิงรับสู่เชิงรุก.” *วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2551.

ดอน ประมัตถวินัย. “ ‘ดอน’ เผยนโยบายปี ‘60 ดัน ‘การทูตไทย 5s.’ ” *มติชน*, 3 มกราคม 2560.

พรพิมล จรูญจิตเสถียร. “จีนกับการก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย.” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ 195 (มีนาคม 2561): 23-41.

วาสนา ปานนวม. “การส่งเสริมการทุนของญี่ปุ่น: เครื่องมือเพิ่ม Soft Power และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น.” *วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2555.

วาสนา ปานนวม. “การส่งเสริมการทุนของญี่ปุ่น: เครื่องมือเพิ่ม Soft Power และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ.” *วารสารญี่ปุ่นศึกษา*, ฉบับที่ 1 (เมษายน-กันยายน 2012): 76-85.

สุรชาติ บำรุงสุข [ไม่ปรากฏผู้เขียนที่ชัดเจน]. “Soft Power.” *จุลสารความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ 136-137 (กุมภาพันธ์ 2557): 1-74.

สรศักดิ์ สมรไกรศรีกิจ. “การดำเนินทูตสาธารณะโดยใช้วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือเพื่อการทูตในศตวรรษที่ 21.” *รายงานการศึกษาค้นคว้าของนักศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาบริหารการทูต สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ*, 2560.

เอกสิทธิ์ หนูหนักดี. “Soft Power ของญี่ปุ่นกับการแก้ไขข้อขัดแย้งทางการค้า: กรณีศึกษาข้อพิพาทเรื่องยานยนต์ระหว่างญี่ปุ่น-สหรัฐฯ.” วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

อสิ ม้ามณี. “การใช้ Soft Power ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาการดำเนินการของที่ประเทศไทยในเนปาล.” รายงานการศึกษาล้วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต สถาบันการต่างประเทศ เทเวศวงศ์วิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2555.

การเมืองของตุลาการ: จากคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสู่ศาลรัฐธรรมนูญไทย*

ชัชฎา กำลังแพทย์**

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่มีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญในไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยได้ทวีความสำคัญมากขึ้นหลังจากเกิดปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ (Judicialization of Politics) จึงมีความน่าสนใจว่านอกจากไทยแล้วสถาบันตุลาการในประเทศอื่นมีบทบาททางการเมืองอย่างไร โดยบทความนี้จะมุ่งศึกษาไปที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) ซึ่งในระยะแรกนั้นมีขอบเขตอำนาจที่จำกัดและมีอิทธิพลต่อการเมืองฝรั่งเศสไม่มากนัก แต่หลังจากได้พิจารณาคดีต่างๆ ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กลายมาเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อการออกนโยบายสาธารณะของฝรั่งเศส ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีได้เกิดขึ้นแค่ในประเทศแถบยุโรปเท่านั้นแต่ยังแพร่มาถึงประเทศไทย โดยบทความจะพิจารณาเรื่องกระบวนการจำกัดอำนาจตนเอง (Autolimitation) ของสภาซึ่งเป็นผลมาจากการพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และนำมาใช้อธิบายกรณีของประเทศไทย

คำสำคัญ: คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส, ศาลรัฐธรรมนูญ, การจำกัดอำนาจตนเอง

* บทความชิ้นนี้ปรับปรุงจากรายงานเรื่อง “อำนาจตุลาการกับการเมืองบทเรียนจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสู่ศาลรัฐธรรมนูญไทย” วิชากฎหมายมหาชนในการเมืองและการบริหาร (ร.622) ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2558 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

The Politics of judicial: From French Constitutional Council to Thai Constitution court

Chatchada Kumlungpat***

Abstract

Since Thai Constitutional Court established in 1997, the role of the Thai Constitution Court has become more significant after the Judicialization of Politics occurred. A part from Thailand it is interesting to know political role of the court in other countries. This article will focus on the French Constitutional Council (Conseil Constitutionnel), which initially had limited powers and limited influence over French politics, but after reviewing the various cases in just a few years The French Constitutional Courts became influential institutions for the French public policy. The phenomenon is not occurring only in Europe, but also spread to Thailand. The article will consider the process of Autolimitation of the parliament as a result of the trial of the French Constitutional Council and used to describe the case in Thailand.

Keywords: French Constitutional Council (Conseil Constitutionnel), Constitutional court, Autolimitation

*** Graduate student, Faculty of Political Science, Thammasat University

บทนำ

ศาลรัฐธรรมนูญไทยก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งของไทยจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดให้ตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม และเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลพวงมาจากการปฏิรูปการเมือง นับแต่ปี 2540 จนถึงปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมีบทบาทในทางตัดสินข้อพิพาททางการเมืองอย่างต่อเนื่องนอกเหนือไปจากการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เช่น ในกรณียุบพรรคการเมือง กรณีทุจริตจำนำข้าว หรือแม้แต่การพิจารณาให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ นำมาสู่ข้อถกเถียงถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยท่ามกลางวิกฤติการเมืองไทยในทศวรรษหลัง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ประเทศไทยอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหรือตกอยู่ในสถานะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยดังเช่นปัจจุบัน

ปรากฏการณ์ “ตุลาการภิวัตน์” (Judicialization of Politics)¹ ของไทยอาจเริ่มปรากฏประจักษ์ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมร่วมกันถึง 3 ครั้งเพื่อหาทางออกให้กับประเทศ หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 9) ได้ทรงมีพระราชดำรัสต่อตุลาการศาลปกครองสูงสุด และผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนปฏิบัติหน้าที่ ในวันที่ 25 เมษายน 2549 ซึ่งความตอนหนึ่งของพระราชดำรัส

¹ ในบทความนี้คำว่าตุลาการภิวัตน์มีสาระหลักคือความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงบางสิ่งให้กลายเป็นรูปแบบของกระบวนการทางตุลาการ วีระ สมบูรณ์, “มิติระหว่างประเทศในตุลาการภิวัตน์”. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 48 ฉ. 1 (2561): 7-32.

ได้ทรงกระตุ้นถึงบทบาทของตุลาการอันเกี่ยวเนื่องกับการเลือกตั้ง² หลังจากที่ดีตุนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรประกาศยุบสภา โดยการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 พรรคประชาธิปัตย์ตัดสินใจไม่ส่งผู้แทนเข้ารับสมัครการเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่าการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเอาเปรียบพรรคการเมืองอื่น ทั้งยังเป็นการล้างความผิดให้อดีตรัฐบาล และจากนั้นได้มีการร้องศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองให้วินิจฉัยการเลือกตั้ง 2 เมษา เหตุหลักๆ เพราะการหั่นคุหาเลือกตั้งออกทำให้การลงคะแนนไม่เป็นความลับ สุดท้ายทั้งสองศาลตัดสินให้การเลือกตั้ง 2 เมษาเป็นโมฆะ³ ถือเป็นหมุดหมายสำคัญของการเกิดตุลาการภิวัตน์ในไทย

สำหรับในบริบทโลก การศึกษาบทบาทของสถาบันตุลาการในทางการเมืองเริ่มได้รับความนิยมมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาอันเนื่องมาจากปรากฏการณ์ตุลาการภิวัตน์ที่เกิดขึ้นเป็นกระแสไปทั่วโลก ซึ่งการเข้ามามีบทบาททางการเมืองขององค์กรตุลาการได้เริ่มปรากฏแพร่หลายนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 จนถึงต้นศตวรรษที่ 21 จากการที่ฝ่ายตุลาการได้เข้ามามีบทบาทต่อการพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคม เช่น ประเด็นเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการนับถือศาสนา การตัดสินผลการเลือกตั้งระหว่างคู่แข่งทางการเมือง การตัดสิน

² ส่วนหนึ่งของพระราชดำรัสคือ “ในเวลานี้ อาจจะไม่ควรจะพูด แต่อย่างเมื่อเช้านี้เองได้ยินเขาพูดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและโดยเฉพาะเรื่องเลือกตั้งของผู้ที่ได้คะแนน ได้แต่ไม่ถึง 20 เปอร์เซ็นต์แล้วก็เขาเลือกตั้งอยู่คนเดียวซึ่งมีความสำคัญ เพราะว่าไม่ถึง 20 เปอร์เซ็นต์ แล้วก็เขาคนเดียวในที่สุดการเลือกตั้งไม่ครบสมบูรณ์ ไม่ทราบว่าจะเกี่ยวข้องกับท่านหรือเปล่า แต่ความจริงน่าจะเกี่ยวข้องเหมือนกัน เพราะว่าถ้าไม่มีจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งพอ ก็กลายเป็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยดำเนินการไม่ได้ แล้วถ้าดำเนินการไม่ได้ที่ท่านได้ปฏิญาณเมื่อตะกี้นี้ ก็เป็นหมัน ถึงบอกว่าจะต้องทำทุกอย่างเพื่อให้การปกครองแบบประชาธิปไตยดำเนินการไปได้” ที่มา ประชาไท, “Special Report 10 ปี ประชาไท: ตุลาการภิวัตน์,” 2557, <https://prachatai.com/journal/2014/10/55920>, (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

³ แหล่งเดียวกัน.

ยุบพรรคการเมือง เป็นต้น⁴

การตัดสินข้อพิพาทดังกล่าวของฝ่ายตุลาการจะเห็นได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเมืองหรืออยู่ในเขตอำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งต่างจากแนวความคิดดั้งเดิมที่อธิบายว่าผู้พิพากษามีหน้าที่ตีความ ปรับใช้กฎหมายและบทบัญญัติต่างๆ โดยไม่ได้ตัดสินอย่างเป็นการเมือง⁵ วินิจฉัยประเด็นต่างๆ ไปตามบทบัญญัติของกฎหมายบนพื้นฐานความเชื่อว่ามีคำวินิจฉัยที่ถูกต้องดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระ ในแง่คำอธิบายต่อบทบาทของฝ่ายตุลาการตามแนวรูปแบบนิยมจึงมีข้อจำกัดต่อการทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์การเมืองของตุลาการหรือตุลาการภิวัตน์ที่แผ่ขยายออกไปในต้นศตวรรษที่ 21⁶

ปรากฏการณ์ในยุโรปภาคพื้นทวีป กรณีที่น่าสนใจและควรค่าแก่การนำมาศึกษากรณีหนึ่งคือการตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส” (Conseil Constitutionnel) ในกรณีของฝรั่งเศสอันเป็นประเทศที่ยึดถือเจตจำนงทั่วไป (General will) ของมหาชนเป็นที่ตั้ง การบริหารงานของฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารซึ่งมีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนการตั้งคณะตุลาการฯ ที่อาจมีอำนาจวินิจฉัยการใช้อำนาจเจตจำนงของประชาชนผ่านสภาและคณะรัฐมนตรีจึงนับเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง นอกจากนี้พัฒนาการขอบเขตการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้นก็มีความน่าสนใจ แรกเริ่มเดิมทีคณะตุลาการฯ มีขอบเขตอำนาจที่จำกัด และไม่ได้มีอิทธิพลต่อการเมืองฝรั่งเศส นับแต่ภายในเวลาไม่กี่ปีต่อมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้กลายมาเป็นสถาบันหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการออกนโยบายสาธารณะของประเทศ ทั้งนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวนั้นมิได้เกิดขึ้นแค่ในประเทศแถบยุโรปเท่านั้นแต่ยัง

⁴ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “การเมืองเชิงตุลาการ,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, 9 ฉ. 1 (2559): 89-90.

⁵ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies Constitutional Courts in Asian Cases*, (Cambridge University Press, 2003), 69.

⁶ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, 89-90.

เผยแพร่มาถึงประเทศไทยอีกด้วย ดังนั้นการศึกษากองเกิดการเกิดองค์การตุลาการอย่าง คณะกรรมการตุลาการในฝรั่งเศสจึงน่าสนใจว่าบริบทการเมืองแบบใดที่นำมาสู่การตั้งองค์กรที่ถือว่าเป็นสถาบันการเมืองของกลุ่มคนที่ไม่ได้มาจากเสียงของประชาชนแต่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดยตัวแทนจากประชาชน

งานเขียนชิ้นนี้ผู้เขียนต้องการนำเสนอบทเรียนจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส โดยจะมุ่งเน้นไปที่ประเด็นพัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส อำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และบริบทการเมืองที่นำมาสู่การเกิดตุลาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เพื่อนำมาเป็นตัวแบบในการศึกษาทำความเข้าใจปรากฏการณ์ “ตุลาการภิวัตน์” ที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทย โดยเฉพาะหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาตัดสินเรื่องคดียุบพรรคไปในปี 2550 จวบจนร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติที่นำมาสู่ข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยอย่างกว้างขวาง แม้การเกิดขึ้นขององค์กรตุลาการในฝรั่งเศสและไทยจะมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญกล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญไทยเกิดมาจากการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญที่ตัวแสดงหลายภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมและยังมีบทบาทในสังคมการเมืองได้เพียง 20 ปีเท่านั้น ในขณะที่คณะตุลาการฯ ของฝรั่งเศสเกิดขึ้นมาในปี ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) แม้จะเป็นการเปรียบเทียบกรณีใกล้เคียงกันช่วงเวลาและสถานที่แต่ผู้เขียนหวังว่าบทเรียนจากฝรั่งเศสจะทำให้เข้าใจและคาดการณ์บทบาทขององค์กรตุลาการในไทยได้ดียิ่งขึ้น

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

ในส่วนแรกผู้เขียนอยากจะเล่าให้เห็นถึงพัฒนาการทั้งในแง่ของแนวคิดและการจัดรูปแบบองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อทำความเข้าใจแนวคิดและปรากฏการณ์ที่นำมาสู่การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายนิติบัญญัติ

ก่อนที่จะมีการตั้งองค์กรหรือสถาบันที่มาทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้น เกิดการถกเถียงระหว่างนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์สายต่างๆ ในประเทศ โดยข้อถกเถียงหลักที่นักคิดที่สนับสนุนและไม่สนับสนุนให้มีการตั้งองค์กรมาควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นคือประเด็นเรื่องกฎหมาย (La loi) นั้นเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในสังคม (General will) นับแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ระบบสาธารณรัฐของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนรากฐานความคิดที่ว่าเจตจำนงของรัฐต้องขึ้นอยู่กับเจตจำนงร่วมของประชาชนซึ่งแสดงออกผ่านระบบผู้แทนเจตจำนงของประชาชนถือได้ว่าอยู่ที่รัฐสภา⁷ อุดมการณ์เรื่องเจตนารมณ์ร่วมและอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนจึงเป็นหลักคิดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส ฉะนั้นการจะตั้งองค์กรใดๆ มาตรวจสอบการออกกฎหมายที่กระทำโดยองค์กรที่มีที่มาจากประชาชนนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำ และอาจก่อให้เกิดอำนาจอื่นที่ใหญ่กว่าอำนาจของประชาชน

⁷ อีกทั้งการปกครองตามระบอบเก่า (Ancien Régime) ซึ่งให้อำนาจอย่างสูงต่อผู้พิพากษานำมาซึ่งความไม่พอใจของประชาชนอย่างกว้างขวาง ประชาชนฝรั่งเศสมีทัศนคติไม่ไว้วางใจต่อระบอบที่ได้รับสมญาเชิงลบว่า “การปกครองของผู้พิพากษา” (gouvernement des juges) มาโดยตลอดฝ่ายตุลาการของฝรั่งเศสจึงไม่สามารถท้าทายฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้นำของประเทศได้รับความไว้วางใจจากประชาชนจนถือได้ว่าบุคคลผู้นั้นเชื่อมโยงและสะท้อนเจตจำนงของชาติฝรั่งเศส (วีระ สมบุญ, 2561)

อย่างไรก็ตามกลุ่มที่สนับสนุนให้มีการตั้งองค์กรที่ควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นก็โจมตีไปที่ความคิดฐานรากดังกล่าวของสังคมนิคมการเมืองฝรั่งเศสว่าโดยเนื้อแท้แล้วหลักการเจตนารมณ์ร่วมไม่ได้กระทำผ่านสภา เพราะแท้ที่จริงแล้วผู้แทนที่เป็นผู้ลงคะแนนในสภานั้นก็ตัดสินใจลงคะแนนตามเจตนารมณ์ของตน ทั้งนี้ในการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1958 ประเด็นว่าด้วยการใช้อำนาจของรัฐสภาในทางที่ขัดต่อเจตจำนงของประชาชาติและรัฐธรรมนูญได้รับการหยิบยกขึ้นมาวิจารณ์จากหลายฝ่ายในการร่างรัฐธรรมนูญ⁸ เมื่อการถกเถียงทางแนวคิดเริ่มตกลึกในที่สุดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 โดยมีชื่อเรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel)”

สำหรับสังคมนิคมการเมืองฝรั่งเศสซึ่งได้รับมรดกตกทอดทางความคิดมาจากแนวคิด “ยุครู้แจ้ง” (Enlightenment) ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1789 ฉะนั้นการจะตั้งองค์กรหรือสถาบันที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นจึงต้องพบความท้าทายจากแนวคิดที่ดำรงอยู่ในสังคมนิคม ผู้เขียนคิดว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าก่อนที่จะเกิดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้นแนวคิดที่สนับสนุนและต่อต้านถกเถียงกันถึงการตั้ง “องค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ว่าอย่างไรโดยสังเขป

แนวคิดเจตจำนงร่วมของประชาชนเป็นความคิดรากฐานของสังคมนิคมการเมืองฝรั่งเศส แฝงอยู่ในกฎหมายและระบบกฎหมาย ด้วยการดำรงอยู่ผสมผสานไปกับการออกกฎหมายและอำนาจตามรัฐธรรมนูญ La loi กลายเป็นกรอบกฎหมายสำคัญในฝรั่งเศส กลไกกฎหมายจะปกป้อง La loi อย่างน้อยที่สุดคือรับรองความเป็นสูงสุดของหลัก La loi รัฐธรรมนูญถูกมองว่าเป็นส่วนประกอบของลำดับชั้นกฎหมายดังกล่าว การออกกฎหมายที่มีที่มาจาก

⁸ แหล่งเดียวกัน.

ประชาชนจะไม่สามารถตรวจสอบและถูกจำกัดได้ กฎหมายฝรั่งเศสจึงไม่เปิดให้มีการตีความจากผู้พิพากษา บรรดาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองหลักการดังกล่าว การที่สถาบันการเมืองจะมีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นปรากฏเพียงความคิดในทางทฤษฎีและดำรงอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ เท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสถาบันหรือองค์กรต่างๆ นั้นถูกปฏิเสธโดยระบบกฎหมายและไม่เป็นไปตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจากแนวคิดเรื่องเจตจำนงร่วมของสังคมแล้ว ยังมีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Sovereign Parliament) ซึ่งสนับสนุนว่าอำนาจอสูงสุดในการปกครองอยู่ที่รัฐสภา การพิจารณาร่างกฎหมายกระทำได้โดยเสียงข้างมากในรัฐสภา แต่ในความเป็นจริงแล้วเป้าหมายในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานและเป้าหมายในการจำกัดอำนาจนิติบัญญัติยากที่จะเสนอมาจากสภา ดังนั้นก่อนหน้าที่จะมีคณะตุลาการฯ แม้จะมีความพยายามตั้งองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญหลายครั้งแต่ต้องล้มเหลวเพราะความเชื่อมั่นในหลักการพื้นฐานที่ว่าอำนาจอประชาชนนั้นใหญ่ที่สุดและรัฐสภาเป็นตัวแทนของอำนาจอดังกล่าว

ทั้งนี้ยังมีประเพณีแบบโบนาปาร์ต (Bonapartist Tradition) ที่มองว่ารัฐสภานั้นมีที่มาไม่แน่นอน ไม่มีความมั่นคง ฉะนั้นองค์กรที่ควรจะมีอำนาจมากที่สุดควรต้องเป็นฝ่ายบริหาร ศาลปกครองต้องมีอำนาจมากในฐานะที่เป็นส่วนขยายของรัฐบาล การตรวจสอบร่างกฎหมายควรเป็นหน้าที่ของศาลปกครอง เอ็มมานูเอล เซเยส (Emmanuel Joseph Sieyès) นักปราชญ์และนักการเมืองผู้มีชื่อเสียงในขณะนั้นได้เสนอแนวคิดให้ตั้งองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญขึ้นมา แต่ถูกปฏิเสธถึงสองครั้งสองคราในปี ค.ศ. 1793 และ ค.ศ. 1795 อย่างไรก็ตามได้มีการตั้งเซเนต (Senate) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 และ ค.ศ. 1804 โดยมีสมาชิกทั้งหมด 80 คน แต่งตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต มีหน้าที่ปกป้องเสรีภาพของสาธารณชน และมีอำนาจพิจารณากฎหมาย

ที่อาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทว่าเมื่อเกิดการรัฐประหารโดยนโปเลียน โบนาปาร์ต นโปเลียนได้ตั้งบรูแมร์ (Brumaire) ขึ้นมาแทนเซนาตโดยที่บรูแมร์มีอำนาจหน้าที่เหมือนเซนาตทุกประการและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือเพื่อล้มการตัดสินใจที่นโปเลียนไม่ชอบและยังช่วยเติมเต็มรัฐธรรมนูญอีกด้วย

พัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

ภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1789 นำมาซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นในปี ค.ศ. 1791 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก และเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมาตลอดสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. 1795 ได้เริ่มมีแนวคิดสร้างองค์กรมาทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ โดยเซเยสได้เป็นผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และเสนอให้มีการตั้ง “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ”⁹ มาทำหน้าที่เป็นหลักประกันความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยเซเยสเสนอว่าควรมีองค์กรหรืออำนาจใดๆ ที่มายกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำที่อาจขัดและเป็นภัยต่อรัฐธรรมนูญได้ เพื่อที่รัฐธรรมนูญจะได้รับการเคารพและคงสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด¹⁰ สำหรับลักษณะของ

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548).

¹⁰ แนวคิดของ Sieyes สอดคล้องกับความคิดกับสิ่งที่เขาเคยเสนอว่าอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) กับอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) เป็นคนละอำนาจกัน รัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดตั้งระบบกฎหมาย ระบบและรูปแบบการปกครองขึ้นมาเป็นแหล่งที่มาอำนาจขององค์กรต่างๆ องค์กรต่างๆ เหล่านั้นที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถใช้อำนาจขัดกับรัฐธรรมนูญได้ เพราะองค์กรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ลูกขุนรัฐธรรมนูญที่เซเยสเสนอนั้น เขาเสนอให้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการพิเศษ แยกจากศาลยุติธรรม มีหน้าที่ควบคุมกฎหมายและการกระทำต่างๆ ไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ที่มาของลูกขุนฯ ที่เซเยสเสนอคือมาจากการแต่งตั้งของสภาปฏิวัติ มีจำนวน 18 คน และควรมีการสลับเปลี่ยนให้ออก 1 ใน 3 ทุกปี อย่างไรก็ตามเกิดกระแสต่อต้านข้อเสนอดังกล่าวของเซเยส โดยส่วนใหญ่มองว่าหากมีการตั้ง “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ” จริงก็จะเป็นองค์กรที่อยู่สูงกว่าอำนาจรัฐ และหากลูกขุนกระทำการใดเกินหน้าที่ของตนเองก็จะมีใครหรือองค์กรใดมาระงับ ควบคุมการกระทำดังกล่าวได้ ด้วยกระแสต่อต้านดังกล่าวนี้เองจึงไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1795

ต่อมา มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายหลังการรัฐประหารของ นโปเลียน โบนาปาร์ต ในปี ค.ศ. 1799 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เองได้จัดตั้งสภาเซนาต ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญขึ้นมาตามแนวคิดของเซเยส เซนาตประกอบด้วยสมาชิก 80 คน โดยมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 คือ รักษาและยกเลิกการกระทำทุกอย่างที่ขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากรัฐบาลหรือ คณะกรรมการร่างกฎหมาย (tribunat)¹¹ ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสหายไปจากรัฐธรรมนูญชั่วคราวระยะเวลานึง จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ระบุไว้ในมาตรา 91 หมวด 11 โดยคณะกรรมการฯ นั้นประกอบไปด้วยประธานาธิบดี ทำหน้าที่ประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐ (เทียบเท่าวุฒิสภา) รวมกรรมการอีก 7 คนจากสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ผิดเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพบว่าเป็นก็จะต้องส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548).

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ซึ่งเกิดท่ามกลางความล้มเหลวในระบบเศรษฐกิจและการเมืองของฝรั่งเศส รัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งมอบอำนาจการบริหารประเทศและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้กับนายพลชาร์ลส์ เดอ โกลส์ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ มีนายมิเชล เดอเบร นักวิชาการคนสำคัญที่เข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เป็นประธาน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาร่าง 2 เดือนเศษจึงแล้วเสร็จ เมื่อร่างเสร็จก็นำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ผลการลงประชามติพบว่า มีประชาชนผู้มาใช้สิทธิถึง 85% เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้

สำหรับพัฒนาการของการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็นสามช่วงเวลา¹² ช่วงแรกคือปี ค.ศ. 1958-1970 ช่วงที่สองคือปี ค.ศ. 1971-1981 และช่วงที่สามคือ ค.ศ. 1981-1987 ในช่วงแรกเริ่มคณะตุลาการรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จในการทำให้รัฐสภานั้นอ่อนแอลงและอำนวยความสะดวกแก่ฝ่ายบริหารในการควบคุมการออกกฎหมาย ช่วงที่สองวาทกรรมเรื่องหลักสิทธิขั้นพื้นฐานเข้ามามีอิทธิพลในการตัดสินใจ และในช่วงสุดท้ายนี้เองที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสประสบความสำเร็จในการเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลในการออกกฎหมายและเป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร

ในช่วงแรกเริ่มการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นประสบความสำเร็จในการปกป้องสิทธิของฝ่ายบริหาร ช่วงเวลานี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการโจมตีรัฐสภา ตัวอย่างการพิจารณาร่างกฎหมายในช่วงนี้ เช่น คำร้องที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 40 เรื่องของ

¹² Stone, A., & Sweet A. S., *The birth of judicial politics in France: The Constitutional Council in comparative perspective* (Oxford University Press on Demand, 1992).

การประกันสุขภาพสาธารณะ วุฒิสภากับรัฐบาลเกิดความขัดแย้งกันวุฒิสภาลงคะแนนเสียง 195 ต่อ 14 ขยายขอบเขตการประกันสุขภาพของแม่ลูกอ่อนและผู้พิการให้ครอบคลุมไปถึงคนงานในไร่ แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วยเพราะจะทำให้ค่าใช้จ่ายสูงขึ้น จึงยื่นคำร้องไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยสาระสำคัญในมาตรา 40 คือการแก้หรือเสนอกฎหมายโดยสมาชิกสภาจะเป็นอันตกไปเมื่อการรับร่างนั้นจะนำมาซึ่งผลเสียหายต่อการเพิ่มงบประมาณค่าใช้จ่ายสาธารณะหรือค่าใช้จ่ายบริการบริการสาธารณะ ผลปรากฏว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้ตัดสินอิงตามตัวบทของรัฐธรรมนูญแต่อ้างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1956 ข้อสรุปพฤติกรรมและคำตัดสินในช่วงนี้ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่เพียงพอที่จะวัดได้ง่ายๆ จากการดูเพียงคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการทำให้กฎหมายเป็นโมฆะ ในยุคแรกเริ่มนี้เองที่การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ปรากฏโฉมหน้าครั้งแรกในฐานะเครื่องมือที่ทรงพลังของกระบวนการออกกฎหมายด้วยการทำให้เนื้อหาของการออกกฎหมายต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และด้วยการเปลี่ยนความคาดหวัง ทศนคติของผู้ออกนโยบาย ในยุคแรกเริ่มนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญถูกรัฐสภามองว่าเป็นผู้ขยายอำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย

อีกตัวอย่างการพิจารณาคือ ในปี ค.ศ. 1962 เดอ โกลส์เสนอเรื่องการเลือกประธานาธิบดีทางตรง ซึ่งต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่เขาไม่ต้องการทำตามขั้นตอนที่ต้องผ่านสองสภาตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญ แต่เลือกที่จะทำประชามติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 11 นำมาสู่การประท้วงของนักการเมือง สื่อมวลชน และนักวิชาการ วิจารณ์ว่าการลงประชามติไม่มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และการเปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีทางตรงจะนำไปสู่ระบอบประธานาธิบดี ต่อมาเกิดการลงประชามติในวันที่ 28 ตุลาคม มติ 62 ต่อ 38 เปอร์เซนต์ยอมรับกฎหมาย แต่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ก็ตง มงเนอริวิลล์ (Gaston Monnerville) ผู้เป็นทั้ง

นักการเมืองและนักกฎหมาย ได้ร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้พิจารณากระบวนการทำประชามติและกฎหมายว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญใหม่ ประธานวุฒิสภาเถียงว่ามีแค่มาตรา 89 เท่านั้นที่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้อย่างเหมาะสม ฉะนั้นการยอมรับช่องทางอื่นๆ น่าจะเป็นการไม่เหมาะสม อำนาจที่ถูกใช้โดยผู้ลงคะแนนเลือกตั้งก็เพื่อสร้างความชอบธรรมว่ามั่นคงระบกกฏระเบียบและ ขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามผลการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญปรากฏว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยกระบวนการประชามติ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยของชาติและรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการทำประชามติ ฉะนั้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้ล้มผลประชามติในครั้งนี้และกฎหมายก็ได้ประกาศใช้ในวันที่ 8 พฤศจิกายน

ในช่วงที่สอง ระหว่าง ค.ศ. 1971-1980 การเกิดขึ้นของการตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้ คณะตุลาการฯ ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตัวเองไปอย่างน่าสนใจ ด้วยการอาศัยถ้อยคำในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ มาปิดการออกกฎหมายของรัฐสภาแม้จะไม่ได้ถูกลำไว้ในเขตอำนาจการออกกฎหมายของรัฐบาล คำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 เป็นการแนบคำประกาศสิทธิมนุษยชนของพลเมืองชาวฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการรับรองในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 กรณีศึกษาสำคัญในช่วงนี้คือ เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1970 รัฐสภาออกกฎหมายแบนพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายและทหารรับจ้าง เกิดข้อถกเถียงว่ากฎหมายที่ออกขัดต่อมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ พอสภาออก พ.ร.บ.ฉบับนี้ประธานสภาเกิดความไม่เห็นด้วยและส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา พร้อมกดดันให้คณะตุลาการฯ คำว่า พ.ร.บ. เพื่อปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานและแสดงความเป็นอิสระ ซึ่งคณะตุลาการฯ ก็ได้ตัดสินใจตามนั้น เป็นสัญญาณว่าการพิจารณาความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถใช้เพื่อปกป้องหลักการพื้นฐาน โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานอย่างความเสมอภาคภายใต้กฎหมายตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1789 ตัวอย่างคดีอื่นๆ เช่น การออกกฎหมายส่งเสริมหรือหนุนโรงเรียนคาทอลิกก็พิจารณาให้ตกไปเพราะจะเป็นการเลือกปฏิบัติ และ พ.ร.บ.การหยุดงานประท้วง คณะตุลาการฯ ตัดสินโดยอ้างเรื่องความต่อเนื่องของบริการสาธารณะกล่าวโดยสรุปคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1971-1980 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษาและพิจารณาว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบของกฎหมายกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งหมดรวมถึงคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในปี ค.ศ. 1789 คำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยเสรีภาพและสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย

และในช่วงที่สาม ระหว่าง ค.ศ. 1981-1987 เป็นช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปการเมือง ฝ่ายซ้ายได้กลับมาบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง กรณีที่น่าสนใจศึกษาในช่วงนี้คือกฎหมายการโอนกิจการเป็นของชาติ (Nationalization) ในช่วงที่รัฐบาลและรัฐสภามีความพยายามในการปฏิรูปสังคมและการเมืองกิจการเหล่านั้น ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรม 5 ประเภท ธนาคาร 36 แห่ง และบริษัทการเงินอีก 2 แห่ง รัฐบาลได้ยื่นเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งในขณะนั้นตุลาการทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากนักการเมืองฝ่ายขวาเพื่อพิจารณากฎหมายที่สำคัญมากเรื่องหนึ่งคือ กฎหมายโอนกิจการบางส่วนเป็นของชาติ สถานการณ์ตอนนั้นจึงค่อนข้างตึงเครียด ในทางกฎหมายเราถกเถียงกันในเรื่องความขัดแย้งกันของกฎเกณฑ์รัฐธรรมนูญ หลักกรรมสิทธิ์ได้รับการยอมรับไว้ในคำประกาศปี ค.ศ. 1789 แต่ในขณะเดียวกันคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ได้วางหลักการโอนกิจการเป็นของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎเกณฑ์ทั้งสองจึงขัดแย้งกันเพราะฝรั่งเศสไม่สามารถโอนกิจการหรือทรัพย์สินใดเป็นของชาติได้โดยไม่กระทบหลักกรรมสิทธิ์

คณะตุลาการได้ให้เหตุผลว่าการโอนกิจการเป็นของชาตินั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ค่าชดเชยแก่เจ้าของกิจการนั้นไม่เพียงพอ การให้เหตุผลของเขานั้นตั้งอยู่บนสองประเด็น ประการแรก คณะตุลาการยืนยันว่าทั้งหลักกรรมสิทธิ์และหลักการโอนเป็นของชาติล้วนเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญเพราะทั้งสองหลักนั้นต่างได้รับการยอมรับจากประชาชนผ่านการลงประชามติในปี ค.ศ. 1958 ประการที่สอง คณะตุลาการได้ยืนยันอีกว่าหลักกรรมสิทธิ์ในปี ค.ศ. 1789 ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ว่าเราสามารถกระทำการที่กระทบต่อหลักกรรมสิทธิ์ได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ คณะตุลาการได้หาทางออกโดยการประนีประนอมทางการเมืองด้วยเหตุผลทางกฎหมาย ได้แสดงให้เห็นหน้าที่ของอำนาจตุลาการในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องหาจุดสมดุลระหว่างอำนาจอธิปไตยของประชาชนกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งตุลาการจะไม่ใช้เหตุผลทางกฎหมายล้วนๆ เพราะการพิจารณาของคณะตุลาการต้องตัดสินใจภายใต้บริบททางการเมืองหนึ่งเสมอ

บทเรียนที่สำคัญคือการที่อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้เพิ่มขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977 เป็นต้นมา จนมีผลต่อการเมืองฝรั่งเศสอย่างชัดเจน เช่น ในปี ค.ศ. 1986 คณะตุลาการฯ พิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญๆ จากฝ่ายบริหารถึง 16 ฉบับ โดยมี 6 ฉบับที่ถูกปิดให้ตกไป และมีอีก 6 ฉบับที่ถูกปิดเนื้อหาบางส่วน สถานการณ์ในลักษณะนี้คณะตุลาการฯ จึงมีหน้าที่เปรียบเสมือนผู้ใช้อำนาจยับยั้งหรือระงับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส การที่นโยบายใดๆ จะถูกนำไปประกาศใช้ หรือถูกปรับเนื้อหาอย่างไรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสล้วนมีอิทธิพลในการกำหนด โดยการทำความเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายของคณะตุลาการฯ นั้นการศึกษาเพียงคำตัดสินซึ่งเป็นการใช้อิทธิพลโดยตรงอาจไม่เพียงพอ แต่ยังต้องศึกษาการใช้อิทธิพลโดยอ้อมด้วยการศึกษาการปรับแต่งหรือปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย กล่าวคือรัฐบาลฝรั่งเศสมักคาดเดาแนวโน้ม

การตอบรับนโยบายนั้นๆ ของคณะตุลาการฯ แล้วปรับให้เนื้อหา นโยบายตน จะเสนอไม่ขัดและพอไปกันได้กับแนวโน้มของคณะตุลาการฯ เพื่อหลีกเลี่ยง ปัญหาความยุ่งยากที่อาจตามมาได้ กระบวนการเช่นนี้ส่งผลให้คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญมีผลในการกำหนดนโยบายสาธารณะแม้จะไม่ได้พิจารณา โดยที่ เสนอว่าการกระทำในลักษณะนี้คือ “อำนาจป้องปราม” (deterrent power) อันนำมาซึ่ง “กระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกแปลงให้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของ ฝ่ายตุลาการ” (Judicialised policy making)¹³

โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1958 นั้นมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล ไม่ได้มีลักษณะเป็นองค์กรศาล และ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการควบคุมกฎหมายไม่ให้ ขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำเฉพาะการควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมายและ ไม่มีบทบัญญัติให้มีการควบคุมหลังประกาศใช้บังคับกฎหมายแล้ว¹⁴ ส่วนการ เสนอปัญหาว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็จะถูกจำกัดเฉพาะแต่นักการเมือง ระดับสูงและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น

¹³ ภาณุ พวงศ์เจริญ , “กฎหมายเพียงร่างทรง: แนวทางเชิงวิพากษ์ในการศึกษาสถาบันตุลาการ,” วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 45 ฉ. 2 (2558): 27-8.

¹⁴ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพิ่งมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศสมีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังประกาศใช้ เมื่อปี 2008 ในสมัยประธานาธิบดีซาร์โกซี ซึ่งในงานชิ้นนี้ผู้เขียนมีจุดหมายในการวิเคราะห์ ผลทางอ้อมของการพิจารณาความชอบรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและบทบัญญัติใดๆ “ก่อน” ประกาศใช้ในทางการเมืองของฝรั่งเศส

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการ 2 ประเภท ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญ 5 คือ ตุลาการที่มาจากการแต่งตั้งและตุลาการตามกฎหมาย¹⁵

1) ตุลาการแต่งตั้ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญทั้ง 3 คน นั้นคือ ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ในทางปฏิบัติตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะมีที่มาจากอำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วประธานาธิบดีและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน

2) ตุลาการโดยตำแหน่ง มาตรา 56 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้อธิบดีประธานาธิบดีเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีวิต

3) ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจากบรรดาตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งและโดยตำแหน่งซึ่งการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นเป็นดุลพินิจของประธานาธิบดีและไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ

ทั้งสิ้น โดยปกติแล้วประธานาธิบดีจะแต่งตั้งประธานจากตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งและส่วนใหญ่อีกเช่นกันที่ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งประธานจากบุคคล 1 ใน 3 คนที่ตนเองเป็นผู้แต่งตั้งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ¹⁶

วาระการดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญจะแตกต่างกันตามประเภทของตุลาการรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้วาระการดำรงตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อแตกต่างอีกเช่นกัน

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548).

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

1. ตุลาการแต่งตั้งตุลาการประเภทแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี และให้มีการเปลี่ยนตุลาการจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี การกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และมีการเปลี่ยนให้ผู้ที่อยู่ครบ 9 ปี ซึ่งมีจำนวน 1 ใน 3 ออกทุก 3 ปี เป็นตัวเลขที่มีความเหมาะสมและทำให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงานของตุลาการรัฐธรรมนูญที่อย่างน้อยก็จะต้องมีคนเก่าอยู่ก่อนในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทุกชุดที่จะไม่มีวันประกอบด้วยคนใหม่ทั้ง 9 คน ส่วนการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวก็เพื่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอิสระในการทำงาน ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้แต่งตั้งและไม่ต้องกังวลว่าจะได้รับแต่งตั้งเข้ามาอีกหรือไม่

2. ตุลาการโดยตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญของอดีตประธานาธิบดีคือ ตลอดชีวิต

3. ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นที่เข้าใจว่าประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระของตนที่มีอยู่ในฐานะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนั้นตุลาการแต่งตั้งจะพ้นจากตำแหน่งในกรณีตาย ลาออก และให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติ ตุลาการโดยตำแหน่ง ดังได้กล่าวมาแล้วว่าวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งคือตลอดชีวิตของผู้นั้น ดังนั้นการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการโดยตำแหน่งจึงมีได้เพียงกรณีเดียวคือการสิ้นชีวิต ในขณะที่ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากการแต่งตั้งจะพ้นจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อหมดวาระการดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญตายหรือการลาออกหรือให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากแต่งตั้ง ส่วนประธานตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากอดีตประธานาธิบดีก็พ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกับตุลาการโดยตำแหน่ง¹⁷

¹⁷ เพ็ญอ้าง.

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนอกจากจะควบคุมไม่ให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ อีกหลายประการ การควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอำนาจควบคุมเฉพาะก่อนที่กฎหมายหรือบทบัญญัตินั้นจะประกาศใช้

การที่ให้มีการตรวจสอบ ควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญก่อนมีการประกาศใช้นั้น เนื่องจากกฎหมายคือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมของประชาชน จึงไม่สามารถควบคุมกฎหมายที่ผ่านการออกจากผู้แทนของปวงชน แต่การควบคุม “ร่างกฎหมาย” ที่ยังไม่ประกาศใช้และยังไม่มี การลงนามโดยประธานาธิบดีนั้นเป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดยไม่ขัดกับหลักเจตนารมณ์ร่วมของประชาชน ฉะนั้นจึงมีการบัญญัติเรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นหมวดพิเศษคือหมวด 7 มาตรา 56 ถึงมาตรา 63¹⁸

การขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มีหลายรูปแบบด้วยกัน โดยกฎหมายทุกฉบับจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ

1. รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1958 และคำปรารภ (Preamble)
2. คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946
3. ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ. 1789¹⁹

ทั้งนี้กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้

¹⁸ เพิ่งอ้าง.

¹⁹ คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 นั้น ได้กล่าวรับรองถึงสิทธิต่างๆ ของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1789 จึงทำให้ทั้งคำปรารภและปฏิญญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันและอยู่ในสถานะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย

ขณะเดียวกันผู้ที่สามารถยื่นคำร้องหรือเสนอให้พิจารณาว่ากฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จะถูกจำกัดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองระดับสูงและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น วิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการฯ นั้นไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในงบประมาณ มีประธานาธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบและไม่อยู่ภายใต้กระทรวงใด จึงมีทั้งความอิสระอยู่มาก รวมถึงมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างเลียงไม่ได้

ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญนั้นมี 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. การควบคุมขอบเขตในการใช้อำนาจนิตินบัญญัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิตินบัญญัติได้ตามมาตรา 34 โดยบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรารัฐบัญญัติได้เฉพาะบางเรื่อง ส่วนเรื่องอื่นที่มิได้ระบุไว้ในมาตรา 34 ก็จะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารได้

2. การควบคุมที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ให้ต้องทำ ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับรัฐสภาจะต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนบังคับใช้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61

3. การควบคุมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสามารถทำได้ กฎหมายธรรมดาและพันธกรณีระหว่างประเทศ (engagement international) อาจถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้หากมีการร้องขอ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61

ถ้าประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 60 คน หรือสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรไม่น้อยกว่า 60 คน มีเหตุอันควรสงสัยว่าร่างกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บรรดาผู้ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจเหล่านี้สามารถร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น กระทำได้สองวิธี คือ

(1) วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถแยกออกต่างหากจากร่างกฎหมายนั้นได้

(2) วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญบางส่วน หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแยกออกต่างหากจากร่างกฎหมายนั้นได้ ประธานาธิบดีก็มีอำนาจที่จะเลือกประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นเฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือจะส่งให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งก็ได้²⁰

การควบคุมดังกล่าวนี้ใช้เฉพาะร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ (referendum) ซึ่งถือว่ามาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชน อำนาจอื่นๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น ควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การควบคุมข้อบังคับของรัฐสภา ควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี แต่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของประธานาธิบดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 เป็นต้น

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548).

จะเห็นได้ว่าในระยะแรกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการทบทวนการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภา โดยเฉพาะในการป้องกันมิให้ก้าวล่วงขัดขวางการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้นำและฝ่ายบริหาร ซึ่งการทบทวนนั้นต้องเป็นการทบทวนก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ เป็นการทบทวนกฎหมายในลักษณะนามธรรม ไม่สามารถทบทวนหรือวินิจฉัยคดีภายหลัง ในระยะต่อมาเมื่อคณะตุลาการอ้างถึงหลักสิทธิเสรีภาพตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองการทำหน้าที่ของคณะตุลาการก็เริ่มมีลักษณะเชิงรุกมากขึ้นเพื่อยับยั้งการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติว่าขัดต่อเสรีภาพในการสมาคม คำวินิจฉัยดังกล่าวยกสถานะของหลักสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญตามอารัมภบท และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจใช้ในการทบทวนตัวบทกฎหมายได้

ต่อมาโดยเฉพาะในทศวรรษ 1980 การทำงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทั้งที่เป็นการริเริ่มของคณะตุลาการฯ เอง และที่เป็นผลมาจากการต่อสู้ของพรรคการเมืองซึ่งพยายามให้คณะตุลาการฯ ให้เป็นประโยชน์ต่อยุทธศาสตร์ทางการเมืองของพรรคตนได้รับการพิจารณาว่าเปลี่ยนฝรั่งเศสจากระบอบประชาธิปไตยซึ่งอำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภาไปสู่นิติรัฐ (État de droit) โดยมีตุลาการภักดีของการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญทำให้ระบอบการเมืองของฝรั่งเศสแปรเปลี่ยนสู่การยึดหลัก “อำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (constitutional supremacy) ทำให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนได้รับการยืนยันโดยรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับปทัสถานระหว่างประเทศที่กำลังขยายตัวในยุโรปและทั่วโลกช่วงเวลานั้นด้วย²¹

²¹ วีระ สมบูรณ์, 2561.

ศาลรัฐธรรมนูญไทย

ศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวปฏิรูปการเมืองในปี 2535 ซึ่งรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กำหนดโครงสร้างให้ฝ่ายตุลาการมีสามส่วน ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง²²

ประเทศไทยได้เคยมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาแล้ว โดยจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้กำหนดต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534²³ ฉะนั้นตุลาการรัฐธรรมนูญหรือแนวคิดในการตั้งองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญในไทยจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ แม้ในแต่ละช่วงเวลาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่และรูปแบบโครงสร้างต่างออกไป หรือในบางช่วงอาจไม่มีเลยด้วยซ้ำ การเกิดขึ้นของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญในไทยนั้นมีแนวโน้มว่าจะเป็นเหตุบังเอิญมากกว่าเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นประโยชน์จากการนำมาใช้ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งต่างจากกรณีที่เกิดในต่างประเทศที่ตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพราะขาดความเชื่อมั่นในหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ²⁴

²² Khemthong Tonsakulrungruang, "The Constitutional Court of Thailand: From Activism to Arbitrariness", in *Constitutional Courts in Asia: A Comparative Perspective*, ed. Albert H. Y. Chen & Andrew Harding, Cambridge University Press, (2018), https://www.academia.edu/37608804/The_Constitutional_Court_of_Thailand_From_Activism_to_Arbitrariness (accessed January 29, 2019), 2.

²³ ชนินทร ดิชาวัน, "องค์ประกอบและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่", 2550, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1020> (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

²⁴ เพิ่งอ้าง.

พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญไทย

แม้ว่าแต่เดิมจะมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2540 แต่มีความไม่เหมาะสมบางประการ เช่น การพิจารณาไม่เปิดเผย บ้างจ่ายทางการเมืองจึงอาจมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยบางเรื่องหรือบางเรื่อง ก็ไม่เป็นที่เปิดเผย ที่มาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมาก ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี และสามารถแต่งตั้งมาดำรงตำแหน่งซ้ำ ทำให้สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐสภาได้ จากปัญหาดังกล่าวในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมืองมาก ให้มาเป็นศาลแล้วเปลี่ยนชื่อเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” และมีการแก้ไขปัญหาลำต้น ดังนั้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญจึงได้ถูกสถาปนาขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีรูปแบบเป็นองค์กรศาล มีหน้าที่พิทักษ์รักษาความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เปลี่ยนจากระบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาเป็นศาลอย่างเต็มรูปแบบ มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งเป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนหรือภายหลังที่กฎหมายประกาศใช้บังคับ การตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของศาลรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ในกรอบและหลักทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งองค์กรนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการจะมีอำนาจตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกัน และหลักนิติรัฐ ในความหมายของรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย ตามหลักการนิติรัฐศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ในกรณีของไทยนั้นหากเป็นข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญก็ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

การตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้นได้นำแนวคิดและหลักการจากประเทศเยอรมันมาใช้ โดยศาลรัฐธรรมนูญไทยทำหน้าที่สองส่วนคือเป็นทั้งศาลยุติธรรมและเป็นสถาบันพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ถือหลักความเป็นกฎหมาย

สูงสุดของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาว่าอยู่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทยตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ต่างก็ออกแบบให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการตรวจสอบถ่วงดุลเสียงข้างมากในสภา สาเหตุเพราะเสียงข้างน้อยในสภานั้นไม่สามารถถ่วงดุลกับเสียงข้างมากในสภาได้ กลไกการตรวจสอบในสภาจึงไม่อาจกระทำได้ ฉะนั้นหากเสียงข้างมากในสภากระทำเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องมีอำนาจในการวินิจฉัยปกป้องหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

พัฒนาการของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้นมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดและแบ่งออกได้เป็นสองช่วง ได้แก่ ระยะเวลาแรกคือ ช่วงก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (11 เมษายน 2541 - เมษายน 2549) และระยะที่สองคือ ช่วงตุลาการภิวัตน์ (หลังเมษายน 2549 - ปัจจุบัน)²⁵

1. ช่วงก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

การเกิดขึ้นของศาลรัฐธรรมนูญ

ชัยชนะของชนชั้นกลางหรือ “มือบมือถือ” ในการล้มรัฐบาลเผด็จการทหารของพลเอกสุจินดา คราประยูร จากเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ปี 2535 ได้นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองและผลักดันทางความคิดให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เกิดขึ้นมาจากการเรียกร้องของประชาชน กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้นเป็นรูปแบบที่เปิดให้มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคย

²⁵ ธนัย เกตดวงกต, “บทบาทของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับตุลาการภิวัตน์,” 2553, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1477> (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

มีมาได้แก่การสรรหาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากตัวแทนของประชาชนแต่ละจังหวัด และตัวแทนจากสาขาอาชีพต่างๆ ทั่วประเทศจำนวน 99 คน รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและยกย่องรัฐธรรมนูญทั้งฉบับตามความต้องการของประชาชนเสนอต่อรัฐสภาโดยไม่ยอมรับให้มีการแก้ไข มีการเพิ่มอำนาจทางด้านตุลาการโดยเพิ่มจากเดิมที่เคยมี 2 ศาล (ศาลยุติธรรมและศาลทหาร) เป็น 4 ศาล (ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลทหาร) ศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นใหม่เกิดขึ้นภายใต้เหตุผลดังนี้ ประการแรกคือปัญหาทางด้านบุคคล การกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งประกอบด้วยตุลาการโดยตำแหน่ง เช่น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา (ทั้งสองตำแหน่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง) ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ทำให้บุคคลในตำแหน่งเหล่านี้เกิดปัญหาขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะมีหน้าที่รับผิดชอบหลักอยู่แล้ว รวมถึงความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ประจำกับตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีฐานะอยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกวุฒิสภา ประการที่สองคือปัญหาทางด้านโครงสร้างขององค์กร จากโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยยกฐานะขึ้นเป็นรูปแบบของ “ศาล” เพื่อให้มีองค์กรเฉพาะที่จะทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งวินิจฉัยคดีในลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชนทั่วไป โดยต้องพิจารณาตามหลักการพิจารณาของกฎหมายมหาชน และให้ผลคำตัดสินหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สิ้นสุดใช้บังคับกับทุกองค์กร และประการสุดท้ายคือเพื่อสร้างประสิทธิภาพทางการเมืองงาน ทั้งเพื่อให้มีความอิสระ เป็นกลางจากองค์กรอื่นและเป็นองค์กรตุลาการเปลี่ยนวิธีการพิจารณาจากคณะตุลาการมาเป็นวิธีพิจารณาแบบศาล²⁶

²⁶ เพิ่งอ้าง.

ศาลรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นมานั้นถือเป็นองค์กรใหม่สำหรับสังคมการเมืองไทย แม้ว่าจะเคยมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่หลัง พ.ศ. 2489 ก็ตาม แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่และตัวบุคคล ศาลรัฐธรรมนูญในช่วงต้นนั้นมีความเป็นอิสระอย่างมาก ดังเห็นได้จากคำพิพากษาคัดสินกรณี ชุกหุ่นของอดีตนายกทักษิณซึ่งมีความสำคัญ เพราะเป็นการตัดสินเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมคดีแรกของโลก เป็นการตัดสินที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองไทย เป็นครั้งแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยตัดสินให้นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเสี่ยงอย่างมากต้องพ้นจากตำแหน่ง

2. ช่วงตุลาการวิวัฒน์ (เมษายน 2549 – ปัจจุบัน)

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้มีการจัดการเลือกตั้งครั้งแรกในปี 2544 ผลจากรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มุ่งให้เกิดสองพรรคการเมืองใหญ่และส่งเสริมให้เกิดฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง กอปรกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้กลายเป็นปัจจัยเสริมการขึ้นสู่อำนาจของอดีตนายกทักษิณ ชินวัตรและพรรคไทยรักไทย โดยพรรคไทยรักไทยได้ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงที่มากที่สุดของประวัติศาสตร์การเมืองไทยถึง 16 ล้านเสียงและได้จัดตั้งรัฐบาลผสมขนาดใหญ่ขึ้น ทั้งนี้ภายหลังการบริหารก็มีการควบรวมพรรคขนาดเล็กและขนาดกลางเพื่อสร้างเสถียรภาพให้พรรคไทยรักไทยและรัฐบาล พรรคเหล่านี้ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคต้นตระกูลไทย และพรรคชาติพัฒนา จึงทำให้เกิดเป็นพรรคที่มีความเข้มแข็งตามความมุ่งหวังของรัฐธรรมนูญและผู้ร่างรัฐธรรมนูญ²⁷

²⁷ เพิ่งอ้าง.

เมื่อพรรคไทยรักไทยเริ่มเป็นพรรคที่มีความเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ช่วงปลายสมัยการปกครองบริหารของอดีตรัฐบาลทักษิณจึงเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างคนสองกลุ่มในสังคมที่ได้และเสียผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กลุ่มที่เสียผลประโยชน์นิยามการปกครองของอดีตนายกฯทักษิณว่าเป็น “ระบอบทักษิณ” การบริหารงานรวมศูนย์และไม่เป็นประชาธิปไตยต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือกำจัดออกไป กลุ่มต่อต้านทั้งหมดจึงได้แสดงออกผ่านพื้นที่สาธารณะต่างๆ ในรูปของบทความวิชาการ คอลัมน์หนังสือพิมพ์ และรวมถึงการรวมตัวชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลอดีตนายกทักษิณของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย นำโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุลอีกด้วย

เมื่อมีการจัดการเลือกตั้งอีกครั้ง และทักษิณได้รับชัยชนะโดยที่ไม่ได้รับการยอมรับจากมหาชนนำมาสู่การแทรกแซงของศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่าการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 เป็นโมฆะ ทว่าคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญกลับสร้างความขัดแย้งมากขึ้นเมื่อทักษิณได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งใหม่โดยการเลือกตั้งครั้งนี้ฝ่ายค้านไม่ยอมรับและไม่ลงรับสมัครเลือกตั้งจนมาซึ่งการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549²⁸

การรัฐประหารส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองใหม่มาเป็นพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยในช่วงเวลานั้นที่ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีคดีที่ยื่นการสูงสุดยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทยค้างอยู่ตั้งแต่วันที่ 6 กรกฎาคม 2549 เนื่องจากพรรคไทยรักไทยกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 และพรรคไทยรักไทยมีการทุจริตในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้บริหารพรรคไทยรักไทยได้ว่าจ้างสนับสนุนให้พรรคการเมืองอื่นจัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อลงสมัครแข่งขันกับผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทย

²⁸ Khemthong, 2018, 3.

ฉะนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดที่จะใช้เป็นเครื่องมือทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลทักษิณ ว่ามีการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมในการปกครองประเทศ

แม้หลังการรัฐประหารที่เกิดขึ้นส่งผลให้รัฐธรรมนูญฯ 2540 และศาลรัฐธรรมนูญต้องสิ้นสุดลง แต่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) จำเป็นต้องอาศัยศาลรัฐธรรมนูญลดความชอบธรรมของรัฐบาลทักษิณที่มีฐานเสียงมาจากประชาชน 16 ล้านเสียงจึงได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ขึ้นเพื่อโอนบรรดาคดีต่างๆ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญให้ย้ายไปอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พร้อมออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 27 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 และก่อนการตัดสินคดียุบพรรคไทยรักไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ยังได้มีพระราชดำรัสต่อคณะตุลาการศาลปกครองเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ความตอนหนึ่งว่า

“เคยบอกกับท่านประธานว่า ครั้งก่อนที่มีเรื่องเกิดขึ้น ตอนที่ข้าพเจ้าพูดที่หัวหินเป็นเวลาปีกว่าแล้ว ก็เป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น แล้วท่านก็เอาความรับผิดชอบใส่ในตัว แล้วความรับผิดชอบนั้นก็ทำให้คนอะละขึ้นมา จนกระทั่งเกิดเรื่องราวต่างๆ ซึ่งเรื่องราวต่างๆ ก็มีเหตุมีผล ก็มีเหตุแล้ว ก็มีผลขึ้นมา ยุ่งหมด อีกไม่กี่วันก็ยุ่งต่อไป ท่านเตรียมตัวดีๆ ที่จะให้พร้อมที่จะมีการวิจารณ์บ้าง ไม่ใช่ในฐานะศาล ในฐานะส่วนตัว หรือในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ในฐานะผู้มีความรู้ เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้งานเมืองล่มจมอย่างทุกครั้ง แล้วบอกว่าเราไม่ทำอะไร เราไม่พยายามแก้ไข จะล่มจม เราก็เกือบล่มจม ตอนนี้ก็เกือบ

จะล้มจมต่อไป...”²⁹ จากเหตุการณ์ดังกล่าวมาทั้งหมดกลายเป็นแรงผลักดันนำไปสู่คำพิพากษาคัดสินกรณียุบพรรคไทยรักไทย ด้วยมติเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 และตัดสินคดีทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยเป็นเวลา 5 ปี ด้วยมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 ซึ่งเต็มไปด้วยข้อถกเถียงเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งสิ้น 4 ประการคือ ประการแรก ที่มาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีความชอบธรรม มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งมิใช่ศาลขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งเป็นการเฉพาะ พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวยังไม่ได้รับรองความเป็นอิสระของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และกระทำในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ประการที่สอง ไม่มีเหตุผลเพียงพอต่อการยุบพรรคไทยรักไทย กล่าวคือการกระทำของกรรมการบริหารพรรคจะถือเป็นการกระทำของพรรคการเมืองได้ก็ต่อเมื่อกรรมการบริหารพรรคผู้นั้นต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเท่านั้น ซึ่งไม่มีหลักฐานสนับสนุนว่าอดีตนายกทักษิณ ชินวัตรเป็นหัวหน้าพรรคสนับสนุน หรือส่งเสริมให้พลเอกธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา และนายพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล กระทำการจ้างพรรคเล็กลงสมัครเลือกตั้งแต่อย่างใด ประการที่สาม การตัดสินคดีทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย 111 คนไม่เหมาะสม เพราะประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 27 เป็นการตราและยกเลิกกฎหมายที่ปราศจากความชอบธรรม อันย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลที่เป็นกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐ เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และประการสุดท้าย ผลที่เกิดขึ้นหลังจากคำพิพากษาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญคือ เป็นการรับรองการรัฐประหารว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมด้วยเช่นกัน และแสดงให้เห็นว่าคณะตุลาการฯ อยู่ภายใต้คณะรัฐประหารนั่นเอง³⁰

²⁹ เพิ่งอ้าง.

³⁰ เพิ่งอ้าง.

หลังจากนั้นก็ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งกีดกันไม่ให้เกิดระบอบการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งอีกต่อไป และได้เพิ่มอำนาจของฝ่ายตุลาการมากขึ้น เห็นได้จากการที่ตุลาการได้มีส่วนในการตัดสินคดีทางการเมืองที่สำคัญหลายคดี เช่น กรณีถอดถอนอดีตนายกสมัคร สุนทรเวชออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากไปรับจ้างเป็นพิธีกรรายการ “ชิมไปบ่นไป” ท่ามกลางการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ ขับไล่อดีตนายกสมัครด้วยสาเหตุที่เป็นตัวแทนของอดีตนายกทักษิณ หรือกรณียุบพรรคพลังประชาชนเพื่อยุติสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ทำการปิดล้อมทำเนียบรัฐบาล สนามบินดอนเมือง และสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งได้มีการเลื่อนวันพิพากษาคดีตัดสินให้เร็วขึ้น และไม่เป็นไปตามหลักประกันขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับวิधिพิจารณาคดีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องของการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคดีที่เกิดขึ้นพรรคพลังประชาชนได้ยื่นร้องเรียนว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านที่กำลังพิจารณาคดีอยู่นั้นมีความไม่เป็นกลาง ต้องการจะเปลี่ยนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาแต่อย่างใด รวมถึงกรณีล่าสุดกับการพิจารณาพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศในสมัยรัฐบาลของอดีตนายกยิ่งลักษณ์ ชินวัตรที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น จึงอาจรัฐธรรมนูญปี 2550 กล่าวได้ว่าเป็นผลผลิตของกลุ่มพันธมิตรเสื้อเหลืองที่ต้องการส่งเสริมการเมืองศีลธรรมเหนือการเมืองการเลือกตั้ง³¹ ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการ วุฒิสภา และองค์กรอิสระในการตรวจสอบพฤติกรรมทุจริตของนักการเมือง และสร้างจริยธรรมในการบริหารงานของรัฐบาล

³¹ Khemthong, 2018, 4.

จะเห็นได้ว่าช่วงเวลาหลังเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 ความเป็นสถาบันของศาลรัฐธรรมนูญมีความเปลี่ยนแปลงที่ออกมาในลักษณะของปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ตุลาการภิวัตน์” ซึ่งพอสรุปได้ว่าหมายถึงการที่สถาบันตุลาการขยายบทบาทออกไปตัดสินชี้ขาดเรื่องนโยบายสาธารณะ ปัญหาศีลธรรม หรือปมขัดแย้งทางการเมือง และคดีดังกล่าวยังเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีทางการเมือง จนคล้ายเหมือนเป็นเครื่องมือทางการเมืองของผู้มีอำนาจ เช่น กรณีตัดสินให้การเลือกตั้ง 2 เมษายน 2549 เป็นโมฆะ กรณียุบพรรคไทยรักไทย กรณีชิมไปบ่นไปของอดีตนายกส.ม.ว. กรณียุบพรรคพลังประชาชน เป็นต้น ฉะนั้นหากพิจารณาบทบาทในทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ปี 2551 - 2557 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญปี 2550 จะพบว่าขอบเขตอำนาจของศาลนั้นมีมากขึ้นและสามารถทำงานได้อย่างอิสระ³²

โครงสร้างตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 204 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลต่อไปนี้

1. ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 3 คน
2. ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

³² Khemthong, 2018, 4 -5.

3. ผู้ทรงคุณวุฒิสภาขานิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน

4. ผู้ทรงคุณวุฒิสภาข้าราชการรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา 206 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยหลักการสำคัญจะไม่มีแตกต่างกันระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เนื่องจากเมื่อได้ก่อตั้งมาเป็นเวลาเกือบ 10 ปี ศาลรัฐธรรมนูญก็มีความเป็นสถาบันที่มีหน้าที่เฉพาะ แม้จะเกิดการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และได้ยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นเพียงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีบทบาทหน้าที่หลักเช่นเดิม ซึ่งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปจะกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดไว้ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ประการที่หนึ่ง การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับ และกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

ประการที่สาม การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี หรือกรรมการการเลือกตั้งสิ้นสุดลง หรือต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ประการที่สี่ การวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

อันเป็นเท็จ ต้องพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 ประการที่ห้า การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
 องค์การตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่หก อำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มี 6 กรณี
 (1) การวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองว่า ขัดต่อสถานะและการ
 ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับ
 หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
 ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (2) การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิ
 และเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (3) การวินิจฉัยยุทธวิธี
 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 นั้นสังกัดอยู่ มีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ (4) การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอ
 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณามีหลักการเดียวกันหรือคล้าย
 กันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้หรือไม่ (5) การวินิจฉัยว่าสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการกระทำการเพื่อให้ตนมีส่วน
 โดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ และ (6) การควบคุม
 ร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่เจ็ด อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มี 3 กรณี กล่าวคือ
 (1) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนาย
 ทะเบียนพรรคการเมือง (2) การสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร
 พรรคการเมือง ระเบียบหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือออกจาก
 ตำแหน่ง และ (3) การสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามคำร้องขอของนายทะเบียน
 พรรคการเมืองกรณีศึกษาตียุบพรรค³³

³³ บุญเสริม นาคสาร, “ศาลรัฐธรรมนูญไทยต่างจากศาลอื่น และศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ
 อย่างไร”, 2548 <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=719> (สืบค้นเมื่อ 29
 มกราคม 2562).

บทเรียนจากฝรั่งเศสแนวความคิดการจำกัดอำนาจตัวเอง (Autolimitation) กับการออกนโยบาย

จากประสบการณ์ที่ฝรั่งเศสได้พบเจอมานับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เราจะพบว่าฝรั่งเศสต้องเผชิญกับความท้าทายในการร่างรัฐธรรมนูญ และออกแบบระบบการเมืองอยู่ไม่น้อย เห็นได้จากความพยายามที่จะตั้งองค์กรขึ้นมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายยังต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านมากมาย จนในที่สุดก็สามารถตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาได้สำเร็จ จากประสบการณ์ของฝรั่งเศส ผู้เขียนพบว่าประเด็นที่ควรนำมาศึกษาทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ นั่นก็คือเรื่องของ การจำกัดอำนาจตัวเอง (Autolimitation) ในการออกนโยบาย และบริบทการเมืองที่ส่งผลต่อการทำงานของคณะตุลาการฯ

ในส่วนของแนวความคิดการจำกัดอำนาจตัวเองนั้น เป็นผลมาจากการที่ร่างกฎหมายต่างๆ ถูกส่งไปพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากขึ้น ตั้งแต่ปี 1981 ร่างกฎหมายทุกๆ 5 ฉบับจะถูกส่งไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จนดูราวกับว่าคณะตุลาการฯ จะเข้ามาแทรกแซงกระบวนการออกกฎหมายมากขึ้น รัฐบาลและรัฐสภาต่างพยายามเลี่ยงไม่ให้ร่างกฎหมายนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ และมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมากที่สุด เพื่อไม่ให้เสียเวลาและเป็นการอับอายที่ต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือนโยบายนั้นๆ นอกจากนี้ยิ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหรือตรวจสอบร่างกฎหมายมากเท่าไรก็ยิ่งทำให้มีอำนาจในทางเทคนิคเพิ่มขึ้นไปด้วย ในห้วงเวลานี้อิทธิพลโดยตรงหรืออ้อมของคำตัดสินจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ดูจะไม่มี ความแตกต่างกัน เพราะผู้ออกกฎหมายนำผลการตัดสินของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไปปรับใช้กับร่างกฎหมายของตน

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวเราจึงสรุปได้ว่ากระบวนการจำกัดอำนาจตัวเองจึงหมายความว่า “การข่มใจตัวเองของรัฐบาลในการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อันเป็นผลมาจากการคำนึงถึงการร้องเรียนและการตัดสินใจในทางลบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”³⁴ ในทางทฤษฎีนั้นการจำกัดอำนาจตัวเองจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาและประเมินแนวโน้มนโยบายในแต่ละกระทรวงเป็นอย่างมาก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็น “ด่าน” สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝรั่งเศส นโยบายหนึ่งๆ จะได้รับการนำไปปฏิบัติหรือไม่ จะถูกดัดแปลง หรือตัดทอนอย่างไร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายรัฐวิสาหกิจ นโยบายว่าด้วยชายแดน นโยบายป้องกันการค้าการร้าย หรือนโยบายการเงินการคลัง กล่าวได้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการออกนโยบาย เพราะรัฐบาลต้องประเมินว่านโยบายที่ตนจะประกาศใช้นั้นจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและการตอบรับของคณะตุลาการ บางครั้งศาลจึงไม่ต้องดำเนินการอะไรเลยก็สามารถเปลี่ยนรูปแบบการออกนโยบายของรัฐบาลได้ ทั้งยังมีอำนาจป้องปรามอันจะนำมาซึ่ง “กระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกแปลงให้ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายตุลาการ” (Judicialised policymaking process) โดยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้เป็นประสบการณ์ร่วมในหลายประเทศ เช่น เยอรมันและสหรัฐอเมริกา เราจึงสามารถสรุปได้ว่าการที่องค์กรตุลาการคือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้พัฒนาองค์กรขึ้นมาจนสามารถส่งอิทธิพลทางอ้อมต่อระบบการเมืองและการออกนโยบายของประเทศได้นั้นเป็นเพราะผลสืบเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่เอื้อให้คณะตุลาการสามารถกระทำการตุลาการวิวัฒน์ไปได้กว้างขวางขึ้น

³⁴ Alec Stone Sweet, “The politics of constitutional review in France and Europe”, I•CON, Volume 5, Number 1, 2007, pp. 69–92 doi:10.1093/icon/mol041 (accessed January 29, 2019), 87.

เมื่อพิจารณาในเรื่องของบริบททางการเมืองฝรั่งเศสในขณะนั้น แล้วจะพบว่า แม้รากฐานของสังคมฝรั่งเศสจะมีแนวคิดเรื่องเจตจำนงร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ และสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสจะมีความเป็นประชาธิปไตยสูงแต่ก็มีความจำเป็นในการตั้งองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งอาจมีการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเจตจำนงร่วมของประชาชนเนื่องจากการถกเถียงในแนวคิดการตั้งองค์กรดังกล่าวในประเทศอย่างกว้างขวาง และนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญปี 1958 ซึ่งมีข้อเสนอในการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย เป็นการกลับไปตามประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประเทศผ่านการลงประชามติตัดสินว่าจะให้มีการตั้งคณะตุลาการฯ หรือไม่ ซึ่งผลการลงประชามติก็ได้ออกมาชัดเจนว่าประชาชนเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวและการตั้งคณะตุลาการฯ

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสข้างต้นนั้นเมื่อเราลองนำมาพิจารณาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในทางการเมืองแล้วจะพบว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญไทยจะก่อตั้งขึ้นได้ไม่นานแต่นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญไทยกลับยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแสดงทางการเมืองมากขึ้น โดยคดีแรกๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มกระทำการที่เรียกกันว่าตุลาการภิวัตน์ ก็คือการพิจารณาคดีชุกหุนของอดีตนายกทักษิณและคดียุบพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงบทบาทของศาลที่เข้ามาพิจารณาคดีการเมืองท่ามกลางบรรยากาศการเมืองที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง มีการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลอย่างเข้มข้น และมีหลายครั้งที่ศาลรับเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองไปตัดสินชี้ขาดในกระบวนการศาล จนนำมาซึ่งการยุบพรรคการเมืองหลายต่อหลายพรรค รวมไปถึงการตัดสินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

การที่ประเทศไทยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งในปี 2550 และฉบับที่กำลังรอลงประชามติ ผู้ร่างล้วนมีเจตนารมณ์ให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในฐานะตัวแสดงหรือผู้ระงับข้อพิพาท เพิ่มอำนาจให้ตุลาการมีลักษณะเป็นตุลาการเชิงรุกมากขึ้น กรณีที่น่าสนใจเป็นพิเศษสำหรับผู้เขียนคือเรื่อง

พ.ร.บ.เงินกู้ 2.2 ล้านล้านที่เป็นประเด็นเรื่องการจัดทำนโยบายสาธารณะ ผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมองว่ากระบวนการออก พ.ร.บ. นั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีการเผยแพร่และวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างแพร่หลายว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเสียบบัตรแทนกันในการออกเสียงครั้งนี้ แต่ที่คนจำได้มากที่สุดเห็นจะเป็นถ้อยคำที่คณะตุลาการกล่าวว่า “รถไฟความเร็วสูงยังไม่จำเป็นสำหรับไทย และเป็นไปได้ควรให้ถนนลูกรังหมดไปจากประเทศก่อน” ผู้เขียนคิดว่า การพิจารณาในเรื่องนโยบายพื้นฐานดังกล่าว น่าจะนำมาสู่การพิจารณาในเรื่องนโยบายต่อไปในภายภาคหน้า เช่นเดียวกับกรณีของฝรั่งเศส ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ ผ่านการตัดสิน พิจารณา คำร้องและคดีต่างๆ ผู้เขียนคิดว่าหากเปรียบเทียบกันแล้วศาลรัฐธรรมนูญไทย แม้โดยโครงสร้างที่มาก็จะมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองน้อยกว่า มีความเป็นอิสระมากกว่าและมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบร่างกฎหมายหลังการประกาศใช้ด้วยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไทยดูจะมีแนวโน้มตัดสินประเด็นทางการเมืองที่เป็นข้อถกเถียงกันมากกว่า มีอำนาจหน้าที่ที่มากกว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญได้เพิ่มอำนาจให้ศาลมากขึ้นเรื่อยๆ ทุกครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะผู้ร่างเชื่อว่าศาลจะเป็นองค์กรกลางที่เข้ามาจัดการข้อพิพาททางการเมือง และเป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลเสียงข้างมาก ซึ่งมีแนวโน้มจะใช้อำนาจในทางที่ผิด ทั้งนี้ประเพณีและวัฒนธรรมของไทยที่มีความเชื่อมั่นในองค์กรศาล เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ได้รับความชอบธรรมมาจากสถาบันกษัตริย์ ยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของศาลรัฐธรรมนูญไทยในสังคมมีความโดดเด่นและมีลักษณะเป็นผู้ใช้อำนาจอันศักดิ์สิทธิ์อีกด้วย ซึ่งต่างกับพัฒนาการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอย่างมากที่กว่าจะตั้งองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญได้ก็ต้องเผชิญกับแรงต้านอย่างมากมาย เพราะการที่จะมีองค์กรใดๆ มาตรวจสอบหรือเป็นใหญ่ไปกว่าเจตจำนงร่วมของคนในสังคมเป็นสิ่งที่ขัดกับหลักการที่ได้รับมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1789 เป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อ

ได้ตั้งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว คณะตุลาการฯ ก็ค่อยๆ เพิ่มอิทธิพลทางการเมืองของตนเองมากขึ้นแม้ไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบร่างกฎหมายหลังประกาศใช้ก็ตาม จนนำมาซึ่งอำนาจในการยับยั้ง และอำนาจในการกำหนดนโยบาย จนมีคำกล่าวที่เรียกว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเปรียบเสมือนองค์กรที่สามที่มีอำนาจในการออกนโยบาย

จากกรณีของฝรั่งเศสดังกล่าวก็เปรียบกับผลงานที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญไทย ผู้เขียนคิดว่าภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญไทยได้ตัดสินพิจารณาคำร้องเรื่อง พ.ร.บ.เงินกู้ 2.2 ล้านล้านแล้ว มีความเป็นไปได้อย่างยิ่งที่นโยบายอื่นๆ ของฝ่ายรัฐบาลอาจถูกนำไปร้องต่อศาลเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็เป็นได้ เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่มีอำนาจโดยโครงสร้างน้อยกว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยยังสามารถกระทำการดังกล่าวได้ ศาลไทยเองซึ่งในการเมืองช่วงหลังๆ มีบทบาทระบอบข้อพิพาทและเป็นองค์กรกลางในการตัดสินข้อพิพาททางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะบรรดานโยบายที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันไปในวงกว้าง อาทิ นโยบายเรื่องการจัดการน้ำ การจำนำข้าว นโยบายที่ถูกเรียกว่าประชานิยมต่างๆ ฉะนั้นจากประสบการณ์ของฝรั่งเศสผู้เขียนคิดว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยเองก็มีแนวโน้มที่จะรับพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะมากขึ้น และแน่นอนว่าบรรยากาศที่ศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นศาลเชิงรุก ขยายขอบเขตอำนาจการตีความของตนไปเช่นนี้ ย่อมนำมาซึ่งปรากฏการณ์ย่อมจำกัดอำนาจตนเองของบรรดาผู้ออกกฎหมายเป็นแน่แท้ อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้ที่ผู้เขียนคาดการณ์ไว้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบันเรายังอยู่ในการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่มีระบอบการเมืองแบบปกติ เราจึงยังไม่สามารถเห็นแนวโน้มการจำกัดอำนาจตนเองของผู้ออกกฎหมายได้ชัด เช่นเดียวกับการตัดสินพิจารณาคดีเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย ฉะนั้นสิ่งที่ผู้เขียนทำได้ตอนนี้มีเพียงการคาดการณ์และอาศัยบทเรียนจากฝรั่งเศสมาอธิบายแนวโน้มที่น่าจะเกิดขึ้นกับสังคมไทยหลังจากที่ได้ระบอบประชาธิปไตยกลับมาอีกครั้ง

ตารางเปรียบเทียบภาพรวมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญไทย

ข้อมูล	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	ศาลรัฐธรรมนูญไทย
รูปแบบและองค์คณะ	เป็นคณะกรรมการ มี 9 คน ดำรงตำแหน่ง 9 ปี วาระเดียว สับเปลี่ยน 3 ใน 9 คน ทุก 3 ปี	เป็นศาล 9 คน วาระดำรงตำแหน่ง 9 ปี วาระเดียว
ที่มาของตุลาการ	แต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจ ทางการเมือง ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติ	มีที่มาแน่ชัด ส่วนใหญ่จะมาจากข้าราชการประจำที่เป็นนักกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นนักนิติศาสตร์ และมีนักรัฐศาสตร์อยู่บ้าง
ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง	ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 60 คน	ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลปกครอง ศาลทหาร ศาลยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ประชาชนสามารถยื่นเรื่องผ่าน ศาลฎีกาได้กรณีที่เกี่ยวข้องกับ หมวดสิทธิ เสรีภาพ
รูปแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	ควบคุมก่อนกฎหมายประกาศใช้ (ภายหลังในปี 2008 ได้มีการ แก้รัฐธรรมนูญให้ควบคุมหลัง การประกาศใช้)	ควบคุมก่อนและหลังกฎหมาย ประกาศใช้

ข้อมูล	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	ศาลรัฐธรรมนูญไทย
คดีสำคัญ	คดีหลักการประกันสุขภาพ คดีแบนพรรคการเมือง ฝ่ายซ้าย คดีแปรรูปกิจการของ ต่างชาติ ฯลฯ	คดียุบพรรคไทยรักไทย คดีชุก หุ้น คดียุบพรรคพลังประชาชน คดี พ.ร.บ.เงินกู้ 2.2 ล้านล้าน ฯลฯ

นอกจากการเปรียบเทียบในภาพรวมดังตารางข้างต้นแล้ว ผู้เขียนพบว่ามุมมองการเปรียบเทียบที่น่าสนใจของฝรั่งเศสและไทยอยู่ที่บริบทการเมืองและช่วงเวลาการเกิดขององค์กรทั้งสองด้วย

บริบทการเมืองของฝรั่งเศสก่อนการเกิดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยใหม่หลังการปฏิวัติ 1789 นั้นไม่ได้ราบรื่นการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยของฝรั่งเศสมีความรุนแรงและสงครามกลางเมืองเกิดขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลให้สังคมการเมืองฝรั่งเศสมีความตระหนักถึงหลักเสรีภาพ ความเท่าเทียมและภราดรภาพอันเป็นหลักการของการปฏิวัติฝรั่งเศส มีความเชื่อมั่นในแนวคิดสามประการได้แก่ หลักการเจตจำนงของประชาชน อำนาจอธิปไตยของราษฎร และประเพณีแบบโบนาปาร์ตดังที่ผู้เขียนได้อธิบายไป ฉะนั้นการตั้งองค์กรที่อาจเป็นปรปักษ์กับเสียงข้างมากหรือมหาชนในฝรั่งเศสจึงเป็นไปได้ยากยิ่งและต้องใช้เวลาหาขอยุติจนนำมาสู่การตั้งคณะตุลาการฯ ในปี 1958 ทว่าอำนาจของคณะตุลาการฯ ในระยะแรกก็มีจำกัดมาก จนกระทั่งมีการเพิ่มหลักสิทธิเสรีภาพตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองเข้ามาในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญการทำหน้าที่ของคณะตุลาการจึงเริ่มมีลักษณะเชิงรุกมากขึ้นเมื่อผ่านการพิจารณาคดีต่างๆ มาจนหลังทศวรรษ 1980 อำนาจสูงสุดของฝรั่งเศสจากเดิมที่เคยยึดหลักว่าอยู่ที่รัฐสภาก็ได้เคลื่อนไปสู่หลักอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

แม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจะเกิดขึ้นก่อนศาลรัฐธรรมนูญไทยร่วม 40 ปี แต่ทว่าพัฒนาการและบทบาทในทางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปต่างกับศาลรัฐธรรมนูญไทยที่แม้จะเกิดทีหลังแต่ทว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาททางการเมืองเชิงรุกมาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 ความแตกต่างประการสำคัญคือเรื่องแนวคิดพื้นฐานและบริบทการเมืองในฝรั่งเศสที่เกิดจากการปฏิวัติในปี 1789 นั้นเอง นอกจากนี้หากพิจารณาในเรื่องการเกิดประชาธิปไตยหรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยในปี พ.ศ. 2475 นั้นเกิดช้ากว่าฝรั่งเศสถึง 143 ปี ระบอบประชาธิปไตยของไทยจึงมีอายุน้อยกว่าฝรั่งเศสมาก

ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญไทยนั้นแรกเริ่มที่ได้ตั้งขึ้นมาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2540 เพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญก่อนที่จะเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะในกรณีการตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับพรรคไทยรักไทย เครือข่ายของทักษิณ ชินวัตรและการบริหารงานของรัฐบาลเสียงข้างมาก ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีขอบเขตอำนาจที่มากกว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสตั้งแต่เริ่มก่อตั้งทั้งในรูปแบบขององค์กรและอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้หากพิจารณาจากคดีสำคัญที่ทั้งสองหน่วยงานพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไทยมักจะได้รับเรื่องร้องเรียนให้พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลหรือพรรคการเมืองเสียงข้างมาก เช่น คดียุบพรรค คดีเลือกตั้ง หรือคดีทุจริตจำนำข้าว ในขณะที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (ในระบอบที่นำมาศึกษา) ยังเป็นการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการเมืองในทางอ้อมซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น เรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การแปรรูปกิจกรรมของต่างชาติ และเสรีภาพในการสมาคม เป็นต้น

บทสรุปส่งท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กับอำนาจตุลาการในทางการเมือง

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้รับการลงประชามติในวันที่ 8 สิงหาคม 2559 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญนั้นสาระสำคัญยังคงเหมือนกับรัฐธรรมนูญปี 2550

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญแล้วปฏิเสธไม่ได้เลยว่ามาตรา 7 วรรค 2 หรือมาตรา 5³⁵ ในรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ปัจจุบันนั้นเป็นการเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาแก้วิกฤตการเมือง เนื่องจากวิกฤตการเมืองก่อนมีการรัฐประหารนั้นมักจะมีการอ้างมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 จากฝ่ายต่อต้านรัฐบาลเพื่อขอ “นายกฯ พระราชทาน” หรือ “นายกฯ คนนอก” จากพระมหากษัตริย์ แม้ข้อเสนอนี้จะถูกพระเจ้าอยู่หัวปฏิเสธจากที่ทรงมีพระราชดำรัสเมื่อปี 2549 แต่ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลมักยกข้อเสนอนี้เป็นทางออกเพื่อเปลี่ยนรัฐบาลทุกครั้ง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 บัญญัติมาตรา 7 ว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2558 ทำให้มาตรา 7 ชัดเจนขึ้นโดยเพิ่มวรรคสองให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่ากรณีใดเป็นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นมาตราที่น่านำมาคิด

³⁵ มาตรา 5 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับ มิได้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้น หรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พิจารณากันอย่างถี่ถ้วนท่ามกลางกระแสตุลาการภิวัตน์หลายระลอกที่สังคมไทยต้องเผชิญ อย่างที่สังคมไทยต้องเผชิญกับปัญหาการตีความในหลายต่อหลายครั้งว่าอะไรคือ “ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นำมาซึ่งการตีความว่าเป็นการขออนายกพระราชทาน จนในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้ตัดสินใจมอบอำนาจวินิจฉัยในส่วนนี้ให้กับศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทที่กว้างขึ้นไปอีก

นอกจากประเด็นเรื่องมาตรา 7 แล้วสิ่งที่ผู้เขียนสนใจก็คือการให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยถอดถอนนักการเมืองที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมในร่างรัฐธรรมนูญฉบับมีชัยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่านักการเมืองคนใดมีความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น และถ้ารัฐมนตรีคนใดไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ สภาก็สามารถเข้าชื่อร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นสถานะก็ได้ เป็นการสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างในประเด็นถกเถียงทางการเมืองอย่างชัดเจน กล่าวคือท่ามกลางกระแสต้องการให้คนดีมาปกครองบ้านเมือง กีดกันไม่ให้คนชั่วซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองเข้ามาบริหารประเทศ แม้จะได้คนที่ดีเข้ามาแต่ถ้าระบบกลไกการตรวจสอบนั้นไม่ดี สุดท้ายคนดีที่เข้ามาอาจกลายเป็นคนชั่วได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มอบอำนาจวินิจฉัยเรื่องจริยธรรมนักการเมืองให้กับศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งได้กลายมาเป็นมาตรา 276 ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับองค์กรอิสระในการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมบังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ ภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

อำนาจหน้าที่ใหม่ทั้งสองประการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจมาก เหนือไปกว่าอำนาจของนักการเมืองที่มาจากประชาชน ซึ่งในกรณีต่างประเทศนั้นอาจเป็นสิ่งที่ดี ที่มีอำนาจมาพิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งอาจโดนคุกคามโดยมติมหาชนได้ เช่น กรณีเยอรมันสมัยฮิตเลอร์ มติมหาชนนั่นเองที่เป็นผู้ทำลายระบอบประชาธิปไตยในไวมาทำให้หมดสิ้นไป หลายประเทศในยุโรปรวมถึงฝรั่งเศสจึงต้องมีการตั้งองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เป้าหมายคือเพื่อรักษาความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญและในหลายกรณีก็เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย การใช้อำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือการตีความของศาลจึงไม่ใช่สิ่งที่ไม่ดี แต่ต้องพึงระวังในการนำไปใช้ ผู้เขียนไม่คิดว่าการใช้ตุลาการภิวัตน์ในไทยนั้นเป็นสิ่งที่ดีหรือส่งเสริมการตั้งมั่นของประชาธิปไตยในไทยนัก หากเป็นไปได้ก็ควรเลือกใช้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตยให้มากขึ้น แม้จะเป็นสิ่งที่ทำได้ยากในสังคมไทยก็ตาม ภายหลังจากที่ศาลได้เข้ามาแก้ปัญหาทางการเมืองจนกลายเป็นประเพณีหรือข้อพึงปฏิบัติของศาลไปแล้ว อย่างไรก็ตามผู้เขียนคิดว่าหากศาลได้เลือกที่จะพิจารณาตัดสินคำร้องต่างๆ โดยมุ่งสร้างเสริมประชาธิปไตยและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์และสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุดเหมือนดังศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันหรือออสเตรียย่อมเป็นการดีกว่าที่ศาลจะดำเนินการหรือเลือกที่จะเป็นเครื่องมือทางการเมืองเหมือนดังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในบางช่วงที่กลายเป็นเครื่องมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตามงานศึกษาในเรื่องบทบาททางการเมืองของตุลาการในไทยนั้นยังควรต้องรอดูต่อไปว่าภายหลังจากที่ไทยได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลงานหรือบทบาทไปในแนวทางใด จะเป็นไปอย่างใด ผู้เขียนคาดการณ์หรือไม่คือเจริญรอยตามฝรั่งเศส มามีอำนาจในส่วนของการกำหนดนโยบายด้วย รวมไปถึงบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเองว่าหลังจากมีการเพิ่มอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายแล้วจะมีแนวโน้มหรือบทบาททางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้นหรือไม่ในแนวทางใด

บรรณานุกรม

หนังสือ

Alec Stone Sweet, “The politics of constitutional review in France and Europe”, I•CON, Volume 5, Number 1, 2007, pp. 69–92 doi:10.1093/icon/mol041 (accessed January 29, 2019).

Khemthong Tonsakulrungruang, “The Constitutional Court of Thailand: From Activism to Arbitrariness”, in *Constitutional Courts in Asia: A Comparative Perspective*, ed. Albert H. Y. Chen & Andrew Harding, Cambridge University Press, 2018), https://www.academia.edu/37608804/The_Constitutional_Court_of_Thailand_From_Activism_to_Arbitrariness (accessed January 29, 2019).

Stone, A., & Sweet A. S., *The birth of judicial politics in France: The Constitutional Council in comparative perspective* (Oxford University Press on Demand, 1992).

Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies Constitutional Courts in Asian Cases*, (Cambridge University Press, 2003).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219*, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, *ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548).

ปิยนุตร แสงนกกุล, *ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตยและตุลาการ*, (กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊กส์, 2552).

ภูมิ พวงส์เจริญ , “กฎหมายเพียงร่างทรง: แนวทางเชิงวิพากษ์ในการศึกษาสถาบันตุลาการ,” *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 45 ฉ. 2 (2558): 27 - 48.

วีระ สมบูรณ์, “มิติระหว่างประเทศในตุลาการภิวัตน์”. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 48 ฉ. 1 (2561): 7-32.

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “การเมืองเชิงตุลาการ,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์*, 9 ฉ. 1 (2559): 82 – 125.

เว็บไซต์

ชนินทร์ ติชาวัน, “องค์ประกอบและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ: ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, 2550, <http://www.pub-law.net/pub-law/view.aspx?id=1020> (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

ธัญ เกตุวงกต, “บทบาทของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญกับตุลาการภิวัตน์,” 2553, <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1477> (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

บุญเสริม นาคสาร, “ศาลรัฐธรรมนูญไทยต่างจากศาลอื่น และศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศอย่างไร”, 2548 <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=719> (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

ประชาไท, “Special Report 10 ปี ประชาไท: ตุลาการภิวัตน์,” 2557, <https://prachatai.com/journal/2014/10/55920>, (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

ไอลอว, “ร่างรัฐธรรมนูญ 58 : อำนาจสูงสุดอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ”, 2558, <http://ilaw.or.th/node/7325> (สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2562).

เมื่อรัฐไม่ยอมเปลี่ยนแปลง: บทเรียนจากน้ำท่วมใหญ่ ปี 2554*

ลดาวัลย์ ไขคำ**

บทคัดย่อ

ในปี พ.ศ. 2554 ประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาน้ำท่วมใหญ่มากที่สุดในรอบ 50 ปี ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชากรมากกว่า 12.8 ล้านคน มีมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจมากกว่า 1.4 ล้านล้านบาท และต้องใช้งบประมาณมากกว่า 1.5 ล้านล้านบาทเพื่อการฟื้นฟูและการซ่อมแซมอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับความเสียหาย บทความนี้ได้เข้าไปสำรวจการปรับตัว (adaptation) และการเปลี่ยนแปลง¹ (transformation) ทั้งทางการเมืองและทางสังคมของประเทศไทย หลังเหตุการณ์อุทกภัยร้ายแรงครั้งนั้น โดยในส่วนแรก บทความจะอธิบายกรอบความคิดของ Mark Pelling (2011) ในเรื่อง ‘การปรับตัวในฐานะที่เป็นการเปลี่ยนแปลง’ (‘adaptation as transformation’) ใน

* บทความนี้พัฒนามาจากข้อเขียน ชื่อ “Rapid Unplanned Urbanisation and Bangkok Floods in 2011” ใน วิชา Population, Climate Change and Sustain Development ที่วิทยาลัยแห่งเอเชียแปซิฟิก ณ มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (ANU)

** อาจารย์ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

¹ ในภาษาไทย Transformation แปลได้ว่า การเปลี่ยนรูป หรือความเปลี่ยนแปลง ผู้เขียนขอใช้คำว่า ‘การเปลี่ยนแปลง’ เพื่อให้สอดคล้องกับบทความภาษาไทย โดยดูความหมายจาก *Cambridge Dictionary*, ‘transform’, (Cambridge University Press, 2561), <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-thai/transform?q=transformation> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

ส่วนที่สอง บทความจะอธิบายเหตุผลว่าทำไมน้ำท่วมใหญ่ในครั้งนี้จึงเป็นประวัติศาสตร์ในด้านความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในส่วนที่สาม บทความจะนำกรอบความคิดที่เกี่ยวกับการเรียนรู้ในเชิงสังคม (social learning) และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง (socio-political transformation) ของ Mark Pelling มาใช้วิเคราะห์การจัดการของภาคสังคมและภาครัฐต่อเหตุการณ์อุทกภัยดังกล่าว ท้ายสุดบทความนี้สรุปว่าเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ไม่ใช่ทางการเมือง โดยสังเกตได้จากประชาชนที่เกิดการเรียนรู้ทางสังคมเกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วม มีทุนทางสังคม ช่วยทำให้พวกเขาสามารถผ่านวิกฤติอุทกภัย และได้นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้เพื่อจัดการกับข้อมูลข่าวสารเรื่องน้ำท่วมในระดับท้องถิ่น ในขณะที่ภาครัฐได้เรียนรู้จากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในระยะสั้น แต่ในระยะยาวนั้นรัฐบาลไม่มีนโยบายหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง สร้างสรรค์ และยั่งยืน ในปี พ.ศ. 2560 ปรากฏการณ์น้ำท่วมยังคงเกิดขึ้นทั่วประเทศ ขณะที่รัฐบาลทหารยังคงวนเวียนอยู่กับปัญหาอื่น เช่น ปัญหาน้ำแล้ง งานพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) ทำให้รัฐบาลยังคงประเมิณผลกระทบจากอิทธิพลของฤดูมรสุมที่มีต่อประเทศไทยในระดับที่ต่ำเกินไป

คำสำคัญ: น้ำท่วมใหญ่, อุทกภัย, ประเทศไทย, การปรับตัว, การเปลี่ยนแปลง, รัฐบาลยิ่งลักษณ์, การจัดการน้ำ, ทุนทางสังคม

Rapid Unplanned Urbanisation and Bangkok Floods in 2011

Ladawan Khaikham***

Abstract

In 2011, Thailand experienced the worst flood crisis in 50 years. It was estimated that the country lost THB1.4 trillion (USD42 billion) economically and had to spend two years with THB1.5 trillion (USD45 billion) in rehabilitation and reconstruction expenses. On the other hand, this paper aims to focus on social and political adaptation and transformation after the big flood. Firstly, this paper discusses Mark Pelling's (2011) concept of an 'adaptation as transformation' framework. Secondly, it explained the reasons why the flood in 2011 was very damaging economically and politically. Thirdly, this paper applies Pelling's framework to social capital, social learning during the flood crisis and socio-political transformation after the crisis. This paper concludes that the flood transformed Thai society in social aspect, but not the political one. Transformative adaptation was witnessed as Thai local villagers rely heavily on their social capital in local communities. Informative learning via online technology was widely adapted by affected people during and after the flood event. In contrast, the

*** Lecturer, Faculty of Social Sciences, Kasetsart University

political transformation did not occur constructively. Flood still happened nationwide whilst the government was overwhelming with other matters such as the drought, the preparation of the royal cremation ceremony for the King Rama IX (1927-2016) and underestimating the impact of monsoon season in 2017.

Keywords: Thailand, Flood, Crisis, Adaptation, Transformation, Water Management, Social Capital, Informative Learning

1. บทนำ

ประเทศไทยเผชิญกับน้ำท่วมอยู่เสมอ ซึ่งโดยปกติแล้วน้ำท่วมใหญ่จะเกิดขึ้นทุกๆ 15-20 ปี ในช่วงสามศตวรรษ² ในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งถือว่าเป็นแม่น้ำสายสำคัญและเป็นสายที่ยาวมากที่สุดในประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขตร้อน ที่ได้รับอิทธิพลฝนจากมรสุมตามฤดูกาล รวมทั้งภูมิประเทศตอนกลางเป็นที่ราบลุ่มน้ำ ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีแนวโน้มที่จะเกิดน้ำท่วมได้อยู่เสมอ³ นอกจากนี้ น้ำท่วมยังเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำอยู่แล้ว โดยสังเกตได้จากบ้านเรือน ตลาดน้ำ และวิถีชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเป็นเวลานาน และมีอาชีพหลักคือเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม กรณีอุทกภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 นั้น ถือเป็นการท่วมที่วิกฤติที่สุดในรอบ 50 ปีที่ประเทศไทยได้เผชิญ ความวิกฤติไม่ได้วัดเพียงปริมาณน้ำที่มากเป็นพิเศษเท่านั้น หากแต่น้ำท่วมได้ครอบคลุมบริเวณพื้นที่มหาศาล นั่นคือ 66 จังหวัดจาก 77 จังหวัดของประเทศและผู้คนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมใหญ่ครั้งนี้มีจำนวนมาก

² Aon Benfield, 2011 *Thailand Floods Event Recap Report*, (2012) (Chicago: Impact Forecasting LLC), http://thoughtleadership.aonbenfield.com/Documents/20120314_impact_forecasting_thailand_flood_event_recap.pdf (accessed November 25, 2018).

³ Terry Fredrickson, "Floods worsen," *Bangkok Post*, October 18, 2011, <http://www.bangkokpost.com/learning/advanced/201960/floods-worsen> (accessed June 19, 2017).

Dushmanta Dutta, "An integrated tool for assessment of flood vulnerability of coastal cities to sea-level rise and potential socio-economic impacts: a case study in Bangkok, Thailand," *Hydrological Sciences Journal* 56, no. 5 (2011): 805-823, <http://dx.doi.org/10.1080/02626667.2011.585611> (accessed November 25, 2018).

Emma L. Gale and Mark A. Saunders "The 2011 Thailand flood: climate causes and return periods," *Weather* 68, no. 9 (2013): 233-237, <https://rmets.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wea.2133> (accessed November 25, 2018).

มีการประมาณการกันว่า มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 884 คน ขณะที่ประชาชนกว่า 13 ล้านคนต้องไร้ที่อยู่อาศัย⁴

การศึกษาเรื่องอุทกภัยครั้งนี้มีการประเมินความเสียหายทางเศรษฐกิจไว้มาก จากการรายงานของธนาคารโลก ในปี พ.ศ. 2555⁵ พบว่า น้ำท่วมครั้งนี้ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจไปมากกว่า 1.4 ล้านล้านบาท ต้องใช้งบประมาณมากกว่า 1.5 ล้านล้านบาท และระยะมากกว่า 2 ปีในการ

⁴ Somsook Boonyabancha and Diane Archer, "Thailand's floods: complex political and geographical factors behind the crisis," *International Institute for Environment and Development*, (2011), <https://www.iied.org/thailands-floods-complex-political-geographical-factors-behind-crisis> (accessed November 21, 2018).

Thai Water, "2011 Thailand Flood Executive Summary," (2012), <http://www.thaiwater.net/web/index.php/ourworks2554/379-2011flood-summary.html> (accessed November 21, 2018).

Takeshi Yoda, Katsunori Yokoyama, Hiromi Suzuki and Tomohiro Hirao, "Relationship between long-term flooding and serious mental illness after the 2011 flood in Thailand," *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, (2016): 1-5, <https://doi.org/10.1017/dmp.2016.148> (accessed November 21, 2018).

Warangkana Imudom et al., "Thailand Floods 2011: Impact and Recovery from Business Survey," (Bangkok: Bank of Thailand, 2012), https://www.bot.or.th/English/MonetaryPolicy/EconomicConditions/BLP/ThaiFloodSurvey2011_Eng.pdf (accessed November 21, 2018).

Zahed Ghaderi, Ahmad Puad Mat Som and Joan C. Henderson, "When disaster strikes: The Thai floods of 2011 and tourism industry response and resilience," *Asia Pacific Journal of Tourism Research* 20, no. 4, (2015): 399-415, <http://dx.doi.org/10.1080/10941665.2014.889726> (accessed November 21, 2018).

⁵ World Bank, *Thai flood 2011: rapid assessment for resilient recovery and reconstruction planning: Overview*, (Washington, DC, 2012), <http://documents.worldbank.org/curated/en/677841468335414861/Overview> (accessed November 20, 2018).

ฟื้นฟูประเทศ⁶ แต่การศึกษาในเรื่องของการปรับตัวทางด้านสังคมและการเมือง หลังมหาอุทกภัยกลับน้อยมาก⁷ บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กรอบความคิดของ Mark Pelling⁸ เกี่ยวกับ ‘การปรับตัวในฐานะที่เป็นการเปลี่ยนแปลง’ (‘adaptation as transformation’) มาวิเคราะห์พลวัตทางสังคมและการเมืองของประเทศไทยที่มีต่อการรับมือสถานการณ์ภัยหลังน้ำท่วม รวมทั้งยังสำรวจความสามารถของสังคมและการเมืองไทยในการรับมือกับสถานการณ์น้ำท่วมในอนาคต

2. ADAPTATION AS TRANSFORMATION

โดยทั่วไปแล้ว สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (socio-ecological systems) จะมีการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ แต่การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ หรือ

⁶ Jonathan Head, “Has Thailand learned from last year’s floods?,” BBC News, 4 September 2012, <http://www.bbc.com/news/world-asia-19462160> (accessed June 20, 2017).

Nipon Poaponsakorn and Pitsom Meethom, *Impact of the 2011 Floods, and Flood Management in Thailand*, (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia: Discussion Paper Series, 2013), http://www.eria.org/publications/discussion_papers/impact-of-the-2011-floods-and-flood-management-in-thailand.html (accessed November 20, 2018).

⁷ Shaikh Muhammad Mehedi Ahsan, “Resilient Cities for the Poor or by the Poor?: A Case Study from Bangkok,” (Master Thesis, the University of Technology, Berlin, 2013), https://www.urbanmanagement.tu-berlin.de/fileadmin/f6_urbanmanagement/Study_Course/student_work/Thesis_Ahsan_Resilient_Cities_for_the_Poor_or_by_the_Poor.pdf, (accessed November 28, 2018).

Danny Marks and Frank Thomalla, “Responses to the 2011 floods in Central Thailand: perpetuating the vulnerability of small and medium enterprises?,” *Natural Hazards* 87, no. 2 (2017): 1147-1165.

⁸ Mark Pelling, *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*, (London: Routledge, 2010).

ที่รู้จักกันดีว่า ‘climate change’ ได้นำพาความท้าทายใหม่มาสู่มนุษยชาติ โดยเฉพาะการปรับตัวของมนุษย์ต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน และมีผลกระทบในวงกว้าง⁹ ในหนังสือ *Adaptation to Climate Change: From resilience to transformation* ซึ่ง Mark Pelling ได้ระบุถึงคุณลักษณะของการปรับตัวของสิ่งมีชีวิตไว้สองลักษณะ ได้แก่ คุณลักษณะแรกคือ การปรับตัวในฐานะที่มองย้อนกลับไป (adaptation as backward looking action) ซึ่งก็คือ “ความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์ในช่วงเวลาที่กดดัน หรือช็อก”¹⁰ อันหมายถึงการที่สิ่งมีชีวิตปรับตัวภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เพิ่งเกิด และนำไปสู่การปรับตัวอย่างรวดเร็วเพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ คุณลักษณะที่สองคือ การปรับตัวในฐานะที่มองไปข้างหน้า (adaptation as forward looking action) โดยการปรับตัวในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับความสามารถของสิ่งมีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เหมาะสมเพื่อการดำรงชีวิตต่อไปในระยะยาว Mark Pelling ได้ให้ความสำคัญกับคุณลักษณะที่สองมากเป็นพิเศษ เพราะการปรับตัวในลักษณะนี้ “มีความเป็นไปได้ที่จะเข้าไปแทรกแซง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายในด้านการพัฒนา และนำไปสู่การปฏิบัติที่มีความก้าวหน้าเพื่อลดความเสี่ยงอย่างเป็นรูปธรรม”¹¹ Pelling ยังกล่าวว่า

Where transitional adaptation is concerned with those actions that seek to exercise or claim rights existing within a regime, but that may not be routinely honoured (for example, the active participation of local actors in decision-making), transformational adaptation

⁹ Ibid., 2010.

¹⁰ แปลโดยผู้เขียน Ibid., 2010, 15.

¹¹ แปลโดยผู้เขียน Ibid., 2010, 15.

describes those actions that can result in the over-turning of established rights systems and the imposition of new regimes.

Pelling ได้ให้ความหมายของการปรับตัว (adaptation) เข้ากับการเปลี่ยนแปลง (transformation) โดยความคิดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคม (the social contract) ซึ่งระบุว่า “สังคมที่ยุติธรรม (a just society) คือ สังคมที่อำนาจมีไว้เพื่อรับผิดชอบต่อความสามารถที่จะปกป้องหลักการและเห็นพ้องต้องกันในสิทธิพลเมือง”¹² อันหมายความว่าอำนาจของรัฐที่ยืนอยู่บนรากฐานของหลักสัญญาประชาคมมีไว้เพื่อปกป้องหลักการและสิทธิของพลเมืองในสังคมนั้นๆ Pelling จึงเสนอว่าแนวความคิดสัญญาประชาคมสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความชอบธรรมในการจัดการกับวิกฤติการณ์ซึ่งสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดวิกฤติการณ์ในอนาคต และอาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองได้เลย

แม้ว่าภัยพิบัติที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศไม่ได้รับประกันว่าจะเกิดการปรับตัวและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกเสมอไป แต่ก็มีตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกที่เห็นได้ชัดเจนเกิดขึ้นในระดับรัฐชาติและในระดับภูมิภาค เช่นเหตุการณ์ภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิสที่เกิดขึ้นในประเทศเมียนมา ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2551 พายุไซโคลนมรกดที่เกิดขึ้นที่ไต้หวัน ในปี พ.ศ. 2552 และเหตุการณ์สามภัยพิบัติร้ายแรงในภูมิภาคโทโฮคุ (Tohoku Triple Disaster)¹³ ที่ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2554

¹² แปลโดยผู้เขียน จาก “a just society is one where those with power are held to account over their ability to protect core and agreed-upon rights for citizens.” Ibid., 2010, 122.

¹³ Tohoku Triple Disaster ประกอบด้วย แผ่นดินไหว สึนามิ และปัญหาจากโรงงานนิวเคลียร์ไปรตดู Marais, Bhadra, and Dyer 2012, In the Wake of Japan's Triple Disaster: Rebuilding Capacity through International Collaboration, *Special Issue: Global Problems/Local Solutions* 13, No. 2 (2012): 340-357, <http://advancesinsocialwork.iupui.edu/index.php/advancesinsocialwork/article/view/1964>, (accessed November 28, 2018).

โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติของภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิส รัฐบาลทหารเมียนมาพยายามที่จะแสดงอำนาจทางการเมืองภายใน อย่างเบ็ดเสร็จ โดยขัดขวางไม่ให้นานาประเทศเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากพายุไซโคลน ทำให้ผู้คนในพื้นที่ต้องปรับตัว และเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเพื่อต่อสู้กับวิกฤติที่เกิดขึ้นโดยแทบจะไม่ได้ได้รับความ ช่วยเหลือเลยแม้แต่หย่อม แต่ขณะเดียวกันในฐานะที่เมียนมาเป็นสมาชิก องค์การสหประชาชาติ (United Nations) และสมาคมประชาชาติแห่งเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ทำให้รัฐบาลทหารต้องแสดงความรับผิดชอบใน ระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ¹⁴ ด้วยการเข้าร่วมกับกลุ่มแกนไตรภาคี หรือ The Tripartite Core Group (TCG) ซึ่งถือเป็นการร่วมมือพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศกับประเทศเมียนมา โดยประชาคมโลกได้ให้ความช่วยเหลือเร่งด่วน ด้านมนุษยธรรมและตอบสนองอย่างเร่งด่วนเพื่อการฟื้นตัวภายหลังภัยพิบัติ จากพายุไซโคลนนาร์กิส¹⁵ ดังนั้น เราจึงเห็นได้ว่าการปรับตัวผ่านวิกฤติภัยพิบัติ สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและนโยบายในระดับภูมิภาค ได้อย่างเป็นรูปธรรม

เฉกเช่นเดียวกับกรณีของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่เกิดขึ้นใน ประเทศไทย แต่เหตุการณ์ภายหลังน้ำท่วมใหญ่แสดงให้เห็นพลวัตทางสังคม และการเมืองไทยในการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ตรงกัน ข้ามกับหลักการสัญญาประชาคม เหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ส่งผลให้เกิดการ

¹⁴ Ibid., 2010, 124.

¹⁵ ASEAN, "Press Release of the Tripartite Core Group – Periodic Review: Urgent Needs Still to be Met for the Cyclone Affected People Yangon, Myanmar," December 15, 2008, <https://asean.org/press-release-of-the-tripartite-core-group-periodic-review-urgent-needs-still-to-be-met-for-the-cyclone-affected-people-yangon-myanmar/> (accessed November 25, 2018).

เปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่ไม่ใช่ทางการเมือง โดยสังเกตได้จากการใช้ทุนทางสังคม การเรียนรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วม และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีมาจัดการกับข้อมูลข่าวสารในระดับท้องถิ่น ในขณะที่ภาครัฐได้เรียนรู้จากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในระยะสั้น แต่ในระยะยาวนั้นรัฐบาลยังไม่กำหนดนโยบายหรือแนวทางการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมได้อย่างจริงจัง สร้างสรรค์และยั่งยืน ทำให้ในปี พ.ศ. 2560 อุทกภัยยังคงเกิดขึ้นทั่วประเทศ

3. น้ำท่วมใหญ่ ปี พ.ศ. 2554: จากธรรมชาติสู่ภัยพิบัติ

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย ตั้งอยู่บนปากแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นทางผ่านที่น้ำจืดไหลลงสู่ทะเลเปิด ใจกลางของกรุงเทพมหานครอยู่ห่างจากอ่าวไทยขึ้นไปทางเหนือเพียง 50 กิโลเมตร พื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะสมต่อการทำการเกษตร เป็นท่าเรือที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าขาย ในเกาะรัตนโกสินทร์เองได้มีการขุดสร้างคลองประปาขึ้นหลายเส้นทางตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เพื่อใช้ในการอุปโภค บริโภคในช่วงน้ำแล้ง เป็นเส้นทางระบายน้ำในฤดูฝน เพื่อป้องกันน้ำทะเลหนุน และยังใช้เป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งอีกด้วย¹⁶ ผู้คนที่อาศัยอยู่ในพระนครรวมถึงบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาต่างคุ้นชินกับน้ำท่วมที่มาตามฤดูกาล ซึ่งถือว่าเป็นวงจรของระบบนิเวศในพื้นที่ น้ำท่วมในแต่ละครั้งได้นำมาซึ่งความอุดมสมบูรณ์ให้แก่พื้นที่ลุ่มแม่น้ำ ดังนั้น บริเวณดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งในการทำเกษตรกรรม โดยเฉพาะการเพาะปลูกข้าว ซึ่งเป็นอาชีพหลักของผู้คนในพื้นที่

¹⁶ John Bowring, *The Kingdom and People of Siam*, (London: Savill and Edwards printing, 1857).

จากประวัติศาสตร์ กรุงเทพมหานครจะเผชิญกับน้ำท่วมใหญ่ทุกๆ 15-20 ปีเป็นปกติ หากแต่น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 กลายเป็นปรากฏการณ์ที่วิกฤติที่สุดในรอบ 50 ปี หนึ่งในสาเหตุสำคัญคือภัยจากธรรมชาติ ในปี พ.ศ. 2554 ปีเดียว ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อนถึง 5 ลูกในช่วงฤดูมรสุม นำมาซึ่งปริมาณน้ำฝนจำนวนมากตั้งแต่เดือนมกราคม จนถึงเดือนตุลาคม¹⁷ แต่นั่นก็ไม่ใช่สาเหตุเดียวของวิกฤติน้ำท่วม หากแต่ประกอบไปด้วยปัจจัยอื่นๆ เช่น การเติบโตของจำนวนประชากร อันนำมาซึ่งการขยายผังเมืองที่เปลี่ยนแปลงภูมิประเทศและเส้นทางการระบายน้ำอย่างไม่มีแบบแผน รวมทั้งนโยบายการจัดการน้ำที่ผิดพลาดของรัฐบาล ทำให้สิ่งที่เคยเป็นธรรมชาติกลับกลายเป็นภัยพิบัติ เฉกเช่นน้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554

3.1 ปริมาณน้ำฝนสูงมากที่สุดในรอบ 61 ปี

น้ำท่วมเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ โดยเฉพาะในบริเวณลุ่มแม่น้ำ ในปี พ.ศ. 2554 สำหรับประเทศไทยถือได้ว่าเป็นปีที่มีปริมาณน้ำฝนมากที่สุดในรอบ 61 ปี ตามสถิติของกรมอุตุนิยมวิทยาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494-2554¹⁸ เนื่องจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อน 5 ลูกในช่วงมรสุม อันได้แก่ Haima ในเดือนมิถุนายน, Nock-Ten ในเดือนกรกฎาคม, Haitang ในเดือนกันยายน, Nesat และ Nelgae ในเดือนกันยายนและตุลาคมตามลำดับ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับอิทธิพลความกดอากาศต่ำเขตร้อนในช่วงเดียวกัน พายุโซนร้อน 5 ลูกทำให้ฝนตกหนักถึง 1,781 มิลลิเมตร ซึ่งมากกว่าปกติถึง 24% ตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคมจนถึงเดือนตุลาคม และมากกว่าปริมาณน้ำฝนในปี

¹⁷ Ibid., 2014.

¹⁸ กรมอุตุนิยมวิทยา, “ปริมาณฝนและสภาวะอากาศฤดูฝน 2554,” (2555) <https://tmd.go.th/programs%5Cuploads%5Cweatherclimate%5Cปริมาณฝนและสภาวะอากาศฤดูฝน%202554.pdf> (สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2561).

2553 ถึง 19%¹⁹ นี่เป็นปริมาณน้ำฝนที่มากที่สุดที่มีการบันทึกไว้และมากกว่าค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำฝนที่วัดได้ในรอบ 50 ปีที่ผ่านมาถึง 35%²⁰ แม้ว่าจะมีเพียงแค่ว่าพายุดีเปรสชัน Nock-Ten ที่เข้าปะทะกับประเทศไทยโดยตรงในวันที่ 31 กรกฎาคม 2554 แต่พายุดีเปรสชันนี้ก็ทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันมากถึง 11 จังหวัดทางภาคเหนือและภาคอีสานของประเทศไทย²¹ และที่สำคัญคือ ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ อย่างมีนัยสำคัญ²²

¹⁹ Ibid., 2012.

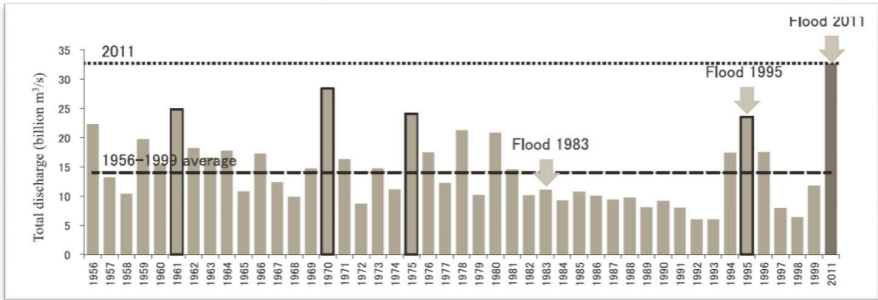
²⁰ Ibid., 2012.

²¹ น้ำท่วมฉับพลัน เกิดขึ้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร หนองคาย เลย อุตรธานี สกลนคร และนครพนม

²² Nuanchan Singkran and Jaya Kandasamy, "Developing a strategic flood risk management framework for Bangkok, Thailand," *Natural Hazards* 84, no. 2 (2016): 933-957, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11069-016-2467-x> (accessed November 21, 2018).

Takahiro Sayama, Yuya Tatebe and Shigenobu Tanaka, "An emergency response-type rainfall-runoff-inundation simulation for 2011 Thailand floods," *Journal of Flood Risk Management* 10, no. 1 (2017): 65-78, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jfr3.12147/abstract> (accessed November 19, 2017).

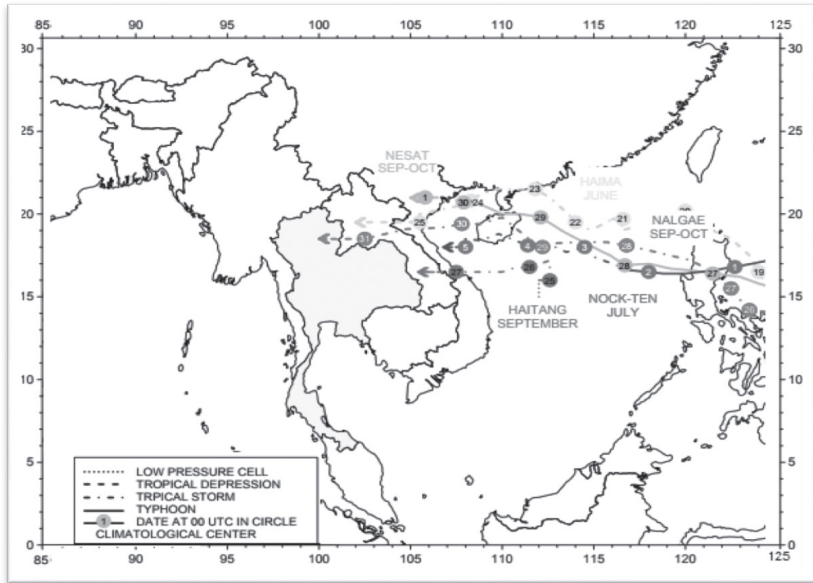
รูปที่ 1: จำนวนน้ำที่ปล่อยออกจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์ ตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม ในปี 1956-1999 และปี 2011



ที่มา: GaME-T2 Data Centre และข้อมูลจากกรมชลประทาน 2554²³

²³ Daisuke Komori, Shinichirou Nakamura, Masashi Kiguchi, Asako Nishijima, Dai Yamazaki, Satoshi Suzuki¹, Akiyuki Kawasaki, Kazuo Oki and Taikan Oki, "Characteristics of the 2011 Chao Phraya River flood in Central Thailand," *Hydrological Research Letters* 6 (2012): 41-46, http://wci.t.u-tokyo.ac.jp/kawasaki/results/2012/2012-04_Komori_HRL.pdf (accessed November 28, 2017).

รูปที่ 2: พายุโซนร้อน 5 ลูก ที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2554



ที่มา: กรมอุตุนิยมวิทยา, 2555.

ด้วยปริมาณน้ำฝนที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ปริมาณน้ำที่กักเก็บไว้ในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์เพิ่มขึ้นมากตามไปด้วย ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2554 เขื่อนทั้งสองเก็บน้ำไว้มาก ขณะที่ปล่อยน้ำออกในปริมาณที่น้อยมาก จนมาถึงเดือนตุลาคม เขื่อนทั้งสองจึงมีปริมาณน้ำที่สูงถึง 100% ของปริมาณน้ำที่เขื่อนสามารถรับได้²⁴ นอกจากนี้ ในช่วงท้ายของเดือนกันยายนและต้นเดือนตุลาคม พายุ Haitang และได้ฝุ่น Nesat และ Nalgae ได้นำพาปริมาณน้ำฝนจำนวนมากเข้ามาในประเทศไทย จนปริมาณน้ำของประเทศสูงขึ้นมาก ทำให้เกิด

²⁴ Ibid., 2012.

น้ำท่วมใน 16 จังหวัดในภาคเหนือตอนล่างและภาคกลาง²⁵ ของประเทศไทย พื้นที่น้ำท่วมเริ่มขยายวงกว้างมากขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่เดือนตุลาคม จนถึงต้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554²⁶

3.2 การเติบโตของจำนวนประชากร และการขยายเมืองอย่าง ไม่มีการวางผังเมือง

การเติบโตของจำนวนประชากรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล และการขยายตัวเมืองอย่างไม่มีการวางผังเมือง ส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2555²⁷ พบว่า ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 65.5 ล้านคนในปี พ.ศ. 2553 ในกรุงเทพฯ ที่เดียวมีความผันผวนของจำนวนประชากรอยู่ระหว่าง 8.25-10.3 ล้านคน รวมทั้งจำนวนประชากรเข้าๆ ออกๆ กรุงเทพฯ เช่น ประชากรที่เข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ในตอนกลางวัน และออกจากกรุงเทพฯ เพื่อกลับบ้านในเวลาหลังเลิกงาน การเจริญเติบโตของจำนวนประชากรในกรุงเทพฯ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา นำมาซึ่งปัญหาหลายประการ เช่น ความต้องการใช้พื้นที่เพื่ออยู่อาศัยและเพื่อธุรกิจมากขึ้น นำมาซึ่งการขยายเมืองสู่เขตปริมณฑล มีการเปลี่ยนแปลงภูมิประเทศอย่างไม่มีแบบแผน การปรับเปลี่ยนพื้นที่จากการเกษตรมาเป็นเมือง และมีความต้องการใช้ทรัพยากรที่เพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

²⁵ จังหวัดที่น้ำท่วม ได้แก่ พิษณุโลก สุโขทัย พิจิตร นครสวรรค์ ลพบุรี อุทัยธานี อุทัยธานี สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี นครนายก ปราจีนบุรี ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และกรุงเทพมหานคร

²⁶ อ้างแล้ว, 2555.

²⁷ กลุ่มสถิติประชากร, “รายงานเบื้องต้นสำมะโนประชากรและเคหะ ปี 2554,” (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) <http://popcensus.nso.go.th/upload/popcensus-08-08-55-E.pdf> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

การปรับเปลี่ยนที่ดินจากที่ใช้เพื่อการเกษตรให้กลายเป็นเมืองและการอุตสาหกรรมโดยที่ไม่มีการวางแผนเมืองที่ดี ทำให้กรุงเทพฯ มีแนวโน้มที่จะเกิดน้ำท่วมรุนแรงภายในระยะเวลาเพียง 30 ปี บ้านไม้และคลองประปาลในอดีตกว้างขวางที่ด้วยดีกรามบ้านช่องที่สร้างด้วยคอนกรีตและเหล็กที่มีน้ำหนักมาก อันมีผลสืบเนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยรัฐบาลได้ลงทุนเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน การโทรคมนาคม ระบบน้ำประปา การจัดการน้ำทิ้ง และการขนส่ง โดยไม่ได้มีการวางแผนเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาก็คือ ที่ราบลุ่มแม่น้ำของกรุงเทพฯ ถูกแทนที่ด้วยโครงสร้างเมืองที่มีน้ำหนักมากเกินไปที่พื้นที่จะสามารถรับน้ำหนักไหว และทำให้กรุงเทพฯ และปริมณฑลมีความเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วมรุนแรง²⁸

จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและความเป็นเมืองของกรุงเทพฯ ส่งผลต่อการใช้ที่ดินในเขตเมือง พื้นที่ทางการเกษตรของกรุงเทพฯ และจังหวัดข้างเคียงทั้งหมดถูกทำให้กลายเป็นที่ดินในเขตเมือง เมื่อกรุงเทพฯ เริ่มขยายตัวจนกลายเป็นกรุงเทพมหานครและปริมณฑล²⁹ การใช้ที่ดินทั้งหมดได้กลายเป็นที่อยู่อาศัย ห้างสรรพสินค้า และพื้นที่ในเขตอุตสาหกรรม เพื่อที่กรุงเทพฯ และ

²⁸ Surapee Engkagul, "Flooding features in Bangkok and vicinity: geographical approach," *GeoJournal* 31, no. 4 (1993): 335-338, <https://www.jstor.org/stable/41146099> (accessed November 21, 2017).

²⁹ Bangkok Metropolitan Region (BMR) ครอบคลุมพื้นที่ กรุงเทพฯ และ 5 จังหวัดรอบๆ ได้แก่ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

ปริมาณพลจะได้เป็นศูนย์กลางของการลงทุนจากต่างชาติ³⁰ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินปราศจากการวางผังเมืองที่เป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐบาลขาดการวางแผน และที่สำคัญคือการขยายเขตเมืองนี้ได้ไปเบียดเบียนและลดช่องทางการระบายน้ำที่มีมาแต่ในอดีต ทำให้ระบบระบายน้ำขังอุดตัน และในบางเขตของกรุงเทพฯ ระบบระบายน้ำหายไปเพราะถูกแทนที่ด้วยถนนหนทางและสิ่งก่อสร้าง

นอกจากนี้ การเติบโตของประชากรของกรุงเทพฯ นำมาซึ่งความต้องการในการใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก นอกจากน้ำประปาที่รัฐบาลจัดหาให้ ยังมีการขุดเจาะน้ำบาดาลขึ้นมาใช้เป็นวงกว้าง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 จนถึงปี พ.ศ. 2544 กรุงเทพฯ มีการขุดเจาะน้ำบาดาลมากกว่า 2.2 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน โดย 60% ถูกนำไปใช้เพื่อการอุตสาหกรรม³¹ ก่อนที่การขุดเจาะน้ำ

³⁰ Catharin Dalpino, "Thailand in 2011: High Tides and Political Tensions," *Asian Survey* 52, no. 1 (2012): 195-201, <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2012.52.1.195> (accessed November 21, 2018).

Chudech Losiri, Masahiko Nagai, Sarawut Ninsawat and Rajendra P. Shrestha, "Modeling urban expansion in Bangkok metropolitan region using demographic-economic data through Cellular Automata-Markov Chain and Multi-Layer Perceptron-Markov Chain models," *Sustainability* 8, no. 7 (2016): 1-23, <http://www.mdpi.com/2071-1050/8/7/686> (accessed November 21, 2018).

Danny Marks and Frank Thomalla, "Responses to the 2011 floods in Central Thailand: perpetuating the vulnerability of small and medium enterprises?," *Natural Hazards* 87, no. 2 (2017): 1147-1165.

³¹ Juan Fornés and Kriangsak Pirarai, "Groundwater in Thailand," *Journal of Environmental Science and Engineering B* 3, (2014): 304-315.

Oranuj Lorphensri, Tussanee Nettasana and Anirut Ladawadee, "Groundwater Environment in Bangkok and the Surrounding Vicinity, Thailand," in *Groundwater Environment in Asian Cities: Concepts, Methods and Case Studies*, ed. Sangam Shrestha, Vishnu Pandey, Shashidhar Thatikonda and Binaya Shivakoti, Butterworth-Heinemann: Elsevier Inc. (2016): 229-262.

บาดาลต้องหยุดชะงัก และลดลงจนเหลือ 0.75 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เพราะรัฐบาลมีการจัดเก็บภาษีน้ำบาดาลเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2551³² แต่ก็สายไปเสียแล้ว เมื่อการสูบน้ำบาดาลออกมาใช้อย่างหนักทำให้พื้นที่ในบางส่วนของกรุงเทพฯ ทดุดั้วลง ปัจจุบันกรุงเทพฯ มีความสูงเพียง 0.5-2 เมตรจากระดับน้ำทะเล จากการศึกษารายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2558 กรุงเทพฯ มีความเสี่ยงที่จะจมอยู่ใต้น้ำภายในเวลาน้อยกว่า 15 ปี การรวมกันของน้ำทะเลหนุนและน้ำจากแม่น้ำลำธารจะทำให้กรุงเทพฯ มีโอกาสสูงที่จะต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่เรียกว่า “กระบวนการหายไปของพื้นที่อยู่อาศัย” (the process of living space disappearing) ภายในระยะเวลา 15 ปี³³ ภายในปี พ.ศ. 2573 มีความเป็นไปได้ที่พื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพฯ จะจมอยู่ใต้น้ำ³⁴ ด้วยจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างล้นเหลือ ทำให้กรุงเทพฯ ไม่เพียงแต่มีความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วมเท่านั้น แต่ยังท่วมขังเป็นเวลานาน เนื่องจากน้ำที่ไหลลงมาจากภาคเหนือไม่สามารถออกสู่ทะเลได้เมื่อน้ำทะเลหนุนเข้ามา และแผ่นดินของกรุงเทพฯ มีความเสี่ยงที่จะทรุดตัวลงทุกปี ดังนั้น น้ำท่วมกรุงเทพฯ และประเทศไทยจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญและร้ายแรง

³² Yatsuka Kataoka and Tetsuo Kuyama, “Groundwater Management Policies in Asian Mega-Cities,” in *Groundwater Management in Asian Cities: Technology and Policy for Sustainability*, ed. Satoshi Takizawa, (Tokyo: Springer, 2008): 225-245.

³³ Pichayada Promchertchoo, “Asia’s future cities: can Bangkok turn back the rising tide and stop sinking?,” *Channel News Asia*, March 1, 2017, <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/asia-s-future-cities-can-bangkok-turn-back-the-rising-tide-and-s-7612754> (accessed September 30, 2018).

³⁴ *The Economist*, “Bangkok gets that sinking feeling,” April 27, 2000, <http://www.economist.com/node/304819> (accessed September 30, 2018).

The Weather Channel, “Bangkok is sinking and may be underwater in 15 years, Study Says,” 27 July 2015 https://weather.com/science/environment/news/bangkok-sinking-subsidence-warming-15-years?_escaped_fragment_ (accessed September 30, 2018).

3.3 การตอบสนองของรัฐบาลต่อความเสี่ยงอุทกภัย

ปัญหาสำคัญที่ทำให้เหตุการณ์ปกติกลายเป็นภัยพิบัติคือการจัดการภัยพิบัติที่ไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจ³⁵ น้ำท่วมในปี พ.ศ. 2554 ที่กลายเป็นอุทกภัยร้ายแรงเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นความแตกแยกทางการเมืองอย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พรรคเพื่อไทยเพิ่งได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภา โดยมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ถูกท้าทายด้วยกรณีน้ำท่วมที่กำลังเข้าขั้นวิกฤติทันที³⁶ ขณะที่ความผิดพลาดทั้งหลายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและน้ำท่วมภาคใต้เมื่อปี พ.ศ. 2553 ถูกโยนไปให้รัฐบาลก่อนหน้าคือ รัฐบาลผสมภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (2551-2554)³⁷ ในช่วงสมัยรัฐบาลดังกล่าวเขื่อนหลักสองเขื่อนของประเทศไทยคือเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ต้องรับมวลน้ำไว้เป็นจำนวนมากแล้ว ทั้งๆ ที่ฤดูมรสุมยังไม่มาถึง รัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่ยอมปล่อยมวลน้ำออกจากเขื่อนสิริกิติ์ก่อนที่ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจากพายุ Haima ในต้นเดือนกรกฎาคม แต่ในเวลาต่อมารัฐบาลเพื่อไทยก็ยังคงเก็บมวลน้ำจำนวนมากเอาไว้ในเขื่อนภูมิพลในช่วงเดือนตุลาคม ขณะที่ประเทศไทยกำลังได้รับอิทธิพลจากพายุ Haitang, Nesat และ Nalgea เช่นกัน³⁸

³⁵ Louis Lebel Jesse B. Manuta and Po Garden, "Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand," *Regional Environmental Change* 11, no. 1 (2011): 45-58, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-010-0118-4> (accessed November 23, 2018).

³⁶ Naila Maier-Knapp, "Betwixt Droughts and Floods: Flood Management Politics in Thailand," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34, no. 1 (2015): 57-83, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/841> (accessed November 23, 2018).

³⁷ Ibid., 2012 และ Ibid., 2015.

³⁸ Ibid., 2016.

ในขณะนั้น รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554-2557) กลับมีความเชื่อมั่นว่าน้ำจะไม่ท่วมกรุงเทพฯ อย่างแน่นอน ในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2554 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ได้แจ้งข่าวให้ประชาชนทราบว่า “รัฐบาลยังรับมือไหว ไม่มีอะไรน่าวิตก และยืนยันว่าสถานการณ์ยังไม่รุนแรง เหมือนที่กรมป้องกันฯ เตือนคนกรุงเทพมหานคร”³⁹ ซึ่งขัดแย้งกับการแถลงข่าวก่อนหน้านี้ของหัวหน้าทีมปฏิบัติการของ ศปภ. นายปลอดประสพ สุรัสวดี, รมว.วิทยาศาสตร์ฯ ที่ว่า “สถานการณ์น้ำท่วมในปทุมธานีเริ่มวิกฤต จึงขอเตือนให้ประชาชนในพื้นที่ปทุมธานีและใกล้เคียงอพยพมาอยู่ที่ดอนเมือง”⁴⁰

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีเองก็ยืนยันชัดเจนว่า “น้ำท่วมเอาอยู่และมีแผนจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที”⁴¹ จนกลายเป็นวลีติดปากคนไทยทั่วประเทศว่า “เอาอยู่”⁴² ดังนั้น รัฐบาลจึงละเลยที่จะเตรียมการรับมือกับน้ำท่วมที่จะมาอย่างกะทันหัน รัฐบาลเกรงว่าการเตือนประชาชนกับข่าวว่า กรุงเทพฯ อาจจะโดนน้ำท่วม จะทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตระหนกกับข่าวร้ายที่ไม่เกิดขึ้นจริง ในเวลาแห่งความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเช่นนี้ การเตรียมการรับมือกับน้ำท่วมอาจจะเป็นการส่งสัญญาณว่ารัฐบาลไม่มีความมั่นใจในการจัดการน้ำได้อย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความยุ่งยากในทางการเมือง เพราะความแตกแยกทำให้เกิดการคัดค้านหรือคำสั่งที่ขัดแย้งกัน⁴³ สถานการณ์

³⁹ สำนักข่าวอิศรา, “ลำดับรับมืออุทกภัย ‘ยิ่งลักษณ์-ศปภ.’ การเมือง นำหน้าแก้ปัญหา,” 20 ตุลาคม 2554, <https://www.isranews.org/isranews-scoop/4019-ลำดับรับมืออุทกภัย-ยิ่งลักษณ์-ศปภ.-การเมือง-นำหน้าปัญหาประชาชน.html> (สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2561).

⁴⁰ Ibid, 2554.

⁴¹ ไทยรัฐ, “น้ำท่วมเอาอยู่ ‘ปู’ รับประกัน ฟุ้งไทยเจ๋งสุด,” 7 มีนาคม 2555, <https://www.thairath.co.th/content/243673> (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561).

⁴² มติชน, “ปชป.’แจจ ร้อง ‘ยิ่งลักษณ์’ ทำน้ำท่วมปี’54 เพราะวลี ‘เอาอยู่’ แต่กลับเอาไม่อยู่,” 24 กันยายน 2559, https://www.matichon.co.th/politics/news_297138 (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561).

⁴³ Seth Mydans, “Fears revived in Bangkok as flood waters surge,” *The New York Times*, October 19, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/10/20/world/asia/fears-revived-in-bangkok-as-flood-waters-surge.html> (accessed November 28, 2018).

แบบนี้ ไม่เหมาะกับการจัดการความเสี่ยงและการจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง

ในทางตรงกันข้าม ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ที่มาจากการเลือกตั้งในขณะนั้นคือ หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร (2552-2559) ซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ได้ยืนยันหนักแน่นว่ากรุงเทพฯ จะถูกน้ำท่วมแน่นอน ดังนั้นเขาจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะปกป้องกรุงเทพฯ ไม่ให้ถูกน้ำท่วม ขณะที่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยพยายามที่จะเปลี่ยนเส้นทางน้ำที่กำลังไหลลงมาสู่ภาคกลางตอนล่าง แทนที่จะร่วมมือกันรับมือกับมวลน้ำที่กำลังไหลมาสู่กรุงเทพฯ หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์กลับเข้าไปเผชิญหน้ากับความขัดแย้งทางการเมืองโดยตรง ด้วยการบอกประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ว่า “ให้ฟังคำสั่งจากตนคนเดียวเท่านั้น”⁴⁴

การกล่าวแบบนี้ของหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร แผงในนัยไว้สองประการ: รัฐบาลยิ่งลักษณ์อาจจะยังอยู่ได้แม้ว่าจะมีการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติได้อย่างย่ำแย่เพราะรัฐบาลของเธอเป็นเสียงข้างมากในสภา และผู้ว่าราชการท่านอื่นๆ ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของตน เพราะพวกเขาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งตั้งแต่แรก⁴⁵

จากความขัดแย้งทางการเมืองแบบนี้ ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ต้องฟังแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่งผลให้กรุงเทพฯ ต้องพึ่งพิง

⁴⁴ ไทยรัฐ, “แค่ทดสอบระบบน้ำ สองยักษ์ตีกัน! ฝ่ายที่ฟังคือประชาชน,” 4 กันยายน 2555, <https://www.thairath.co.th/content/288342> (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561).

⁴⁵ แปลโดยผู้เขียน จาก “The implication of his order was twofold: that Yingluck might survive even poor performance in a natural disaster because of her parliamentary majority, and that other governors were not as accountable to their constituents because they were not elected” จาก Ibid., 2012, 200.

กระสอบทรายขนาดใหญ่และปั้มน้ำจำนวนมากที่ถูกส่งลงมาจากผู้ว่าฯ กำแพงกระสอบทรายขนาดใหญ่ถูกสร้างขึ้นสูงถึง 18 เมตรไล่ไปตามแนวคลองเปรมประชากรลงไปทางใต้จนถึงถนนวิภาวดีรังสิต เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าสู่เขตเมืองชั้นใน นอกจากนี้ห่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ยังเพิ่มปั้มน้ำเข้าไปถึง 24 ตัวเพื่อที่จะช่วยปั้มน้ำออกจากเมืองหลวง⁴⁶ แต่ผลกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม กำแพงกระสอบทรายและปั้มน้ำต่างหากที่ทำให้น้ำขังในเขตเมืองชั้นในมากกว่าจะระบายน้ำออก ดังนั้น เมื่อกรุงเทพฯ ไม่สามารถป้องกันน้ำได้อีกต่อไป น้ำจึงเข้าท่วมเขตเมืองชั้นในอย่างรวดเร็วและชงนาน

ในประเทศไทย น้ำท่วมพื้นที่ชนบทและชุมชนเมืองที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำถือเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ แต่บริเวณเมืองที่ไม่ได้สัมผัสกับน้ำท่วมมามากกว่า 10-15 ปี กลับไม่มีประสบการณ์ในการรับมือกับน้ำท่วมเลย กรุงเทพฯ เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนขาดประสบการณ์ในการท่วมนาน เพราะกรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยที่ต้องรับภาระทางการเงินของประเทศไว้ มากกว่า 40% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ หรือจีดีพี (GDP) ดังนั้นรัฐบาลไม่ว่าจะยุคใดสมัยใดก็จะพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อไม่ให้กรุงเทพฯ ต้องเผชิญหน้ากับอุทกภัย โดยรัฐบาลทำถึงขั้นที่ว่าจะต้องเปลี่ยนเส้นทางน้ำให้ไหลไปท่วมในพื้นที่ชนบทนอกเขตกรุงเทพฯ แทน⁴⁷ ด้วยการกระทำแบบนี้ ทำให้เราเห็นภาพความแตกแยกระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองได้อย่างชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะคำกล่าวของนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ที่กล่าว

⁴⁶ AAP, "Bangkok to open floodgates," 26 February 2015, <http://www.sbs.com.au/news/article/2011/10/20/bangkok-open-floodgates> (accessed November 28, 2018).

Terry Fredrickson, "Bangkok governor gets his pumps; flooding widens," *Bangkok Post*, November 7, 2011, <http://www.bangkokpost.com/learning/advanced/265092/bangkok-governor-gets-his-pumps-flooding-widens> (accessed November 27, 2018).

⁴⁷ Ibid., 2013.

ขอบคุณการเสียสละของชาชนบททั้งหลาย ที่ยอมให้พื้นที่ของตนเองน้ำท่วม ขณะที่รัฐบาลกำลังรักษากรุงเทพฯ ให้แห้งสนิท เธอกล่าวว่า...

ถ้าเราปล่อยให้กำแพงน้ำพัง หรือที่ระบายน้ำล้นเลวมวลน้ำทั้งหลายจะเข้าสู่กรุงเทพฯ ชั้นใน ซึ่งถือเป็นเมืองหลวงของประเทศเรา นักลงทุนชาวต่างชาติจะต้องเสียความมั่นใจในประเทศของเรา และสงสัยว่าทำไมเราถึงไม่สามารถที่จะรักษาเมืองหลวงของเราไว้ได้⁴⁸

จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลยิ่งลักษณ์ให้ความสำคัญกับกรุงเทพฯ มากกว่าพื้นที่ชนบทรอบนอก นอกจากจะเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติเอาไว้แล้ว การรักษากรุงเทพฯ ให้รอดพ้นจากภัยน้ำท่วมยังทำให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลของเธอดีในสายตานักลงทุนต่างชาติอีกด้วย

คนไทยมักเข้าใจว่าประเทศไทยนั้นอุดมสมบูรณ์ ภูมิใจกับคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” แต่น่าแปลกใจที่ประเทศไทยกลับไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำเลยแม้แต่ฉบับเดียว เพราะเรื่องน้ำเป็นเรื่องอ่อนไหวทางการเมือง ประกอบกับความแตกแยกทางการเมืองและองค์กรของรัฐบาลไม่มีความสนใจร่วมกันในการจัดการน้ำก็ทำให้ประเทศไม่เคยมีกฎหมายเกี่ยวกับน้ำออกมาอย่างเป็นทางการ⁴⁹ แต่ในทางกลับกัน

⁴⁸ Shinawatra 2011 cited in Thomas Fuller, “Floodwalls Keep Bangkok Dry but Provinces Angry,” *The New York Times*, October 30, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/10/31/world/asia/31iht-thailand31.html> (accessed November 20, 2018).

⁴⁹ Ministry of Foreign Affairs, “The Water Sector in Thailand,” Netherlands Embassy in Bangkok, May 2016, <https://www.netherlandsworldwide.nl/binaries/en-nederland-wereldwijd/documents/publications/2016/05/18/factsheet-water-sector-in-thailand/factsheet-the-water-sector-in-thailand-3.pdf> (accessed November 20, 2018).

เราจะพบว่า มีหน่วยงานของรัฐมากถึงสามกระทรวงที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ซึ่งมีการจัดลำดับความสำคัญของการจัดการน้ำที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น กรมชลประทาน (Royal Irrigation Department-RID) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งจะมีหน้าที่หลักใน “การพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือ กัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม”⁵⁰; กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation) สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักในการ “พัฒนาระบบ กลไก การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทยและดำเนินการจัดการสาธารณภัย ทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัยให้มีมาตรฐานสากล”⁵¹ ซึ่งมีได้เจาะจงไปที่ปัญหาด้านน้ำเป็นหลัก และกรมทรัพยากรน้ำ (Department of Water Resources-DWR) สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเป้าหมายในการ “จัดการทรัพยากรน้ำในพื้นที่เกษตรน้ำฝนอย่างพอเพียง สมดุล และยั่งยืน โดยหลักประชาธิรัฐภายในปี 2580”⁵² โดยมีศูนย์ป้องกันวิกฤติน้ำ เป็นหน่วยงานเล็กๆ แทรกอยู่ในองค์กร เมื่อมีหลายหน่วยงานรัฐรับผิดชอบในเรื่องของการจัดการน้ำที่แตกต่างกันเช่นนี้ ผลที่ตามมาก็คือ การร่วมมือกันเชิงนโยบายในระดับรัฐจึงเป็นไปได้ยาก ส่งผลให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกส่งออกไปยังสาธารณะกลับมีความแตกต่างหลากหลาย และหาความเป็น

⁵⁰ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.2557, กรมชลประทาน, http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/vain_spb/v-39-58.pdf (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

⁵¹ กระทรวงมหาดไทย, “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย,” http://www.disaster.go.th/th/about_vision.php (สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2561).

⁵² กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “กรมทรัพยากรน้ำ,” <http://news.dwr.go.th/index.php> (สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2561).

หนึ่งเดียวกันได้ยาก⁵³

แม้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำหลายหน่วยงาน แต่ไม่มีหน่วยงานรัฐหรือกระทรวงใดเลยที่มีหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบต่อการจัดการปัญหาอุทกภัย เพราะรัฐบาลไทยมักจะให้ความสำคัญกับน้ำแล้งมากกว่าน้ำล้น⁵⁴ สำหรับประเทศไทย พุทิกภัยเกิดขึ้นทุกปี ขณะที่อุทกภัยเกิดขึ้นไม่สม่ำเสมอ เจกเช่นคำกล่าวที่ว่า “เมื่อน้ำแล้งกรมชลฯ โดนว่า เมื่อน้ำท่วมรัฐบาล [ในสมัยนั้น] โดนว่า” ระบบราชการและกระทรวงต่างๆ จึงไม่ให้ความสำคัญกับน้ำท่วมมากเท่าที่ควร กรณีน้ำท่วมจึงกลายเป็นความ ‘ชวย’ และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลชุดนั้นๆ ในที่สุดแล้วก็ยังไม่มีรัฐบาลชุดใดเริ่มต้นที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างจริงจังและยั่งยืน

การประเมินความเสี่ยงที่ต่ำเกินไปเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การรับมือกับปัญหายุทกภัยเป็นไปได้อย่าง เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยากำลังเพิ่มขึ้นสูงที่สุดในรอบ 7 ปี ในวันเสาร์ที่ 21 ตุลาคม 2561 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก ผู้ซึ่งได้รับตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการศูนย์ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย กล่าวกับสาธารณชนว่า “ประชาชนไม่ต้องเป็นกังวลมากเกินไป เพราะน้ำที่กำลังไหลมานั้น ได้ลดระดับลงแล้ว”⁵⁵ เมื่อน้ำกำลังไหลมาจากทางภาคเหนือและกำลังเอ่อล้นเข้ามาในเขตกรุงเทพฯ รัฐบาลยิ่งลักษณ์มีคำสั่งให้หน่วยงานท้องถิ่นต่างๆ เปิดประตูระบายน้ำเพื่อเปลี่ยนเส้นทางน้ำให้ไหลลงสู่คลองต่างๆ นอกกรุงเทพฯ เพื่อยังคงรักษากรุงเทพฯ ให้แห้งสนิท

⁵³ Thitinan Pongsudhirak “The politics behind Thailand’s floods,” *The Guardian*, October 21, 2011, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/21/thailand-floods-bangkok> (accessed November 23, 2018).

⁵⁴ Ibid., 2011.

⁵⁵ Tania Branigan, “Bangkok braces for more flooding,” *The Guardian*, October 23, 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/23/bangkok-flood-warning-thailand> (accessed November 23, 2018).

แต่หน่วยงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจเกี่ยวกับอุทกภัยในพื้นที่ของตนเองทั่วประเทศปฏิเสธที่จะทำตามคำสั่ง⁵⁶ เช่น นายกิ่งลักษณ์ มีคำสั่งให้กรุงเทพมหานครเปิดประตูระบายน้ำคลองสามวา 1 เมตร แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องการให้เปิดเพียง 75-80 เซนติเมตรเท่านั้น ความขัดแย้งทางการเมืองจึงรุนแรงมากขึ้น เมื่อรัฐบาลยิ่งลักษณ์เห็นว่า “เอาไม่อยู่” อีกต่อไปแล้ว จึงประกาศใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้ให้มีเพียงรัฐบาลของเธอมิอำนาจเต็มในการจัดการกับอุทกภัยที่กำลังเกิดขึ้นทั่วประเทศโดยไม่ต้องขอคำปรึกษาจากหน่วยงานท้องถิ่นอีกต่อไป การจัดตั้งหน่วยงานเดียวเด็ดขาดเพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาเร่งด่วนแบบนี้ รวมถึงการออกคำเตือนล่วงหน้า การเตรียมการล่วงหน้า และการอพยพของรัฐบาลไทย กลายเป็นความหายนะ เมื่อไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนได้อีกต่อไป⁵⁷ ในทางตรงกันข้าม มันกลับทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเกิดความสับสนว่าควรระวังใครก่อน และต้องทำอะไรทันทีเพื่อรับมือกับอุทกภัยที่กำลังจะเกิดขึ้น⁵⁸

3.4 การอพยพและช่วยเหลือที่กลายเป็นภัยพิบัติเสียเอง

นอกจากความขัดแย้งทางการเมืองแล้ว การอพยพผู้ประสบอุทกภัยในช่วงวิกฤติกลับกลายเป็นภัยพิบัติเสียเอง ในช่วงต้นเดือนสิงหาคม ก่อนการเลือกตั้ง ขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีรัฐบาลนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) ทรงขอให้กองทัพไทยทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบ

⁵⁶ Zoe Danie, “PM orders opening of Bangkok floodgates,” *ABC News*, October 20, 2011, <http://www.abc.net.au/news/2011-10-20/thai-pm-to-open-bangkok-flood-gates/3581758> (accessed November 23, 2018).

⁵⁷ Ibid., 2016 และ Ibid., 2016.

⁵⁸ Ibid., 2011.

อุทกภัยให้ดีที่สุด ต่อมาช่วงกลางเดือนสิงหาคม รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (ศปภ.) ขึ้นทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับตำบล ในประเทศที่การเมืองถูกแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างลึกซึ้ง ทหารไม่ได้มีบทบาทในเชิงบวกมากนักต่อชีวิตพลเมืองไทย ทหารไทยมีสถานะเปรียบเสมือนข้าราชการติดอาวุธ (armed bureaucracy) ที่มีภาพลักษณ์เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองของชนชั้นสูงทางการเมืองของไทย กองทัพไทยพร้อมที่จะเข้าแทรกแซงทางการเมืองเพื่อที่จะปกป้องสิทธิพิเศษ ผลประโยชน์ รักษาตำแหน่งและอำนาจทางการเมืองของพวกเขาได้ทุกเมื่อ⁵⁹ ดังนั้น สำหรับคนไทยแล้ว ทหารไทยมีหน้าที่เพียงแค่เป็นผู้กระทำรัฐประหารและฆ่าพลเรือนเท่านั้น

ในช่วงมหาอุทกภัย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ใช้สถานการณ์นี้เป็นโอกาสในการแสดงด้านดีและเป็นมิตรกับประชาชน โดยการจัดหาให้ทหารมากกว่า 5000 นาย ยานพาหนะมากกว่า 1000 คัน⁶⁰ และนักวิศวกรของกองทัพมากกว่าร้อยคน ไปทำการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยทันที⁶¹ ด้วยการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนและเห็นผลที่ชัดเจนเช่นนี้ ในปี พ.ศ. 2554 สวนดุสิตโพลได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการรับมือกับอุทกภัยของรัฐบาลไทย ปรากฏว่า มากกว่า 56.7% ของประชาชนชาวไทยรู้สึกประทับใจกับการปฏิบัติหน้าที่ของทหารไทยเป็นอย่างมาก และเชื่อว่าทหารไทยเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยมากที่สุด⁶²

⁵⁹ Nicholas Farrelly, "Why democracy struggles: Thailand's elite coup culture," *Australian Journal of International Affairs* 67, no. 3 (2013): 281-296.

⁶⁰ นอกจากนี้ กองทัพเรือยังส่งเรือบรรทุกสินค้ากว่า 2,510 ลำ และเรือประเภทอื่นๆ อีกจำนวนหนึ่งรวมทั้งหน่วยพยาบาลกว่า 8 หน่วย รวมทั้งเครื่องบินสามลำเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ดู Ibid., 2011.

⁶¹ Ibid., 2015.

⁶² *Post Today* "ดุสิตโพลคนชั้ ศปภ.แก่น้ำท่วมแย้," 27 พฤศจิกายน 2554, <http://www.post-today.com/politic/124039> (accessed November 23, 2018).

รัฐบาลพลเรือนของนางสาวยิ่งลักษณ์และกองทัพไทยควรมีประสิทธิภาพในการประสานงานกันได้ดีกว่านี้ หากทั้งสองฝ่ายมีความไว้วางใจกันมากกว่านี้ แต่คำสั่งของผู้บัญชาการทหารสูงสุดในการสั่งเคลื่อนย้ายกองทัพที่มีขนาดใหญ่เช่นนี้ กลับทำให้รัฐบาลพลเรือนที่เพิ่งมาจากการเลือกตั้งเกิดความกังวลและกดดันมากยิ่งขึ้น แม้ว่าการกระทำของกองทัพไทยจะเป็นไปเพื่อบรรเทาทุกข์จากอุทกภัยในช่วงวิกฤติ แต่ประวัติศาสตร์การเมืองไทยกลับชี้ไปอีกทางหนึ่ง ประชาชนส่วนหนึ่งเองก็เป็นกังวลกับการกระทำของทหารไทยเช่นกัน⁶³

ในเดือนตุลาคม ปี 2011 นายกینگลักษณะได้ใช้อำนาจเต็มเข้ามาออกคำสั่งโดยตรงเพื่อเพิ่มความเร่งด่วนในการควบคุมปัญหาอุทกภัย เมื่อเธอเริ่มยอมรับว่า ‘อุทกภัยได้คืบคลานเข้ามาถึงรัฐบาลของเธอ’ (The Guardian 2011, p.1) ขณะนั้น จังหวัดนนทบุรีซึ่งอยู่ทางเหนือของกรุงเทพฯ กำลังประสบอุทกภัยอย่างหนัก และถนนหลายสายกลายเป็นแม่น้ำ นี่คือการเตือนทางธรรมชาติล่วงหน้าว่าน้ำกำลังจะเข้าสู่เมืองหลวงในเวลาอันใกล้ เนื่องจากกรุงเทพฯ โดยภูมิศาสตร์ทางธรรมชาติแล้วเป็นทางผ่านที่น้ำจะไหลผ่านลงสู่อ่าวไทย ทั้งๆ ที่ทราบสถานการณ์เป็นอย่างดี แต่รัฐบาลยิ่งลักษณ์กลับไม่ได้จัดหาความช่วยเหลือ หรือบรรเทาสาธารณภัยให้กับผู้ประสบอุทกภัยที่อาศัยอยู่ในชนบทรอบๆ กรุงเทพฯ อย่างเป็นรูปธรรม วิกฤติอุทกภัยจึงทำให้ชาวบ้านหลายร้อยคนต้องถูกทิ้งไว้ตามท้องนาโดยปราศจากที่พักอาศัย อาหาร น้ำสะอาด และยารักษาโรค⁶⁴

รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยและศูนย์อพยพผู้ประสบอุทกภัยตามจุดต่างๆ โดยเฉพาะทางตอนเหนือของกรุงเทพฯ บริเวณ

⁶³ Ibid., 2015.

⁶⁴ Ben Bland, “Thai anger at government flood response,” *Financial Times*, October 28, 2011, <https://www.ft.com/content/b27a40ae-016e-11e1-b177-00144feabdc0> (accessed November 27, 2018).

ดังกล่าวควรเป็นพื้นที่ปลอดภัยและมีความเสี่ยงที่จะประสบอุทกภัยได้น้อยที่สุด แต่สิ่งที่เกิดขึ้นกลับตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิง ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดปทุมธานี ทางตอนเหนือของกรุงเทพฯ ได้อนุญาตให้ใช้โรงยิมของมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์อพยพ โรงยิมแห่งนี้สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยได้ประมาณ 3,000 คน แต่ในความเป็นจริง โรงยิมเต็มอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงกลางเดือนตุลาคม ซึ่งส่งผลให้ศูนย์อพยพหนาแน่นไปด้วยผู้ประสบอุทกภัยจนเกินกว่าพื้นที่ที่รับไหว⁶⁵ เมื่อน้ำเข้าท่วมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ในเดือนตุลาคม สิ่งแรกที่ต้องทำคือศูนย์อพยพต้องตัดไฟ ทำให้ผู้ประสบภัยกว่า 4,000 คนจะต้องย้ายไปยังสนามกีฬาราชมั่งคาก็ฟ้าสถานซึ่งตั้งอยู่ใจกลางกรุงเทพฯ อีกครั้งหนึ่ง⁶⁶ นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดให้สนามบินดอนเมืองเป็นสำนักงานใหญ่ของหน่วยปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยของรัฐบาลและศูนย์อพยพ แต่วันที่ 24 ตุลาคม น้ำก็ได้เข้าท่วมสนามบินดอนเมืองเช่นกัน⁶⁷ ดังนั้นหน่วยปฏิบัติการบรรเทาอุทกภัยและศูนย์อพยพผู้ประสบอุทกภัยตามจุดต่างๆ ที่จัดหาโดยรัฐบาลจึงไม่ประสบความสำเร็จในการบรรเทาทุกข์ ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ได้ผล ช้ำร้ายยังทำให้ประชาชนต้องพบกับวิกฤติในการจัดการโดยภาครัฐอีกด้วย

⁶⁵ Surapan Laotharanarit, "Thammasat Univ braces for flood, ready to relocate evacuees," *ReliefWeb*, October 18, 2011, <http://reliefweb.int/report/thailand/thammasat-univ-braces-flood-ready-relocate-evacuees> (accessed November 27, 2018).

⁶⁶ Paula Hancocks, "Floods reach Bangkok airport, force evacuations," *CNN*, October 24, 2011, <http://www.cnn.com/2011/10/24/world/asia/thailand-flood/index.html> (accessed November 27, 2018).

⁶⁷ *BBC News*, "Thai floods: Bangkok Don Muang airport suspends flights," October 25, 2011, <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-15441663> (accessed November 20, 2018).

ในช่วงภัยพิบัติ เมื่อรัฐบาลรู้ล่วงหน้าก็ย่อมมีเวลามากพอที่จะมีการเตือนภัยและเตรียมการรับมือขั้นต้น (early warning and early action)⁶⁸ แต่รัฐบาลไทยกลับเลือกที่จะรอจนวินาทีสุดท้ายเพราะการประเมินความสามารถของตนที่สูงเกินไปและประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาด ช่วงปลายเดือนตุลาคม รัฐบาลยิ่งลักษณะยังไม่ยอมประกาศให้ชาวกรุงเทพฯ เริ่มอพยพ เพราะยังคิดว่าตนเอง “เอาอยู่” แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลประกาศให้กลับมีวันหยุดยาวเพิ่มตั้งแต่วันที่ 27 ถึง 30 ตุลาคมขณะที่ระดับแม่น้ำเจ้าพระยากำลังเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลไม่มีการประสานงานที่ชัดเจน ทำให้ประชาชนเกิดความโกรธ สับสน และรำคาญใจ⁶⁹ นอกจากนี้ รัฐบาลยังละเลยที่จะขอความช่วยเหลือจากนานาชาติ เช่น องค์การกาชาดสากลได้เตรียมพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือทั้งสิ่งของและการเงิน แต่รัฐบาลกลับไม่สนใจที่จะร้องขอเพราะกลัวเสียหน้า ขณะที่ผู้คนนับหมื่นๆ คนต้องตัดสินใจย้ายออกจากบ้านของตนเองไปอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราวเอง เพราะไม่ได้รับคำสั่งให้อพยพจากรัฐบาล ทั้งนี้เพราะรัฐบาลรอจนถึงวินาทีสุดท้าย เมื่อพบว่า “เอาไม่อยู่” แล้ว⁷⁰ จึงออกคำสั่งให้ประชาชนชาวกรุงเทพฯ เริ่มอพยพเมื่อน้ำได้เข้ามาท่วมถึงกรุงเทพฯ ขึ้นในแล้ว ซึ่งนั่นก็สายไปเสียแล้ว⁷¹

⁶⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2013: Focus on technology and the future of humanitarian action, (Switzerland: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2013), <http://reliefweb.int/report/world/world-disasters-report-2013-focus-technology-and-future-humanitarian-action-enar> (accessed November 27, 2018).

⁶⁹ สำนักวิจัยเอแบคโพล ก็เปิดเผยผลสำรวจ เรื่อง เสี่ยงสะท้อนของชาวบ้านต่อข้อมูลข่าวน้ำท่วมจากการแถลงของรัฐบาล โดยประชาชนกว่า 89.3% ยังสับสนกับข้อมูลข่าวน้ำท่วมที่ได้รับจาก สปท. ขณะที่ 87.2% ข้อมูลข่าวน้ำท่วมจาก สปท. ไม่น่าวางใจ และไม่น่าเชื่อถือ โปรดดู Ibid., 2011.

⁷⁰ BBC News, “Thailand floods: Bangkok, impossible to protect,” October 20, 2011, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-15381227> (accessed November 27, 2018).

⁷¹ Ian McKinnon, “Bangkok districts evacuated as Thai floods continue,” *Telegraph*, November 7, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/thailand/8874260/Bangkok-districts-evacuated-as-Thai-floods-continue.html> (accessed November 25, 2018).

4. การเรียนรู้ทางสังคม (Social Learning) และการเปลี่ยนแปลงเชิงปรับตัว (Adaptive Transformation) หลังอุทกภัยปี 2554

บ่อยครั้ง เมื่อประเทศไทยเผชิญกับภาวะวิกฤติ ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะในส่วนของภาคเอกชนจะออกโครงการรณรงค์เพื่อให้ความรู้ในการรับมือกับวิกฤตินั้นๆ ในกรณีอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ก็เช่นกัน มีการรณรงค์ให้ความรู้พื้นฐานมากมายตั้งแต่การรักษาบ้านเรือนให้ปลอดภัยจากน้ำท่วม ไปจนถึงวิธีการดูแลรักษาสุขภาพของตนเองในระหว่างน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีการให้ความรู้และข้อควรระวัง ช่วยกันทำความสะอาดที่อยู่อาศัยและสิ่งก่อสร้างภายหลังน้ำลด ในทางตรงกันข้าม ภาครัฐไม่ได้มีการให้การศึกษา ความรู้ ความเข้าใจ การตระหนักรู้ เกี่ยวกับธรรมชาติของน้ำ และอุทกภัยเลย

4.1 ทูทางสังคมและการเรียนรู้ทางสังคม

ประชาชนคนไทยได้เรียนรู้จากอุทกภัยร้ายแรงในปี พ.ศ. 2554 โดยเฉพาะในเรื่องทูทางสังคมและการเรียนรู้ทางสังคม ตามที่ Pelling ได้กล่าวไว้ การเรียนรู้ทางสังคม หมายถึง “ความสามารถและกระบวนการ ผ่านคำนิยม ความคิด และการปฏิบัติใหม่ ที่ถูกนำไปเผยแพร่และมีการรับรู้แก่สาธารณชน จนได้กลายเป็นกระบวนการที่ครอบงำในสังคมนั้น หรือการกลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรหรือชุมชนท้องถิ่น”⁷² การเรียนรู้ทางสังคม เป็นทุนทรัพย์ของกลุ่มสังคม สำหรับ Pelling แล้ว การปรับตัวเชิงเปลี่ยนแปลง (transformative adaptation) นั้นจะก่อร่างสร้างตัวผ่านคำนิยมที่หลากหลายและการรวมตัวกันของปัจเจกแต่ละคนผ่านการเรียนรู้ทางสังคม โดยปัจเจกแต่ละคนก็จะมี ความ

⁷² แปลโดยผู้เขียน โดย Pelling ได้อธิบายว่า social learning “describes the capacity and processes through which new values, ideas and practices are disseminated, popularised and become dominant in society or a sub-set such as an organisation or local community” จาก Ibid., 2011, 87.

เชื้อส่วนบุคคล และการหล่อหลอมผ่านวัฒนธรรม ดังนั้น ทูทางสังคม⁷³ และการเรียนรู้จะมีบทบาทสำคัญมากในการก่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ (social transformation)

ในการรับมือกับวิกฤติอุทกภัย ทูทางสังคมมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในการปรับตัวและการเอาตัวรอด ในช่วงมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ชาวไทยจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ และด้านอารมณ์ความรู้สึก โดยเฉพาะคนยากจนที่อาศัยอยู่ในเมืองมากกว่า 4 ล้านครัวเรือนและผู้คนกว่า 13 ล้านคนได้รับผลกระทบจากมหาอุทกภัยนี้ โดยบ้านเรือนกว่า 23,000 หลังถูกทำลายอย่างสิ้นเชิง มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 800 คน และสูญหาย 3 คน⁷⁴ นอกจากนั้นยังคงมีความขัดแย้งและการแย่งชิงกระสอบทราย และต่อสู้กันในประเทศในเรื่องประตุระบายน้ำอีกหลายกรณี⁷⁵

ในทางกลับกัน ประชาชนในชุมชนที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมาก จะมีความเต็มใจที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลและทำงานร่วมกันเพื่อรับมือกับสถานการณ์วิกฤติได้ดีกว่า เช่นการจัดตั้งกลุ่มเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพื่อเอาตัวรอดจากสถานการณ์อุทกภัยและการฟื้นฟูหลังน้ำลด⁷⁶ ในช่วง

⁷³ ทูทางสังคม หมายถึง ผลประโยชน์หรือต้นทุนส่วนรวมที่มาจากการช่วยเหลือ มีการร่วมมือกันระหว่างบุคคล และระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมหรือในชุมชน และมีการใช้ทรัพยากรในชุมชน ดู Neil Adger, "Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change," *Economic Geography* 79, No. 4 (October 2003): 387-404, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1944-8287.2003.tb00220.x> (accessed November 28, 2018).

⁷⁴ Ibid., 2012.

⁷⁵ Zuzana Stanton-Geddes, "2011 floods: how about the poor?," *Bangkok Post*, July 23, 2013, <http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/bangkok-post-2011-floods-how-about-poor> (accessed November 25, 2018).

⁷⁶ Daniel P. Aldrich, "The importance of social capital in building community resilience," in *Rethinking Resilience, Adaptation and Transformation in a Time of Change*, eds. Wanglin Yan and William Galloway, (Springer, 2017): 91-109 https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-50171-0_23/fulltext.html (accessed November 25, 2018).

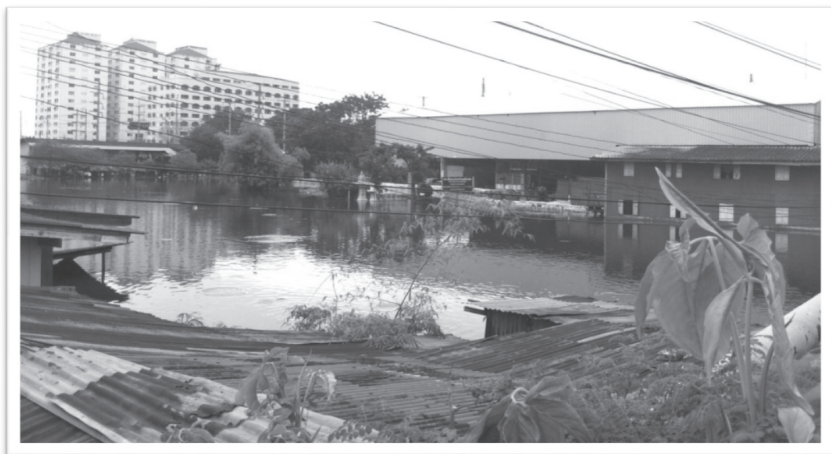
มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เราสามารถแบ่งผู้ประสบภัยออกได้เป็น 3 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ กลุ่มแรก คือกลุ่มที่ไม่อพยพออกจากพื้นที่ แต่สามารถปรับตัวให้อยู่ได้ในภาวะน้ำท่วม พวกเขาสามารถเอาตัวรอดจากน้ำหลากที่ค่อยๆ ไหลเข้าภาคกลางของประเทศ ซึ่งเป็นน้ำท่วมประจำปี เช่น ในเขตพื้นที่จังหวัดอยุธยา สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ตัวอย่างเช่น ชาวบ้านในชุมชนไทรน้อย ในจังหวัดนนทบุรี สามารถจัดตั้งเป็นกลุ่มชุมชนและร่วมมือกันทำงานได้เพราะพวกเขามีอัตลักษณ์ร่วมกันในฐานะที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นมาจากภาคเหนือเหมือนกัน⁷⁷ บางชุมชนสามารถรับมือกับน้ำท่วมสูงถึง 3 เมตรได้ด้วยเครื่องมือที่ง่ายและหาได้ในชุมชนเอง สิ่งเหล่านี้เป็นไปได้ เพราะพวกเขาสามารถพึ่งพาทุนทางสังคมของพวกเขา โดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่นที่ให้ความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานแก่สมาชิกในชุมชนและญาติพี่น้องที่อยู่ห่างไกลได้ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือในด้านการเงิน และสิ่งของต่างๆ ที่หาได้ง่ายในชุมชนของตนเอง

กลุ่มที่สอง คือประชาชนที่มีฐานะมากพอที่จะรับมือกับอุทกภัยได้เอง กลุ่มนี้คือชนชั้นกลางที่ติดตามสถานการณ์น้ำท่วมอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา เช่นประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเมืองเอก จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของกรุงเทพฯ ขณะที่น้ำกำลังจะหลากเข้าสู่หมู่บ้าน ชาวบ้านในชุมชนต่างช่วยกันจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้น้ำเข้าท่วมหมู่บ้าน ในเวลาอันจำกัด พวกเขาได้สร้างกำแพงกันน้ำ ชี้อและติดตั้งปั้มน้ำขนาดเล็กรอบๆ หมู่บ้าน และช่วยกันระดมทุนซื้อและสร้างกระสอบทรายใช้เองเพื่อสกัดมิให้น้ำเข้าท่วมหมู่บ้านและทำลายทรัพย์สิน นี่เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของชุมชนชนชั้นกลางที่อยู่ในจุดที่สามารถปกป้องตัวเองและให้ความช่วยเหลือเพื่อนบ้านในหมู่บ้านได้ เมื่อน้ำเข้าท่วมหมู่บ้าน ระดับน้ำสูงถึง 2.5 เมตร และน้ำขังนานถึง 2 เดือน พวกเขาต่างก็ช่วยกันจัดส่งอาหาร น้ำสะอาด การรักษาพยาบาลและแจกจ่ายการรักษาโรคให้กับเพื่อนบ้านที่ตัดสินใจไม่อพยพ⁷⁸

⁷⁷ Ibid., 2017.

⁷⁸ Ibid., 2017.

รูปที่ 3: ภาพน้ำท่วมหมู่บ้านเมืองเอก



ที่มา: ณรงค์ไชคำ, 20 ธันวาคม 2554

กลุ่มสุดท้าย คือชาวบ้านที่ไม่ยอมอพยพออกจากพื้นที่อุทกภัยไปอยู่ในศูนย์อพยพ ด้วยเหตุผลที่ต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน พวกเขาก็ไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะย้ายไปอยู่ในที่ที่ดีกว่าบ้านของตนเอง ชาวบ้านกลุ่มนี้ต้องพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากผู้อื่นอย่างมากในช่วงคับขัน⁷⁹ ตัวอย่างเช่น ในชุมชนคนจนในเมือง ชาวบ้านจะต้องทำกระสอบทรายเอง และต้องหยิบยืมปั้มน้ำมาจากหมู่บ้านข้างเคียง และต้องขอความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้าน หรือผู้อื่นเพื่อขนย้ายข้าวของขึ้นสู่ที่สูง ในบางกรณี ผู้ประสบภัยที่ตัดสินใจไม่อพยพจำนวนหนึ่งร่วมมือกันเป็น

⁷⁹ Wan S Sophonpanich, "Flooding in Thailand: flee, fight or float." In *Forced Migration Review* (Oxford, University of Oxford, 2012): 16-17, <http://www.fmreview.org/preventing/sophonpanich.html> (accessed November 28, 2018).

ชุมชนเล็กๆ เพื่อจัดตั้งหน่วยลาดตระเวนเพื่อปกป้องและรักษาทรัพย์สินของตนเองและเพื่อนบ้านที่อพยพออกนอกพื้นที่ นอกจากนี้ ยังแจกจ่ายความช่วยเหลือไปให้ชาวบ้านที่เปราะบางและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในสถานการณ์น้ำท่วมได้

จากสถานการณ์อุทกภัยร้ายแรงในครั้งนี้ ทำให้คนไทยรับรู้่ว่า พวกเขาฝากความหวังและความช่วยเหลือไว้กับรัฐบาลได้ไม่มากนัก พวกเขากลับพึ่งพาชุมชนของตนเองได้มากกว่า เพราะความช่วยเหลือในหลายๆ ด้านมาจากตนเองและคนในชุมชน ชาวบ้านให้ความช่วยเหลือกันเองโดยเฉพาะในช่วงที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและทันที่ที่ ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงในพื้นที่ห่างไกลความเจริญในหลายๆ จังหวัด เช่น ชาวบ้านในจังหวัดนครสวรรค์ได้ร่วมมือกันในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคเล็กๆ และซ่อมแซมบ้านเรือนด้วยตัวของพวกเขาเอง ด้วยความช่วยเหลือทางการเงินและเทคนิคการช่างจากองค์กรอิสระอย่างสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หรือ Community Organization Development Institute (CODI) ซึ่งเป็นองค์กรสาธารณะ ชาวบ้านที่ยากจนและคนจนที่อยู่ในเมืองสามารถร่วมมือกันทำงานได้เป็นอย่างดี เมื่อพวกเขาพบว่า “มันจำเป็นจะต้องมีบางสิ่งๆ ที่ถาวรที่จะทำให้ชุมชน เข้มแข็ง ดำรงอยู่ และรับมือได้ (resilience of communities) กับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต”⁸⁰ ชาวบ้านจึงช่วยกันซ่อมแซมและก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเอง โครงการพัฒนาชุมชนดังกล่าวยังรวมไปถึงการทำมาหากิน สวัสดิการ สร้างซ่อมแซม และอุปกรณ์ระบบระบายน้ำ รวมทั้งติดตั้งสถานีปั๊มน้ำตามจุดต่างๆ โดยชาวบ้านคาดหวังว่าการพัฒนาเช่นนี้จะช่วยให้ชุมชนจัดการและรับมือกับความเสี่ยงต่อภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้⁸¹

⁸⁰ World Bank, “Thailand’s flood victims on track to recovery and resilience,” September 25, 2015, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/09/21/thailand-flood-victims-on-track-to-recovery> (accessed November 26, 2018)

⁸¹ Ibid., 2015.

เราได้รับความร่วมมือกันเป็นอย่างดีที่ไม่เคยมีมากกว่า เพราะชาวบ้านเริ่มเห็นผลลัพธ์เป็นรูปเป็นร่างอย่างแท้จริง เช่น ถนนที่พวกเขาสร้างด้วยมือของเขาเอง ... จากที่เรามีชาวบ้านประมาณ 20-30 คน ตอนนี้อยู่มีมากกว่า 100 คน เรารู้ว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นประโยชน์กับทุกๆ คน⁸²

หลังจากเหตุการณ์อุทกภัยใหญ่ครั้งนี้ ชุมชนบางแห่งได้เริ่มให้ความสำคัญและเตรียมระบบการเตือนภัยล่วงหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านในชุมชนหมู่บ้านเมืองเอกบางคนตัดสินใจที่จะย้ายออกจากบ้านของตัวเองโดยไม่รอการเตือนภัยล่วงหน้าและไม่มีคำสั่งให้อพยพจากภาครัฐทั้งสิ้น เมื่อพวกเขาได้เรียนรู้ว่าไม่สามารถพึ่งพิงภาครัฐได้อีก ศูนย์กู้ภัยเมืองเอกจึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่างครั้งแรกในหมู่บ้านหลังจากที่น้ำได้ลดลงแล้ว ทุกวันนี้สมาชิกในกลุ่ม Facebook ของชุมชนเมืองเอกกว่า 3,386 คน⁸³ จะได้รับข้อมูลอุบัติเหตุหรือเหตุการณ์ต่างๆ จากทั่วทุกมุมของหมู่บ้านตามเวลาจริง และมีการเปิดระบบการเตือนภัยล่วงหน้าอยู่ตลอดเวลา

⁸² Mr Sakol Bamrungit, In *ibid.*, 2015.

⁸³ Facebook, "Muang Ake," November 28, 2018, <https://www.facebook.com/groups/MuangAke/?fref=nf> (accessed November 28, 2018).

รูปที่ 4: ศูนย์กู้ภัยเมืองเอก



ที่มา: ลดาวัลย์ ไขคำ, 25 ตุลาคม 2560

ชุมชนทั้งในชนบทและในเมืองต่างก็อาศัยทุนทางสังคมเพื่อฝ่าวิกฤติ อุทกภัยไปด้วยกันทั้งสิ้น ชาวบ้านในชุมชนได้ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบ อุทกภัย มีการร่วมมือกันเพื่อที่จะเอาชนะน้ำท่วมไปด้วยกัน และยังมีการเตรียม ตัวเพื่อรับมือเพื่อบรรเทาภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย⁸⁴ แม้เราจะ พบว่าในชุมชนเมือง ความเป็นชุมชนจะมีความเปราะบางมากกว่าชุมชนใน ชนบทเพราะความร่วมมือระหว่างชาวบ้านในชุมชนเมืองมีอย่างจำกัดและไม่ ค่อยต่อเนื่องเหมือนชุมชนในชนบท แต่ในสถานการณ์น้ำท่วมทำให้เราเห็นว่า ชุมชนเมืองที่มีรายได้ต่ำกลับสามารถพึ่งพาชาวบ้านและหัวหน้าชุมชนของ ตนเองได้มากกว่าภาครัฐ⁸⁵

⁸⁴ Ibid., 2017, 358.

⁸⁵ Ibid., 2012.

4.2 สื่อสังคมออนไลน์ในฐานะที่เป็นการเรียนรู้อย่างมีข้อมูล (Informative Learning)

ในช่วงมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ประชาชนชาวไทยไม่สามารถพึ่งพารัฐบาลได้อีกต่อไป เราจึงเห็นการปรากฏตัวของเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น สื่อสังคมออนไลน์ที่เข้ามามีบทบาทและช่วยเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ และการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับน้ำท่วมทั้งหมด ในโลกยุคใหม่ “เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ และอินเทอร์เน็ต ... ได้กลายเป็นส่วนสำคัญของการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือ การแก้ไขและการฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติ”⁸⁶ คนแต่ละคนที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้เริ่มใช้เทคโนโลยีเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ข้อมูลและทรัพยากรต่างๆ ที่อยู่ในอินเทอร์เน็ตสามารถช่วยให้ผู้คนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารล่าสุดเกี่ยวกับภัยพิบัติที่กำลังเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องและทันเวลา มีการอัปเดตเรื่องความต้องการความช่วยเหลือได้รวดเร็วมากกว่าสื่อแบบดั้งเดิมหรือแหล่งข้อมูลจากรัฐบาล⁸⁷ สื่อสังคมออนไลน์ได้ถูกใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 เพราะทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร และเนื้อหาออนไลน์ได้ทุกที่ทุกเวลาผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

เมื่อสถานการณ์น้ำท่วมเริ่มเข้าขั้นวิกฤติ คนไทยใช้สื่อสังคมออนไลน์ เช่นการส่งข้อความสั้น (mobile-phone texting) ผู้คนหันมาใช้ Facebook และ Twitter เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จาก 19.5% เป็น 25.1% ในเขตเมืองของกรุงเทพฯ และจาก 18.8% เพิ่มขึ้นเป็น 24.3% ในจังหวัดอื่นๆ⁸⁸ อาจารย์และนักศึกษา

⁸⁶ Ibid., 2013, 195.

⁸⁷ Maura C. Allaire. “Disaster loss and social media: Can online information increase flood resilience?,” *Water Resources Research*. 52: 7408-7423. 9 September 2016, <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/2016WR019243> (accessed November 28, 2018).

⁸⁸ Byron Perry, “Social media innovation flourishes during Thailand floods,” *Tech in Asia*, November 21, 2011, <https://www.techinasia.com/thailand-flood-social-media-innovation> (accessed November 21, 2018).

จากมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้สร้างบัญชี Facebook ใหม่ขึ้นเพื่อที่จะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความปลอดภัยในสถานการณ์น้ำท่วมไว้หลายบัญชี⁸⁹ เช่นเดียวกับที่ Twitter ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรับมือและอัปเดตสถานการณ์น้ำได้ทันทั่วทั้งที่ เพราะมีการอัปเดตตลอดเวลาทุกนาที่ เพราะรูปแบบการใช้งานของ Twitter ทำให้คนธรรมดากลายเป็นนักข่าวประชาชนที่สามารถรายงานข้อมูลข่าวสารได้ในทันที ตั้งแต่เดือนกันยายนจนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 จำนวนข้อมูล Twitter เพิ่มขึ้นถึง 52% และจำนวนข้อความเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงเดือนพฤศจิกายน โดยข้อความใน Twitter สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทคือ การประกาศสถานการณ์ และการเตือนภัย การประกาศซ้ำ การขอข้อมูล และการขอความช่วยเหลือ⁹⁰ เมื่อน้ำได้ท่วมประเทศไทยไปแล้วกว่า 10,196 ตารางกิโลเมตร Hashtag ใน Twitter เกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารเรื่องน้ำท่วม เช่น #น้ำท่วม #thailandflood ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษได้กลายเป็น Hashtag อันดับต้นๆ ในประเทศไทย⁹¹

นอกจาก Twitter แล้ว เว็บไซต์ออนไลน์ก็มีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมให้การศึกษาและอัปเดตข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัย เว็บไซต์ตัวอย่าง www.thaiflood.com มาพร้อมกับ Facebook Fanpage และแอปพลิเคชันบน

⁸⁹ Arpaporn Winijkulchai, "Thailand's 2011 flood crisis reveals potential of technology and social media in disaster response," The Asia Foundation, June 27, 2012, <http://asia-foundation.org/2012/06/27/thailands-2011-flood-crisis-reveals-potential-of-technology-and-social-media-in-disaster-response/> (accessed November 28, 2018)

⁹⁰ Alisa Kongthong, Choochart Haruechaiyasak, Jaruwat Pailai and Sarawoot Kongyoung, "The role of Twitter during a natural disaster: case study of 2011 Thai flood," Proceedings of PICMET '12: Technology Management for Emerging Technologies, July 29 - August 2, 2012: 2227-2232.

⁹¹ Soo Chin Liew, Avijit Gupta, Aik Song Chia, and Wu Chye Ang, "The flood of 2011 in the lower Chao Phraya valley, Thailand: Study of a long-duration flood through satellite images," *Geomorphology* 262, (2016): 112-122, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169555X16301155> (accessed November 28, 2018).

โทรศัพท์มือถือ เป็นความพยายามของภาคเอกชนที่จะเติมเต็มช่องว่างในการจัดการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับน้ำท่วม (ThaiFlood 2017) นอกจากนี้ “รู้สู้ Flood” ได้ถูกก่อตั้งขึ้นโดยนักแอนิเมชันหน้าใหม่ที่จะช่วยลดความสับสนและความตื่นตระหนกของคนในสังคมที่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัยจากหลากหลายแหล่งข้อมูล “รู้สู้ Flood” ใช้สื่อออนไลน์เช่น YouTube ในการเผยแพร่วิดีโอในรูปแบบของการตูนเพื่อให้ความรู้ การศึกษา และสร้างแรงบันดาลใจให้กับผู้ชมในเวลาเดียวกัน⁹² เนื้อหาของวิดีอนั้นเข้าใจง่ายทั้งเด็กและผู้ใหญ่ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ชมสามารถตัดสินใจจากข้อมูลในวิดีโอดังกล่าว⁹³

นอกจากนั้นเว็บไซต์ ‘รู้ทันน้ำ’ (<http://www.rootannam.com/>) ได้เผยแพร่บริการแผนที่โดยใช้เทคโนโลยี ArcGIS⁹⁴ ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเส้นทางของน้ำหลากที่กำลังไหลเข้ามาในบริเวณต่างๆ ของประเทศไทย ประชาชนสามารถคาดการณ์ได้ว่าบ้านของตนเองจะได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมในเวลาอันใกล้หรือไม่⁹⁵ อย่างไรก็ตาม นี่คือการช่วยเหลือที่มาจากหลากหลายภาคส่วน แต่ก็ยังเป็นอีกความท้าทายหนึ่งของการจัดการข้อมูลให้สอดคล้องและเป็น

⁹² Daniel Schearf, “Thai Animators Mix Entertainment, Flood Information,” VOA, November 17, 2011, <https://www.voanews.com/a/thai-animators-mix-entertainment-and-flood-information-133433448/168189.html> (accessed November 28, 2018)

⁹³ MThai News, “รู้ทันน้ำ ‘น้ำท่วม’ เข้าใจง่ายแบบ รู้สู้,” 1 พฤศจิกายน 2554, <https://news.mthai.com/flood/138542.html> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

⁹⁴ โปรแกรม ArcGIS (geographic information system (GIS)) เป็นชุดโปรแกรมประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ชุดโปรแกรมหนึ่งซึ่งใช้ในการจัดการข้อมูลภูมิสารสนเทศ พัฒนาโดย ESRI (Environmental Systems Research Institute) โปรแกรมนี้มีสมรรถนะสูงในการคำนวณข้อมูลจากหลายๆ ด้าน สามารถแสดงผล วิเคราะห์และจัดการข้อมูลภูมิศาสตร์ เช่น แผนที่ สภาพอากาศ ข้อมูลดิน ข้อมูลพืช การทำงานของโปรแกรมออกแบบมาให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้งานในด้านต่างๆ ได้ มีความสามารถในการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อเป็นตัวเลือกในการวางแผนปฏิบัติการ และการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

⁹⁵ The Nation, “Social networks overtake papers,” November 17, 2011, <http://www.nation-multimedia.com/news/national/aec/30170060> (accessed November 28, 2018).

ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อที่ประชาชนจะได้ประเมินสถานการณ์อุทกภัยด้วยตนเอง โดยอาศัยข้อมูลจากหลากหลายแหล่งที่มา

รูปที่ 5: คลิปจาก “รู้สู้ flood ep.1: รู้จักน้ำท่วมให้มากขึ้น”



ที่มา: รู้สู้ flood 2554⁹⁶

เอกชนได้ริเริ่มใช้สื่อสังคมออนไลน์เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างการเรียนรู้อย่างมีข้อมูล อย่างไรก็ตาม ผู้ใช้จะต้องมีความระมัดระวังในการใช้ข้อมูลข่าวสารที่มาจากสื่อสังคมออนไลน์ด้วยเช่นกัน ข้อจำกัดของ

⁹⁶ รู้สู้ flood, “รู้สู้ flood ep.1: รู้จักน้ำท่วมให้มากขึ้น,” 25 ตุลาคม 2554, <https://www.youtube.com/watch?v=b8zAAEDGQPM> (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561)

การใช้สื่อสังคมออนไลน์ก็คือชุมชนและประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตได้จะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากสังคมออนไลน์อย่างทันท่วงที นอกจากนี้การที่เอกชนหลายฝ่ายสามารถเข้าถึงและใช้สื่อออนไลน์อาจจะทำให้เกิดปัญหาการรายงานข้อมูลเก่าที่ไม่อัปเดต ข้อมูลที่มีความผิดพลาดหรือเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องนัก และการแบ่งปันข้อมูลที่ไม่สามารถระบุแหล่งที่มาที่แท้จริงและตัวตนของผู้แชร์ได้ ทำให้ไม่สามารถหาตัวผู้รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เป็นจริงได้ สถานการณ์แบบนี้มีความซับซ้อนและต้องมีความระมัดระวังอย่างมากในการใช้ข้อมูลในภาวะวิกฤติ ซึ่งอาจส่งผลเสียมากกว่าผลดีและทำให้การช่วยเหลือเกิดความล่าช้ามากขึ้นได้⁹⁷

การเริ่มต้นใช้สื่อสังคมออนไลน์ของคนไทยเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยเริ่มหันมาสนใจกับการให้การศึกษาเกี่ยวกับภัยพิบัติและการเตรียมตัวเพื่อรับมือกับภัยพิบัตินั้นๆ แม้ว่าตอนนี้ประเทศไทยจะยังไม่มีสื่อสังคมออนไลน์หลักๆ เพียงสื่อเดียวที่จะใช้เพื่อรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต แต่ประชาชนก็เริ่มเรียนรู้แล้วว่าพวกเขาจะต้องไปหาข้อมูลจากแหล่งใดเพื่อที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัย ยกตัวอย่างเช่น ช่องทางของ จส.100 ที่มีทั้ง Facebook fan page บัญชี Twitter และแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์เกี่ยวกับน้ำท่วมได้ เริ่มแรกสถานีวิทยุ จส. 100 ทำหน้าที่รับโทรศัพท์จากประชาชนเพื่อรายงานข่าวความเคลื่อนไหวบนท้องถนน และการร้องขอความช่วยเหลือรอบๆ กรุงเทพฯ และปริมณฑล ขณะที่สื่อออนไลน์ของ จส.100 ได้ถ่ายทอดสดสถานการณ์การจราจร รวมทั้งอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลในการตัดสินใจที่จะใช้หรือหลีกเลี่ยงการใช้เส้นทางนั้นๆ Facebook ของ จส.100 มีสมาชิกที่ติดตามมากกว่า 800,000 คน ขณะที่ผู้ดาว์นโหลดแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือไปแล้วมากกว่า 100,000 ครั้ง และมีผู้ติดตามบัญชี Twitter ของ จส.100 (@js100) กว่า 2 ล้าน 6 แสนคน แอปพลิเคชัน จส. 100 บนโทรศัพท์มือถือนี้

⁹⁷ Ibid., 2012.

รูปที่ 6: คุณสมบัติของแอปพลิเคชัน จส.100



ที่มา: GlobeTech, 2018⁹⁸

ถูกออกแบบมาให้ข้อมูลครอบคลุมพื้นที่การใช้น้อยอย่างปลอดภัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล⁹⁹ ผู้ติดตามจะได้รับข้อมูลข่าวสารล่าสุด และสามารถวางแผนการเดินทางโดยอาศัยข้อมูลที่แท้จริงและทันเวลาแต่ จส.100 ก็ไม่ได้จำกัดข้อมูลข่าวสารเพียงแค่การจราจรเท่านั้น หากแต่วิทยุและแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือยังรายงานข่าวสำคัญเกี่ยวกับอุบัติเหตุและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทันทีอีกด้วย

⁹⁸ GlobeTech, "JS100 Radio," (GlobeTech Co., Ltd: 2018) <https://play.google.com/store/apps/details?id=js100.gissoft.co.th.js100&hl=en> (accessed November 28, 2018).

⁹⁹ Ibid., 2017.

5. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (Political Transformation)

หลังอุทกภัยปี พ.ศ. 2554

สำหรับในประเทศไทยแล้ว รัฐบาลจะให้ความสนใจต่อกภัยพิบัติและน้ำท่วมก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและเป็นเหตุเฉพาะหน้าเท่านั้น การพัฒนาพื้นที่มักเกิดขึ้นหลังจากภาวะวิกฤติน้ำท่วมฉับพลันและน้ำป่าไหลหลากตามฤดูกาลได้ผ่านไปแล้ว สาเหตุเพราะรัฐบาลและนักการเมืองไม่เคยมีนโยบายหรือแผนการแก้ปัญหาพื้นที่น้ำท่วมในระยะยาวและยั่งยืน มีเพียงแค่แผนนโยบายอย่างง่าย ๆ จากรัฐบาลเพื่อจัดหางบประมาณใหม่เข้าเพื่อการฟื้นฟูและการพัฒนาภายหลังน้ำลดในระยะเวลาด่วนสั้น เพียง 1 ปีหลังอุทกภัยเท่านั้น (2011-2012) ขณะที่นโยบายระยะยาวยังคงไม่ปรากฏในรัฐบาลยิ่งลักษณ์หรือรัฐบาลในสมัยถัดมา¹⁰⁰

สำหรับแผนระยะสั้น รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้ริเริ่มการช่วยเหลือและฟื้นฟูในสี่ระยะ เช่นระยะเฉพาะหน้า และระยะหลังน้ำลดแล้ว¹⁰¹ และมีแพคเกจเพื่อรับมือพื้นที่น้ำท่วมทันที การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย และการฟื้นฟูหลังน้ำลด รัฐบาลยิ่งลักษณ์ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าไม่มีการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับอุทกภัย พ.ศ. 2554 อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การภาคประชาสังคม เช่น ตัวแทนชาวบ้านกว่า 45 ราย นำทีมโดยสมาคมหยุดภาวะโลกร้อน (The Stop Global Warming Association-SGWA) ได้ยื่นฟ้องรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2555 ในข้อหาที่รัฐบาลบริหารจัดการน้ำผิดพลาด¹⁰² กรณีการฟ้องร้องนี้จบลงในปี พ.ศ. 2557 โดยศาลปกครองมีคำสั่ง

¹⁰⁰ Louis Lebel, Jesse B. Manuta, and Po Garden "Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand," *Regional Environmental Change* 11, no. 1 (March 2011): 45-58, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-010-0118-4> (accessed November 28, 2018).

¹⁰¹ Ibid., 2011.

¹⁰² Chularat Saengpassa, "Hundreds of victims sue premier, govt officials over flood ordeal," December 21, 2011, <http://www.nationmultimedia.com/national/Hundreds-of-victims-sue-premier-govt-officials-ove-30172332.html> (accessed November 27, 2018).

ให้ยกฟ้องรัฐบาลยิ่งลักษณ์¹⁰³

ยังคงไม่ปรากฏแผนการรับมือกับภัยพิบัติในระยะยาวภายใต้รัฐบาลยิ่งลักษณ์ เพราะความขัดแย้งทางการเมืองและการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ รัฐบาลยิ่งลักษณ์พยายามริเริ่มกระบวนการพิจารณาแผนฉุกเฉินแห่งชาติสำหรับการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมถึงการก่อตั้งโครงการป้องกันอุทกภัย (a flood protection scheme) และระบบการเตือนภัยล่วงหน้าที่อยู่ภายใต้การรับผิดชอบขององค์กรใดเพียงองค์กรเดียว¹⁰⁴ แต่โครงการที่รัฐบาลพยายามริเริ่มดังกล่าวกลับต้องหยุดชะงักและไม่สามารถดำเนินการต่อได้ เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ความแตกแยกและการต่อสู้ทางการเมืองอย่างหนักจนนำไปสู่การรัฐประหาร ที่นำโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เป็นความพยายามของกองทัพที่จะหาทางออกให้กับปัญหาการหยุดชะงักทางการเมือง อันเนื่องมาจากการเดินขบวนประท้วงของประชาชนจำนวนมากตามท้องถนนและการปิดสถานที่ราชการ จำนวนไม่น้อยตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2556 ทำให้รัฐบาลและระบบราชการของประเทศต้องหยุดชะงักลง ผู้นำการรัฐประหารและหัวหน้า “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” (คสช.) พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา สัญญาว่าจะแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง นำความปรองดองกลับมา และคืนความสุขให้กับคนในชาติ หลังจากสี่ปีในการเป็นรัฐบาลทหาร กองทัพยังมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ แต่แทนที่จะดำเนินการจัดตั้งองค์กรเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ

¹⁰³ ไทยรัฐ, “ยกฟ้อง ‘ยิ่งลักษณ์’ ทำน้ำท่วมใหญ่นครปฐมปี 54,” 16 กรกฎาคม 2557, <https://www.thairath.co.th/content/436685> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

¹⁰⁴ Pongphon Samsamak, “Better early warning system is sorely needed,” *The Nation*, September 30, 2013, <https://www.thaivisa.com/forum/topic/671587-thai-flood-better-early-warning-system-is-sorely-needed/> (accessed November 27, 2018).

ในอนาคต รัฐบาลทหารยังไม่มีแผนการป้องกันอุทกภัยอย่างยั่งยืน แต่กลับให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาพายุพิกซภัยหรือน้ำแล้งในช่วงหน้าแล้งซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในภาคเกษตรกรรม¹⁰⁵ เช่นที่ Marks และ Thomalla ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐบาล [มี] ความพยายามน้อยมากที่จะลดความเสี่ยงด้านอุทกภัย ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับการสร้างกำแพงกันน้ำเพื่อลดความเสี่ยงต่อวิสาหกิจขนาดใหญ่และกระจายความเสี่ยงสู่พื้นที่ที่ไม่ได้ป้องกัน”¹⁰⁶ ดังนั้น จึงยังมีน้ำท่วมขังชั่วคราวอยู่ในบริเวณกรุงเทพฯ และปริมณฑล และในบางจังหวัดในภาคใต้ โดยเฉพาะในฤดูฝน¹⁰⁷

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2560 นายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้เตรียมการที่จะใช้มาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการปรับปรุงระบบการจัดการน้ำ โดยได้จัดตั้งสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการกำกับนโยบายด้านการบริหารจัดการน้ำ และเป็นตัวประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ 6 ของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศ ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับน้ำที่รัฐบาลต้องแก้ไขเร่งด่วนคือ น้ำที่ใช้สำหรับการบริโภค น้ำเพื่อการเกษตร และอุตสาหกรรม น้ำในระบบนิเวศ และการช่วยเหลืออุทกภัยและพายุพิกซภัย¹⁰⁸

¹⁰⁵ ประชาชาติธุรกิจ, “เปิดแผนยุทธศาสตร์ จัดการน้ำแล้ง-น้ำท่วมซ้ำซาก อีกภารกิจใหญ่ในมือบิ๊กตู่,” 27 กรกฎาคม 2558, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1437978122 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

¹⁰⁶ Ibid., 2017, 1147.

¹⁰⁷ ประชาชาติธุรกิจ, “มหากาพย์วิกฤตน้ำท่วม-น้ำแล้ง จาก ‘ยิ่งลักษณ์’ ถึง ‘ประยุทธ์,’” 27 กรกฎาคม 2558, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1435402279 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

¹⁰⁸ The Nation, “All-powerful agency being established to improve water management,” August 10, 2017, <http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30323351> (accessed November 27, 2018).

แม้รัฐบาลยังลักษณะจะเป็นผู้ริเริ่มนโยบายดังกล่าว แต่มันก็ไม่เคยถูกนำไปดำเนินการอย่างเป็นทางการมาก่อน

ในเดือนตุลาคม ประเทศไทยได้เตรียมจัดงาน พระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ระหว่างวันที่ 25-29 ตุลาคม พ.ศ. 2560 แต่ในคืนวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2560 ได้เกิดน้ำท่วมเฉียบพลันขึ้นฝนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล นี่เป็นสัญญาณเตือนให้รัฐบาลรู้ว่าจะระบบเตือนภัยล่วงหน้าของการยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ เพราะประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมฉับพลันในคืนนั้นไม่ได้รับการเตือนภัยล่วงหน้าจากหน่วยงานของรัฐเลยแม้แต่น้อย ในทางกลับกัน ในคืนนั้นกรมอุตุนิยมวิทยาเพิ่งจะออกประกาศว่าประเทศไทยเป็นเพียงทางผ่านของพายุมรสุมเท่านั้น¹⁰⁹ น้ำท่วมเฉียบพลันในครั้งนี้ เกิดจากฝนที่ตกอย่างหนักและระบบระบายน้ำที่อุดตัน¹¹⁰ ความเสียหายในคืนเดียวมีมูลค่ามากกว่า 45 ล้านบาท และสร้างความเสียหายให้แก่รถยนต์มากถึง 3,155 คัน โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล¹¹¹

¹⁰⁹ กรมอุตุนิยมวิทยา, “ชี้แจงข่าวเรื่องเตือนภัยพายุจ่อเข้าไทย 3 ลูกซ้อน,” 12 ตุลาคม 2560, <https://www.tmd.go.th/index.php> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

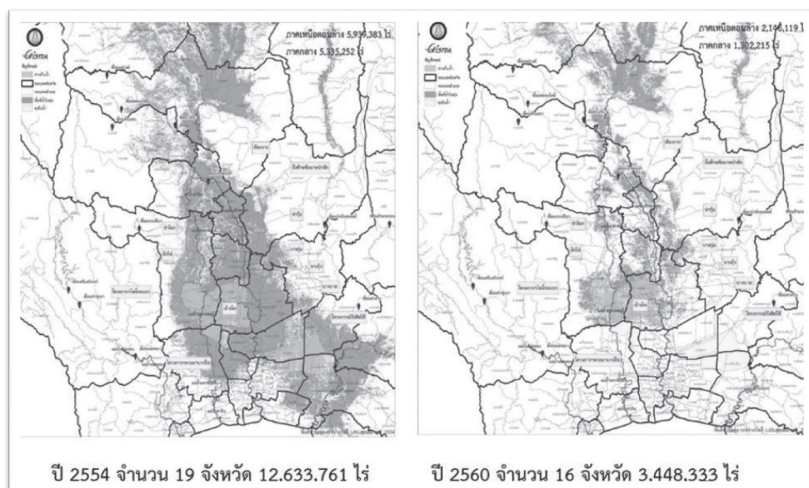
ข่าวสด, “อุตุฯ ใต้ ไม่มีพายุ 3 ลูกซ้อนถล่มไทยหวั่นน้ำท่วม ยันมีแค่มรสุมพาดผ่าน,” 12 ตุลาคม 2560, https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_565087 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

BBC Thai, “ ‘น้ำคำ’ รัฐบาล กับ น้ำท่วม กทม. 14 ต.ค.,” 16 ตุลาคม 2560, <http://www.bbc.com/thai/thailand-41632229> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

¹¹⁰ ในคืนนั้นค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำฝนอยู่ที่ 40 มิลลิเมตรต่อชั่วโมง ซึ่งไม่ถือว่าเป็นปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักมากแต่อย่างใด ดังนั้น น้ำท่วมเฉียบพลันจึงเกิดจากระบบระบายน้ำอุดตันเป็นหลัก ดู กรมอุตุนิยมวิทยา, 2560.

¹¹¹ Thai PBS, “เปิด ‘ระบบเตือนภัย’ ของประเทศไทย,” 17 ตุลาคม 2560, <http://news.thaipbs.or.th/content/267009> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

รูปที่ 7: แผนที่พื้นที่ที่ถูกน้ำท่วม เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2560



ที่มา: กรมชลประทาน¹¹²

นอกจากรัฐบาลจะไม่ให้ความสำคัญกับระบบการเตือนภัยล่วงหน้า และการรับมือกับภัยพิบัติในอนาคตแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นก็ยังละเลยกับการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติเช่นกัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดๆ ที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาการระบายน้ำ นอกจากนี้การประสานงานเรื่องระบบระบายน้ำยังคงเป็นข้อบกพร่องที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ว่ากรุงเทพฯ คนปัจจุบัน พล.ต.อ.อัศวิน ขวัญเมือง ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล คสช. ยอมรับโดยตรงว่า น้ำท่วมฉับพลันเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม

¹¹² กรมชลประทาน, “กรมชลประทานเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยา ปี 54 และปี 60,” http://www.rid.go.th/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=4451:-54-60&catid=23:2009-12-21-08-25-31&Itemid=54 (สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2561).

พ.ศ. 2561 ในพื้นที่เขตบางเขน เกิดจากฝนที่ตกหนักมากที่สุดในกรุงเทพฯ มีปริมาณน้ำฝนมากถึง 92 มิลลิเมตร โดยเฉพาะที่วงเวียนบางเขน มีระดับน้ำท่วมสูงถึง 20 เซนติเมตร ทำให้มีปัญหา น้ำท่วมขัง สาเหตุที่ไม่สามารถระบายน้ำออกได้ทันเพราะผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างบ่อน้ำใต้ดิน (Water Bank) ยังไม่ได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายให้ กทม. ทำให้หากัญญาเปิดเครื่องสูบน้ำไม่เจอ¹¹³

นอกจากนี้ ปัญหาแผ่นดินทรุดซึ่งเป็นภัยเงียบและยากที่จะรับรู้ ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข¹¹⁴ การใช้ที่ดินในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลยังคงเหมือนเดิม และเลวร้ายลงทุกที¹¹⁵ เมื่อปี พ.ศ. 2559 โครงการก่อสร้างตึกสูงกว่า 315 เมตร มีชื่อว่า “มหานคร” ได้รับอนุมัติและสร้างแล้วเสร็จจนกลายเป็นตึกที่สูงที่สุดในประเทศไทย นอกจากนี้ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 รัฐบาลทหารได้อนุมัติแผนการก่อสร้างหอสังเกตการณ์กรุงเทพมหานคร ด้วยงบประมาณ 4.6 พันล้านบาท บนที่ดินของกรมธนารักษ์ ริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตคลองสาน¹¹⁶ และล่าสุด ห้างสรรพสินค้าแห่งใหม่ ในนาม ‘ICONSIAM’ ซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา เพิ่งเปิดตัวไปเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายนนี้ สถานที่แห่งนี้จะกลายเป็น “ศูนย์รวมของความมหัศจรรย์ทั้งศิลปะและวัฒนธรรม รวมอยู่กับการช้อปปิ้งและความบันเทิง”¹¹⁷ จึงไม่แปลกใจเลยว่าสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ไม่เพียงทำให้ระบบระบายน้ำอุดตันเท่านั้น แต่ยังเร่งให้แผ่นดินทรุดเร็วขึ้นอีกด้วย

¹¹³ มติชน, “ผู้ว่าฯ กทม. แจง เหตุน้ำท่วมบางเขนเพราะหากัญญาไม่เจอ ยัน จนท.ทุกคนทุ่มเทเต็มที่,” 3 ตุลาคม 2561, https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_1160809 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

¹¹⁴ มติชน, 2561.

¹¹⁵ มติชน, 2561.

¹¹⁶ แนวหน้า, “กรม. เคาะสร้าง ‘หอชมเมือง’ 4,600 ล. ไม่ต้องเปิดประมูล-เหตกลัวล่าช้า,” 27 มิถุนายน 2560, <http://www.naewna.com/politic/277709> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561). Bangkok Post, “Bangkok observation tower to be built with no bidding,” 27 June 2017, <http://www.bangkokpost.com/news/general/1276662/bangkok-observation-tower-to-be-built-with-no-bidding> (accessed November 28, 2018).

¹¹⁷ ประชาชาติธุรกิจ, “ไอคอนสยาม ดีเคีย 9 พ.ย. นี้ อัดงบ 1,000 ล้าน เปิดตัวสร้างชื่อทั่วโลก,” 19 กันยายน 2561, <https://www.prachachat.net/marketing/news-222048> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

6. สรุป

กรอบความคิดของ Mark Pelling เกี่ยวกับการปรับตัวเชิงเปลี่ยนแปลง (Transformative adaptation) ได้ให้ความสำคัญกับการปรับตัวโดยการมองไปข้างหน้า ความคิดของเขาได้สอดคล้องกับทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ต้องใช้รัฐอันมีอำนาจอธิปไตยที่เข้มแข็งแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมืองของรัฐนั้นในช่วงเวลาวิกฤติ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงเชิงปรับตัว มุ่งเน้นไปที่การนำไปปฏิบัติ จัดตั้งระบบที่ยุติธรรม และเน้นไปที่การมีภาระผูกพันภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ (the obligation of new regimes) ทูทางสังคมและการเรียนรู้ อย่างมีข้อมูลมีความสำคัญที่จะช่วยให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม อุทกภัยร้ายแรงในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ได้แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของหลักการสัญญาประชาคมในประเทศไทยที่รัฐไม่แสดงความรับผิดชอบต่อพลเมืองในช่วงเวลาวิกฤติดังกล่าว ความขัดแย้งอย่างลึกซึ้งระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และมีพลเมืองที่ไม่ได้รับการปกป้องได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนผ่านวิกฤติอุทกภัยร้ายแรงครั้งนี้ ดังนั้นการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงจึงต้องมาจากภายในกลุ่ม มากกว่าที่จะมาจากชนชั้นทางการเมืองของไทย แม้ว่าเราจะเห็นความพยายามเล็กน้อยที่จะแสดงรับผิดชอบต่อภาคีรัฐ แต่นั่นก็ยังไม่เพียงพอต่อการรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต

มหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 เป็นผลมาจากภัยทางธรรมชาติ การเติบโตของจำนวนประชากรในกรุงเทพฯ และปริมณฑล และการขยายตัวของเมืองอย่างไม่มีการวางผังเมืองอย่างมีรูปแบบ แต่การจัดการระบบน้ำอย่างย่ำแย่ และความขัดแย้งทางการเมืองก็ได้เปลี่ยนเหตุการณ์ที่เคยเป็นปกติให้กลายเป็นภัยพิบัติได้ เหตุการณ์นี้ได้เปลี่ยนแปลงประเทศไทยไปในระดับสังคม แต่ไม่ใช่ระดับการเมือง การเปลี่ยนแปลงเชิงปรับตัว (adaptive transformation) สามารถพบเห็นได้จากการที่ชาวบ้านในท้องถิ่นได้เรียนรู้ว่าไม่สามารถพึ่งพิงภาครัฐได้อีก พวกเขาสามารถปรับตัวและหันไปพึ่งพิงทุนทางสังคมในชุมชน

หรือหมู่บ้านของพวกเขาเอง เมื่อข้อมูลจากภาครัฐมีความน่าเชื่อถือน้อยลง การเรียนรู้ย่อมมีข้อมูลโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ภาคเอกชนเป็นฝ่ายริเริ่ม เช่น สื่อสังคมออนไลน์ ช่วยเผยแพร่ความรู้ การศึกษา ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุทกภัย และได้ให้ความช่วยเหลืออย่างทันที่สำหรับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ประชาชนทั่วไปก็ได้เรียนรู้แล้วว่าพวกเขาจะไปหาข้อมูลอัปเดตได้จากที่ไหน และพวกเขาต่างก็ช่วยกันฟื้นฟูสาธารณูปโภคพื้นฐาน และเตรียมตัวรับมือกับน้ำท่วมในระยะสั้นด้วยตัวของพวกเขาเอง

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลไทยกลับไม่ได้เรียนรู้มากนักจากอุทกภัยครั้ง นี้ การเปลี่ยนแปลงในระดับการเมืองจึงไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปเป็นร่าง ในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2560 พื้นที่น้ำท่วมได้ขยายวงกว้างไปทั่วประเทศมากขึ้น ขณะที่ รัฐบาลทหารกำลังมุ่งเน้นอยู่กับการจัดตั้งยุทธศาสตร์ชาติเพื่อแก้ไขทุกภยันตราย และการเตรียมงานพระราชพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) รัฐบาลยังคงประเมินผลกระทบ จากอิทธิพลของฤดูมรสุมที่มีต่อประเทศไทยในระดับที่ต่ำเกินไป

บรรณานุกรม

- AAP, "Bangkok to open floodgates," 26 February 2015, <http://www.sbs.com.au/news/article/2011/10/20/bangkok-open-floodgates> (accessed November 28, 2018).
- Alisa Kongthon, Choochart Haruechaiyasak, Jaruwat Pailai and Sarawoot Kongyoung, "The role of Twitter during a natural disaster: case study of 2011 Thai flood," Proceedings of PICMET '12: Technology Management for Emerging Technologies, July 29 - August 2, 2012: 2227-2232.
- Aon Benfield, *2011 Thailand Floods Event Recap Report*, (2012) (Chicago: Impact Forecasting LLC), http://thoughtleadership.aonbenfield.com/Documents/20120314_impact_forecasting_thailand_flood_event_recap.pdf (accessed November 25, 2018).
- Arpaporn Winijkulchai, "Thailand's 2011 flood crisis reveals potential of technology and social media in disaster response," The Asia Foundation, June 27, 2012, <http://asiafoundation.org/2012/06/27/thailands-2011-flood-crisis-reveals-potential-of-technology-and-social-media-in-disaster-response/> (accessed November 28, 2018).
- ASEAN, "Press Release of the Tripartite Core Group – Periodic Review: Urgent Needs Still to be Met for the Cyclone Affected People Yangon, Myanmar," December 15, 2008, <https://asean.org/press-release-of-the-tripartite-core-group-periodic-review->

urgent-needs-still-to-be-met-for-the-cyclone-affected-people-yangon-myanmar/ (accessed November 25, 2018).

Bangkok Post, “Bangkok observation tower to be built with no bidding,” 27 June 2017, <http://www.bangkokpost.com/news/general/1276662/bangkok-observation-tower-to-be-built-with-no-bidding> (accessed November 28, 2018).

BBC News, “Thai floods: Bangkok Don Muang airport suspends flights,” October 25, 2011, <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-15441663> (accessed November 20, 2018).

BBC News, Thailand floods: Bangkok ‘impossible to protect’, October 20, 2011, <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-15381227> (accessed November 27, 2018).

BBC Thai, “‘น้ำคำ’ รัฐบาล กับ น้ำท่วม กทม. 14 ต.ค.,” 16 ตุลาคม 2560, <http://www.bbc.com/thai/thailand-41632229> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

Ben Bland, “Thai anger at government flood response,” *Financial Times*, October 28, 2011, <https://www.ft.com/content/b27a40ae-016e-11e1-b177-00144feabdc0> (accessed November 27, 2018).

Byron Perry, “Social media innovation flourishes during Thailand floods,” *Tech in Asia*, November 21, 2011, <https://www.techinasia.com/thailand-flood-social-media-innovation> (accessed November 21, 2018).

Cambridge Dictionary, ‘transform’, (Cambridge University Press, 2018), <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-thai/transform?q=transformation> (assessed November 27, 2018).

- Catharin Dalpino, "Thailand in 2011: High Tides and Political Tensions," *Asian Survey* 52, no. 1 (2012): 195-201, <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2012.52.1.195> (accessed November 21, 2017).
- Chudech Losiri, Masahiko Nagai, Sarawut Ninsawat and Rajendra P. Shrestha, "Modeling urban expansion in Bangkok metropolitan region using demographic-economic data through Cellular Automata-Markov Chain and Multi-Layer Perceptron-Markov Chain models," *Sustainability* 8, no. 7 (2016): 1-23, <http://www.mdpi.com/2071-1050/8/7/686> (accessed November 21, 2017).
- Chularat Saengpassa, "Hundreds of victims sue premier, govt officials over flood ordeal," December 21, 2011, <http://www.nationmultimedia.com/national/Hundreds-of-victims-sue-premier-govt-officials-ove-30172332.html> (accessed November 27, 2018).
- Daisuke Komori, Shinichirou Nakamura, Masashi Kiguchi, Asako Nishijima, Dai Yamazaki, Satoshi Suzuki, Akiyuki Kawasaki, Kazuo Oki and Taikan Oki, "Characteristics of the 2011 Chao Phraya River flood in Central Thailand," *Hydrological Research Letters* 6 (2012): 41-46, http://wci.t.u-tokyo.ac.jp/kawasaki/results/2012/2012-04_Komori_HRL.pdf (accessed November 28, 2017).
- Daniel P. Aldrich, "The importance of social capital in building community resilience," in *Rethinking Resilience, Adaptation and Transformation in a Time of Change*, eds. Wanglin Yan and William Galloway, (Springer, 2017): 91-109 <https://link>.

springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-50171-0_23/fulltext.html (accessed November 25, 2018).

Daniel Schearf, "Thai Animators Mix Entertainment, Flood Information," VOA, November 07, 2011, <https://www.voanews.com/a/thai-animators-mix-entertainment-and-flood-information-133433448/168189.html> (accessed November 28, 2018).

Danny Marks and Frank Thomalla, "Responses to the 2011 floods in Central Thailand: perpetuating the vulnerability of small and medium enterprises?," *Natural Hazards* 87, no. 2 (2017): 1147-1165.

Danny Marks and Frank Thomalla, "Responses to the 2011 floods in Central Thailand: perpetuating the vulnerability of small and medium enterprises?," *Natural Hazards* 87, no. 2 (2017): 1147-1165.

Dushmanta Dutta, "An integrated tool for assessment of flood vulnerability of coastal cities to sea-level rise and potential socio-economic impacts: a case study in Bangkok, Thailand," *Hydrological Sciences Journal* 56, no. 5 (2011): 805-823, <http://dx.doi.org/10.1080/02626667.2011.585611> (accessed November 25, 2018).

Emma L. Gale and Mark A. Saunders, "The 2011 Thailand flood: climate causes and return periods," *Weather* 68, no. 9 (2013): 233-237, <https://rmets.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wea.2133> (accessed November 25, 2018).

Facebook, "Muang Ake," November 28, 2018, <https://www.facebook.com/groups/MuangAke/?fref=nf> (accessed November 28, 2018).

GlobeTech, "JS100 Radio," (GlobeTech Co., Ltd: 2018) <https://play.google.com/store/apps/details?id=js100.gissoft.co.th.js100&hl=en> (accessed November 28, 2018).

<https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/2016WR019243> (accessed November 28, 2018).

Ian McKinnon, "Bangkok districts evacuated as Thai floods continue," *Telegraph*, 7 November 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/thailand/8874260/Bangkok-districts-evacuated-as-Thai-floods-continue.html> (accessed November 25, 2018).

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2013: Focus on technology and the future of humanitarian action*, (Switzerland: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2013), <http://reliefweb.int/report/world/world-disasters-report-2013-focus-technology-and-future-humanitarian-action-enar> (accessed November 27, 2018).

John Bowring, *The Kingdom and People of Siam* (London: Savill and Edwards printing, 1857).

Jonathan Head, "Has Thailand learned from last year's floods?," *BBC News*, 4 September 2012, <http://www.bbc.com/news/world-asia-19462160> (accessed June 20, 2017).

Juan Fornés and Kriangsak Pirarai, "Groundwater in Thailand," *Journal of Environmental Science and Engineering B* 3, (2014): 304-315.

Louis Lebel Jesse B. Manuta and Po Garden, "Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand," *Regional Environmental Change* 11, no. 1 (2011): 45-58, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-010-0118-4> (accessed November 23, 2018).

Louis LebelEmail Jesse B. Manuta and Po Garden "Institutional traps and vulnerability to changes in climate and flood regimes in Thailand," *Regional Environmental Change* 11, no. 1 (March 2011): 45-58, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-010-0118-4> (accessed November 28, 2018).

Marais, Bhadra, and Dyer 2012, In the Wake of Japan's Triple Disaster: Rebuilding Capacity through International Collaboration, *Special Issue: Global Problems/Local Solutions* 13, no. 2 (2012): 340-357, <http://advancesinsocialwork.iupui.edu/index.php/advancesinsocialwork/article/view/1964>, (accessed November 28, 2018).

Mark Pelling, *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation* (London: Routledge, 2010).

Maura C. Allaire. "Disaster loss and social media: Can online information increase flood resilience?," *Water Resources Research*. 52: 7408-7423. 9 September 2016,

Ministry of Foreign Affairs, "The Water Sector in Thailand," Netherlands Embassy in Bangkok, May 2016, <https://www.netherlands-worldwide.nl/binaries/en-nederlandwereldwijd/documents/publications/2016/05/18/factsheet-water-sector-in-thailand/>

factsheet-the-water-sector-in-thailand-3.pdf (accessed November 20, 2018).

MThai News, “รู้ทันน้ำ ‘น้ำท่วม’ เข้าใจง่ายแบบ รู้สู้,” 1 พฤศจิกายน 2554, <https://news.mthai.com/flood/138542.html> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

Naila Maier-Knapp, “Betwixt Droughts and Floods: Flood Management Politics in Thailand,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34, no. 1 (2015): 57-83, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/841> (accessed November 23, 2018).

Neil Adger, “Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change,” *Economic Geography* 79, no. 4 (October 2003): 387-404, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1944-8287.2003.tb00220.x> (accessed November 28, 2018).

Nicholas Farrelly, “Why democracy struggles: Thailand's elite coup culture,” *Australian Journal of International Affairs* 67, no. 3 (2013): 281-296.

Nipon Poaponsakorn and Pitsom Meethom, *Impact of the 2011 Floods, and Flood Management in Thailand*, (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia: Discussion Paper Series, 2013), http://www.eria.org/publications/discussion_papers/impact-of-the-2011-floods-and-flood-management-in-thailand.html (accessed November 20, 2018).

Nuanchan Singkran and Jaya Kandasamy, “Developing a strategic flood risk management framework for Bangkok, Thailand,” *Natural*

Hazards 84, no. 2 (2016): 933-957, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11069-016-2467-x> (accessed November 21, 2018).

Oranuj Lorphensri, Tussanee Nettasana and Anirut Ladawadee, "Groundwater Environment in Bangkok and the Surrounding Vicinity, Thailand," in *Groundwater Environment in Asian Cities: Concepts, Methods and Case Studies*, ed. Sangam Shrestha, Vishnu Pandey, Shashidhar Thatikonda and Binaya Shivakoti, Butterworth-Heinemann: Elsevier Inc. (2016): 229-262.

Paula Hancocks, "Floods reach Bangkok airport, force evacuations," CNN, October 24, 2011, <http://www.cnn.com/2011/10/24/world/asia/thailand-flood/index.html> (accessed November 27, 2018).

Pichayada Promchertchoo, "Asia's future cities: can Bangkok turn back the rising tide and stop sinking?," *Channel NewsAsia*, March 1, 2017, <http://www.channelnewsasia.com/news/asia-pacific/asia-s-future-cities-can-bangkok-turn-back-the-rising-tide-and-s-7612754> (accessed September 30, 2018).

Pongphon Samsamak, "Better early warning system is sorely needed," *The Nation*, September 30, 2013, <https://www.thaivisa.com/forum/topic/671587-thai-flood-better-early-warning-system-is-sorely-needed/> (accessed November 27, 2018).

Post Today, "ดุสิตโพลคนที่ ๘๒๖.แก้ปัญหาน้ำท่วมแย่," 27 พฤศจิกายน 2554, <http://www.posttoday.com/politic/124039> (สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2561).

Seth Mydans, "Fears revived in Bangkok as flood waters surge," *The New York Times*, October 19, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/10/20/world/asia/fears-revived-in-bangkok-as-flood-waters-surge.html> (accessed November 28, 2018).

Shaikh Muhammad Mehedi Ahsan, "Resilient Cities for the Poor or by the Poor?: A Case Study from Bangkok," (Master Thesis, the University of Technology, Berlin, 2013), https://www.urban-management.tu-berlin.de/fileadmin/f6_urbanmanagement/Study_Course/student_work/Thesis_Ahsan_Resilient_Cities_for_the_Poor_or_by_the_Poor.pdf, (accessed November 28, 2018).

Shinawatra 2011 cited in Thomas Fuller, "Floodwalls Keep Bangkok Dry but Provinces Angry," *The New York Times*, October 30, 2011, <https://www.nytimes.com/2011/10/31/world/asia/31iht-thailand31.html> (accessed November 20, 2018).

Somsook Boonyabancha and Diane Archer, "Thailand's floods: complex political and geographical factors behind the crisis," International Institute for Environment and Development, (2011), <https://www.iied.org/thailands-floods-complex-political-geographical-factors-behind-crisis> (accessed November 21, 2018).

Soo Chin Liew, Avijit Gupta, Aik Song Chia, and Wu Chye Ang, "The flood of 2011 in the lower Chao Phraya valley, Thailand: Study of a long-duration flood through satellite images," *Geomorphology* 262, (2016): 112-122, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169555X16301155> (accessed November 28, 2018).

- Surapan Laotharanarit, "Thammasat Univ braces for flood, ready to relocate evacuees," *ReliefWeb*, October 18, 2011, <http://reliefweb.int/report/thailand/thammasat-univ-braces-flood-ready-relocate-evacuees> (accessed November 27, 2018).
- Surapee Engkagul, "Flooding features in Bangkok and vicinity: geographical approach," *GeoJournal* 31, no. 4 (1993): 335-338, <https://www.jstor.org/stable/41146099> (accessed November 21, 2017).
- Takahiro Sayama, Yuya Tatebe and Shigenobu Tanaka, "An emergency response-type rainfall-runoff-inundation simulation for 2011 Thailand floods," *Journal of Flood Risk Management* 10, no. 1 (2017): 65-78, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jfr3.12147/abstract> (accessed November 19, 2017).
- Takeshi Yoda, Katsunori Yokoyama, Hiromi Suzuki and Tomohiro Hirao, "Relationship between long-term flooding and serious mental illness after the 2011 flood in Thailand," *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, (2016): 1-5, <https://doi.org/10.1017/dmp.2016.148> (accessed November 21, 2018).
- Tania Branigan, "Bangkok braces for more flooding," *The Guardian*, October 23, 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/23/bangkok-flood-warning-thailand> (accessed November 23, 2018).
- Terry Fredrickson, "Bangkok governor gets his pumps; flooding widens," *Bangkok Post*, November 7, 2011, <http://www.bangkokpost>.

com/learning/advanced/265092/bangkok-governor-gets-his-pumps-flooding-widens (accessed November 27, 2018).

Terry Fredrickson, "Floods worsen," *Bangkok Post*, October 18, 2011, <http://www.bangkokpost.com/learning/advanced/201960/floods-worsen> (accessed June 19, 2017).

Thai PBS, "เปิด 'ระบบเตือนภัย' ของประเทศไทย," 17 ตุลาคม 2560, <http://news.thaipbs.or.th/content/267009> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

Thai Water, "2011 Thailand Flood Executive Summary," (2012), <http://www.thaiwater.net/web/index.php/ourworks2554/379-2011flood-summary.html> (accessed November 21, 2018).

The Economist, "Bangkok gets that sinking feeling," April 27, 2000, <http://www.economist.com/node/304819> (accessed September 30, 2018).

The Nation, "All-powerful agency being established to improve water management," August 10, 2017, <http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30323351> (accessed November 27, 2018).

The Nation, "Social networks overtake papers," November 17, 2011, <http://www.nationmultimedia.com/news/national/aec/30170060> (accessed November 28, 2018).

The Weather Channel, "Bangkok is sinking and may be underwater in 15 years, Study Says," 27 July 2015 https://weather.com/science/environment/news/bangkok-sinking-subsidence-warming-15-years?_escaped_fragment_ (accessed September 30, 2018).

- Thitinan Pongsudhirak, "The politics behind Thailand's floods," *The Guardian*, October 21, 2011, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/oct/21/thailand-floods-bangkok> (accessed November 23, 2018).
- Wan S Sophonpanich, "Flooding in Thailand: flee, fight or float," In *Forced Migration Review* (Oxford, University of Oxford, 2012): 16-17, <http://www.fmreview.org/preventing/sophonpanich.html> (accessed November 28, 2018).
- Warangkana Imudom et al., "Thailand Floods 2011: Impact and Recovery from Business Survey," (Bangkok: Bank of Thailand, 2012), https://www.bot.or.th/English/MonetaryPolicy/EconomicConditions/BLP/ThaiFloodSurvey2011_Eng.pdf (accessed November 21, 2018).
- World Bank, "Thailand's flood victims on track to recovery and resilience," September 25, 2015, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/09/21/thailand-flood-victims-on-track-to-recovery> (accessed November 26, 2018).
- World Bank, *Thai flood 2011: Rapid assessment for resilient recovery and reconstruction planning: Overview*, (Washington, DC, 2012), <http://documents.worldbank.org/curated/en/677841468335414861/Overview> (accessed November 20, 2018).
- Yatsuka Kataoka and Tetsuo Kuyama, "Groundwater Management Policies in Asian Mega-Cities," in *Groundwater Management in Asian Cities: Technology and Policy for Sustainability*, ed. Satoshi Takizawa, (Tokyo: Springer, 2008): 225-245.

Zahed Ghaderi, Ahmad Puad Mat Som and Joan C. Henderson, "When disaster strikes: The Thai floods of 2011 and tourism industry response and resilience," *Asia Pacific Journal of Tourism Research* 20, no. 4, (2015): 399-415, <http://dx.doi.org/10.1080/10941665.2014.889726> (accessed November 21, 2018).

Zoe Danie, "PM orders opening of Bangkok floodgates," *ABC News*, October 20, 2011, <http://www.abc.net.au/news/2011-10-20/thai-pm-to-open-bangkok-floodgates/3581758> (accessed November 23, 2018).

Zuzana Stanton-Geddes, "2011 floods: how about the poor?," *Bangkok Post*, July 23, 2013, <http://blogs.worldbank.org/sustainable-cities/bangkok-post-2011-floods-how-about-poor> (accessed November 25, 2018).

แนวหน้า, "กรม. เคาะสร้าง 'หอชมเมือง' 4,600 ล. ไม่ต้องเปิดประมูล-เหตุกลัวล่าช้า," 27 มิถุนายน 2560, <http://www.naewna.com/politic/277709> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

ไทยรัฐ, "แค่ทดสอบระบบน้ำ สองยักษ์ตีกัน! ฝ่ายที่พังคือประชาชน," 4 กันยายน 2555, <https://www.thairath.co.th/content/288342> (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561).

ไทยรัฐ, "น้ำท่วมเอาอยู่ 'ปู' รับประกัน ฟุ้งไทยเจ๋งสุด," 7 มีนาคม 2555, <https://www.thairath.co.th/content/243673> (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561).

ไทยรัฐ, "ยกฟอง 'ยิ่งลักษณ์' ทำน้ำท่วมใหญ่นครปฐม ปี 54," 16 กรกฎาคม 2557, <https://www.thairath.co.th/content/436685> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พ.ศ.2557, กรมชลประทาน, http://kromchol.rid.go.th/person/main/images/vain_spb/v-39-58.pdf (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

กรมชลประทาน, ‘กรมชลประทานเปรียบเทียบการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำเจ้าพระยาปี 54 และปี 60,’ http://www.rid.go.th/2009/index.php?option=com_content&view=article&id=4451:-54-60&catid=23:2009-12-21-08-25-31&Itemid=54 (สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2561).

กรมอุตุนิยมวิทยา, “ชี้แจงข่าวเรื่องเตือนภัยพายุจ่อเข้าไทย 3 ลูกซ้อน,” 12 ตุลาคม 2560, <https://www.tmd.go.th/index.php> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

กรมอุตุนิยมวิทยา, “ปริมาณฝนและสภาวะอากาศฤดูฝน 2554,” (2555) <https://tmd.go.th/programs%5Cuploads%5Cweatherclimate%5Cปริมาณฝนและสภาวะอากาศฤดูฝน%202554.pdf> (สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2561).

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “กรมทรัพยากรน้ำ,” <http://news.dwr.go.th/index.php>, (สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2561).

กระทรวงมหาดไทย, “กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย,” http://www.disaster.go.th/th/about_vision.php (สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2561).

กลุ่มสถิติประชากร, “รายงานเบื้องต้นสำมะโนประชากรและเคหะ ปี 2554,” (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) <http://popcensus.nso.go.th/upload/popcensus-08-08-55-E.pdf> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

ข่าวสด, “อุตุฯ ใต้ไม่มีพายุ 3 ลูกซ้อนถล่มไทยหวั่นน้ำท่วม ยันมีแค่กรมพาดผ่าน,” 12 ตุลาคม 2560, https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_565087 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

ประชาชาติธุรกิจ, “เปิดแผนยุทธศาสตร์ จัดการน้ำแล้ง-น้ำท่วมซ้ำซาก อีกภารกิจใหญ่ในมือบิ๊กตุ๋,” 27 กรกฎาคม 2558, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1437978122 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

ประชาชาติธุรกิจ, “ไอคอนสยาม ดีเดย์ 9 พ.ย.นี้ อัฒบ 1,000 ล้าน เปิดตัวสร้างชื่อทั่วโลก,” 19 กันยายน 2561, <https://www.prachachat.net/marketing/news-222048> (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

ประชาชาติธุรกิจ, “มหากาพย์วิกฤตน้ำท่วม-น้ำแล้ง จาก ‘ยิ่งลักษณ์’ ถึง ‘ประยุทธ์’,” 27 กรกฎาคม 2558, http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1435402279 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

มติชน, ‘ปชป.’ แจง ร้อง ‘ยิ่งลักษณ์’ ทำน้ำท่วมปี’54 เพราะวลี ‘เอาอยู่’ แต่กลับเอาไม่อยู่, 24 กันยายน 2559, https://www.maticchon.co.th/politics/news_297138 (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561).

มติชน, “ผู้ว่าฯ กทม. แจง เหตุน้ำท่วมบางเขนเพราะหาบุญเจอไม่เจอ ยัน จนท. ทุกคนทุ่มเทเต็มที่,” 3 ตุลาคม 2561, https://www.maticchon.co.th/local/quality-life/news_1160809 (สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2561).

รู้สู้ flood, “รู้สู้ flood ep.1: รู้จักน้ำท่วมให้มากขึ้น,” 25 ตุลาคม 2554, <https://www.youtube.com/watch?v=b8zAAEDGQPM> (สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2561).

สำนักข่าวอิสรา, “ลำดับรับมืออุทกภัย ‘ยิ่งลักษณ์-ศปภ.’ การเมือง นำหน้า
แก้ปัญหา,” 20 ตุลาคม 2554, [https://www.isranews.org/isranews-scoop/4019-ลำดับรับมืออุทกภัย “ยิ่งลักษณ์-ศปภ.”-การเมือง-นำหน้าปัญหาประชาชน.html](https://www.isranews.org/isranews-scoop/4019-ลำดับรับมืออุทกภัย_“ยิ่งลักษณ์-ศปภ.”-การเมือง-นำหน้าปัญหาประชาชน.html) (สืบค้นเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2561).

การศึกษาปัญหาและความท้าทายในการรับมือ การโจมตีทางไซเบอร์โดยทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory)

จารุพล เรืองสุวรรณ*

บทคัดย่อ

การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) เป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีความสำคัญและมีผลกระทบในวงกว้าง การป้องปรามทางไซเบอร์ (cyber deterrence) เป็นแนวทางหนึ่ง que เชื่อว่าสามารถรับมือกับภัยคุกคามดังกล่าวได้ดี โดยเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการโจมตีทางไซเบอร์เกิดขึ้น จากการศึกษาพบว่าการศึกษากการป้องปรามทางไซเบอร์ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษาในบริบทของสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก โดยนักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าแนวทางการป้องปรามในสมัยสงครามเย็นและการป้องปรามนิวเคลียร์ (nuclear deterrence) ไม่สามารถนำมาใช้กับการป้องปรามทางไซเบอร์ได้ เนื่องด้วยมีบริบทที่แตกต่างกันจากเหตุการณ์อาวุธนิวเคลียร์ค่อนข้างมาก การใช้ทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory) ในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแนวทางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ อาทิ สหรัฐต้องปรับใช้แนวทางการตอบโต้ทุกรูปแบบโดยไม่จำกัดอยู่ที่การตอบโต้ทางเทคนิคเท่านั้น แต่รวมถึงการใช้กำลังทหารหรืออาวุธทำลายล้างสูงในการตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์ เพื่อเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือในการตอบโต้ (credibility) ตลอดจนพัฒนาด้านเทคนิคเพื่อลดข้อจำกัดของการระบุที่มาของการโจมตี (attribution) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้มองว่า

* นักวิชาการอิสระ

แนวทางดังกล่าวนี้เป็นผลของการวิเคราะห์บนพื้นฐานของสหรัฐอเมริกา
จึงอาจไม่สามารถนำมาใช้กับประเทศอื่นๆที่มีศักยภาพและระดับการพัฒนา
แตกต่างจากสหรัฐ โดยพิจารณาข้อจำกัดด้านการระบุที่มาของการโจมตีและ
บริบทของข้อกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศต่างๆจึงควรพิจารณา
ถึงศักยภาพของตนเอง และดำเนินการพัฒนาศักยภาพของตนเองในการเสริม
สร้างการป้องปรามทางไซเบอร์ ถือเป็นการเลือก/ปรับปรุงส่วนประกอบสำคัญ
ในการป้องปราม (*crucial element*) ที่สามารถกระทำได้ในบริบทของแต่ละ
ประเทศ (*customization*) โดยควรเสริมสร้างศักยภาพที่สำคัญสองประการ
กล่าวคือ เทคโนโลยีทางไซเบอร์ ในการระบุที่มาของการโจมตี (*attribution*)
และการป้องกันตนเองจากภัยคุกคาม (*defensive capability*) อันจะเป็นการ
เพิ่มศักยภาพในการป้องปรามด้วยการขัดขวาง (*deterrence by denial*) ควบคู่
ไปกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ (*international cooperation*)
ในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ทั้งเชิงรับและเชิงรุก อันจะเป็นการเพิ่ม
ความน่าเชื่อถือของการตอบโต้ (*credibility*) ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนของการโจมตี
สูงขึ้นและอาจส่งผลดีต่อการป้องปรามอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้องค์การ
สหประชาชาติควรเร่งหาข้อสรุปในการปฏิบัติร่วมกันในระดับสากลต่อการ
รับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการร่วมมือกัน
ตอบโต้ภัยคุกคามทางไซเบอร์ อันจะเป็นการสร้าง/ทบทวนระหว่างประเทศ
(*international norm*) ที่จะมีความสำคัญในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์
ในปัจจุบันและอนาคต

คำสำคัญ: ภัยคุกคามทางไซเบอร์, การโจมตีทางไซเบอร์, สงครามไซเบอร์,
อาชญากรรมทางไซเบอร์, ความมั่นคงทางไซเบอร์, ภัยคุกคาม
รูปแบบใหม่, ภัยความมั่นคง, คอมพิวเตอร์

Cyber Attack, its challenges, and the difficulties to handle: An Application of Deterrence Theory

Charupol Ruangsuwan**

Abstract

Recently, cyberattack, as one of the non-traditional security threats, has been put in the global spotlight due to its significance and broad impacts. As a result, the concept of cyber deterrence has been considered as a viable approach to counter cybersecurity threats. According to documentary research, cyber deterrence has been mostly focused in the context of the US security policy. In this case, numbers of scholars agree that the deterrence theory – in the context of nuclear deterrence – is unable to replicate and apply to the context of cybersecurity due to multidimensional differences between the two. Therefore, in order to apply deterrence theory to address cybersecurity threats, some modifications must be made; for example, the US should expand its retaliatory mechanisms (offensive capability) to include mechanism other than cyber retaliations i.e. the use of military forces or even nuclear weapons in order to increase retaliatory credibility. Simultaneously, the US should develop its defensive capabilities, especially technologies to minimize the problem of attribution. However, this article argues

** Independent Academician

that this recommendation is mainly the result of analyses based on the US policy landscape and might not be suitable for other countries, especially developing countries that do not have similar level of development and national capabilities as the US. Thus, in order to apply deterrence theory in the cybersecurity context, countries should consider their existing capabilities as the first priority and customize their approaches to develop the crucial elements in deterrence based on each country's capabilities. In this case, this article suggests that countries should focus on two crucial points. First of all, countries should develop their cyber technologies, especially in attribution and defensive capabilities, which will increase their effectiveness in deterrence by denial. Secondly, countries should develop and strengthen international cooperation in countering cybersecurity threats, both defensive and offensive, in which may increase retaliatory credibility and the potential of successful deterrence. Moreover, the United Nations must develop an international norm regarding cybersecurity issues by encouraging an international agreement; including collective regulations, procedures and actions, which will be a crucial element in countering cybersecurity threats in the future.

Keywords: Cybersecurity, Cyberattack, Cyberwarfare, Cybercrime, Cybersecurity threats, Non-traditional security threats, Security, Threats, Computer

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในโลกยุคปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ได้เปลี่ยนแปลงสังคมในทุกระดับไปอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ระบบต่างๆ ในสังคม อาทิ ระบบการเงินการธนาคาร ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร หรือแม้แต่ระบบที่เกี่ยวข้องกับการทหาร ในหลายๆ ประเทศ ต่างมีการนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาเป็นส่วนสนับสนุนสำคัญ หรือแม้แต่เป็นส่วนควบคุมระบบต่างๆ แทนที่กำลังมนุษย์ ความสะดวกสบาย ความแม่นยำ ตลอดจนความไหลลื่นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์จึงเป็นผลลัพธ์เชิงบวกที่เห็นได้ชัดของการพึ่งพาเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ในปี 2016 อินเทอร์เน็ตมีส่วนในการสร้างมูลค่ากว่า 4 พันล้านเหรียญสหรัฐให้กับเศรษฐกิจโลกและสามารถเชื่อมต่อคนกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรโลกทั้งหมด (Nye, 2017) อย่างไรก็ตามการพึ่งพาเทคโนโลยีและการทำงานของคอมพิวเตอร์อย่างมากในปัจจุบัน (และคาดว่าจะมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต) กลับกลายเป็นความเปราะบางและเป็นช่องทางที่อาจนำมาซึ่งการโจมตีจากผู้ไม่หวังดี และอาจเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินการเพื่อจุดประสงค์ทางการเมือง การทหาร หรือแม้แต่เศรษฐกิจและสังคม ปัญหา “การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack)” จึงได้รับความสนใจมากขึ้นในปัจจุบันในฐานะภัยคุกคามระหว่างประเทศที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี การศึกษาประเด็นปัญหาการโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญไปที่การศึกษาในบริบทของประเทศมหาอำนาจที่มีความพึ่งพาระบบคอมพิวเตอร์ในระดับสูง เช่น สหรัฐอเมริกาเป็นหลัก โดยเป็นการศึกษาหาแนวทางในการรับมือกับภัยคุกคามดังกล่าวในบริบทของประเทศนั้น ทั้งในฐานะเป็นภัยคุกคามระหว่างประเทศ และเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ผลักดันโดนตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors)

ทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory) ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์และการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์โดยถูกมองว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่มีศักยภาพจากการที่ประเทศมหาอำนาจเคยใช้ได้ผลมาแล้วกับบริบทของอาวุธนิวเคลียร์ การถกเถียงเรื่องการใช้ทฤษฎีป้องปรามจึงมีขึ้นอย่างกว้างขวางในวงวิชาการที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางไซเบอร์ของสหรัฐอเมริกา^{1, 2}

อย่างไรก็ดี บริบทของสหรัฐในฐานะประเทศมหาอำนาจย่อมแตกต่างกับบริบทของประเทศอื่นๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีได้มีพลังอำนาจทางการทหาร การเมืองระหว่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศเช่นสหรัฐอเมริกาในการจะสร้างความน่าเชื่อถือของการตอบโต้ (credible threat) ตามหลักการของทฤษฎีป้องปราม ในขณะที่ในปัจจุบันสามารถกล่าวได้ว่าประเทศต่างๆ บนโลกต่างตอบรับเทคโนโลยีสมัยใหม่และเดินทางพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ตลอดจนมีการพึ่งพาระบบคอมพิวเตอร์ไปในระดับที่สูงขึ้นเรื่อยๆ แม้จะมีได้มีระดับการพึ่งพาเท่าเทียมกับสหรัฐอเมริกาก็ตาม สิ่งนี้เป็นสิ่งบ่งชี้สำคัญว่าภัยคุกคามทางไซเบอร์นั้นมีใช้ประเด็นที่ควรให้ความสนใจอยู่ในวงแคบๆ ของการศึกษาความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาอีกต่อไป แต่ควรมีการศึกษาเพื่อริเริ่มหาแนวทางในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่สามารถปรับใช้ได้โดยทั่วไป (generalization) เพื่อให้ประเทศต่างๆ

¹ Will Goodman, "Cyber Deterrence. Tougher in Theory than in Practice?," *Strategic Studies Quarterly*, (Fall 2010), <http://www.nsci-va.org/CyberReferenceLib/2010-09-Cyber%20Deterrence-Tougher%20in%20Theory%20than%20in%20Practice.pdf>. (accessed October 1, 2018).

² Richard L. Kugler, "Deterrence of Cyber Attacks," in *Cyberpower and National Security*, ed. Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz (Washington D.C.: National Defense University Press, 2009), <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-13.pdf>. (accessed October 9, 2018).

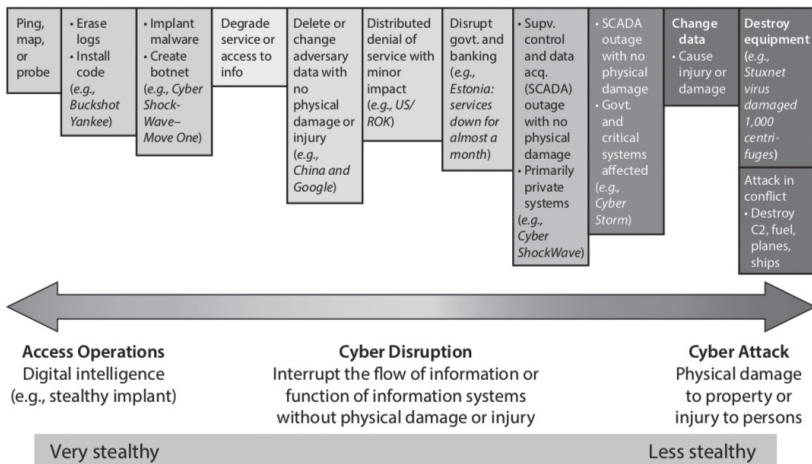
มีแนวทาง (guideline) ในการประดิษฐ์คิดค้นหนทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับตนเอง

บทความฉบับนี้จึงต้องการที่จะศึกษาแนวทางการปรับใช้ทฤษฎีป้องปรามในบริบทของการโจมตีทางไซเบอร์ ว่ามีความเหมาะสมและมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดในการเป็นแนวทางรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยจะศึกษาจากบทความที่เกี่ยวข้องกับการโจมตีทางไซเบอร์และทฤษฎีป้องปราม ที่มีการศึกษาในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และจะวิเคราะห์ถึงการปรับใช้กับประเทศอื่นๆ ว่ามีศักยภาพในการปรับใช้ ตลอดข้อมีดี ข้อด้อย ประการใด เพื่อเป็นแนวทาง (guideline) ในการพัฒนาปรับปรุงการรับมือกับปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ต่อไป โดยจะเริ่มจากการนิยามการโจมตีทางไซเบอร์ตลอดจนรูปแบบและกรณีตัวอย่างพอสังเขป จากนั้นจะทำการศึกษาทฤษฎี Deterrence เพื่อพิจารณาถึงส่วนประกอบสำคัญในทฤษฎี Deterrence ตลอดจนการใช้ทฤษฎี Deterrence ในกรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำไปสู่วิเคราะห์ที่จะนำเสนอข้อโต้แย้งในการพัฒนาแนวทางในการรับมือภัยคุกคามทางไซเบอร์ต่อไป

นิยามของการโจมตีทางไซเบอร์ (The definition of cyber attacks)

การนิยามคำศัพท์เกี่ยวกับ “สงครามไซเบอร์ (cyber warfare)” และ “การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack)” ยังคงเป็นความท้าทายหนึ่งของการศึกษาในประเด็นปัญหานี้ เนื่องด้วยปัญหานี้ถือเป็นภัยคุกคามที่มีความสดและใหม่ในบริบทของความมั่นคงระหว่างประเทศ หรือแม้แต่ในบริบทของภัยคุกคามรูปแบบใหม่ นักวิชาการส่วนมากเน้นนิยามประเด็นต่างๆ ในภาพรวมและใช้วิธีการแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ ตามรูปแบบของปฏิบัติการทางไซเบอร์และระดับของผลลัพธ์ เช่น The United States Cyber Command

(USCYBERCOM)³ ได้แบ่งกลุ่มของกิจกรรมทางไซเบอร์ออกเป็นสามกลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มของการเข้าถึงข้อมูล (access) กลุ่มของการขัดขวาง/รบกวน (disruption) และกลุ่มของการโจมตี (attack) โดยสามารถแสดงให้เห็นในภาพประกอบที่ 1



ภาพประกอบที่ 1: Spectrum of cyber operations⁴

จากภาพประกอบจะเห็นได้ว่า ทางฝั่งซ้ายของแกนคือกลุ่มของการเข้าถึงข้อมูล ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมทางไซเบอร์ที่มีผลกระทบน้อยและมีลักษณะของการกระทำแบบปกปิด หรือ “การพราง” ค่อนข้างสูง (Very stealthy) โดยมากเป็นกิจกรรมด้านการข่าว (Digital intelligence) อาทิ การลักลอบเข้าไปดูข้อมูล หรือการลบบันทึกเหตุการณ์ (logs) เป็นต้น

³ Timothy M. McKenzie, *Is Cyber Deterrence Possible?*, (Alabama: Air University Press, 2017): 5, https://media.defense.gov/2017/Nov/20/2001846608/-1/-1/0/CPP_0004_MC-KENZIE_CYBER_DETERRENCE.PDF. (accessed October 16, 2018).

⁴ Timothy M. McKenzie, 5.

จากฝั่งซ้ายของแกนโล่มาทางด้านขวาจะเพิ่มลักษณะของความรุนแรง ในกิจกรรมทางไซเบอร์มากขึ้น และในทางกลับกันจะมีลักษณะของการพรางลดน้อยลง (Less stealthy) โดยในกลุ่มต่อมาคือกลุ่มของการขัดขวาง/รบกวน (Cyber disruption) คือมีการขัดขวางหรือรบกวนกระบวนการต่างๆ ของระบบ โดยที่ไม่ได้สร้างความเสียหายทางกายภาพ (ต่อระบบ หรือบุคคล) ได้แก่ การลบหรือการเปลี่ยนข้อมูลของฝั่งตรงข้ามโดยไม่ได้สร้างความเสียหายทางกายภาพ (Delete or change adversary data with no physical damage or injury), การโจมตีโดยปฏิเสธการให้บริการแบบกระจายที่สร้างผลกระทบในระดับต่ำ (Distributed denial of service with minor impacts)⁵

กลุ่มสุดท้ายซึ่งอยู่ด้านขวาสุดของแกน คือกลุ่มการโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) โดยในกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่สร้างความเสียหายทางกายภาพให้กับทรัพย์สินหรือบุคคล และมีลักษณะที่มีการพรางน้อยที่สุด (เห็นได้ชัดเจน) อาทิ การเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่ทำให้เกิดความเสียหาย (Change data i.e., cause injury or damage) การทำลายอุปกรณ์ (Destroy equipment i.e., Stuxnet virus) และการโจมตีในบริบทของความขัดแย้ง (attack in conflict i.e., destroy planes, ships) ดังนั้น จากรูปแบบของการนิยามในรูปแบบนี้ การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) จึงมีกรอบจำกัดอยู่ที่การปฏิบัติการทาง

⁵ การโจมตีโดยปฏิเสธการให้บริการแบบกระจาย (Distributed denial of service: DDoS) เป็นความพยายามที่จะทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์หรือเครือข่ายคอมพิวเตอร์เป้าหมายไม่สามารถใช้งานได้โดยมากมักทำกับเว็บไซต์เป้าหมาย โดยจะมีการติดตั้งเครื่องมือโจมตีไว้บนคอมพิวเตอร์ (โดยมากใช้การแฮ็ก) ซึ่งจะเรียกว่าเป็นเครื่อง “ซอมบี้” เครื่องซอมบี้เหล่านี้จะระดมส่งข้อมูลในรูปแบบที่ควบคุมได้โดยผู้ควบคุมโจมตีไปยังเป้าหมาย ซึ่งจะก่อให้เกิดการใช้แบนด์วิดท์อย่างเต็มที่จนผู้อื่นไม่สามารถใช้งานเว็บไซต์เป้าหมายได้ตามปกติ ทำให้เว็บไซต์ไม่สามารถให้บริการได้ จาก notebooks.spec.com “ทำความเข้าใจกับ Distributed Denial of Service (DDoS),” (2010), <https://notebooks.spec.com/ทำความเข้าใจกับ-distributed-denial-of-service-ddos/36287/>. (accessed October 13, 2018).

ไซเบอร์ที่มีผลกระทบสร้างความเสียหายทางกายภาพต่อทรัพย์สินหรือบุคคล
เท่านั้น⁶

General James E. Cartwright (2011) อดีต Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff (เทียบเท่ารองผู้บัญชาการทหารสูงสุด) ได้นิยามการโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) ไว้ว่าเป็น “พฤติกรรมที่เป็นปรักษโดยใช้คอมพิวเตอร์ โครงข่าย หรือระบบที่เกี่ยวข้อง ในการรบกวนหรือทำลายระบบ หรือการทำงานทางไซเบอร์ที่สำคัญของศัตรู ผลกระทบของการโจมตีทางไซเบอร์ไม่จำเป็นที่จะต้องจำกัดอยู่ที่มีการมุ่งเป้าไปยังระบบคอมพิวเตอร์หรือข้อมูล อาทิ การโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ที่ต้องการทำลายโครงสร้างพื้นฐานหรือประสิทธิภาพในการควบคุมและสั่งการ (C2: Command and Control) เท่านั้น การโจมตีทางไซเบอร์อาจใช้พาหนะอื่นๆ ในการปฏิบัติการ เช่น อุปกรณ์เชื่อมต่อกับคอมพิวเตอร์ เครื่องส่งสัญญาณทางอิเล็กทรอนิกส์ การฝัง code หรือการปฏิบัติโดยมนุษย์ ซึ่งผลลัพธ์ของการโจมตีทางไซเบอร์อาจแยกจากการปฏิบัติทั้งด้านเวลาและสถานที่”⁷

⁶ Timothy M. McKenzie, 4.

⁷ “A hostile act using computer or related networks or systems, and intended to disrupt and/or destroy an adversary’s critical cyber systems, assets, or functions. The intended effects of cyber attack are not necessarily limited to the targeted computer systems or data themselves - for instance, attacks on computer systems which are intended to degrade or destroy infrastructure or C2 capability. A cyber attack may use intermediate delivery vehicles including peripheral devices, electronic transmitters, embedded coded, or human operators. The activation or effect of a cyber attack may be widely separated temporally and geographically from the delivery” (Cartwright, 2011 quoted Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, “The Law of Cyber-Attack,” Faculty Scholarship Series, Paper 3852 (2012), https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=4844&context=fss_papers. (accessed October 4, 2018).

Hathaway และ Crootof นิยามการโจมตีทางไซเบอร์ว่า “การโจมตีทางไซเบอร์ประกอบด้วยกระทำที่ทำลายการทำงานของโครงข่ายคอมพิวเตอร์เพื่อจุดประสงค์ทางการเมืองหรือความมั่นคงของชาติ”⁸ ซึ่งความหมายโดยนัยของการโจมตีทางไซเบอร์นั้นจำเป็นต้องลักษณะที่ active ไม่ว่าจะเป็นในเชิงรับหรือเชิงรุก

ในด้านการกระทำ (action) หมายความว่าถึงวิธีการทุกรูปแบบ ตั้งแต่การเจาะระบบ (hacking) การทำให้ติดไวรัส (infection) และอื่นๆ ทั้งการใช้คอมพิวเตอร์และวิธีโจมตีทางกายภาพ เช่น การใช้วัตถุระเบิดทำลายอุปกรณ์หรือโครงสร้างของระบบคอมพิวเตอร์ โดยประเด็นสำคัญคือจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการทำลายหรือรบกวนการทำงานของระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งการทำลายหรือรบกวนการทำงานของระบบคอมพิวเตอร์มีหลายรูปแบบ อาทิ Syntactic attack ที่จะทำให้การทำงานของระบบคอมพิวเตอร์ผิดเพี้ยนไป หรือ Semantic attack ที่จะยังคงรักษารูปแบบการทำงานของระบบอยู่ แต่จะทำลายความแม่นยำในการปฏิบัติการของระบบ โดยที่ไม่สามารถทราบได้ว่าระบบกำลังทำงานผิดพลาดอยู่ เป้าหมายในการทำลายหรือรบกวนการทำงานของระบบคอมพิวเตอร์นี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะแยกการโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) และอาชญากรรมทางไซเบอร์ (cyber crime) ออกจากกัน ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป⁹

⁸ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, “The Law of Cyber-Attack,” Faculty Scholarship Series, Paper 3852 (2012), https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=4844&context=fss_papers. (accessed October 4, 2018).

⁹ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, “The Law of Cyber-Attack,” Faculty Scholarship Series, Paper 3852 (2012), https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=4844&context=fss_papers. (accessed October 4, 2018).

ระบบคอมพิวเตอร์ในที่นี้มีความหมายอย่างกว้าง คือมิได้จำกัดอยู่แค่คอมพิวเตอร์ในตึกหรือแล็ปท็อปเท่านั้น แต่หมายความถึงเครื่องมือและระบบอื่นๆ ที่ควบคุมและมีความเกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ อาทิ ระบบลิฟต์ สัญญาณไฟจราจร (ในบางประเทศ) การควบคุมการปล่อยน้ำของเขื่อน ระบบสนามบิน โทรศัพท์มือถือ หรือแม้แต่เครือข่ายโทรศัพท์และโทรทัศน์ ประการสุดท้าย จะต้องมีความหมายทางการเมืองหรือทางความมั่นคงของชาติ การกระทำใดๆ ทางไซเบอร์ แม้จะดูเป็นการโจมตี แต่หากทำไปเพื่อจุดประสงค์อื่น เช่น การลักทรัพย์ การล้วงข้อมูลความลับของบริษัท ไม่สามารถเรียกว่าเป็นการโจมตีทางไซเบอร์แต่เป็นเพียงแค่อาชญากรรมทางไซเบอร์เท่านั้น การโจมตีเพื่อเป้าหมายทางการเมืองหรือความมั่นคงนั้นสามารถกระทำได้ด้วยตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actors) และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors)

Hathaway and Crootof ได้อธิบายเพิ่มเติมถึงอาชญากรรมทางไซเบอร์ (cyber crime) และสงครามไซเบอร์ (cyber warfare) โดยชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของปฏิบัติการทางไซเบอร์ทั้งสาม ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 1: ลักษณะความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติการทางไซเบอร์¹⁰

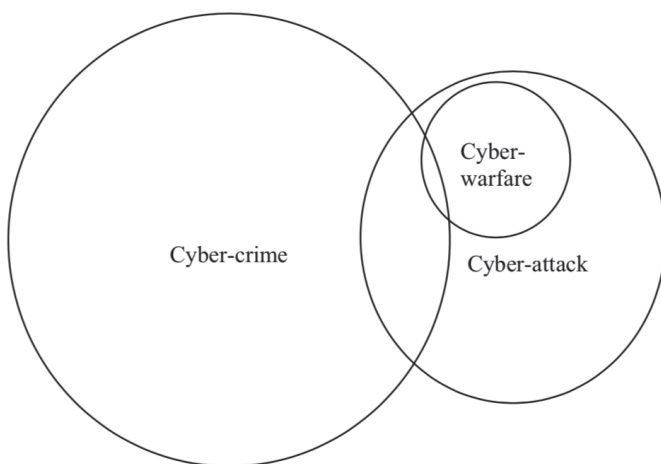
	ลักษณะของปฏิบัติการทางไซเบอร์ (Type of cyber-action)		
	Cyber-attack	Cyber-crime	Cyber-warfare
ตัวแสดงเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเท่านั้น (non-state actors only)		/	
มีการละเมิดกฎหมายอาญา โดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์		/	
มีเป้าหมายเพื่อการทำลายการทำงานของระบบคอมพิวเตอร์	/		/
ต้องมีจุดประสงค์ทางการเมืองหรือทางด้านความมั่นคง	/		/
ผลลัพธ์มีความรุนแรงเทียบเท่าการโจมตีด้วยอาวุธ (equivalent to an “armed attack”) หรือเกิดขึ้นในบริบทของความขัดแย้งหรือสงคราม			/

จากตารางจะเห็นได้ว่า ความแตกต่างระหว่างการโจมตีทางไซเบอร์กับอาชญากรรมทางไซเบอร์อยู่ที่ 1) อาชญากรรมทางไซเบอร์จะกระทำโดยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเท่านั้น (non-state actors only) ในขณะที่การโจมตีทางไซเบอร์จะสามารถกระทำได้ทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actors) และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) 2) อาชญากรรมทางไซเบอร์เป็นการกระทำการ

¹⁰ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, 833.

ผิดกฎหมายโดยใช้คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือโดย 3) ไม่ได้มีความต้องการจะทำลายระบบคอมพิวเตอร์ของฝั่งตรงข้ามและ 4) ไม่มีเป้าหมายทางการเมืองหรือทางด้านความมั่นคง รูปแบบของอาชญากรรมทางไซเบอร์จึงได้แก่ การหลอกลวง การล้วงข้อมูลออนไลน์ การเผยแพร่สิ่งผิดกฎหมาย เช่น ภาพอนาจารเด็ก เป็นต้น¹¹

ในส่วนของสงครามไซเบอร์ (cyber warfare) นั้นมีลักษณะโดยทั่วไปเหมือนกับการโจมตีทางไซเบอร์ แต่มีผลลัพธ์ที่มีความรุนแรงเทียบเท่าการโจมตีด้วยอาวุธต่อทรัพย์สินหรือบุคคล หรือเป็นการโจมตีที่เกิดขึ้นในบริบทของความขัดแย้ง ซึ่งอาจเกิดจากตัวแสดงที่เป็นรัฐหรือตัวแสดงที่ไม่ใช่อรัฐก็ได้เช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าสงครามไซเบอร์เป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีทางไซเบอร์ที่มีระดับความรุนแรงสูงหรือเกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน ดังภาพประกอบที่ 2



ภาพประกอบที่ 2: ความสัมพันธ์ระหว่างปฏิบัติการทางไซเบอร์¹²

¹¹ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, 833-834.

¹² Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, 833.

ในประเทศไทยนั้นยังคงมีการเลือกใช้คำที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่ผิดอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ มีการใช้คำว่า สงครามไซเบอร์ (cyber warfare) กันอย่างแพร่หลายในขณะที่นำเสนอเนื้อหาที่แท้จริงแล้วเป็น การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) การใช้คำว่าสงครามไซเบอร์นั้นอาจทำให้เกิดการตื่นตระหนกและสับสนในหมู่ผู้อ่านได้

เพื่อความชัดเจนบทความฉบับนี้จะใช้นิยามของ Hathaway and Crootoof เป็นแนวทางหลัก และจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาและวิเคราะห์ไปที่ **การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack)** ซึ่งในบทความนี้จะหมายถึงความรวมถึงสงครามไซเบอร์ (cyber warfare) ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีทางไซเบอร์ด้วยเช่นกัน และจะใช้คำว่า **“การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack)”** เป็นหลักในบทความฉบับนี้

การเข้าใจนิยามของการปฏิบัติการทางไซเบอร์ในรูปแบบต่างๆ จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์ทฤษฎีป้องปราม ในการรับมือกับภัยคุกคามชนิดนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อภัยคุกคามดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับประเด็นทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศอยู่พอสมควร ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

รูปแบบของการโจมตีทางไซเบอร์

รูปแบบของการปฏิบัติการทางไซเบอร์มีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบในระดับที่ต่างกัน ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะรูปแบบการปฏิบัติการทางไซเบอร์ที่เข้าข่าย **“การโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack)”** ที่มีการทำลายการทำงานของระบบคอมพิวเตอร์และมีจุดประสงค์ทางการเมืองหรือความมั่นคงของรัฐ ตามคำนิยามที่ให้ไว้ข้างต้นเท่านั้น ในส่วนการปฏิบัติการอื่นๆ ที่เข้าข่าย **“อาชญากรรมทางไซเบอร์”** อาทิ การจารกรรมข้อมูลทางไซเบอร์ (cyber espionage) หรือการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) จะไม่กล่าวถึงในที่นี้

1. การได้มาซึ่งข้อมูลที่มีชั้นความลับ (Confidential Data Acquisition)

การได้มาซึ่งข้อมูลที่มีชั้นความลับเป็นการจารกรรมข้อมูลทางไซเบอร์ที่มีความซับซ้อนและมีความรุนแรงมากกว่า โดยมีความเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งข้อมูลที่มีชั้นความลับของหน่วยงาน การดำเนินการจำเป็นต้องมีความสามารถในการเจาะระบบความปลอดภัยของเป้าหมายที่โดยมากจะมีการป้องกันเป็นอย่างดี เช่น ข้อมูลทางการทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร ระบบอาวุธ การเคลื่อนย้ายกำลังพลหรือยุทโธปกรณ์ หรือความลับทางการค้า¹³

2. การปฏิเสธการให้บริการแบบกระจาย (Distributed Denial-of-Service : DDoS)

การโจมตีด้วยการปฏิเสธการให้บริการแบบกระจาย (DDoS) เป็นการโจมตีที่พบได้แพร่หลายมากที่สุดรูปแบบหนึ่งในช่วงที่ผ่านมา การโจมตีรูปแบบนี้ botnet¹⁴ (ขอมบี้คอมพิวเตอร์จำนวนมาก) จะเข้าไปใช้บริการเว็บไซต์เป้าหมายพร้อมๆ กันเป็นจำนวนมากมหาศาลทำให้เกิดการใช้งานเซิร์ฟเวอร์อย่างหนักจนก่อให้เกิดความเสียหายหรือหยุดการทำงาน การกระทำในรูปแบบนี้จะทำให้ผู้ใช้โดยทั่วไปไม่สามารถเข้าสู่เว็บไซต์เป้าหมายได้และสามารถสร้างความเสียหายให้อุปกรณ์เซิร์ฟเวอร์ได้หากไม่มีเครื่องมือป้องกันที่ดี การโจมตีนี้

¹³ Mohan B. Gazula, "Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies," (MSc diss., Sloan School of Management, MIT, 2017), 88, <http://web.mit.edu/smadnick/www/wp/2017-10.pdf>. (accessed October 2, 2018).

¹⁴ กลุ่มของคอมพิวเตอร์ที่ติดมัลแวร์ (malware = ซอฟต์แวร์ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างความเสียหายให้กับคอมพิวเตอร์ เซิร์ฟเวอร์ หรือเครือข่ายคอมพิวเตอร์) และถูกเปลี่ยนเป็น Bot (ย่อมาจาก Robot) (คอมพิวเตอร์ที่ติดมัลแวร์เรียกว่า ขอมบี้) ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ เว็บแคม เราท์เตอร์หรืออุปกรณ์อื่นๆ เพื่อรอรับคำสั่งจากแฮกเกอร์โดยแฮกเกอร์จะนำไปใช้ในการโจมตีขนาดใหญ่ ป้องกันได้ในเบื้องต้นโดยการเปลี่ยนพาสเวิร์ดอุปกรณ์อยู่เป็นประจำ catcyfence.com, "Botnet คืออะไร ป้องกันได้อย่างไร?", <https://www.catcyfence.com/it-security/it-360/what-is-botnet/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2561).

สามารถทำได้ง่ายแม้จะเป็นเพียงแฮ็กเกอร์มือใหม่ การโจมตีดังกล่าวมีตัวอย่างให้เห็นอย่างชัดเจนในกรณีของการโจมตีระบบไฟฟ้าของยูเครน (Ukraine power grid) ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป¹⁵

3. การฝังข้อมูลที่ผิดพลาด (Planting Inaccurate Information)

การโจมตีในรูปแบบนี้เป็นการโจมตีที่ชุดคำสั่งในการเขียนโปรแกรมโดยผู้ปฏิบัติการจะลักลอบใส่ข้อมูลที่ผิดพลาดหรือบิดเบือนลงไปในระบบคอมพิวเตอร์ ผลลัพธ์ที่ตามมาจะมีความซับซ้อนมากกว่า DDoS โดยคอมพิวเตอร์จะแสดงว่าทำงานได้ตามปกติในขณะที่แท้จริงกำลังทำงานผิดพลาด ตัวอย่างที่น่าสนใจในกรณีนี้คือเหตุการณ์ที่กองทัพอากาศอิสราเอลใช้ยุทธวิธีในลักษณะนี้ระหว่างการโจมตีทางอากาศต่อซีเรีย โดยเครื่องบินของอิสราเอลสามารถเดินทางถึงที่หมายได้โดยไม่ถูกตรวจพบ เนื่องจากการโจมตีทางไซเบอร์ที่อิสราเอลดำเนินการไว้ก่อนโดยการป้อนข้อมูลที่ผิดพลาดทำให้ระบบการป้องกันภัยทางอากาศของซีเรียถูกรบกวนและแสดงผลว่าท้องฟ้าปลอดภัยไปจึงไม่มีผู้บุกรุก¹⁶

4. การแทรกซึมเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ (Infiltrating a Secure Computer Network)

การแทรกซึมเข้าสู่ระบบอาจนำไปสู่การปฏิบัติได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การปั่นป่วนชุดคำสั่งของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ หรือการขัดขวางการทำงานของระบบบางอย่าง การโจมตีในลักษณะนี้ไม่จำเป็นจะต้องเป็นการทำลายระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบพื้นฐานที่ระบบคอมพิวเตอร์นั้นๆ ควบคุมอยู่ แต่อาจเป็นการรบกวนระบบการควบคุมและสั่งการ (C2: Command and Control) ของภารกิจต่างๆ เช่นภารกิจทางทหาร¹⁷

¹⁵ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, 837.
Mohan B. Gazula, 88.

¹⁶ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, 838.

¹⁷ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, 839.

5. การโจมตีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (Critical Infrastructure Attacks)

เป็นการโจมตีเพื่อทำลายระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน อาทิ ไฟฟ้า ประปา เชื้อเพลิง การติดต่อสื่อสาร การค้า หรือการคมนาคมโดยใช้ไวรัส คอมพิวเตอร์ในการรบกวนการทำงานของระบบ ผู้ปฏิบัติการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในด้านซอฟต์แวร์เป็นอย่างดีและมีความสามารถในการหลบเลี่ยงการตรวจจับของระบบรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์ ผลลัพธ์ของการโจมตีในลักษณะนี้อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายทั้งต่อทรัพย์สินและบุคคลได้¹⁸

6. การขโมยหรือทำลายอุปกรณ์ (Theft or Destruction of Hardware)

เป็นรูปแบบการโจมตีที่มีความมุ่งเป้าไปที่อุปกรณ์ (Hardware) เป็นหลักเพื่อทำความเสียหายทางกายภาพ ถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการขโมยข้อมูลและทำความเสียหายให้ศัตรู ใช้วิธีการขโมยหรือทำลายอุปกรณ์ของฝั่งตรงข้าม¹⁹

ในการโจมตีในรูปแบบต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจาะเข้าสู่ระบบอันเปรียบเสมือนการเปิดประตูเข้าสู่ระบบเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันตามแต่ที่ผู้โจมตีต้องการ มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เรียกว่า Zero day เป็นอย่างมาก Zero Day คือ “ช่องโหว่” ในซอฟต์แวร์ที่มีมาตั้งแต่ต้น โดยที่ผู้พัฒนาก็ไม่อาจทราบได้ ซึ่งเมื่อแฮกเกอร์ที่มีความต้องการเจาะระบบทำการสำรวจระบบหรือซอฟต์แวร์ต่างๆ อย่างจริงจัง แฮกเกอร์เหล่านี้จะเป็นผู้ค้นพบช่องโหว่เหล่านี้ได้ก่อนผู้พัฒนา ช่องโหว่เหล่านี้จึงเปรียบเสมือนรูรั่วเล็กๆ ที่ผู้โจมตีสามารถใช้ในการเล็ดลอดเข้าสู่ระบบและสร้างความเสียหายต่อไปตามแต่ภารกิจและความต้องการของผู้โจมตี นอกจากนี้เนื่องด้วยช่วงโหว่เหล่านี้

¹⁸ Mohan B. Gazula, 89.

¹⁹ Mohan B. Gazula, 89.

‘ไม่มีผู้ใดทราบมาก่อนแม้แต่ผู้พัฒนาซอฟต์แวร์’ การโจมตีผ่านช่องโหว่ (Zero Day attack) จึงสร้างความประหลาดใจและความยากลำบากในการแก้ปัญหาได้ทันทั้งที่²⁰

รูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงบางส่วนจากรูปแบบการโจมตีทั้งหมดที่มีความหลากหลาย แต่เป็นการโจมตีที่เกิดขึ้นและมีหลักฐาน ตลอดจนมีผลกระทบที่เห็นได้ชัด ในลำดับต่อไปจะยกตัวอย่างเหตุการณ์การโจมตีทางไซเบอร์ที่สำคัญ เพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจในรูปแบบการปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างเหตุการณ์การโจมตีทางไซเบอร์ (Cases of cyber attacks)

1. การโจมตีระบบไฟฟ้าของยูเครน (Ukraine Power Grid)²¹

ประเทศเป้าหมาย : ยูเครน

คู่กรณี : รัสเซีย

เหตุการณ์เริ่มจากการที่มีอีเมลจำนวนมากถูกส่งไปยังเจ้าหน้าที่ด้าน IT และเจ้าหน้าที่จัดการระบบของบริษัทต่างๆ ที่รับผิดชอบการจ่ายกระแสไฟฟ้าในยูเครนเพื่อขโมยข้อมูล (Spear-phishing campaign)²² โดยส่งไปในรูปแบบของไฟล์ Word Document เมื่อเจ้าหน้าที่คลิกเข้าไปที่ไฟล์ดังกล่าวโปรแกรมที่

²⁰ monsterconnect.co.th “ทำความเข้าใจก่อนเจตดี! อะไรคือ Zero-Day Exploit,” <https://www.monsterconnect.co.th/ทำความเข้าใจก่อนเจตดี/>. (accessed October 10, 2018).

²¹ Mohan B. Gazula, “Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies,” (MSc diss., Sloan School of Management, MIT, 2017), 32-35, <http://web.mit.edu/smadnick/www/wp/2017-10.pdf>. (accessed October 2, 2018).

²² Spear-phishing เป็นการพยายามขโมยข้อมูลสำคัญ อาทิ ข้อมูลทางการเงินของเหยื่อ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลส่วนตัวของเหยื่อ เช่น เพื่อน บ้านเกิด นายจ้าง สถานที่ที่ไปประจำ หรือสิ่งของที่ซื้อออนไลน์ ผู้ปฏิบัติการจะปลอมตัวเป็นเพื่อนหรือบริษัทที่เป็นทางการเพื่อลวงเหยื่อให้เปิดเผยข้อมูลสำคัญ โดยมากมาในรูปแบบของอีเมลและข้อความแชท Nena Giandomenico, “What is Spear-phishing? Defining and Differentiating Spear-Phishing from Phishing,” <https://digitalguardian.com/blog/what-is-spear-phishing-defining-and-differentiating-spear-phishing-and-phishing>. (accessed October 12, 2018).

เชื่อว่า BlackEnergy3 จะเข้าไปฝังตัวในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และเปิดช่องทางให้แฮ็กเกอร์สามารถเจาะระบบได้ จากนั้นแฮ็กเกอร์ได้ทำการสำรวจระบบและเตรียมการสำหรับการโจมตี โดยทำการเขียนมัลแวร์สำหรับระบบปฏิบัติการที่แตกต่างกันในแต่ละบริษัทเพื่อเข้าไปแทนที่เฟิร์มแวร์สำหรับการสับเปลี่ยนกระแสไฟฟ้า การกระทำดังกล่าวเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่สามารถแก้ปัญหาได้ทันทีเมื่อเกิดกระแสไฟฟ้าดับ

เมื่อพร้อมผู้โจมตีจึงได้เริ่มปฏิบัติการในวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2015 โดยได้เข้าไปสู่ระบบผ่านช่องทางที่ได้เจาะไว้ก่อนหน้านี้และได้ใส่ชุดคำสั่งที่ทำให้ระบบขัดข้องลงไปและทำการปิดกระแสไฟฟ้า (open breakers) ซึ่งก่อนหน้านี้จะปฏิบัติการผู้โจมตีได้ทำการ TDoS (Telephone Denial of Service)²³ ต่อ customer call center เพื่อเป็นการป้องกันการใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุและการประสานงานเพื่อแก้ไขเหตุการณ์

ผลลัพธ์จากการโจมตีในครั้งนี้ทำให้ยูเครนเกิดไฟฟ้าดับเป็นเวลา 6 ชั่วโมงในบริเวณที่ถูกโจมตี แม้ว่าไฟฟ้าดับจะไม่กินระยะเวลานาน แต่การซ่อมแซมระบบให้กลับมาใช้งานได้ปกติดังเดิมต้องใช้เวลามากกว่าสองเดือน ในกรณีนี้แฮ็กเกอร์สามารถทำให้เกิดความเสียหายที่มากกว่านี้ได้นหากตั้งใจที่จะทำลายอุปกรณ์ของสถานีจ่ายไฟย่อยต่างๆ และจะทำให้การกลับมาใช้ไฟฟ้าได้ดังเดิมยิ่งยากขึ้นไปอีก

การโจมตีในกรณีของยูเครนเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของรัสเซีย จึงถือว่าเป็นการกระทำของตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor) โดยใช้เทคนิคของการเจาะระบบ เทคนิค TDoS และทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบคอมพิวเตอร์ของบริษัทที่รับผิดชอบการจ่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่งเชื่อกันว่าเหตุการณ์ดังกล่าว

²³ การทำ DDoS กับสายโทรศัพท์ ในกรณีนี้มีหลักฐานว่าเป็นการโทรเข้าจำนวนมหาศาลจากมอสโคว์

เป็นผลพวงมาจากวิกฤตการณ์ไครเมียในปี 2014 กรณีนี้จึงเห็นได้ว่ามีความเป็นการ “โจมตีทางไซเบอร์” ที่ชัดเจน

2. สงครามรัสเซีย-จอร์เจีย (Russia-Georgia war)²⁴

ประเทศเป้าหมาย: จอร์เจีย

คู่กรณี: รัสเซีย

จอร์เจียได้กล่าวหารัสเซียว่าได้ทำการยิงโดรนของจอร์เจียเหนือดินแดนอับคาเซีย (Abkhazia) เมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2008 รัสเซียได้ปฏิเสธต่อคำกล่าวหาดังกล่าวและส่งกำลังทหารเพิ่มเติมเข้าไปในอับคาเซียเป็นการโต้ตอบ จากนั้นในวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2008 การสืบสวนขององค์การสหประชาชาติได้สรุปว่ามีมิสไซล์ที่ใช้ยิงโดรน ของจอร์เจียเป็นอาวุธที่ยิงจากเครื่องบินของรัสเซีย รัสเซียตอบโต้ด้วยการส่งกำลังทหารไม่ติดอาวุธเข้าไปเพิ่มเติมในอับคาเซียโดยอ้างว่าทหารดังกล่าวเข้าไปเพื่อซ่อมทางรถไฟ ในขณะที่จอร์เจียกล่าวหารัสเซียว่าเป็นการเตรียมการเพื่อการแทรกแซงจอร์เจีย

การโจมตีทางไซเบอร์เริ่มในเดือนกรกฎาคม 2008 โดยเว็บไซต์ของประธานาธิบดีจอร์เจียถูกโจมตีด้วยการปฏิเสธการให้บริการแบบกระจาย (DDoS) จากแอ็กเกอร์ในประเทศรัสเซีย ในทางยุทธศาสตร์รัสเซียถูกกล่าวหาว่าการโจมตีทางไซเบอร์ดังกล่าวเกิดขึ้นไม่กี่สัปดาห์ก่อนการแทรกแซงและการปะทะกัน ต่อมาวันที่ 20 กรกฎาคม ระบบอินเทอร์เน็ตของจอร์เจียก็ถูกโจมตีด้วยวิธีการ DDoS เช่นกันและทำให้เซิร์ฟเวอร์ของจอร์เจียไม่สามารถใช้งานได้เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนการสู้รบกันระหว่างสองประเทศจึงถือเป็นครั้งแรกที่มีการโจมตีทางไซเบอร์พร้อมๆ กับการสู้รบกันด้วยกำลังทหาร

²⁴ Mohan B. Gazula, "Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies," (MSc diss., Sloan School of Management, MIT, 2017), 38-40, <http://web.mit.edu/smadnick/www/wp/2017-10.pdf>. (accessed October 2, 2018).

การโจมตีทางไซเบอร์ในสงครามครั้งนี้ประกอบด้วย การทำลายหน้าเว็บไซต์ (Defacing of Web Sites) การปฏิบัติการจิตวิทยาทางเว็บไซต์ (Web-based Psychological Operations) แคมเปญโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda Campaign) และการโจมตีด้วยการปฏิเสธการให้บริการ (DDoS) ที่มีแหล่งที่มาจากรัสเซียและตุรกี หลักจากเหตุการณ์นี้ประธานาธิบดีจอร์เจียได้เซ็นสัญญาหยุดยิงกับรัสเซีย

การโจมตีในกรณีสงครามรัสเซีย-จอร์เจีย ค่อนข้างชัดเจนว่ามีผู้ดำเนินการเป็นตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor) โดยมีการทำลายระบบอินเทอร์เน็ตของจอร์เจียด้วยวิธีการ DDoS เหตุการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทของสงคราม จึงถือได้ว่า นอกจากจะเป็นการโจมตีทางไซเบอร์ (cyber attack) แล้วยังเป็นสงครามไซเบอร์ (cyber warfare) ได้อีกด้วย

3. การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (2016 the US Election)²⁵

ประเทศเป้าหมาย : สหรัฐอเมริกา

คู่กรณี : รัสเซีย

ต้นเหตุจากเหตุการณ์นี้เชื่อกันว่าเกิดจากความเกลียดชังของประธานาธิบดี วลาดิเมียร์ ปูติน ที่มีต่อนางฮิลารี คลินตัน โดยในเดือนมกราคม 2017 ได้มีการเผยแพร่รายงานในประเด็นดังกล่าว โดยกล่าวว่าประธานาธิบดี วลาดิเมียร์ ปูติน ได้กล่าวโหมนางฮิลารี คลินตัน ตั้งแต่ปี 2011 ว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการประท้วงครั้งใหญ่ต่อตัวเขาในปลายปี 2011 และต้นปี 2012 ทำให้เชื่อกันว่ารัสเซียจะสนับสนุนใครก็ได้ที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับนางฮิลารี คลินตัน

ต้นปี 2015 แอ็กเตอร์รัสเซียได้แทรกซึมเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ของ Democratic National Committee (DNC) เพื่อปฏิบัติการจารกรรมและเข้าถึงข้อมูล อาทิ อีเมล แชท และข้อมูลการวิจัยฝ่ายตรงข้าม และในเดือนมิถุนายน

²⁵ Mohan B. Gazula, 82-85.

2016 เจ้าหน้าที่สายลับรัสเซียได้แทรกซึมเข้าสู่คอมพิวเตอร์ของ DNC โดยใช้ชื่อว่า Cozy Bear และ Fancy Bear โดย Cozy Bear ใช้เครื่องมือที่ชาญฉลาดในการใส่ code เข้าไปในระบบคอมพิวเตอร์ของ DNC โดยมี Fancy Bear เป็นผู้ควบคุมจากระยะไกล

22 กรกฎาคม 2016 วิกิลีกได้เปิดเผยอีเมลทั้งหมดกว่าสองหมื่นฉบับที่รับส่งโดยเจ้าหน้าที่ DNC รวมถึงอีเมลที่รับและส่งโดยฮิลารี คลินตัน ในวันที่ 7 ตุลาคม 2016 จนถึงวันเลือกตั้ง ผลลัพธ์จากการโจมตี DNC ได้รับการเปิดเผยในวงกว้าง ทั้งเอกสาร อีเมล และข้อมูลอื่นๆ ได้ถูกเปิดเผยโดยวิกิลีก ในภาพรวมถือว่าภารกิจของการโจมตีในครั้งนี้ประสบความสำเร็จเมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายในการป้องกันไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจาก DNC ชนะการเลือกตั้ง

การแทรกแซงการเลือกตั้งทั่วไปของสหรัฐอเมริกาในปี 2016 ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่อย่างกว้างขวาง เหตุและผลลัพธ์ของการแทรกแซงการเลือกตั้งของนางฮิลารี คลินตัน จะเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากการโจมตีทางไซเบอร์หรือไม่อย่างไรบทความชิ้นนี้จะมีขอกล่าวถึง แต่จากการศึกษาข้อมูลข้างต้น การโจมตีทางไซเบอร์ครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นการทำลายระบบคอมพิวเตอร์ของฝั่งตรงข้ามและสังเกตได้ว่ามีเป้าหมายทางการเมือง จึงกล่าวได้ว่าเป็นการโจมตีทางไซเบอร์ที่น่าสนใจอีกกรณีหนึ่ง

4. ปฏิบัติการ Buckshot Yankee (Operation Buckshot Yankee)²⁶

ประเทศเป้าหมาย : สหรัฐอเมริกา

คู่กรณี : Unknown international intelligence agencies

หนอนคอมพิวเตอร์ (computer worm)²⁷ ที่ชื่อ Agent.btz ถูกกระจาย เป็นวงกว้างในคอมพิวเตอร์ของทหารทั่วโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอิรักและ อัฟกานิสถาน โดยมีส่วนสำคัญในการจารกรรมด้านการข่าว หนอนคอมพิวเตอร์ ดังกล่าวถูกตรวจพบโดยเจ้าหน้าที่ด้านการข่าวของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เมื่อปี 2008 และถือว่าเป็นประเด็นน่าเป็นห่วงมากที่สุดสำหรับระบบ คอมพิวเตอร์ทางการทหารของสหรัฐฯ

การโจมตีนี้เกิดขึ้นจากการที่มัลแวร์ดังกล่าวทำการอัปเดตตัวเอง เข้าสู่ระบบการบังคับบัญชากลางของกองทัพอากาศสหรัฐฯ และทำการปฏิบัติการอยู่ อย่างลับๆ โดยส่งข้อมูลแผนยุทธการต่างๆ ไปสู่ฝั่งตรงข้าม มัลแวร์ดังกล่าว กระจายตัวไปสู่คอมพิวเตอร์ทั้งที่มีและไม่มีชั้นความลับโดยไม่มีใครรู้ โดยมีความสามารถในการสแกนคอมพิวเตอร์เพื่อค้นหาข้อมูล เปิดประตูให้แฮกเกอร์ สามารถเข้าถึงระบบได้และทำการควบคุมและสั่งการระบบจากระยะไกล

²⁶ Mohan B. Gazula, "Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies," (MSc diss., Sloan School of Management, MIT, 2017), 80-82, <http://web.mit.edu/smadnick/www/wp/2017-10.pdf>. (accessed October 2, 2018).

²⁷ Computer worm เป็นมัลแวร์ชนิดหนึ่งที่สามารถกระจายตัวได้โดยการก๊อปปี้ตัวเองจาก คอมพิวเตอร์หนึ่งไปสู่อีกคอมพิวเตอร์หนึ่ง หนอนคอมพิวเตอร์สามารถกระจายตัวได้โดย ไม่ต้องพึ่งพามนุษย์และไม่จำเป็นต้องฝังตัวเข้ากับซอฟต์แวร์ใดๆ ในการสร้างความเสียหาย หนอนคอมพิวเตอร์มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงและทำลายไฟล์และแม้แต่การ ใสซอฟต์แวร์เพื่อทำลายล้างชนิดอื่นๆ เข้าสู่คอมพิวเตอร์ได้ นอกจากนี้หนอนคอมพิวเตอร์ บางตัวยังสามารถขโมยข้อมูล สร้างประตูหลังเพื่อเปิดทางให้แฮกเกอร์เข้ามาควบคุมระบบ คอมพิวเตอร์ได้ ตัวอย่าง หนอนคอมพิวเตอร์ที่สำคัญคือ Stuxnet ที่ตรวจพบในปี 2010 โดย หนอนคอมพิวเตอร์ดังกล่าวถูกนำไปใช้กับการโจมตีโครงสร้างการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ของ อิหร่าน [us.norton.com/What is a computer worm, and how does it work?," https://us.norton.com/internetsecurity-malware-what-is-a-computer-worm.html](http://us.norton.com/What-is-a-computer-worm-and-how-does-it-work?). (accessed October 14, 2018).

การโจมตีดังกล่าวแม้จะไม่มีรายงานความเสียหาย แต่ก็ทำให้กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ต้องใช้เวลามากกว่า 14 เดือนในการหยุดยั้งและล้างมัลแวร์ออกจากระบบ และเป็นตัวจุดประกายสำคัญที่ทำให้เกิดการก่อตั้ง Cyber Command Control ขึ้น ภายหลังการสืบสวนพบว่าการติดมัลแวร์ดังกล่าวเกิดจากการเชื่อมต่อแฟลชไดรฟ์กับแล็ปท็อปเครื่องหนึ่งในค่ายทหารในตะวันออกกลาง

การโจมตีดังกล่าวอาจเกิดจากการที่สหรัฐฯ เข้าไปมีบทบาทในภูมิภาคตะวันออกกลาง จึงถือว่ามีจุดประสงค์ทางการเมืองและความมั่นคงอย่างชัดเจน แม้ว่าผลของการโจมตีจะไม่ใช่ที่ประจักษ์แต่ถือว่าการโจมตีดังกล่าวได้ทำความเสียหายให้ระบบคอมพิวเตอร์ของกองทัพสหรัฐฯ เป็นวงกว้าง ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือ กรณีนี้ถือเป็นตัวอย่งที่ดีของการโจมตีทางไซเบอร์ที่เกิดจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ และชี้ให้เห็นว่าการโจมตีทางไซเบอร์นั้นเกิดขึ้นได้จากการดำเนินการของทั้งตัวละครที่เป็นรัฐและไม่ใชรัฐ

5. Stuxnet

ประเทศเป้าหมาย : อิหร่าน

คู่กรณี : ไม่ทราบแน่ชัด

ในปี 2010 สถานประกอบการทางนิวเคลียร์ (nuclear facility) กว่าสิบห้าแห่งในอิหร่านถูกโจมตีและแทรกซึมโดย Stuxnet worm ซึ่งเชื่อว่าเกิดจาก USB ไดรฟ์ของคณงาน จากการสืบสวนของ International Atomic Energy Agency พบว่า Stuxnet มีความสามารถในการควบคุมตรรกะของระบบอัตโนมัติของกระบวนการทางไฟฟ้า โดยทำให้ centrifuges ซึ่งมีหน้าที่ในการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมทำงานผิดพลาด

จากการโจมตีดังกล่าวสามารถประมาณการได้ว่า Stuxnet ทำลาย centrifuge ซึ่งทำหน้าที่ในการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมกว่า 984 เครื่อง หรือกว่า 30% ของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์

ผู้ออกแบบมัลแวร์ชนิดนี้ยังไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบ แม้ว่า จะมีผู้เชี่ยวชาญกล่าวว่าเป็นการร่วมมือกันระหว่างสหรัฐฯ และอิสราเอล ที่พยายามจะยับยั้งโครงการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่าน และ Edward Snowden ได้เปิดเผยในปี 2013 ว่าเป็นสหรัฐฯ แต่ก็ยังไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ ชัดเจนว่าแท้จริงแล้วใครอยู่เบื้องหลังการโจมตี²⁸ ในปี 2012 และ 2013 เกิดการ DDoS กับสถาบันทางการเงินของสหรัฐฯ ซึ่งนักวิเคราะห์บางคนเชื่อว่าเป็นการ ตอบโต้จากอิหร่านหลังเหตุการณ์ Stuxnet²⁹

การโจมตีดังกล่าวเป็นกรณีสำคัญกรณีหนึ่งของการโจมตีทางไซเบอร์ ซึ่งแสดงให้เห็นศักยภาพของการโจมตีทางไซเบอร์ที่สามารถส่งผลร้ายแรงได้ จากกรณีนี้หากการโจมตีทางไซเบอร์ส่งผลผลิตพลาด หรือหากความตั้งใจของ ผู้โจมตีมีเจตนาร้ายแรงกว่านี้ ผลที่ตามมาอาจเป็นความเสียหายที่มีความ รุนแรงอย่างมากได้ เช่นกัน กรณีนี้เป็นอีกหนึ่งเหตุการณ์ที่ไม่ทราบว่าผู้ใดอยู่ เบื้องหลัง จึงอาจเป็นตัวแสดงที่เป็นรัฐ หรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐก็ได้

ทฤษฎีป้องปราม และการป้องปรามทางไซเบอร์ (Deterrence theory and Cyber deterrence)

แนวคิดในการป้องปราม (Deterrence) เป็นแนวทางที่มีการปฏิบัติ มานานในการเมืองระหว่างประเทศ แต่ได้รับความสนใจมาจากสถานการณ์ สงครามเย็น³⁰ ความสนใจที่มากขึ้นต่อแนวคิดการป้องปรามเกิดขึ้นภายหลัง

²⁸ Michael Holloway, "Stuxnet Worm Attack on Iranian Nuclear Facilities," (2015), <http://large.stanford.edu/courses/2015/ph241/holloway1/>. (accessed October 3, 2018).

²⁹ Joseph S. Nye Jr, "Deterrence and Dissuasion in Cyberspace," *International Security* 41, no. 3 (Winter 2016): 44-71.

³⁰ Korie Arie, "Complex Deterrence Theory and the Post-Cold War Security Environment," *NIDS Journal of Defense and Security*, 18, no.1 (2015): 21-39, http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2016/bulletin_e2016_3.pdf. (accessed October 1, 2018).

การก่อตั้ง NATO ในปี 1949 จากการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสหรัฐฯ และพันธมิตรในยุโรปในการป้องกันการรุกรานยุโรปตะวันออกจากสหภาพโซเวียต โดยได้มีการขยายขนาดของกองทัพอากาศ ตลอดจนการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และพาหนะในการปล่อยอาวุธนิวเคลียร์ ปรากฏการณ์ดังกล่าวอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า หากโซเวียตต้องการจะรุกเข้ามาในยุโรปตะวันออก สหรัฐฯ และพันธมิตรจะสามารถใช้อาวุธนิวเคลียร์ในการตอบโต้กองกำลังของโซเวียตได้ อย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์ในขณะนั้นก็ได้มีจุดประสงค์ที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ในการตอบโต้กันแต่เป็นการป้องปรามการใช้อำนาจในรูปแบบปกติต่อยุโรปตะวันออก โดยเป็นการส่งสัญญาณโน้มน้าวให้สหภาพโซเวียตรู้ตัวว่าการรุกรานของโซเวียตจะไม่สำเร็จและโซเวียตจะต้องประสบกับความสูญเสียอย่างรุนแรงและจะสูญเสียมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ³¹

ยุทธศาสตร์การป้องปรามเปลี่ยนแปลงไปในช่วงปี 1960 เมื่อโซเวียตเริ่มที่จะมีขีปนาวุธข้ามทวีป (Intercontinental ballistic missile: ICBM) ซึ่งสามารถโจมตีสหรัฐฯ ได้ในเวลาอันสั้น ต่างฝ่ายจึงต่างเร่งพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยมีเป้าหมายในการสร้างการความสามารถในการตอบโต้เมื่อถูกโจมตี (Second-strike retaliation) ซึ่งถือเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ (credibility) ในการป้องปราม³²

จากวิวัฒนาการข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แนวคิด หรือทฤษฎีป้องปรามเชื่อว่าตัวแสดงต่างๆ (ในที่นี้คือโซเวียตและสหรัฐฯ) ต่างปฏิบัติการต่างๆ อย่างมีเหตุผล หรือเป็นตัวแสดงที่มีเหตุผล (rational actor) และมีการคำนวณ

³¹ Richard L. Kugler, "Deterrence of Cyber Attacks," in *Cyberpower and National Security*, ed. Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz (Washington D.C.: National Defense University Press, 2009), <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-13.pdf>. (accessed October 9, 2018).

³² Richard L. Kugler, 11.

ต้นทุนและกำไร (cost-benefit calculation) อย่างมีเหตุมีผล ในการเลือกที่จะไม่เปิดฉากสงครามเพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสีย³³ ทฤษฎีการป้องปรามอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Deterrence Theory) ที่อุบัติขึ้นในยุคสงครามเย็นดังกล่าว จึงเชื่อว่าการที่การป้องปรามจะประสบผลสำเร็จผู้ยับยั้งต้องมีศักยภาพเพียงพอ ภัยคุกคามในการตอบโต้ต้องมีความน่าเชื่อถือ และต้องสามารถสื่อสารให้ฝ่ายตรงข้ามมองเห็นภัยคุกคามดังกล่าว การป้องปรามจะบรรลุผลเมื่อผู้โจมตีกลัวผลลัพธ์ที่ไม่สามารถรับมือได้หรือการไม่สามารถเอาชนะได้และตัดสินใจที่จะละเลิกการโจมตี³⁴

Koichi Arie อธิบายทฤษฎีป้องปราม (Deterrence Theory) ไว้ว่า “เป็นการที่กำลังทหารมีบทบาทสำคัญในการแสดงท่าทีในการตอบโต้และก่อให้เกิดความเสียหาย ในสถานการณ์ที่ฝ่ายตรงข้ามโจมตี และทำให้ฝ่ายตรงข้ามยกเลิกการโจมตีดังกล่าว”³⁵ โดยแนวทางในการป้องปรามนั้นแบ่งออกเป็นสองรูปแบบหลักๆ คือ 1) การป้องปรามด้วยการลงโทษ (Deterrence by punishment/retaliation) ซึ่งคือการสร้างภัยคุกคามที่จะเกิดจากการตอบโต้ อันจะทำให้ฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถอยู่รอดได้ เป็นเหตุทำให้ฝ่ายตรงข้ามคำนวณต้นทุนและละเลิกการโจมตี และ 2) การป้องปรามด้วยการขัดขวาง (Deterrence by denial) คือการมีศักยภาพที่สามารถขัดขวางพฤติกรรมก้าวร้าวของฝั่งตรงข้าม เป็นเหตุให้ฝั่งตรงข้ามคำนวณความเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมาย และละเลิกการโจมตีในที่สุด ในสมัยสงครามเย็นและการแข่งขันกันด้านอาวุธนิวเคลียร์ การป้องกันการโจมตีด้วยนิวเคลียร์ทำได้ยาก การป้องปรามด้วยการขัดขวางจึงด้อยความสำคัญลงไป ทำให้นักวิชาการ

³³ Richard L. Kugler, 11.

³⁴ T. V. Paul, “Complex Deterrence: An Introduction,” in *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*, ed. T. V. Paul, Patrick M. Morgan and James J. Wirtz (Chicago: The University of Chicago Press, 2009): 1-27.

³⁵ Korie Arie, 22.

ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญไปที่การป้องปรามด้วยการลงโทษเป็นหลัก³⁶

Patrick Morgan³⁷ กล่าวว่าทฤษฎีป้องปรามที่อธิบายสถานการณ์ระหว่างสหรัฐฯ และโซเวียตในสงครามเย็นตั้งอยู่บนสมมติฐาน 6 ประการ ได้แก่

1) ความขัดแย้งที่รุนแรง (Severe conflict): ทั้งสองประเทศมีความพร้อมในการโจมตีตลอดเวลา และมีแรงจูงใจในการโจมตีก่อน (preemptive strike) หากมีโอกาสที่จะสำเร็จ

2) มีเหตุมีผล (Rationality) ทั้งสองประเทศตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล โดยมีการคำนวณต้นทุนและผลตอบแทนที่จะได้รับจากการโจมตี และจะยกเลิกการโจมตีหากเล็งเห็นว่าต้นทุนสูงเกินไป

3) ภัยคุกคามจากการตอบโต้ (Retaliatory threat) มีความตระหนักว่าการโจมตีจะทำให้ตนเองต้องจ่ายต้นทุนหรืออาจได้รับผลลัพธ์เป็นการตอบโต้ ซึ่งผลของการภัยคุกคามอันจะเกิดจากอาวุธนิวเคลียร์จะมีความรุนแรงมาก

4) ความเสียหายที่ไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable damage) ตระหนักว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาวุธนิวเคลียร์จะสร้างความเสียหายในระดับที่ประเทศไม่อาจคงอยู่ได้

5) ความน่าเชื่อถือ (Credibility) รักษาท่าทีในการป้องปรามเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะเกิดภัยคุกคาม ตลอดจนสื่อสารท่าทีดังกล่าวไปสู่ฝ่ายตรงข้ามอย่างมีประสิทธิภาพ

6) ความมั่นคง (Stability) ชัดขวางการป้องปรามด้วยการตอบโต้ของฝ่ายหนึ่งจากการอ่อนกำลังของการป้องปราม ด้วยการกระตุ้นอีกฝ่ายให้ทำการโจมตีก่อน³⁸

³⁶ Joseph S. Nye Jr, "Deterrence and Dissuasion in Cyberspace," *International Security* 41, no. 3 (Winter 2016): 44-71.

³⁷ Patrick M. Morgan, "History: deterrence in the Cold War," in *Deterrence Now* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 8.

³⁸ Patrick M. Morgan, 8-20.

เมื่อถอดบทเรียนจากสงครามเย็นจะให้เห็นได้ว่าการป้องปรามในสงครามเย็นได้ผลเนื่องด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1) ภัยคุกคามจากการตอบโต้มีความน่าเชื่อถือ (credible) เนื่องจากมีการพัฒนาต่อยอดในการเพิ่มศักยภาพของอาวุธนิวเคลียร์อยู่ตลอดเวลา

2) เนื่องจากสงครามนิวเคลียร์ไม่ได้ถูกแยกออกจากสถานการณ์ใหญ่ในขณะนั้น แต่ถูกพิจารณาอยู่ในส่วนหนึ่งของเป้าหมายทางการเมืองและการทูตของทั้งสองฝั่ง

3) สหรัฐฯ ทำให้โซเวียตรู้สึกไม่ได้ประโยชน์จากการก้าวร้าว และทำให้รู้สึกว่าการศึกษาสันติภาพไว้ดีกว่าการก่อสงคราม

4) นอกเหนือจากนี้สิ่งที่สำคัญที่สุด คือทั้งสองฝั่งต่างส่งข้อความที่ชัดเจนต่อกัน ทำให้ความเสียหายที่อาจเป็นผลลัพธ์จากการก่อสงครามมีความน่าเชื่อถือ (credible) และส่งผลดีต่อการป้องปราม³⁹

จากรูปแบบดังกล่าว สามารถสรุปเป็นคำอธิบายที่เรียบง่ายที่สุดได้ว่า “การป้องปราม (Deterrence)” คือ “การทำให้ฝั่งตรงข้ามหรือผู้ที่มีแนวโน้มจะเป็นผู้โจมตีรู้สึกว่าจะไม่โจมตีเพราะหากโจมตี สิ่งเลวร้ายกว่าจะเกิดขึ้นกับผู้โจมตี”⁴⁰

การประยุกต์ใช้ทฤษฎีป้องปรามกับการโจมตีทางไซเบอร์นั้น โดยมากถูกนำไปใช้ในบริบทของการพยายามรับมือกับการโจมตีทางไซเบอร์ โดยการศึกษาจากนักวิชาการส่วนใหญ่มุ่งเป้าไปที่การพัฒนานโยบายและแนวทางในการรับมือการโจมตีทางไซเบอร์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในปัจจุบัน

³⁹ Richard L. Kugler, “Deterrence of Cyber Attacks,” in *Cyberpower and National Security*, ed. Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz (Washington D.C.: National Defense University Press, 2009), 18, <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-13.pdf>. (accessed October 9, 2018).

⁴⁰ Martin Griffiths and Terry O’Callaghan, “Deterrence,” in *International Relations: The Key Concepts*, (London: Routledge, 2008), 73.

ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่าแนวทางการป้องปราม (Deterrence) ใช้ได้ผลกับการโจมตีทางไซเบอร์หรือไม่

นักวิชาการได้ให้เหตุผลที่หยาบคายของการป้องปรามมาใช้ในการโจมตีทางไซเบอร์ไว้ว่า การป้องปรามเป็นแนวทางที่มีประวัติความเป็นมายาวนานและมีประสิทธิภาพในหลายๆ กรณี อีกทั้งยังเป็นหนทางที่มีค่าใช้จ่ายถูกกว่าหนทางอื่นๆ⁴¹ นอกจากนี้ ปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์เป็นปัญหาที่ไม่อาจใช้วิธีการเชิงรุกในการแก้ปัญหาได้ ในขณะที่การตั้งรับเพียงอย่างเดียวก็มีก่อให้เกิดความสูญเสีย ดังนั้นหากสามารถป้องปรามไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามทำการโจมตีตั้งแต่แรกได้ สหรัฐฯ ก็จะประสบกับความเสี่ยงน้อยลง⁴² ในที่นี้จะได้นำเสนอทัศนะของการใช้ทฤษฎีป้องปรามกับการโจมตีทางไซเบอร์ที่สำคัญ

Joseph S. Nye Jr. ได้ให้ความสำคัญกับการโจมตีทางไซเบอร์ในบริบทของความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา โดยกล่าวว่า การป้องปราม (deterrence) หมายถึง “การปรามไม่ให้ผู้อื่นกระทำการสิ่งใดโดยทำให้เชื่อว่าการกระทำเหล่านั้นมีต้นทุนที่สูงกว่าผลตอบแทน”⁴³ ซึ่งในกรณีของการป้องปรามทางไซเบอร์นั้น การนำรูปแบบการป้องปรามในสมัยสงครามเย็นและการป้องปรามอาวุธนิวเคลียร์มาใช้ทั้งหมดเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากความแตกต่างของสถานการณ์และบริบทโดยรอบ ทั้งในด้านธรรมชาติของภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวแสดงที่เปลี่ยนแปลงไป และบริบททางการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป สหรัฐฯ จึงจำเป็นต้องขยายขอบเขตของแนวคิดการป้องปราม

⁴¹ Will Goodman, “Cyber Deterrence. Tougher in Theory than in Practice?,” *Strategic Studies Quarterly*, (Fall 2010), <http://www.nsci-va.org/CyberReferenceLib/2010-09-Cyber%20Deterrence-Tougher%20in%20Theory%20than%20in%20Practice.pdf>. (accessed October 1, 2018).

⁴² Richard L. Kugler, 20.

⁴³ Joseph S. Nye Jr, “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace,” *International Security* 41, no. 3 (Winter 2016): 45.

ออกไป โดยปรับใช้วิธีการอื่นเข้าร่วมด้วย โดยใน the 2011 White House International Strategy for Cyberspace ได้ระบุไว้ว่า สหรัฐฯ มีสิทธิที่จะใช้ “ทุกวิธีการที่จำเป็น อาทิ ทางทางทูต ทางด้านไซเบอร์ การทหาร และเศรษฐกิจที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ”⁴⁴ ในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์

ดังนั้น Nye จึงให้ทัศนะว่า การป้องปรามการโจมตีทางไซเบอร์ (cyber deterrence) นั้นสามารถกระทำได้ แต่สหรัฐต้องปรับปรุงแนวทางการป้องปราม โดยต้องมีกลไกสำคัญ 4 ประการได้แก่ การลงโทษ (Punishment) การขัดขวางด้วยการป้องกัน (Denial by defense) การทำให้พัวพัน (Entanglement) และปทัสถาน (norm) โดยควรให้ความสำคัญกับการขัดขวางด้วยการป้องกันมากขึ้น เนื่องจากปัญหาการระบุที่มา (Attribution) ของการโจมตีทางไซเบอร์ ทำให้การลงโทษ มีความยากลำบากกว่ากรณีของอาวุธนิวเคลียร์ในอดีต⁴⁵

การลงโทษ (punishment) แม้ว่าจะเป็นกลไกที่ถูกมองว่าด้อยประสิทธิภาพลงไปในบริบทของการโจมตีทางไซเบอร์ เนื่องด้วยปัญหาการระบุที่มาของการโจมตี (Attribution) อย่างไรก็ดีตามการตอบโต้ด้วยการลงโทษก็ยังถือว่าเป็นกลไกหลักกลไกหนึ่ง โดยวิธีการ (means) ได้ถูกแบ่งออกเป็นลำดับชั้น ตามระดับของการเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่ วิธีการทางทูต วิธีการทางเศรษฐกิจ วิธีการทางไซเบอร์ การใช้กำลังทหาร และสุดท้ายคือการใช้อาวุธนิวเคลียร์⁴⁶

การขัดขวางด้วยการป้องกัน (Denial by defense) เป็นหัวใจหลักของการป้องปรามทางไซเบอร์ แบ่งออกเป็นสองส่วนด้วยกัน คือ 1) การมีศักยภาพ

⁴⁴ Joseph S. Nye Jr, “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace,” *International Security* 41, no. 3 (Winter 2016): 47.

⁴⁵ Joseph S. Nye Jr, 62.

⁴⁶ Joseph S. Nye Jr, 55-56.

ในการป้องกันตัวเอง (Active defense) เป็นความสามารถในการถ่วงเวลา และทำให้ผู้โจมตีเสียต้นทุนจำนวนมากในการพยายาม หรือไม่สามาถโจมตีได้สำเร็จ 2) การแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการฟื้นตัวเมื่อถูกโจมตี (resilience) เป็นการทำให้ผลตอบแทนที่ผู้โจมตีจะได้รับลดลงและเป็นการแสดงให้เห็นว่าเมื่อถูกโจมตีแล้วผู้ถูกโจมตีจะไม่เสียหายมากนักและจะสามารถตอบโต้ได้เร็ว เมื่อต้นทุนและเวลาของผู้โจมตีมีจำกัดสิ่งเหล่านี้จะถูกนำไปคำนวณต้นทุนและผลตอบแทนในการตัดสินใจโจมตี⁴⁷

การทำให้พัวพัน (Entanglement) เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งที่ควบคู่ไปกับการขัดขวางด้วยการป้องกัน โดยหมายถึงการสร้างเชื่อมโยงหรือการพึ่งพาอาศัยกัน (interdependence) อันเป็นผลทำให้การโจมตีสร้างผลเสียให้กับผู้โจมตีไปพร้อมๆ กับผู้ถูกโจมตี เช่น ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ความสำคัญของอินเทอร์เน็ตต่อเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญทำให้การไม่เกิดการโจมตี อย่างไรก็ตามการทำให้พัวพันอาจใช้ไม่ได้ผลกับประเทศบางประเทศหรือตัวแสดงที่ไม่ใช้รัฐที่มีความเชื่อมโยงหรือการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่ำ⁴⁸

ปทัสถาน (Norm) เป็นกลไกหนึ่งที่สามารถป้องปรามการโจมตีได้ โดยทำให้ผู้โจมตีต้องแลกกับต้นทุนด้านชื่อเสียงและอาจทำลายคุณค่าของตัวเองลงในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีความคล้ายคลึงกับการทำให้พัวพันตรงที่สามารถทำให้เกิดต้นทุนแก่ผู้โจมตีได้แม้ว่าการโจมตีจะไม่สามารถขัดขวางได้ด้วยการป้องกันตัวหรือแม้แต่ไม่มีการตอบโต้ อย่างไรก็ตามก็มีข้อด้อยเช่นกันในการใช้กับประเทศบางประเทศหรือตัวแสดงที่ไม่ใช้รัฐดังที่ได้กล่าวไป⁴⁹

⁴⁷ Joseph S. Nye Jr, 56-58.

⁴⁸ Joseph S. Nye Jr, 58-60.

⁴⁹ Joseph S. Nye Jr, 60-62.

ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน Richard Kugler ได้ศึกษาแนวทางในการป้องปรามของสหรัฐฯ ว่าสหรัฐฯ ควรทำเช่นไรในการดำเนินนโยบายป้องปรามทางไซเบอร์ โดยได้ให้เสนอแนวทาง “tailored deterrence”⁵⁰ ที่เน้นการปรับรูปแบบการป้องปรามตามสถานการณ์ของศัตรูและการโจมตีนั้นๆ โดยมองว่าการวางรูปแบบเพียงแบบเดียวแล้วนำไปใช้กับทุกๆ การโจมตีไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากความแตกต่างของศัตรูและลักษณะของการโจมตีที่มีหลากหลาย ดังนั้น สหรัฐฯ จะต้องปรับเป้าหมาย (goal) และรูปแบบการรับมือให้สอดคล้องกับสถานการณ์

โดยตามหลักการการป้องปราม Kugler ได้ให้ทัศนะว่าการป้องปรามมีแนวทางหลักสามประการ ได้แก่ การป้องปรามด้วยการปฏิเสธผลตอบแทน (deterrence by denying benefits) การป้องปรามด้วยการยึดเหนี่ยวต้นทุน (deterrence by imposing costs) และการป้องปรามด้วยการสร้างแรงบันดาลใจให้ยับยั้งตนเอง (deterrence by encouraging restraint)⁵¹ และได้ให้แนวทางในการวางยุทธศาสตร์ไว้ ดังนี้

- 1) ประกาศนโยบายที่ชัดเจนและหนักแน่นถึงความตั้งใจในการป้องปรามการโจมตีทางไซเบอร์
- 2) สร้างความตระหนักรู้ในระดับสากล ถึงภัยคุกคามทางไซเบอร์
- 3) ระบบควบคุมและสั่งการ (command and control) ที่สามารถประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ได้
- 4) การป้องกันทางไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพที่สามารถโดยให้ความสำคัญไปที่การปกป้องระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญ

⁵⁰ Richard L. Kugler, “Deterrence of Cyber Attacks,” in *Cyberpower and National Security*, ed. Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz (Washington D.C.: National Defense University Press, 2009), 13, <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-13.pdf>. (accessed October 9, 2018).

⁵¹ Richard L. Kugler, 15-16.

5) ขยายกลไกในการตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์เชิงรุก (offensive capabilities) ให้ครอบคลุมทั้ง การตอบโต้ทางไซเบอร์ ตลอดจนเครื่องมืออื่นๆ เช่น ด้านการทูต ด้านการเมืองและเศรษฐกิจ และการใช้กำลังทหาร

6) ความร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ระหว่างสหรัฐฯ กับพันธมิตรทั้งในยุโรปและเอเชีย

7) พัฒนาเครื่องมือในการวิเคราะห์และการประเมินสถานการณ์⁵²

Timothy M. McKenzie ทำการศึกษานโยบายไซเบอร์ของสหรัฐฯ และให้คำแนะนำว่าในการที่จะป้องปรามการโจมตีทางไซเบอร์ให้มีประสิทธิภาพ สหรัฐต้องพัฒนา 1) การประกาศนโยบายป้องปรามที่ชัดเจนและทำให้ฝั่งตรงข้ามมองเห็นถึงการลงโทษที่รุนแรงหากมีการโจมตีสหรัฐฯ 2) สหรัฐฯ ต้องตั้งใจที่จะใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงต่อผู้โจมตี ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบทางการทูต เศรษฐกิจ หรือการทหาร ซึ่งในปัจจุบันการลงโทษของสหรัฐฯ ยังไม่มีความน่าเชื่อถือ จึงไม่สามารถสร้างสถานการณ์ที่ฝ่ายตรงข้ามจะเกรงกลัวต่อมาตรการลงโทษดังกล่าว ในด้านการป้องปรามการโจมตีจากรัฐ หรือกลุ่มที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ McKenzie กล่าวว่าสหรัฐฯ ควรใช้เครื่องมือ DIME (Diplomatic Information Military Economic) ในการตอบโต้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของกลุ่มหัวรุนแรงที่ไม่ใช่รัฐ อาทิ กลุ่มก่อการร้ายต่างๆ การโจมตีทางไซเบอร์ถือเป็นหนึ่งในยุทธวิธีในสงครามอสมมาตรรูปแบบใหม่ ซึ่ง McKenzie มองว่าการป้องปรามทำได้ยาก สหรัฐฯ จึงควรพัฒนามาตรการในการป้องกันไม่ให้กลุ่มต่างๆ สามารถโจมตีได้ และตอบโต้กลับด้วยวิธีการทางทหารในรูปแบบเดียวกับที่ตอบโต้การก่อการร้าย⁵³

⁵² Richard L. Kugler, 18.

⁵³ Timothy M. McKenzie, *Is Cyber Deterrence Possible?*, (Alabama: Air University Press, 2017), 11-13, https://media.defense.gov/2017/Nov/20/2001846608/-1/-1/0/CPP_0004_MCKENZIE_CYBER_DETERRENCE.PDF. (accessed October 16, 2018)

Patrick Morgan กล่าวถึงการป้องปรามในการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน และได้กล่าวถึงการโจมตีทางไซเบอร์ไว้ในประเด็นของการป้องปรามปัญหาอสมมาตร (Deterrence and Asymmetric problem) โดยได้จัดให้การโจมตีทางไซเบอร์เป็นกลุ่มเดียวกับ สงครามชีวภาพ อาชญากรรมระหว่างประเทศ การก่อการร้าย และอื่นๆ ซึ่งมีความลำบากในการรับมือด้วยวิธีการการป้องปราม การโจมตีทางไซเบอร์มีต้นทุนที่ต่ำ มีผลลัพธ์ที่คาดการณ์ได้ยากและมีระดับความรุนแรงและผลกระทบหลากหลาย ยากที่จะตรวจพบล่วงหน้าหรือแม้แต่หลังเกิดเหตุ การข่มขู่ด้วยการลงโทษมักไม่เป็นผล ดังนั้นการป้องปรามด้วยการป้องกันจึงอาจได้ผลดีกว่า แต่ในขณะเดียวกันก็มักมีรูรั่วเนื่องด้วยคุณลักษณะของภัยคุกคามที่ผู้โจมตีมักเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านไซเบอร์และมักจะก้าวนำผู้ถูกโจมตีไปข้างหน้าเสมอ Morgan เสนอว่าการร่วมมือกันระหว่างประเทศในการตอบโต้ ตลอดจนการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและผู้เชี่ยวชาญ อาจมีส่วนช่วยในการรับมือได้ แต่หนทางดังกล่าวก็มีต้นทุนสูงและไม่รับประกันความสำเร็จ⁵⁴

Arie ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงและการเมืองระหว่างประเทศภายหลังสงครามเย็น โดยมองการโจมตีทางไซเบอร์ว่าเป็นภัยคุกคามที่ไม่ได้เกิดจากรัฐเพียงอย่างเดียวแต่เกิดจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐด้วย ทำให้การบรรลุการป้องปรามด้วยแนวทางการป้องปรามแบบดั้งเดิมเป็นการยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตอบโต้ด้วยการลงโทษ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงของบริบทการเมืองระหว่างประเทศ โดยมองว่าคุณค่าของทฤษฎีป้องปราม (Deterrence) นั้นเสื่อมถอยลงภายหลังสงครามเย็นเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจได้เลือนหายไป ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่าการป้องปรามนั้นสามารถใช้ประโยชน์ได้หรือไม่

⁵⁴ Patrick M. Morgan, "The State of Deterrence in International Politics Today," *Contemporary Security* 33, no. 1 (2012): 85-107.

กับการรับมือกับภัยความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปแค่นั้น เช่น การรับมือกับการก่อการร้ายโดยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ที่ไม่มีดินแดนตายตัว หรือมีประชาชนให้ปกป้องเฉกเช่นรัฐ อาทิ การโจมตีทางไซเบอร์ที่ยากที่จะระบุตัวผู้กระทำ จึงได้มีแนวคิดใหม่ๆ เช่น Complex Deterrence⁵⁵ เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการป้องปรามภายหลังสงครามเย็น (post-Cold War deterrence concept)⁵⁶

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของการป้องปรามทางไซเบอร์นั้นมีความแตกต่างจากการป้องปรามอาวุธนิวเคลียร์พอสมควร การศึกษาการป้องปรามทางไซเบอร์ (cyber deterrence) ซึ่งโดยมากจะเป็น

⁵⁵ T. V. Paul นิยาม Complex Deterrence ไว้ว่า “ความสัมพันธ์ในการป้องปรามที่คลุมเครือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบทางโครงสร้างของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จนทำให้ ธรรมชาติและรูปแบบของตัวแสดง ความสัมพันธ์ทางอำนาจ ตลอดจนเป้าประสงค์เกิดความไม่ชัดเจน ทำให้ยากที่จะสร้างและส่งสัญญาณการตอบโต้ที่น่าเชื่อถือในรูปแบบที่ระบุไว้ในทฤษฎีการป้องปราม” โดยได้แบ่งรูปแบบความสัมพันธ์ภายหลังสงครามเย็น ออกเป็น 5 ประเภทคือ 1) การป้องปรามระหว่างประเทศมหาอำนาจ (Deterrence among great powers) 2) การป้องปรามระหว่างประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ใหม่ (Deterrence among new nuclear states) 3) การป้องปรามและการป้องปรามแบบขยาย ที่เกี่ยวข้องกับมหาอำนาจทางนิวเคลียร์และมหาอำนาจในภูมิภาคที่มีอาวุธเคมี อาวุธชีวภาพ และอาวุธนิวเคลียร์ (Deterrence and extended deterrence involving nuclear great powers and regional powers armed with chemical, biological, and nuclear weapons) 4) การป้องปรามระหว่างประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์กับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Deterrence between nuclear states and non-state actors) 5) การป้องปรามโดยตัวแสดงรวม (Deterrence by collective actors) ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงบริบทของอาวุธนิวเคลียร์เป็นหลัก และได้กล่าวถึงการโจมตีทางไซเบอร์เพียงสั้นๆ ว่าเป็นภัยคุกคามที่มีรูปแบบที่รับมือได้ยากและอาจมีความเกี่ยวข้องกับอาวุธนิวเคลียร์ได้ในบางกรณี

T. V. Paul, “Complex Deterrence: An Introduction,” in *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*, ed. T. V. Paul, Patrick M. Morgan and James J. Wirtz (Chicago: The University of Chicago Press, 2009): 8.

⁵⁶ Korie Arie, “Complex Deterrence Theory and the Post-Cold War Security Environment,” *NIDS Journal of Defense and Security*, 18, no.1 (2015): 21-39, http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2016/bulletin_e2016_3.pdf. (accessed October 1, 2018).

บทความที่มุ่งเน้นศึกษาบริบทของสหรัฐอเมริกาตามที่นำเสนอไป นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นค่อนข้างตรงกันว่า การป้องปรามในรูปแบบเดิมที่ใช้กับอาวุธนิวเคลียร์ ไม่สามารถถูกคัดลอกมาใช้ในการโจมตีทางไซเบอร์ได้ เนื่องด้วยบริบทที่แตกต่างกันของปัญหา อย่างไรก็ตามการป้องปรามยังคงเป็นหนทางที่สามารถใช้ได้สำหรับสหรัฐฯ ในการรับมือกับการโจมตีทางไซเบอร์เพียงแต่ต้องมีการปรับปรุงกลไกบางประการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และภัยคุกคาม โดยประเด็นที่นักวิชาการให้ความสำคัญในทิศทางเดียวกัน คือการให้ความสำคัญกับการป้องปรามโดยการขัดขวาง (*Deterrence by denial*) เพื่อเพิ่มศักยภาพในการป้องกันตนเอง ประกอบกับการเพิ่มช่องทางในการป้องปรามโดยการลงโทษ (*Deterrence by punishment*) เช่น มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางเศรษฐกิจ มาตรการทางไซเบอร์ ตลอดจนการใช้กำลังทหารจัดการกับภัยคุกคาม

อย่างไรก็ดี แนวทางดังกล่าวที่เกิดจากการวิเคราะห์สถานการณ์และบริบทของสหรัฐฯ อาจนำมาซึ่งแนวทางที่ได้ผลกับสหรัฐฯ สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจ มีศักยภาพทั้งด้านไซเบอร์ การเมือง เศรษฐกิจ และการทหารในระดับสูง ดังนั้นแนวทางในการป้องปรามบางประการที่สหรัฐฯ สามารถกระทำได้จึงอาจเป็นแนวทางที่ประเทศอื่นๆ ไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง อาทิ การเพิ่มแนวทางในการลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้กำลังทหาร ดังนั้น ต่อจากนี้จะได้นำเสนอถึงความท้าทายของการรับมือกับการโจมตีทางไซเบอร์โดยจะแสดงให้เห็นถึงความท้าทายในมุมมองของประเทศอื่นๆ โดยทั่วไป ที่อาจมิได้มีศักยภาพเช่นเดียวกับสหรัฐฯ และจะได้ให้ข้อเสนอแนะในการป้องปรามการโจมตีทางไซเบอร์ต่อไป

บทวิเคราะห์: ความท้าทายของการป้องปรามทางไซเบอร์ (The Challenges of cyber deterrence)

จากการศึกษาบทเรียนในอดีตและแนวทางที่นักวิชาการได้ให้ทัศนะไว้ในการป้องปรามทางไซเบอร์ บทความฉบับนี้จึงเสนอแนะว่า การป้องปรามทางไซเบอร์ที่จะประสบความสำเร็จ ควรมีส่วนประกอบสำคัญ (crucial elements) ดังต่อไปนี้

1) ความสามารถในการทำให้ฝั่งตรงข้ามเชื่อว่า “ต้นทุนของการโจมตีสูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ” อันถือเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของการป้องปราม ซึ่งสามารถสร้างได้ทั้งเชิงรุกและรับ

- **เชิงรับ** สามารถทำได้โดยการพัฒนามาตรการและเครื่องมือในการป้องกันหรือการตั้งรับ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามมองเห็นว่าเครื่องมือในการป้องกันนั้นแข็งแกร่งเกินไปจนไม่สามารถโจมตีได้ผล ทำให้การโจมตีนั้นไร้ประโยชน์และไม่คุ้มค่ากับการลงทุน เป็นการทำให้ต้นทุนของการโจมตีสูงกว่าผลตอบแทนนั่นเอง

- **เชิงรุก** สามารถทำได้โดยการพัฒนามาตรการและเครื่องมือในการตอบโต้ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามมองว่าหากโจมตีแล้วจะได้รับผลร้ายเป็นการตอบแทน ซึ่งผลร้ายเหล่านั้นมีความรุนแรงมากกว่าผลประโยชน์ที่อาจจะได้รับจากการโจมตี เรียกได้ว่าเป็นการเพิ่มต้นทุนของการโจมตีให้มากกว่าผลตอบแทนนั่นเอง

- การทำให้สถานการณ์ปกติ หรือสถานการณ์ที่ไม่เกิดการโจมตีเป็นสถานการณ์ที่ดีกับฝ่ายตรงข้ามเช่นกัน เช่นการมีความสัมพันธ์ทางการทูตหรือการค้า ในกรณีเช่นนี้การโจมตีของฝ่ายตรงข้ามอาจทำให้ฝ่ายตรงข้ามเสียประโยชน์เสียเอง อาทิ ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ หรืออื่นๆ ซึ่งจะเป็นการทำให้ต้นทุนของการโจมตีสูงขึ้นด้วยนั่นเอง

2) การส่งข้อความที่ชัดเจน เพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามรับรู้ถึง มาตรการเชิงรับ และรุกที่แข็งแกร่ง จนทำให้ฝ่ายตรงข้ามคำนวณได้ว่า การโจมตีนั้นจะมีต้นทุนสูงกว่าผลตอบแทนที่จะได้รับ การส่งข้อความในขั้นนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่คำขู่ แต่หมายความว่ารวมถึงการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพดังกล่าวด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การจะมีส่วนประกอบครบดังที่ได้กล่าวไปนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ดังตัวอย่างจากที่นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาในบริบทของสหรัฐอเมริกา เหตุสำคัญอยู่ที่รูปแบบของตัวภัยคุกคามทางไซเบอร์เองที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการป้องปราม เช่น การระบุที่มาของการโจมตี (Attribution) ที่ส่งผลต่อเนื่องไปถึงการตอบโต้ (Retaliation) ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ (International law) ที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของการตอบโต้ ในขั้นนี้จะกล่าวถึงความท้าทายของการป้องปรามแต่ละรูปแบบ

ปัญหาการระบุที่มาของการโจมตี (Attribution)

เป็นหนึ่งในปัญหาหลักของป้องปรามทางไซเบอร์ เนื่องด้วยการป้องปรามที่ดีนั้นควรต้องมีคุณสมบัติในการทำให้ฝ่ายตรงข้ามรู้สึกว่าคุณต้นทุนของการโจมตีสูงกว่าผลตอบแทนที่จะได้รับผ่านการส่งข้อความที่ชัดเจน แต่ในการโจมตีทางไซเบอร์ในหลายๆ กรณีนั้นประสบปัญหาความยากลำบากในการระบุที่มาของการโจมตี ทั้งนี้เนื่องด้วยการโจมตีทางไซเบอร์สามารถกระทำได้ทั้งโดยรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ สามารถกระทำที่ใดก็ได้ อีกทั้งยังสามารถปลอมแปลงแหล่งที่มาของผู้โจมตีได้ด้วยวิธีทางเทคนิค ดังนั้น เมื่อไม่สามารถระบุแหล่งที่มาได้ชัดเจน ข้อความที่สื่อถึงการตอบโต้และการลงโทษจึงขาดความน่าเชื่อถือและไม่มีผลกระทบอย่างชัดเจนต่อผู้โจมตี ทำให้การป้องปราม โดยเฉพาะการป้องปรามด้วยการลงโทษไม่เป็นผล อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า การระบุที่มาของการโจมตีจะเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ แม้ว่าการระบุที่มาของการโจมตีจะทำได้ยากและใช้งบประมาณสูง แต่ประเทศที่มีศักยภาพด้านเทคนิคและ

มีทรัพยากรมากก็จะมีความสามารถในการค้นหาและระบุที่มาของการโจมตีได้มากเช่นกัน เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น (Nye, 2017)

ในกรณีนี้ Kugler มองว่า การระบุที่มาของการโจมตีไม่เป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงแต่อย่างใด เนื่องจากในอนาคตการโจมตีทางไซเบอร์จะมีขนาดและความรุนแรงที่มากขึ้น และการโจมตีเหล่านั้นจะเป็นหนทาง (mean) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง (political end) ที่ใหญ่กว่า ดังนั้น ผู้โจมตีจะแสดงออกว่าตนเป็นใคร เพื่อให้ได้มาซึ่งวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ต้องการ⁵⁷

อย่างไรก็ตาม บทความฉบับนี้มองว่า สิ่งที่ Kugler กล่าวไว้ อาจไม่ครอบคลุมถึงตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในบางกรณี โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้โจมตีต้องการปกปิดตนเองเพื่อความปลอดภัย ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้โจมตีอาจแสดงตนว่าเป็นใครเพื่อผลลัพธ์ทางการเมืองที่ตนต้องการ แต่อาจใช้วิธีการทางเทคนิคในการซ่อนที่อยู่แท้จริงของตน ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ไม่ยากนักในหมู่ผู้มีความสามารถในการโจมตีทางไซเบอร์ การหลอกลวงแหล่งที่มาโดยใช้เทคนิคทางไซเบอร์ดังกล่าวนำมาซึ่งความยากลำบากในการระบุแหล่งที่มาของการโจมตี การจะติดตามแหล่งที่มาของการโจมตีจำเป็นต้องมีศักยภาพทางไซเบอร์ในระดับสูง ซึ่งหมายถึงงบประมาณจำนวนมากที่จะต้องลงทุนไปกับการพัฒนาศักยภาพด้านเทคนิค

ในประเทศที่มีศักยภาพและทรัพยากรมากอย่างสหรัฐฯ ประเด็นดังกล่าวอาจไม่ใช่ปัญหา การลงทุนเพื่อพัฒนาระบบอาจสามารถกระทำได้ แต่ในประเทศต่างๆ ที่มีได้มีศักยภาพทางด้านทรัพยากรและเทคโนโลยีระดับสูงอย่างสหรัฐฯ การพัฒนาระบบดังกล่าวจะเป็นการลงทุนมหาศาลอีกทั้งยังมีเรื่องง่าย

⁵⁷ Richard L. Kugler, "Deterrence of Cyber Attacks," in *Cyberpower and National Security*, ed. Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz (Washington D.C.: National Defense University Press, 2009), 7, <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-13.pdf>. (accessed October 9, 2018).

อีกด้วย เมื่อการกระทำที่ไม่สามารถกระทำได้จะส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อไปถึงการสื่อสารไปยังฝ่ายตรงข้ามและการทำให้ฝ่ายตรงข้ามเห็นถึงภัยที่อาจเกิดขึ้นเมื่อโจมตี ก่อให้เกิดปัญหากับความน่าเชื่อถือ (credibility) ตามหลักการของการป้องปราม นอกจากนี้การไม่สามารถกระทำได้อย่างชัดเจนยังส่งผลต่อการตอบโต้ (Retaliation) เป็นเหตุให้ไม่สามารถตอบโต้ด้วยการลงโทษได้ หรือเมื่อเกิดการตอบโต้ขึ้นก็อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดและไม่แม่นยำ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหา ความขัดแย้งอื่นๆ ได้อีก นี่เป็นเหตุให้การป้องปรามด้วยการลงโทษด้วยความสำคัญลงดังที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ บทความฉบับนี้เห็นว่า สำหรับหลายๆ ประเทศทั่วโลก ปัญหาการกระทำที่ไม่สามารถกระทำได้ยังคงเป็นข้อจำกัดสำคัญในการป้องปรามทางไซเบอร์

กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law)

แม้การกระทำที่ไม่สามารถกระทำได้จะทำได้สำเร็จและมีความแน่นอนว่าการตอบโต้ (Retaliation) ก็ยังคงมีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตอบโต้ด้วยการใช้กำลังทหาร ดังที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้เป็นแนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์ทางไซเบอร์ของสหรัฐฯ ซึ่งบทความชิ้นนี้เห็นว่า การจะใช้กำลังทหารในบริบทของการโจมตีทางไซเบอร์นั้นแท้จริงแล้วเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก และอาจไม่ใช่ทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับประเทศทั่วไป

คำถามที่สำคัญประการแรกคือ กฎหมายระหว่างประเทศมองการโจมตีทางไซเบอร์อย่างไร และรองรับการใช้กำลังทหารในการตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์หรือไม่ อย่างไร?

เป็นที่น่าสนใจว่ากฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะในด้านการสงคราม มีความท้าทายต่อการพิจารณาประเด็นของการโจมตีทางไซเบอร์อย่างมาก สนธิสัญญาเจนีวา ได้รับการแก้ไขครั้งสุดท้ายในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง และแน่นอนว่าในการร่างสนธิสัญญาดังกล่าวในขณะนั้นไม่ได้มี

ผู้ใดคาดคิดมาก่อนว่าวันหนึ่งจะมีสิ่งที่เรียกว่าการโจมตีทางไซเบอร์เกิดขึ้น นอกจากนั้นความแปลกใหม่และความคลุมเครือของการโจมตีทางไซเบอร์ก็เป็นอีกหนึ่งความท้าทายในการตีความทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีที่ไม่ได้เป็นการโจมตีทางกายภาพ หรือมีผลทางกายภาพโดยตรง แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงในวงกว้างและสามารถสร้างผลกระทบถึงระดับความมั่นคงของชาติได้⁵⁸

มาตรา 2(4)⁵⁹ ของกฎบัตรสหประชาชาติ (the UN Charter) บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การใช้กำลังต่อประเทศอื่นนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ แต่กฎบัตรสหประชาชาติก็มีข้อยกเว้นที่สำคัญสองประการคือ 1) ภายใต้มาตรา 39⁶⁰ ที่ให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในการพิจารณา ให้คำแนะนำ และตัดสินใจว่าจะดำเนินการด้วยมาตรการใดต่อกับคุกคามต่อสันติภาพ โดยคณะมนตรีความมั่นคงสามารถเลือกได้ว่าจะใช้

⁵⁸ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, "The Law of Cyber-Attack," Faculty Scholarship Series, Paper 3852 (2012), https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=4844&context=fss_papers. (accessed October 4, 2018).

⁵⁹ Article 2(4) of the UN Charter: "All member states shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations." United Nations, *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, (1945), <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>. (accessed 17 October, 2018).

⁶⁰ Article 39: "The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Article 41 and 42, to maintain or restore international peace and security". United Nations, 9.

“มาตรการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหาร”⁶¹ (เช่น มาตรการทางเศรษฐกิจ หรือมาตรการทางการทูต) หรืออาจจะใช้ “การปฏิบัติทางทหาร”⁶² หากมาตรการที่ไม่ใช้กำลังทหารไม่เป็นผล และ 2) ภายใต้มาตรา 51⁶³ ที่ยกเว้นให้ประเทศสมาชิกใช้กำลังต่อกันได้หากเป็นการป้องกันตนเอง แต่อย่างไรก็ตามการจะใช้กำลังในการป้องกันตนเองได้นั้น ต้องเกิดการโจมตีทางทหาร (Armed attack) ขึ้นก่อน และการใช้กำลังเพื่อป้องกันตนเองดังกล่าวจะต้องรายงานต่อ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในทันที

ดังนั้น ประเด็นสำคัญคือการพิจารณาว่าการโจมตีทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการผิดต่อมาตรา 2(4) คือ ถือว่าเป็นการใช้กำลังต่อกันหรือไม่ และ จะเข้าข่ายข้อยกเว้นในการใช้กำลังตอบโต้หรือไม่ ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบและ

⁶¹ Article 41: “The Security Council may decide what measures not involving the use of armed forces are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations”. United Nations, 9.

⁶² Article 42: “Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations”. Source: United Nations, 9.

⁶³ Article 51: “Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Chapter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”. Source: United Nations, 9.

ผลกระทบของการโจมตีทางไซเบอร์นั้นๆ ในที่นี้จะเห็นได้ว่า การตอบโต้โดยใช้กำลังทหารของประเทศใดประเทศหนึ่ง จะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อเข้าข่ายการป้องกันตนเองตามมาตรา 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติเท่านั้น อีกทั้งการโจมตีทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นก่อนการตอบโต้ทางทหารนั้น จะต้องมีความรุนแรงเทียบเท่าการโจมตีทางทหาร (Armed attack) จึงจะก่อให้เกิด *Jus ad bellum* หรือสิทธิในการก่อสงครามอย่างชอบธรรม⁶⁴

ในทางกลับกันการโจมตีทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นนั้น แม้ว่าบางกรณีจะมีความสำคัญแต่กลับตกอยู่ใน “พื้นที่สีเทา”⁶⁵ ที่มีอาจพ้องได้ว่าการโจมตีดังกล่าวมีความรุนแรงเทียบเท่าการโจมตีทางทหารหรือไม่ ดังตัวอย่างในกรณีการแทรกแซงการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในปี 2016 ซึ่งมีเหตุผลทางการเมืองอย่างชัดเจนและถือว่าการเข้ามายุ่งยวการเมืองระดับชาติของประเทศอื่น ซึ่งแม้จะไม่ใช่การโจมตีทางทหารแต่ก็มีความรุนแรงและมีผลกระทบค่อนข้างมากและจำเป็นต้องมีการป้องปรามไม่ให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต หรือในกรณีของการโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ที่อาจประสงค์เพียงแค่ก่อความปั่นป่วน เช่น การให้ทำให้ไฟฟ้าดับ แต่อาจส่งผลกระทบต่อสถานพยาบาลและทำให้เกิดผู้เสียชีวิตโดยไม่ได้ตั้งใจ ในกรณีนี้แม้จะเป็นเพียงการโจมตีทางไซเบอร์ขนาดเล็กแต่กลับส่งผลให้เกิดการสูญเสียชีวิต ซึ่งหากพิจารณาด้านผลกระทบกลับกลายเป็นกรณีที่มีผลกระทบในระดับสูง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นความคลุมเครือ

⁶⁴ Oona A. Hathaway and Rebecca Crootof, “The Law of Cyber-Attack,” Faculty Scholarship Series, Paper 3852 (2012), https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=4844&context=fss_papers. (accessed October 4, 2018). Gregory D. Grove, Seymour E. Goodman and Stephen J. Lukasik, “Cyber-attacks and international law,” *Survival* 42, no. 3 (2000): 89-104.

⁶⁵ Joseph S. Nye Jr, “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace,” *International Security* 41, no. 3 (Winter 2016), 64.

ของการโจมตีทางไซเบอร์ที่ปัจจุบันยังไม่มีข้อตกลงร่วมกันในระดับนานาชาติ ถึงการดำเนินการในการรับมือกับเหตุการณ์ที่มีหลายรูปแบบและหลากหลาย ผลกระทบดังกล่าว

ความคลุมเครือดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์โดยกำลังทหารเป็นไปได้ยากแม้จะสามารถระบุที่มาของการโจมตีได้ และจะส่งผลต่อการสร้าง**ความน่าเชื่อถือ** (credibility) ของการตอบโต้ในระดับหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงความคลุมเครือของการโจมตีทางไซเบอร์และการขาดข้อตกลงร่วมกันทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้โจมตีอาจเห็นภัยคุกคามจากการตอบโต้โดยเฉพาะการใช้กำลังทหาร**ไม่มีความน่าเชื่อถือ**และอาจส่งกระทบต่อการป้องปรามอย่างมีนัยสำคัญ

การตอบโต้ด้วยการทหารอาจกระทำได้ในกรณีที่มีการโจมตีทางไซเบอร์มีความชัดเจนถึงเจตนาและความรุนแรงตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ยกตัวอย่างเช่น การปั่นป่วนระบบควบคุมการบินจนเกิดโศกนาฏกรรมที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก อย่างไรก็ตามแม้จะมีเหตุผลครบถ้วนสมบูรณ์ที่จะใช้กำลังทหารในการตอบโต้ แต่สำหรับประเทศทั่วไปที่มีได้มีศักยภาพทางการทหารและพลังอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างสหรัฐฯ คำถามสำคัญที่ตามมาคือ **แล้วจะทำการตอบโต้ทางการทหารได้อย่างไร?** ประเด็นนี้จะยิ่งทวีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกหากการโจมตีทางไซเบอร์เกิดจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ

ยกตัวอย่างเช่น หากเกิดโศกนาฏกรรมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นกับประเทศไทยหรือฟิลิปปินส์ แม้จะมีสิทธิในการใช้กำลังทหารในการตอบโต้ตามหลักการป้องกันตนเอง ตลอดจนสามารถระบุที่มาของการโจมตีได้ว่ามีที่มาจากกลุ่มหนึ่งที่มีที่ตั้งอยู่ในตะวันออกกลาง **ประเทศไทยหรือฟิลิปปินส์ จะใช้กำลังทหารในการตอบโต้ได้อย่างไร?** ตัวอย่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แนวความคิดที่นักวิชาการกลุ่มหนึ่งให้ไว้ในบริบทของสหรัฐฯ อาจไม่สามารถนำไปใช้ได้จริงสำหรับประเทศอื่นๆ ที่มีได้มี

ศักยภาพเทียบเท่าสหรัฐฯ ที่ในกรณีนี้อาจนำกำลังทหารเข้าไปดำเนินการในรูปแบบของการจัดการกับการก่อการร้าย ตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การใช้กำลังทางทหารในฐานะเป็นวิธีการหนึ่งในการป้องปรามด้วยการลงโทษจึงมีข้อจำกัดค่อนข้างมากโดยเฉพาะในหมู่ประเทศที่มีโซ่มหาอำนาจ

นอกจากนี้การตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์นั้นก็มีความแตกต่างจากการกรณีของอาวุธนิวเคลียร์อยู่พอสมควร กล่าวคือ อาวุธนิวเคลียร์มีตัวอย่างให้เห็นชัดเจนถึงความรุนแรงจากสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นเหตุให้อาวุธนิวเคลียร์มีความน่าเชื่อถือในตัวของมันเองในฐานะภัยคุกคามที่อาจเกิดจากการตอบโต้ ในขณะที่ในกรณีของการโจมตีทางไซเบอร์กลับยังไม่เคยมีตัวอย่างให้เห็นมาก่อนว่าการโจมตีทางไซเบอร์ต่อประเทศใดประเทศหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างไรต่อผู้โจมตี ดังนั้นบทความนี้เห็นว่าการป้องปรามด้วยการลงโทษโดยเฉพาะการใช้กำลังทหารดังที่นักวิชาการให้ทัศนะไว้จึงยังมีจุดอ่อนและช่องโหว่อยู่มากในการบรรลุการป้องปรามทางไซเบอร์

จะเห็นได้ว่าประเด็นข้อจำกัดด้านการระบุที่มาของการโจมตี (Attribution) ข้อจำกัดทางกฎหมาย (International law) ตลอดจนข้อจำกัดด้านความน่าเชื่อถือ (credibility) และการตอบโต้ (retaliation) ล้วนมีความเชื่อมโยงกัน และการนำแนวทางการป้องปรามที่วิเคราะห์จากบริบทของประเทศมหาอำนาจมาใช้กับประเทศอื่นๆ ทั่วไป อาจไม่เหมาะสมและอาจส่งผลให้เกิดการล้มเหลวในการป้องปราม ทั้งนี้เนื่องด้วยความแตกต่างทางด้านศักยภาพ (capability) ซึ่งบทความนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญและจะเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการพัฒนาการป้องปรามทางไซเบอร์ที่จะได้นำเสนอต่อไป

แนวทางการป้องปรามทางไซเบอร์ “Customized & Cooperative deterrence”

บทความชิ้นนี้ได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของศักยภาพของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องปรามทางไซเบอร์ โดยมองว่าศักยภาพทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างส่วนประกอบสำคัญ (crucial elements) ในการป้องปรามดังที่ได้กล่าวไว้ตอนต้นของบทวิเคราะห์

Richard Kugler ได้ให้เสนอแนวทาง “tailored deterrence”⁶⁶ ที่เน้นการปรับรูปแบบการป้องปรามตามสถานการณ์ของศัตรูและการโจมตีนั้นๆ อย่างไรก็ดี ในที่นี้มองว่าสำหรับประเทศต่างๆ ที่มิได้มีพลังอำนาจมากนัก การพิจารณาถึงศักยภาพของตนเองเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์หาแนวทางในการรับมือ มีความสำคัญและอาจเป็นผลดีมากกว่าในบริบททั่วไป เนื่องจากสำหรับประเทศต่างๆ โดยทั่วไปมีศักยภาพด้านการข่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติการด้านการข่าวในต่างประเทศค่อนข้างจำกัด ดังนั้นการโจมตีทางไซเบอร์จึงมักเกิดขึ้นในรูปแบบของการจู่โจม (Surprise attack) ที่ไม่อาจมีเบาะแสมากพอสำหรับการเตรียมตัวรับมือให้ทันทั่วถึง ดังนั้นหนทางปฏิบัติที่ปลอดภัยที่สุดจึงควรเป็นการพิจารณาถึงศักยภาพของตนเอง ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของตนให้พร้อมรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ให้ได้มากที่สุด

ดังนั้นบทความฉบับนี้จึงขอเสนอแนวทางในการป้องปรามทางไซเบอร์ โดยเน้นการพิจารณาถึงศักยภาพของประเทศเป็นพื้นฐานสำคัญแล้วจึงปรับปรุง

⁶⁶ Richard L. Kugler, “Deterrence of Cyber Attacks,” in *Cyberpower and National Security*, ed. Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz (Washington D.C.: National Defense University Press, 2009), 13, <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-13.pdf>. (accessed October 9, 2018).

การวางแผนป้องกันปรามการโจมตีทางไซเบอร์ให้สอดคล้องกับศักยภาพของตน กล่าวได้ว่า เป็นการเลือกปรับปรุงส่วนประกอบสำคัญในการป้องกันปราม (crucial element) ที่สามารถกระทำได้ในบริบทของแต่ละประเทศ (customization) โดยในที่นี้เชื่อว่าแนวทางที่ประเทศต่างๆ จะสามารถพัฒนาได้ในปัจจุบัน คือการพัฒนาด้านเทคโนโลยีไซเบอร์เพื่อการป้องกันตนเอง ควบคู่ไปกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ (International cooperation)

ด้านเทคโนโลยีไซเบอร์ ศักยภาพด้านเทคโนโลยีด้านไซเบอร์มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการระบุที่มาของการโจมตี (attribution) และการป้องกันปรามด้วยการขัดขวาง (Deterrence by denial) อันเป็นวิธีการเชิงรับในการรับมือกับการโจมตีทางไซเบอร์

โดยในที่นี้ขอเสนอว่า ท่ามกลางความคลุมเครือและปราศจากข้อตกลงนานาชาติร่วมกันในการดำเนินการต่อการโจมตีทางไซเบอร์ ประเทศต่างๆ ที่มีได้มีศักยภาพทางการทหารหรือศักยภาพทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศในการจะดำเนินการเชิงรุกเมื่อถูกโจมตีทางไซเบอร์ ควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการเชิงรับ และการพัฒนาเทคโนโลยีในการป้องกันตนเองจากการโจมตีทางไซเบอร์และการระบุที่มาของการโจมตีให้ได้มากที่สุด เมื่อสามารถพัฒนาเทคโนโลยีในการระบุที่มา (attribution) และการป้องกันตนเองได้ จะทำให้เพิ่มศักยภาพของการป้องกันปรามด้วยการขัดขวาง (deterrence by denial) ทำให้ผู้โจมตีรู้สึกได้ว่าการโจมตีให้ได้ผลสำเร็จ มีต้นทุนที่สูงและอาจไม่คุ้มค่ากับสิ่งที่จะได้รับ การพัฒนาศักยภาพทางเทคโนโลยีดังกล่าวอาจส่งผลดีต่อการเสริมสร้างศักยภาพในการตอบโต้เชิงรุกด้วยเทคนิคทางไซเบอร์ได้อีกด้วย การพัฒนาในด้านเทคโนโลยีจึงควรดำเนินการเป็นสิ่งแรกแม้จะมีต้นทุนที่สูงและต้องทุ่มเทพยายามจำนวนมากก็ตาม

การสามารถระบุที่มาของการโจมตีได้ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่สอดคล้องกับประเด็นต่อไป คือการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ (International cooperation) เมื่อประเทศต่างๆ ไม่สามารถใช้วิธีการทางทหารในการตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์ได้สืบเนื่องจากข้อจำกัดที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ สิ่งประเทศต่างๆ สามารถกระทำได้คือการตอบโต้ทางด้านการทูต เศรษฐกิจ หรือการทำให้เกิดสถานการณ์ที่การโจมตีจะทำให้ผู้โจมตีเสียผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน เพื่อเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับการโจมตี ดังนั้น การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการโจมตีมาจากตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor)

ในด้านตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) และการตอบโต้เชิงรุก หรือการป้องปรามด้วยการลงโทษ (deterrence by punishment) การมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อกันอาจส่งผลให้เกิดการร่วมมือช่วยเหลือกันในการติดตามจับกุม หรือดำเนินการกวาดล้างผู้โจมตีที่อาจดำเนินการอยู่ในประเทศอื่นๆ ในรูปแบบของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) เป็นข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งว่า ในปัจจุบัน การติดตาม (tracking) ผู้โจมตีต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยการโจมตีทางไซเบอร์นั้นมักมีแหล่งที่มาอยู่ภายนอกประเทศ หากไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศอื่นๆ การติดตามผู้โจมตีจะกระทำได้ยากหรืออาจเป็นไปไม่ได้⁶⁷

นอกจากนี้การดำเนินการทางกฎหมายระหว่างประเทศ (cross-border law enforcement) มักมีกระบวนการที่ล่าช้าทำให้การตอบโต้เชิงรุกมีข้อจำกัดและอาจส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือในการตอบโต้ หากมีการพัฒนาปรับปรุงความร่วมมือระหว่างประเทศโดยให้ความสำคัญในการร่วมมือกันตอบโต้การ

⁶⁷ Gregory D. Grove, Seymour E. Goodman and Stephen J. Lukasik, "Cyber-attacks and international law," *Survival* 42, no. 3 (2000): 89-104.

โจมตีทางไซเบอร์ อาจทำให้ลดข้อจำกัดของการตอบโต้เชิงรุกและทำให้การจัดการกับการโจมตีทางไซเบอร์มีความรวดเร็วมากขึ้นจนส่งผลให้เป็นการเพิ่มต้นทุนของการโจมตีที่ผู้โจมตีจะต้องนำไปคำนวณถึงความคุ้มค่าของปฏิบัติการอย่างมีนัยสำคัญ ยกตัวอย่างในกรณีประเทศไทยหรือฟิลิปปินส์ที่กล่าวไว้ข้างต้น หากมีการพัฒนาเทคโนโลยีในการระบุที่มาได้ และมีความร่วมมือกับนานาชาติในการตอบโต้ แม้จะไม่มีศักยภาพทางทหารหรือพลังอำนาจทางการเมืองที่จะจัดการกับภัยคุกคามได้ด้วยตนเอง แต่ความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับสูงอาจส่งผลให้สามารถจัดการกับผู้โจมตีได้ทันทั่วทั้งที่เช่นกัน ดังนั้นบทความฉบับนี้เห็นว่าประเทศต่างๆ ควรพัฒนาความร่วมมือซึ่งกันและกันที่มีความชัดเจนด้านการร่วมมือเพื่อตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์ โดยต้องมีการแสดงท่าทีและมีข้อตกลงร่วมกันต่อการรับมือกับการโจมตีทางไซเบอร์อย่างชัดเจน อันจะเป็นการส่งข้อความที่ชัดเจนตามหลักการของการป้องปรามด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการป้องปรามทางไซเบอร์ (cyber deterrence) การตอบโต้ที่แท้จริง เช่น การติดตาม จับกุม หรือปราบปราม ไม่ได้มีความสำคัญมากเท่ากับการส่งข้อความอย่างชัดเจนถึงผู้โจมตี ว่าการโจมตีที่จะเกิดขึ้นมีโอกาสดังกล่าวจะได้รับผลตอบแทนเป็นการตอบโต้เชิงรุก (ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น) อันเป็นผลจากความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้นการพัฒนาความร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์ นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการตอบโต้ภัยคุกคามทางไซเบอร์ในบริบทของการปฏิบัติจริงแล้ว ยังถือเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือ (credibility) กับการป้องปรามอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ เป็นข้อเท็จจริงที่มีอาจมองข้ามได้ว่าการโจมตีทางไซเบอร์อาจเกิดขึ้นจากทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐ (state actor) และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) การรับมือกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐย่อมมีความยากลำบาก

มากกว่าการรับมือกับตัวแสดงที่เป็นรัฐที่สามารถใช้มาตรการต่างๆ ในการกดดันทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี แนวทางการป้องปรามโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ (Cooperative deterrence) ที่นำเสนอในบทความนี้อาจเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องปรามทางไซเบอร์ที่เกิดจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) ได้ หากมีการศึกษาเพิ่มเติมและพัฒนาต่อไป อย่างไรก็ตาม หากต้องการเพิ่มศักยภาพในการรับมือกับการโจมตีของตัวแสดงทั้งสองกลุ่มไปพร้อมๆ กัน ความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวควรเกิดขึ้นบนรากฐานที่มั่นคงในเวทีระดับโลก (global scale) ดังนั้นองค์การสหประชาชาติควรเร่งหาข้อสรุปร่วมกันระหว่างประเทศทั่วโลกในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการปฏิบัติร่วมกันในระดับสูง (prioritization) อันจะเป็นการสร้าง**ปทัสถานระหว่างประเทศ (International norm)** ที่ชัดเจน และเป็นปัจจัยที่อาจเพิ่มเติมทุนเ้าให้การโจมตีทางไซเบอร์และจะส่งผลดีต่อการป้องปรามทางไซเบอร์ต่อไป

ประการสุดท้ายที่บทความนี้ต้องการหยิบยกขึ้นมาอภิปราย คือการที่การโจมตีทางไซเบอร์ ไม่ได้จำกัดอยู่ในประเด็นของการเมืองระหว่างประเทศ อันเป็นเรื่องระหว่างรัฐต่อรัฐหรือระหว่างรัฐกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐเท่านั้น แต่อาจเป็นเรื่องการ**เมืองภายในของรัฐ**นั้นๆ ก็ได้ ประเทศไทยของเราที่เคยมีข่าวของการรบกวนเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการเช่นกัน แต่ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ได้รับการยืนยันว่าเป็นการโจมตีทางไซเบอร์อย่างชัดเจนหรือไม่ แต่หากเป็นจริง เหตุการณ์เหล่านั้นถือได้ว่าเป็นเพียงเหตุการณ์เล็กๆ ที่ไม่มีความรุนแรงและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการเมืองหรือความมั่นคงของชาติแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามหากเหตุการณ์ทางการเมืองภายในประเทศใดประเทศหนึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น เช่น อาจอยู่ในภาวะที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงจนถึงขั้นต้องการจะโค่นล้มรัฐบาล การโจมตีทางไซเบอร์อาจเป็นหนทางหนึ่ง (mean) ในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง (political end) ของการเมืองภายใน

ก็เป็นได้ โดยอาจมีการโจมตีทางไซเบอร์เพื่อให้เกิดเหตุการณ์ไฟฟ้าดับขนาดใหญ่และกินเวลานานในสถานที่สำคัญของประเทศ เพื่อกดดันให้ผู้นำประเทศต้องลงจากตำแหน่ง หากประเทศนั้นไม่ได้มีกลไกในการรับมือที่มีประสิทธิภาพ อาจไม่มีศักยภาพในการแก้ไขสถานการณ์ได้ทันทั่วทั้งทั้งในบริบทของสถานการณ์เฉพาะหน้าตลอดจนการจัดการกับผู้โจมตี จนอาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์การเมืองและความมั่นคงของประเทศนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการป้องกันในอีกแง่มุมหนึ่ง หากรัฐมีศักยภาพในการป้องกัน กล่าวคือ มีศักยภาพในการป้องกันระบบสาธารณูปโภคที่สำคัญ ตลอดจนมีมาตรการที่ชัดเจนและมีความน่าเชื่อถือ ในการตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์ การโจมตีทางไซเบอร์เพื่อหวังผลทางการเมืองภายในดังที่ยกตัวอย่างไปก็อาจถูกป้องกันจนไม่เกิดขึ้นได้โดยง่าย ดังนั้น การพัฒนาศักยภาพในการป้องกันตนเองและการระบุที่มาของการโจมตี ตลอดจนการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความชัดเจนด้านการร่วมมือเพื่อตอบโต้การโจมตีทางไซเบอร์ จึงควรเป็นสิ่งที่รัฐควรพิจารณาดำเนินการพร้อมๆ กันไปอย่างเร่งด่วน

บทสรุป

บทความชิ้นนี้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันทางไซเบอร์ เนื่องด้วยปัญหาการโจมตีทางไซเบอร์เป็นปัญหาภัยคุกคามรูปแบบหนึ่งที่มีความซับซ้อนในการรับมือในปัจจุบัน และเชื่อได้ว่าจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาที่กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาระดับสากลที่ทุกๆ ประเทศมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบ จากการพึ่งพาเทคโนโลยีและเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่มีแต่จะมากขึ้นเรื่อยๆ ตามการพัฒนาของโลก ทุกประเทศไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ในปัจจุบันล้วนมีการพัฒนาระบบต่างๆ ในประเทศให้สอดคล้องไปกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทำให้

ทุกประเทศล้วนมีความเปราะบางและอาจตกเป็นผู้ถูกโจมตีทางไซเบอร์โดยไม่ทันตั้งตัว

การศึกษาด้านการป้องปรามกับปัญหาการโจมตีทางไซเบอร์ (cyber deterrence) นั้นได้รับอิทธิพลมาจากการป้องปรามทางอาวุธนิวเคลียร์ (nuclear deterrence) ซึ่งนักวิชาการมองว่าเป็นหนทางที่อาจได้ผลดีที่สุด สืบเนื่องจากคุณลักษณะของภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่หากสามารถป้องปรามไม่ให้เกิดขึ้นได้ จะเป็นการดีกว่าการตั้งรับหรือการแก้ปัญหาด้วยวิธีการเชิงรุก อย่างไรก็ตาม การป้องปรามทางไซเบอร์ก็อาจล่อเลียนแบบการป้องปรามทางอาวุธนิวเคลียร์ได้ เนื่องด้วยปัจจัยความแตกต่างในหลาย ๆ มิติ

ดังนั้น การศึกษาการป้องปรามทางไซเบอร์ส่วนใหญ่จึงมีพื้นฐานอยู่บนการศึกษานโยบายการรับมือภัยคุกคามไซเบอร์ของสหรัฐอเมริกา โดยศึกษาและปรับปรุงจากแนวทางการป้องปรามอาวุธนิวเคลียร์ในอดีต คำแนะนำจากนักวิชาการในการปรับปรุงแนวทางการป้องปรามทางไซเบอร์จึงมีพื้นฐานอยู่บนบริบทของสหรัฐอเมริกาเช่นกัน อาทิ การขยายแนวทางการลงโทษที่ครอบคลุมทั้งด้านไซเบอร์ การทูตและเศรษฐกิจ ตลอดจนการใช้กำลังทางทหารในการจัดการกับปัญหา การพัฒนาแนวทางในการป้องกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี บทความชิ้นนี้เห็นว่า แนวทางในการป้องปรามทางไซเบอร์ดังกล่าว ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้กับประเทศต่างๆ โดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต่างๆ ไม่ได้มีพื้นฐานทางเทคโนโลยีขั้นสูงอย่างสหรัฐฯ ตลอดจนไม่ได้มีพลังอำนาจทั้งด้านการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจเฉกเช่นสหรัฐฯ ยุทธศาสตร์การป้องปรามโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้กำลังทหาร ไม่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลทั้งด้านศักยภาพ พลังอำนาจ และข้อจำกัดของกฎหมายระหว่างประเทศ

ดังนั้น สืบเนื่องจากข้อจำกัดต่างๆ ประเทศต่างๆ จึงควรดำเนินการป้องปรามทางไซเบอร์ โดยพิจารณาถึงศักยภาพของตนเอง และดำเนินการ

พัฒนาศักยภาพของตนเองในการเสริมสร้างการป้องปรามทางไซเบอร์ ถือเป็นการเลือกปรับปรุงส่วนประกอบสำคัญในการป้องปราม (crucial element) ที่สามารถกระทำได้ในบริบทของแต่ละประเทศ (customization) โดยควรเสริมสร้างศักยภาพที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ เทคโนโลยีทางไซเบอร์ ในการระบุที่มาของการโจมตี (attribution) และการป้องกันตนเองจากภัยคุกคาม (defensive capability) อันจะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการป้องปรามด้วยการขัดขวาง (deterrence by denial) ควบคู่ไปกับการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ทั้งเชิงรับและเชิงรุก อันจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือของการตอบโต้ (credibility) ซึ่งจะส่งผลให้ต้นทุนของการโจมตีสูงขึ้นและอาจส่งผลดีต่อการป้องปรามอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติควรเร่งหาข้อสรุปในการปฏิบัติร่วมกันในระดับสากลต่อการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันตอบโต้ภัยคุกคามทางไซเบอร์ อันจะเป็นการสร้างปทัสถานระหว่างประเทศ (international norm) ที่มีความสำคัญในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ในปัจจุบันและอนาคต

ในสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่การพัฒนาทางเทคโนโลยีก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แน่หนอนว่าการพัฒนาดังกล่าวส่งผลดีต่อการใช้ชีวิตของมนุษย์ในหลายๆ มิติ อย่างไรก็ตามการตอบรับการพัฒนาทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ดังกล่าว ก็เป็นก่อให้เกิดความเปราะบางที่มากขึ้นเปรียบเสมือนเงาตามตัว การรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่เป็นเรื่องจำเป็นที่ทุกประเทศต้องตระหนักและเร่งพัฒนาแนวทางในการรับมือไปพร้อมๆ กับการพัฒนาทางเทคโนโลยี เพื่อป้องกันประเทศจากการถูกโจมตีทางไซเบอร์ ซึ่งอาจส่งผลเสียในมุมกว้างอย่างคาดไม่ถึงและไม่ทันตั้งตัว

บรรณานุกรม

- Arie, K. (2015). Complex Deterrence Theory and the Post-Cold War Security Environment. *NIDS Journal of Defense and Security*, 18(1), 21-39. Retrieved from http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/kiyo/pdf/2016/bulletin_e2016_3.pdf.
- catcyfence.com (2018). Botnet คืออะไร ป้องกันได้อย่างไร?. สืบค้นจาก <https://www.catcyfence.com/it-security/it-360/what-is-botnet/>.
- Gazula, M. B. (2017). *Cyber Warfare Conflict Analysis and Case Studies*. (Sloan School of Management, MIT), Retrieved from <http://web.mit.edu/smadnick/www/wp/2017-10.pdf>.
- Giandomenico, N. (2018). What is Spear-phishing? Defining and Differentiating Spear-Phishing from Phishing. Retrieved from <https://digitalguardian.com/blog/what-is-spear-phishing-defining-and-differentiating-spear-phishing-and-phishing>.
- Goodman, W. (2010). Cyber Deterrence. Tougher in Theory than in Practice?. *Strategic Studies Quarterly*. Retrieved from <http://www.nsci-va.org/CyberReferenceLib/2010-09-Cyber%20Deterrence-Tougher%20in%20Theory%20than%20in%20Practice.pdf>.
- Griffiths, M., O'Callaghan, T. and Roach, S. C. (2008). Deterrence. in *International Relations: The Key Concepts*. London: Routledge.
- Grove, G., Goodman, S. and Lukasik, S. (2000). Cyber-attacks and international law. *Survival*, 42(3), 89-104.

- Hathaway, O. A. and Crootof, R. (2012). The Law of Cyber-Attack. *Faculty Scholarship Series*. Paper 3852, Retrieved from https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=4844&context=fss_papers.
- Holloway, M. (2015). Stuxnet Worm Attack on Iranian Nuclear Facilities. [Web blog]. Retrieved from <http://large.stanford.edu/courses/2015/ph241/holloway1/>.
- Kugler, R. L. (2009). Deterrence of Cyber Attacks. in Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr, and Larry K. Wentz, *Cyberpower and National Security*. Washington., D.C.: National Defense University Press, Retrieved from <http://ctnsp.dodlive.mil/files/2014/03/Cyberpower-I-Chap-13.pdf>.
- McKenzie, M. T. (2017). Is Cyber Deterrence Possible?. (Air Force Research Institute, Air University). Retrieved from https://media.defense.gov/2017/Nov/20/2001846608/-1/-1/0/CPP_0004_MC-KENZIE_CYBER_DETERRENCE.PDF.
- monsterconnect.co.th (2018). ทำความเข้าใจก่อนเจอดี! อะไรคือ Zero-Day Exploit. สืบค้นจาก <https://www.monsterconnect.co.th/ทำความรู้จักก่อนเจอดี/>.
- Morgan, P. M. (2003). History: deterrence in the Cold War. *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgan, P. M. (2012). The State of Deterrence in International Politics Today. *Contemporary Security*. 33(1): 85-107.

- notebookspec.com (2010). ทำความรู้จักกับ Distributed Denial of Service (DDoS). สืบค้นจาก <https://notebookspec.com/ทำความรู้จักกับ-distributed-denial-of-service-ddos/36287/>.
- Nye jr, J. S. (2017). Deterrence and Dissuasion in Cyberspace. *International Security*. 41(3): 44-71.
- United Nations (1945). *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. Retrieved from <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.
- us.norton.com (2018). What is a computer worm, and how does it work?. Retrieved from <https://us.norton.com/internetsecurity-malware-what-is-a-computer-worm.html>.

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวารสารวิชาการ เล่มใหม่ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางกองบรรณาธิการ มีความยินดีรับพิจารณาผลงานวิชาการ ทั้งในรูปบทความวิจัย บทความวิชาการ และบทปริทัศน์หนังสือ ตามขอบเขตสาขาวิชาที่ระบุไว้ในนโยบาย ของวารสาร ซึ่งต้องเป็นบทความที่ยังไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน นอกจากนี้ ผลงานที่ส่งยังต้องไม่ถูกเสนอต่อวารสารฉบับอื่นไปพร้อมกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถศึกษาเงื่อนไขและระบบอ้างอิงสำหรับการเขียน บทความ ตลอดจนส่งบทความทางออนไลน์เพื่อรับการพิจารณาได้ที่ www.polsci.tu.ac.th

สำหรับการรับบทความที่จะตีพิมพ์นั้นเป็นสิทธิของกองบรรณาธิการ รัฐศาสตร์นิเทศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ บทความทุกบทความที่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการแล้วจะต้องผ่านการประเมินคุณภาพจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) อย่างน้อย 2 ท่าน โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลา ตามปกติราว 2-4 เดือน

