

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1

(มกราคม-มิถุนายน พ.ศ. 2562)

ISSN: 2465-4043

ISSN: 2465-4043

ประธานงาน: นายชัยวัช สี่ผ่องใส

นายชานนท์ จันทร์หอมกุล

ออกแบบปก: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พิสูจน์อักษร: นางสาวสุทธิดา อ่องคล้าย

สารสนเทศ: นายกิตติพจน์ 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: 220 บาท

บทวิเคราะห์ ทศนะ และข้อคิดเห็นใดๆ ก็ตามที่ปรากฏอยู่ในวารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวรรณกรรมและความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ละคน เป็นการเฉพาะ ทางกองบรรณาธิการและคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย หรือรับผิดชอบแต่ประการใด

คณะทำงาน

ที่ปรึกษา:

คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บรรณาธิการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ พวงศักรวิทย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

กองบรรณาธิการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จิตติภัทร พูนขำ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ ฤกษ์เกษม

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.จุลชีพ ชินวรรโณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ พ.ต.อ. ดร.ประพนธ์ สหพัฒน์นา

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรรชัย

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมนิราช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประเทศไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนภัทร์ ปัจฉิมม

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, ประเทศไทย

ดร.สตีล ธนานิธิโชติ

สถาบันพระปกเกล้า, ประเทศไทย

อาจารย์ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ประเทศไทย

อาจารย์วิรัชพร ประเสริฐศักดิ์

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, ประเทศไทย

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

วารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” กลับมาพบผู้อ่านทุกท่านอีกครั้ง สำหรับฉบับที่ 1 ของปีที่ 5 (พ.ศ. 2562) นี้ อาจเป็นความบังเอิญที่มีบทความในภาษาอังกฤษถึง 2 ชิ้น ได้แก่ “Paving the way backward?: A review of Bangkok’s street vending policy” ของ คุณมนภัทร จงดีไพศาล กับ “Reviewing China’s High-speed Railway Project” ของ คุณกิตติพงศ์ พุทธิวิชชบทความชิ้นแรกเป็นการวิเคราะห์ความพยายามจัดระเบียบทางเท้าในกรุงเทพฯ โดยหน่วยงานรัฐเมื่อปี พ.ศ. 2557 ผ่านมุมมองการออกแบบนโยบาย (Policy design approach) พร้อมเปรียบเทียบกับกรณีของสิงคโปร์ ส่วนบทความอีกชิ้นนั้นเกี่ยวกับประเด็นที่ในปัจจุบันมีคนให้ความสนใจไม่น้อย นั่นคือโครงการรถไฟความเร็วสูงของจีน ผู้เขียนบทความประสบการณ์ของรัฐบาลจีนในการพัฒนาระบบขนส่งทางรางตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 ก่อนนำเสนอบทเรียนเชิงนโยบาย

สำหรับบทความวิชาการอีกสองชิ้นถัดมา ซึ่งเขียนขึ้นในภาษาไทย บทความ “ผู้หญิง: ประเด็นที่คาบเกี่ยวกับยาเสพติด” ของ คุณเพ็ญแข อินทรสุวรรณ พยายามทำความเข้าใจการดำเนินนโยบายด้านยาเสพติดของภาครัฐที่ไม่ละเลยมิติเพศสภาพ ตั้งแต่ขั้นตอนการป้องกันปราบปราม ไปจนถึงขั้นตอนการดำเนินคดี สุดท้าย “แนวทางการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์สู่การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ” ของ กฤษฎา วีระโกศลพงศ์ สำนวญพัฒนาการองค์ความรู้ด้านนโยบายศาสตร์ (Policy sciences) โดนเน้นไปที่มุมมองเชิงวิพากษ์ เพื่อชี้ให้เห็นพลังในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติของมุมมองดังกล่าว

ทางกองบรรณาธิการหวังว่า ผู้อ่านทุกท่านจะได้รับประโยชน์จากบทความทุกชิ้นในฉบับนี้ ไม่มากก็น้อย รวมทั้งยินดีน้อมรับข้อเสนอแนะทุกประการ เพื่อนำไปใช้ปรับปรุงการจัดทำวารสาร “รัฐศาสตร์นิเทศ” ตลอดทั้งกระบวนการให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

บทบรรณาธิการ	(6)
Paving the Way Backward?: A review of Bangkok's Street Vending Policy Monnaphat Jongdeepaisal	1
Reviewing China's High-speed Railway Project Kittipos Phuttivanich	41
ผู้หญิง: ประเด็นที่คาบเกี่ยวกับยาเสพติด เพ็ญแข อินทรสุวรรณ	99
แนวทางการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์สู่การวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะ กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์	151

Paving the way backward?: A review of Bangkok's street vending policy

Monnaphat Jongdeepaisai¹

Received: 10 January 2019

Revised: 5 April 2019

Accepted: 1 June 2019

Abstract

This paper examines Bangkok's 'Reclaiming Sidewalks to Pedestrians' policy in 2014 aiming to implement stricter regulations on street vending in the city. Through conceptualizing the policy problem, the paper identifies two main conflicts created over urban spaces; the conflict over public and private spaces, and the conflict over urban policy between two competing visions of Bangkok as a global city. By employing a policy design approach, the paper argues that Bangkok's street vending policy with its poor policy design has failed to solve the main problems in two aspects. As 'Reclaiming Sidewalks to Pedestrians' policy takes one-dimensional approach of banning-regulating street vending, the policy scarcely internalizes the negative externalities

¹ Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, E-mail: monnaphat.j@u.nus.edu

resulting from the use of public urban space. The policy design approach reveals that the implementation of the policy is also challenged by multiple stakeholders whose conflicting interests are left unaddressed. In conclusion, the paper discusses Singapore's hawker policy and its implications on Bangkok's street vending policy.

Keywords: Street vending, Policy analysis, Urban space, Bangkok

Introduction

The main characteristic that distinguishes street vending from other commercial activities in cities is that street vending is conducted in public spaces which are not regularly utilized for profit-seeking activities. Public spaces, including sidewalks, streets, and other spaces are a common area for public utilization. In the case of Bangkok, street vending on pavements has become the most heavily debated use of public space, where congestion, hygiene and safety issues are the primary concerns of its citizens and are used to justify the restriction and banning policy. At the same time, street vending is generating a large economic activity for over ten thousand of vendors and million consumers in the city.

Similar to other developing countries, street vending in Bangkok has been studied mostly in a socio-economic aspect. A recent empirical research has systematically conducted a survey Bangkok's² street vendors and proposes the administration of street vending in Bangkok. Unlike comparative cases in other countries where inclusive policy and community participation are encouraged, spatial order is argued to be the focus of street vending's administration for Bangkok. In particular, a study on low-income settlements in Bangkok reveals that such settlements help "help support a number of urban functions, particularly the provision of food through street-vending, motorbike and

² Narumol Nirathron, Administration of Street Vending in Thailand: Situations and Policy Recommendation (Bangkok: Thailand Research Foundation, 2015) (in Thai).

taxi services, and other services in the informal economy”³, especially in the inner-city area. Street vending in Bangkok is also examined with regard to its gendered aspects, where the city’s urban spaces, specifically Bangkok’s food space, is argued to be gendered.⁴ By recognizing the significance street vending in terms of its economic, social, and cultural role, a long-term and integrative strategy for street vending management is recommended. Additionally, these commercial activities are argued to reflect the city’s “urban dynamism”, where the flexibility and adaptability of street functions is observed through utilization of sidewalks by pedestrians, vendors, bikes, and motorbikes.⁵ While the state’s efforts to control and organize the city’s street life has been persistent, there are “unwritten rules” that appears to be the normative ideas and practices behind street functions.

Several case studies have been conducted on a range of local neighborhoods in Bangkok where street vending encountered implementation of the stricter regulation. A case study on Nakkeela Community Service Cooperative provides an example of a community-

³ Nattawut Usavagovitwong, Aim-on Pruksuriya, Wanida Supaporn, Chaiwat Rak-U, Diane Archer, and Gordon McGranahan, “Housing Density and Housing Preference in Bangkok’s Low-income Settlements,” International Institute for Environment and Development (IIED), Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper 12 (2013), 55.

⁴ Gisèle Yasmeen, *Bangkok’s Foodscape: Public Eating, Gender Relations and Urban Change* (Bangkok: White Lotus Press, 1996).

⁵ Sidh Sintusingha, Kasama Polakit and Richard Bruch, “Urban Dynamism, a Contrasting Experience: Street Life in Unplanned Bangkok and Planned Melbourne,” *Nakhara: Journal of Environmental Design and Planning* 6, (2010): 93-106.

based organization that promotes guidance, self-regulation, and vendors' rights.⁶ Additionally, the study provides legal and policy frameworks and its limitation on protecting the rights of vendors, as well as a detailed characteristics and conditions of street vending in Bangkok. However, the eviction of vendor and conflicts between vendors, local authority, and local gangsters are observed in the case of Tha Chang neighborhood.⁷

Despite previous studies on street vending, the analysis lacks the assessment of street vending through a policy design approach. Due to the recent enforcement of the policy which led street vending to become an increasingly contentious issue in urban planning and policy, the paper seeks to address how and to what extent does the existing policy on street vending fail to solve urban challenges that come with street vending. The paper identifies the key debates that conceptualize the policy rationale and public perception of street vending. Through employing the policy framework, the following section analyzes imposed regulations on Bangkok's street vending, "Reclaiming Sidewalks to Pedestrians" policy in 2014. The conceptual framework to evaluate

⁶ Chonticha Tangworamongkon, *Street Vending in Bangkok: Legal and Policy Frameworks, Livelihood Challenges and Collective Responses, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*, Cambridge: WIEGO Law and Informality Resources, (November 2014), <http://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Street-Vending-Bangkok-Legal-and-Policy-Framework-Law-Case-Study.pdf> (accessed April 20, 2018).

⁷ MThai, "ผู้ค้าเดือด! ใช้ม็อดฟันหัว'เทศกิจ'ขณะลงจัดระเบียบ," *MThai News*, 1 March 2015, <https://news.mthai.com/general-news/426332.html> (accessed April 20, 2018) (in Thai).

the policy in question is based on a policy process, particularly on the policy problem framing and the implementation process.⁸ The paper argues that the agenda of the regulation policy is not entirely ill-intended, but rather ill-defined and incomprehensive, resulting in lack of political acceptability and inability to internalize the negative externalities of street vending.

Key debates on street vending in Bangkok

The ongoing debates on street vending in Bangkok mainly focus on two issues; *individual vs. collective rights and positive vs. negative externalities*. This section conceptualizes the fundamental problem of street vending and describes how the context and debates affect the existing policy framework.

In general, public space is defined as a collective good that all citizens have a right to use under the management of local government so that the utilization is equally distributed. Public spaces in Bangkok, according to Public Cleanliness and Orderliness ACT B.E. 2535 (1992), gives Bangkok Metropolitan Administration (BMA) the authority to approve of commercial activities in designated public spaces, or “Temporary Permitted Areas”, whereby the approvals are temporary, and the changes or revocations are upon the co-decisions of BMA and the Metropolitan Police Bureau (MPB). This permission to private use of

⁸ Michael Howlett, M. Ramesh and Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

public spaces has led to the tension between individual and collective right to public spaces, particularly walkways, and results in the imbalance allocation of public goods.

The argument against street vending illustrates that the collective rights are compromised as street vending occupies public spaces for their own private benefits and undermines Bangkok citizen's rights. Street vending also creates negative externalities from the use of public space, whereby such consequences are imposed on the third parties, or citizens of Bangkok. Such externalities include, but not limited to, pedestrian and vehicular congestions, risks of accidents and crimes, and unclean and unsafe environment.⁹ As such, the strong opponent against street vending is the affected citizens of Bangkok, including pedestrians and road users.¹⁰

From this perspective, BMA needs to protect public spaces in Bangkok by strictly regulating or even banning street vending. This is clearly demonstrated by the recent government's 2014 regulation to ban street vending in Bangkok under the overarching policy "Reclaiming Sidewalk to Pedestrians".¹¹ The new policy attempts to revoke the permission to street vending in existing designated areas and

⁹ Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), "Key Debates about Street Vending", WIEGO, <http://www.wiego.org/informal-economy/key-debates-about-street-vending> (accessed April 5, 2018).

¹⁰ Nirathron 2015

¹¹ Nation, "Bangkok ranks as second-most visited city," *The Nation*, 8 November 2017, <http://www.nationmultimedia.com/detail/breakingnews/30331140> (accessed April 14, 2018).

pose stricter regulations to street vending in others. The rationale behind the policy is clearly stated by BMA's head adviser, Vallop Suwandee, that "the pavement is for pedestrians, for the public and is not for private use".¹² It is important to note that such policy is not new to Bangkok, but it is able to be strongly implemented because it was delivered under the rule of the current military government who appointed the incumbent governor.¹³ The following table displays a significant decrease of permitted areas and vendors since 2014.

Number of Street Vending in Bangkok from 2004 - 2016

Year	No. of permitted areas (spots)	No. of vendors (persons)
2004	494	13,531
2005	653	18,663
2006	667	20,777
2007	668	20,606
2008	667	17,329
2009	666	17,329

¹² Tan H. Yee, "Sweeping vendors off Bangkok streets," *Straits Times*, 23 January 2007. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/sweeping-vendors-off-bangkok-streets> (accessed April 10, 2018).

¹³ Nation 2017

Year	No. of permitted areas (spots)	No. of vendors (persons)
2010	666	20,275
2011	773	22,573
2012	726	21,065
2013	726	21,065
2014	665	20,170
2015	634	19,727
2016	243	10,676

Source: City of Law Enforcement Department, Bangkok Metropolitan Administration (last updated on October 21, 2016)

By contrast, it can also be argued that street vendors should have the right to work and to conduct business and entrepreneurial activities without discrimination.^{14,15} Street vending is considered an important economic activity in the informal sector as it generates employment and income for low-incomers to conduct entrepreneurial activities at a lower cost, which in turn offer goods in lower prices for a significant number of consumers. Prevention of such business

¹⁴ Ray Bromley, "Street Vending and Public Policy," *International Journal of Sociology and Social Policy* 20, No. 1 (2000): 1-28.

¹⁵ Nirathorn 2015

would reduce the access to affordable goods and the opportunities for low-income vendors and consumers to increase their economic and social mobilities.

Positive externalities are also created from the use of public spaces. Street vending contributes to the community and neighborhoods in their socio-cultural dimensions. Apart from creating affordable goods for low-incomers, street vending expands the supply of goods in terms of space and time which are not commonly provided by other types of market.¹⁶ Street vending, especially Bangkok's street food, also offers an authentic experience to shopping that attracts urban locals and foreigners to experience the vitality of the metropolitan.¹⁷ In this view, BMA should encourage the continuation of street vending by allowing the use of public spaces for vendors and consumers and improve the management of such areas to balance the rights of vendors and locals.

However, BMA's new regulation to ban certain areas and strictly regulate street vending in Bangkok has resulted in a strong public disagreement at the local and international levels. The issue was rapidly escalated and shared by foreign medias, in turn starting

¹⁶ Wiego n.d.

¹⁷ Strait Times, "Bangkok 'unique' despite street vendor ban, says Thai tourism boss," *Straits Times*, (21 April 2017), <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/bangkok-unique-despite-street-vendor-ban-says-thai-tourism-boss>, (accessed April 10, 2018).

a global conversation that was largely negative.^{18, 19, 20} In response, Tourism Authority of Thailand (TAT) and the Ministry of Foreign Affairs (MFA) came out to reassure the public and media that Bangkok is not banning street vending and attempt to reposition themselves as the promoter of Bangkok street food.²¹

It is clear now that banning street vending in Bangkok is a controversial policy. The terminology used to justify the policy is “reclaiming” suggests that the public spaces belong to the pedestrians and the larger public. The conflict over public and private spaces reveals that the existing legal and policy framework has failed to solve this intractable problem as it only focuses on maintaining the collective rights in public spaces but not on internalizing the externalities from street vending.

¹⁸ Oliver Holmes, “The best street food on the planet, but Bangkok bans its roadside stalls,” *The Guardian*, (18 April 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/18/the-best-street-food-on-the-planet-but-bangkok-bans-its-roadside-stalls> (accessed April 15, 2018).

¹⁹ Telegraph Travel, “Bangkok to ban its famous street food stalls,” *The Telegraph*, 18 April 2017, <https://www.telegraph.co.uk/travel/news/bangkok-bans-street-food-stall-vendors-thailand/> (accessed April 10, 2018).

²⁰ Conda Nest Traveler 2017

²¹ Ministry of Foreign Affairs (MFA), “Press Release: Thailand Foundation Launches “Street Food App”, *Ministry of Foreign Affairs*, 16 March 2017, <http://www.mfa.go.th/main/en/news/3/6886/76083-Thailand-Foundation-Launches-%20%E2%80%9CStreet-Food-App%E2%80%9D.html> (accessed April 15, 2018).

Globalization and Bangkok's aspiration to become a global city

How does street vending relate to globalization? Although street vending originated in a local setting, it has become heavily influenced by global forces. In the case of Bangkok, street vending and its culture are found in the way of life where people commuted and traded on boats in the early days. As the city developed, vending sites have moved from the canals to the streets.²² In the light of an urbanized Bangkok, street vending has been coexisting with global spaces that has increasingly taken form in the city. This section discusses the relationship between Bangkok's street vending and globalization and how the existing policy is fundamentally rationalized by the city's aspiration to become a global city.

During the 1970s, production and consumption patterns has changed with the emergence of department stores and supermarkets to accommodate urban life of the growing middle-class in Bangkok. At the same time, the local traditional patterns of retailing, including markets and street vending, which cater to lower incomers also underwent changes, still managed to retain their function to preserve the local form of public life in this globalizing city.²³ The influence of globalization on street vending does not only occur in the shifting location, but also in the informal economy and the characteristics of less

²² Narumol Nirathron, *Mobile Street Food Vending: Success and Indicators* (Bangkok: Thammasat Univeristy Press, 2000) (in Thai).

²³ Marc Askew, *Bangkok: Place, Practice and Representation* (London: Routledge, 2005), 66-68.

regulated workforce.²⁴ As the most “visible” part of an informal economy, street vending absorbs the expanding labor force in the urban areas.²⁵ Given its status as a primate and a capital city and its economy tied to global economy, Bangkok has attracted people to the city for education and career prospects.²⁶ While the formal economy absorbed in white-collar and blue-collar work forces, some migrating rural workers are left out and subsequently forced seek income opportunities in the less regulated labor markets.

Perhaps the most important impact of the global forces is that Bangkok’s street vending is related to the visions of Bangkok as a global city aspirer. Since the 1997 Asian financial crisis, Bangkok’s economy has been revitalized and driven mainly by the private sector, especially the service-based industry, entrepreneurship, and tourism.²⁷ Bangkok’s street food has become one of the main tourist attractions which contributes to this cosmopolitan vibrant ambience. Not only that the city’s tourism receipt accounted for 17.7% of the country’s GDP in 2016²⁸, Bangkok is also the world’s second most visited city with 21

²⁴ Gavin Shatkin (2004), “Globalization and Local Leadership: Growth, Power and Politics in Thailand Eastern Seaboard,” *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 11–26.

²⁵ Kyoko Kusakabe, Policy issues on street vending: An overview of studies in Thailand, Cambodia and Mongolia, Bangkok: International Labour Office (ILO), 2006.

²⁶ Askew 2005

²⁷ Douglas Webster and Chutatip Maneepong, “Bangkok: Global Actor in a Misaligned National Governance Framework,” *City* 13, No.1 (2009): 80–86.

²⁸ Tourism Authority of Thailand (TAT), “Bangkok remains top destination for street food,” *Tourism Authority of Thailand*, 11 October 2017, <http://www.tatnews.org/bangkok-remains-top-destinations-street-food/> (accessed April 10, 2018).

million visitors in 2017.²⁹ Given its contribution to the global recognition of the city, Bangkok's street vending is inevitably tied to its emerging global city status.

The perception of a global city for Bangkok, however, is not necessarily similar to different stakeholders. While Bangkok's economic growth is mainly driven by the domestic and international private actors, the national government and BMA are crucial players with different visions in the vending spaces at the policy-level. Their responses are tied to their distinctive visions of Bangkok as a global city; while the local envisioned a clean and orderly city, another views street vending as part of the city's authentic, unique and vibrant qualities.

The issue of street vending reveals how these conflicting visions of Bangkok as a global city affect the underlying policy rationales of political actors. As opposed to Bangkok's political and socio-economic roles as an outward-looking metropolis, the Thai government has been cautious when it comes to urbanization, where the government often takes conservative actions and constrain changes, rather than initiates pro-urbanization policies.³⁰ Such conflicts over urban policies between national and local governments are well-captured in the case of Bangkok's street vending. The intention at the national level and the response from the local level reveal the conflicting opinions of street

²⁹ Nation, "BMA backs away from street food ban but adds conditions," *The Nation*, 20 April 2017, <http://www.nationmultimedia.com/news/national/30312815> (accessed April 10, 2018)

³⁰ Webster and Maneepong 2009

vending are rationalized by their intentions to make Bangkok a global city. By exploring the issue of street vending, we can see that this “intentional world city”³¹ is struggling to find a balance between two different, but not necessarily contrasting, visions of becoming more global without compromising the local.

Policy review and analysis

Banning-regulating approach to street vending policy

Regarding policy framing, Bangkok’s street vending solution is one-dimensional which may be ineffective to solve the problems that occurred from street vending. According to 1992 Public Health Act, the previous regulations and management of street vending include (i) registration of street vendors and (ii) designation of vending zone and time.³² The following observations point out that the existing political and legal frameworks mainly focus on regulatory controls on street vending and lack supportive measures to vendors:

- The main tool for BMA to regulate street vending is designation of permitted space, which is used to regulate the vending areas and zones. The recently introduced policy takes this approach to revoke certain permitted

³¹ Mike Douglass, “From global intercity competition to cooperation for livable cities and economic resilience in Pacific Asia,” *Environment and Urbanization* 14, No. 1 (2002): 53–68.

³² Legislative Council Secretariat (LCS), Fact Sheet: Hawker policy in Thailand, (Hong Kong: Legislative Council Secretariat, 2014), <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1314fs12-hawker-policy-in-thailand-20140612-e.pdf>.

spaces, resulting in a decrease in number of areas and vendors;

- Fee payment is another tool for BMA to manage the number of street vendors and the maintenance of street vending activities, which has not been efficiently utilized to deal with hygiene problems. BMA is responsible of registration of street vendors which involves license issuance and monthly fee payment³³. Although registration is required, there are a number of unregistered street vendors in Bangkok³⁴;
- It should be noted that the zoning regulation on street vending has only limited the number of street vendors and areas and has not included supportive measures to facilitate the affected vendors who are forced to relocate. This would create subsequent issues where other permitted areas would become more crowded or spaces not authorized for street vending would be occupied.

As pointed above, BMA needs to reconsider how it can better capture the negative externalities caused by street vending. However, this does not mean that the policy should simply impose higher fees on vendors, revoke the permitted areas, and implement stricter regulations per se. By limiting the issues of street vending to an intrusion

³³ The license needs to be renewed on an annual basis and the monthly fee is approximately 300 THB (13 SGD).

³⁴ LCS 2014

of public space, BMA misidentified the problem street vending as spatial order, hence, rationalize its policy response as stricter regulations and enforcement, which is considered a quick win for the government rather than a long-term planning to a larger urban problem. Such approach leaves a few rooms for consideration of other potential solutions, including relocation policy and a more inclusive public space management for a better welfare of the vendors and residents.

Competing interests of policy stakeholders and legitimacy of the policy

To understand why street vending policy has faced challenges with its enforcement at the local level, we should look at the influential factors to the policy implementation, including actors, ideas, and institutions.³⁵ This following section analyzes each stakeholder in terms of their stakes and standpoints.

(i) Bangkok Metropolitan Administration (BMA)

The local authority of Bangkok plays two main roles in street vending; a regulator and an administrator. According to *1985 Bangkok Metropolitan Administration Act*, BMA is tasked to regulate and manage public spaces. Its main concerns are to protect the collective rights of Bangkok citizens in utilizing public spaces, and to minimize negative externalities of street vending. However, in practice, its lack of mechanisms and overlapping authority with other agencies does not allow the organization to effectively carry out its roles.

³⁵ Howlett et al 1996

The implementation challenges BMA encountered reveals how it has faced financial and institutional constraints. As “a stranger in its own house”, BMA has little power when it comes to making decisions and changes in Bangkok.³⁶ As the capital city of Thailand, the national government plays a significant role on many aspects of the city’s development. Given the fact that BMA regulates less than 10 percent of investment in public infrastructure, the local government obviously lacks control over the city’s public spaces.³⁷ However, its slow-moving effort to regulate street vending has been expedited by the newly introduced policy to ban and strictly regulate street vending only recently under the military government. It should also be highlighted that the current BMA administration, whose governor is elected under normal circumstances, is less likely to be concerned about failing its constituents from carrying such controversial policy and will remain in the position for at least one year.³⁸ As the agenda of the national government and BMA is currently aligned, the street vending policy can be strongly enforced.

(ii) Tourism Authority of Thailand (TAT)

TAT is a governmental organization under the Ministry of Tourism and Sport and is tasked to promote the tourism industry of

³⁶ Webster and Maneepong 2009

³⁷ Ibid.

³⁸ The current governor is appointed by GM Prayuth Chan-O-Cha, the Prime Minister of Thailand after the 2014 coup. The next general election is scheduled to be held in 2019.

Thailand. TAT acknowledges that the street food and its culture in Bangkok is one of the main attractions for foreign travelers, and thus, significantly contribute to the tourism industry and the economy. In response to the local and international news about the infamous ban on street vending in Bangkok, TAT plays an important role in assuring the continuation of street vending and safeguarding the activities. Street vending in Bangkok, especially on Khaosan and Yaowarat (Chinatown) are the prime tourist destinations that Bangkok cannot afford to lose. As TAT's main concern is the representation of Bangkok on the global stage, its position is to advocate Bangkok's street food and becomes the main supporter in the continuation of street food in Bangkok, especially ones that are tourism destinations in Bangkok. Aligned with its position, TAT's vision of the city says that Bangkok needs to keep its vibrant, cosmopolitan, and 'fun' characters to retain the city's image at the global level.

(iii) Vendors

Vendors are by far the most important stakeholders in this street vending as they rely on vending as their main source of income. This existing banning policy directly threatens their means of living and well-being. As such, vendors are the strong supporter of continuation of street vending but their power to influence is low. In Bangkok, street vendor can operate their business legally in designate areas, whether

off-street³⁹ or on-street vending⁴⁰ are often known as “government-run markets”.⁴¹ Shopping in markets are popular among both locals and visitors. While some vending activities are conducted in a permanent routine with a clear landowner, some are carried out along the street where responsibility is theoretically belonged to BMA. It should be noted that this type of markets often created most dissatisfaction among pedestrians and vehicular users, leading to anti-hawker responses from the locals and policy from BMA.

Every policy creates winners and losers. Political acceptance and administrative feasibility are important features of successful policy implementation.⁴² From the stakeholder analysis, we can see that there are multi-level stakeholders with different interests related to street vending. BMA’s policy failed to solve the problem and faced implementation challenge because it does not do enough to take into account those interests, hence, not accepted by TAT, vendors, and advocates of street vending at the local and international levels.

³⁹ Off-street vending can be further categorized into indoor markets (e.g., Bon Marche market which is a government-run market known for a variety of food) and outdoor markets (e.g., Chatuchak Weekend market is a popular tourist destination run by State Railway of Thailand).

⁴⁰ On-street vending can be further categorized into day market (e.g., Bo Bae market which is known for low-priced garment and textile retail and wholesale market, and night market (e.g., Khaosan and Yaowarat in which streets are closed at night to sell food and other goods to mostly tourists).

⁴¹ LCS 2014

⁴² Howlett et al 1996

While it appears that tourism is the only factor saving Bangkok's street food at present, perhaps what BMA should do now is to evaluate its previous policy and get the feedback from the people, especially locals, in order to decide whether or not to continue with the existing policy or make positive policy changes. This evaluation is perhaps not realized by the government whose underlying agenda is also to communicate to the public to showcase the government's attempt in building this thriving metropolis into a global city. The banning also tries to create a cohesive image of the policies, not only at the local level ("Reclaiming sidewalks to pedestrian" policy), but also aligned with the national government ("Return happiness to Thai people" policy).⁴³ The analysis shows that the existing policy solutions to street vending have left the problems unsolved and stakeholders' interests unaddressed. The following discusses street vending policy in Singapore which illustrates an example of effective management and its key contributing factors, as well as its limitations.

Discussion on the case of Singapore's hawker centers and policy implications

Bangkok's street vending and street food culture are similar to Singapore's hawker centers in at least three significant characteristics.

⁴³ MGR Online, "เล่นโยบาย 'คืนความสุข' ยุค คสช. ผลงานหน้าบ้านก็มี หน้าแตกก็เยอะ!", *Manager Online*, 24 March 2016, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000034463> (accessed April 20, 2018) (in Thai).

Firstly, majority of vendors immigrated from outside of the cities; while Bangkok's vendors came from rural parts of Thailand, Singapore's hawkers came mostly from China. They are both absorbed to hawking activities which required "little capital, education, and technical skills".⁴⁴ Secondly, the biggest concerns raised were hygienic practices and public health, e.g., food and water pollution, as well as pedestrian and vehicular congestions, creating "disorderly sprawl of hawkers, blocking up entire streets with a jumble of goods in defiance of all order and reason".⁴⁵ These concerns led to tension between vendors and the governments; both wanted to remove vendors from the street.

The shared experiences between two cities, nevertheless, diverged in their policy considerations. In Singapore, the anti-hawker policies practiced at the beginning, where polices were playing "cat-and-mouse" game with illegal hawkers whose stalls are taken away, had led to briberies and increasing number of local gangs. To resolve the issues, the government adjusted to a more pro-vendor approach, encouraging vendors to move from the streets to shelters, where later became known as *hawker centers*. The following points out how this policy was successful implementation in the Singapore's context:

⁴⁴ Azhar Ghani, A Recipe for Success: How Singapore Hawker Centres Came to be, Institute of Policy Studies Update, May 2011, https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/ips/ag_history-of-hawkers_010511.pdf?sfvrsn=c32d740a_2 (accessed April 10, 2018).

⁴⁵ Ibid., 3

- The solution to hawking situation in Singapore was framed as a “public health and nuisance” issue and an obstruction to Singapore’s vision to become a modern city. Singapore’s hawker policy was a part of Lee Kuan Yew’s Singapore river clean-up mission, which essentially strived for the country’s survival as an island and also aim to become a global city. Not only that hawker policy recognized the negative externalities created by hawkers and had dealt with it efficiently, it was the priority of the government under its strategy for a “clean and green” Singapore;
- In particular, the policy was able to incentivize hawkers to relocate. The sheltered fee was set at an amount close to the previous licensing fee. The sheltered hawkers are also provided with convenient facilities and water supply for their hawker activities. The relocation scheme was able to eliminate the unlicensed and illegal hawker problem specifically because those shelters came with a systemic setting to bring hawkers into a legal and manageable framework;
- Although Hawker Centres Division (HCD) of NEA was the main administrator of hawker policy, the relocation of hawkers would not be possible without the Housing and Development Board (HDB), where these state-owned residential estates provided not only the infrastructure for hawker centers, but also accommodation for the hawkers themselves. Other crucial stakeholders to this policy

include URA, JTC, and private actors who hosted hawkers in privately-run markets;

- Singapore's Hawker policy is considered to be a continuous process. Although the policy success may sound simple, the implementation took almost 50 years. The processes include (i) registration exercise since 1968, (ii) constructions of markets and hawker centers during 1971-1986, and (iii) Hawker Centers Upgrading Programs (HUP) in 2001. The most recent policy recognized the role hawker centers have as "a community space for social interaction"⁴⁶, and as a popular tourism destination.⁴⁷ Up until today, there are new issues and challenges regarding hawker policy and hawker center that need to be addressed, for example, hawker center's management model⁴⁸, and concern over decreasing number of young hawkers and excessive government control over hawkers.⁴⁹

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Joan C. Henderson, Ong S. Yun, Priscilla Poon and Xu Biwei, "Hawker Centres as Tourist Attractions: The Case of Singapore," *International Journal of Hospitality Management* 31 (2012), No. 3: 849–855.

⁴⁸ Fann Sim, "Hawkers can flag concerns with NEA place managers: Amy Khor," Channel News Asia, 16 October 2018, <https://www.channelnewsasia.com/news/parliament/hawkers-can-flag-concerns-with-nea-place-managers-amy-khor-10776152> (accessed April 15, 2018).

⁴⁹ Bharati Jagdish, "Government should 'stay out' of it: KF Seetoh goes On the Record about preserving hawker food culture," *Channel News Asia*, (3 June 2018), <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/kf-seetoh-makansutra-singapore-hawker-food-on-the-record-10299626> (accessed April 15, 2018).

Various notions have been made that cities, including Bangkok, challenged by street vending culture should learn from Singapore's hawker policy and practice^{50,51,52}, but what exactly ought to be learnt? This paper suggests that a vendor-centric relocation policy and the establishment of private-run markets are imperative. The policy needs not only include stricter licensing and zoning regulations, but also incentives for, and especially, vendors and other third parties to comply. At the same time, the relocation policy in Singapore recognizes that the policy dealt not only with geographical change, but also urban challenges by taking two approaches: regulate and educate, where the latter involved hawkers' participation in the process.⁵³

However, one aspect that should be taken into consideration is that context is paramount when it comes to policy implementation. Local politics and institutional contexts, in this case, BMA and the Thai government, play an important role on how and to what extent that the relocation policy will be adopted and implemented in Bangkok. For

⁵⁰ Christ White, "What makes street food clutter in Thailand, Heritage in Singapore?," *South China Morning Post*, 8 September 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/lifestyle-culture/article/2163188/what-makes-street-food-clutter-thailand-heritage?> (accessed October 11, 2018).

⁵¹ Banyan, "South-East Asian cities are waging war on street food," *The Economist*, (18 March 2017), <https://www.economist.com/asia/2017/03/18/south-east-asian-cities-are-waging-war-on-street-food> (accessed April 10, 2018).

⁵² Pitch Pongsawad, "จากอาหารข้างทาง สู่นิวยอร์กอาหารข้างทาง," *Matichon*, 18 September 2018, https://www.matichon.co.th/columnists/news_1135619 (accessed April 21, 2018) (in Thai).

⁵³ Ghani 2011

example, Bangkok's mass transport system has always been overruled by the national government.^{54, 55, 56} Although Singapore's hawker policy seems to be the solution for vending situation in Bangkok, a copy-and-paste approach from one setting to another will essentially not going to yield the same intended result.

The following observations point out the differences between Singapore and Bangkok and the potential limitations:

- The most important factor that made Singapore's hawker policy possible is perhaps the fact that the government owns 80 percent of the land in Singapore according to the Land Law. This factor contributes to a less controversial and more practical implementation when urban development is planned on spaces where most conditions are under state control. By contrast, land ownership in Bangkok is dominated by the Crown Property Bureau⁵⁷, and increasing by

⁵⁴ Bangkok's mass transit system, namely BTS Skytrain and MRT subway, was initially hindered by the national government's refusal to use national fund to support BMA's proposal, resulting in a PPP between BMA and private sectors to finance the project.

⁵⁵ Webster and Maneepong 2009

⁵⁶ Shatkin 2004

⁵⁷ Crown Property Bureau is a quasi-governmental agency which holds the ownership of royal and official buildings in the Rattanakosin Island and Dusit area since the establishment of Bangkok 240 years ago. It also owns land indirectly through its wide-ranged shares in Bangkok's prime real estates; including Central Groups, SCG groups, and TCC Groups. The assets of the CPB in Bangkok in 2014, excluding landholdings outside Bangkok is estimated to be 43 billion USD.

the expanding private developers.^{58, 59} As a result, the city's physical ground is significantly shaped by corporatist and profit-driven economic actors in Bangkok. An obvious implication of monopolized landownership is that public and private spaces in Bangkok are more likely to be exploited to the interests of a small group of people, rather than a wider group of Bangkok citizens, including vendors.

- Given the alignment between political and economic actors as well as financial, institutional constraints, Bangkok will hardly see its local government becoming more transparent and efficient. Local political actors in Thailand role is arguably dominated by the national government and domestic and foreign investors with regards to city's urban development.⁶⁰ Such relationship between cities and political actors at the local and national levels are best captured by Bangkok's street vending scenario, where the BMA is tasked to facilitate the agenda of Thai military government. Unlike other urbanizing cities, BMA will hardly become an entre-

⁵⁸ Kevin Hewison, "Crown Property Bureau in Thailand and its Role in Political Economy," *Journal of Contemporary Asia* 46, No. 3 (2015): 538–540.

⁵⁹ Yukako Ono, "Thai crown holdings at center of Bangkok redevelopment blitz," *Nikkei Asian Review*, 21 August 2017, <https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Thai-crown-holdings-at-center-of-Bangkok-redevelopment-blitz?page=2> (accessed April 21, 2018).

⁶⁰ Shatkin 2004

preneurial government that is pushing for the interest of the citizens.⁶¹

- The agenda of the regulation policy is not entirely ill-intended, but rather ill-defined, fragmented, and incomprehensive. Bangkok citizens and its visitors will certainly benefit from cleaner and safer sidewalks, while vendors can enjoy the benefits of relocation. To reclaim the sidewalk back to the people, BMA needs to consider larger problems and long-term urban planning policy. Bangkok's street vending is certainly not the only spatial uses that clog the sidewalks and cause pedestrian traffic; in fact, street vending is part of the bigger urban challenges; congestion problems, inaccessible public spaces, and unplanned infrastructure.

On the whole, Bangkok's street vending issues reveal a much bigger problem; the inequality among its wide-ranged group of residents, with the accessibility and socio-economic benefits of urban spaces are increasingly narrowed to the advantaged in the city. This is perhaps where the impact of globalization becomes most visible in cities and urban planning. Although the relationship between globalization and urban development is complex, they have both created two separated spaces in Bangkok, global and local spaces, which

⁶¹ Gavin Shatkin, "Global Cities of the South: Emerging Perspectives on Growth and Inequality," *Cities* 24, No. 1 (2007): 1–15.

seemingly 'coexist'.⁶² Street vending has blurred the boundaries between public and private spaces in Bangkok. Although BMA's policy attempted to alleviate such tension by imposing stricter regulations, the policy actually, by contrast, increased the tension between clean and orderly global spaces and sprawled and unorganized local ones.

Conclusion

The regulation of street vending may be a well-intentioned policy; however, the lack of effective policy design makes its overall impact on Bangkok's street vending negative. Through the policy design analysis, the gaps are particularly observed in limited policy solutions and implementation as well as the lack of participatory approach to street vending regulation. The existing policy raises troubling questions about the future of the city where the coexistence between public and private spaces are creating increasingly intensified conflicts in an ever-growing crowded city. While the Singapore case may display a key success factors to street vending management, it also reveals context-based opportunities and limitations of the policy in question. BMA needs to spend just as much effort to redesign public spaces to meet the present and future needs of the city and its citizens. Indeed, urban policies, including street vending policy, in a sprawling, car-oriented, conservative city like Bangkok need to be customized to local conditions and needs.

⁶² Mike Jenks, "Above and below the line: Globalization and urban form in Bangkok," in *Globalization and Urban Development. Advances in Spatial Science*, ed. Harry W. Richardson and Chang-Hee C. Bae, (Berlin: Springer, 2005), 311–321.

To avoid paving the way backward, a new approach to street vending should at the least incorporate evaluation and feedback of the policy in Bangkok and other cities where street vending is successfully managed, while realize the opportunities and limitations at home.

Bibliography

Thai

Narumol Nirathron, *Administration of Street Vending in Thailand: Situations and Policy Recommendation* (Bangkok: Thailand Research Foundation, 2015) (in Thai).

Narumol Nirathron, *Mobile Street Food Vending: Success and Indicators* (Bangkok: Thammasat University Press, 2000) (in Thai).

English

Douglas Webster and Chutatip Maneepong, "Bangkok: Global Actor in a Misaligned National Governance Framework," *City* 13, No.1 (2009): 80–86.

Gavin Shatkin, "Global Cities of the South: Emerging Perspectives on Growth and Inequality," *Cities* 24, No. 1 (2007): 1–15.

Gavin Shatkin (2004), "Globalization and Local Leadership: Growth, Power and Politics in Thailand Eastern Seaboard," *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 11–26.

Gisèle Yasmeen, *Bangkok's Foodscape: Public Eating, Gender Relations and Urban Change* (Bangkok: White Lotus Press, 1996).

Gisèle Yasmeen and Narumol Nirathron, "Vending in Public Space: The Case of Bangkok," *WIEGO Policy Brief (Urban Policies)*, No. 16 (2014).

- Joan C. Henderson, Ong S. Yun, Priscilla Poon and Xu Biwei, "Hawker Centres as Tourist Attractions: The Case of Singapore," *International Journal of Hospitality Management* 31 (2012), No. 3: 849–855.
- Kangrij Roeksiripat, "Informal Economy: Case Study of Street Vendors in Bangkok," *International Journal of Business and Administrative Studies* 2, No. 2 (2016), 50–57.
- Kevin Hewison, "Crown Property Bureau in Thailand and its Role in Political Economy," *Journal of Contemporary Asia* 46, No. 3 (2015): 538–540.
- Kyoko Kusakabe, *Policy issues on street vending: An overview of studies in Thailand, Cambodia and Mongolia*, Bangkok: International Labour Office (ILO), 2006.
- Michael Howlett, M. Ramesh and Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Mike Douglass, "From global intercity competition to cooperation for livable cities and economic resilience in Pacific Asia," *Environment and Urbanization* 14, No. 1 (2002): 53–68.
- Mike Douglass and Pornpan Boonchuen, "Bangkok – Intentional World City" in *Relocating Global Cities: From the Center to The Margins*, ed. M. Mark Amen, (New York: Rowman & Littlefield, 2006).
- Mike Jenks, "Above and below the line: Globalization and urban form in Bangkok," in *Globalization and Urban Development. Advances*

in *Spatial Science*, ed. Harry W. Richardson and Chang-Hee C. Bae, (Berlin: Springer, 2005), 311–321.

Ray Bromley, “Street Vending and Public Policy,” *International Journal of Sociology and Social Policy* 20, No. 1 (2000): 1–28.

Sally Roever and Caroline Skinner, “Street Vendors and Cities,” *Environment and Urbanization* 28, No. 2 (2016): 359–374.

Website

Azhar Ghani, *A Recipe for Success: How Singapore Hawker Centres Came to be*, Institute of Policy Studies Update, May 2011, https://lkyspp.nus.edu.sg/docs/default-source/ips/ag_history-of-hawkers_010511.pdf?sfvrsn=c32d740a_2 (accessed April 10, 2018).

Banyan, “South-East Asian cities are waging war on street food,” *The Economist*, (18 March 2017), <https://www.economist.com/asia/2017/03/18/south-east-asian-cities-are-waging-war-on-street-food> (accessed April 10, 2018).

Bharati Jagdish, “Government should ‘stay out’ of it: KF Seetoh goes On the Record about preserving hawker food culture,” *Channel News Asia*, (3 June 2018), <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/kf-seetoh-makansutra-singapore-hawker-food-on-the-record-10299626> (accessed April 15, 2018).

Christ White, “What makes street food clutter in Thailand, Heritage in Singapore?,” *South China Morning Post*, 8 September 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/lifestyle-culture/arti->

cle/2163188/what-makes-street-food-clutter-thailand-heritage? (accessed October 11, 2018).

Chonticha Tangworamongkon, *Street Vending in Bangkok: Legal and Policy Frameworks, Livelihood Challenges and Collective Responses*, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), Cambridge: WIEGO Law and Informality Resources, (November 2014), <http://www.wiego.org/sites/default/files/resources/files/Street-Vending-Bangkok-Legal-and-Policy-Framework-Law-Case-Study.pdf> (accessed April 20, 2018).

Fann Sim, "Hawkers can flag concerns with NEA place managers: Amy Khor," *Channel News Asia*, 16 October 2018, <https://www.channelnewsasia.com/news/parliament/hawkers-can-flag-concerns-with-nea-place-managers-amy-khor-10776152> (accessed April 15, 2018).

Helen Coffey, "Bangkok street food ban: Is the Thai capital really getting rid of vendors?," *Independent*, (19 April 2017), <http://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/bangkok-bans-street-food-chinatown-yaowarat-khao-san-road-thailand-capital-city-a7690526.html> (accessed April 10, 2018).

Jon Fernquest, "Why Thailand's unemployment rate is ridiculously low," *Bangkok Post*, (4 February 2015), <https://www.bangkokpost.com/learning/work/466226/why-thailand-unemployment-rate-is-ridiculously-low> (accessed April 18, 2018).

Katherine LaGrave, “Bangkok's Beloved Street Food Stalls Are Going Away,” *Conda Nast Traveler*, 18 April 2017, <https://www.cntraveler.com/story/bangkoks-beloved-street-food-stalls-are-going-away> (accessed April 10, 2018).

Legislative Council Secretariat (LCS), *Fact Sheet: Hawker policy in Thailand*, (Hong Kong: Legislative Council Secretariat, 2014), <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1314fs12-hawker-policy-in-thailand-20140612-e.pdf>.

Linda Poon, “How Did Street Vendors Become the Enemies of Public Space?,” *CityLab*, 24 April 2017, <https://www.citylab.com/life/2017/04/bangkoks-street-vendors-are-not-the-enemies-of-public-space/523788/> (accessed April 10, 2018).

Marc Askew, *Bangkok: Place, Practice and Representation* (London: Routledge, 2005), 66–68.

MGR Online, “เล่นโยบาย ‘คืนความสุข’ ยุค คสช. ผลงานหน้าบ้านก็มี หน้าแตกก็เยอะ!,” *Manager Online*, 24 March 2016, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000034463> (accessed April 20, 2018) (in Thai).

Ministry of Foreign Affairs (MFA), Press Release: Thailand Foundation Launches “Street Food App”, *Ministry of Foreign Affairs*, 16 March 2017, <http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6886/76083-Thailand-Foundation-Launches-%20%E2%80%9CStreet-Food-App%E2%80%9D.html> (accessed April 15, 2018).

Ministry of Foreign Affairs (MFA), Press Release: The Promotion of Street Food in Bangkok, *Ministry of Foreign Affairs*, 26 April 2017, <http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6886/77125-The-Promotion-of-Street-Food-in-Bangkok.html> (accessed April 15, 2018).

Monrueedee Jansuttipan, “Bangkok’s disappearing communities in the face of rapid urban development,” *BK Magazine*, (19 February 2016), <http://bk.asia-city.com/city-living/news/bangkok-disappearing-communities-urban-development> (accessed April 20, 2018).

MThai, “ผู้ค้าเดือด! ใช้มีดฟันหัว'เทศกิจ'ขณะลงจัดระเบียบ,” *MThai News*, 1 March 2015, <https://news.mthai.com/general-news/426332.html> (accessed April 20, 2018) (in Thai).

Narumol Nirathron, *Fighting Poverty from the Street: A Survey of Street Food Vendors in Bangkok* (Bangkok: International Labour Office (ILO), 2006).

Narumol Nirathron, “Street Food Vending in Bangkok,” in *Streets Vendors and the Global Urban Economy*, ed. Sharit K. Bhowmik (New Delhi: Routledge, 2009), 144–183.

Nattawut Usavagovitwong, Aim-on Pruksuriya, Wanida Supaporn, Chaiwat Rak-U, Diane Archer, and Gordon McGranahan, “Housing Density and Housing Preference in Bangkok’s Low-income Settlements,” International Institute for Environment and Development (IIED), Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper 12 (2013).

- Nation, "Bangkok ranks as second-most visited city," *The Nation*, 8 November 2017, <http://www.nationmultimedia.com/detail/breakingnews/30331140> (accessed April 14, 2018).
- Nation, "BMA backs away from street food ban but adds conditions," *The Nation*, 20 April 2017, <http://www.nationmultimedia.com/news/national/30312815> (accessed April 10, 2018)
- Oliver Holmes, "The best street food on the planet, but Bangkok bans its roadside stalls," *The Guardian*, (18 April 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/18/the-best-street-food-on-the-planet-but-bangkok-bans-its-roadside-stalls> (accessed April 15, 2018).
- Pitch Pongsawad, "จากอาหารข้างทาง สู่นโยบายอาหารข้างทาง," *Matichon*, 18 September 2018, https://www.matichon.co.th/columnists/news_1135619 (accessed April 21, 2018) (in Thai).
- Pratch Rujivanarom, "BMA bans all street food across Bangkok this year," *The Nation*, 17 April 2017, <http://www.nationmultimedia.com/news/national/30312543> (accessed April 5, 2018)
- Richard Florida, *The New Urban Crisis Gentrification, Housing Bubbles, Growing Inequality, and What We Can Do About It* (London: Oneworld Publications, 2017).
- Samanth Subramanian, "How Singapore Is Creating More Land for Itself," *New York Times*, 20 April 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/20/magazine/how-singapore-is-creating-more-land-for-itself.html> (accessed April 20, 2018).

- Sidh Sintusingha, Kasama Polakit and Richard Bruch, "Urban Dynamism, a Contrasting Experience: Street Life in Unplanned Bangkok and Planned Melbourne," *Nakhara: Journal of Environmental Design and Planning* 6, (2010): 93-106.
- Strait Times, "Bangkok 'unique' despite street vendor ban, says Thai tourism boss," *Straits Times*, (21 April 2017), <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/bangkok-unique-despite-street-vendor-ban-says-thai-tourism-boss>, (accessed April 10, 2018).
- Tan H. Yee, "Sweeping vendors off Bangkok streets," *Straits Times*, 23 January 2007. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/sweeping-vendors-off-bangkok-streets> (accessed April 10, 2018).
- Telegraph Travel, "Bangkok to ban its famous street food stalls," *The Telegraph*, 18 April 2017, <https://www.telegraph.co.uk/travel/news/bangkok-bans-street-food-stall-vendors-thailand/> (accessed April 10, 2018).
- Tourism Authority of Thailand (TAT), "Bangkok remains top destination for street food," *Tourism Authority of Thailand*, 11 October 2017, <http://www.tatnews.org/bangkok-remains-top-destinations-street-food/> (accessed April 10, 2018).
- Tourism Authority of Thailand (TAT), "Thailand to launch Michelin Guide Bangkok to promote Tourism," *Tourism Authority of Thailand*, 17 August 2017, <https://www.tatnews.org/thailand-launch-michelin-guide-bangkok-promote-tourism/> (accessed April 11, 2018).

- Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), "Key Debates about Street Vending," *WIEGO*, <http://www.wiego.org/informal-economy/key-debates-about-street-vending> (accessed April 5, 2018).
- Yasmin L. Arpon, "It's shutters for Bangkok's street vendors come end of the year," *Straits Times*, (18 April 2017), <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/its-shutters-for-bangkoks-street-vendors-come-end-of-the-year> (accessed April 10, 2018).
- Yukako Ono, "Thai crown holdings at center of Bangkok redevelopment blitz," *Nikkei Asian Review*, 21 August 2017, <https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Thai-crown-holdings-at-center-of-Bangkok-redevelopment-blitz?page=2> (accessed April 21, 2018).

Reviewing China's High-speed Railway Project

Kittipos Phuttivanich¹

Received: 28 February 2019

Revised: 3 May 2019

Accepted: 1 June 2019

Abstract

The objective of this paper is to study the experience of Chinese governments in planning and developing high speed railway technology since the middle of 1990's. Lessons learnt from this case will be useful for potential newcomers, including Laos, Myanmar, Vietnam and Thailand, in developing this kind of technology. The paper considers the policy relevant to the high-speed railway technology in 3 aspects: selecting a track form, developing high-speed locomotives and managing the railway business. In the case of China, the Ministry of Railways had achieved the first and the second aspects before 2008, but it totally failed to make the high-speed railway business profitable. As a result, the MOR was dissolved in March 2013. The new privatized railway

¹ Ph.D. Candidate at the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University Email: kittipos.p@gmail.com

corporations were assigned to deal with this third aspect of high-speed railway development policy with the newly-proposed Belt and Road Initiative. The study found that the PRC's railway reform, focusing more on market-oriented policy, integration with other economic activities and diversification of funding sources, contributed both to the survival of Chinese railway industries and to the realization and legitimization of BRI as well as President Xi's China's Dream. With the central government's initiative and assistance, the high-speed railway sector in China has been gradually improved. This study could help the new comers to be more prudent that they had better take all of these 3 aspects into consideration before planning their high-speed railway projects.

Keywords: China, Ministry of Railway, High Speed Railway Development, Belt and Road Initiative

Although the Chinese President Xi Jinping's grand foreign policy, Belt and Road Initiative (BRI), is not limited to the construction of railway connectivity with other countries, the internationalization of China's high-speed railway industries has already become the symbol of this grand strategy.² It is because China successfully developed this kind of technology within a short period of time, and there are more than 20,000 kilometers of high-speed railway network in China nowadays. Moreover, the present government of People's Republic of China (PRC) has also actively promoted and supported Chinese railway industries via BRI launching tons of construction projects abroad. Up to now, there are many countries like Kenya, Pakistan, Kazakhstan, Indonesia, Thailand and etc. cooperating with Chinese government in order to transfer the high-speed railway technology from China to their nations.

However, the original plan of high-speed railway development in China did not intend to export its technology abroad like that at the present because the first attempt was indeed to narrow the economic development gap between the coastal regions and the inland ones as well as to improve Chinese railway industry to be domestically compatible with the air and road transportations. From this starting point, it is dubious how China has later become the world leading high-speed railway exporter. To explain this point, some may simply argue that it is because China was very successful in developing high-speed

² Geoff Wade, *Changing Asia: china's High-Speed Railway Diplomacy*, accessed 24 November 2014, <http://www.aspistrategist.org/changing-asia-chinas-high-speed-railway-diplomacy/>.

technology in the country; as a result, she just wants to share her success with others in order to get prosperous together.³ This point of view appears to be too naïve to the fact that the State Council finally decided to abolish the MOR in early 2013 because of its high-speed railway industry problems. If China was really successful in developing its high-speed technology, how did the State Council decide to make such a decision? So, this paper asks what the implication of China's high-speed project to the BRI really is.

This paper reviews the process of the high-speed railway development in China so as to understand the turning point of the Chinese high-speed railway industry from inward looking to going abroad from 2003 to 2017. The problems regarding high-speed railway projects under the Ministry of Railways—MOR (铁道部) before 2013 included a large amount of MOR's debt, oversupply of railway infrastructure, fragmented high-speed railway network, and corruption. Finally, the MOR was dissolved in March 2013, and the railway reform began to start. The main focus of the program is to turn China's railway to be more market-oriented, more integrated to other kinds of economic activities and more diverse in funding. These actions have contributed both to the survival of Chinese railway industries and to the realization and legitimization of BRI as a part of President Xi's China's Dream (中国梦).

³ Helga Zepp-LaRouche, *The New Silk Road Is Creating a New, Just World Economic Order*, last modified July 2014, accessed 24 May 2015, http://schillerinstitute.org/economy/2014/0719-hzl-silk_rd_nweo.html.

In fact, it is very difficult to do a research on China's domestic issues like this, since there are tons of secrecies and incomplete information as generally happened in an authoritative political regime.⁴ Yet, the data regarding this case is quite overwhelmed thanks to three phenomena drawing public attention of both Chinese and foreigners. The first phenomenon is the Wenzhou high-speed train collision on 23 July 2011, in which 40 people died, and 192 were injured. The criticism of that incident focused primarily on the hesitated rescue operation and the fact finding by the officers.⁵ The second is the investigation of Mr. Liu Zhijun (刘志军), the Minister of the MOR from 2003-2011, against his "severe violations of discipline" and his corruption during serving the MOR. The result of the investigation was that Mr. Liu was punished the capital sentence with reprieve by the Beijing Court in 2013.⁶ And the last one is a huge MOR's debt, most of which resulted from high-speed railway operation. Finally, this problem led to the dissolution of the MOR in 2013, and the China Railway Corporation (CRC), which was the newly establish enterprise to manage overall China Railway industry, inheriting this large amount of debt from the MOR. Most of the

⁴ CIA *World Fact Book 2017*, accessed 26 July 2017, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>.

⁵ Tania Branigan, *Chinese Anger over Alleged Cover-up of High-Speed Rail Crash*, last modified 25 July 2011, accessed 26 July 2017, <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/25/chinese-rail-crash-cover-up-claims>.

⁶ Jonathan Kaiman, *Liu Zhijun, China's Ex-Railway Minister, Sentenced to Death for Corruption*, last modified 8 July 2013, accessed 26 July 2017, <https://www.theguardian.com/world/2013/jul/08/liu-zhijun-sentenced-death-corruption>.

information used in this paper is gathered from the reports or researches related to those three events.

The first part of this paper will discuss the background of China's railway project. Then, the three elements of high-speed railway development, namely rail track, locomotive development, and railway operational management, will be described in the case of China. The third part will deal with the turning point of China railway industry during the crisis of the MOR and the central government solution. Finally, I will explain the implication of the high-speed railway development to President Xi's BRI.

A Background of China's Railway Project

The key actor in China's railway transportation improvement was the MOR, one of the oldest ministries in China. In 1949, the new Communist government abolished the old Ministry of Posts and Communications (郵傳部), founded during Qing dynasty, and separated the functions of this old ministry into three bodies, namely Civil Aviation Administration of China, Ministry of Communications, and Ministry of Railways. The MOR was account for both railway operation, for which the MOR had 16 bureaus to conduct at regional levels, and locomotive manufacture, for which the MOR owned 2 enterprises, China North Locomotive and Rolling Stock Industry Corporation (CNR) and China South Locomotive & Rolling Stock Corporation Limited (CSR). However, the MOR remained passive after its establishment in that there was no progress or development in Chinese railway industries before 1990's.

In fact, there were a huge railway construction projects proposed by the MOR shortly after the Communist Party of China (CPC) successfully established PRC, but those projects were primary operated by People's Liberation Army (PLA). It was until 1990's when the MOR became truly active in developing Chinese Railway industries. This part deals with the reason why the MOR began making such a move during that period.

Historically, after establishing the new China, Chairman Mao launched the Great Leap Forward Campaign (大跃进) in order to transform China as an agricultural country into a socialist society like Soviet Union (USSR) by taking rapid industrialization and collectivization. These processes took place from 1958 to 1962, when many railway project constructions were introduced for the first time after the collapse of Qing dynasty. According to the 2nd Five-Year Plan, there were attempts to increase the loading capacity of the freight from 0.3 billion tons in 1957 to 0.9 billion tons by 1959 and to expand the railway network from the existing 20,000 km to 120,000 km within 12 years.⁷ All of these plans were expected to accelerate the level of industrialization in China so as to quickly achieve the goal of being a socialist society like USSR.

The implementations of these plans, however, had adverse impacts to China since the government did not comprehensively and strategically plan the railway development, which caused more backward results in Chinese railway industry. For example, even though the increase of freights' loading capacity was well accomplished, there

⁷ *The 2nd Five-Year Plan (1958-1962)*, accessed 10 June 2017, <http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157606.htm>.

was on locomotive capable of pulling them since the government failed to consider giving more power to the existing steam locomotives. Moreover, the economic downturn caused by the overall campaign was also harmful to the railway industry in that many railway construction projects, such as Dazhou – Chengdu railway, Chengdu – Kunming railway, and Lanzhou – Qinghai railway, were delayed because of the lack of financial support. The lack of experience in building railways was also attributed to these delays and backwardness in the railway industry because the cost of inexperienced construction went too high to be affordable. The revealed source from Central Intelligence Agency stated that even the average cost of building railroad at that time in flat terrain in China was between 400,000 and 500,000 Yuan per kilometer, and the cost in constructing railway in rugged terrains where most of the railway's projects were planned to construct must have been higher.⁸

After the fall of the Great Leap Forward, the railway construction within China became mostly stagnant, and the position of the Minister of MOR was also abolished from 1967 to 1975. Yet, the MOR directly under the supervision of the central government turned to be active in building railway abroad during the period of Cultural Revolution. There were Tanzam railway connecting Tanzania and Zambia in Africa and Nanning-Hanoi railway connecting Nanning, the capital of Guangxi

⁸ *Intelligence Report: Railroad Construction in Communist China Since the Collapse of the "Great Leap Forward"*, File No.403, CIA/RR ER 65-15 (June 1965), accessed 10 June 2017, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP78T05439A000500190069-5.pdf>.

Autonomous Region to Hanoi, the capitol of North Vietnam, managed by the MOR. It is clear that these constructions were used as a political means of the Chinese government to make Chinese sphere of influence competing with other superpowers during Cold War.⁹ Moreover, when the economic reformation took place in 1978, the government funds were moved towards the investment with high profitability instead of infrastructure construction like railway. As a result, the railway development and the MOR became more sluggish than ever before.

During the economic reformation, Deng Xiaoping had his plan for China's rapid development and urbanization described by John Friedman as the Ladder-Step Doctrine, the principle of which is that some regions in the eastern coast should get developed first, and then the economic prosperity from the rich regions along the eastern coast would automatically spillover to the poor region in landlocked western and northern parts of China.¹⁰ The doctrine was extremely successful in its first part with newly initiated special economic zones: Pearl River Delta Special Economic Zone¹¹ and Yangtze River Delta Special Economic Zone¹², both of which contributed a lot to the high GDP

⁹ Joshua Kurlantzick, 'China's Soft Power in Africa', in *Soft Power: China's Emerging Strategy in International Politics*, edited by Mingjiang Li. (Lanham: Lexington Books, 2011).

¹⁰ John Friedmann, *China's Urban Transition*, (USA: University of Minnesota Press, 2005).

¹¹ Pearl River Delta covers the areas of Guangzhou, Hong Kong, Shenzhen, Macau, Dongguan, Foshan, Zhongshan, Jiangmen, Zhuhai, Huizhou, and Zhaoqing.

¹² Yangtze River Delta comprises of Shanghai, Nanjing, Hangzhou, Suzhou, Ningbo, Wuxi, Nantong, Shaoxing, Changzhou, Jinhua, Jiaxing, Taizhou, Yangzhou, Yancheng, Taizhou, Zhenjiang, Huzhou, Huai'an, Zhoushan, Quzhou, Ma'anshan, and Hefei.

growth rate in China.¹³

However, the decision to let some regions get rich first while left some regions lacked behind during the period of economic reformation resulted in an unequal economic development between eastern and western regions since the spillover effect did not activate itself gradually as expected.¹⁴ Chinese government, by the way, appeared to be serious about this problem after Tiananmen Incident in 1989 since it finally showed that the development gap could threaten the stability of the CPC regime as a whole. One cause to be blamed was the lack of effective transporting systems. Indeed, railway is one of the most important channels for inland transportation that facilitates movements of resources, products and people among distant places. Moreover, it can contribute to the distribution of wealth and prosperity from urban to rural areas as well.¹⁵ These were the fundamental reasons why China tried to improve the country's railways capacity both quantitatively and qualitatively in early 1990's.

As a result, there were many new codes of law adopted at the 15th Meeting of the Standing Committee of the Seventh National People's Congress on September 7, 1990 in order to cope with this

¹³ Xianxiang Xu, Xianbin Wang, and Yuanhua Gao, 'The Political Economy of Regional Development in China', in *China's Regional Development: Review and Prospect*, edited by Ming Lu et al. (New York: Routledge, 2013), 41-90.

¹⁴ Xuefei Ren, *Urban China* (Cambridge: Polity Press, 2013).

¹⁵ Xiwei Zhu, and Yongliang Tao, 'Agglomeration and Regional Coordination', in *China's Regional Development: Review and Prospect*, edited by Ming Lu et al. (New York: Routledge, 2013), 3-38.

geo-economic problem. The new railway law was also enacted at that meeting in order to facilitate narrowing the economic development gap by recentralizing the development plan to the central government. According to this law,

1) (t)he State railways and local railways shall plan the goods transport on the principle of promoting production and invigorating circulation. 2) Priority in transport shall be given to materials for emergency rescue or disaster relief and other goods and materials that warrant such priority according to relevant regulations of the State. 3) Where goods and materials to be carried by local railways need to be carried by State railways, the transport plan therefore shall be incorporated in the transport plan of State railways.¹⁶

However, the railway services and operations in China were very underdeveloped during that period. The Chinese locomotives could make their average speed at 48 km/h, which was much slower than the traveling speeds of cars and buses. Moreover, some rail tracks, especially those in the western regions, still operated with old-steamed locomotives. There was also a fear that the railway in China was going to lose its market share to the airplane, bus and truck. Therefore, with this

¹⁶ The Standing Committee of the National People's Congress, *Railway Law of the People's Republic of China*, Order of the President No.32, accessed 11 July 2016, <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/rloi/proc372/>.

technological awkwardness in 1990's, the MOR submitted the proposal for constructing Beijing – Shanghai (high-speed) railway to the National People's Congress (NPC) in December 1990.¹⁷

As a result, in March 1991, the NPC announced the plan for China railway construction in the 8th Five-Year Plan for the first time. The document mentioned that 5,800 kilometers of trunk railway, 3,400 kilometers of double-track lines, and 2,600 kilometers of electrified railway had to be built for improving transportation infrastructure in China.¹⁸ According to this plan, the MOR must have taken the responsibility in preceding all of these constructions.¹⁹ Therefore, this document could be considered as the starting point of the China's railway megaproject. The constructions under this plan were mostly about expanding railway network, yet there was still no agenda to improve the capacity of overall railway transportation in this plan. It was due to the lacks of locomotives' technological advance and the effective rail system at that time.

It was in the 9th Five-Year Plan (1996-2000) that the Chinese government officially planned to increase the speed of railway transportation for the first time. Following this plan, the MOR announced

¹⁷ 'China opens first dedicated high-speed line: China continues to expand its railway network. It is also improving the technology it employs in constructing new lines and developing new rolling stock in an effort to increase train speeds.(High-speed)' in *International Railway Journal*, (August 2013), accessed 20 July 2016, <https://www.highbeam.com/doc/1G1-107756365.html#>.

¹⁸ *The 8th Five-Year Plan (1991-1995)*, accessed 11 July 2016, <http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157625.htm>.

¹⁹ Ibid.

the first round of China Railway Speed-Up Campaign in April 1997. Originally, there were five rounds of this series of campaigns: April 1997, October 1998, October 2000, November 2001, and April 2004.²⁰

Developing the High-Speed Railway Elements: the Great Leap Forwards?

According to Kiyoharu Takagi, an Executive Director of Planning Department in Japan Railway Technical Service, the high-speed railway technology has three elements: the track form, the locomotive development, and the management of high-speed railway operation.²¹ This part describes China's experience in developing all these elements. In the case of China, the MOR firstly took charge in all these three elements with the plan to make all of them by its own hand. However, the Chinese-made high-speed railway encountered lots of problems, most of which were technical issues that restrained the MOR from building the high-speed railways' elements. The MOR, consequently, changed its direction from supporting home-grown industries to searching for technological transfer from foreign countries. During this period, the MOR could rapidly achieve in making the system and in building the high-speed locomotives, but the problem was that the

²⁰ Min Chen, Hailong Tang, Kun Zhang, 'Some Critical Issues in the Development of Chinese High-Speed Rail: Challenges and Coping Strategies', in *Journal of Transportation Technologies*, Vol. 4, (2014), 164-174.

²¹ Takagi Kiyoharu, 'Expansion of High-Speed Rail Services: Development of High-Speed Railways in China', in *Japan Railway & Transport Review*, No. 57 (March 2011), 36-41.

MOR failed to manage the high-speed railway business, which finally caused fatal problems to the MOR.

Railway Track

The most basic element of any railways is the track. There are at least 3 types of the railway track: ballast track, slab track and maglev. Among these 3 kinds of the railway track, maglev can make the highest speed, and the costs of building and operating are the highest as well since it uses magnetic levitation to speedy move the vehicles without any infliction form contacting the surface of the track. The cheapest form of railway track is ballast track, but it is hardly used to serve the high-speed railways. Slab track, therefore, becomes the most possible choice in being the base of high-speed railway technology in China. Yet, the first high-speed railway built in China was the maglev between Pudong International Airport and Shanghai Municipality.

This maglev railway construction was first discussed in 1999 as a part of the earlier proposed Beijing – Shanghai high-speed railway project. The maglev system or Transrapid technology was newly invented at that time by the joint development between German Siemens and ThyssenKrupp. Many Chinese railway experts were interested in equipping this technology in building the Beijing – Shanghai railway. They argued that the new kind of technology had many advantages such as safety, high-speed, fast stark, low energy consumption, less environmental impact etc., and the government should quickly support

the full use of this technology in Beijing – Shanghai line.²² Nevertheless, since the Transrapid technology was very new at that time, many concerned about the safety and the economic performance of this technology. The opponents of this technology, thus, proposed the State Council about the plan to first launch some pilot projects that used the Transrapid technology in a short distance within an economically important region like Beijing, Shenzhen or Shanghai before building the full Beijing – Shanghai line since the distance between Shanghai and Beijing was 1,318 km, which was too long to experiment as a pilot project. The proposal was achieved in drawing attention from the State Council. As a result, the State Council approved it in June 2000 and selected Shanghai Municipality to be the first place to run this pilot project.²³

In August 2000, Shanghai Maglev Transportation Development Company (SMTDC) was founded by the joint venture among 7 investment companies in Shanghai to prosecute the maglev construction and its operation. Then, SMTDC made a contract with German Siemens, ThyssenKrupp Transrapid GMBH and Transrapid International GMBH in transferring the Transrapid technology within January 2001. The real construction took place in March 2001 and finished in March 2004 with the budget of 1 billion Yuan. It began operating in April 2004 with the highest speed at 430 km/h, which enabled the passengers to

²² *Shanghai Maglev Project Background*, accessed 10 June 2017, <http://www.smtdc.com/en/gycf4.html>.

²³ *Ibid.*

take only 7.5 minutes traveling the 30.5 km distance between Pudong International Airport and the city center in Shanghai.²⁴

As the first maglev line was extremely successful, the Shanghai Urban Planning Administrative Bureau planned to expand the maglev network to the city of Hangzhou as a part of Beijing – Shanghai high-speed railway project. The approximate distance of the new maglev line between these two cities was 55 km. Once the proposal was submitted to the State Council, the project promptly got approval. It was also expected that the new maglev construction would have been finished by 2010. Nonetheless, the Shanghai municipality had to suspend all the works regarding to this project in 2007 because of many petitions and protests from its residents.

China Daily reported that the resident of Shanghai concerned about the radiation from the magnetic usage which could damage health of the people.²⁵ For this reason, the plan was adjusted to building the underground maglev instead. However, since the cost of operating the short-distant maglev was unexpectedly high that, according to *Xinwenzhongxin* (新闻中心), SMDTC lost 70 billion Yuan in 2008;²⁶ the

²⁴ Ibid.

²⁵ Zhenghua Wang, *Maglev Line to Hangzhou's Helved over Health Fears*, last modified 28 May 2007, accessed 10 June 2017, http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/28/content_881131.htm Zhenghua Wang, *Maglev Line to Hangzhou's Helved over Health Fears*, last modified 28 May 2007, accessed 10 June 2017, http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/28/content_881131.htm

²⁶ 华龙网, 上海磁悬浮项目酝酿地上转地下 示范线年亏几亿, last modified 26 February 2009, accessed 12 June 2017, <http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-02-26/092817292982.shtml>.

Municipality of Shanghai finally decided to abandon the extending project. Therefore, the maglev supporters' attempt failed to make the maglev become the model in developing overall China's high-speed railway technology.

Thus, the last choice was the slab track which in China was first developed at the same time as the Transrapid. At the beginning in 1999, the MOR planned to improve the existing Qinhuangdao – Shenyang railway by increasing the number of locomotives to make freight and passenger transportation more effective. However, there was an argument among the experts within the MOR that only adding more locomotives to the existing line could cause more troubles because the existing line had limited space which could serve only a fourth of the newly added locomotives. The situation could cause bottleneck problems and worsen the railway transportation. As a consequence of this discussion, the MOR changed the plan into the high-speed railway construction, and the slab track was first introduced to be equipped with this project.

Although the slab or ballastless track was firstly used in Pilatus railway in Switzerland, Japan was the first nation to apply this kind of track to high-speed railway in 1960's. The invention of the bullet train named 'Shinkansen' in 1964 changed the history of high-speed railway. The Japanese engineers used a combination of ballasted and slab track in employing Shinkansen's operation. However, in constructing the new Qinhuangdao – Shenyang railway, the minister of MOR, Fu Zhihuan (傅志寰), had a vision of developing the home-grown technology rather

than transferring it from other countries.²⁷ This condition together with the bad past experience between these two countries during the World War II caused the MOR reject to ask for the technical assistance from Japan at the beginning of this project, but the MOR later, according to Takagi, asked Japan for advice in constructing the slab track because the home-grown construction cost too high that the MOR had to consider adjusting budget allocation.²⁸ As a result, the new Qinhuangdao – Shenyang railway was completed in 2002 and opened its operation in 2003 with the slab track, which later became the true model of high-speed railway track in China. Additionally, this railway line was marked as an important turning point in China's railway industry in that the first home-grown high-speed locomotives were put into operation in this line as well.

Locomotive Development

Those home-grown high-speed locomotives (or bullet train) used in Qinhuangdao – Shenyang railway were the DJJ2 series or 'China Star' (中华之星), which could make the top speed of 270 km/h. China Star was developed by Zhuzhou Electric Locomotive Works under the support from the then minister of MOR, Fu Zhihuan (1998-2003) with the idea that the China Star Project would help the railway industries

²⁷ Chen Wang, *Railroaded into a Fast-Train Technology*, last modified 11 July 2012, accessed 10 June 2017, <http://www.caixinglobal.com/2012-07-11/101015464.html>.

²⁸ Takagi Kiyoharu, op.cit.

from the locomotive and train manufacturers to track construction companies make their profits and have capacities in competing with foreign manufacturers in the global railway market.²⁹

But the home-grown technology was extremely difficult since the MOR wasted its money in many projects that failed to make the speed up to 200 km/h since the beginning of the campaign. In fact, China Star's first generation was rolled on the track between Zhengzhou and Wuchang in 2001, but due to the high cost of operation and systemic malfunction, the train was forced to be retired after six months of operation.³⁰ The second generation of China Star which operated in the Qinhuangdao – Shenyang railway in 2003 seemed to be the light at the end of the tunnel after the MOR had invested approximately 130 million Yuan in the project this time. According to Liu Youmei, the Chief engineer of China Star Project, it was a breakthrough of the Chinese engineers and craftsmen that were capable of building the high-speed train without any technical assistance from foreigners.³¹

However, the light for home-grown technology was finally wiped out when Fu was removed from his position in MOR by 10th NPC to become the Chairman of Financial and Economic Affairs Committee in March 2003, the same period as the China Star's experimentation. The new appointed minister of MOR was the previous vice MOR minister, Liu Zhijun. Though having served Fu for 6 years, Liu had a totally

²⁹ Chen Wang, *op.cit.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

different vision from Fu. He decided to readjust the national high-speed rail policy from focusing on home-grown technology to searching for the technological transfer from abroad, which could be considered as the great revolution of China high-speed railway industries.

The first thing he did after taking the office was to convene the Industrial Experts Forum in 2003. The forum concluded that there was a significant gap between China-home-grown technology and foreign-made high-speed trains at the technical level, and between matured production and reliability.³² Liu also stated at this forum that China had to start buying high-speed train from foreign countries for this reason. However, it was said that Liu invited only his supporters to participate in this forum without any different opinion from the opponents or even the real stakeholders in this issue. According to Caixin, a person who witnessed this forum said, "*It was rather a political decision!*"³³

Shortly after the forum, Liu used it to propose the State Council to allow Chinese companies to buy high-speed train from foreign countries without any provision or permission from the National Development and Reform Committee (NDRC). The MOR at that time was very powerful that had police officers, judges and even courts under its control. Consequently, when the MOR's proposal was rewarded with additional budget of 1 billion Yuan to let the MOR buy high-speed train from abroad, Liu quickly implemented his new policy calling for the

³² Ibid.

³³ Ibid.

decentralization in that Chinese state-owned enterprises under MOR were allowed to privately make contracts with any world-class-high-speed railway providers, e.g. Bombardier Inc., Kawasaki Heavy Industries, Siemens AG and Alstom. This point was marked as the beginning of the rapid expansion of China high-speed railway network and bullet train production.

The bullet trains built during this period were branded “*China Railway High-speed (CRH)*” with the name “*Harmonious*” (和谐号) in the front of every locomotive. The number following the name of CRH identifies the source of technology. For instance, CHR1 has its origin from Regina of Canadian Bombardier, which established a joint venture company in Qingdao name Bombardier Sifang Power Transportation Ltd. High-speed technology from Japanese Kawasaki’s Shinkansen E2 was transferred to CSR so as to make a prototype of CRH2. The CRH number 3 is produced by the CNR Tangshan Locomotive and Rolling Stock Work, which received the ICE3/Velaro technology from German Siemens. And CRH5 is made from French Alstom New Pendolino.³⁴

While the plan of home-grown technology withered away, the MOR under Liu’s policy was extremely successful in speeding up the bullet train by bargaining and negotiating with the foreign companies to transfer their technologies to China. Interestingly, all of these hybrid trains were rapidly manufactured within short period from 2005 to 2008 with tremendous bullet train projects with the contracts for high-speed

³⁴ Takagi Kiyoharu, op.cit.

technology transfer, two of which were worth mentioning due to their historical signification to China's high-speed railway development.

The first project is CRH3 operating at Beijing – Tianjin inter-city railway, which was opened on 1st August 2008. According to an officer of the MOR, this railway could make it highest speed at 350 km/h, which would cut the 120-kilometer journey from 70 minutes to 30 minutes.³⁵ Beijing – Tianjin railway gained its reputation internationally from serving the spectators, athletes, media reporters and other passengers who participated in 2008 Beijing Olympic Games. This was the first time that the MOR could show its high-speed railway technology to the world, yet most of the elements used in this line were imported from a foreign country. The technological transfer to this intercity railway was supported by German Siemens Transportation Systems Group, which jointly with CNR opened the high-speed railway project office in Tangshan in July 2006.³⁶ Under the 12.3-billion-Yuan contract, Siemens Transportation Systems Group modified its ICE 3 series or Velaro to be applicable to Chinese environment. For example, the new CRH3 had 3,625 mm wide body, which was wider than the original ICE 3, and it was also designed to operate in temperatures ranging from -25°C to

³⁵ *Beijing-Tianjin Railway Opens to Traffic*, last modified 1 August 2008, accessed 14 June 2017, http://www.gov.cn/english/2008-08/01/content_1061897.htm.

³⁶ *Siemens Transportation Systems Group Opens its High-Speed Train Project Office in Tangshan*, last modified 16 June 2009, accessed 10 July 2017, https://web.archive.org/web/20090616110725/http://cn.siemens.com/cms/cn/english/ts/press/presscontent/Pages/2006_07_27.aspx.

+40°C in order to cope with the extreme temperatures in China.³⁷ CRH3 successfully made its first test run on 31 July 2008 and was put into the real operation one day later, the same day on which Beijing – Tianjin intercity railway was officially opened.

There were many series of CRH3 first generation, each of which has its distinctive meaning. For example, CRH3A is referred to the ICE3 trains built in Germany, and exported to China. CRH3C is the repainted and renamed as CRH3A by Tangshan Railway Vehicle, but there were also some modifications like adding more seats and improving the performance of the train. It was recorded that on 24th June 2008, CRH3-001C reached a top speed of 394.3 km/h during a test from Beijing to Tianjin.³⁸

The second project is *CRH380*, the first generation manufactured and developed by Chinese companies with the supply from many sources. The number 380 means the expected maximum speed in km/h that the bullet train in this series could reach. The project was proposed by the cooperation between the MOR and the Ministry of Science in the early 2008 with the original name *CRH2-350*, which implied to the Shinkansen E2 series imported from Kawasaki Heavy Industries (KHI). The purpose of this project was to research and to develop the performance of the imported bullet trains to improve the

³⁷ *Beijing-Tianjin High-Speed Commuter Link, China*, last modified 2008, accessed 11 July 2017, <http://www.railway-technology.com/projects/beijing-tianjin/>.

³⁸ Yang Xiongjing, *Chinese President Rides CNR Trains*, last modified 2008, accessed 10 July 2017, <http://en.chinacnr.com/365-920-10352.aspx>.

speed from 350 km/h to 380 km/h. However, one year later, the name of the project was changed into the CRH380 with 3 additional series. The first was CRH380A, which the MOR claimed to be originally developed by Chinese. Although there were many critiques that it stole the technology from KHI without licenses.³⁹ CRH380A could make its highest speed up to 486.1 km/h during the test in Beijing – Shanghai line in December 2010.⁴⁰ The second was CRH380B, the equipment of which Siemens helped develop and supply. The third was CRH380C, which was equipped with the electrical equipment from Hitachi. The last one was CRH380D with the technical assistance from Bombardier.

All of these CRH380 series had been completed prior to 2010 and were put in to real operation during 2009-2011. They were operated with the highest speed at 380 km/h in many lines such as Beijing – Shanghai high-speed railway, Shanghai – Hangzhou high-speed railway and Shanghai – Nanjing high-speed railway etc. Therefore, not only did the MOR transfer the high-speed technology from abroad, but it also made advantage of making many contracts and blending them together in order to get the most timely and effective result.

³⁹ Michael Fitzpatrick, *Did China Steal Japan's High-Speed Train?*, last modified 15 April 2013, accessed 18 July 2017, <http://fortune.com/2013/04/15/did-china-steal-japans-high-speed-train/>.

⁴⁰ 时速486.1公里！中国再度演绎“高铁奇迹”，last modified 3 December 2010, accessed 18 July 2017, <http://news.cntv.cn/china/20101203/106406.shtml>.

Management of high-speed railway operation

From 2009 to 2013, the MOR built more than 10,000 kilometers of high-speed rail lines with the use of CRH380 generation,⁴¹ but the real operation was disastrous. At the end of 2011, the MOR had its revenue of 4.29 million Yuan with 2.84 trillion Yuan of debt.⁴² In fact, the amount of MOR's debt was exponentially grown since the beginning of the great leap forward projects by Liu Zhijun as you can see in the Figure 1. Many threw the blame on the high-speed train clash incident in 2011 that caused the downturn of the MOR, but this paper will not take it seriously since it was an accident that triggered the real problems that used to be swept under the carpet to come up to the fore. Indeed, this large amount of MOR's debt stemmed from two fundamental sources: the high-speed railway operation and the tremendous corruption in high-speed train megaprojects.

⁴¹ Bingyang Lu, *CRC Said to Seek Unified Bullet-Train Standards This Year*, last modified 2014, accessed 10 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2014-09-03/101013078.html>.

⁴² Nicholas Borst, *The Ministry of Railway Debt Burdens*, last modified 2011, accessed 20 November 2014, <http://blogs.piie.com/china/?p=151>.

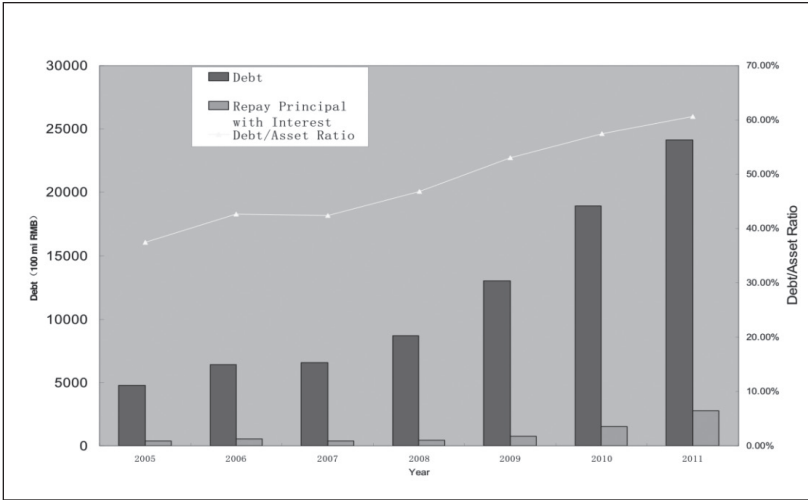


Figure 1: the Debt and Asset of the Ministry of Railways from 2005 to 2011⁴³

Firstly, it was said that the MOR projects under Liu Zhijun was market-irrelevant as we can see from the example of his Industrial Experts Forum, to which no real stakeholder but only his supporters were invited. Most of the high-speed railway construction projects in his era, therefore, concerned only the investment for technological transfer from abroad without any thought for their feasibility. There were 3 reasons why the high-speed railway made a large deficit during this period: oversupply, high cost of operation and fragmentation of the high-speed railway systems all across China.

⁴³ Jianhong Wu, and Chaohe Rong, *MOR's Debt Crisis and Its Relevance for Railways Reform in China*, last modified 2013, accessed 10 July 2017, <http://www.wctrs-society.com/wp/wp-content/uploads/abstracts/rio/selected/1074.pdf>.

The first source of this problem was the impact from oversupplying in Chinese high-speed railway market. There was a wishful idea that the high-speed railway building could help urbanize the surrounding areas of the train stations and, as a result, it could stimulate a number of economic activities.⁴⁴ Therefore, the railway construction went together with the city construction projects, mostly led by local governments. However, It was reported that at least 2.8-trillion-RBM investment was needed to complete the projects being under construction, more than 70% of which were passenger railways.⁴⁵ The result of the urbanizing campaigns reversed that expectation in that there were far less passengers and city dwellers than what was predicted earlier.⁴⁶ It was because the railroad construction did not consider whether the places to be urbanized had their own economic capacities or not. Some cities like Chenggong in Yunnan, Yujiapu in Tianjin and Yingkou in Liaoning became ghost cities, a town that was completely abandoned and deserted, despite the fact that they, especially Yujiapu and Yingkou, had high-speed railway stations. Although some may argue that the problem of high-speed railway oversupply was a result of the central government's plan to keep the high level of economic growth during

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Nouriel Roubini, *Beijing's Empty Bullet Trains: Is China Investing Way Too Much in Its Infrastructure?*, last modified 2011, accessed 26 July 2017, http://www.slate.com/articles/business/project_syndicate/2011/04/beijings_empty_bullet_trains.html.

the time of global financial crisis in 2007-2010,⁴⁷ they failed to consider the role of the sub-governmental agencies, especially the MOR, that interpreted and implemented the central plan while competing with each other in gaining the financial support from the central government and avoiding losing their autonomy to the mega-regional plan.⁴⁸ As a result of this rush competition,

(f)lawed financial incentives for cities and developers, along with the poor phasing of services, amenities, and jobs create most of the problems. In addition, China's emerging middle class is very comfortable (perhaps too comfortable) investing in real estate, so people often buy apartments in incomplete communities but don't move in, expecting that values will rise, or that they will live there someday. The result is a string of large, empty developments that remain speculative investments rather than real homes and communities.⁴⁹

These were the oversupplied effects from the badly planned city and railway construction projects, most of which damaged the

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Wade Shepard, *Ghost Cities of China*, (London: Zed Book, 2015), 110-115.

⁴⁹ Peter Calthorpe, *The Real Problem With China's Ghost Towns*, accessed 25 July 2017, <http://www.metropolismag.com/cities/planning-cities/the-real-problem-with-chinas-ghost-towns>.

high-speed railway business as a whole since there were little real demands for high-speed railway in almost all the rural areas in China. Together with the next source of the MOR's disaster, China high-speed railway project became "a 3.5-billion-Hollywood movie that no one watched" according to Bytom Zoeller.⁵⁰

The railway business became worse since the cost of high-speed operation was too high that the burden had to be put to the passengers. It was the fact that the speedier the CRH could travel, the more expensive the cost of operation was. Consequently, a ticket of high-speed train during 2008-2011 was too costly for Chinese to purchase. For example, the high-speed railway ticket for the 2-hour journey from Xi'an to Zhengzhou, the distance of which was 457 km, cost 450 Yuan for a first class seat and 280 Yuan for a second class in 2010 while the ticket price of the ordinary train was 72 Yuan.⁵¹ This high price caused MOR lose its market to other types of transportation.⁵² For instance, most of urban workers from rural areas who used to go home

⁵⁰ Bytom Zoeller, 'High-speed Empire', in *Foreign Policy*, last modified 2014, 20 November 2014, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/13/high_speed_empire_chinese_trains.

⁵¹ Since all of the high-speed railway ticket prices were reduced by 15% during 2011, these prices were approximately calculated by adding more 15% to the current prices showed in <http://www.chinatrainguide.com/xian-railway-station/zhengzhou.html>.

⁵² Robin Bordie, Stephen Wilson and Jane Kuang, 'The Importance, Development and Reform Challenges of China's Rail Sector', in *Deepening Reform for China's Long-term Growth and Development*, edited by Ligang Song, Ross Garnaut and Cai Fang, (Australia: ANU Press, 2014), 477-506.

by slow trains because of the cheap tickets changed to take the bus instead of buying expensive high-speed rail tickets.⁵³

Moreover, the channel of ticket distribution was also troublesome. According to China Daily, during the 2011 Chinese Lunar New Year, many families had to stay in the queue for more than 5 hours to buy the ordinary train ticket from Hangzhou to Nanchang, which cost 76 Yuan, but many of them could not purchase the ordinary tickets. So, they had to buy the CRH second class ticket at 199 Yuan instead.⁵⁴ If the family comprised of 4 people, it meant that they had to pay almost 500 Yuan more for their travel back home, which was not worth it. In this situation, there were so many people scalping the CRH tickets for their surplus. For example, in Guangdong province, police could arrest 837 illegal ticket vendors and confiscate 3,889 scalped tickets in 2010. The overall number of scalped tickets that year was more than 27,000.⁵⁵

According to Xiaoqian Sun, Yu Zhang, and Sebastian Wandelt, China adopted a disintegrated multimodal transportation system as

⁵³ *Closing the Gap Between China's Coast and Interior*, last modified 2011, accessed 20 July 2017, <https://chovanec.wordpress.com/2011/01/13/closing-the-gap-between-chinas-coast-and-interior/>.

⁵⁴ Xinhua, *Faster but Costly, High-Speed Train Sparks Controversy*, last modified 18 January 2011, accessed 21 July 2017, http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/18/content_16046640.htm.

⁵⁵ Xinhua, *Police Detain 6,000 Train Ticket Scalpers ahead of Festival*, last modified 12 February 2010, accessed 20 July 2017, http://www.chinadaily.com.cn/business/2010-02/12/content_16046655.htm.

the skeleton for the high-speed railway cooperative development.⁵⁶ As mentioned before, because the MOR used the method of importing high-speed railway technology from many foreign countries, there was consequently no unified technological standard in operating the bullet train system in China despite the fact that every gauge was a standard one with the length of 1.435 m. The varied technological platforms caused difficulties in both maintaining and operating the bullet trains. These difficulties also had an impact on the increasing cost of high-speed railway operation and made it less profitable. In fact, there was an attempt of the MOR to unify the bullet train standards in 2010 by unofficially assigning CNR and CRS to standardize the parts purchases, performance or capacity of the trains, service facilities, and operating conditions etc., but the MOR did not make any progress regarding this assignment until it was dissolved.⁵⁷

Moreover, as the railway network expansion became really popular during Liu's era, other governmental agencies, especially the local governments, also took part in building their own railway connectivity both domestically and internationally. However, the purposes of those local governments in constructing railway projects were to compete with one another in gaining the reputation of economic

⁵⁶ Xiaoqian Sun, Yu Zhang, and Sebastian Wandelt, 'Air Transport Versus High-Speed Rail: An Overview and Research Agenda', in *Journal of Advanced Transportation*, Volume 2017, accessed 20 July 2017, <https://www.hindawi.com/journals/jat/2017/8426926/>.

⁵⁷ Bingyang Lu, *CRC Said to Seek Unified Bullet-Train Standards This Year*, op.cit.

and technological advancement. For example, Chongqing was the first city to launch Chongqing – Xinjiang – Europe Railway in 2011. After that, other inland cities such as Chengdu, Zhengzhou, and Wuhan also tried to replicate the Chongqing model of building railway connectivity with other countries.⁵⁸ As a result, China's railway networks connecting with foreign countries became fragmented without any connection with each other domestically. This also caused many problems to the MOR since these fragmented local railway networks doubled the cost of both people and goods transportation. I will elaborate this point when talking about the situation after the MOR was dismantled.

The second source of the MOR's large amount of debt stemmed from the corruption within the organization during Liu Zhijun's campaign to import bullet train technology from abroad. Since the MOR's contracts with foreign companies did not require any permission from NDRC or any other governmental organizations as aforementioned, there were more than 477 railway cases regarding high-speed railway construction projects suspected to be corrupted by Liu and his 11 associates.⁵⁹ One of the famous cases was his tie with the Shanxi business woman name Ding Yuxin. She gained more than 2 billion Yuan by helping 23 companies to win 57 railway construction projects, 53 of

⁵⁸ Lichao Sun, et al, *China's Rail Company Seek to Unify Its Fragmented Network That Hauls Goods to Europe*, last modified 28 June 2017, accessed 19 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-06-28/101106757.html>.

⁵⁹ Vincent Kolo, *China: The High-Speed Trial of Liu Zhijun*, last modified 3 July 2013m accessed 19 July 2017, <http://chinaworker.info/en/2013/07/03/961/>.

which were approved by Liu between 2004 and 2011.⁶⁰ The case began with a 50-million-yuan-high-speed-railway deal with National Audit Office (NAO) branch in Shandong province noticed that the company winning the deal had no experience in railway construction. The NAO then started investigating details of the deal and found that the awarded company, Dongrun, did have the equipment of the railway construction. Dongrun was one of Ding Shumiao's (or Ding Yuxin) business. After visiting the company, the NAO revoked the 50-million-Yuan deal. Yet, during the investigating process, the auditors found that Ding's companies, which made billions in business, paid very little in tax, so they reported this case to Communist Party's Central Commission for Discipline Inspection (CCDI), the highest internal-control institution of the CPC. CCDI tremendously paid attention to the case since this was regarded as the act of bribery. As a result, Liu was given a suspended death sentence after he was convicted of bribery and abuse of power in 2013, and Ding Yuxin was sentenced 20 years in jail and fined 2.5 billion Yuan in 2014.⁶¹

The corruption in the high-speed railway projects damaged the railway operation as a whole in that the construction of many projects,

⁶⁰ Jinran Zheng, *Female Billionaire Sentenced to 20 Years' Prison*, 16 December 2014, accessed 19 July 2017, http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-12/16/content_19097713.htm.

⁶¹ Pinghui Zhuang, *The Contract that Brought down China's Rail Minister Liu Zhijun*, last modified 21 July 2015, accessed 2 July 2017, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1842275/contract-brought-down-chinas-rail-minister-liu-zhijun>.

such as Xiamen – Shenzhen Railway, Nanning – Guangzhou Railway, Guiyang – Guangzhou Railway, Zhengzhou – Suzhou Railway and Shanghai – Kunming Railway were delayed. Moreover, due to its large amount of payment, the MOR failed to pay the contractors in many cases. For example, the MOR was behind in payment for China Railway Engineering Corporation and Chin Railway Tunnel Groups in conducting a research for developing China's high-speed technology.⁶²

After the removal of Liu Zhijun, the new and the last minister of MOR, Sheng Guangzu (盛光祖), recognized the ministry's financial problems and tried to solve them in three ways. The first was to stimulate the demand for high-speed railway transportation. In order to achieve this goal, the MOR decided to reduce the ticket price by 15-20% in 2011, to provide more channels for purchasing the ticket, especially via phone booking, and to add more service like foods with high quality to the high-speed railway passengers. Moreover, the MOR would be more restricted in cracking down the CRH ticket scalping.⁶³ These actions could attract more passengers to travel by CRH gradually.

The second was to reduce the speed of the bullet train. This action took place after the CRH clash in Wenzhou on 23 July 2011. In fact, it was an accident and had nothing to do with the speed of the

⁶² Simon Rabinovitch, *China High-speed Railway Plans Falter*, last modified 27 October 2011, accessed 20 November 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a9337b06-fe20-11e0-a1eb-00144feabdc0.html#axzz3KY0CI5hM>.

⁶³ Xinhua, *Railway Authority Pledges Easier Ticket Purchasing*, last modified 30 September 2011, accessed 10 July 2017, http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-09/30/content_16046595.htm.

trains since the speed before the collision was only 99 km/h.⁶⁴ By the way, as a result of that accident; the high-speed railway transportation became much far less popular. In order to signal the more guaranteed safety and cut the cost of operation, the MOR declared to limit the maximum speed of CRH and to examine all the existing railways and equipment. The new speed limitation of the D class train was reduced to 200 km/h from 250 km/h, and the speed of G class was limited not to exceed than 300 km/h.⁶⁵ The implementation of this resolution could also cut a lot of operating cost, which facilitated the MOR to precede the ticket price reducing and service providing to the CRH passengers.

The third was to postpone high-speed railway projects abroad. Indeed, this action was taken by Liu while being the minister of MOR. Since the financial resources in China could not provide funds or loans to the MOR any further, the MOR began looking for the source of money from other countries. It was Southeast Asia that the MOR mostly targeted during 2008-2010. The MOR firstly tried to sell the high-speed railway project to Myanmar, Laos, and Thailand in 2009. However, due to many problems within the MOR, the high-speed railway project in Myanmar

⁶⁴ Qiao Han, 'Wenzhou crash report blames design flaws and poor management', in *International Railway Journal*, last modified 30 January 2012, accessed 10 July 2017, <http://www.railjournal.com/index.php/high-speed/wenzhou-crash-report-blames-design-flaws-and-poor-management.html>.

⁶⁵ D class represents the express railway while G class stands for the high-speed one.

was overpassed until its expiration of the MoU without any actions.⁶⁶ In Laos, there were a lot of concerns regarding corruption, feasibility of the project and Laos' government affordability, so the construction which was supposed to start in 2011, has been delayed.⁶⁷ And because of political turmoil in Thailand during Prime Minister Abhisit's government, the project did not have any progress, and was finally forgotten by both sides.⁶⁸ When the new minister came to office, the selling of high-speed rail equipment became stagnant in order to prioritize solving the problems in its organization first. Thus, the attempt to sell CRH to other countries was totally failed during this period.

Although there were lots of actions to solve the MOR's debt problems, the MOR still could not keep it at bay, and the amount of it was also exponentially increasing from 2010 to 2012. Therefore, the NPC made a decision on March 2013 to dismantle the MOR and to liberalize the railway enterprises. The bureaucratic functions of the MOR were

⁶⁶ Gabrielle Paluch, *China-Backed Railway Expansion Stalls in Myanmar*, last modified 1 August 2014, accessed 20 June 2017, <https://www.voanews.com/a/china-backed-railway-expansion-stalls-in-myanmar/1969392.html>.

⁶⁷ Patricia Leong, 'China to Build High-speed Railway to Southeast Asia', in *Asia Briefing*, last modified 23 January 2014, accessed 30 July 2017, <http://www.asiabriefing.com/news/2014/01/china-build-high-speed-railway-southeast-asia/>; and RFA's Lao Service, *China Gives New Pledge on Lao Rail Project*, last modified 6 October 2014, accessed 30 July 2017, <http://www.rfa.org/english/news/laos/railway-project-10062014181543.html>

⁶⁸ Thanitaya Thanaphisitkul, *High-speed train haunts Korbsak*, last modified, 2 September 2010, accessed 20 June 2017, <http://www.nationmultimedia.com/home/2010/09/02/politics/High-speed-train-haunts-Korbsak-30137088.html>, redirected from: <https://www.thaivisa.com/forum/topic/395074-thai-high-speed-train-haunts-korbsak>.

moved to be under the National Railways Administration Unit under the Ministry of Transportation while a new State-Owned Enterprise, namely China Railway Corporation (CRC), was found to manage the railway operation together with the existing private enterprise, China Railway Construction Corporation (CRCC).⁶⁹ Finally, in 2015, CNR and CSR that took responsibility for locomotive manufacturing were reorganized and merged as CRRC Corporation Limited.⁷⁰ The next part will discuss how these newly assigned and established organizations, especially CRC, dealt with the problems inherited from the MOR.

The Legacies of the Ministry of Railways and the China Railway enterprises' Solutions

As a result of the MOR dissolution, there were lots of legacies left to the following organizations such as the large amount of debt, the unprofitable railway construction projects and the fragmented railway networks and standards across the country. CRC as a newly established enterprise has been handling all of these problems since 2013 with the plans to reform railway business to be more market-oriented, to invest more on high-speed railway operation, to focus more on the

⁶⁹ Zhongxi Qi and Jianxiang Yang, 'China Implements Radical Railway Reform', in *International Railway Journal*, last modified 2 August 2013, accessed 22 July 2016, <http://www.railjournal.com/index.php/policy/china-implements-radical-railway-reform.html>.

⁷⁰ *Chinese Rolling Stock Manufacturers Merge to Form CRRC Corp*, last modified 2 June 2015, accessed 25 July 2016, <http://www.railwaygazette.com/news/business/single-view/view/chinese-rolling-stock-manufacturers-merge-to-form-crrc-corp.html>.

freight railway constructions instead of the passenger railway projects, to reemphasize on the home-grown technology, and to sell the high-speed railway abroad. With all of these campaigns, CRC finally declared in 2017 that its revenue began to increase for the first time.⁷¹

Since the MOR was long accused of monopolizing all railway activities in China, CRC has a vision that the railway business must be more market-oriented. The implementation includes seeking the funds from more various sources especially those of private investors, local governments and maybe some foreigners.⁷² For example, CRC decided in 2014 to reduce its funding of Jinan – Qingdao high-speed railway project to 20% while the 40% of all investment were provided by the SOE's backed by the local governments. Interestingly, the rest 40% would be supported by private investors, 20% of which would come from foreign investors like Singaporean Temasek Holdings.⁷³ This means there will be more stakeholders involving in the high-speed railway projects, which make the decision more sophisticated. Moreover, CRC also allowed its subcontract company to sell rights to name a train and rights to advertise on trains in the same year. Since every bullet trains manufactured during the MOR period was named "Harmony", selling the rights to name could make more income to CRC. The pilot project

⁷¹ Ge Yang, *Rail Operator Back on Track for Growth*, last modified 11 July 2017, accessed 23 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-07-11/101113175.html>.

⁷² Bingyang Lu, *Plans for High-speed Rail Line Backed by Private, Foreign Money Progress*, last modified 18 June 2014, accessed 23 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2014-06-18/101013300.html>.

⁷³ Ibid.

was first given to the Nanchang Railway Bureau and the Guangzhou Railway Co. Ltd. allowing them to name the train according to their commercial interests. For instance, some trains were named after the tourist destination like “Hengshui Lake” with the financial support from the provincial government in Hebei to promote its tourism.⁷⁴

After the crisis of high-speed railway enterprises, CRH's prices seemed to fall continuously. CRC thus planned to invest more on CRH operation and network. In 2013, CRC declared a guideline to research and develop the national high-speed railway standards from the fragmentation of the imported bullet train technology with the hope that the new standards could facilitate the quality control of the market, operation and maintenance.⁷⁵ In 2016, there was a plan to expand high-speed railway network in China up to 45,000 km with 16 rail corridors by 2030 in order to stimulate the country's macro-economy. For the short-term plan, the central government planned to spend more 3.8 trillion Yuan on high-speed railroad construction between 2016 and 2020.⁷⁶ Although these actions were expected to benefit the economy at the national level, the economic performance of the high-speed railways was also a point of concern of many Chinese analysts. For example,

⁷⁴ Bingyang Lu, *Two Rail Operators Selling Rights to Advertise on Bullet Trains*, last modified 15 July 2014, accessed 20 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2014-07-15/101013220.html>.

⁷⁵ Bingyang Lu, *CRC Said to Seek Unified Bullet-Train Standards This Year*, op. cit.

⁷⁶ People's Daily Online, *China to Spend 3.8 Trillion Yuan on Railway Construction in the 13th Five-Year Plan Period*, last modified 4 January 2016, accessed 10 July 2017, <http://en.people.cn/n3/2016/0104/c98649-8998971.html>.

Prof. Zhao Jian, an economics professor at Beijing Jiaotong University, criticized the new construction projects that they would be based on political decision rather than economic realities, which might resulted in a lack of capacity and larger amount of debt since the high-speed lines could run only passenger trains.⁷⁷ Therefore, the cost of the high-speed railway construction could be as twice as that of the ordinary lines that are capable of running freights or cargo trains.

Nonetheless, the central government and CRC have also concerned about this problem since they finally realized after the MOR's failure that only passenger railways without a freight train could not help urbanize the rural areas. Practically, productions and commodities are the fundamental sources of economic prosperity. If there is no channel to distribute these two vital economic factors, economic activities cannot be fulfilled. The demands for urbanization or high-speed movement of people, therefore, cannot grow any further by only distribution of passengers. As a result, there have been so many attempts by China railway operators to focus more on freight line construction. For instance, in 2014, CRC in cooperating with CRRC started developing a "freight bullet train" in order to serve e-commerce deliveries.⁷⁸ There was also improvement in providing freight service in coal and steel by using

⁷⁷ Bingyang Lu and Feng Ma, *China to Build out 45,000 km High-Speed Rail Network*, last modified 21 July 2016, accessed 10 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2016-07-21/101011504.html>.

⁷⁸ Bingyang Lu, *State-Owned Firm Building High-Speed Cargo Trains*, last modified 17 December 2015, accessed 10 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2015-12-17/101011986.html>.

express railways. Additionally, the central government has supported this refocusing campaign by enacting the new regulation to restrict the road transportation of coal by claiming to reduce air pollution emission.⁷⁹

Consequently, CRC refocusing toward the freight train also makes a great contribution to the China's railway industries as a whole. After its decline for 5 years, China freight rail rises sharply in 2017. According to CRC, the rail cargo transportation increased by 14.7% with the volume of 1.2 billion tons from January to May 2017.⁸⁰ The activities included 593 trains departing from 28 Chinese cities to 29 destinations in Europe, which accounted for 187% of those last year.⁸¹ Moreover, by improving freight train transportation, CRC has an opportunity to improve the rail network connectivity with other countries, especially the European ones. As mentioned earlier, the freight railway networks in China were fragmented because of the economic competition among the provincial governments. For example, there is no freight line connecting between Chengdu and Chongqing, both of which have the freight networks connecting to Europe. The result is that the cargo trains returning from Europe back to Chengdu are mostly empty.⁸² As

⁷⁹ Meng Meng and Josephine Mason, *Beijing Mulls Ban on Coal Trucks, Storage in Tianjin in Smog Fight*, last modified 13 December 2016, accessed 10 July 2017, <http://www.reuters.com/article/us-china-economy-coal-idUSKBN1420FA>.

⁸⁰ Bingyang Lu and Coco Feng, *China Rail Freight Sees Booming Since 2017 After Five Year of Contraction*, last modified 8 June 2017, accessed 10 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-06-08/101099734.html>.

⁸¹ Ibid.

⁸² Lichao Sun, et al, *China's Rail Company Seek to Unify Its Fragmented Network That Hauls Goods to Europe*, last modified 28 June 2017, accessed 10 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-06-28/101106757.html>.

inherited this defect from the MOR, CRC together with the central government launch the campaign to improve the coordination across the China Railway Express network by setting the committee with the goals of information sharing, document standardization, logistic cost reduction, service improvement so that overall freight trips between China and Europe could rise to more than 1,000 in 2020.⁸³

In addition to the CRC's attempts to solve problems, CNR and CSR were successful for the first time in enabling Chinese High-speed railway projects to go abroad in 2014. It was in Mexico that both companies together with CRCC won the bidding for constructing a 210-km high-speed line from Mexico City to Queretaro. According to the deal, Export-Import Bank of China would provide financial support about 85% of the total cost.⁸⁴ In running this project, CSR had to make a new locomotive that would be suitable for the weather in Mexico. However, Mexico decided to cancel the deal at the end of that year, which made Mexico have to pay 8826256 Yuan to CRCC as the compensation.⁸⁵ Hence, there was an idea to merge CNR with CSR so as to create more compatibility of Chinese high-speed railway manufacturers. The merging

⁸³ Dongmiao Zhang, *China Sets up Committee to Improve Freight Rail Services to Europe*, last modified 26 May 2017, accessed 12 July 2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/26/c_136318264.htm.

⁸⁴ Christine Murray, *Chinese-Led Consortium Wins Mexico High-Speed Rail Project*, last modified 4 November 2014, accessed 19 July 2017, <http://www.reuters.com/article/mexico-china-railways-idUSL1N0ST1RC20141103>.

⁸⁵ *Mexico to Pay China Rail Firm for Cancelling Project*, last modified 22 May 2015, accessed 19 July 2017, <http://www.bbc.com/news/business-32840712>.

of these two companies into CRRC Corporation Limited (CRRC) took place in 2015. The newly reorganized CRRC primarily focused on the revitalization of the home-grown high-speed railway technology.⁸⁶ The new prototype of Chinese bullet train has been tremendously researched and upgraded in order to flexibly serve demands or necessities of the Chinese passengers. The new generation of Chinese high-speed train will be equipped with a more friendly design to the passengers. For example, there will be Wi-Fi routers that allow the passengers to connect to the Internet while traveling, and train cars will be larger. Moreover, there will be a new air-conditioning system that could control the air pressure in order not to cause the passengers suffer from tinnitus.⁸⁷

The role of the central government is also vital to the high-speed railway problems' resolution. After the 12th National People's Congress in 2013, the new central government with Xi Jinping and Li Keqiang as 5th generation of Chinese leaderships has long searched for the new source of finance domestically and internationally. Premier Li plays an important role in facilitating the sales of both high-speed and ordinary railway projects in many countries like The United States, Britain, Turkey, Russia, Indonesia, Thailand, Vietnam and Malaysia etc., which makes many call him "the high-speed rail salesman".⁸⁸ Not only

⁸⁶ *Company Profile*, accessed 19 July 2017, <http://www.crrcgc.cc/en/g5141.aspx>.

⁸⁷ Bingyang Lu and Gang Wu, *China Shows Off New Generation of High-Speed Train*, last modified 26 June 2017, accessed 19 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-06-26/101105767.html>.

⁸⁸ *Li Keqiang: China's High-speed Rail Salesman*, last modified 8 October 2014, accessed 25 November 2014, http://www.china.org/business/2014-10/08/content_33699054.htm.

could the international connectivity benefit China's Railway industries, but this action also means diversification of fund.

In the past, most of the domestic projects were mainly supported by local governments and five commercial banks in China, including Industrial and Commercial Bank of China, Agricultural Bank of China, Bank of China, Bank of Communication, and China Construction Bank.⁸⁹ But after Wenzhou accident some of these banks said that they could not lend more money to the railway projects, which was also troublesome to the Chinese railway industries.⁹⁰ With the new governmental actions to sell them abroad, many railway projects have more sources of funding, which can be divided into 3 types: (1) the Chinese Domestic Financial Institutions that serve the country's foreign affairs like China Exim Bank, China Development Bank, and the Central government budget allocation, (2) foreign sources of finance, mostly the foreign governments, that are willing to pay for the Chinese-made projects, and (3) multilateral financial institutions that are created by China such as the Silk Road Fund, and the newly established Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) along with President Xi Jinping's Belt and Road Initiative.

⁸⁹ 财华网, 金融时报: 五家银行称不会停止与铁道部合作, last modified 2 August 2011, accessed 19 July 2017, <http://roll.sohu.com/20110802/n315197096.shtml>.

⁹⁰ Nicholas Borst, *The Ministry of Railways' Debt Burden*, last modified 22 August 2011, accessed 20 July 2017, <https://piie.com/blogs/china-economic-watch/ministry-railways-debt-burden>.

Conclusion: China's High-speed Railway Development and Its Implication to Belt and Road Initiative

Reviewing the Chinese high-speed railway development shows that the market-led reform, the focus on real economic factors and the diversification of funds are crucial for the high-speed railway survival in China. Were there to be no structural adjustment of the railway operation in 2013, the railway business in China could have been collapsed with the monopoly of the MOR. Under the MOR's monopolization, there were so many fatal problems capable of putting it to an end. Three of them are discussed in this paper, including the market-irrelevant construction projects, high cost of operation, and corruption. Even though the railway structural adjustment has proved its progressive pace, some of the problems, especially those regarding the debt's crisis, are still existed until the present. According to Caixin, CRC had total debt of 4.7 trillion Yuan in 2016, much higher than that of MOR in 2011, but its revenue increased to 907.4 billion Yuan with the expectation that it could made more revenue in the following year from the freight trains and the new government's ban on coal-carrying trucks.⁹¹

By the way, it is worth noting that the reformation took place during the period of power transition in Chinese government. The new central government under the collective leaderships of Xi Jinping and Li Keqiang also used this railway reform in consolidating their power

⁹¹ Bingyang Lu and Wei Han, *China Railway Corp. 2016 Profit Rose 58%, Boosted by Subsidy*, last modified 30 April 2017, accessed 26 July 2017, <http://www.caixinglobal.com/2017-04-30/101084883.html>.

due to the unpopularity of Beijing government during Hu Jintao's era. In the eyes of Chinese public, President Hu was criticized of his lack of capability in getting rid of corruption problems at any level of the governments, in managing a profitable governmental investment, and in putting his words into actions. Worst, he became hypocrite to the people and his slogan of *Harmonious World*.⁹²

Therefore, with his slogan of "China's Dream" (中国梦), President Xi tried to regain the popularity of the central government by using the railway sector as one of his flagship campaigns. It begins with the trial and the punishment of the past minister of MOR in 2013, which later became the second popular case of Xi's anti-corruption campaign. Another action is to improve the railway transportation and management as a whole in order to let the people recognize the economic performance of this new central government. To make the projects successful at the international level is also important in consolidating the power of the central government. According to the *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, railway connectivity will be used as the mean to connect China's provinces with other countries for strengthening the cooperation among the central government, the local

⁹² Xuefei Ren, op. cit., 37.

governments and other foreign countries.⁹³ The success of this action will be the evidence not only that the government could successfully empower the Chinese industries and other economic sectors to the global level, but also that many foreign countries also recognize the power of this government as a great contributor in the new era of international relations.

⁹³ National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, last modified 28 March 2015, accessed 17 February 2016, http://en.ndrc.gov.cn/newrelease/201503/t20150330_669367.html.

Bibliography

Books

- Friedmann, John. (2005). *China's Urban Transition*. USA: University of Minnesota Press.
- Jing, Gu. (2015). *China's New Silk Road to Development Cooperation: Opportunities and Challenges*. Japan: United Nations University.
- Harris, Stuart. (2014). *China's Foreign Policy*. Cambridge: Polity.
- Humphrey, Chris. (2015). *Development Revolution or Bretton Woods Revisited? The Prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank*. London: Oversea Development Institute.
- Jacques, Martin. (2012). *When China Rules the World: the End of the Western World and the Birth of New Global Order*, second edition. London: Penguin Books.
- . (2009). *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. New York: Penguin.
- Lu, Ming et al. (2013). *China's Regional Development: Review and Prospect*. New York: Routledge.
- Ross, Robert S., and Bekkevold, Jo Inge. (2016). *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges*. Washington: Georgetown University Press.
- Shepard, Wade. (2015). *Ghost Cities of China*. London: Zed Book.

- Song, Ligang, Garnaut, Ross, and Fang, Cai. (2014). *Deepening Reform for China's Long-term Growth and Development*. Australia: ANU Press.
- Teets, Jessica C., Rosen, Stanley, and Gries, Peter Hays. (2010). 'Political Change, Contestation, and Pluralization in China Today', in *Chinese Politics: State, Society and the Market*, edited by Peter Hays Gries and Stanley Rosen. New York: Routledge.
- Ren, Xuefei. (2013). *Urban China*. Cambridge: Polity Press.

Articles

- Chen, Min, Tang, Hailong, and Zhang, Kun. (2014). "Some Critical Issues in the Development of Chinese High-Speed Rail: Challenges and Coping Strategies", in *Journal of Transportation Technologies*, Vol. 4.
- Kiyoharu, Takagi. (2011). "Expansion of High-Speed Rail Services: Development of High-Speed Railways in China", in *Japan Railway & Transport Review*, No. 57.
- Zhang, Q., Yang, H., and Wang, Q. (2017). "Impact of high-speed rail on China's big three airlines," in *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Vol. 98.

Online Articles

- Borst, Nicholas. (2011). *The Ministry of Railways' Debt Burden*. Retrieved from <https://piie.com/blogs/china-economic-watch/ministry-railways-debt-burden>.

- Calthorpe, Peter. *The Real Problem with China's Ghost Towns*. Retrieved from <http://www.metropolismag.com/cities/planning-cities/the-real-problem-with-chinas-ghost-towns>.
- CIA. (1965, June). *1965 Intelligence Report: Railroad Construction in Communist China Since the Collapse of the "Great Leap Forward"*, File No.403, CIA/RR ER 65-15. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP78T05439A000500190069-5.pdf>.
- CIA, (2017). *CIA World Fact Book*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>.
- CRRC's *Company Profile*. Retrieved from <http://www.crrcgc.cc/en/g5141.aspx>.
- Fitzpatrick, Michael. (2013, April). *Did China steal Japan's high-speed train?*. Retrieved from <http://fortune.com/2013/04/15/did-china-steal-japans-high-speed-train/>.
- Han, Qiao. (2012). Wenzhou Crash Report Blames Design Flaws and Poor Management. *International Railway Journal*. Retrieved from <http://www.railjournal.com/index.php/high-speed/wenzhou-crash-report-blames-design-flaws-and-poor-management.html>.
- Kolo, Vincent. (2013). *China: The high-speed trial of Liu Zhijun*. Retrieved from <http://chinaworker.info/en/2013/07/03/961/>.
- Kuhn, Robert Lawrence. (2016). Why China needs Xi Jinping as its core leader. *South China Morning Post*. Retrieved from <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2047173/why-china-needs-xi-jinping-its-core-leader>.

- Leong, Patricia. (2014). China to Build High-speed Railway to Southeast Asia, *Asia Briefing*, Retrieved from <http://www.asiabriefing.com/news/2014/01/china-build-high-speed-railway-southeast-asia/>.
- National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China. (2015). *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. Retrieved from http://en.ndrc.gov.cn/newrelease/201503/t20150330_669367.html.
- Qi, Zhongxi, and Yang, Jianxiang. (2013). China Implements Radical Railway Reform. *International Railway Journal*. Retrieved from <http://www.railjournal.com/index.php/policy/china-implements-radical-railway-reform.html>.
- Roubini, Nouriel. (2011). *Beijing's Empty Bullet Trains: Is China Investing Way too Much in Its Infrastructure?*. Retrieved from http://www.slate.com/articles/business/project_syndicate/2011/04/beijings_empty_bullet_trains.html.
- Shanghai Maglev Project Background*. Retrieved from <http://www.smtdc.com/en/gycf4.html>.
- Sun, Xiaoqian, Zhang, Yu, and Wandelt, Sebastian. (2017). Air Transport Versus High-Speed Rail: An Overview and Research Agenda, *Journal of Advanced Transportation*. Retrieved from <https://www.hindawi.com/journals/jat/2017/8426926/>.
- The 2nd Five-Year Plan (1958-1962)*. Retrieved from <http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157606.htm>.

- The 8th Five-Year Plan (1991-1995)*. Retrieved from <http://www.china.org.cn/english/MATERIAL/157625.htm>.
- The Standing Committee of the National People's Congress. (1991). *Railway Law of the People's Republic of China*, Order of the President No.32. Retrieved from <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/rloproc372/>.
- Wade, Geoff. (2013, December 2). *Changing Asia: China's High-Speed Railway Diplomacy*. Retrieved from <http://www.aspistrategist.org/changing-asia-chinas-high-speed-railway-diplomacy/>.
- Wang, Chen. (2012, July 11). Railroaded into a Fast-Train Technology. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2012-07-11/101015464.html>.
- Whitley, Angus, and Park, Kyunghee. (2016, December 12). Chinese Airlines Are Flooding the World with Super-Cheap Airfares. *Bloomberg*. Retrieved from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-12/china-s-flood-of-cheap-air-fares-deals-blow-to-global-carriers>.
- Wu, Jianhong, and Rong, Chaohe. (2013). *MOR's Debt Crisis and Its Relevance for Railways Reform in China*. Retrieved from <http://www.wctrs-society.com/wp/wp-content/uploads/abstracts/rio/selected/1074.pdf>.
- Zepp-LaRouche, Helga. (2014). *The New Silk Road Is Creating a New, Just World Economic Order*. Retrieved from http://schillerinstitute.org/economy/2014/0719-hzl-silk_rd_nweo.html.

- Zoeller, Bytom. (2014). *High-speed Empire*. Foreign Policy. Retrieved from http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/13/high_speed_empire_chinese_trains.
- (2008). *Beijing-Tianjin High-Speed Commuter Link, China*. Retrieved from <http://www.railway-echhnology.com/projects/beijing-tianjin/>.
- (2009, June). *Siemens Transportation Systems Group opens its high-speed train project office in Tangshan*. Retrieved from https://web.archive.org/web/20090616110725/http://cn.siemens.com/cms/cn/english/ts/press/presscontent/Pages/2006_07_27.aspx.
- (2011, January 13). *Closing the Gap between China's Coast and Interior*. Retrieved from <https://chovanec.wordpress.com/2011/01/13/closing-the-gap-between-chinas-coast-and-interior/>.
- (2011, January 14). *China's High-Speed Rail Dilemma*. Retrieved from <https://chovanec.wordpress.com/2011/01/14/chinas-high-speed-rail-dilemma/>.
- (2011, October 27). *China High-speed Railway Plans Falter*. *Financial Times*. Retrieved from <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a9337b06-fe20-11e0-a1eb-00144feabdc0.html#axzz3KY0CI5hM>.
- (2013). China opens first dedicated high-speed line: China continues to expand its railway network. It is also improving the technology it employs in constructing new lines and developing new rolling stock in an effort to increase train speeds.(High-speed). *International railway Journal*. Retrieved from <https://www.highbeam.com/doc/1G1-107756365.html#>.

- (2014, October 18). *Li Keqiang: China's High-speed Rail Salesman*. Retrieved from http://www.china.org/business/2014-10/08/content_33699054.htm.
- (2015). *Chinese Rolling Stock Manufacturers Merge to Form CRRC Corp*. Retrieved from <http://www.railwaygazette.com/news/business/single-view/view/chinese-rolling-stock-manufacturers-merge-to-form-crrc-corp.html>.
- (2016). *Chinese Airlines' Long Haul Growth Tilts the Balance of Power in Asia, As Southeast Asia Shrinks*. Retrieved from <https://centreforaviation.com/insights/analysis/chinese-airlines-long-haul-growth-tilts-the-balance-of-power-in-asia-as-southeast-asia-shrinks-283759>.

Online News

- Business (2015, May 22). Mexico to Pay China Rail Firm for Cancelling Project. *BBC*. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/business-32840712>.
- Branigan, Tania. (2011, July 25). Chinese Anger over Alleged Cover-up of High-Speed Rail Crash. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/25/chinese-rail-crash-cover-up-claims>.
- Kaiman, Jonathan. (2013, July 8). Liu Zhijun, China's Ex-Railway Minister, Sentenced to Death for Corruption. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2013/jul/08/liu-zhijun-sentenced-death-corruption>.

- Ma, Xiaochun. (2016, January 4). China to Spend 3.8 Trillion Yuan on Railway Construction in the 13th Five-Year Plan Period. *People's Daily Online*. Retrieved from <http://en.people.cn/n3/2016/0104/c98649-8998971.html>.
- Meng, Meng, and Mason, Josephine. (2016, December 13). Beijing Mulls Ban on Coal Trucks, Storage in Tianjin in Smog Fight. *Reuters*. Retrieved from <http://www.reuters.com/article/us-china-economy-coal-idUSKBN1420FA>.
- Murray, Christine. (2014, November 4). Chinese-Led Consortium Wins Mexico High-Speed Rail Project. *Reuters*. Retrieved from <http://www.reuters.com/article/mexico-china-railways-idUSL1N0ST1RC20141103>.
- Lu, Bingyang. (2014, June 18). Plans for High-speed Rail Line Backed by Private, Foreign Money Progress. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2014-06-18/101013300.html>.
- _____. (2014, July 15). Two Rail Operators Selling Rights to Advertise on Bullet Trains. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2014-07-15/101013220.html>.
- _____. (2014, September 3). CRC Said to Seek Unified Bullet-Train Standards This Year. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2014-09-03/101013078.html>.
- _____. (2015, December 17). State-Owned Firm Building High-Speed Cargo Trains. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2015-12-17/101011986.html>.

- Lu, Bingyang, and Feng, Coco. (2017, June 8). China Rail Freight Sees Booming Since 2017 After Five Year of Contraction. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2017-06-08/101099734.html>.
- Lu, Bingyang and Han Wei. (2017, April 30). China Railway Corp. 2016 Profit Rose 58%, Boosted by Subsidy. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2017-04-30/101084883.html>.
- Lu, Bingyang, and Ma, Feng. (2016, July 21). China to Build out 45,000 km High-Speed Rail Network. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2016-07-21/101011504.html>.
- Lu, Bingyang, and Wu, Gang. (2017, June 26). China Shows Off New Generation of High-Speed Train. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2017-06-26/101105767.html>.
- Nie, Peng. (2008, August 1). *Beijing-Tianjin Railway Opens to Traffic*. Retrieved from http://www.gov.cn/english/2008-08/01/content_1061897.htm.
- Paluch, Gabrielle. (2014, August 1). China-Backed Railway Expansion Stalls in Myanmar. *VOA News*. Retrieved from <https://www.voanews.com/a/china-backed-railway-expansion-stalls-in-myanmar/1969392.html>.
- RFA's Lao Service. (2014, October 6). China Gives New Pledge on Lao Rail Project. *Radio Free Asia*. Retrieved from <http://www.rfa.org/english/news/laos/railway-project-10062014181543.html>.
- Sun, Lichao, et al. (2017, June 28). China's Rail Company Seek to Unify Its Fragmented Network That Hauls Goods to Europe.

- Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2017-06-28/101106757.html>.
- Thanitaya Thanaphisutkul. (2010, September 2). High-Speed Train Haunts Korbsak. *The Nation*. Retrieved from <http://www.nationmultimedia.com/home/2010/09/02/politics/High-speed-train-haunts-Korbsak-30137088.html>, redirected from: <https://www.thaivisa.com/forum/topic/395074-thai-high-speed-train-haunts-korbsak>.
- Wang, Zhenghua. (2007, May 28). Maglev Line to Hangzhou' Shelved over Health Fears. *China Daily*. Retrieved from http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/28/content_881131.htm.
- Xinhua. (2010, February 12). Police Detain 6,000 Train Ticket Scalpers ahead of Festival. *China Daily*. Retrieved from http://www.chinadaily.com.cn/business/2010-02/12/content_16046655.htm.
- Xinhua. (2011, January 18). Faster but Costly, High-Speed Train Sparks Controversy. *China Daily*. Retrieved from http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-01/18/content_16046640.htm.
- Xinhua. (2011, September 30). Railway Authority Pledges Easier Ticket Purchasing. *China Daily*. Retrieved from http://www.chinadaily.com.cn/business/2011-09/30/content_16046595.htm.
- Yang, Ge. (2017, July 11). Rail Operator Back on Track for Growth. *Caixin*. Retrieved from <http://www.caixinglobal.com/2017-07-11/101113175.html>.
- Yang, Xiongjing. (2008, June 26). *Chinese President Rides CNR trains*, Retrieved from <http://en.chinacnr.com/365-920-10352.aspx>.

- Zhang, Dongmiao. (2017, May 26). China Sets up Committee to Improve Freight Rail Services to Europe. *Xinhua*. Retrieved from http://news.xinhuanet.com/english/2017-05/26/c_136318264.htm.
- Zheng, Jinran. (2014, December 16). Female Billionaire Sentenced to 20 Years' Prison, *China Daily*. Retrieved from http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-12/16/content_19097713.htm.
- Zhuang, Pinghui. (2015, July 21). The Contract that Brought down China's Rail Minister Liu Zhijun. *South China Morning Post*. Retrieved from <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1842275/contract-brought-down-chinas-rail-minister-liu-zhijun>.
- (2017). *Xian to Zhengzhou Train Schedule & Ticket Prices*. Retrieved from <http://www.chinatrainguide.com/xian-railway-station/zhengzhou.html>.

Chinese Sources

- 华龙网. (2009年, 2月26日). 上海磁悬浮项目酝酿地上转地下 示范线年亏几亿. *新闻中心*. 从 <http://news.sina.com.cn/c/sd/2009-02-26/092817292982.shtml> 获得.
- 石光辉. (2010年12月03日). 时速486.1公里! 中国再度演绎“高铁奇迹”. *中国网络电视台*. 从 <http://news.cntv.cn/china/20101203/106406.shtml> 获得.
- 财华网. (2011年8月2日). *金融时报: 五家银行称不会停止与铁道部合作*. 从 <http://roll.sohu.com/20110802/n315197096.shtml> 获得.

ผู้หญิง: ประเด็นที่คาบเกี่ยวกับยาเสพติด

เพ็ญแข อินทสุววรรณ¹

Received: 4 December 2019

Revised: 17 March 2019

Accepted: 1 June 2019

บทคัดย่อ

ผู้หญิงเป็นหนึ่งในประเด็นที่คาบเกี่ยวกับปัญหาเสพติดตามมติที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหาเสพติดโลก ค.ศ. 2016 (2016 Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem – UNGASS 2016) ซึ่งให้ข้อเสนอแนะว่า การดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงในทุกขั้นตอน² เพื่อให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้นำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมภายในประเทศ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอที่มาของการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและการคำนึงถึงเพศสภาพในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติด การประยุกต์ใช้ การคำนึงถึงเพศสภาพในนโยบายยาเสพติดทั้งในด้านการป้องกัน

¹ นักศึกษาในโครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง E-mail: diadeerdear@gmail.com

² United Nations General Assembly (UNGA), “Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem,” <https://undocs.org/A/RES/S-30/1> (accessed December 12, 2018).

การบำบัดรักษา และในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยยกตัวอย่างผล
จากงานวิจัยและแนวปฏิบัติของประเทศต่างๆ รวมถึงแนวทางการดำเนินการ
ในประเทศไทย เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหา
ของผู้หญิงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายยาเสพติด และความจำเป็น
ในการคำนึงถึงเพศสภาพในการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหายา
เสพติด และเพื่อสร้างความเข้าใจ ส่งเสริมการให้โอกาสกับผู้ที่เคยกระทำความ
ผิด การให้กำลังใจของชุมชนและสังคมเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตของผู้ที่เคย
กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้อยู่ในสังคมโดยไม่กระทำผิดซ้ำได้ต่อไป

คำสำคัญ: ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติด
โลก, ยาเสพติด, เพศวิถี

Women: a cross-cutting issue with drugs

Penkhae Intarasuwan³

Abstract

Women is one of the cross-cutting issues in the operational recommendations of the outcome document from the United Nations General Assembly Special Session (UNGASS) on the world drug problem in 2016. The outcome document recommended that specific needs of women and involvement of women in all stages of drug policies should be considered while conducting national drugs policies. Member countries of the United Nations can apply the recommendations in accordance with the national context. This article has three objectives. The first objective is to present the background of the recommendations from the outcome document, focusing on the importance of women's involvement and gender-sensitivity approach in drugs prevention, drugs treatment and in criminal justice proceedings, by giving examples from researches and best practices in some countries, including in Thailand. The second goal is to raise awareness on problems that women encounter in relations with drug policies implementation and the importance of gender-sensitivity approach in order to address and prevent drug problems. The last goal is to promote understanding that societies and communities can provide help to ex-offenders from drugs offences by giving them chances to reintegrate into society so that they can return to normal life which will help to prevent recidivism.

Keywords: UN General Assembly Special Session, Drugs, Gender

³ Student in Doctor of Philosophy Program in Social Sciences, Ramkhamhaeng University

บทนำ

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาความมั่นคงปลอดภัยของมนุษยชาติ (Human Security)⁴ และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นปัญหาที่นำไปสู่การขาดทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ การสูญเสียงบประมาณสำหรับการบำบัดรักษา การดูแลสุขภาพสำหรับผู้ติดยาเสพติด และการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่ออันเนื่องมาจากการเสพยาเสพติด การสูญเสียงบประมาณในการปราบปรามกระบวนการค้ายาเสพติดและองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้อง⁵ ปัญหายาเสพติดยังส่งผลให้เกิดความรุนแรง ปัญหาคอร์รัปชัน⁶ และเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย⁷ สาเหตุของปัญหามาจากหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ ความยากจน ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาและกระจายรายได้ การขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต⁸ กระแสทุนนิยมและวัตถุนิยม การขาดการเสริมสร้างทักษะทางสมอง การยับยั้งชั่งใจ ความอบอุนและผูกพันในครอบครัว การขาด

⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.), “แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562,” ภายใต้ “กล่าวนำ,” https://www.oncb.go.th/Home/PublishingImages/Pages/ProgramsandActivities/strategic_plan2558-2560.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2562).

⁵ Linda Nilsson and Erik Leijonmarck, eds., “Social and Economic Consequences of Drug Use to Society,” in *Future of Drug Policy* (Sweden: Drug Policy Futures, 2015), 56-58.

⁶ Erik Leijonmarck, “Tackling International Drug Trafficking,” in *Future of Drug Policy*, ed. Linda Nilsson, and Erik Leijonmarck (Sweden: Drug Policy Futures, 2015), 131.

⁷ สำนักงาน ป.ป.ส., แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562, 5.

⁸ มณัญญา ไวยัฒมา, “การพัฒนาทางเลือกเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด,” *วารสารสำนักงาน ป.ป.ส. 34, ฉ. 2* (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม 2560): 17.

การสร้างภูมิคุ้มกันในการรับมือกับปัญหาต่างๆ ในชีวิต ซึ่งการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดจำเป็นต้องใช้แนวทางที่ครอบคลุมและสมดุลทั้งด้านสาธารณสุข สังคม สิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจ กระบวนการยุติธรรม ความมั่นคงสาธารณะ การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน⁹

นอกจากการใช้แนวทางการแก้ไขปัญหายาแบบบูรณาการภายในประเทศแล้ว ความร่วมมือระหว่างประเทศก็เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหายา ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศที่จำเป็นประกอบด้วยความร่วมมือทั้งในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับโลก เนื่องจากสภาพปัญหาก่อให้เกิดผลกระทบที่แตกต่างกันต่อประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อแนวทางที่ประเทศต่างๆ ปรับใช้ในการแก้ไขปัญหายาไปด้วย อาทิ ประเทศที่เป็นแหล่งปลูกพืชเสพติด ประเทศที่เป็นแหล่งผลิตสารตั้งต้นซึ่งเป็นส่วนสำคัญสำหรับใช้ในการผลิตยาเสพติด ประเทศที่เป็นแหล่งผลิตยาเสพติด ประเทศที่มีประชากรผู้ใช้ ยาเสพติด/ผู้ติดยาเสพติดจำนวนมาก เป็นต้น

กลไกระดับโลกที่สำคัญในการกำหนดนโยบายยาเสพติดระหว่างประเทศประกอบด้วย (1) กลไกรัฐสภาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA) ซึ่งมีประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศเข้าร่วม¹⁰ โดยประเด็นด้านยาเสพติดเป็นหนึ่งในประเด็นหรือสำหรับส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ กับ (2) กลไก่คณะกรรมการยาเสพติด (Commission on Narcotic Drugs – CND) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council – ECOSOC) ซึ่งแม้จะมีการกำหนดจำนวน

⁹ UNGA, Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem, 4.

¹⁰ ปัจจุบันมี 193 ประเทศ ข้อมูลจาก <https://www.un.org/en/ga/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2562)

สมาชิก CND เพียง 53 ประเทศ กระจายตามภูมิภาคต่างๆ ของโลก¹¹ แต่ในทางปฏิบัติ ทุกประเทศสมาชิกสหประชาชาติสามารถเข้าร่วมการประชุม CND ได้¹²

ทั้งกลไกการประชุม UNGA และ CND มีเอกสารผลลัพธ์จากการประชุมที่เรียกว่า ข้อมติ (resolution) ซึ่งผ่านการรับรองจากที่ประชุมในแต่ละครั้ง ข้อมติดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นการสร้างข้อผูกพันทางนโยบาย (policy commitments) ของประเทศสมาชิก ซึ่งตามแนวคิดเรื่องรูปแบบแนวทางความร่วมมือระหว่างประเทศจัดว่าเป็นแนวทางความร่วมมือในลักษณะการจัดทำแนวทางหลักเกณฑ์ที่ยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย (Soft Law Pathway) เป็นความร่วมมือที่มีพันธกรณีทางเนื้อหาสาระที่มียุทธศาสตร์ มีรัฐเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก แต่มีผลผูกพันทางกฎหมายน้อย ทำให้รัฐมีทางเลือกในการใช้แนวทางที่ตกลงในเวทีระหว่างประเทศเพื่อตอบสนองทางการเมืองภายในประเทศ¹³

ในการดำเนินนโยบายยาเสพติดของประเทศต่างๆ นอกจากต้องคำนึงถึงแนวทางจากข้อมติจากที่ประชุม UNGA และ CND แล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้พันธสัญญาควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศสามฉบับ¹⁴ ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญในการกำหนดนโยบายยาเสพติดระหว่างประเทศ และก่อให้เกิดพันธกรณีต่อประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติสอดคล้องกับพันธสัญญาด้วย

¹¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "CND Membership," <https://www.unodc.org/unodc/fr/commissions/CND/Membership/Membership.html> (accessed April 10, 2019).

¹² ข้อจำกัดของการมิได้เป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการยาเสพติด ได้แก่ ไม่สามารถเสนอร่างข้อมติ และไม่สามารถลงคะแนนเสียงกรณีมีประเด็นที่ต้องลงคะแนนเสียง แต่สามารถเข้าร่วมการประชุมและการเจรจาร่างข้อมติได้

¹³ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Pathways to international cooperation," 59-60, 69-71, 73 in ResearchGate (accessed April 10, 2019).

¹⁴ คุรยาละเอียตอนุสัญญาควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศทั้งสามฉบับได้ที่ <https://www.unodc.org/unodc/fr/commissions/CND/conventions.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2562)

กลไกการประชุม CND กับ UNGA จัดขึ้นทุกปี ที่กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย และนครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ในช่วงเดือนมีนาคม และธันวาคมของทุกปีตามลำดับ แต่มีอีกกลไกการประชุมหนึ่งที่จัดขึ้นเป็น สมัยพิเศษตามการเรียกร้องของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ คือ การประชุม สมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก (United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem – UNGASS) ซึ่งได้จัดมาทั้งหมด 3 ครั้ง ในปี ค.ศ. 1990 ค.ศ. 1998 และครั้งสุดท้าย เมื่อ ค.ศ. 2016 เอกสารผลลัพธ์จากการประชุมทั้ง 3 ครั้งข้างต้น เป็นข้อผูกพัน ทางนโยบายให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาตินำไปดำเนินการด้านยาเสพติด ภายในประเทศ และในเอกสารผลลัพธ์การประชุม UNGASS ค.ศ. 2016 ได้ ระบุข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติ (operational recommendations) สำหรับการดำเนินนโยบายยาเสพติด แบ่งออกเป็น 7 ด้าน โดยหนึ่งในนั้น คือ ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติในประเด็นที่คาบเกี่ยว (cross-cutting issues) กับยาเสพติด ได้แก่ สิทธิมนุษยชน เด็กและเยาวชน ผู้หญิง ชุมชน และกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา

บทความนี้จะเน้นประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงในด้านที่เป็นหนึ่งในประเด็น ที่คาบเกี่ยวกับยาเสพติดตามเอกสารผลลัพธ์การประชุม UNGASS 2016 เป็นหลัก โดยในเอกสารผลลัพธ์การประชุมดังกล่าวได้เสนอแนะให้ประเทศ สมาชิกสหประชาชาติใช้มาตรการที่เกี่ยวกับผู้หญิงดังนี้¹⁵

1. ให้รับประกันการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การดูแล และสังคม โดยไม่เลือกปฏิบัติสำหรับการดำเนินโครงการป้องกัน การดูแลขั้นพื้นฐาน และการบำบัดรักษา รวมถึงผู้ต้องขัง หรือผู้ที่อยู่ในช่วงของการถูกคุมขังก่อน การพิจารณาคดี โดยการเข้าถึงบริการต่างๆ ข้างต้นควรอยู่ในระดับเดียวกับ

¹⁵ UNGA, Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem, 14-17.

สาธารณชนทั่วไป และให้รับประกันว่าผู้หญิง รวมถึงผู้ต้องขังหญิง สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและการให้คำปรึกษาที่เพียงพอ รวมถึงผู้ที่มีความจำเป็นเฉพาะในช่วงการตั้งครรภ์

2. ให้ชี้เฉพาะปัจจัยที่ช่วยคุ้มครอง และปัจจัยเสี่ยง รวมถึงเงื่อนไขที่ทำให้ผู้หญิงและเด็กผู้หญิงมีความเปราะบางต่อการถูกใช้ประโยชน์ หรือเข้าร่วมในการข่มขืนและเพชฌฆาต เพื่อป้องกันไม่ให้อันตรายและเด็กผู้หญิงมีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

3. ให้นำมุมมองเรื่องเพศสภาพ (gender) เข้าสู่กระแสหลัก ในทุกขั้นตอนของการพัฒนา การปฏิบัติ การตรวจสอบ และการประเมินผลนโยบายและโครงการด้านยาเสพติด และรับประกันให้ผู้หญิงเข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนดังกล่าว รวมถึงพัฒนาและเผยแพร่มาตรการที่คำนึงถึงความอ่อนไหวทางเพศและความเหมาะสมกับอายุ โดยคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะและสภาพแวดล้อมที่ผู้หญิงและเด็กผู้หญิงต้องเผชิญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ยาเสพติด และในฐานะรัฐสมาชิกที่ปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

4. สนับสนุนนโยบายการลงโทษที่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด แนวปฏิบัติ และแนวทางสำหรับคดีเกี่ยวกับยาเสพติด โดยความร้ายแรงของ บทลงโทษมีสัดส่วนเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด และพิจารณาถึงปัจจัยที่เป็นการบรรเทาและการเพิ่มความร้ายแรงของการกระทำความผิด รวมถึงพิจารณาสภาพการณ์ที่ปรากฏในมาตรา 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบการค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องและที่มีผลบังคับใช้ และสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ

5. ส่งเสริมการคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะและความเปราะบางของผู้ต้องขังหญิงที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สอดคล้องกับข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้ การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นหญิง หรือข้อกำหนดกรุงเทพ (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders – Bangkok Rules)

จากมาตรการที่เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินโครงการด้านยาเสพติดควรนำประเด็นการมีส่วนร่วมของผู้หญิง การคำนึงถึงเพศสภาพ มาพิจารณาในทุกขั้นตอนตั้งแต่ การพัฒนานโยบายไปจนถึงขั้นการประเมินผลนโยบาย การดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การให้บริการด้านการบำบัดการรักษ และการให้คำปรึกษาด้านยาเสพติด การให้บริการดูแลและบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้อง การป้องกันไม่ให้ผู้หญิงเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติด การคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้ต้องขังหญิง การกำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด โดยคำนึงถึงบทบาทที่แท้จริงของผู้หญิงในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดประกอบกัน

ที่มาของการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและการคำนึงถึงเพศสภาพในนโยบายยาเสพติด

อาจกล่าวได้ว่า การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและการคำนึงถึงเพศสภาพในนโยบายยาเสพติดมีที่มาจาก 2 แนวทางหลัก ได้แก่ อิทธิพลของแนวคิดสตรีนิยมช่วงที่สองในการศึกษาเรื่องผู้หญิงกับอาชญากรรม และการตอบสนองต่อนโยบายองค์การสหประชาชาติที่มุ่งนำเรื่องเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลักของการดำเนินนโยบายและโครงการต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ

อิทธิพลของแนวคิดสตรีนิยม (Feminism) ในการศึกษาเรื่องผู้หญิงกับอาชญากรรม

กระแสสตรีนิยมช่วงที่สอง (second-wave feminism) ในช่วงทศวรรษ 1960-1970 โดยเฉพาะในสหรัฐฯ มีส่วนทำให้เกิดงานวิจัยที่ศึกษาเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างผู้หญิงกับอาชญากรรมเพิ่มขึ้น ให้ความสนใจต่อผู้กระทำความผิดและเหยื่ออาชญากรรมที่เป็นผู้หญิงมากขึ้น โดยนำปัจจัยเรื่องเพศสภาพ ความเป็นจริงเกี่ยวกับชีวิตของผู้หญิง ประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงเข้าเป็นส่วนสำคัญ หรือศูนย์กลางของการวิจัย จากเดิมที่ทฤษฎีอาชญาวิทยาศาสสิกให้ความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาชีวิตของผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ชายเป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้กระทำผิดที่เป็นผู้หญิง ไม่ได้พิจารณาสาเหตุของการปฏิบัติต่อผู้หญิงในเชิงลบจากศาลและระบบราชทัณฑ์ รวมทั้งเงื่อนไขสภาพความเป็นอยู่ของผู้หญิง และเมื่อกล่าวถึงผู้กระทำผิดที่เป็นผู้หญิงก็ใช้หลักการเดียวกันกับของผู้ชายโดยไม่ได้นำมามุมมองเกี่ยวกับผู้หญิงมาพิจารณา¹⁶

ภายในยุโรปได้เริ่มมีการเรียกร้องให้ผู้ตัดสินนโยบายให้ความสนใจเพิ่มขึ้นต่อประเด็นเรื่องเพศสภาพ โดยให้ความสำคัญต่อความจำเป็นของผู้หญิงเป็นครั้งแรกในช่วงปี ค.ศ. 1984 ซึ่งทำให้เกิดงานวิจัยและบทความเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมากในเวลาต่อมา จนทำให้การตอบสนองปัญหา ยาเสพติดในปัจจุบันยอมรับว่า ในการตอบสนองปัญหาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจเรื่องความแตกต่างทางเพศกับพฤติกรรมที่เกี่ยวกับยาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องพยายามให้มีการเข้าถึงบริการที่เกี่ยวข้องโดยเท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย และควรคำนึงถึง

¹⁶ Stacy L. Mallicoat, ed., *Women and crime: a text/reader* (United States of America (USA): SAGE Publications, 2012), 8-9.

ความอ่อนไหวเรื่องเพศสภาพในการให้บริการที่เกี่ยวข้องด้วย¹⁷

การตอบสนองต่อนโยบายขององค์กรสหประชาชาติ

การเสนอมาตรการที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงและการคำนึงถึงเพศสภาพในนโยบายยาเสพติดติดตามมติที่ประชุม UNGASS ค.ศ. 2016 เป็นแนวทางที่ตอบสนองนโยบายสหประชาชาติในการนำเรื่องเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลัก (Gender Mainstreaming) โดยนโยบายดังกล่าวมีที่มาจากแผนปฏิบัติการปักกิ่งเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (Beijing Platform for Action) ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องสตรี ครั้งที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 1995 ณ กรุงปักกิ่ง และจากสรุปมติที่ประชุมคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC Agreed Conclusions) เมื่อปี ค.ศ. 1997 หัวข้อ “การนำมุมมองเรื่องเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลักในทุกนโยบายและโครงการในระบบสหประชาชาติ”¹⁸ ซึ่งได้นำไปสู่การรับรอง ข้อมติเรื่องการนำเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลัก¹⁹ เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 โดยต้องการให้มีการรับประกันว่า ให้มีการคำนึงถึงเพศสภาพในงานทุกด้านของ ECOSOC รวมถึงงานของ CND ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการภายใต้ ECOSOC โดยเป็นคณะกรรมการที่เตรียมร่างเอกสารผลลัพธ์การประชุมที่ได้มีการรับรองในที่ประชุม UNGASS ค.ศ. 2016 ด้วย

¹⁷ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), “Annual Report 2006 Selected Issues,” under “Selected issue 2 A gender perspective on drug use and responding to drug problems,” <http://issues06.emcdda.europa.eu/download/sel2006-en.pdf> (accessed April 10, 2019).

¹⁸ Peace Women, “Gender Mainstreaming: An Overview,” <http://www.peacewomen.org/node/90256> (accessed March 27, 2019).

¹⁹ UN Women, “Mainstreaming a gender perspective into all policies and programmes in the United Nations System ECOSOC resolution 2001/41,” <http://www.unwomen.org/en/docs/2001/7/ecosoc-resolution-2001-41> (accessed April 10, 2019).

การนำเรื่องการค้านี้ถึงเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลัก (Mainstreaming a gender perspective) มิใช่เป็นเพียงการนำประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงเข้าไปสอดแทรกในการดำเนินนโยบายเท่านั้น แต่หมายถึงกระบวนการที่นำข้อห่วงกังวล และประสบการณ์ของผู้หญิงและผู้ชายมาใช้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินนโยบายและโครงการต่างๆ รวมทั้งประเมินผลกระทบทั้งต่อผู้หญิงและผู้ชาย เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะ โดย ECOSOC Agreed Conclusions ได้ให้ความหมายของการนำเรื่อง การค้านี้ถึงเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลักว่าหมายถึง กระบวนการในการประเมินผลกระทบต่อผู้หญิงและผู้ชายในแผนปฏิบัติการ รวมถึงกฎหมาย นโยบายและโครงการในทุกด้านและทุกระดับ เป็นยุทธศาสตร์ที่ทำให้ ข้อห่วงกังวล ประสบการณ์ของทั้งผู้หญิงและผู้ชาย เป็นมิติที่ได้รับการบูรณาการเข้าไปในการออกแบบ การนำไปปฏิบัติ การตรวจสอบ และการประเมินนโยบายและโครงการในทุกด้านทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้ผู้หญิงและผู้ชายได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและจัดความไม่เสมอภาค โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ความเสมอภาคระหว่างเพศ²⁰

การนำเรื่องเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลักในนโยบายยาเสพติดระหว่างประเทศปรากฏเป็นครั้งแรกในปฏิญญาการเมือง (Political Declaration) จากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยพิเศษว่าด้วยปัญหายาเสพติดโลก ครั้งที่ 2 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 โดยปฏิญญาการเมืองดังกล่าวระบุเรื่องผู้หญิงไว้ 2 ประเด็น ได้แก่ (1) ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการบำบัดรักษา การฟื้นฟู และการบูรณาการคืนสู่สังคมทั้งสำหรับเด็ก เยาวชน ผู้หญิง และผู้ชายที่เป็นผู้ติดยาเสพติด (2) ให้รับ

²⁰ Sari Kouvo, "The United Nations and Gender Mainstreaming: Limits and Possibilities," in *International Law Modern Feminist Approaches*, ed. Doriss Buss and Ambreena Manji (Oregon: Hart Publishing, 2005), 243.

ประกันว่าผู้หญิงและผู้ชายจะได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติจากยุทธศาสตร์การต่อต้านปัญหายาเสพติด โดยให้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการของดำเนินโครงการและตัดสินใจนโยบาย²¹ หลังจากนั้น ประเด็นการได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศได้รับการบรรจุไว้ในมติที่ประชุม UNGA ครั้งต่อๆ มา โดยมีข้อริเริ่มเพิ่มเติมในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หญิงในเรื่องต่างๆ ดังนี้

(1) การจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับผู้หญิงและการแก้ไขปัญหายาของผู้หญิงในการเข้าถึงบริการบำบัดรักษา

การประชุม UNGA สมัยที่ 60 เมื่อปี ค.ศ. 2006 ได้รับรองข้อมติเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านปัญหายาเสพติดโลก (International Cooperation against the World Drug Problem) เรียกร้องให้รัฐสมาชิกสหประชาชาติจัดทำรายงานและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผู้หญิงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยาเสพติดและการเข้าถึงบริการบำบัดรักษาที่เหมาะสม และให้ส่งเสริมโครงการป้องกันยาเสพติดและการบำบัดรักษาสำหรับผู้หญิงและเด็กผู้หญิง เพื่อช่วยแก้ไขอุปสรรคที่เกิดจากเพศสภาพในการเข้าถึงบริการเหล่านั้น²²

ต่อมา เรื่องการแก้ไขปัญหายาของผู้หญิงในการเข้าถึงบริการบำบัดรักษาได้ถูกตอกย้ำอีกครั้งหนึ่งในข้อมติจากการประชุม UNGA สมัยที่ 70 เมื่อปี ค.ศ. 2016 ซึ่งส่งเสริมให้รัฐสมาชิกแก้ไขสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงต้องเผชิญกับอุปสรรคทางสังคมและทางโครงสร้างในการเข้าถึงการบำบัดรักษายาเสพติด รวมถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการแพร่เชื้อเอชไอวีในหมู่ผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดชนิดฉีดซึ่งมี

²¹ UNGA, "Political Declaration," https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Political_Declaration/Political_Declaration_1998/1998-Political-Declaration_A-RES-S-20-2.pdf (accessed March 28, 2019).

²² UNGA, "International cooperation against the world drug problem," <https://undocs.org/en/A/RES/60/178> (accessed April 20, 2019).

จำนวนมากกว่าผู้ชายที่อยู่ในสถานะเดียวกัน²³

(2) การคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงในการลดอุปสงค์ยาเสพติด และการใช้มาตรการที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุม UNGA สมัยที่ 66 เมื่อปี ค.ศ. 2012 ได้รับรองข้อมติในชื่อเรื่องเดียวกันกับของปี ค.ศ. 2006 ข้างต้น โดยได้เพิ่มประเด็นเกี่ยวกับผู้หญิงว่า ย้าพันธกรณีของรัฐสมาชิกสหประชาชาติในการส่งเสริม พัฒนา ทบทวน หรือเสริมความเข้มแข็งโครงการลดอุปสงค์ยาเสพติดที่บูรณาการ ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ อยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และครอบคลุมมาตรการด้านต่างๆ รวมถึงการป้องกันเบื้องต้น การให้ความรู้ การตรวจพบและแทรกแซงตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น การบำบัดรักษา การดูแล และบริการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องอื่นๆ การสนับสนุนการฟื้นตัว การฟื้นฟูสมรรถภาพ และความพยายามในการบูรณาการคืนสู่สังคม โดยมีเป้าหมายในการส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของปัจเจกบุคคล ครอบครัว และชุมชน รวมถึงการลดผลกระทบของการใช้ยาเสพติดต่อปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวม โดยคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงและข้อท้าทายจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความเสี่ยงสูง โดยการดำเนินการข้างต้นให้สอดคล้องกับอนุสัญญาควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศสามฉบับ และกฎหมายภายในประเทศ²⁴

(3) การย้ำความสำคัญของบทบาทผู้หญิงในการควบคุมปัญหายาเสพติดโลก โดยข้อมติจากการประชุม UNGA สมัยที่ 70 เมื่อปี ค.ศ. 2016 ได้เพิ่มเนื้อหาเกี่ยวกับผู้หญิงว่า รับทราบถึงการมีส่วนร่วมที่สำคัญของผู้หญิงในการควบคุมปัญหาเสพติดโลก ย้าพันธกรณีเพื่อรับประกันว่า นโยบายควบคุมยาเสพติด มาตรการ และการแทรกแซงที่เกี่ยวข้องจะคำนึงถึงความ

²³ UNGA, "International cooperation against the world drug problem," <https://undocs.org/A/RES/70/182> (accessed April 20, 2019).

²⁴ UNGA, "International cooperation against the world drug problem," <https://undocs.org/A/Res/66/183> (accessed April 21, 2019).

จำเป็นเฉพาะของผู้หญิงและสภาพการณ์ที่ผู้หญิงต้องเผชิญ และย้ำพันธกรณีเรื่องการได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติในการดำเนินยุทธศาสตร์ต่อต้านปัญหายาเสพติดโลก โดยให้มีส่วนร่วมในทุกชั้นของการพัฒนาโครงการและการตัดสินใจ

นอกเหนือจากการประชุม UNGASS ค.ศ. 1988 และการประชุม UNGA ที่ระบุถึงข้างต้นแล้ว กลไกการประชุม CND ได้นำเรื่องเพศสภาพเข้าสู่กระแสหลักในการดำเนินนโยบายยาเสพติดด้วยเช่นกัน โดยที่ประชุมระดับสูง (High-level segment) ของ CND เมื่อปี ค.ศ. 2009 ได้ทบทวนความก้าวหน้าในการดำเนินการตามปฏิญญาการเมือง ค.ศ. 1998 หลังครบหนึ่งทศวรรษ และได้เล็งเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับผู้หญิงว่า การแทรกแซงเพื่อลดอุปสงค์ยาเสพติดโดยส่วนใหญ่มักมุ่งเป้าที่กลุ่มประชากรโดยทั่วไป โดยไม่มีแนวทางเฉพาะที่ออกแบบให้เหมาะสมสำหรับกลุ่มเปราะบางที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น ผู้หญิง รวมถึงผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ ที่ประชุมระดับสูงดังกล่าวจึงได้ย้ำแนวทางเดิมของปฏิญญาการเมือง ค.ศ. 1988 เรื่องการไม่เลือกปฏิบัติและการให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินนโยบายยาเสพติด และเสนอแนวทางเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้หญิงไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) การดำเนินนโยบาย มาตรการแทรกแซงเกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติดจะคำนึงถึงความจำเป็นอย่างยิ่งและสภาพแวดล้อมที่ผู้หญิงต้องเผชิญ (2) รัฐควรให้การฝึกอบรมบุคคลที่ทำงานร่วมกับกลุ่มเปราะบาง โดยรวมถึงผู้หญิงและผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ และ (3) การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศในการแทรกแซงเพื่อการพัฒนาทางเลือก²⁵

²⁵ UNODC, "Political Declaration and Plan of Action on international cooperation towards an integrated and balanced strategy to counter the world drug problem," <https://www.unodc.org/documents/hlr/V0984963-English.pdf> (accessed March 30, 2019).

ปัญหาเกี่ยวกับผู้หญิงในการดำเนินนโยบายยาเสพติด

การทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่ทำให้การมีส่วนร่วมของผู้หญิงและการคำนึงถึงเพศสภาพถูกยกเป็นหนึ่งประเด็นที่คาบเกี่ยวกับยาเสพติดอาจต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจความหมายของเพศสภาพ และบทบาทของผู้หญิงที่ได้รับการคาดหวังจากสังคมดังนี้

เพศสภาพ (Gender) มาจากภาษาละติน โดย John Money นักจิตวิทยาชาวอเมริกันได้นำคำดังกล่าวมาใช้ในช่วงทศวรรษ 1950-1960 เพื่อแยกความแตกต่างระหว่างเพศที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด กับการมีจิตใจเป็นหญิง หรือชาย และการแสดงออกถึงความเป็นหญิง หรือความเป็นชายที่ผู้อื่นรับรู้ได้

ในปัจจุบัน คำว่า เพศสภาพ ถูกนำมาใช้ในความหมายที่กว้างขึ้น นักวิชาการมักใช้คำนี้เพื่อเน้นถึงอิทธิพลของสังคมที่มีต่อบุคคลมากกว่าเพศสรีระที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด ภาวะของความเป็นหญิงและความเป็นชายตามนิยามของสังคม โดยสังคมในที่ต่างๆ มักมีการให้นิยามความเป็นหญิงและเป็นชาย โดยมีการเชื่อมโยงประเภทของ “ผู้หญิง” หรือ “ผู้ชาย” เข้ากับจิตลักษณะ พฤติกรรม หรือลักษณะทางสังคมบางประการที่แตกต่างกัน เช่น ในสังคมหลายๆ แห่ง ผู้หญิงมักถูกเชื่อมโยงเข้ากับลักษณะอ่อนหวานและการมีบทบาทในการดูแลลูก ผู้ชายจะถูกเชื่อมโยงเข้ากับความเข้มแข็ง และการมีบทบาทในการทำงานนอกบ้าน เป็นต้น การเชื่อมโยงเหล่านี้มีส่วนทำให้สังคมมีความคาดหวังต่อผู้หญิงและผู้ชายอย่างแตกต่างกัน และปฏิบัติต่อผู้หญิงและผู้ชายอย่างแตกต่างกัน ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้หญิงและผู้ชายมีอัตลักษณ์ทางเพศสภาพ และบทบาททางเพศสภาพที่แตกต่างกันเท่านั้น แต่ยังมีผลในการกำหนดความเป็นไปในสังคมในหลายๆ รูปแบบ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย การปฏิบัติของสังคมต่อผู้หญิงและผู้ชาย ดังนั้น การศึกษาเพศสภาพจึงครอบคลุมถึงการศึกษามากๆ ลักษณะ และอยู่ในขอบเขตของ

หลายสาขาวิชา²⁶

เมื่อสังคมมีความคาดหวังต่อผู้หญิงในรูปแบบหนึ่ง การที่ผู้หญิงกระทำการละเมิดปทัสสถานของเพศสภาพ อาทิ ใช้ยาเสพติด ถือเป็นการแสดงความล้มเหลวของความเป็นผู้หญิงว่า ไม่สามารถเป็นแม่ หรือภรรยา หรือลูกสาวที่ดีได้²⁷ และเมื่อประมวลปัญหาเกี่ยวกับผู้หญิงในการดำเนินนโยบายยาเสพติด พบประเด็นหลักดังนี้

1. การเป็นผู้เสพยาเสพติดและความเสี่ยงจากการเป็นผู้หญิง จากรายงานยาเสพติดโลกประจำปี ค.ศ. 2018 พบว่า ผู้หญิงเป็น 1 ใน 3 ของผู้เข้ายาเสพติด และจากจำนวนผู้เข้ายาเสพติดชนิดฉีดทั่วโลก 11 ล้านคน ผู้หญิงนับเป็น 1 ใน 5 หรือร้อยละ 20 ของจำนวนดังกล่าว โดยปกติผู้หญิงจะเริ่มใช้ยาเสพติด ซ้ำกว่าผู้ชาย และมักใช้ยาเสพติดเนื่องจากมีคู่ชีวิตที่เสพยาเสพติดด้วยกัน หรืออาจเกิดจากปัจจัยอื่น อาทิ ความเครียดจากความสัมพันธ์ ปัญหาครอบครัว ผู้หญิงที่มีประสบการณ์ถูกทำร้ายในวัยเด็ก โดยผู้หญิงมีความเปราะบางในการติดเชื้อเอชไอวี ไวรัสตับอักเสบบี และโรคติดต่อทางเลือดอื่นๆ สูงกว่าผู้ชาย²⁸ ซึ่งมิได้มีสาเหตุจากกายภาพเพียงอย่างเดียว แต่มาจากความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากเพศสภาพด้วย อาทิ การที่ไม่สามารถต่อรองให้มีการใช้ถุงยางอนามัยในระหว่างการมีเพศสัมพันธ์ การใช้ยาเสพติดชนิดฉีดหลังจากผู้ชายโดยใช้เข็มเดียวกัน รวมถึงการเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี นอกจากนี้ ผู้หญิงที่ติด

²⁶ สมวดี ไชยเวช, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเพศสภาพและพฤติกรรม* (นครปฐม: ภูมิการพิมพ์, 2556), 1-3, 31.

²⁷ Suzanne Allen, Chris Flaherty, and Gretchen Ely, "Maternal incarceration and the criminalization of female poverty," in *Women and Crime: a text/reader*, ed. Stacy L. Mallicoat (USA: SAGE Publications, 2012), 497.

²⁸ UNODC, "Executive Summary: conclusions and policy implications," Booklet 1 of World Drug Report 2018, <https://www.unodc.org/wdr2018/en/topics.html> (accessed December 3, 2018).

ยาเสพติดส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะถูกใช้ความรุนแรงอันเกิดจากความเป็นเพศของสตรี (gender-based violence) สูงกว่าผู้หญิงทั่วไปอีกด้วย โดยมีสถิติในสหรัฐ ที่บ่งชี้ว่าผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดมีแนวโน้มถูกใช้ความรุนแรงอันเกิดจากความเป็นเพศของสตรี 2-5 เท่า มากกว่าผู้หญิงที่ไม่ได้ใช้ยาเสพติด²⁹

2. ปัญหาในการบำบัดรักษา ผู้หญิงที่ติดยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษาส่วนใหญ่ต้องได้รับการบำบัดรักษาทางจิตควบคู่ด้วย และประสบอุปสรรคในการเข้าถึงบริการบำบัดรักษามากกว่าผู้ชาย³⁰ และยังคงขาดบริการบำบัดรักษา ยาเสพติดที่ดำเนินถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิง โดยเฉพาะผู้หญิงที่มีบุตรหรือ ที่ตั้งครรภ์ต้องเผชิญกับอุปสรรคทั้งด้านสังคมและวัฒนธรรมในการเข้าถึงการบำบัดรักษา เนื่องมาจากทัศนคติ การตีตราของสังคม รวมทั้งเกิดความเกรงกลัวว่าสถานภาพการเป็นผู้ติดยาเสพติดจะส่งผลกระทบต่อการเป็นผู้ปกครองบุตร หรือต้องสูญเสียสิทธิการเป็นผู้ปกครองบุตรในระหว่างการบำบัดรักษา หรือขาดสถานบำบัดรักษาที่ใกล้ที่อยู่อาศัยที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อภาระเลี้ยงดูบุตร เป็นต้น³¹

3. การเป็นผู้ค้ายาเสพติด มีผู้หญิงที่อยู่ในห่วงโซ่อุปทานการค้ายาเสพติด โดยมีทั้งผู้หญิงที่มีบทบาทเป็นผู้ค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ ผู้ปลูกพืชเสพติด ผู้ค้ารายย่อยที่ค้ายาเสพติดเพื่อให้มีเงินในการซื้อยาเสพติดมาเสพ ผู้ที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และถูกบังคับให้เป็นผู้ขนยาเสพติด ซึ่งสาเหตุมาจากทั้งทางเลือกส่วนตัว หรือถูกผลักดันจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะขาดโอกาสจากการจ้างงานและการมีรายได้ทางอื่น³²

²⁹ UNODC, "Women and Drugs – drug use, drug supply and their consequences," Booklet 5 of World Drug Report 2018, <https://www.unodc.org/wdr2018/en/women-and-drugs.html> (accessed December 7, 2018).

³⁰ Ibid., 21.

³¹ Ibid., 21.

³² Ibid., 23-30.

4. การถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สัดส่วนของผู้หญิงที่ถูกลงโทษจากคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั่วโลกมีจำนวนมากกว่าผู้ชาย โดยในกลุ่มผู้ต้องขังทั่วโลก มีผู้หญิงที่ถูกคุมขังร้อยละ 7 คิดเป็นจำนวน 714,000 คน (เพิ่มขึ้นร้อยละ 53 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 2000) โดยในจำนวนนี้มีร้อยละ 35 จากความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (ผู้ชายถูกคุมขังทั่วโลก 9.6 ล้านคน ร้อยละ 19 มาจากความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด)³³ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชากรผู้ต้องขังจำนวนมากที่สุด มีอัตราการจำคุกผู้หญิงสูงสุด และมีการเพิ่มตัวของจำนวนผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่อง³⁴

โดยมีงานวิจัยที่บ่งชี้ว่า ผู้หญิงที่ถูกลงโทษส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางทั้งฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นคนยากจน มีบทบาทเกี่ยวข้องกับระดับล่างสุดขององค์กรอาชญากรรมหรือกระบวนการค้ายาเสพติด ในฐานะแรงงานหรือกลไกของระบบตลาดยาเสพติด ผู้ต้องขังหญิงเหล่านี้จึงมีสภาพไม่เพียงเป็น “เหยื่อ” ของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเท่านั้น หากยังตกเป็น “ตัวประกัน” ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างองค์กรอาชญากรรมหรือกระบวนการค้ายาเสพติด กับผู้บังคับใช้กฎหมายที่ไม่อาจจับกุมดำเนินคดีต่อตัวการใหญ่หรือผู้มีอิทธิพลซึ่งเป็นต้นเหตุที่อยู่เบื้องหลังในองค์กรอาชญากรรมหรือกระบวนการค้ายาเสพติด และกลายเป็น “เหยื่อ” ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกด้วย และเนื่องจากโทษที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดค่อนข้างรุนแรง จึงส่งผลให้ผู้หญิงที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดต้องรับโทษในเรือนจำเป็นเวลานานมากกว่า 10 ปีขึ้นไปในบางฐานความผิด³⁵

³³ Ibid., 1.

³⁴ ชลธิศ ชื่นอุระ และชาแมนต้า เจฟฟรีย์, *เพศภาวะและเส้นทางสู่เรือนจำ* (กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน), 2561), 2.

³⁵ กอบกุล จันทาโร และคณะ, *มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2558), 3-4.

5. การขาดการคำนึงถึงสิทธิของผู้หญิง ก่อนหน้าการประชุม UNGASS ค.ศ. 2016 เรื่องสิทธิของผู้หญิงหรือความเท่าเทียมทางเพศไม่ได้รับการหารือมากนักในเวทีหารือการแก้ไขปัญหายาเสพติดโลก เกิดการเรียกร้องให้มีการรวบรวมข้อมูลสถิติเรื่องยาเสพติดในลักษณะแยกตามเพศและการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเพศสภาพเพิ่มขึ้นในการประชุม CND เมื่อปี ค.ศ. 2009³⁶

การประยุกต์ใช้การคำนึงถึงเพศสภาพในนโยบายยาเสพติด

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้ยาเสพติดและผลกระทบของการใช้ยาเสพติดต่อผู้หญิงและเด็กผู้หญิง ว่าเป็นความแตกต่างอย่างไรกับผู้ชายและเด็กผู้ชาย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในผู้หญิงและเด็กผู้หญิงยังมีไม่มากนัก และหากพบงานวิจัยในเรื่องนี้บ้าง ส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยในประเทศที่มีรายได้สูง³⁷ อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า การคำนึงถึงเพศสภาพในนโยบายยาเสพติดแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ การคำนึงถึงเพศสภาพในการป้องกันยาเสพติด การคำนึงถึงเพศสภาพในการบำบัดรักษายาเสพติด และการคำนึงถึงเพศสภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

³⁶ UN Women Policy Brief, “A Gender Perspective on the impact of drug use, the drug trade and drug control, regimes,” https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/Gender_and_Drugs_-_UN_Women_Policy_Brief.pdf (accessed April 10, 2019).

³⁷ UNODC, “Guidelines on drug prevention and treatment for girls and women,” https://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/unodc_2016_drug_prevention_and_treatment_for_girls_and_women_E.pdf (accessed April 10, 2019).

การคำนึงถึงเพศสภาพในการป้องกันยาเสพติด

การป้องกันยาเสพติดมีสำคัญอย่างยิ่งในระบบการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ใช้การสาธารณสุขนำ ทั้งในขั้นตอนการป้องกันมิให้เริ่มใช้ยาเสพติดเป็นครั้งแรก และการป้องกันมิให้ก้าวข้ามจากผู้ใช้ยาเสพติดไปสู่การเป็นผู้ติดยาเสพติด โดยสามารถแบ่งการป้องกันยาเสพติดออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับสากล (Universal drug prevention) ซึ่งใช้กับสาธารณสุขโดยรวม โดยให้ความรู้และทักษะที่จำเป็น เพื่อป้องกันการเริ่มใช้ยาเสพติด โดยมีทั้งการป้องกันโดยใช้พื้นฐานจากโรงเรียน จากครอบครัว และจากชุมชน (2) ระดับกลุ่มเฉพาะ (Selective drug prevention) โดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบางที่มีความเสี่ยงที่จะใช้ยาเสพติด โดยให้ความสำคัญกับการให้โอกาส การปรับปรุงคุณภาพชีวิต อาทิ เยาวชนที่อยู่ในชุมชนที่ยากจน ผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน (3) ระดับบุคคล (Indicated drug prevention) เพื่อช่วยบุคคลที่มีแนวโน้มจะเพิ่มระดับการใช้ยาเสพติด³⁸

การทำความเข้าใจสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงและเด็กผู้หญิงใช้ยาเสพติด มีส่วนสำคัญในการวางแนวทางป้องกันยาเสพติด โดยสามารถวิเคราะห์จากลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างเพศหญิงกับเพศชาย และจากอิทธิพลภายนอกซึ่งประกอบด้วย อิทธิพลภายนอกที่ใกล้ชิด และอิทธิพลภายนอกที่เป็นสภาพแวดล้อมทางสังคม

ลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างเพศหญิงกับเพศชาย มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่เป็น โดยมีการวิจัยที่พบว่าเพศชายมีความเสี่ยงที่จะมีขึ้นของการพึ่งพิงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สูงเป็นสองเท่ามากกว่าเพศหญิง ในขณะที่เด็กผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดและมีอาการซึมเศร้าควบคุมไปด้วยมีจำนวนมากกว่าเด็กผู้ชาย เด็กผู้หญิงซึ่ง

³⁸ Charli Eriksson, "The importance of prevention: an introduction," in *Future of Drug Policy*, ed. Linda Nilsson, and Erik Leijonmarck (Sweden: Drug Policy Futures, 2015), 11-13.

เชื่อว่าการดื่มแอลกอฮอล์ช่วยลดการซึมเศร้าจะยังใช้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้น และมีเด็กผู้หญิงที่เชื่อเรื่องการเยียวยาตัวเองโดยใช้แอลกอฮอล์เพื่อลดอาการซึมเศร้า ความเครียดวกราด และความวุ่นวายใจ มากกว่าเด็กผู้ชาย แม้ว่าจะเป็นผู้ที่ยังไม่ได้เริ่มดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก็ตาม และมีเด็กผู้หญิงจำนวนมากที่ใชยาไอและกัญชาเพื่อลดอาการซึมเศร้า ซึ่งอาการดังกล่าวนำไปสู่การใช้ยาเสพติดเพิ่มขึ้น ลดการให้คุณค่าตนเอง และเพิ่มความเสี่ยงของความพยายามฆ่าตัวตาย

งานวิจัยของ Lee Wetherington เมื่อปี ค.ศ. 2012 ได้ระบุปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เด็กผู้หญิงใชยาเสพติด ซึ่งปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวมีจำนวนมากกว่าเพศชาย ประกอบด้วย มีอาการซึมเศร้า เป็นเด็กที่สูบบุหรี่ มีมารดาที่ติดแอลกอฮอล์ หรือมีความผิดปกติจากการใชยาเสพติด หรือสูบบุหรี่ในระหว่างที่ตั้งครรภ์ เป็นเด็กที่มีความผูกพันกับผู้ปกครองในระดับต่ำโดยไม่ค่อยได้รับการควบคุมและความห่วงใยจากผู้ปกครอง สภาพแวดล้อมทางบ้านไม่มั่นคงและแตกแยก มีอาการตอบสนองสูงเมื่อเกิดภาวะวิตกกังวล เคยถูกล่วงละเมิดทางเพศ ในขณะที่ปัจจัยเสี่ยงของเด็กผู้ชายมีเพียง 3 ปัจจัย ได้แก่ การไม่สามารถควบคุมตนเอง มีความก้าวร้าวในระดับเริ่มต้น และได้รับอิทธิพลจากบุคคลใกล้ชิด

อิทธิพลภายนอกที่ใกล้ชิด ประกอบด้วยครอบครัว โรงเรียน และกลุ่มเพื่อน (peers) จากปัจจัยเสี่ยงข้างต้นจะเห็นได้ว่า สาเหตุที่ทำให้เด็กผู้หญิงใชยาเสพติดส่วนใหญ่มาจากการมีปัญหาคบครัว ดังนั้น ความผูกพันในครอบครัว การควบคุมดูแลโดยผู้ปกครอง การสื่อสารเชิงบวกภายในครอบครัวจะสามารถช่วยลดการใชยาเสพติดในเด็กผู้หญิงได้ดีกว่าเด็กผู้ชาย นอกจากนี้ เด็กผู้หญิงที่ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากกลุ่มเพื่อนมีสูงกว่าเด็กผู้ชาย โดยหากเพื่อนสนิทของเด็กผู้หญิงมีพฤติกรรมสูบบุหรี่หรือดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เด็กผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะสูบบุหรี่หรือดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สูง 7 เท่ามากกว่าเด็กที่ไม่ได้รับอิทธิพลจากเพื่อนสนิท ในขณะที่

เด็กผู้ชายมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมดังกล่าวสูง 3 เท่ากว่าปกติ นอกจากนี้ การถูกล่วงละเมิดทางเพศเป็นปัจจัยเสี่ยงสูงสุดสำหรับเด็กผู้หญิงและผู้หญิงในการใช้ยาเสพติด และเด็กผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดยิ่งมีความเสี่ยงที่จะเป็นเหยื่อ การถูกล่วงละเมิดทางเพศสูงขึ้น

อิทธิพลภายนอกที่เป็นสภาพแวดล้อมทางสังคม ประกอบด้วยอิทธิพล จากสื่อมวลชน ความกดดันทางสังคม รวมไปถึงความกังวลต่อสรีระของตนเอง เนื่องจากอิทธิพลของสังคม อาทิ การได้รับสารที่สื่อว่าการสูบบุหรี่หรือการใช้ยาเสพติดเป็นเรื่องที่เก๋ไก๋ มีเด็กผู้หญิงจำนวนมากที่สูบบุหรี่หรือใช้ยาเสพติด โดยเชื่อว่าช่วยให้น้ำหนักลด³⁹

ปัจจัยที่ช่วยคุ้มครอง ตรงข้ามกับปัจจัยเสี่ยงและอิทธิพลที่ทำให้เด็กผู้หญิงใช้ยาเสพติดข้างต้น ปัจจัยที่ช่วยคุ้มครองมิให้เด็กผู้หญิงใช้ยาเสพติด คือ การมีความผูกพันในครอบครัวที่เข้มแข็งและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ผู้ปกครองอย่างน้อย 1 คน โดยเฉพาะมารดา มีกลุ่มเพื่อนที่สนับสนุนในทางดี และมีภูมิลำเนาในครอบครัวที่ห้ามการใช้ยาเสพติด แนวทางการป้องกันสำหรับเด็กผู้หญิงสามารถใช้การป้องกันทั้งในระดับสากล และระดับกลุ่มเฉพาะได้ โดยคำนึงถึงปัจจัยคุ้มครองข้างต้นเพื่อพัฒนาความรู้เกี่ยวกับอันตรายจากการใช้ยาเสพติดสำหรับเด็กผู้หญิง สอนวิธีรับมือกับความกดดันจากกลุ่มเพื่อน และการจัดการกับความเครียด โดยโปรแกรมการป้องกันยาเสพติดสำหรับเด็กผู้หญิง ควรมีองค์ประกอบของครอบครัวและชุมชนร่วมด้วย⁴⁰

จากปัจจัยเสี่ยงและปัจจัยคุ้มครองข้างต้นสามารถช่วยอธิบายได้ว่าการป้องกันยาเสพติดที่คำนึงถึงเพศสภาพ โดยการใช้สื่อหรือเนื้อหาที่เหมาะสม

³⁹ UNODC, “Guidelines on drug prevention and treatment for girls and women,” 13-16.

⁴⁰ United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), “Promoting a gender responsive approach to addiction,”

สำหรับกลุ่มเด็กผู้หญิง สามารถช่วยให้การป้องกันยาเสพติดมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น งานวิจัยที่สนับสนุนแนวคิดนี้ อาทิ งานวิจัยของ Schinke เมื่อปี ค.ศ. 1994 พบว่า การแทรกแซงเพื่อป้องกันยาเสพติดจะมีประสิทธิภาพหากมีเนื้อหาที่คำนึงถึงเพศสภาพและเจาะจงสำหรับกลุ่มผู้หญิงหรือกลุ่มผู้ชาย โดยเทคนิคที่ใช้ได้ผลดีสำหรับกลุ่มผู้หญิง คือการเปิดโอกาสให้แสดงออก ลดความตึงเครียด และมีเทคนิคสอนการควบคุมการใช้อยาเสพติด⁴¹ เช่นเดียวกับงานวิจัยของ Traci M. Schwinn, Steven P. Schinke, Jennifer Di Noia เมื่อปี ค.ศ. 2010 พบว่าการใช้โปรแกรมป้องกันยาเสพติดทางอินเทอร์เน็ตที่มีเนื้อหาเหมาะกับวัยรุ่นหญิงช่วยลดการดื่มแอลกอฮอล์ การใช้กัญชาและการใช้สารเสพติดแบบผสม (poly drug) ได้เป็นเวลา 30 วัน และลดการใช้อยาเสพติดโดยรวมเมื่อติดตามผลหลังการวิจัยเป็นเวลา 6 เดือน งานวิจัยของ Amaro et al. ได้ให้ข้อควรคำนึงถึง 6 ประการ ในการป้องกันยาเสพติดโดยคำนึงถึงเพศสภาพว่า ควรคำนึงถึงลักษณะการเข้าถึงสังคมที่แตกต่างกันระหว่างเพศ (โดยคำนึงถึงปทัสถานทางวัฒนธรรมและสังคม) พัฒนาการของชีวิตที่แตกต่างกันระหว่างเพศ การส่งเสริมให้เด็กผู้หญิงมีความเชื่อมั่นในคุณค่าของตนเอง ควรเข้าใจว่าเด็กผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะเก็บปัญหาไว้กับตนเอง (อาจอยู่ในรูปของอาการซึมเศร้า) การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับคนรอบข้างมีส่วนสำคัญ และผู้หญิงมีความเปราะบางมากกว่าทั้งสภาพจิตใจ ร่างกาย และมีความเสี่ยงสูงกว่าจะถูกล่วงละเมิดทางเพศ⁴²

นอกเหนือจากการป้องกันยาเสพติดในกลุ่มเด็กผู้หญิงแล้ว การใช้แนวทางป้องกันยาเสพติดในกลุ่มผู้หญิงโดยคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิง อาทิ การแทรกแซงเพื่อป้องกันการเพิ่มระดับการใช้อยาเสพติดในกลุ่มผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ หรือผู้หญิงที่มีบุตร สามารถช่วยให้การป้องกันยาเสพติด

⁴¹ EMCDDA, "Annual Report 2006 Selected Issues," 33.

⁴² Ibid., 36-37.

มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะการป้องกันยาเสพติดควบคู่กับการสอนทักษะเกี่ยวกับการดูแลบุตร จะมีผลต่อพัฒนาการทั้งด้านอารมณ์และพฤติกรรมของเด็ก และช่วยป้องกันยาเสพติดในเด็กได้อีกทางหนึ่งด้วย⁴³

หลักการพื้นฐานที่องค์การอนามัยโลกแนะนำให้นักวิชาชีพประยุกต์ใช้ในการป้องกันการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการใช้ยาเสพติดในกลุ่มผู้หญิงที่ตั้งครรภ์รวมทั้งผู้หญิงที่อยู่ในระหว่างการให้นมบุตร ประกอบด้วยหลักการ 5 ด้าน ดังนี้⁴⁴

(1) ให้ความสำคัญลำดับแรกกับการป้องกัน โดยการป้องกัน การลด และการระงับการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการใช้ยาเสพติดในช่วงระหว่างการตั้งครรภ์และในช่วงแรกหลังการคลอดบุตรเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการรักษาสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของแม่และเด็ก ซึ่งต้องอาศัยหลายแนวทางประกอบกัน ทั้งการให้ข้อมูลความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับความเสี่ยงของการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการใช้ยาเสพติดในระหว่างการตั้งครรภ์ ระบบรักษาสุขภาพที่ใช้ยุทธศาสตร์การป้องกันยาเสพติด และการส่งเสริมสุขภาพเพื่อครอบครัวที่แข็งแรงและสุขภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดี

(2) ให้ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์และครอบครัวเข้าถึงบริการด้านการป้องกันและบำบัดรักษาได้โดยสะดวก โดยค่าใช้จ่ายเพื่อเข้ารับบริการด้านการป้องกันและบำบัดรักษายาเสพติดควรมีอัตราที่เหมาะสม ควรให้ความสำคัญกับการรักษาข้อมูลส่วนตัวซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ ไม่ควรกีดกันการเข้ารับบริการสาธารณสุขของ

⁴³ Charli Eriksson, "The importance of prevention: an introduction," in *Future of Drug Policy*, 16.

⁴⁴ World Health Organization (WHO), "Guidelines for the identification and management of substance use and substance use disorders in pregnancy," https://www.who.int/substance_abuse/publications/pregnancy_guidelines/en/ (accessed April 10, 2019).

ผู้หญิงโดยใช้เหตุผลจากยาเสพติดที่ใช้ระบบสาธารณสุขควรสามารถจำแนกและบริหารจัดการการใช้ยาเสพติดได้ในระยะเริ่มแรก มีบริการที่มีคุณภาพและคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงที่ต้องดูแลบุตรในระหว่างการขอรับบริการที่เกี่ยวข้องด้วย

(3) *หลักเกณฑ์สิทธิการตัดสินใจของผู้ป่วย*⁴⁵ ผู้หญิงที่ใช้สารเสพติดที่อยู่ในระหว่างการตั้งครรภ์หรือที่อยู่ระหว่างการให้นมบุตร ควรได้รับข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยงและประโยชน์ที่จะได้รับทั้งต่อตนเองและต่อบุตร รวมถึงทางเลือกในการบำบัดรักษาเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของตนเองและบุตร การตัดสินใจในการบำบัดรักษาควรอยู่บนพื้นฐานของหลักการจริยธรรมวิชาชีพแพทย์ เคารพการตัดสินใจของผู้หญิง และเคารพข้อมูลส่วนบุคคลของผู้หญิง นอกจากนี้ ควรให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคุมกำเนิดอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กันด้วย

(4) *ควรให้การดูแลที่ครอบคลุม* การแทรกแซงเพื่อป้องกันและบำบัดรักษาการใช้ยาเสพติดควรคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงด้วย อาทิ การดูแลบุตร การรักษาสภาพจิตและอาการทางจิต การรักษาโรคติดต่อทางเลือดอื่นๆ ภาวะโภชนาการ และปัญหาจิตสังคมอื่นๆ เช่น ปัญหาความสัมพันธ์ภายในครอบครัว ภาวะไร้ที่อยู่ ความยากจน ความรุนแรงที่ผู้หญิงประสบ เป็นต้น

(5) *ป้องกันการเลือกปฏิบัติและการตีตรา* ควรส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงที่ตั้งครรภ์และที่อยู่ระหว่างการให้นมบุตรทั้งจากระดับครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเชื่อมโยงบริการทางสังคมต่างๆ เข้าด้วยกัน อาทิ บริการดูแลบุตร การจ้างงาน การศึกษา การจัดหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น

⁴⁵ พนารัตน์ สิริคุณาลัย, "Medical Ethics in OB-GYN," http://www.med.cmu.ac.th/dept/obgyn/2011/index.php?option=com_content&view=article&id=464:medical-ethics-in-ob-gyn&catid=45&Itemid=561 (สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2562).

การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของการใช้ยาเสพติดและประโยชน์ที่ได้รับจากการบำบัดรักษาควรใช้แนวทางที่เคารพการตัดสินใจของผู้หญิงไม่ตีตรา และมีความเข้าใจในสภาพที่ผู้หญิงต้องเผชิญ โดยคำนึงถึงลักษณะทางวัฒนธรรม อายุ และใช้ภาษาที่เหมาะสมกับระดับความรู้ของผู้ป่วยเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง

หลักการพื้นฐานข้างต้นได้รับการผลักดันโดยคณะกรรมการยาเสพติดอีกทางหนึ่ง โดยได้มีการออกข้อมติส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกนำเรื่องการป้องกันยาเสพติดโดยคำนึงถึงเพศสภาพไปปรับใช้ภายในประเทศ อาทิ ข้อมติเรื่องการแก้ไขความจำเป็นเฉพาะของกลุ่มเปราะบางในสังคมในการตอบสนองปัญหาเสพติดโลก ซึ่งส่งเสริมให้รัฐสมาชิกให้ความสำคัญกับการแก้ไขความเปราะบางและความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิง รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตั้งครรภ์และการดูแลเด็ก⁴⁶ ข้อมติเรื่องการสนับสนุนทัศนคติการไม่ตีตราและการรับประกันการให้บริการด้านสุขภาพ การดูแล และด้านสังคมสำหรับผู้ติดยาเสพติด โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงด้วย⁴⁷

นอกเหนือจากหลักการพื้นฐานขององค์การอนามัยโลก สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) ได้ออกคู่มือแนวทางการป้องกันยาเสพติดในกลุ่มผู้หญิงและเด็กผู้หญิงเช่นกัน โดยย้ำว่า การป้องกันยาเสพติดโดยคำนึงถึงเพศสภาพมีความจำเป็น โดยอาจใช้วิธีดำเนินยุทธศาสตร์ป้องกันยาเสพติดสำหรับผู้หญิงและเด็กผู้หญิงโดยเฉพาะ หรือใช้โครงการป้องกันยาเสพติดสำหรับสาธารณชนทั่วไปโดยสอดแทรกปัจจัยที่เป็นการแก้ไขความเปราะบางของผู้หญิงและเด็กผู้หญิงเข้าไปด้วยก็ได้ อาทิ การแก้ไขความเปราะบางทาง

⁴⁶ United Nations (UN), Commission on Narcotic Drugs (CND), “Report on the sixty-first session,” <https://undocs.org/E/2018/28> (accessed April 22, 2019).

⁴⁷ Ibid., 28-29.

อารมณ์ของผู้หญิงและเด็กผู้หญิง ซึ่งอาจมีอาการซึมเศร้า ความวิตกกังวล ให้คุณค่าต่ำแก่ตัวเอง การให้ความรู้เกี่ยวกับความรักและความสัมพันธ์ทางเพศ การป้องกันการตั้งครรภ์ก่อนแต่งงาน การเฝ้าระวังทางจิตใจเมื่อได้รับการล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น⁴⁸

การคำนึงถึงเพศสภาพในการบำบัดรักษายาเสพติด

เมื่อสาเหตุส่วนหนึ่งของการใช้ยาเสพติดของผู้หญิงกับผู้ชายเกิดขึ้นจากปัจจัยที่แตกต่างกันทางลักษณะจิตใจ อิทธิพลจากกลุ่มคนใกล้ชิดและจากสภาพแวดล้อมทางสังคม การบำบัดรักษายาเสพติดที่คำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงและเด็กผู้หญิงจะช่วยให้การบำบัดรักษาได้ผลดียิ่งขึ้น โดยมีผลงานวิจัยและประสบการณ์ทางคลินิกที่พบว่าผู้หญิงและเด็กผู้หญิงตอบสนองต่อการบำบัดรักษาที่มีผู้หญิงเป็นศูนย์กลาง (Women-centred) ได้ดีกว่า และเสนอว่าการแทรกแซงเพื่อบำบัดรักษาผู้หญิงควรมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากการบำบัดรักษาสำหรับผู้ชาย อาทิ ไม่ควรใช้เทคนิคการบำบัดแบบที่มีการเผชิญหน้า หรือการบริหารจัดการความโกรธ หรือการบำบัดแบบกลุ่มกับผู้หญิง แต่ควรเน้นเรื่องการบำบัดประสบการณ์ความรู้สึกที่ตกเป็นเหยื่อ การแก้ไขปัญหาคือความสัมพันธ์ การเสริมทักษะเกี่ยวกับการดูแลบุตรซึ่งจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในการลดการเสพยาเสพติดซ้ำและลดการกระทำผิดซ้ำในกลุ่มผู้หญิง⁴⁹

⁴⁸ UNODC, "Guidelines on drug prevention and treatment for girls and women," 29.

⁴⁹ WHO, UNODC and UNAIDS, *Interventions to address HIV in prisons Drug dependence treatments*, (Geneva: WHO, 2007), 19.

หลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงในการบำบัดรักษาผู้หญิงและเด็กผู้หญิง มีดังนี้⁵⁰

(1) การบำบัดรักษายาเสพติดสำหรับเด็กผู้หญิงควรอยู่บนพื้นฐานของพัฒนาการทางอายุโดยรวมถึงระดับพัฒนาการทางสมองในการใช้เหตุผล วิชิตดแก้ไข้ปัญหา และระดับการศึกษาด้วย โดยเด็กผู้หญิงที่เข้ารับการบำบัดรักษายาเสพติดมักได้รับผลกระทบทางสภาพจิตใจ สุขภาพ และสังคม ดังนั้น การบำบัดรักษาจึงต้องใช้หลายแนวทางประกอบกันเพื่อแก้ไข้ปัญหาทั้งสุขภาพจิตและแก้ไข้ปัญหาจิตสังคมนอกเหนือจากการบำบัดด้านตัวยา

(2) การบำบัดรักษายาเสพติดสำหรับเด็กผู้หญิงควรใช้แนวทางที่เหมาะสมกับอายุ ให้ข้อมูลทีครอบคลุมเรื่องเพศศึกษา บริการสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับระบบการสืบพันธุ์ โดยอาจรวมเรื่องการวางแผนครอบครัว การดูแลสุขภาพแม่และเด็ก ความสัมพันธ์ที่ถือว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ดีกับแฟนหรือคู่รัก เพื่อลดความเสี่ยงของการถูกละเมิดทางเพศ หรือการแสดงอารมณ์ที่รุนแรง หรือการใช้ความรุนแรงทางร่างกาย

(3) การบำบัดรักษายาเสพติดสำหรับเด็กผู้หญิงควรแยกจากเด็กผู้ชาย โดยการรักษารวมกันจะทำให้เกิดความเสียต่อเด็กผู้หญิงมากกว่า และเด็กผู้หญิงอาจรู้สึกไม่สะดวกใจในการพูดคุยถึงปัญหาของตนเอง และรู้สึกปลอดภัยน้อยกว่าในสภาพแวดล้อมของการบำบัดรักษาที่ไม่ได้แยกระหว่างหญิง-ชาย

(4) การตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของเด็กผู้หญิง เด็กผู้หญิงที่เข้ายาเสพติดมักมีปัญหาก็เกี่ยวข้องกับความเชื่อมั่นในตนเอง การมีทัศนคติว่าตนเองเป็นรอง มีความอ่อนไหวสูงต่อความขัดแย้งภายในครอบครัว มี

⁵⁰ UNODC, "Guidelines on Drug Prevention and Treatment for girls and women," 31-34.

แนวโน้มเกิดอาการซึมเศร้าสูงกว่าเด็กผู้ชาย และมักแสวงหาการสนับสนุนที่มั่นคงจากสังคม ดังนั้น การบำบัดรักษาจึงควรตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของเด็กผู้หญิง ดูว่าจุดแข็งของเด็กคืออะไรแล้ว ต่อยอดจากจุดแข็งดังกล่าวและพยายามทำให้เด็กมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการบำบัดรักษา

(5) *ความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงสภาพร่างกายและจิตใจของเด็กผู้หญิง* เด็กผู้หญิงต้องผ่านการเปลี่ยนแปลงทางสภาพร่างกายและจิตใจมากกว่าเด็กผู้ชาย ซึ่งในบางกรณีเด็กไม่ได้รับการดูแลหรือคำแนะนำเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังนั้น การบำบัดรักษาจึงเป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะทำให้เด็กผู้หญิงเกิดความรู้สึกปลอดภัยและเข้าใจพฤติกรรมเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพที่ดีเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นวัยรุ่นต่อไป

(6) *การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการวางแผน* ในการบำบัดรักษาควรทำให้ผู้หญิงและเด็กผู้หญิงมีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและเป็นไปได้ และให้การตอบสนองที่สร้างสรรค์เมื่อมีความก้าวหน้าในระหว่างกระบวนการบำบัดรักษา

(7) *การสร้างพลัง* ในการบำบัดรักษาผู้หญิงควรคำนึงถึงการสร้างพลัง (empower) ให้กับผู้หญิงควบคู่ไปด้วย โดยผู้หญิงส่วนหนึ่งที่ใช้ยาเสพติดเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนไม่ได้รับการดูแลสุขภาพขั้นพื้นฐาน มีอัตราการรู้หนังสือต่ำ เป็นเหยื่อความรุนแรง ซึ่งผู้หญิงเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพชีวิตให้ดีขึ้น

(8) *การจัดอุปสรรคต่อการเข้าถึงการบำบัดรักษาของผู้หญิง* โดยอุปสรรคที่ผู้หญิงประสบ อาทิ การบำบัดรักษามีค่าใช้จ่ายสูง ขาดการบำบัดรักษาในประเภทที่มีความจำเป็น อาทิ ขาดการบำบัดปัญหาทางจิตใจควบคู่กับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติด สถานที่สำหรับการบำบัดรักษาห่างไกลจากที่อยู่ทำให้ประสบปัญหาในการเดินทาง ขาดสถานที่ดูแลเด็กในระหว่าง

การเข้ารับการรักษา ซึ่งการรักษาผู้หญิงควรตอบสนองความจำเป็นของผู้หญิงข้างต้นประกอบกัน

(9) การทำความเข้าใจความรู้สึกของผู้หญิง โดยผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดมักได้รับการตีตราจากสังคมมากกว่าผู้ชาย ทำให้เกิดความละอายใจและความรู้สึกผิด ความรู้สึกล้มเหลวว่าไม่สามารถดำรงตนตามมาตรฐานของสังคมในการเป็นแม่ เป็นภริยา และเป็นลูกสาวที่ดีได้ และความรู้สึกละอายใจดังกล่าวยิ่งเพิ่มมากขึ้นในกรณีที่เป็นผู้หญิงที่ค้าประเวณีเพื่อแลกกับยาเสพติด

หลักการบำบัดรักษายาเสพติดโดยคำนึงถึงเพศสภาพได้รับการผลักดันโดยคณะกรรมการยาเสพติดด้วยเช่นกัน โดยได้มีการออกข้อมติที่เกี่ยวข้อง อาทิ ข้อมติเรื่องการพัฒนาและเผยแพร่มาตรฐานระหว่างประเทศสำหรับการบำบัดรักษาการใช้ยาเสพติด โดยให้ความสำคัญการบำบัดรักษาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (rehabilitation) การบูรณาการคืนสู่สังคม (social reintegration) และการฟื้นตัว (recovery support programmes) ที่คำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิง เด็ก และเยาวชน⁵¹ ข้อมติเรื่องการส่งเสริมมาตรการสำหรับการป้องกันการถ่ายทอดเชื้อเอชไอวี ไวรัสตับอักเสบบี และซี และซิฟิลิสจากแม่สู่ลูกในกลุ่มผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติด ซึ่งส่งเสริมให้ผู้หญิงรวมถึงผู้ต้องขังหญิงสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่ครอบคลุมที่มุ่งบำบัดรักษาการใช้ยาเสพติด การป้องกันและรักษาการติดเชื้อเอชไอวี สนับสนุนให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด้านสังคมและบริการด้านสุขภาพในเรื่องดังกล่าว⁵²

หลายประเทศได้นำแนวทางการบำบัดรักษายาเสพติดที่คำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงไปปรับใช้ภายในประเทศ อาทิ การเปิดคลินิกให้สารเมทาโดน (สารทดแทนยาเสพติดประเภทโอปิออยด์) สำหรับผู้หญิงโดยเฉพาะ

⁵¹ UN, CND, "Report on the fifty-ninth session," <https://www.undocs.org/E/2016/28> (accessed April 22, 2019).

⁵² UN, CND, "Report on the sixty-first session," 8.

ในอิหร่าน ซึ่งผู้เข้ารับบริการสามารถได้รับคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญด้านการรักษาสุขภาพ รวมทั้งนักจิตวิทยา แพทย์ เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์⁵³ การให้บริการดูแลรักษาผู้หญิงที่ใช้ยาเสพติดชนิดฉีด ในรัฐมานิปูร์ของอินเดีย เพื่อลดการถ่ายทอดเชื้อเอชไอวี และสนับสนุนการสร้างอาชีพเพื่อลดการกลับไปเสพยาเสพติดซ้ำ⁵⁴ การให้บริการช่วยเหลือผู้หญิงตั้งครรภ์หรือมีลูกอ่อนที่มีปัญหาเสพยาเสพติดหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยองค์กรเอกชนในแคนาดา ซึ่งมีทั้งบริการบำบัดรักษา แนะนำการดูแลครรภ์ การดูแลบุตรหลังคลอด การเป็นผู้ปกครอง และบริการให้คำปรึกษาที่เกี่ยวข้อง⁵⁵ การดำเนินโครงการลดอันตรายจากยาเสพติดสำหรับผู้หญิง (By women, For women) ในรัสเซีย ซึ่งช่วยให้ผู้หญิงเข้าใช้บริการได้อย่างสะดวกใจมากยิ่งขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้หญิงเป็นผู้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ ฝึกอบรม และมีบริการดูแลเด็กด้วย⁵⁶

การคำนึงถึงเพศสภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แม้จำนวนผู้ต้องขังหญิงมีจำนวนน้อยกว่าผู้ชายแต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง⁵⁷ นโยบายยาเสพติดที่เน้นการเข้ามาตรวจลงโทษและการ

⁵³ International Drug Policy Consortium (IDPC), “Drug Policy and women: Addressing the negative consequences of harmful drug control,” <https://www.grea.ch/sites/default/files/drug-policy-and-women-addressing-the-consequences-of-control.pdf> (accessed April 22, 2019).

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., 13.

⁵⁶ Open Society Foundations, “By women, For women – New approaches to harm reduction in Russia,” <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/women-women-new-approaches-harm-reduction-russia> (accessed April 22, 2019).

⁵⁷ United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI), “Background Paper” (paper presented at Workshop 1 of the thirteenth UN Congress on crime prevention and criminal justice, Tokyo, Japan, April, 12-19, 2015).

ปรามปราม มากกว่าการป้องกัน แก้วไข เยียวยา⁵⁸ ถูกมองว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว⁵⁹ โดยมีผลการศึกษาที่พบว่าผู้หญิงที่กระทำความผิดในคดียาเสพติด ส่วนใหญ่มิได้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการค้ายาเสพติด กระทำความผิดโดยมีเหตุผลความจำเป็นบางประการ ในขณะที่ผู้กระทำความผิดหญิงส่วนใหญ่มีภาระต้องรับผิดชอบดูแลบุตรหรือสมาชิกในครอบครัว เมื่อถูกจับกุมดำเนินคดีและถูกจำคุก จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อตัวผู้หญิงเอง ต่อครอบครัว และการเตรียมกลับมาคืนสู่สังคมเมื่อพ้นโทษเป็นอย่างมาก⁶⁰ การคำนึงถึงเพศสภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องเริ่มต้นตั้งแต่ความเข้าใจสาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงกระทำความผิด การดูแลบำบัดฟื้นฟูผู้หญิงในเรือนจำตามความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิง และการป้องกันมิให้ผู้หญิงกระทำความผิดซ้ำโดยการให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง

สาเหตุที่ทำให้ผู้หญิงกระทำความผิด

ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 นักอาชญาวิทยาแนวสตรีนิยมในโลกตะวันตกเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับที่มาและเส้นทางชีวิตของผู้หญิงที่นำมาสู่การกระทำความผิด (women's pathways to criminalization) มากขึ้น โดยงานวิจัยของ Kathleen Daly เมื่อปี ค.ศ. 1994 ถือเป็นงานวิจัยชิ้นแรกของโลกที่มุ่งทำความเข้าใจและเปรียบเทียบวิถีชีวิตที่ทำให้ผู้หญิงและผู้ชายกระทำความผิดทางอาญา โดยได้วิเคราะห์เส้นทางสู่เรือนจำของผู้หญิงไว้ 5 ลักษณะดังนี้⁶¹

⁵⁸ กอบกุล จันทวโร และคณะ, *มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำความผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพ*, 240.

⁵⁹ Barbara Bloom, Barbara Owen, and Stephanie Covington, "Women offenders and the gendered effects of public policy," in *Women and Crime: a text/reader*, ed. Stacy L. Mallicoat (USA: SAGE Publications, 2012), 482.

⁶⁰ กอบกุล จันทวโร และคณะ, *มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำความผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพ*, 11-12.

⁶¹ ชลธิศ ชื่นอุระ และชาแมนต้า เจฟฟรีย์, *เพศภาวะและเส้นทางสู่เรือนจำ*, 3-4.

(1) กลุ่มผู้หญิงที่เคยเป็นผู้ถูกระทำ (Harmed and Harming Women) ในลักษณะของการถูกทอดทิ้ง หรือถูกทำร้ายทางร่างกายหรือทางเพศในช่วงวัยเด็ก เมื่อเติบโตขึ้นกลายเป็นเด็กวัยรุ่นที่มีปัญหา หรือติดยาเสพติด นำเอาประสบการณ์ในฐานะผู้ถูกระทำไปใช้ทำร้ายผู้อื่น

(2) กลุ่มผู้หญิงที่ใช้ชีวิตบนท้องถนน (Street Women) เป็นกลุ่มที่ถูกผลักไสหรือหนีจากครอบครัวที่มีปัญหาและใช้ชีวิตบนท้องถนน มีปัญหาในชีวิตอาชีวะ เป็นผู้ขายยาเสพติด ขายบริการทางเพศ ลักขโมย ขายยาเสพติดเพื่อนำเงินมาใช้เสพยาและหาเลี้ยงตนเอง

(3) กลุ่มผู้หญิงที่ถูกกระทำรุนแรงในครอบครัว (Battered Women) เป็นกลุ่มที่เจอกับความรุนแรงในวัยผู้ใหญ่ ส่วนใหญ่เป็นการกระทำรุนแรงจากคนรักหรือสามี

(4) กลุ่มผู้หญิงที่เกี่ยวพันกับยาเสพติด (Drug connected women) เป็นกลุ่มที่กระทำความผิดในคดียาเสพติด โดยมีสาเหตุจากคนรักหรือสามี

(5) กลุ่มผู้หญิงอื่นๆ (Other) เป็นกลุ่มที่ไม่มีปัญหา ยาเสพติดหรือปัญหาทางจิต การกระทำความผิดมักเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือความอยากมีอยากได้

เมื่อพิจารณาลักษณะของผู้กระทำความผิดหญิงและความจำเป็นเฉพาะของผู้ต้องขังหญิงทั่วโลก พบลักษณะร่วมกันดังนี้ เป็นผู้หญิงที่ยากจน และเป็นกลุ่มชายขอบของสังคม ไม่ได้ได้รับการศึกษา ต้องรับผิดชอบดูแลบุตร แต่เพียงผู้เดียวหรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักของครอบครัว มีอาการป่วยทางจิต ฟังฟังยาเสพติด ความผิดส่วนใหญ่ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เกี่ยวกับทรัพย์สิน และอาชญากรรมอื่นๆ ที่ไม่ใช่การกระทำ ความรุนแรง ผู้หญิงที่กระทำความผิดโดยใช้ความรุนแรงส่วนใหญ่เคยเป็นผู้ถูกระทำความรุนแรง หรือถูกกระทำรุนแรงในครอบครัว ผู้หญิงส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำผิดเป็นครั้งแรก มีอัตราการกระทำผิดซ้ำต่ำ และมีประสบการณ์ถูกตีตรามากกว่าผู้กระทำ

ความผิดที่เป็นผู้ชาย⁶²

การดูแลบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิงตามความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิง

จากวิถีชีวิตของผู้หญิงที่เข้าสู่เรือนจำข้างต้น ทำให้เกิดแนวคิดสนับสนุนการบำบัดฟื้นฟูผู้หญิงที่คำนึงถึงเพศสภาพและความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิง (Gender Responsive treatment)⁶³ ช่วยให้ผู้ต้องขังหญิงมีโอกาสในการพัฒนาตนเองโดยเน้นการให้คุณค่าต่อตนเอง โดยงานวิจัยของ March et al. เมื่อปี ค.ศ. 2009 พบว่า การบำบัดที่ตอบสนองต่อเพศสภาพที่ให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด ให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการดูแลบุตร การจ้างงาน และที่อยู่อาศัย ส่งผลดีต่อผู้กระทำความผิดหญิงหลังการบำบัดรักษา และช่วยลดปริมาณการใช้ยาเสพติด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Kroner et al. เมื่อปี ค.ศ. 2013 ที่พบว่า ผู้กระทำความผิดหญิงที่ผ่านการบำบัดฟื้นฟูที่ตอบสนองต่อเพศสภาพมีปัญหาด้านกายภาพและทางสุขภาพจิตน้อยกว่าผู้ที่ไม่ได้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูในลักษณะดังกล่าว ให้คุณค่าต่อตนเองเพิ่มขึ้น และมีทักษะทางสังคมซึ่งสามารถช่วยสร้างความผูกพันที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นกับสังคม และลดอัตราการกระทำผิดซ้ำ⁶⁴

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ต้องขังหญิงและการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิงได้ถูกหยิบยกขึ้นหารือในการประชุมในเวทีระหว่างประเทศเช่นกัน โดยในช่วงปี ค.ศ. 2003 และ ค.ศ. 2008 สมัชชาสหประชาชาติได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกรับทราบสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้หญิงที่อยู่ในเรือนจำ และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการคุมขังผู้หญิงที่มีความรับผิดชอบในการดูแลบุตร รวมถึงผลกระทบ

⁶² Taghreed Jaber, "Why the Bangkok rules are needed and their implementation five years on" (paper presented at Workshop 1 of the thirteenth UN Congress on crime prevention and criminal justice, Tokyo, Japan, April, 12-19, 2015).

⁶³ Dawn Adam Evans, "The Impact of Gender Responsive Treatment on Recidivism," (PhD diss., Capella University, 2016), 9.

⁶⁴ Ibid., 16.

ต่อการดูแลทารกหรือเด็กเล็กที่ต้องอยู่ในเรือนจำร่วมกับมารดาของตน นำไปสู่การรับรองข้อมติของคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการของ ECOSOC เช่นเดียวกับ CND เมื่อปี ค.ศ. 2009 โดยข้อมติดังกล่าวเห็นพ้องว่าเรือนจำส่วนใหญ่ถูกสร้างขึ้นเพื่อคุมขังผู้ชายเป็นหลัก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับให้เหมาะสมกับความจำเป็นเฉพาะของผู้ต้องขังหญิงด้วย และในปีเดียวกันนั้นเอง ได้มีการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจาก 25 ประเทศ ที่กรุงเทพฯ เพื่อพัฒนากฎเกณฑ์ในการดูแลบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิง และในปีถัดไป ปี ค.ศ. 2010 ในการประชุมระดับสูงของสหประชาชาติด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ 12 (Crime Congress) ณ เมืองซัลวาดอร์ ประเทศบราซิล กลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้นำเสนอผลลัพธ์ของการประชุมที่กรุงเทพฯ และนำเสนอร่างข้อกำหนดนครกรุงเทพ จนนำไปสู่การรับรองจากมติที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2010⁶⁵ เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลและเป็นแนวทางในการปฏิบัติของประเทศต่างๆ⁶⁶

ข้อกำหนดกรุงเทพมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ทำอย่างไรจึงจะส่งผู้ต้องโทษหญิงที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดซึ่งมิได้มีลักษณะของอาชญากรไปสู่เรือนจำ/ทัณฑสถานให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น และ (2) เมื่อผู้ต้องโทษหญิงดังกล่าวต้องใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน แล้วทำอย่างไร

⁶⁵ Dr. Uju Agomoh, "A Critical analysis of the current situation of female offenders in African countries" (paper presented at Workshop 1 of the thirteenth UN Congress on crime prevention and criminal justice, Tokyo, Japan, April, 12-19, 2015).

⁶⁶ มยุรี เกตุยกลาง, "กระบวนการทางการเมืองต่อการผลักดันข้อกำหนดกรุงเทพ," (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, การเมือง, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2559), 1-3.

ชีวิตของผู้ต้องโทษหญิงนั้นจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างไปจากสภาพที่ใช้ชีวิตอยู่ภายนอกเรือนจำ/ทัณฑสถาน นอกเหนือจากอิสรภาพที่ต้องถูกจำกัดลง ในระหว่างนั้น⁶⁷ โดยข้อกำหนดกรุงเทพแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่⁶⁸

ส่วนที่ 1 ข้อกำหนดทั่วไป (rules of general application)

ส่วนที่ 2 ข้อกำหนดที่ใช้สำหรับผู้ต้องขังลักษณะพิเศษ (rules applicable to special categories) ว่าด้วยการจำแนกลักษณะ และการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขังหญิงในแต่ละประเภท อาทิ ผู้ต้องขังที่เคยเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรง ผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง ชนเผ่า ฯลฯ

ส่วนที่ 3 มาตรการที่มีใช้การคุมขัง (non-custodial measures) ว่า ด้วยมาตรการบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดหญิงที่กระทำความผิดไม่รุนแรง ประกอบกับมีปัจจัยทางกายภาพที่ไม่เหมาะกับการถูกคุมขัง เช่น เยาวชนหญิง ตั้งครรภ์

ส่วนที่ 4 การวิจัย การวางแผน การประเมินผล และการสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณชน

การปฏิบัติที่คำนึงถึงเพศสภาพในข้อกำหนดกรุงเทพสรุปได้ดังนี้⁶⁹

(1) **หลักการไม่เลือกปฏิบัติ** การคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงเพื่อทำให้เกิดมาตรฐานการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างเพศมิได้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงเป็นพิเศษ

⁶⁷ กอบกุล จันทวโร และคณะ, มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดีอาชญากรรมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพ, 13.

⁶⁸ มยุรี เกลี้ยงกลาง, “กระบวนการทางการเมืองต่อการผลักดันข้อกำหนดกรุงเทพ,” 211-212.

⁶⁹ Centre for Security, Development and the Rule of Law (DCAF), “Penal Reform and Gender: Update on the Bangkok Rules,” <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/GSSR%20Toolkit/Penal%20reform.pdf> (accessed April 28, 2019).

(2) การดูแลผู้ต้องขังหญิงที่มีบุตรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ควรให้ผู้ต้องขังหญิงจัดการเรื่องการดูแลบุตรให้เรียบร้อยก่อนเข้าสู่การคุมขัง ควรรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบุตรของผู้ต้องขังหญิงเอาไว้ ควรส่งเสริมให้ผู้ต้องขังหญิงสามารถติดต่อกับบุตรและครอบครัว เรือนจำควรอยู่ในพื้นที่ที่ญาติสามารถเดินทางมาหาได้โดยสะดวก การลงทะเบียนทางวินัยไม่ควรรวมถึงการห้ามติดต่อกับครอบครัว ไม่ควรกักบริเวณผู้หญิงที่ตั้งครรภ์หรืออยู่ในระหว่างการให้นมบุตรซึ่งควรได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ ไม่ควรใช้อุปกรณ์อาทิกฎหมายมือ ในระหว่างที่ผู้หญิงคลอดบุตรรวมทั้งช่วงแรกหลังการคลอดบุตร นอกจากนี้ ควรใช้มาตรการอื่นที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ หรือผู้หญิงที่มีบุตรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ

(3) การดูแลความสะอาด ควรให้การดูแลความสะอาดตามความต้องการเฉพาะของผู้หญิง อาทิ การมีผ้าอนามัยสำหรับช่วงที่ผู้หญิงมีประจำเดือน

(4) การดูแลสุขภาพ ควรมีการตรวจสุขภาพเพื่อดูความจำเป็นเฉพาะของผู้ต้องขังหญิงแต่ละราย ซึ่งอาจมีทั้งปัญหาทางจิต มีโรคติดต่อจากเพศสัมพันธ์ ติดยาเสพติด เคยถูกกระทำความรุนแรงทางเพศ เพื่อให้การบริการทางสุขภาพที่ช่วยตอบสนองต่อภาวะปัญหาดังกล่าว

(5) การตรวจค้นโดยเจ้าหน้าที่หญิง การตรวจค้นผู้ต้องขังหญิงก่อนเข้าสู่เรือนจำควรดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้หญิง

(6) การให้การศึกษาและการฝึกอาชีพ การดูแลเยาวชนหญิงที่กระทำผิด ควรให้การศึกษาและการฝึกอาชีพประกอบด้วย ควรมีโปรแกรมการดูแลที่เหมาะสมกับวัยและเพศ รวมทั้งโปรแกรมเกี่ยวกับสุขภาพของผู้หญิงดูแลเยาวชนหญิงที่ตั้งครรภ์ที่ติดเทียมกับผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์

(7) พิจารณาใช้มาตรการอื่นที่มีใช้การคุมขัง ควรพิจารณาทางเลือกอื่นแทนการคุมขังที่คำนึงถึงเพศสภาพ อาทิ มาตรการหันเหคดี (Diversionary

measures) ใช้มาตรการอื่นแทนการคุมขังช่วงรอผล การตัดสินคดี หรือ มาตรการลงโทษแบบอื่น โดยคำนึงถึงประวัติของผู้กระทำผิดหญิงที่เคยเป็นเหยื่อ และความรับผิดชอบของผู้หญิงต่อครอบครัว นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงปัจจัยที่ช่วยในการลดโทษ อาทิ การไม่เคยมีประวัติอาชญากรรมมาก่อน ลักษณะของการทำความผิดที่ไม่มีความรุนแรง

(8) คำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงในการคุมประพฤติ อาทิ ความรับผิดชอบต่อครอบครัวของผู้หญิง รวมถึงความจำเป็นอื่นๆ ในการบูรณาการคืนสู่สังคมของผู้หญิง

(9) แก้ไขปัญหากรณีมีข้อร้องเรียนจากผู้ต้องขังหญิงอย่างทันท่วงที หากมีข้อร้องเรียนการถูกล่วงละเมิดจากผู้ต้องขังหญิงควรให้ความคุ้มครองผู้ร้องเรียนโดยทันที พร้อมด้วยการให้คำปรึกษา และในกรณีที่ผู้ต้องขังหญิงถูกล่วงละเมิดทางเพศและตั้งครมร์จากการล่วงละเมิดดังกล่าว ผู้ต้องขังหญิงควรได้รับการดูแลทางการแพทย์ที่เหมาะสมและได้รับคำปรึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ดูแลสภาพเรือนจำควรมีผู้หญิงเป็นสมาชิกรวมอยู่ด้วย

(10) การเสริมสร้างศักยภาพแก่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำหญิงควรได้รับการฝึกอบรมให้เข้าใจถึงประเด็นที่จำเป็นสำหรับผู้ต้องขังหญิงในการดูแลบำบัดฟื้นฟู และเตรียมการบูรณาการคืนสู่สังคม ภาวะเปียบภายในเรือนจำควรมุ่งคุ้มครองผู้ต้องขังจากการถูกกระทำความรุนแรงอันเนื่องมาจากความเป็นเพศหญิง การถูกล่วงละเมิดหรือการคุกคามทางเพศ ประเด็นที่ควรเสริมสร้างศักยภาพแก่เจ้าหน้าที่ในเรือนจำหญิง อาทิ ความอ่อนไหวจากเพศสภาพ การห้ามมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติและการคุกคามทางเพศ ความจำเป็นเฉพาะและสิทธิของผู้ต้องขังหญิง สุขภาพของผู้หญิง การพัฒนาในเด็กและการดูแลสุขภาพเบื้องต้นสำหรับเด็ก (ในกรณีที่มีเด็กอยู่ด้วย) การป้องกันเอชไอวี/เอดส์ รวมถึงการบำบัดรักษา การดูแล ความสามารถในการตรวจจำสัณญาณกรณีเกิดความจำเป็นเฉพาะทางสุขภาพรวมถึงความเสี่ยงที่ผู้ต้องขังหญิงจะทำร้ายตนเองหรือฆ่าตัวตาย

(11) การบริหารจัดการของเรือนจำ ผู้บริหารจัดการภายในเรือนจำ หนึ่งควรพัฒนาวิธีการแยกแยะผู้ต้องขังหญิงโดยพิจารณาความจำเป็นเฉพาะ และสภาพการณ์ของผู้ต้องขังหญิง ควรจัดทำการประเมินความเสี่ยงของผู้ต้อง ขังหญิงต่อผู้อื่น สามารถตอบสนองความจำเป็นของผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์ ผู้ต้องขังหญิงที่ดูแลบุตร และเปิดโอกาสให้เข้าร่วมโครงการและกิจกรรมต่างๆ ได้ ควรพิจารณาทางเลือกอื่นประกอบ การคุมขังด้วย อาทิ การให้กลับไป เยี่ยมบ้าน การมีบ้านพักในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการได้รับการปล่อยตัวจาก เรือนจำและการกลับคืนสู่สังคมเพื่อเตรียมความพร้อม ลดการตีตรา และเพื่อ ให้มีเวลาในการติดต่อกับครอบครัว ควรมีโครงการเตรียมการบูรณาการคืนสู่ สังคมและการสนับสนุนเพิ่มเติมสำหรับผู้ต้องขังหญิง ที่จำเป็นต้องได้รับการ สนับสนุนหลังได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ อาทิ กรณีที่ต้องได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทางกายภาพ ทางสุขภาพจิต เพื่อให้การบูรณาการคืนสู่ สังคมเป็นไปโดยราบรื่น

(12) การวิจัยและการสร้างการรับรู้ของสังคม ควรส่งเสริมการ วิจัยเกี่ยวกับประเด็นของผู้ต้องขังหญิงและบุตร และเผยแพร่งานวิจัยและ แนวปฏิบัติที่สามารถใช้เป็นตัวอย่างได้ นอกจากนี้ สื่อมวลชนและสาธารณชน ควรได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุที่ผู้หญิงเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมทางอาญา รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับข้อกำหนดกรุงเทพฯ และการนำไปปฏิบัติ มีการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับข้อกำหนดกรุงเทพฯ ให้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

นอกเหนือจากการส่งเสริมการใช้ข้อกำหนดกรุงเทพฯ ในการปฏิบัติต่อ ผู้ต้องขังหญิงแล้ว ในกรอบการประชุม CND ก็มีข้อมติที่ส่งเสริมแนวทางการ ดำเนินถึงเพศสภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดูแลเช่นกัน อาทิ ข้อมติ เรื่องการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขกับหน่วยงาน ดำเนินกระบวนการยุติธรรมในการใช้มาตรการทางเลือกอื่นแทนการตัดสินคดี

หรือการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรง โดยอาจพิจารณาใช้แนวทางอื่น อาทิ การลดโทษ หรือการพักโทษ การหันเหคดี การกักตัวในบ้าน การให้บริการสังคม การจ่ายค่าปรับ การเยียวยาผู้เสียหาย เพื่อพัฒนาวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการแทรกแซงและการบำบัดเพื่อช่วยในการลดการก่ออาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อสุขภาพ และลดการใช้งบประมาณของรัฐ⁷⁰ ข้อมติเรื่องการคำนึงถึงเพศสภาพในนโยบายและโครงการที่เกี่ยวกับยาเสพติด โดยเน้นเรื่องเพศสภาพให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา สนับสนุนให้รัฐสมาชิกส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านสาธารณสุข สังคม การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ในการคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะและสภาพแวดล้อมของผู้หญิง และใช้มาตรการทางเลือกอื่นที่เหมาะสมแทนการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง⁷¹ ข้อมติเรื่องการยกระดับศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมชายแดนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยย้ำเรื่องการคำนึงถึงเพศสภาพและให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินนโยบายยาเสพติด การเผยแพร่มาตรการที่เหมาะสมกับอายุและเพศสภาพซึ่งคำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะและสภาพแวดล้อมที่ผู้หญิงและเด็กผู้หญิงต้องเผชิญ⁷²

หลายประเทศได้นำแนวคิดการดูแลบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิงตามความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงไปปรับใช้ อาทิ ศาลสูงของบราซิลตัดสินใจให้ผู้หญิงตั้งครรภ์และผู้หญิงที่มีบุตรอายุต่ำกว่า 12 ปี ซึ่งถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรม

⁷⁰ UN, CND, "Report on the fifty-eighth session," <https://www.undocs.org/E/2015/28> (accessed April 29, 2019).

⁷¹ UN, CND, "Report on the fifty-eighth session," 38-41.

⁷² UN, CND, "Report on the sixtieth session," <https://www.undocs.org/E/2017/28> (accessed April 29, 2019).

ที่ไม่มีการใช้ความรุนแรง สามารถถูกกักบริเวณอยู่ในบ้านแทนการคุมขังในช่วงก่อนการตัดสินคดี เคนยาได้พัฒนาแนวทางใหม่ในการคุมประพฤติและการลงโทษโดยวิธีการให้บริการชุมชนสำหรับผู้หญิง เพื่อมีส่วนช่วยในการลดผลกระทบทางลบจากการถูกคุมขัง รวมทั้งปรับปรุง และเพิ่มการแทรกแซงโดยชุมชน⁷³ การดำเนินการในชั้นศาลของเยอรมนีที่คำนึงถึงภาระของผู้หญิงที่เกิดขึ้นหลังถูกจองจำ อาทิ การเลี้ยงดูบุตรและครอบครัว โดยการลงโทษจะออกไปในแนวทางของการไม่จำคุกและใช้มาตรการอย่างอื่นแทน เพื่อไม่ให้เกิดการบังคับโทษกระทบความเป็นอยู่ของครอบครัวของผู้หญิงมากนัก⁷⁴

การป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ (recidivism) โดยการให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง

ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดกรุงเทพมีมาตรการแนะนำสำหรับเรือนจำเพื่อเตรียมการให้ผู้ต้องขังหญิงที่จะได้รับการปล่อยตัวสามารถบูรณาการคืนสู่สังคมได้โดยราบรื่น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการลดการกระทำผิดซ้ำ (recidivism) งานวิจัยในยุคแรกจะเน้นตอบปัญหาว่าผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวจะกระทำผิดซ้ำและกลับคืนสู่เรือนจำอีกหรือไม่ แต่นักวิจัยในปัจจุบันได้เปลี่ยนจุดเน้นมาศึกษาว่าจะทำให้ผู้ต้องขังบูรณาการคืนสู่ชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่อย่างราบรื่นได้อย่างไร ซึ่งในขั้นตอนการกลับคืนสู่สังคมอาจเป็นขั้นตอนที่ยากลำบากโดยเฉพาะสำหรับผู้หญิงที่มีปัญหาหลายด้าน อาทิ การกลับไปอยู่สภาพแวดล้อมเดิมที่มีปัญหาความยากจน การติดยาเสพติด การไม่มีอาชีพรองรับและขาดรายได้ในการเลี้ยงชีพ การไม่สามารถเข้ารับการบำบัดรักษา

⁷³ Penal Reform International (PRI) and Thailand Institute of Justice (TIJ), “Global Prison Trends 2018,” <https://www.penalreform.org/resource/global-prison-trends-2018/> (accessed April 29, 2019).

⁷⁴ กอบกุล จันทวโร และคณะ, มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพ, 180-184.

ยาเสพติดได้ต่อเนื่องหลังจากพ้นโทษแล้ว การไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางสังคม บางประการเนื่องจากมีประวัติการก่ออาชญากรรม⁷⁵ การขาดความช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งอาจเป็นปัจจัยทำให้ผู้หญิงกลับไปใช้ยาเสพติด⁷⁶ และทำให้เข้าสู่วังวนปัญหาแบบเดิมได้ ดังนั้น แนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้ต้องขังหญิงในการกลับคืนสู่สังคม จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงและปัญหาที่ผู้หญิงประสบ

แนวทางหนึ่งที่สามารถปรับใช้ในการช่วยเหลือผู้ต้องขังหญิงในการกลับคืนสู่สังคมได้โดยราบรื่น คือ การได้รับความช่วยเหลือจากชุมชน โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการช่วยเหลือเชื่อมต่อบริการระหว่างผู้หญิงที่ออกจากเรือนจำกับผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้อง (Community-based programme)⁷⁷ ตัวอย่างการประยุกต์ใช้ ความช่วยเหลือทางสังคมสำหรับผู้ต้องขังหญิง อาทิ โปรแกรมการบูรณาการคืนสู่สังคม (Social Integration Program for Women – SIPW) ของแคนาดาที่ช่วยให้ผู้กระทำความผิดหญิงเตรียมการในช่วงเปลี่ยนผ่านก่อนกลับคืนสู่สังคม โดยระบุดึงพลังของผู้หญิงและวิเคราะห์สภาพความเป็นอยู่ในกรณีที่ต้องได้รับการปรับปรุง เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถกำหนดเป้าหมายของตนเอง และรู้จักแหล่งความช่วยเหลือและบริการที่มีอยู่ในชุมชนเพื่อจัดอุปสรรคในการกลับคืนสู่สังคม⁷⁸ การตั้งหน่วยงานของฝรั่งเศสเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับผู้หญิงที่อยู่ในเรือนจำช่วง 1 เดือนสุดท้ายก่อนถูกปล่อยตัวจากเรือนจำจาก

⁷⁵ Stacy L. Mallicoat, ed., *Women and crime: a text/reader* (United States of America (USA): SAGE Publications, 2012), 469-471.

⁷⁶ Nyamathi, A. M., et al., "Female Ex-Offender Perspectives on Drug Initiation, Relapse, and Desire to Remain Drug Free." in *Journal of forensic nursing*, 12(2), 81-90.

⁷⁷ Suzanne Allen, Chris Flaherty, and Gretchen Ely, "Maternal incarceration and the criminalization of female poverty," 501.

⁷⁸ Dr. Kelley Blanchette, "A Gender-informed approach to intervention for women offenders" (paper presented at Workshop 1 of the thirteenth UN Congress on crime prevention and criminal justice, Tokyo, Japan, April, 12-19, 2015).

ปัญหาเกี่ยวกับยาเสพติด และ/หรือเครื่องตีมีแอลกอฮอล์โดยการให้ข้อมูลและคำแนะนำในหลายเรื่อง รวมทั้งเรื่องสุขภาพ การเสริมสร้างทักษะต่างๆ⁷⁹ การเสนอกฎหมายใหม่ของคอสตาริกา ที่สามารถลดประวัติอาชญากรรมในกรณีที่ถูกกระทำผิดอยู่ในสถานภาพที่เปราะบางในระหว่างกระทำความผิด (อาทียากจน ถูกกีดกันออกจากสังคม ถูกเลือกปฏิบัติ) โดยประวัติอาชญากรรมดังกล่าวสามารถถูกลบทิ้งที่หลังการปล่อยตัว หรือระหว่าง 3-5 ปี หลังการปล่อยตัว ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของผู้พิพากษา ซึ่งส่งผลดีต่อผู้ที่กระทำความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง อาทิจำคุกยาเสพติดในปริมาณน้อย เพื่อให้ผู้หนีงกลุ่มดังกล่าวมีโอกาสได้รับการจ้างงาน และสิทธิในการรับสวัสดิการสังคม⁸⁰

การสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดในคดียาเสพติดให้กลับคืนสู่สังคมปรากฏอยู่ในข้อมติของคณะกรรมการยาเสพติดเช่นกัน อาทิ ข้อมติเรื่องของการสนับสนุนการฟื้นฟูตัวสำหรับผู้ติดยาเสพติดโดยเชิญชวนให้รัฐสมาชิกมีมาตรการในการลดทัศนคติการตีตราผู้ที่ต้องได้รับการช่วยเหลือในการฟื้นฟู ลดการกีดกันออกจากสังคมและการเลือกปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการบูรณาการคืนสู่สังคม โดยอาจร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในหลายระดับ รวมถึงกับภาคประชาสังคมและชุมชน และสนับสนุนแนวปฏิบัติและกฎหมายที่อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการที่เกี่ยวข้องการฟื้นฟูและการบูรณาการคืนสู่สังคม⁸¹

⁷⁹ EMCDDA, “Annual Report 2006 – Selected issues,” (accessed December 14, 2018).

⁸⁰ PRI and TIJ, “Global Prison Trends 2018,” 36.

⁸¹ UN, CND, “Report of the fifty-seventh session,” <https://www.undocs.org/E/2014/28> (accessed April 29, 2019).

การดำเนินการภายในประเทศไทย

สถานการณ์ของผู้หญิงกับปัญหายาเสพติดในประเทศไทยมีสภาพใกล้เคียงกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือ แม้จำนวนผู้ต้องขังหญิงจะมีจำนวนน้อยกว่าผู้ชายมากแต่สัดส่วนของผู้ต้องขังหญิงจากคดี พ.ร.บ. ยาเสพติด มีสัดส่วนถึงร้อยละ 80 ของผู้ต้องขังหญิงทั้งหมด เมื่อพิจารณาสถิติผู้ต้องขังหญิงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาเทียบระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2558 – 1 เมษายน 2562 ค่าเฉลี่ยจำนวนผู้ต้องขังหญิงเท่ากับ 36,826 คน และเมื่อพิจารณาจำนวนผู้ต้องขังหญิงจากคดี พ.ร.บ. ยาเสพติด ณ วันที่ 1 เมษายน 2562 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 41,514 คน จากจำนวน 36,094 คน ณ วันที่ 1 เมษายน 2561 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 15)

งานวิจัยของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยพบว่าปัจจัยที่ทำให้ผู้หญิงและผู้ชายกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ได้แก่ การมีช่วงวัยเด็กที่เลวร้าย การคบหาเพื่อนเถร การติดยาเสพติด และภาระทางการเงินในการดูแลครอบครัว โดยผู้ต้องขังหญิงจากคดียาเสพติดในประเทศไทยมีภูมิหลังต่างจากผู้ต้องขังชายตรงที่ ผู้ต้องขังหญิงมีแนวโน้มสูงกว่าที่จะมีบุตรเคยทำงานในธุรกิจการค้าบริการทางเพศ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่ครองคนรักที่มีพฤติกรรมนอกหล่นนอกทาง และมักเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดผ่านการแนะนำหรือชักจูงของคนรัก เคยเป็นเหยื่อความรุนแรงในครอบครัว และมีแนวโน้มน้อยกว่าผู้ต้องขังชายที่จะมีทัศนคติในชั้นศาล⁸²

เมื่อพิจารณาแนวทางการปฏิบัติในประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการป้องกัน การบำบัดรักษา และการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาพบว่า ประเทศไทยมิได้มีนโยบายการใช้การป้องกันยาเสพติดที่คำนึงถึงเพศสภาพโดยเฉพาะ ในยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ

⁸² ชลธิศ ชื่นอุระ และชาแมนต้า เจฟฟรีย์, *เพศภาวะและเส้นทางสู่เรือนจำ*, 34.

ปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ใช้การป้องกันในทุกช่วงวัย แบ่งเป็น ปฐมวัย วัยเด็ก วัยรุ่น วัยผู้ใหญ่⁸³ เช่นเดียวกับการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดที่มีได้ระบุมাত্রการที่คำนึงถึงเพศสภาพโดยเฉพาะ แต่ใช้แนวทางที่พิจารณาความจำเป็นของผู้เสพยาเสพติดเป็นรายกรณี อาทิ

(1) แนวทางในการให้ผู้ผ่านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพได้รับการติดตามดูแลช่วยเหลืออย่างมีคุณภาพและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อป้องกันการเสพติดซ้ำ โดยใช้วิธีการ เช่น การพัฒนารูปแบบการติดตามผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพที่เน้นการสร้างสัมพันธภาพที่ดี นำแนวคิดระบบการจัดการรายกรณี (Case management) มาใช้ โดยมอบหมายให้มีทีมสหสาขาวิชาชีพทำหน้าที่ในการบูรณาการความช่วยเหลืออย่างรอบด้าน โดยการประเมินภาวะสุขภาพของผู้เข้ารับการบำบัดรักษาและวางแนวทางการดูแล ตลอดจนติดตามผลลัพธ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการดำเนินงานจะมอบหมายให้ผู้จัดการรายบุคคล (Case manager) เข้ามามีส่วนช่วยในการจัดการ ประสานงาน และดูแลให้ผู้รับการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพได้รับความช่วยเหลือ ตลอดจนบริการต่างๆ ที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อช่วยให้ผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพได้มีโอกาสกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข

(2) แนวทางการให้ครอบครัว ชุมชน สังคม ยอมรับและให้โอกาสผู้เสพยาเสพติด และมีส่วนร่วมในการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพและติดตาม ดูแลช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัด (Community-based recovery model)⁸⁴

นอกจากนี้ ผู้หญิงที่เข้ารับการบำบัดรักษายาเสพติดสามารถได้รับการบำบัดในศูนย์แยกจากผู้ชาย โดยตั้งแต่ปี 2523 โรงพยาบาลธัญญารักษ์ (ชื่อสถาบันในขณะนั้น) ได้เปิดบริการรับผู้ป่วยยาเสพติดหญิงแยกจากผู้ป่วย

⁸³ สำนักงาน ป.ป.ส., “แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562,” 26.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, 30.

ยาเสพติดชาย 1 ตึก (จำนวน 50 เตียง) และต่อมา เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2534 ได้เปิดศูนย์ชุมชนบำบัดสำหรับผู้หญิงขึ้น สามารถรับสมาชิกหญิงได้ 35 เตียง⁸⁵ และในปัจจุบันได้มีการแยกส่วนสถานที่บำบัดระหว่างหญิง-ชาย

ในส่วนของการคำนึงถึงเพศสภาพในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประเทศไทยมีจุดเด่นตรงที่มีความเข้มแข็งในการเป็นผู้สนับสนุนและให้การฝึกอบรมการใช้ข้อกำหนดกรุงเทพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง และการใช้กระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูในระบบศาล

ประเทศไทยได้ผลักดันการปฏิบัติตามข้อกำหนดกรุงเทพอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ที่ได้รับการรับรองเมื่อปี ค.ศ. 2010 โดยมีทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่เป็นหนึ่งในเรือนจำต้นแบบด้านการปรับปรุงเรือนจำตามข้อกำหนดกรุงเทพ ซึ่งมีการปรับปรุงและการบริหารโดยคำนึงถึงความต้องการที่สอดคล้องกับเพศสภาพของผู้ต้องขังหญิง มีการปรับปรุงเรือนจำด้านกายภาพให้มีความสะอาด สวยงาม มีอุปกรณ์ที่มีมาตรฐานซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสุขภาวะทางกาย มีโปรแกรมการปรับปรุงสภาพจิตใจและทัศนคติ โปรแกรมอบรมให้โอกาสทางการศึกษา มีห้องสมุดเปลี่ยนชีวิตเพื่อพัฒนาความรู้ มีกิจกรรมสันทนาการตามความชอบของแต่ละคน นอกจากนี้ ยังมีการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขังคืนสู่สังคม อาทิ โปรแกรมพัฒนารายบุคคลตั้งแต่ช่วงแรกจับ โปรแกรมฝึกอาชีพที่ครอบคลุมหลายสาขา อาทิ อาหาร-เครื่องดื่ม, ขนมไทย-เบเกอรี่, นวดแผนไทย, ทอผ้าไหม เป็นต้น มีสถานที่สำหรับฝึกปฏิบัติงานจริงให้แก่ผู้ต้องขังเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจก่อนก้าวสู่ชีวิตใหม่⁸⁶ และได้พยายาม

⁸⁵ กระทรวงสาธารณสุข กรมการแพทย์ สถาบันบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดแห่งชาติ บรมราชชนนี, “ประวัติสถาบันธัญญารักษ์,” https://www.pmnidat.go.th/thai/index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=66 (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2561).

⁸⁶ ไทยพับลิก้า, “ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ เรือนจำต้นแบบ “ข้อกำหนดกรุงเทพ” คืนคนดีสู่สังคม อย่างยั่งยืน,” <https://thaipublica.org/2018/02/bangkok-rules-changmai-prison-model/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2561).

ขยายการปฏิบัติตามข้อกำหนดกรุงเทพไปสู่เรือนจำทั่วประเทศ⁸⁷

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องของไทยยังได้พยายามสร้างการมีส่วนร่วมของสาธารณชน อาทิ การจัดกิจกรรมร่วมกับหุ้นส่วนความร่วมมือที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคมและภาคเอกชน อาทิ โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย สถานีโทรทัศน์ บริษัทเอกชน ห้างสรรพสินค้า เพื่อเป็นส่วนในการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังและโอกาสในการพัฒนาชีวิตของผู้ต้องขังให้ดีขึ้น⁸⁸

นอกจากการผลักดันภายในประเทศแล้ว ไทยมีบทบาทสำคัญในการจัดการฝึกอบรมเรื่องข้อกำหนดกรุงเทพให้ประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้ รวมถึงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้เชี่ยวชาญในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งดำเนินการโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย เพื่อส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับมาตรฐานและปทัสสถานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและให้ความรู้และทักษะในการบริหารจัดการผู้หญิงที่อยู่ในเรือนจำ⁸⁹ นอกจากนี้ ยังได้ร่วมมือกับองค์กร Penal Reform International (PRI) จัดทำเอกสารแนวทางและดัชนีการปฏิบัติสำหรับการดำเนินการตามข้อกำหนดกรุงเทพ การจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมออนไลน์ และคู่มือในการติดตามตรวจสอบประเด็นอ่อนไหวทางเพศ⁹⁰

⁸⁷ UNAFEI, “Background Paper” (paper presented at Workshop 1), 11.

⁸⁸ Dr. Kittipong Kittayarak, “Bridging the gap between incarcerated mothers and their children in Thailand: Five years on after the adoption of the Bangkok Rules” (paper presented at Workshop 1 of the thirteenth UN Congress on crime prevention and criminal justice, Tokyo, Japan, April, 12-19, 2015).

⁸⁹ TIJ, “The Training on the Management of Women Prisoners for Senior Correctional Staff in the ASEAN Region,” https://drive.google.com/drive/folders/10Y-nhsAhQtte-vUlhBlqtd_MHid4IgEib (accessed December 17, 2018).

⁹⁰ Taghreed Jaber, “Why the Bangkok Rules are needed and their implementation five years on” (paper presented at Workshop 1 of the thirteenth UN Congress on crime prevention and criminal justice, Tokyo, Japan, April, 12-19, 2015). 37.

ในส่วนของการกระบวนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูในระบบศาล ในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมหลายแห่งได้นำการให้คำปรึกษาด้านคลินิกจิตสังคมไปใช้เพื่อบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง (Non-Violent Crime) โดยศาลอาญานบุรีเริ่มโครงการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณและความร่วมมือจากสำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ และกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ส่งผลให้มีการขยายโครงการไปยังศาลอื่นอีกหลายศาล รวมถึงศาลจังหวัดเชียงใหม่ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2559 ศาลจังหวัดเชียงใหม่ มีแนวปฏิบัติประเภทคดีที่ผู้พิพากษาสามารถใช้ดุลพินิจส่งผู้ต้องหาหรือจำเลยเข้ารับคำปรึกษาด้านคลินิกจิตสังคมได้ เช่น คดีขบขี้ คดีเสพเมทแอมเฟตามีน คดีมียาเสพติดไว้ในครอบครองไม่เกิน 10 เม็ด เป็นต้น และมีแนวทางว่าควรพิจารณาให้ความสำคัญแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นหญิงกำลังตั้งครรภ์ หรือมีบุตรที่อายุน้อยต้องเลี้ยงดู ให้เข้ารับคำปรึกษาในคลินิกจิตสังคมด้วย⁹¹

ในการเตรียมการให้ผู้ต้องขังบูรณาการคืนสู่สังคม แม้ประเทศไทยมิได้มีแนวทางที่ค้ำถึงเพศสภาพเป็นการเฉพาะ แต่มียุทธศาสตร์การสร้างและพัฒนาระบบรองรับการคืนคนดีให้สังคม โดยใช้แนวทางที่เกี่ยวข้อง อาทิ⁹²

(1) การสร้างและพัฒนาระบบรองรับและสนับสนุนการส่งต่อผู้พ้นโทษและผู้ผ่านการบำบัดรักษาเพื่อแก้ไขฟื้นฟูติดตามดูแลช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตแบบครบวงจร เตรียมระบบการส่งต่อข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เตรียมความพร้อมของผู้พ้นโทษและผู้ผ่านการบำบัดรักษา การสร้างชุมชนเอื้ออาทรเพื่อรองรับผู้พ้นโทษและผู้ผ่านการบำบัดรักษา และการติดตามพฤติการณ์

⁹¹ สมภพ นันทโกวิธน์, "Psycho-Social Clinic: An Active Judicial Procedure in Drug User Treatment," วารสารสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 34, 2 (2561): 38.

⁹² สำนักงาน ป.ป.ส., "แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558-2562," 34-38.

ผู้พันโทษและผู้ผ่านการบำบัดรักษาให้ผ่านพ้นภาวะความเสี่ยงในการกลับมากระทำความผิด

(2) การสื่อสารสาธารณะเพื่อสร้างความตระหนักในคุณค่าของคนและยอมรับ “การคืนคนดีสู่สังคม” โดยการสร้างความเข้าใจแก่สาธารณชนเกี่ยวกับธรรมชาติของผู้เสพผู้ติดยาเสพติด การให้โอกาสแก่ผู้เคยกระทำความผิดในคดียาเสพติด

(3) การสร้างความพร้อมให้แก่ผู้พันโทษและผู้ผ่านการบำบัดรักษา โดยการพัฒนากระบวนการและวิธีปฏิบัติในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด พัฒนาความรู้และฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน สร้างทางเลือกที่หลากหลายในการสร้างอาชีพ จัดหาแหล่งเงินทุนก้อนแรกสำหรับการประกอบอาชีพ เป็นต้น

บทสรุป

การคำนึงถึงเพศสภาพในการดำเนินนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นประเด็นที่ควรได้รับการส่งเสริม ซึ่งจำเป็นต้องมีการผลักดันร่วมกันอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ขั้นตอนการป้องกันยาเสพติดที่ควรใช้เนื้อหาที่เหมาะสมกับอายุและเพศสภาพ การบำบัดรักษาที่คำนึงถึงสภาพจิตใจและร่างกายของเพศหญิง การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่คำนึงถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงทั้งในด้านการดูแลบุตร ภาวะรับผิดชอบต่อครอบครัว และการให้ความช่วยเหลือทางสังคมและด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นของผู้หญิงที่เคยกระทำความผิดเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งจะส่งผลให้กลุ่มผู้หญิงดังกล่าวสามารถบูรณาการคืนสู่สังคมโดยราบรื่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน และในหลายระดับ รวมถึงความร่วมมือจากภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน

แนวทางที่สามารถประยุกต์ใช้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมเรื่องการค้าจนถึงเพศสภาพ อาจใช้ทั้งการเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้มีความเข้าใจในเรื่องการค้าจนถึงเพศสภาพในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้อง และการสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนควบคู่กัน เพื่อช่วยให้การแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูผู้ที่เคยกระทำผิดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูผู้ที่เคยกระทำผิดจากคดียาเสพติดหรือผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งในการช่วยภาครัฐในยุทธศาสตร์ “การคืนคนดีสู่สังคม” ได้อีกทางหนึ่ง

นอกจากการดำเนินการภายในประเทศแล้ว ประเทศไทยอาจใช้บทบาทสำคัญในการผลักดันข้อกำหนดกรุงเทพ โดยเป็นผู้ให้ความรู้และพัฒนาคู่มือที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการค้าจนถึงความจำเป็นเฉพาะของผู้ต้องขังหญิง และการสนับสนุนให้ใช้ทางเลือกอื่นแทนการคุมขังสำหรับกลุ่มเปราะบาง รวมถึงผู้หญิงที่มีความจำเป็น อาทิ ผู้หญิงตั้งครรภ์ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมบทบาทและภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

แนวทางการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ สู่การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์¹

Received: 3 February 2019

Revised: 10 May 2019

Accepted: 1 June 2019

บทคัดย่อ

นโยบายศาสตร์เป็นศาสตร์แขนงวิชาการของรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ โดยมีการบูรณาการองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยา ต่อมาการกำหนดนโยบายคือหนึ่งในขั้นตอนของการวิเคราะห์ของกระบวนการนโยบาย และมุ่งเน้นที่การกำหนดและตัดสินใจของตัวแสดงต่างๆ ขณะเดียวกันการวิเคราะห์นโยบายกลายเป็นความคิดหลัก และสนับสนุนนักวิชาการที่ใช้การวิพากษ์เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาต่างๆ โดยการศึกษาของการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์เป็นเครื่องมือของการตีความภาษา สภาพจริงทางสังคม และบริบททางประวัติศาสตร์สู่ความหมายใหม่ ยิ่งกว่านั้นนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์จัดเตรียมสู่การสร้างทางเลือกนโยบายสาธารณะ เนื่องจากพิจารณาถึงอุดมการณ์ ความสัมพันธ์ของตัวแสดง และการปฏิบัติการทางสังคม

คำสำคัญ: นโยบายศาสตร์, นโยบายสาธารณะ, การวิเคราะห์นโยบาย, นโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์, การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์, การวิเคราะห์วาทกรรม

¹ นักวิชาการอิสระ, E-mail: Kritsadahe@outlook.com

Critical Policy Approaches to the Analysis of Public Policy

Kritsada Theerakosonphong²

Abstract

The policy sciences are sub-disciplinary of public administration and public policy that is knowledge integration of social sciences, such as political sciences, economics, sociology, and psychology. The policy formulation is the first stage of analysis of the policy process and focuses on the decision-making of actors. Meanwhile, policy analysis becomes to core ideas and support academicians to any problems. The study of Critical Discourse Analysis (CDA) is an instrument of interpretation of language, social reality, and historical context to new meaning. Moreover, Critical Policy Studies (CPS) provides to setting alternative public policy because of considering ideas, relationships among actors, and social practices.

Keywords: Policy Sciences, Public Policy, Policy Analysis, Critical Policy Studies, Critical Discourse Analysis, Discourse Analysis

² Independent scholar

1. ข้อสังเกตต่อนโยบายศึกษาสู่การวิพากษ์เชิงนโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยปกติบรรจุอยู่ในศาสตร์แขนงรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) แต่บางกรณีกลับพิจารณาโดยกำหนดขอบเขตให้นโยบายสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายศึกษา (Policy Studies) เช่น หลักสูตรนโยบายศึกษามีชื่อ “การจัดการและวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis and Management)” ของ Cornell University โดยมีพื้นที่การศึกษาคอบคลุมนโยบายการศึกษา นโยบายครอบครัวและสวัสดิการสังคม นโยบายสุขภาพ และนโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย เห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีขอบเขตกว้างมากกว่าให้พิจารณาเฉพาะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากต้องใช้ทั้งศาสตร์ทางสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ เพื่อทำให้เกิดการบูรณาการศาสตร์สาขาวิชา เนื่องจากนโยบายจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาสังคม³

บทความนี้ เน้นที่การพิจารณาข้อเสนอของ Harold Lasswell (ค.ศ. 1902-1978) เพราะได้รับการสถาปนาเป็นปัญญาชน (Intellectual) ทำหน้าที่ครองอำนาจนำ (Hegemony) บนนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) เพื่อทำความเข้าใจต่อการปฏิบัติการทางสังคม และที่สำคัญพิจารณาตามแนวทางการศึกษาใน 'Handbook of the Critical Policy Studies' ที่สนับสนุนว่าแนวทางนี้พัฒนามาจากรากฐานของนโยบายศาสตร์ตามที่ Lasswell เสนอไว้ และยังได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการหลายศาสตร์แขนงวิชา จึงไม่ควรจำกัดนโยบายศึกษาให้ผูกขาดไว้เฉพาะนักวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และถือเป็นข้อเสนอหลักที่อภิปรายตลอดบทความนี้ เพราะอันที่จริงควรก้าวข้ามมาสู่ความเป็นสหวิทยาการเหมือนกับ Frank Fischer ที่เป็น

³ หลักสูตรการศึกษา Policy Analysis and Management ของ Cornell University สืบค้นที่ <https://www.human.cornell.edu/pam/academics/phd/home>

นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกลายเป็นหนึ่งในผู้ริเริ่มจัดทำวารสารนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ (Critical Policy Studies: CPS) จนต่อมาเป็นผู้บุกเบิกแนวทางการศึกษานี้ และได้พัฒนาองค์ความรู้ต่อยอดมาจากการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) ที่เสนอโดย Norman Fairclough⁴

ถัดมาที่นโยบายศึกษายังให้ความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy-Making Process) โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ การกำหนดวาระทางการเมืองสู่การกำหนดนโยบาย และการวิเคราะห์นโยบายที่นำไปปฏิบัติ บ่อยครั้งถูกจัดให้อยู่ในแขนงวิชาหนึ่งของรัฐศาสตร์ (Political Sciences) มากกว่าแยกออกโดยมีสถานะเป็นศาสตร์เพราะเห็นได้ว่านโยบายศึกษาใช้พิจารณาไม่ครบวงจรนโยบาย (Policy Cycle) ทั้งนี้ความเหมือนกันระหว่างนโยบายศึกษาดั้งเดิมกับนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ คือ ‘การใช้ความรู้ที่อยู่นอกเหนือจากการเมือง’ แต่มีความแตกต่างจากนี้คือ ‘การให้ความสำคัญที่ความรู้เชิงปฏิบัติการ (Practical Knowledge) และการอภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance)’ นอกจากนี้ยังอาศัยบริบททางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเพื่อใช้สร้างองค์ความรู้ด้วย⁵

การสร้างองค์ความรู้มีกลุ่มปัญญาชนอย่าง Frank Fischer กล่าวถึงนโยบายเชิงวิพากษ์ โดยอาศัยบริบททางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ คือ แนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวัฒนธรรม (Cultural Political Economy: CPE) ที่พัฒนามาร่วมกันโดย Bob Jessop และ Ngai-Ling Sum ขณะที่ทั้งสองคนไม่ได้เป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ แต่กลับเห็นแนวทาง CPE ช่วยให้เห็นการ

⁴ วารสาร *Critical Policy Studies* ดูข้อมูลเพิ่มเติมที่ <https://www.tandfonline.com/toc/rcps20/12/2?nav=toCList>

⁵ Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini, “Introduction to Critical Policy Studies”, in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 1-24.

ศึกษานโยบาย มองเห็นปฏิบัติการของตัวแสดงที่ใช้อำนาจครอบงำผ่านกลไกเชิงโครงสร้างและสถาบัน ที่สำคัญกว่านี้ประโยชน์ของ CPE คือ การช่วยสลายจินตกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจที่สร้างขึ้นจากอุดมการณ์สู่การครอบงำผ่านรูปแบบของนโยบาย⁶ อย่างไรก็ตามแนวทาง CPE จัดเป็นกระบวนทัศน์หลังปฏิฐานนิยม (Post-Positivist) ในการศึกษานโยบาย เพื่อรองรับให้เกิดการตีความ การปรึกษาหารือ ไปจนถึงการวิพากษ์เชิงนโยบาย โดยพิจารณาว่าการศึกษานโยบายไม่ควรแยกออกจากอุดมการณ์ (Ideas) เนื่องจากยังมีการพัฒนาข้อเสนอของ Michel Foucault เช่น การปกครองชีวญาณ (Governmentality) และ Jurgen Habermas เช่น กระบวนการเชิงการสื่อสาร (Communicative Process) ที่ถูกใช้ในทาง CPS⁷

ขณะที่ CPS ถูกสร้างข้อจำกัดจากการศึกษา เพราะไม่พบว่ามีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาไว้ในสารานุกรมเฉพาะทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยพิจารณาจาก *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* มี David Schultz เป็นบรรณาธิการ⁸ และ *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* มี Evan M. Berman และ Jack Rabin เป็นบรรณาธิการ⁹ โดยจัดพิมพ์ในปี ค.ศ. 2004 และ 2008

⁶ Ngai-Ling Sum and Bob Jessop, "Cultural Political Economy and Critical Policy Studies: Developing a Critique of Domination", in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 128-150.

⁷ Eva Lovbrand and Johannes Stripple, "Foucault and Critical Policy Studies", in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 92-108.

⁸ David Schultz, ed., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. (New York: Facts On File, Inc, 2004).

⁹ Evan M. Berman and Jack Rabin, ed., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. (New York: CRC Press, 2008).

ตามลำดับ แต่กลับพบว่าสารานุกรมสองเล่มนี้ในช่วงทศวรรษ 2000 ไม่ปรากฏให้เห็นแนวทาง CPS ทั้งที่สารานุกรมเป็นหนึ่งในหนังสืออ้างอิง (Reference Work) และสังคายนาองค์ความรู้มาอย่างต่อเนื่องแทบทุกทศวรรษ หมายความว่า CPS เป็นเรื่องหรือประเด็นที่ค่อนข้างใหม่ ส่งผลให้การเขียนอธิบายเรื่องนี้โดยปรมาจารย์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ อาจไม่ได้รับการยอมรับและจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่สำคัญยังขาดเอกสารสนับสนุนต่อประเด็นของการวิจัยเรื่องนี้ โดยเฉพาะการวิเคราะห์หรืออธิบายถึงนโยบายอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นเป็นตอน

แม้ว่าทศวรรษ 2010 บรรจุหัวข้อ ‘ทฤษฎีเชิงวิพากษ์’ (Critical Theory) ไว้ใน *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* โดยมี Ali Farazmand เป็นบรรณาธิการ และได้อธิบายหัวข้อ “ทฤษฎีเชิงวิพากษ์ขององค์กร” (Critical Theory of Organizations)¹⁰ แต่อันที่จริงทฤษฎีเชิงวิพากษ์เป็นภาพใหญ่ของ CPS การนำเสนอประเด็นนี้ส่งผลให้ขอบเขตของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์กว้างมากขึ้นกว่าการพิจารณาเฉพาะการบริหารภาครัฐและวงจรรนโยบายแบบเดิมที่แยกขาดจากการอภิบาลที่สำคัญกว่านี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย แบ่งความสำคัญออกสองประการได้ดังนี้

ประการแรก เป็นการเน้นบูรณาการองค์ความรู้ร่วมกันในระดับโลก และมองออกนอกเหนือจากรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน โดยเริ่มพิจารณาและให้ความสำคัญในกลุ่มประเทศอื่นมากขึ้น ไม่เพียงเฉพาะในโลกตะวันตก เพราะโลกตะวันออกก็มีพัฒนาการทางอารยธรรม กล่าวคือ ความเฉพาะของบริบททางประวัติศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม ทำให้แนวคิดและทฤษฎีบางประการ ก่อให้เกิดความอลหม่านต่อการบริหารภาครัฐและนโยบายสาธารณะ

¹⁰ Ali Farazmand, ed., *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Springer, 2018).

จึงมีความเป็นไปได้ว่าทำให้การตีความรัฐประศาสนศาสตร์จะขยายพื้นที่ การศึกษากว้างมากขึ้น พร้อมกับเชื่อมโยงข้อเสนอนิยามในกลุ่มประเทศที่ใช้ ตะวันตก หรือที่เรียกว่า “Global PA” และ “Western PA” เพราะแท้จริงแล้ว ไม่ครอบคลุมองค์ความรู้การบริหารภาครัฐทั่วโลก¹¹

ประการที่สอง เป็นการเน้นที่แนวคิดและทฤษฎีทางเลือกใหม่ เช่น การใช้ทฤษฎีการประกอบสร้างทางสังคม (Social Construction) จัดเป็นหนึ่งใน แนวคิดหลังสมัยใหม่ (Postmodern) ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อ พิจารณาบทบาทของรัฐบาลต่อการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบาย นอกจากนี้ การวิเคราะห์วาทกรรมบนสภาพจริงทางสังคมที่ปรากฏขึ้นในรูปของภาพ- ลักษณะ (Images) ย่อมสะท้อนออกมาภายใต้รูปแบบอำนาจบนวาทกรรมของ ภาษา¹² ขณะที่สาหรานุกรมในเล่มที่มี Evan M. Berman และ Jack Rabin เป็น บรรณาธิการ ให้คำอธิบายหัวข้อ “Postmodernism and Public Policy” โดย พิจารณาให้การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ จัดเป็นหนึ่งในแนวทางที่ใช้ อธิบายถึงสภาวะหลังสมัยใหม่นิยม แต่จะเป็นแนวคิดและทฤษฎีหรือไม่นั้น

¹¹ Evan M. Berman, “Public Administration in Southeast Asia: An Overview”, in *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao*, ed. Evan M. Berman (Boca Raton: CRC Press, 2010), 1-25; Bing Leung Anthony Cheung, “NPM in Asian Countries”, in *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, ed. Tom Christensen and Per Laegreid, (Burlington: Ashgate, 2011), 131-144.

¹² George H. Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer, and Michael J. Licari, *The Public Administration Theory Primer*, (Boulder: Westview Press, 2012); Helen Ingram, Anne L. Schneider, and Peter DeLeon. “Social Construction and Policy Design”, *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier, (Westview Press: Miller, 2007), 93-126; Hugh T. Miller and Charles J. Fox, *Postmodern Public Administration*. (Armonk: M.E. Shape, 2007).

จำเป็นต้องพิจารณาแยกส่วนกันมากกว่าจะชี้ชัดเลยว่าไม่ใช่¹³

บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบคำถามสองข้อ คำถามแรก นโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์คืออะไร และมีแนวทางการวิเคราะห์อะไรที่ได้รับความนิยมในแวดวงวิชาการนโยบายเชิงวิพากษ์ คำถามที่สอง ทำไม Harold Lasswell ได้รับการยกย่องให้เป็นผู้บุกเบิกนโยบายศาสตร์ และกล่าวถึงอยู่เนืองๆ ในกลุ่มนักวิชาการที่ศึกษานโยบาย โดยเน้นที่การวิเคราะห์นโยบาย และใช้แนวทางการศึกษา CPS

2. แนวทางการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์

แรกเริ่มของการศึกษานโยบายศาสตร์ บ่อยครั้งให้ศึกษาและตีความผ่านแนวคิดในข้อเขียนของ Harold Lasswell โดยเป็นนักรัฐศาสตร์ แต่การศึกษาและถ่ายทอดองค์ความรู้ได้อาศัยนอกจากรัฐศาสตร์ โดยครอบคลุมถึงสังคมวิทยาและจิตวิทยา ส่งผลให้การศึกษานโยบายสาธารณะควรพิจารณาองค์ประกอบอื่น นอกเหนือจากการทำความเข้าใจตามวงจรนโยบาย ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมของการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองค่อนข้างมีความสลับซับซ้อนและคลุมเครือหลายด้าน ไม่เพียงเฉพาะอำนาจทางการเมืองในรัฐสภา แต่การศึกษานโยบายสาธารณะต้องพิจารณาอย่างลุ่มลึกมากขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และขยายออกไปถึงระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงปรากฏความร่วมมือโดยนักวิชาการที่มีความสนใจร่วมกันในการศึกษานโยบาย แต่ไม่ได้ก่อตั้งเป็นสำนักและไม่มีความริเริ่มจะพัฒนาให้เป็นศาสตร์หรือแขนงวิชา เนื่องจากต่างพิจารณาว่าควรเป็นแนวทางการศึกษา (Approach) ที่ใช้ศึกษาร่วมกัน โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการนโยบาย

¹³ Thomas J. Catlaw and Margaret Stout, "Postmodernism and Public Policy", ed. Evan M. Berman and Jack Rabin, ed., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (New York: CRC Press, 2008), 1524-1529.

2.1 คำจำกัดความของการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์

การศึกษานโยบายศาสตร์ตามแนวทางเชิงวิพากษ์ ต้องทำความเข้าใจต่อการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis: DA) เพราะเป็นรากฐานของการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis: CDA) ที่ใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ หรือเรียกว่านโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ จึงเริ่มต้นจากการใช้พจนานุกรมเฉพาะทางพิจารณาความหมาย โดยเลือกพจนานุกรมทางด้านสังคมศาสตร์ เพราะไม่พบการบรรจุไว้ในรัฐประศาสนศาสตร์เช่นเดียวกับที่กล่าวถึงสารานุกรมไว้ก่อนหน้านี้

ในพจนานุกรม *The Sage Dictionary of Social Research Methods* ให้ความหมายการวิเคราะห์วาทกรรม เป็นการสำรวจข้อมูลต่างๆ จากข้อเขียนและบทสนทนาที่ปรากฏขึ้นโดยนักวิชาการ นักการเมือง สื่อมวลชน หรือปัจเจกบุคคล ซึ่งถูกพัฒนาเป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการอ่านเพื่อให้เกิดการตีความตัวบทต่างๆ ระหว่างภาษา การสื่อสาร ความรู้ อำนาจ และการปฏิบัติการทางสังคม โดยเฉพาะการเน้นความหมายเชิงโครงสร้างและการสื่อสารที่หลบซ่อนอยู่ ที่สำคัญยังมีประโยชน์ต่อการถกเถียงและการเปรียบเทียบ รวมถึงสร้างความท้าทายต่อการอ่านเชิงวิพากษ์ เพราะช่วยให้ทำความเข้าใจต่อเรื่องราวต่างๆ ได้ไม่เพียงเฉพาะแต่กำหนดให้เป็นวิธีการวิจัยเท่านั้น¹⁴

ถัดมาที่การพิจารณาสารานุกรมมีความแตกต่างจากพจนานุกรม เพราะช่วยให้เห็นภาพรวมและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่อการศึกษา CDA และ CPS ผู้เขียนจึงสำรวจประเด็นนี้จากสารานุกรมสามประเภทคือ (1) สารานุกรมทางวิธีวิจัยของสังคมศาสตร์ เพื่อให้เห็นสถานะขององค์ความรู้ (2) สารานุกรมทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้เห็นการนำความรู้ไปใช้อย่างเป็นระบบจะสามารถทำได้อย่างไร และใช้วิธีการอะไร (3) สารานุกรมทางรัฐศาสตร์

¹⁴ John Muncie, "Discourse Analysis". in *The Sage Dictionary of Social Research Methods*, ed. Victor Jupp (London: SAGE, 2006), 74-76.

เพื่อให้เห็นในระดับของศาสตร์ที่รองลงมาจากสังคมศาสตร์ ถึงการนำไปใช้ศึกษาอย่างไร ขณะเดียวกันไม่พบสารานุกรมทางรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะบรรจุคำว่า “Discourse Analysis” และ “Critical Discourse Analysis” ไว้ในสารานุกรมสามเล่มนี้ สะท้อนให้เห็นการไม่ยอมรับหรือการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในกระแสหลักพิจารณาว่าเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างเป็นนามธรรมและไม่สามารถวัดความเที่ยงและตรง กล่าวได้ว่าขาดความเป็นวิทยาศาสตร์ก็เห็นเป็นเช่นนั้นได้

ในลำดับแรกเริ่มต้นจากการพิจารณาสารานุกรม *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods* ให้คำอธิบายถึงการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ ปรากฏขึ้นราวปี ค.ศ. 1985 โดยพิจารณาให้ภาษาเป็นปัจจัยหลักต่อการพิจารณาเหตุการณ์ทางสังคม (Social Event) และการปฏิบัติการทางสังคม (Social Practice) จากทั้งสองปัจจัยนี้คือการอธิบายถึงสถาบันทางสังคมและวัตถุต่างๆ ที่ประกอบสร้างทางสังคม โดยแนวทางการวิเคราะห์นี้มีความเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) มากกว่าใช้เฉพาะภาษาศาสตร์ (Linguistics) โดยสรุปแล้ววาทกรรมมีความหมายเหมือนกับภาษา มีทั้งโครงสร้างและภาพที่แสดงออกมา ขณะที่แนวทางเชิงวิพากษ์มีสมมติฐานดังนี้ (1) การทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างภาษาและปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม (2) การเน้นที่ทำอะไรให้ภาษากลายเป็นส่วนประกอบหนึ่งหรือทำหน้าที่ผลิตซ้ำความสัมพันธ์ทางสังคม ในรูปแบบของอำนาจ การครอบงำ และการกดขี่ขูดรีด (3) ภาษามีลักษณะเฉพาะ มุ่งเน้นที่การปลดปล่อยให้เป็นอิสระภาพ เพื่อก้าวสู่ความยุติธรรมทางสังคม¹⁵

¹⁵ Norman Fairclough, “Critical Discourse Analysis”. in *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*, ed. Michael Lewis-Beck, Alan E. Bryman, and Tim Futing Liao (Thousand Oaks: SAGE, 2004), 214-216.

จากข้างต้น Norman Fairclough อธิบาย CDA ในสารานุกรมด้วยตนเอง โดยประเด็นนี้ถือเป็นจุดแข็งของสารานุกรมที่เลือกผู้เขียนที่มีความสนใจ หรือเชี่ยวชาญ หรือสถาปนาศาสตร์แขนงวิชา หรือพัฒนาองค์ความรู้ในหัวข้อนั้นมาโดยตลอด เพื่อเขียนจำนวน 3-5 หน้า ที่สำคัญยังเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจหนังสือและบทความชิ้นอื่นที่ Fairclough นำเสนอไว้ คล้ายคลึงกับการทบทวนวรรณกรรมให้อ่านศึกษาไว้อย่างเป็นระบบ แม้แต่สารานุกรม *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* มี Csilla Weninger เขียนอธิบาย ก็ให้คำจำกัดความเช่นเดียวกับที่ Fairclough เสนอไว้ แต่รายละเอียดย่นย่อเห็นได้ว่า CDA เป็นแนวทางเชิงวิพากษ์โดยมีนักวิชาการที่นิยมใช้แนวทางนี้ ส่วนใหญ่จะเลือกปฏิเสธว่าให้ CDA ก่อรูปขึ้นเป็นสำนักหรือกระบวนทัศน์ เพราะประโยชน์ของ CDA นอกจากเน้นการตีความแล้วยังทำให้เกิดการวิเคราะห์หัตถ์บทและบทสนทนาภายใต้สภาพจริงทางสังคม ด้วยเหตุนี้กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้การใช้ CDA เห็นความสลับซับซ้อนของปัญหา และผลกระทบของภาษากลายเป็นวาทกรรมให้เกิดการประกอบสร้างขึ้นมาของความไม่เท่าเทียมทางสังคม ขณะที่ CDA ยังถูกประยุกต์ใช้กับการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสังคม เพื่อแสดงให้เห็นการปฏิบัติการทางสังคมด้วย¹⁶

ในเล่มท้ายสุด คือ *International Encyclopedia of Political Science* ปรากฏหัวข้อที่ให้คำอธิบายเฉพาะการวิเคราะห์วาทกรรมได้อาศัยภววิทยาและญาณวิทยาโดยอำนาจของภาษา เพื่อทำความเข้าใจต่อความเป็นเหตุผลและตีความกับสิ่งที่ดำรงอยู่ ทั้งนี้ผู้เขียนคือ Ove K. Pedersen แสดงให้เห็นฐานคิดที่ใช้ในแนวทางการวิเคราะห์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการประกอบสร้างทางสังคม (Social Constructivism) โดยจัดอยู่ในมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

¹⁶ Csilla Weninger, "Critical Discourse Analysis". in *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*, ed. Lisa M. Given (Los Angeles: SAGE, 2008), 145-148.

มีสมมติฐานว่าแนวทางนี้ยอมรับการมีอยู่ ตัวตน และทุกสิ่งอย่างบนโลกนี้ เพราะเชื่อว่าถูกประกอบสร้างขึ้นโดยปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการดำรงอยู่ในบริบทของประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม (หรือเข้าใจอย่างง่ายคือการเชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างทุกอย่างขึ้นมา รวมไปถึงสถาบันศาสนา สถาบันครอบครัว และวิทยาการต่างๆ ทำให้คนกลุ่มนี้เลือกปฏิเสธกฎเกณฑ์และแบบแผนทางสังคม) ทั้งนี้การตีความที่ดีที่สุดคือ การใช้ตัวบท การสนทนา และการแสดงออกนับเป็นวิธีการหลักของการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์¹⁷

อย่างไรก็ดี สารานุกรมเล่มนี้ พิจารณาการวิเคราะห์วาทกรรมใช้ได้หลากหลายหลายศาสตร์การศึกษา ทั้งทางภาษาศาสตร์ มานุษยวิทยา สังคมวิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการสื่อสารวิทยา ขณะที่การศึกษารัฐศาสตร์เริ่มถกเถียงมากกว่าห้าทศวรรษแล้ว เนื่องจากจะศึกษาอย่างไรต่อความสัมพันธ์ระหว่างภาษาและการแสดงออกทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ โดยต้องอาศัยความรู้ทางประวัติศาสตร์การเมือง และแนวคิดทฤษฎีทางการเมืองมาร่วมด้วย จึงเชื่อว่าการวิเคราะห์ภาษาและโต้แย้งกิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์ช่วยให้เข้าใจการประกอบสร้างทางสังคมมากขึ้น ที่สำคัญภาษาเป็นวาทกรรมทำให้เห็นบริบททางประวัติศาสตร์ ขณะเดียวกันประวัติศาสตร์ก็เป็นปัจจัยแห่งการกำหนดความรู้เช่นกัน ทั้งนี้ Pedersen ได้แทรกให้ CDA อยู่ในส่วนหนึ่งของ DA และสนับสนุนให้ Norman Fairclough เป็นปัญญาชนศูนย์กลางของการสถาปนาความรู้ในด้านนี้ โดยอธิบายว่าเป็นการปฏิบัติการทางสังคมที่ยึดโยงกับปรากฏการณ์ทางสังคม เนื่องจากมีกลไกเชิงสถาบันทำหน้าที่สนับสนุนต่อปฏิบัติการทางการสื่อสาร (Communicative Action) และหากเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ ย่อมกลายเป็นวาทกรรมที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และ

¹⁷ Ove K. Pedersen, "Discourse Analysis". in *International Encyclopedia of Political Science*, ed. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser and Leonardo Morlino (Los Angeles: SAGE, 2011), 672-677.

ยังอธิบายได้โดยแนวคิดของการครองอำนาจ¹⁸

2.2 การศึกษานโยบายศาสตร์โดยแนวทางเชิงวิพากษ์

จากปฐมเหตุของการวิพากษ์นโยบายศึกษา ปรากฏว่า Norman Fairclough เสนอไว้สองแนวทางหลักที่เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์วาทกรรม แนวทางแรก คือ เศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงวัฒนธรรม (Cultural Political Economy: CPE) และแนวทางที่สอง เป็นการวิเคราะห์วาทกรรมหลังโครงสร้างนิยม (Poststructuralist Discourse Analysis: PDA) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) เพราะการศึกษานโยบายไม่สามารถแยกออกจากการเมือง เนื่องจาก Fairclough อาศัยหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) บนข้อเสนอสอง Habermasian และ Rawlsian ที่สำคัญกว่านี้แนวทาง CPS แสดงถึงการต่อสู้เพื่อครองอำนาจ แต่จำกัดไว้เฉพาะการศึกษานโยบายและความสัมพันธ์ของการผลิตที่สร้างความท้าทายต่อการครองอำนาจ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่สนับสนุนและพัฒนาแนวทางการศึกษานี้ ไม่ว่าจะเป็น (1) David Howarth (2) Bob Jessop (3) Ngai-Ling Sum จนทำให้ขอบเขตกว้างมากขึ้น และเชื่อมโยงถึงภาพใหญ่ของแนวทางเชิงวิพากษ์¹⁹

ก่อนหน้านี้ การศึกษานโยบายสาธารณะค่อนข้างขาดทางเลือกใหม่ ส่งผลให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากอำนาจทางการเมือง (Political Power) และอยู่ภายใต้ตัวแสดงที่ครองอำนาจ (Hegemonic Actor) บางกรณียังถูกควบคุมโดยอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ โดยแบ่งออกเป็นประเด็นแรก คือ การกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบาย กลับขาดความเป็นอิสระจากวงจรนโยบาย แม้กระแส

¹⁸ ibid 16.

¹⁹ Norman Fairclough, "Critical Discourse Analysis and Critical Policy Studies", *Critical Policy Studies* 7, no. 2 (2013): 177-197.

การเมืองและบริหารในปัจจุบัน สนับสนุนให้การอภิบาล (Governance) เป็นกลไกต่อการมีส่วนร่วมภายใต้หลักประชาธิปไตยและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ทั้งยังเห็นว่าเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ที่จัดเป็นส่วนหนึ่งของการอภิบาล ขณะที่ Mark Bevir ให้ความหมายของการอภิบาลเป็นรูปแบบการบริหารใหม่ มีลักษณะเป็นโครงสร้างบังคับบัญชา และสนับสนุนความสัมพันธ์ของตัวแสดงอย่างเช่นสถาบันที่มีอำนาจของการทำหน้าที่นี้แท้จริงแล้วแนวคิดเหล่านี้เกิดขึ้น เพื่อต้องการให้มีการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ บางกรณีประสบข้อจำกัดของการอภิบาลที่คลุมเครือมาโดยตลอด²⁰

ด้วยเหตุที่นโยบายศึกษามีช่องว่างปรากฏให้เห็นในองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์ ขณะเดียวกันในสภาพจริงทางสังคมของการกำหนดนโยบายสาธารณะก็ประสบปัญหาต่อการประยุกต์ใช้องค์ความรู้จากศาสตร์หลายแขนงวิชา บ่อยครั้งส่งผลให้นโยบายสาธารณะไม่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้ แต่แนวทางการวิเคราะห์นี้ ทำให้พัฒนาวิธีการแก้ไขปัญหาลงสู่อีกชั้นหนึ่ง โดยมี Frank Fischer เรียกว่า Alternative Turn เพื่อรองรับความแตกต่างในกลุ่มคนที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย อันก่อให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากภาษาศาสตร์ โดยเป็นประโยชน์เนื่องจากให้เกิดการตีความ เพื่อทำความเข้าใจต่อการสร้างทางเลือกใหม่ที่หลากหลายภายใต้กระบวนการของการกำหนดนโยบาย²¹

²⁰ Mark Bevir, "Governance". in *Encyclopedia of Governance*, ed. Mark Bevir (Thousand Oaks: SAGE, 2007), 364-381; Mark Bevir, *Democratic Governance* (New Jersey: Princeton University Press, 2010); Mark Bevir, *Key Concepts in Governance* (California: SAGE, 2013).

²¹ ibid 4; Douglas Torgerson, "Harold D. Lasswell and Critical Policy Studies: The Threats and Temptations of Power", in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 27-46; Frank Fischer, "In Pursuit of Usable Knowledge: Critical Policy Analysis and the Argumentative Turn" in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 47-66.

ต่อมาประเด็นที่สอง คือ นโยบายศาสตร์เน้นที่นโยบายภายในประเทศ (Domestic Policy) แท้จริงแล้วถูกกำหนดขึ้นบนวาระระหว่างประเทศมากกว่า ตระหนักถึงเฉพาะปัญหาสังคม หากพิจารณาตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีการใช้อำนาจแทรกแซงในรูปแบบของการครองอำนาจนำ ตัวอย่างที่ Ngai-Ling Sum เสนอการจัดแบ่งสถานะของตัวแสดงตามความสัมพันธ์ทางการผลิตในระดับโลก ทั้งที่เป็นตัวแสดงที่ครองอำนาจนำ (Hegemony) สับสนุนการครองอำนาจนำ (Sub-Hegemony) และตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ (Counter-Hegemony) แต่กลับเป็นการบูรณาการตัวแสดงต่างๆ ให้อยู่ภายใต้ระเบียบโลกเดียวกันที่ตั้งอยู่บนกระแสเสรีนิยมใหม่และโครงสร้างการบริหารแบบขึ้นบังคับบัญชา แม้เป็นเครือข่ายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ แต่ปรากฏให้เห็นรูปแบบของการปกครองโดยปัจเจกบุคคลที่เป็นช่วงชั้นอภิสิทธิ์ และครอบงำโดยกลุ่มทางประวัติศาสตร์²² เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) สับสนุนการครองอำนาจนำให้แก่สหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันก็ตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำโดยประเทศโลกที่สาม ทั้งที่ผู้นำในประเทศเหล่านี้ก็อาจทำหน้าที่เป็นปัญญาชนสับสนุนให้แก่องค์การการค้าโลก เป็นต้น

นอกจากนี้ อีกประเด็นหนึ่งที่เสนอคือ Antonio Gramsci ได้รับการอ้างถึงในหนังสือและบทความต่างๆ ของ Bob Jessop และ Ngai-Ling Sum มาอยู่เนืองๆ โดยสังเกตเห็นว่าแนวทางของการพัฒนาที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบอุตสาหกรรม เช่น Fordism และ Post-Fordism ส่งผลให้รูปแบบของการจ้างงาน การจ่ายค่าจ้าง และการเจรจาต่อรองเกิดความสัมพันธ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป²³ ทั้งนี้หนึ่งในข้อเสนอของ Gramsci ที่ไม่ได้รับการกล่าวถึง

²² Ngai-Ling Sum, "From 'Integral State' to 'Integral World Economic Order': Towards a Neo-Gramscian Cultural International Political Economy" (2005), <https://posneoliberalismo.files.wordpress.com/2011/05/7sum-31.pdf>

²³ Bob Jessop and Ngai-Ling Sum, *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in Their Place* (Cheltenham: Edward Elgar, 2006).

คือ การตระหนักถึงการครองอำนาจนำโดยสหรัฐอเมริกาในระดับระหว่างประเทศ แท้จริงแล้วเริ่มต้นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง หรือกล่าวได้ว่า Frederick W. Taylor เป็นปัญญาชนสนับสนุนการครองอำนาจนำในระบบอุตสาหกรรม โดยการแผ่ขยายลัทธิ ถือเป็นรูปแบบของการสร้างอำนาจผูกขาดของระบบทุนนิยม²⁴ จึงตอกย้ำให้เห็น Robert W. Cox ไม่ได้กล่าวถึงการครองอำนาจนำในระบียบโลกมาก่อน Gramsci แต่ Cox พัฒนาให้เกิดการศึกษาเชิงวิพากษ์ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งที่แรกเริ่มใช้การวิเคราะห์ระบบการเมืองที่แสดงให้เห็นสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ครองอำนาจนำ และมีกลุ่มผลประโยชน์คือ AFL-CIO โดยมี George Meany ดำรงตำแหน่งประธานผู้บริหาร ทำหน้าที่เป็นปัญญาชนและคอยแทรกแซงนโยบายแรงงานโลกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ในทศวรรษ 1960-1970 ก่อนพัฒนาต่อมาถึงการวิเคราะห์อารยธรรมตะวันตกและตะวันออกเป็นการครองอำนาจนำ ทั้งรูปแบบของอำนาจแข็งและอ่อนในระบียบโลก รวมถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่สนับสนุนการครองอำนาจนำ²⁵

ถัดมาประเด็นที่สาม การวิพากษ์นโยบายสาธารณะมีภูมิหลังมาจากแนวทางของการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ แรกเริ่มไม่ได้เสนอขึ้นเพื่อใช้ศึกษาทางสังคมศาสตร์ แต่เสนอขึ้นโดยมนุษยศาสตร์เพื่อใช้ในการศึกษา

²⁴ Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks* in ed. Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith (London: Lawrence and Wishart, 1971).

²⁵ Robert W. Cox, "Labor and Hegemony". *International Organization* 31, No. 3 (1977): 385-424; Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method". *Millennium-Journal of International Studies* 12, No. 2 (1983): 162-175; Robert W. Cox, "Critical Theory" in *International Organization and Global Governance*, ed. Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson (Oxon: Routledge, 2014), 157-168.

โครงสร้างทางภาษาและยึดโยงกับวัฒนธรรม โดยพิจารณาเป็นสองประการ คือ อุดมการณ์ (Ideas) และสภาพจริงทางสังคม (Social Reality)²⁶ ขณะเดียวกัน ยังเป็นการสร้างวาทกรรมเชิงสถาบัน (Discursive Institutionalism) เพื่อทำหน้าที่ครอบงำอุดมการณ์หรือชุดความคิดในรูปแบบของแนวทางการพัฒนาจากระดับโลกสู่ระดับประเทศ เพื่อให้ความหมายและสร้างคุณค่าใหม่ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาเพื่อนำไปปฏิบัติ มีอยู่สามองค์ประกอบ คือ 'อุดมการณ์ วาทกรรม และการปฏิบัติการเชิงสถาบัน'²⁷ ด้วยเหตุนี้ CDA เหมาะสมอย่างยิ่งที่ใช้ในการศึกษานโยบายเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Public Policy) เพราะมีฐานคติที่พิจารณานโยบายไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นตามธรรมชาติของวงจรนโยบาย แต่มีปัจจัยทางสังคมอื่นมาเกี่ยวข้อง เช่น 'อำนาจ อุดมการณ์ สถาบัน และอัตลักษณ์ทางสังคม'²⁸

ประเด็นสุดท้าย การวิพากษ์นโยบายถูกพัฒนาให้ใช้โดยแนวทางการครองอำนาจนำ (Hegemony Approach) กลายเป็นการพิจารณาอำนาจนำภายใต้แนวทาง neo-Gramscian อันที่จริงเป็นการสร้างและรื้อสร้างของความร่วมมือทางการเมืองโดยกลุ่มทางประวัติศาสตร์ (Historic Blocs) ที่สนับสนุนให้ระบอบ (Regime) ตั้งอยู่บนการครองอำนาจนำผ่านการกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การอธิบายความบนแนวคิดนี้ ต้องอาศัยอุดมการณ์เพื่อแสดงให้เห็นปัญหาของนโยบายต่างๆ ที่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของวาทกรรม ทั้งนี้ Howarth อธิบายการประกอบสร้างสถาบันในทฤษฎีวาทกรรมหลังโครงสร้างนิยมจะช่วยทำความเข้าใจต่อปฏิบัติการครองอำนาจนำ โดย

²⁶ Hilary Janks, "Critical Discourse Analysis as a Research Tool". *Discourse: studies in the cultural politics of education* 18, No. 3 (1997): 329-342.

²⁷ Vivien A. Schmidt, "Discursive Institutionalism: Understanding Policy in Context". in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 171-189.

²⁸ ibid 18.

แบ่งออกเป็นสองประการ ได้แก่ (1) การครองอำนาจนำ เป็นการปฏิบัติการทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นไปได้ทั้งความร่วมมือและความขัดแย้ง (2) การครองอำนาจนำ เป็นรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนระบอบ ปฏิบัติการ หรือนโยบาย²⁹

แม้จะกล่าวถึงแนวทาง neo-Gramscian ก็ตาม แต่ไม่พบว่าพิจารณาถึงการอ่านทบทวนตัวบทต่างๆ ของ Kees Van der Pijl ที่สถาปนาแนวทางการวิเคราะห์ภายใต้ Amsterdam School จึงพบว่าเป็นการแยกส่วนและตัดขาดจากกลุ่มปัญญาชนอื่น ล่าสุดในปี ค.ศ. 2018 มีหนังสือ *Transnational Capital and Class Fractions: The Amsterdam School Perspective Reconsidered* โดยมี Bob Jessop และ Henk Overbeek เป็นบรรณาธิการ แสดงให้เห็นความแตกต่างของระดับของการวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญต่อโครงสร้างอำนาจโลก และตัวแสดงที่ครองอำนาจนำ มากกว่าพิจารณาลงมาถึงนโยบายสาธารณะ³⁰ คล้ายกับการจัดทำหนังสือ *Handbook of the Critical Policy Studies* เพื่อสถาปนา Norman Fairclough ให้เป็นศูนย์กลางสำหรับการเคลื่อนไหวของปัญญาชนทางวิชาการ เพื่อการวิพากษ์ต่อองค์ความรู้และสร้างทางเลือกใหม่ให้แก่การศึกษานโยบายสาธารณะ แตกต่างจากเดิมเน้นที่อำนาจของผู้กำหนดนโยบายและปฏิบัติการของนโยบาย

โดยสรุปแล้ว เสนอการวิพากษ์ (Critical) ขึ้นมาเพื่อรองรับต่อการวิเคราะห์อุดมการณ์ ทั้งนี้ว่าทฤษฎีถือเป็นการครอบงำ (Dominance) พร้อมกับการครองอำนาจนำ (Hegemony) โดยเป็นธรรมชาติของความสัมพันธ์ทางสังคม ขณะเดียวกันระเบียบเชิงสถาบันก็บ่งชี้ว่ามีปัญญาชน (Intellectual)

²⁹ David Howarth, "Power, Discourse, and Policy: Articulating a Hegemony Approach to Critical Policy Studies", *Critical Policy Studies* 3, No. 3-4 (2010): 309-335.

³⁰ Bob Jessop and Henk Overbeek, ed. *Transnational Capital and Class Fractions: The Amsterdam School Perspective Reconsidered* (New York: Routledge, 2018).

ทำหน้าที่ผลิตความรู้และอธิบายแนวทางการปฏิบัติการทางสังคม โดยจัดเป็นรูปแบบหนึ่งในข้อเสนอโดย Bob Jessop และ Ngai-Ling Sum ขณะเดียวกันก็พิจารณาอีกรูปแบบตามแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้ตีความบนอุดมการณ์มาร์กซิสต์ ซึ่งเป็นรากฐานให้เกิดการวิพากษ์ต่อระบบทุนนิยม ที่สำคัญแนวทางเชิงวิพากษ์ยังขึ้นกับวัตถุ (Object) ที่ถูกครอบงำหรือครอบอำนาจบนอุดมการณ์โดยครอบคลุมถึงกิจกรรมทางสังคม วาทกรรม ตัวบท การปฏิบัติการทางสังคม ความสัมพันธ์ทางสังคม สถาบัน และอื่นๆ เห็นได้ว่าแนวทางเชิงวิพากษ์ค่อนข้างเปิดกว้าง ทำให้เกิดการวิเคราะห์เกิดขึ้นทุกระดับความสัมพันธ์ และเห็นความสลับซับซ้อนของสภาพจริงทางสังคมที่ดำรงอยู่ได้มากขึ้น³¹

2.3 การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ต่อกระบวนการนโยบาย

นโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ เริ่มพิจารณาถอยกลับไปพิจารณาถึงแนวทางการวิเคราะห์นโยบายบนความเป็นเหตุผล (Rationalist Policy Analysis) พร้อมกับนำเสนอและโต้แย้งต่อปัญญาชนอย่าง Charles Edward Lindblom เพราะพบว่าเป็นการเชื่อมโยงกระบวนการนโยบาย ขณะเดียวกันนโยบายที่ดีต้องมีตัวแสดงหลายภาคส่วนร่วมมือกันแบบพหุนิยม (Pluralism) เริ่มตั้งแต่การระบุปัญหาไปจนถึงการตัดสินใจ เพื่อให้นโยบายตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตย และที่สำคัญยังเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายศาสตร์ ฉะนั้น Hendrik Wagennar จึงเสนอแนวทางการวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความ (Interpretive Policy Analysis: IPA) ก็คล้ายคลึงกับ CDA โดยเน้นถึงขั้นตอนของการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ภายในวงจรนโยบายตามที่กำหนดไว้โดยการศึกษานโยบายสาธารณะ³²

³¹ Ngai-Ling Sum and Bob Jessop, "What is Critical?" *Critical Policy Studies* 10, No. 1 (2016): 105-109.

³² Hendrick Wagennar, "Policy Analysis". in *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*, ed. Mark Bevir and Roderick AW Rhodes (London: Routledge, 2016): 383-396.

ข้อถกเถียงของ IPA ปรากฏขึ้นมาพร้อมกับการวิจารณ์แนวทางของความเป็นเหตุผลที่ไม่สามารถอธิบายบางบริบททางการเมืองได้ จึงอาศัยแนวคิดทางปรัชญาและทฤษฎีสังคมมาใช้สนับสนุน เพื่อสร้างทางเลือกมากกว่าพิจารณาว่าเป็นการวิเคราะห์นโยบายตามกระบวนการเท่านั้น แต่เห็นได้ว่าการวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์ (Critical Policy Analysis) กลับอาศัยปรัชญาชีวิตและภาษา หรือบ่อยครั้งจัดเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยศาสตร์ร่วมกับการศึกษาทางสังคมศาสตร์ ส่งผลให้การตีความเชิงนโยบายมีความเลื่อนไหลตามสถานการณ์และกรอบคำอธิบาย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของ Michel Foucault และ Jurgen Habermas ที่อ้างถึงบ่อยครั้ง ต่อมา IPA ยังได้รับความสนใจมากขึ้น โดยมีกลุ่มปัญญาชนสนับสนุนอยู่จำนวนไม่น้อย พิจารณาได้จากวารสาร *Critical Policy Studies* โดยมี Fischer เป็นผู้พัฒนาแนวทางต่อจาก Fairclough ที่ได้วางรากฐานไว้ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เพื่อให้แนวทางเชิงวิพากษ์นโยบายเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้มากที่สุด ขณะเดียวกันแนวทางนี้ยังถูกเรียกว่าการวิเคราะห์วาทกรรม เนื่องจากการให้ความหมายใหม่ผ่านการตีความผ่านรูปศัพท์และปรากฏการณ์ เน้นที่อำนาจของปัจเจกบุคคล การทำความเข้าใจภาษา และการปฏิบัติการทางสังคม³³

องค์ประกอบสำคัญของกรวิเคราะห์นโยบายบนวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้น มีความสำคัญสี่ประการ คือ ประการแรก การเน้นบทบาทของตัวแสดงที่ก่อนหน้านี้ให้การเพิกเฉย ประการที่สอง การให้ความหมายที่นำไปสู่การเน้นที่ภาษาและทางเลือก เพื่อทำความเข้าใจต่อกระบวนการนโยบาย ประการที่สาม การสร้างความจริงที่ยึดโยงกับโครงสร้างทางประวัติศาสตร์และอำนาจ และประการที่สี่ การวิเคราะห์วาทกรรมต้องทำให้เกิดการปฏิบัติการของนโยบายเพื่อสะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ทางสังคม ดังนั้นการวิเคราะห์วาทกรรมที่

³³ ibid 31.

สร้างความหมายใหม่เหล่านี้เกี่ยวข้องกับระบบความคิด ความเชื่อ อุดมการณ์ แบบแผนทางสังคม สถาบัน และนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้หนึ่งในแนวทางการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมคือ CDA ที่ใช้อภิปรายหลักในบทความนี้ แต่ CDA เป็นการวิพากษ์รูปแบบหนึ่งที่ใช้ศึกษานโยบาย และแสดงให้เห็นวาทกรรมเกิดขึ้นจากตัวบท เช่น หนังสือพิมพ์ โดยสะท้อนภาพลักษณ์ออกมาถึงความรุนแรงรูปแบบต่างๆ เช่น อาชญากรรม การค้ามนุษย์ ต่อมาถูกใช้สนับสนุนข้อมูลของนโยบายอีกด้าน หรือที่ไม่อาจเข้าถึงได้ด้วยวิธีการทั่วไป เพื่อค้นหาสภาพจริงทางสังคมผ่านการตีความนโยบายภายใต้ปรากฏการณ์หนึ่ง จนต่อมาได้พัฒนาเป็น CPS³⁴

คุณลักษณะสำคัญของ CDA ไม่เพียงแต่เป็นแนวทางของการปฏิบัติการและสถาบันเพื่อมุ่งค้นหาความหมายเท่านั้น แต่มีความต้องการพัฒนาวิธีวิทยาและการวิเคราะห์ภาษา อันที่จริงแล้วการวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความได้ก้าวข้ามเกินกว่าจะเป็นวิธีวิทยา (Method) เพราะสามารถใช้ตอบคำถามการวิจัย แต่เป็นที่รับรู้ในแวดวงการศึกษา นโยบายเชิงวิพากษ์ว่าผู้ทำหน้าที่เป็นปัญญาชนสนับสนุนแนวทาง CDA คือ Fairclough โดยมีหนังสือสามเล่มที่ควรแก่การอ่านศึกษา ได้แก่ (1) *Language and Power* ปี ค.ศ. 1989 (2) *Discourse and Social Change* ปี ค.ศ. 1992 (3) *Analyzing Discourse: Textual Analysis for Social Research* ปี ค.ศ. 2003 เมื่อสังเกตรวบรวมหนังสือแล้ว พบว่า Fairclough มีภูมิหลังเป็นนักสังคมศาสตร์และภาษาศาสตร์ โดยภาพรวมแนวทางการวิเคราะห์มีรากฐานจากทฤษฎีนีโอมาร์กซิสต์ (neo-Marxism) จึงไม่เห็นด้วยให้เกิดการต่อต้านรูปแบบต่างๆ ภายใต้ระเบียบทางสังคม (Social Order) จนพัฒนาเป็นแกนหลักของแนวทางการวิเคราะห์ ประกอบด้วย 'อำนาจ ความขัดแย้ง และการต่อสู้'³⁵

³⁴ ibid 31.

³⁵ Hendrick Wagennar, *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis* (London: Routledge, 2014).

หลังจาก Fairclough เสนอแนวทางการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ ในบทความ 'Critical Discourse Analysis and Critical Policy Studies' ปี ค.ศ. 2013 ถือเป็นการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่พัฒนาจากหนังสือสามเล่ม ที่กล่าวถึง โดยมีลักษณะเด่นคือเน้นที่การปฏิบัติการทางสังคม เพราะเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนำไปสู่ทางเลือกที่ดีขึ้นในระบบทุนนิยม ขณะที่การวิเคราะห์วาทกรรมได้รับการพัฒนาขึ้นมา เพื่อไม่จำกัดเฉพาะการศึกษานโยบายไว้เฉพาะศาสตร์แขนงวิชาหนึ่งใด ทั้งนี้วิธีการที่ใช้บ่อยสุดก็คือการวิเคราะห์ภาษาจากตัวบทต่างๆ และอาจใช้วิธีการอื่นประกอบเพื่อสนับสนุนต่อการวิเคราะห์ทางสังคม แต่แนวทางนี้ยังไม่ใช่ “การวิพากษ์” (Non-Critical) จึงเรียกได้เพียงการวิเคราะห์วาทกรรม หากเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ได้ก็ต่อเมื่อแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติการทางสังคม โดยวาทกรรมนี้แสดงให้เห็นการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงต่างๆ ที่สำคัญยังขึ้นอยู่กับ ‘ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อุดมการณ์ สถาบันที่สร้างวาทกรรม อัตลักษณ์ทางสังคม และความสัมพันธ์ทางสังคมในระบบที่ประกอบด้วยความรู้และความเชื่อ’³⁶ จนกล่าวได้ว่า วาทกรรมตั้งอยู่บนเป็นการครอบงำทางสังคมและสร้างความไม่เท่าเทียมโดยผลิตซ้ำในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวบทและบทสนทนาที่เกิดขึ้นภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและการเมือง³⁷

CPS จึงไม่ได้มีความเป็นนามธรรมและขาดแนวทางการศึกษาที่ใช้วิเคราะห์และอธิบายตามที่นักรัฐประศาสนศาสตร์พยายามเพิกเฉย เพราะตั้งแต่ศตวรรษ 21 Fairclough เคยสังเคราะห์องค์ความรู้สู่การพัฒนาเป็น

³⁶ Norman Fairclough, *Discourse and Social Change* (Cambridge: Polity Press, 1992); ibid 14; ibid 18.

³⁷ Teun A. Van Dijk, “Multidisciplinary CDA: A plea for diversity”. in *Methods of critical discourse analysis*, ed. Ruth Wodak and Michael Meyer (London: SAGE, 2001), 95-120.

กรอบการวิเคราะห์ของ CDA ไว้แล้ว และมีข้อสังเกตว่า CDA เหมือนเป็นทฤษฎีมากกว่าเป็นวิธีวิทยา นอกจากนี้ยังมีความเป็นสหวิทยาการ ส่งผลให้ CDA ได้รับการนำเสนอโดย Fairclough ว่าเป็นแนวทางการวิจัยเชิงวิทยาศาสตร์สังคม (Social Scientific Research) โดยแบ่งออกเป็นห้าลำดับ ดังนี้³⁸

ลำดับแรก การมุ่งความสำคัญที่วาทกรรมบนภาษาและปัญหาสังคม โดยเป็นหนึ่งในรูปแบบของสังคมศาสตร์เชิงวิพากษ์ เพราะเห็นว่าสังคมนั้นมีชีวิต (Social Life) นอกจากนี้มีความหมายแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลง รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ

ลำดับสอง การสังเกตสิ่งที่จะบูรณาการดำรงอยู่ผ่านการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาษาสู่ปัจจัยอื่นๆ ภายในการปฏิบัติการทางสังคมและโครงสร้างทางสังคม โดย CDA ใช้ตีความเพื่อการรับรู้บนตัวบทและบทสนทนา มากกว่าให้ความสำคัญเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นบนวาทกรรม แต่ยังพบว่าขาดการใช้วิธีการนี้

ลำดับสาม การพิจารณาระเบียบทางสังคมเพื่อรองรับต่อการปฏิบัติการทางสังคม และแสดงให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงต่างๆ บนการรับรู้ถึงปัญหาสังคม ขณะเดียวกันก็พิจารณาวาทกรรมเป็นอุดมการณ์ที่มีความสัมพันธ์กับอำนาจและการครอบงำ

ลำดับสี่ การระบุถึงความเป็นไปได้ที่เลือกใช้การวิเคราะห์ตามนี้ ทั้งเชิงบวกหรือลบก็ตาม เช่น อาจเป็นช่องว่างที่เกิดขึ้น หรือนำไปสู่การครอบงำที่เกิดขึ้นภายในระเบียบทางสังคม เป็นต้น

ลำดับที่ห้า การพิจารณากลับไปลำดับที่หนึ่งถึงสี่ โดยเป็นหน้าที่สำคัญของผู้ทำหน้าที่วิเคราะห์หรือนักวิจัยที่ใช้แนวทางนี้ต้องทบทวนนั่นเอง

³⁸ Norman Fairclough, "Critical Discourse Analysis as a Method in Social Scientific Research". in *Methods of critical discourse analysis*, ed. Ruth Wodak and Michael Meyer (London: SAGE, 2001), 121-136.

การทำความเข้าใจต่อสภาพจริงทางสังคม และแยกย่อยออกมาตามแต่ละประเด็น ต้องใช้แนวทางการศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ตามที่ Ruth Wodak เสนอขึ้นด้วย เพราะช่วยให้จัดกลุ่มความคิดและประเด็นต่างๆ ได้สะดวกมากขึ้น หมายความว่า ‘บริบททางประวัติศาสตร์ (Historical Context) มีความจำเป็นอย่างแนบชิดต่อการตีความและคลี่คลายวาทกรรม’ โดยปรากฏให้เห็นการแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ (1) พื้นที่ของการปฏิบัติการ และ (2) พื้นที่ของการควบคุม ทำให้ข้อสรุปที่ออกมาเป็นการเลือกมิติที่เกี่ยวข้องกับวาทกรรมตามหัวข้อต่างๆ (Topics) เหมือนเป็นการปฏิบัติการทางสังคมที่ให้ความสำคัญต่อบริบททางประวัติศาสตร์ผ่านการวิเคราะห์และตีความของวาทกรรม รวมถึงตัวบทต่างๆ³⁹

ถัดมาที่การนำเสนอในบทความนี้ เน้นอธิบายที่ CDA และ CPS กล่าวคือ CPS อาศัยแนวทางของ CDA มาใช้เป็นฐานความรู้สำหรับการศึกษา และไม่ได้พิจารณาภาษาโดยถอดตัวบทหรือตีความสารที่สื่อออกมาเท่านั้น แต่พบว่ารัฐประศาสนศาสตร์สากลมีข้อกำหนดต่อการบรรจุให้ CDA และ CPS เป็นประเด็นหรือหัวข้อหนึ่งในแขนงวิชา รวมถึงแนวทางการศึกษา เพราะยังขาดความเข้าใจร่วมกันในเรื่องนี้ คล้ายคลึงกับที่นักรัฐศาสตร์ไทยอย่าง ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร เขียนหนังสือ *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์*⁴⁰ ถือเป็นคนแรกเริ่มที่เปิดอาณานิคมทางการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ไทย โดยอาศัยแนวทางการศึกษาหลังโครงสร้างนิยม (Post-Structuralism) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ร่วมสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลวัตที่เกิดขึ้น และตระหนักดีแล้วว่าควรพิจารณาบริบทระหว่างประเทศ แต่กลับไม่ได้รับการกล่าวถึงจากแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทยเท่าที่ควร

³⁹ Ruth Wodak, "The Discourse-Historical Approach" in *Methods of critical discourse analysis*, ed. Ruth Wodak and Michael Meyer (London: SAGE, 2001), 63-94.

⁴⁰ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *รัฐศาสตร์แนววิพากษ์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

ขณะเดียวกัน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ ปรากฏว่าเขียนบทความเกี่ยวกับ “นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์” มาก่อนแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009⁴¹ และพิจารณาแล้วเห็นว่า เน้นข้อเสนอจากนักวิชาการทั้งสามคน ได้แก่ (1) John D. Dryzek (2) Peter deLeon และ (3) Frank Fisher โดยเป็นบทความที่ให้ประโยชน์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับ CDA เนื่องจากอธิบายให้เห็นการศึกษานโยบายสาธารณะเชิงวิพากษ์คืออะไร และสะท้อนให้เห็นสถานะของประเทศไทยเป็นอย่างไร นอกจากนี้ยังมีหนังสืออีกเล่มหนึ่งที่อธิบายการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ไว้โดย สามชาย ศรีสันต์⁴² โดยมีความแตกต่างสองตัวบทก่อนหน้านี้ เพราะอาศัยการสังเคราะห์งานวิจัยที่ใช้แนวทางการศึกษา CDA และเป็นหนังสือที่ให้คำอธิบาย CDA คืออะไร ถึงขั้นนำไปใช้อย่างไรต่อการวิจัยที่ใช้แนวทางการวิเคราะห์นี้ โดยภาพรวมมีประโยชน์เพื่อใช้คลี่คลายปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจน และอลหม่านในแง่ของการทำความเข้าใจ ไปจนถึงการตีความตามแนวทางต่าง ๆ

การวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์จึงเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ แต่มีการกล่าวถึงอย่างเป็นรูปธรรมและจัดวางอาณาบริเวณของการศึกษา โดยอาศัยการสร้างกลุ่มทางประวัติศาสตร์สำเร็จภายในทศวรรษนี้ เพื่อแสดงออกถึงการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ (Counter-Hegemony) ในแวดวงวิชาการ กระแสหลักของนโยบายสาธารณะ โดยมีสองกลไก ได้แก่ ‘(1) การจัดทำวารสารวิชาการเฉพาะทาง (2) การจัดทำหนังสือคู่มือโดยรวมบทความของเหล่าปัญญาชนที่ใช้แนวทางการศึกษา’ (แต่เน้นย้ำเสมอว่าไม่ได้เป็นสำนัก หรือจัดให้เป็นกระบวนทัศน์ของการวิจัย หรือการเปลี่ยนแปลงตามปรากฏการณ์

⁴¹ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. “นโยบายศาสตร์เชิงวิพากษ์”, *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* 49, ฉ. 1 (2552): 41-66.

⁴² สามชาย ศรีสันต์. *ว่าด้วยการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์: บทศึกษาวิเคราะห์วาทกรรมการพัฒนา/หลังการพัฒนา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมติ, 2561).

ทางสังคม) ทั้งนี้ Fairclough แสดงให้เห็น ไม่ว่าจะเป็นแนวทางใดก็ตามแต่ของ (1) CPE นิยมใช้วิเคราะห์โดย Bob Jessop และ Ngai-Ling Sum (2) PDA ใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์โดย David Howarth (3) CDA พัฒนาขึ้นโดย Norman Fairclough และ Teun A. Van Dijk แต่สามแนวทางการวิเคราะห์นี้ต่างสามารถใช้ในการศึกษานโยบายได้ทั้งหมด และจัดอยู่ในนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี การนำเสนอบทความ 'Critical Discourse Analysis and Critical Policy Studies' โดย Fairclough ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับข้อโต้แย้งเชิงปฏิบัติการต่อ CPE, PDA และ CDA จะสร้างคุณประโยชน์ให้แก่การวิเคราะห์นโยบายเชิงวิพากษ์อย่างไร กล่าวคือ CDA ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความสัมพันธ์ทางการผลิต และสร้างความท้าทายต่อการครองอำนาจ โดยเน้นการปฏิบัติการและความเป็นเหตุผล มีจุดเริ่มต้นการวิเคราะห์และเป็นความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกิดขึ้นเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์สู่เป้าหมายที่สร้างขึ้น แสดงถึงการปฏิบัติการของตัวแสดงยึดโยงกับโครงสร้าง⁴³ แต่มีข้อสังเกตหนึ่งคือ แนวทางเชิงวิพากษ์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะสภาพจริงทางสังคมที่ฉายออกมาจาก CDA กลายเป็นเงื่อนไขต่อกระบวนการนโยบายได้อย่างไร และหยิบยกรำมาปรึกษาหารือได้ในทุกกรณีหรือไม่ จึงนำครุ่นคิดมากกว่าเลือกต่อต้านหรือสร้างความรุนแรงในรูปแบบต่างๆ

จากเท่าที่สำรวจและสืบค้นมา ยังพบว่ามีความพยายามก่อนที่ Fairclough สถาปนาแนวทางการวิเคราะห์นี้มาใช้ศึกษานโยบาย โดยมี Sally Hewitt ใช้แนวทางการศึกษาที่ตั้งอยู่บนรากฐานความคิดจาก Michel Foucault แต่กลับไม่เลือกสนับสนุน CDA ของ Fairclough เพราะให้ความสำคัญต่อความ

⁴³ ibid 18.

สัมพันธเชิงอำนาจ แม้จะเป็นการสะท้อนถึงภาษาก็ตาม แต่ไม่ใช่ผลสืบเนื่องของภาษาที่เกิดขึ้นบนสภาพจริงทางสังคม ทั้งนี้การใช้ PDA เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะ ทำให้เห็นอำนาจของรัฐบาลที่สร้างความชอบธรรมต่อการปกครอง โดยตัดสินใจบนการคำนึงถึงประชาชนและปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย ที่สำคัญกว่านี้ต้องมีความรับผิดชอบสาธารณะ และจัดให้เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์วาทกรรมหลังโครงสร้างนิยม⁴⁴

นอกจากนี้ Sally Hewitt อธิบายจุดแข็งของการวิเคราะห์วาทกรรมตามแนวทาง Foucauldian ตอนนโยบายสาธารณะไว้สี่ประการ ประการแรก การแสดงให้เห็นกลไกของรัฐบาล สถาบัน และตัวแสดงอื่นที่ทำหน้าที่อภิบาล โดยแนวทางนี้ทำให้เห็นการใช้อำนาจทางการเมือง มากกว่าพิจารณาไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประการที่สอง การแสดงให้เห็นวาทกรรมของนโยบายถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นรูปร่าง โดยมีแบบแผน การปฏิบัติการ และโครงสร้างทางสังคมที่สำคัญยังพิจารณาความสัมพันธ์ทางสังคม ประกอบด้วย ปัจเจกบุคคล สถาบัน และปรากฏการณ์ทางสังคม ประการที่สาม การที่ Foucault เน้นถึงอำนาจทำให้การกำหนดนโยบายกลายเป็นพื้นที่แห่งการสนทนาแลกเปลี่ยน และการนำไปปฏิบัติต้องอาศัยความสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ บนความร่วมมือหรือขัดแย้ง ขณะที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจทำให้พิจารณาการปฏิบัติการทางสังคมบนความขัดแย้งภายในวาทกรรมต่างๆ ประการที่สี่ นับว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะการวิเคราะห์วาทกรรมเป็นการหักล้างแนวทางของความเป็นเหตุผลที่ใช้กำหนดนโยบายมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง⁴⁵

ด้วยเหตุนี้ นโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์หรือ CPS จึงไม่เหมือนกับการศึกษานโยบายสาธารณะเพราะบ่อยครั้งพิจารณาตามวงจรมโนนโยบาย โดยเน้น

⁴⁴ Sally Hewitt, "Discourse Analysis and Public Policy", Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 24. (October 2009), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.467.9426&rep=rep1&type=pdf>

⁴⁵ ibid 43.

ที่การนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบาย แต่ไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดง ทั้งที่มีอิทธิพลต่อการสร้างเงื่อนไขของนโยบาย การกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่กระบวนการนโยบายล้วนแล้วยึดโยงกับระบบการเมือง ส่งผลให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องทำความเข้าใจวงจรนโยบาย เพราะอาจมีความหมายที่ลุ่มลึกเกินกว่าให้พิจารณาอย่างเป็นขั้นเป็นตอนได้ ยิ่งกว่านี้ CPS ทำให้นักวิจัยตื่นตัวต่อกระบวนการนโยบาย แตกต่างจากที่เคยเป็นหรือมีอยู่ เพราะถูกตั้งคำถามจากแนวทาง CDA ให้คลี่คลายวาทกรรม โดย CPS จึงสนับสนุนแนวคิดของอำนาจ (Power) เนื่องจากตระหนักถึงการก่อรูปของกฎเกณฑ์และการปฏิบัติการทางสังคม

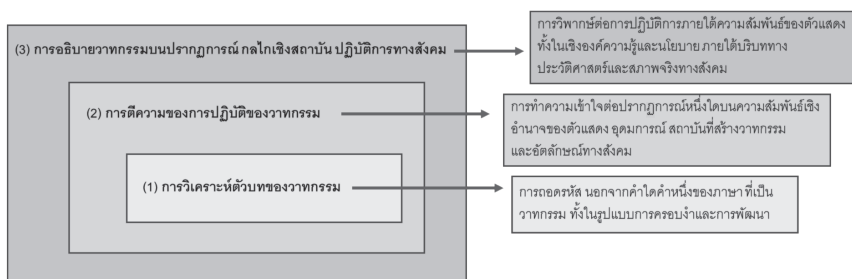
2.4 การพัฒนารอบการวิเคราะห์ในกรณีตัวอย่างของนโยบายที่อยู่อาศัย

เมื่อกล่าวถึง CDA ถูกใช้เป็นรากฐานของ CPS ในทศวรรษนี้ แท้จริงปรากฏให้เห็นก่อนศตวรรษ 21 โดยมีตัวอย่างที่ Sandra Taylor ใช้อธิบายนโยบายการศึกษามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 แต่ความเข้าใจและการตีความโดยการวิเคราะห์วาทกรรม ยังมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน เนื่องจากแนวทางนี้ไม่เพียงแต่เป็นแนวคิด ทฤษฎี หรือกรอบการวิเคราะห์ แต่ถูกออกแบบมาพร้อมกับ ‘ระเบียบวิธีวิจัย’ (Methodology) และเป็นทฤษฎีที่ใช้สนับสนุนต่อการวิเคราะห์นโยบาย ทั้งนี้ Taylor ยังเข้าใจอีกว่า ประการแรก วาทกรรมต้องตีความผ่านตัวบทของเอกสาร และประการที่สอง วาทกรรมใช้สำรวจกระบวนการของการกำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันเห็นว่าแนวทางนี้ต่อสู้ช่วงชิงพื้นที่ของการให้ความหมาย หรือบ่อยครั้งเรียกว่าการเมืองของวาทกรรม หมายความว่า นโยบายการศึกษาตั้งอยู่บนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ นอกจากนี้ นโยบายด้านอื่นๆ ก็มีความเป็นไปได้ว่าตั้งอยู่บนความสัมพันธ์เช่นเดียวกัน⁴⁶

⁴⁶ Sandra Taylor, “Critical Policy Analysis: Exploring Contexts, Texts and Consequences” *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 18, no. 1 (1997): 23-35.

จากข้อเสนอข้างต้น แสดงให้เห็นความตื่นตัวของการแสวงหาความรู้และตอบคำถามการวิจัยในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเห็นความสำคัญของการตีความและทำความเข้าใจสภาพจริงทางสังคม เพราะการกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติไม่ควรสร้างช่องว่างให้เกิดการทำความเข้าใจแบบแยกส่วนกัน ถ้าเช่นนั้นแล้ว ข้อเสนอของการวิเคราะห์วาทกรรม ทั้งแนวทางของ CDA, PDA และ CPE คืออะไร ก็มีความคลุมเครือเช่นกัน ทั้งในเรื่องของการกำหนดให้เป็นแนวทางการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี หรือวิธีวิทยา ขณะเดียวกันควรกำหนดให้เป็นสำนักหรือไม่⁴⁷ เนื่องจากการรวมตัวของนักวิชาการในฐานะปัญญาชน เพื่อทำหน้าที่ผลิตผลงานทางวิชาการในรูปแบบของวารสารและจัดทำเป็นหนังสือรวมบทความ นอกจากนี้ควรพิจารณาต่อมาที่ความชอบธรรมสำหรับการตีความข้อมูล ทั้งที่ปรากฏเป็นตัวบท บทสนทนา และการปฏิบัติการโดยขึ้นอยู่กับสภาพจริงทางสังคม เพื่อคลี่คลายความหมายเชิงวาทกรรม แต่แนวทางนี้คล้ายกับการประกอบสร้างทางสังคมตามที่ Wagenaar จัดเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความหรือไม่

ภาพที่ 1 กรอบการวิเคราะห์นโยบายและวาทกรรมเชิงวิพากษ์



ที่มา: พัฒนาขึ้นโดยผู้เขียนบทความนี้

⁴⁷ ibid 15.

อย่างไรก็ตาม CDA กลายเป็นเครื่องมือของการวิจัยมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยประจวบเหมาะกับการปรากฏการณ์ทางสังคมที่สลับซับซ้อน⁴⁸ นอกจากนี้ มีข้อจำกัดของการนำเสนอที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการเริ่มต้นวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์สามารถทำได้อย่างไร ถ้าอ่านบทความนี้แล้วมีความสนใจวิธีการที่เป็นเครื่องมือสำหรับการวิจัย สามารถศึกษาได้จากหนังสือ (1) *Language and Power* ปี ค.ศ. 1989⁴⁹ และ (2) *Critical Discourse Analysis* ปี ค.ศ. 1995⁵⁰ เขียนโดย Norman Fairclough ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์ตัวบท ถือเป็นการอธิบายให้ความหมาย (จัดเป็นระดับจุลภาค) ในลำดับต่อมาเป็นการตีความเพื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติการของวาทกรรม (จัดเป็นระดับกลาง) และท้ายสุด เป็นการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม (จัดเป็นระดับมหภาค) โดยทั้งสามระดับล้วนแล้วได้รับการบรรจุเป็นการวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ตามภาพที่ 1

ที่สำคัญกว่านี้ CDA เกิดขึ้นจากสถานการณ์ร่วมสมัยที่ถูกท้าทายจากวาทกรรมการครองอำนาจนำของเสรีนิยมใหม่ โดยต้องการคำอธิบายใหม่ เพื่อใช้ศึกษานโยบายสังคมตามกระบวนการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย เช่น การศึกษานโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยใน Queensland ได้พิจารณาว่าเป็นการประกอบสร้างขึ้นโดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจบนตัวแสดงที่กำหนดนโยบายเนื่องจากนโยบายถูกมองว่าเป็นภาษาหรือวาทกรรมที่ก่อให้เกิดการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ เพื่อให้ความหมายใหม่ของการบริการสังคมและสวัสดิการสังคมภายในรัฐ แสดงให้เห็นการเปลี่ยนรูปของอัตลักษณ์และโครงสร้างทางสังคม นอกจากนี้การคลี่คลายวาทกรรมไม่พิจารณาเฉพาะสภาพจริงทางสังคม ณ เวลานั้นใด แต่ให้คำนึงถึงบริบททางประวัติศาสตร์จากแผนงานสาธารณะและ

⁴⁸ ibid 45.

⁴⁹ Norman Fairclough, *Language and Power*, (London: Longman, 1989).

⁵⁰ Norman Fairclough, *Critical Discourse Analysis*, (London: Longman, 1995).

ที่อยู่อาศัย⁵¹ จึงเป็นตัวอย่างงานวิจัยที่ใช้ CDA มาศึกษา แต่มีข้อสังเกตที่ CDA ควรถูกตั้งคำถามว่าใครคือผู้วิพากษ์ ขณะที่ผู้เขียนเชื่อมั่นการวิเคราะห์ตัวบทและอธิบายผ่านปรากฏการณ์โดยปัจเจกบุคคล เพราะเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญต่อ CDA มากที่สุดใน CPS

ถ้าพิจารณานโยบายสังคม ต้องการคลี่คลายวาทกรรมของนโยบายที่อยู่อาศัย (Housing Policy) ในศตวรรษ 21 ต้องแยกการสนับสนุนนโยบายนี้สู่แนวคิดความสามารถเพื่อเข้าถึงที่อยู่อาศัย (Affordable Housing) โดยเริ่มตั้งแต่การตีความปรากฏการณ์นั้นรูปของคำว่า 'Affordable' มีคำจำกัดความเช่นนี้จริงหรือไม่อย่างไร ขณะเดียวกัน 'Housing' ถูกผลิตซ้ำทางสังคมเพื่อทำให้เกิดความหมายใหม่ไม่เฉพาะแต่ผู้พักอาศัย หรือคนจนผู้ยากไร้ได้รับสวัสดิการจากการสงเคราะห์ เช่น นิคมสร้างตนเองที่รัฐไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามจัดเตรียมให้เพื่อมีที่อยู่อาศัย ให้เกิดการสร้างงานอาชีพ และพัฒนาชุมชนแต่ไม่ครอบคลุมความสัมพันธ์ของผู้พัฒนา ผู้ก่อสร้าง ผู้ให้กู้ยืม และผู้ให้เช่า กลายเป็นอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัยเหมือนในปัจจุบัน โดยประเพณีธุรกิจนี้สร้างความมั่งคั่งให้อิทธิพลชนบางกลุ่ม แต่เวลาเดียวกันมีชนชั้นแรงงานจำนวนมากที่ไม่มีเงินเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ในราคาแพงเช่นนี้ได้⁵² ฉะนั้นการศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ในด้านที่อยู่อาศัย จึงมีความหมายไม่เหมือนกับสวัสดิการสังคมตามที่รัฐเคยช่วยเหลือในศตวรรษ 19-20

⁵¹ Greg Marston, "Metaphor, morality and myth: a critical discourse analysis of public housing policy in Queensland". *Critical Social Policy* 20, No. 3 (2000): 349-373; Greg Marston, "Critical Discourse Analysis and Policy-Orientated Housing Research. Housing", *Theory and Society* 19, No. 2 (2002): 82-91.

⁵² Robbie Nelson, "Capitalism Can't Give Us Affordable Housing", (21 November 2018), <https://jacobinmag.com/2018/11/capitalism-affordable-housing-rent-commodities-profit?fbclid=IwAR0fGCyOqUzmodSFuZV-tgL-wUPu2p-ro1kl9lddsr0DJeR0WKu-qdTps4e0>

แม้ว่าเป็นนโยบายที่อยู่อาศัยเพื่อการเข้าถึงได้ ส่งผลให้การซื้อขายและเช่าที่พักไม่เกินไปตามกลไกตลาด แต่เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ถูกและง่ายขึ้น จึงเป็นวาทกรรมที่ไม่สนับสนุนให้แก่คนจนและกลุ่มคนเปราะบาง มีสิทธิครอบครองที่ดินและได้รับความมั่นคงในที่อยู่อาศัย แต่การปฏิบัติการนี้ เป็นผลสืบเนื่องเกิดขึ้นจากทุนเสรีนิยมใหม่ โดยมีตัวแสดงอย่างรัฐและทุนร่วมมือกันแน่นแฟ้น หรือที่เรียกว่าหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) เช่น บางกรณีขับไล่ผู้อพยพชนดั้งเดิม เพื่อสร้างอาคารสูงเป็นที่อยู่อาศัยในเขตเมือง โดยเฉพาะภายใต้การทำให้เป็นเมือง (Urbanization) จนเกิดการต่อสู้บนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมและผู้ย้ายถิ่นมาทำงานเขตในเมือง ขณะที่ผู้อยู่อาศัยดั้งเดิม กลับไม่ได้ประโยชน์จากแนวคิดของการเข้าถึงที่อยู่อาศัย และต้องสูญเสียต้นทุนอื่นตามมา ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ของสมาชิกและงานอาชีพในชุมชน เป็นต้น

หลังจากนี้ ถ้าใช้แนวทางการศึกษานี้ ต้องคำนึงถึงบริบทเฉพาะด้วยว่า นโยบายที่อยู่อาศัยแตกต่างจากนโยบายการศึกษา นโยบายสุขภาพ และความมั่นคงทางสังคม เนื่องจากไม่เคยจัดเตรียมบริการสังคมให้แบบถ้วนหน้าที่สำคัญกว่านี้รัฐบาลต้องคำนึงถึงสิทธิทางสังคม (Social Rights) และสนับสนุนทางสังคม (Social Support) ไม่เพียงเฉพาะปัจเจกบุคคล แต่ครอบคลุมถึงครอบครัว เพราะเป็นสวัสดิการที่ใช้คำนวณร่วมกับรายได้ครัวเรือน แทนที่จะพิจารณาเฉพาะรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร⁵³ เห็นได้ว่าแนวคิดของนโยบายสังคมด้านที่อยู่อาศัย กลับไม่ได้สนับสนุนวาทกรรมของความสามารถเพื่อเข้าถึงที่อยู่อาศัยในกระแสเสรีนิยมใหม่สุดโต่งเช่นนี้ได้อย่างแท้จริง

ถ้าใช้ CDA วิเคราะห์วาทกรรมของนโยบายด้านที่อยู่อาศัย ต้องพิจารณานอกเหนือจากตัวแสดงที่สื่อสารออกมา พร้อมเอกสารที่เผยแพร่ของ

⁵³ Somerville, P. "Housing Policy." In T. Fitzpatrick & et al. (eds.), *International Encyclopedia of Social Policy* (Oxon: Routledge, 2010), 609-614.

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพราะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ของตัวแสดงระหว่างรัฐ ตลาด และประชาสังคม ทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่แล้ววาทกรรมก่อรูปขึ้น เพราะเน้นการลงทุนเพื่อที่อยู่อาศัยมากกว่าตระหนักถึงความยุติธรรมของการเข้าถึงที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยคำจำกัดความของที่อยู่อาศัยครอบคลุมถึงสิทธิครอบครองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการไม่ว่าเป็นบ้านพัก ความเป็นส่วนตัว ชีวิตครอบครัว อัตลักษณ์ และกิจวัตรประจำวัน จึงอาศัยแนวคิดว่าด้วยพลเมืองสังคมโลก เพื่อคลี่คลายวาทกรรมนี้ และตีแผ่เป็นสามกระบวนทัศน์ของนโยบายที่อยู่อาศัย แสดงให้เห็นแนวคิดและทฤษฎีมีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ แต่ตัวอย่างข้างต้น ยังเป็นเพียงการวิเคราะห์วาทกรรม (DA) โดยยังไม่ก้าวข้ามสู่ CDA เพราะไม่แสดงให้เห็นปฏิบัติการทางสังคม ขณะที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน⁵⁴

3. วิพากษ์และมองกลับมายู่การศึกษานโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์

การศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ จำเป็นให้พิจารณากลับมาที่พัฒนาการศึกษานโยบายสาธารณะ แรกเริ่มให้ความสำคัญภาวะผู้นำ ประกอบด้วย (1) คุณลักษณะของผู้นำ และ (2) อำนาจของการกำหนดและตัดสินใจ โดยอิทธิพลอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบาย ขณะที่การศึกษานโยบายสาธารณะจัดให้มีการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นหนึ่งในขั้นตอนของวงจรนโยบาย แต่เมื่อนโยบายไม่สามารถแยกขาดออกจากการเมืองได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อ

⁵⁴ Michael Kolocek, *The Human Right to Housing in the Face of Land Policy and Social Citizenship: Global Discourse Analysis*, (Cham: Palgrave Macmillan, 2017).

ผู้กำหนดนโยบายและตัวแสดงอื่นๆ โดยขั้นตอนนี้มีความสำคัญเพราะ CPS เห็นว่ามีความสัมพันธ์เชิงอำนาจส่งผลต่อสภาพจริงทางสังคมและปฏิบัติการทางสังคม ด้วยเหตุนี้วาทกรรมไม่ได้วิเคราะห์เฉพาะกระบวนการนโยบาย แต่ให้ความสำคัญต่อบริบทที่กำหนดนโยบาย ที่สำคัญต้องทบทวนข้อเสนอแนะนโยบายศาสตร์ของ Harold Lasswell อีกครั้ง มิเช่นนั้นไม่ทราบถึงการนำ CDA มาใช้ศึกษานโยบายเป็นอย่างไร รวมถึงความร่วมมือของนักวิชาการที่มาศึกษานโยบายเชิงวิพากษ์ เพื่อสร้างศูนย์กลางขององค์ความรู้ที่มีรูปร่างเป็นอย่างไร

3.1 อำนาจของผู้กำหนดและตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย

การแบ่งแยกส่วนกันพิจารณาระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติเป็นปัญหาที่พบในวงจรนโยบาย (Policy Cycle) ตามการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทย ทั้งที่ไม่ควรเกิดเช่นนี้ เนื่องจากควรพิจารณาสาเหตุและผลกระทบของนโยบายตลอดวงจรให้ไปพร้อมกัน ขณะที่แนวทาง CDA ในการศึกษา นโยบายสาธารณะก็พิจารณาเฉพาะกระบวนการนโยบาย (Policy Process) เน้นที่ผู้กำหนดและตัดสินใจนโยบาย หมายความว่า แนวทางของ CDA ดำเนินเฉพาะสภาพจริงทางสังคมและความสัมพันธ์ทางสังคมของตัวแสดงมากกว่าพิจารณาผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผลนโยบาย แต่ถือเป็นจุดแข็งทำให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่สำคัญกว่านี้ การตัดสินใจก็ไม่ได้เป็นอิสระแยกจากโครงสร้างอำนาจโลก ซึ่ง CDA เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) ที่ทำให้การศึกษานโยบายเห็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่ตัวเลขเชิงปริมาณที่ไม่สามารถเข้าถึงและเข้าใจอย่างลุ่มลึกได้

การศึกษานโยบายสาธารณะบ่อยครั้งไม่ทราบจุดประสงค์แท้จริงคืออะไร เช่น Thomas R. Dye ให้ความหมายว่าเป็นการเลือกหรือตัดสินใจของรัฐบาลอย่างใดอย่างหนึ่งว่า 'ต้องทำอะไร ทำไม่ทำอะไร ถ้าไม่ทำอะไรจะเกิดอะไรขึ้น'

จะเห็นได้ว่าเป็นการเน้นที่บทบาทของรัฐบาลสำหรับการจัดสรรผลประโยชน์ และแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะ ที่สำคัญกว่านี้คือการวิเคราะห์และอธิบายนโยบายสาธารณะต้องอาศัยรัฐศาสตร์เป็นองค์ความรู้หลัก ทั้งนี้ Dye ก็หยิบยกแนวคิดของ Harold Lasswell มาเสนอเป็นข้อสังเกตว่า “ใครได้รับ อะไร เมื่อไร และอย่างไร” สะท้อนถึงความแตกต่างที่นักรัฐศาสตร์ศึกษานโยบายสาธารณะ โดยอธิบายและพรรณนากิจกรรมของรัฐบาล เนื่องจากกระบวนการนโยบายไม่อาจแยกขาดจากระบบการเมือง (Political System) ขณะเดียวกันการศึกษานโยบายสาธารณะต้องพิจารณาพร้อมกับอีกสองประการ ได้แก่ (1) สภาพเศรษฐกิจสังคม (2) สถาบัน กระบวนการ และพฤติกรรมทางการเมือง⁵⁵

ตามที่กล่าวถึง Dye ได้อธิบายถึงวงจรนโยบาย โดยมีขั้นตอนดังนี้⁵⁶

ขั้นตอนแรก การระบุปัญหา (Problem Identification) เป็นการชี้แจงปัญหาสังคม การแสดงออกถึงความต้องการของรัฐบาลเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยมีผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ได้แก่ สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ พลเมือง และสมาชิก

ขั้นตอนที่สอง การกำหนดวาระ (Agenda Setting) เป็นการตัดสินใจว่ามีประเด็นใดที่ตัดสินใจได้ โดยมีปัญหาอะไรที่รัฐบาลจะหยิบยกขึ้นมาแก้ไข ซึ่งมีผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ได้แก่ ชนชั้นนำในประเทศ ผู้แทนที่มาจากการคัดเลือกของภาครัฐ และสื่อมวลชน

ขั้นตอนที่สาม การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสู่การแก้ไขปัญหา โดยมีผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ได้แก่ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ประธานาธิบดี ผู้บริหารภาครัฐ ผู้แทนในรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์

⁵⁵ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. 14th ed. (Pearson Education, Inc., 2013).

⁵⁶ *ibid* 54.

ขั้นตอนที่สี่ การตัดสินใจนโยบาย (Policy Legitimation) เป็นการคัดเลือกข้อเสนอเชิงนโยบาย การพัฒนาเพื่อสนับสนุนทางการเมืองสำหรับให้สอดคล้องกฎหมาย การตัดสินใจโดยขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญ โดยมีผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ ประธานาธิบดี รัฐสภา และศาล

ขั้นตอนที่ห้า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการจัดสรรอนุมัติงบประมาณ การจัดการหน่วยงานภาครัฐ การจัดเตรียมช่องทางชำระเงินและบริการต่างๆ และการจ่ายภาษี โดยผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ คือ ประธานาธิบดี ผู้บริหารภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ

ขั้นตอนที่หก การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการรายงานผลสืบเนื่องในแผนงานของรัฐบาล การประเมินผลกระทบของนโยบายตามเป้าประสงค์ และการนำเสนอแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูป โดยมีผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ รัฐสภา สื่อมวลชน และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

การศึกษานโยบายจึงมีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงต่างๆ ทั้งรัฐบาล องค์การภาครัฐ และตัวแสดงที่มีผู้มีส่วนได้เสียจากกิจการสาธารณะ โดยเชื่อมโยงท่ามกลางกลไกของรัฐ มีกิจกรรมที่ดำเนินการปรากฏออกในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ภายใต้การอธิบายที่เกิดขึ้นทุกระดับ ทั้งยังอาศัยเครื่องมือต่างๆ ทั้งที่เป็นแบบแผน กฎเกณฑ์ มาตรการ รวมถึงอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง ดังนั้นการทำความเข้าใจต่อกระบวนการนโยบายจึงมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการพิจารณาตามวงจรนโยบาย ส่งผลให้ตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา ปรากฏชุดคำอธิบายภายใต้ทฤษฎีใหม่ๆ ตามที่บทความเน้นคือ DA และ CDA⁵⁷ แตกต่างจากการวิเคราะห์นโยบายตามระบบการเมือง หรือที่เรียกว่า ‘กล่องดำ’ (Black Box) เพราะพิจารณาจากแนวทาง

⁵⁷ Evangelia Petridou, “Theories of the policy process: Contemporary scholarship and future directions”. *Policy Studies Journal*, 42 (2014): S12-S32.

ของความเป็นเหตุผล ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้าและนำออก ที่สำคัญให้ผู้กำหนดนโยบายเป็นตัวแสดง ตั้งแต่การจัดทำวาระนโยบาย (Policy Agenda หรือ Agenda-Setting) เพราะเชื่อว่าการตัดสินใจนั้น แสดงออกถึงการแก้ไขปัญหา และบรรลุเป้าหมายตามลำดับขั้น⁵⁸

เมื่อกล่าวถึงกลองดาก็คล้ายคลึงกับการสร้างวาทกรรมในช่วงทศวรรษ 1950-1970 เพื่อแสดงให้เห็นอำนาจของผู้กำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือ มีพัฒนาเป็นแนวคิดของภาวะผู้นำ เพื่อทำความเข้าใจคุณลักษณะของผู้นำในระดับประเทศ โดยจัดอยู่นอกกระบวนการนโยบาย เพราะไม่ว่าจะเป็น Robert A. Dahl และ David Easton ต่างเห็นพ้องว่ามีบทบาทของตัวแสดงที่ใช้กลไกที่มองไม่เห็นทำให้กระบวนการนโยบายไม่เป็นไปตามการวางแผนนโยบาย หรือ ตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ อำนาจการตัดสินใจล้วนเพื่อจัดสรรทรัพยากรและประโยชน์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายตามแนวทางการกำหนดและตัดสินใจ (Decision-Making Approach) โดยให้ความสำคัญที่ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ของรัฐบาลและผู้บริหารองค์การภาครัฐ⁵⁹ ขณะที่ PDA กลับทำความเข้าใจว่าอำนาจที่ Dahl นำเสนอ เป็นการปฏิบัติการเพื่อครองอำนาจนำ เนื่องจากตั้งอยู่บนรูปแบบของกฎเกณฑ์ เช่นนี้ถ้าเป็นรูปแบบของอำนาจย่อมนำไปสู่การตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำที่สำคัญเป็นหนึ่งในความสัมพันธ์ทางการเมืองที่แบ่งแยกออกมาจากสังคม โดยชัดเจนแล้วว่า Dahl เน้นที่อำนาจของตัวแสดงที่ใช้สำหรับการตัดสินใจ แม้จะผ่านกลไกของระบบพหุนิยมก็ตาม⁶⁰

⁵⁸ William H. Park, "Policy". In *Defining Public Administration: Selection from the International Encyclopedia of Public Policy and Public Administration*, ed. Jay. M. Shafritz (Westview Press, 2000): 39-41.

⁵⁹ Robert A. Dahl, *Who Governs?: Democracy and Power in an American City* (London: Yale University Press, 1961).

⁶⁰ ibid 28.

การให้ความสำคัญที่อำนาจของปัจเจกบุคคลและกลุ่ม ทำให้ Easton เห็นแนวทางการกำหนดและตัดสินใจจัดเป็นกลไกของระบบการเมือง โดยทุกการตัดสินใจต้องทบทวนและพิจารณาสภาพแวดล้อมและอิทธิพลของตัวแสดงต่างๆ เห็นได้ว่าการศึกษานโยบายสาธารณะ โดยนักรัฐศาสตร์มักเน้นตัวแสดงที่มีอำนาจของการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบาย ขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมกลายเป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อการจัดทำขึ้นมาเป็นวาระนโยบาย แม้ว่า Easton เป็นนักรัฐศาสตร์ก็ตาม แต่ต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์หลายแขนง วิชามานุษยวิทยา เพื่อศึกษานโยบาย ไม่ว่าจะจะเป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยา ทั้งพยายามพัฒนาทำให้แนวทางการศึกษารัฐศาสตร์ จากที่เคยเป็นวิจัยบริสุทธิ์ให้กลายเป็นวิจัยประยุกต์ ที่สำคัญกว่านี้คือ การมองระบบการเมืองเป็นสิ่งมีชีวิตและมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการกำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติตามกระบวนการเท่านั้น⁶¹

แนวทางการวิเคราะห์ของ Easton จึงถูกเรียกว่าทฤษฎีระบบ (System Theory) เนื่องจากการเป็นสิ่งมีชีวิตนี้เอง ทำให้การพิจารณาสภาพแวดล้อม เป็นการตระหนักถึงโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางสังคม ที่สำคัญสภาพแวดล้อมยังพิจารณากว้างออกครอบคลุมถึงระบบระหว่างประเทศ ส่งผลให้การกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายเชื่อมโยงระบบสังคมต่างๆ โดยไม่จำกัดเฉพาะภายในประเทศ⁶² ทั้งนี้อำนาจ (Power) เป็นวาทกรรมทางการเมือง เพราะ

⁶¹ David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems". *World Politics* 9, No. 3 (1957): 383-400; David Easton, *A Framework for Political Analysis* (New Jersey: Prentice-Hill, Inc, 1965); David Easton, "Introduction: Alternative Strategies in Theoretical Research". in *Varieties of Political Theory*, ed. David. Easton (New Jersey: Prentice-Hill, Inc, 1966), 1-13; David Easton, "Categories for the Systems Analysis of Politics", in *Varieties of Political Theory* (New Jersey: Prentice-Hill, Inc, 1966), 143-154.

⁶² ibid 60.

ก่อให้เกิดการตีความหลากหลาย โดยเห็นความสำคัญมากกว่าใช้แนวทางการกำหนดและตัดสินใจตามที่ Easton และ Dahl เสนอไว้ เพราะมีอำนาจแฝงอยู่ในระบบการเมือง โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมถือเป็นส่วนแรกที่ Timothy W. Luke เน้นความสำคัญมากที่สุด และอีกส่วนหนึ่งคืออำนาจการปกครองของระบบการบริหารภาครัฐเอื้อให้แก่ผู้เชี่ยวชาญ (Technocratic Bureaucracy) หมายความว่า นโยบายสาธารณะไม่ควรละทิ้งผู้กำหนดนโยบายในฐานะตัวแสดงที่อาจโอนอ่อนตาม หรือแข่งกร้าวต่อกระบวนการตามวงจรนโยบายก็เป็นได้⁶³

ถัดมาที่การพิจารณาอำนาจทำให้เห็นทางเดียวกับการวิพากษ์ว่าอำนาจมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือสถานะอื่นที่ได้รับความชอบธรรมจากการใช้อำนาจ โดยเป็นวาทกรรมที่พัฒนาขึ้นตามการศึกษา รัฐศาสตร์อเมริกันในกลางศตวรรษ 20 ภายใต้แนวคิดหลักสามประการ ได้แก่ อภิสัทนิยม (Elitism) พหุนิยม (Pluralism) และประชาธิปไตย (Democracy) ที่สำคัญคือการศึกษานโยบายสาธารณะถกเถียงระหว่างการทำหนดและตัดสินใจ (Decision-Making) และการจัดทำวาระของนโยบาย (Agenda-Setting) เนื่องจากมีความแนบชิดกับอำนาจของการตัดสินใจ หรือไม่มีการตัดสินใจ ภายใต้ความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ขณะที่ CPS เน้นที่การทำหนดและตัดสินใจมากกว่ากล่าวถึงการจัดทำวาระนโยบาย โดยพิจารณาจากตัวแสดงที่ใช้อำนาจการปฏิบัติการและผลิตซ้ำวาทกรรมของการปกครอง แต่บางกรณีอาจมุ่งเป้าหมายที่ตัวแสดงในฐานะปัจเจกบุคคล⁶⁴

⁶³ Timothy W. Luke, "The Interpretation of Power". in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 151-167.

⁶⁴ ibid 62.

Dahl จึงกลายเป็นนักวิชาการรัฐศาสตร์อเมริกันที่ถูกกล่าวถึงใน CPS ผ่านการผลิตซ้ำวาทกรรมของอำนาจทางการเมือง เพราะอันที่จริง Dahl สนับสนุนการใช้อำนาจของตัวแสดง A ที่เหนือกว่า B นอกจากนี้แล้ว A ยังขยายอำนาจเพื่อให้ได้รับบางสิ่งอย่างจาก B จึงเป็นตัวอย่างของการปฏิบัติการทางสังคมที่เป็นรากฐานให้แก่การพิจารณาถึงอำนาจบนวาทกรรม และยังเป็นส่วนสำคัญของ CDA ที่ปรากฏให้เห็นอยู่เนื่องๆ⁶⁵ โดยไม่เพียงแต่ Luke เท่านั้นที่พิจารณาถึง Dahl บนการตีความภายใต้รูปแบบของอำนาจ ขณะเดียวกัน Dahl เป็นภาพแทนของปัญญาชนและถูกพัฒนาข้อเสนอโดย Howarth ให้พิจารณาเป็นส่วนหนึ่งตามแนวทางการครองอำนาจนำ แต่เมื่อกล่าวถึงอำนาจย่อมหมายความว่า มีตัวแสดงที่ใช้อำนาจตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย บ่อยครั้งถูกพิจารณาว่ากลายเป็นการสร้างเงื่อนไขเพื่อก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยมีตัวแสดงหนึ่งเดียว หรือฝ่ายหนึ่งให้กลายเป็นผู้ได้รับชัยชนะจากการตัดสินใจนโยบาย⁶⁶

การทบทวนข้อเสนอว่าด้วยอำนาจของ Robert A. Dahl ศึกษาได้จากบทความ 'The Concept of Power'⁶⁷ และหนังสือ *Who Governs?*⁶⁸ เนื่องจากได้ถูกใช้อ้างถึงและตีความมากกว่าพิจารณาตามบริบทที่ Dahl นำเสนอเพื่อสนับสนุนหลักประชาธิปไตยและเป็นรูปแบบการพัฒนาทางการเมืองกระแสหลัก ทั้งที่อำนาจตามที่ Dahl เสนอ ค่อนข้างแคบและไปไม่ถึงอำนาจในรูปแบบของการครอบงำและครองอำนาจนำเช่นเดียวกับการอาศัยอุดมการณ์มาร์กซิสต์เพื่อตีความตามแนวทางเชิงวิพากษ์ เพราะอำนาจตามที่ Dahl

⁶⁵ ibid 62.

⁶⁶ ibid 28.

⁶⁷ Robert A. Dahl, "The Concept of Power". *Behavioral science* 2, No. 3 (1957): 201-215.

⁶⁸ ibid 58.

พิจารณา ถูกให้คำจำกัดความเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แต่ไม่ได้มีความหมายเดียวกับการมีอิทธิพลเหนือกว่า (Influence) หรือควบคุม (Control) ต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจาก Dahl มองความสัมพันธ์เชิงอำนาจบนความเป็นเหตุและผล โดยมีปัญหาให้ต้องหาแนวทางแก้ไข และอาศัยนโยบายเป็นกลไกหลัก จึงมุ่งเน้นที่การกำหนดและตัดสินใจ เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจของตัวแสดงอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่ด้วยการสร้างวาทกรรมเช่นนี้ ทำให้การครองอำนาจนำคล้ายคลึงรูปแบบของกฎเกณฑ์หรือแบบแผนของการอภิบาล (Governance) โดยส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์การเมืองและยึดโยงกับบริบททางประวัติศาสตร์⁶⁹

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์นโยบายโดย CDA ต้องพิจารณาพร้อมอุดมการณ์ที่สนับสนุนผ่านความร่วมมือในรูปแบบการอภิบาล ต่อมาสถาบันก็แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ทั้งองค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างๆ ขณะเดียวกันโครงสร้างและการปฏิบัติการทางสังคมค่อนข้างชัดเจนในมิติของอำนาจที่ขับเคลื่อนผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ CDA เน้นที่การปฏิบัติการเป็นสำคัญ ทั้งนี้การตีความจะพิจารณาที่ภาษาหรือวาทกรรมแตกต่างจาก PDA ที่พยายามเน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อให้เกิดการต่อสู้ช่วงชิงพื้นที่ของการให้ความหมาย โดยแง่หนึ่งคือ Dahl สนับสนุนอำนาจบนการกำหนดและตัดสินใจ ขณะที่ Howarth เสนอว่าเป็นการสนับสนุนให้เกิดการครองอำนาจนำ โดยอิทธิพลทางความคิดว่าด้วยอำนาจและการตัดสินใจในกลศาสตร์พรรค 20 ให้ความสำคัญที่บทบาทของปัจเจกบุคคล เฉพาะผู้นำอภิสิทธิ์ชนในระดับประเทศ จนพัฒนาเป็นการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำ หรือเรียกว่าจิตวิทยาทางการเมือง (Political Psychology) กรณีเช่นนี้ทำให้ Lasswell กลายเป็นรากฐานให้พัฒนาข้อเสนอนี้ที่จะกล่าวในลำดับต่อไป

⁶⁹ ibid 28.

3.2 สถานะของนโยบายศาสตร์ตามแนวทางการศึกษานโยบาย เชิงวิพากษ์

นโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ได้รับกล่าวให้ Harold Lasswell กลายเป็น ศูนย์กลางของการศึกษาทางนโยบายศาสตร์ โดยคุณลักษณะที่ต้องตระหนัก ถึงคือการไม่จำกัดเฉพาะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะจากผลงาน หนังสือและบทความยังอาศัยจิตวิทยาเพื่อใช้ในการศึกษาการเมือง ขณะที่ CPS ล้วนให้การสนับสนุน Lasswell เป็นปัญญาชนในฐานะผู้บุกเบิกนโยบาย ศาสตร์ (Policy Sciences) ดังที่ Douglas Torgerson อธิบายข้อมูลสำคัญ ว่า Lasswell เคยกล่าวถึงนโยบายศาสตร์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1943 แต่เป็นเพียง ข้อความที่เขียนบันทึกไว้อย่างไม่เป็นทางการ กระทั่งพัฒนาอย่างเป็นทางการ ในทศวรรษ 1970 โดยให้สังเกตจากวารสาร *Policy Sciences* ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ในปี ค.ศ. 1970⁷⁰

ถัดมาที่ Roger A. Pielke Jr. ได้แนะนำว่ามีนักวิชาการอีกหนึ่งคน ที่ ควรให้ความสำคัญ คือ Myres S. McDougal เพราะแท้จริงแล้ว นโยบายศาสตร์ มีความจำเป็นต่อการศึกษหรือไม่ หรือกำหนดให้เป็นเพียงหลักสูตรปริญญา หรืออบรมระยะสั้นก็เพียงพอแล้วหรือไม่ โดยต้องพิจารณาความต้องการของ ตลาดแรงงาน ไม่เพียงผลิตบุคลากรสู่การเป็นนักสังคมศาสตร์และนักวิเคราะห์ นโยบาย เพราะตามข้อเสนอของ Lasswell ได้พิจารณาจากปัญหาและการ ปฏิบัติการทางสังคม หมายความว่า การวิจัยนโยบายไม่จำเป็นต้องบรรจุไว้ใน รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางประเด็น ปัญหาหรือเฉพาะด้านนโยบายมาร่วมมือ เช่น การจัดทำหลักสูตรการศึกษานโยบายสาธารณะร่วมมือกับการออกแบบผังเมือง เป็นต้น เพราะท้ายที่สุด เป้าหมายของการวิเคราะห์นโยบาย คือ การเข้าใจสภาพปัญหาและครอบคลุม

⁷⁰ Harold D. Lasswell, "On the Policy Sciences in 1943", *Policy Sciences* 36, No. 1 (2003): 71-98.

ตอบบริบทเฉพาะอย่างถ่องแท้⁷¹

ตามที่ *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* สารานุกรมที่กล่าวไว้แล้ว มี Peter deLeon และ Christine R. Martell ได้เขียนอธิบายนโยบายศาสตร์ แต่ทั้งสองคนยังจัดให้เป็นเพียง ‘แนวทางการศึกษา’ (Perspectives) ทั้งที่ชื่อหัวข้อเรื่องมีคำว่า ‘ศาสตร์’ ปรากฏอยู่ แต่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะที่เห็นความสำคัญต่อนโยบายศาสตร์เนื่องจากสามารถใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา (Problem-Solving) และให้ทัศนสะท้อนสภาพจริงทางสังคม เพื่อการตัดสินใจนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายศาสตร์ที่ Lasswell เสนอไว้ กลายเป็นแนวทางให้ขับเคลื่อนสู่องค์ความรู้และปฏิบัติการเพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเฉพาะแต่กระบวนการนโยบาย แต่ครอบคลุมระบบการเมือง⁷²

การศึกษานโยบายศาสตร์ ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างกระบวนการนโยบาย (Policy Process) และการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) กล่าวคือ กระบวนการนโยบายอาศัยความรู้ที่เกิดขึ้นจากการศึกษานโยบาย มุ่งความสำคัญที่การจำกัดความของปัญหา และวิเคราะห์โดยใช้การอธิบาย นอกจากนี้มีความเป็นวิชาการและเผยแพร่องค์ความรู้ในวารสารวิชาการ แต่ทางกลับกัน การวิเคราะห์นโยบายใช้ความรู้จากการศึกษานโยบาย อาจเป็นขั้นตอนของการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย หรือการประเมินผลนโยบาย โดยคาดหวังผลลัพธ์จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ส่งผลให้การเผยแพร่ความรู้ เน้นในรูปแบบของการนำเสนอรายงาน อย่างไรก็ตามการศึกษานโยบายทั้งสองรูปแบบคงมีความเหมือนกัน คือ อาศัย

⁷¹ Roger A. Pielke, “What Future for the Policy Sciences?”. *Policy Sciences* 37, No. 3-4 (2004): 209-225.

⁷² Peter DeLeon and Christine R. Martell. “Policy Sciences Approach”, in *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, ed. Evan M. Berman and Jack Rabin. (New York: CRC Press, 2008), 14-95-1498.

กรอบทฤษฎีและให้แนวทางที่ใช้ในการวิจัยกระบวนการนโยบาย⁷³

ขณะที่กรอบการวิเคราะห์นโยบายศาสตร์ (Policy Sciences Framework) ที่พัฒนาโดย Lasswell ตั้งแต่ทศวรรษ 1940-1970 กลายเป็นแนวทางการศึกษาที่ deLeon ได้นำเสนอ และแบ่งนโยบายศาสตร์ออกเป็นสามประการคือ (1) การแก้ไขปัญหา (Problem-Oriented) ให้ความสำคัญที่ปัญหาสังคม มากกว่าเน้นที่ประเด็นเฉพาะของนโยบาย (2) การอาศัยศาสตร์หลายแขนงวิชา (Multidisciplinary Oriented) โดยพิจารณาปัญหามนุษยภาพจริงทางสังคม และอธิบายเพื่อให้เห็นสาเหตุแท้จริงมีกลไกสำหรับการปฏิบัติ การอย่างไร จึงไม่เพียงเฉพาะรัฐศาสตร์แต่ต้องอาศัยจิตวิทยา สังคมวิทยา และเศรษฐศาสตร์มาร่วมแก้ไข้ปัญหา และ (3) การมีแนวทางชัดเจน (Explicitly Normative) โดยให้ความสำคัญที่แบบแผน ค่านิยม และจริยธรรมในการตัดสินใจทางสังคม จนกลายเป็นการกำกับให้การตัดสินใจนโยบายตั้งอยู่บนตัวแปรของพฤติกรรม ที่สำคัญกว่านี้คือ การตัดสินใจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จึงเป็นแนวทางที่ทำให้ตระหนักถึงอำนาจและพิจารณาทางเลือกอื่นที่ไม่จำกัดเฉพาะวงจรรนโยบาย⁷⁴

อย่างไรก็ตาม กระบวนการนโยบายมีจุดอ่อนให้ตั้งข้อสังเกตคือ ตั้งแต่ (1) การจัดทำวาระนโยบาย (Policy Setting) โดยให้ประชาชนนำเสนอสภาพปัญหาหรือข้อเรียกร้องต่างๆ แต่ไม่ปรากฏขึ้นในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ขณะที่ (2) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) กลับไม่มีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนได้ร่วมแสดงทัศนะ อภิปราย หรือตัดสินใจ ภายใต้เวทีเสวนาหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การภาครัฐ

⁷³ Peter DeLeon and Christopher M. Weible, "Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswell's Vision", *International Journal of Policy Studies* 1, No. 2 (2010): 23-34.

⁷⁴ ibid 71.

เพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันและเป็นมติก่อนใช้กำหนดนโยบายและกฎหมาย และท้ายสุด (3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ขาดการพิจารณาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายของนโยบายสามารถเข้าถึงได้หรือไม่ หรือประสบปัญหาอะไรจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะที่สำคัญคือกระบวนการนโยบายยึดโยงอยู่กับความเป็นประชาธิปไตยที่ Lasswell สนับสนุน เพราะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของผู้บริหารประเทศด้วยอีกทางหนึ่ง⁷⁵

เมื่อสำรวจหนังสือตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์ กลับพบว่า มักให้ความนิยมนำถึง Lasswell ในส่วนนำมากกว่าอธิบายถึงนโยบายศาสตร์คืออะไร และปัจจุบันมีสถานะขององค์ความรู้เป็นอย่างไร ขณะที่นโยบายศาสตร์ถูกจัดกลุ่มให้เน้นศึกษาที่กระบวนการนโยบาย หรือขั้นตอนการกำหนดนโยบายของวงจรรายนโยบายเท่านั้น⁷⁶ ส่งผลให้ขอบเขตของการวิเคราะห์นโยบายแคบลง เป็นการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสู่ระบบการเมือง เพื่อตัดสินใจออกมาเป็นนโยบายให้นำไปปฏิบัติ⁷⁷ ถัดมาแนวทางของการวิเคราะห์นโยบายศาสตร์มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์นโยบายของการศึกษาเศรษฐศาสตร์จุลภาคจนกลายเป็นรูปแบบหนึ่งของระเบียบวิธีวิจัย เนื่องจากนโยบายศาสตร์ใช้อธิบายความออกมาเป็นตัวบท มากกว่าแสดงออกเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ⁷⁸ ที่สำคัญกว่านี้คือนโยบายการวิเคราะห์นโยบาย ปัจจุบันใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมากกว่านโยบายศาสตร์⁷⁹ ขณะที่นโยบายศาสตร์เน้นที่อำนาจของการกำหนดและตัดสินใจบนพฤติกรรมของผู้บริหารทางการเมือง โดยเฉพาะยิ่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงต่างๆ

⁷⁵ ibid 72.

⁷⁶ Richard W. Schweser and Marc Holzer, *Public Administration: An Introduction* (London: Routledge, 2015).

⁷⁷ ibid 34, 35.

⁷⁸ ibid 11, 117-118.

⁷⁹ Douglas Torgerson, "Contextual orientation in policy analysis: The contribution of Harold D. Lasswell". *Policy Sciences* 18, No. 3 (1985): 241-261.

ถ้าพิจารณาตามบริบทที่ Lasswell เสนอในช่วงเวลานั้น อาจเคลือบแคลงในบางประการ เพราะให้ความสำคัญกับการตัดสินใจบนความรู้ในประเด็นปัญหาเฉพาะ โดยอาศัยองค์ความรู้หลายแขนงวิชา ไม่ว่าจะเป็นรัฐศาสตร์ กฎหมาย เศรษฐศาสตร์การเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์ ต่อมายึดโยงกับกระแสการเมืองที่ขับเคลื่อนภายใต้ประชาธิปไตย ประสิทธิภาพของการบริหารองค์การภาครัฐ และนโยบายที่กำหนดขึ้นมาพิจารณาบนสภาพจริงทางสังคม โดยที่ Lasswell เน้นศึกษาคุณลักษณะและอำนาจของผู้นำทางการเมืองที่สำคัญคือนโยบายศาสตร์ตามที่ Lasswell เขียนเสนอไว้คล้ายกับการแนะนำไว้ก่อนปรากฏบทความ ‘The Emerging Conception of the Policy Sciences’ ในปี ค.ศ. 1970 เป็นข้อเขียนในสารานุกรม *International Encyclopedia of the Social Sciences* ฉบับที่ 6 ภายใต้หัวข้อนโยบายศาสตร์ โดยอธิบายภาพรวมของแนวคิดนี้ไว้อย่างชัดเจน⁸⁰

แต่สาเหตุสำคัญของนักวิชาการที่ใช้แนวทางการศึกษา CPS ได้กล่าวอ้างถึง Lasswell เนื่องจากนโยบายศาสตร์ไม่เหมือนแนวทางการศึกษาของศาสตร์และแขนงวิชาอื่น ขณะที่การศึกษานโยบายของ Lasswell พิจารณาสภาพปัญหาตั้งอยู่บนบริบททางประวัติศาสตร์ และยังใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์ได้อย่างเป็นระบบ เสมือนเป็นกระจกอีกด้าน เพื่อสะท้อนให้เห็นนโยบายศาสตร์ของ Lasswell มีความสำคัญจนกลายเป็นตัวแบบของการวิพากษ์เชิงนโยบาย ที่สำคัญกว่านี้มีการกล่าวถึงนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์หรือ CPS ไม่จัดเป็นสำนักและทฤษฎี เพราะขาดความชัดเจนและพัฒนาให้รองรับ

⁸⁰ Harold D. Lasswell, *Power and personality* (London: Routledge, 2009); Harold D. Lasswell, “Policy Sciences”, in *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Vol. 12), ed. David L. Sills, (New York: Macmillan, 1969), 181-189; Harold D. Lasswell, “The Emerging Conception of the Policy Sciences” *Policy Sciences* 1, No. 1 (1970): 3-14; Harold D. Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: American Elsevier, 1971).

ต่อศาสตร์หนึ่งใด แม้แต่นักวิชาการที่มาร่วมมือกัน ก็ไม่ได้มีแต่แขนงวิชาความ สัมพันธ์ระหว่างประเทศและรัฐประศาสนศาสตร์ ที่สำคัญกลวิธีของความร่วม มือทางวิชาการ อาศัยรูปแบบของวารสารและจัดทำเป็นหนังสือรวมบทความ⁸¹

ยิ่งกว่านี้ CPS ได้ถูกจัดอยู่ในกระบวนทัศน์ของการแสวงหาความรู้ ไດนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจัดไว้ในแนวทางการศึกษาทฤษฎีเชิงวิพากษ์ ขณะเดียวกันก็ไม่เห็นด้วยที่มีนักวิชาการบางรายที่ร่วมศึกษาตามแนวทาง CPS เสนอไว้ให้จัดเป็นกระบวนทัศน์การแสวงหาความรู้หลังปฏิฐานนิยม เพราะนโยบายศาสตร์ในกรณีที่ใช้ CDA มาเป็นแนวทางของการวิเคราะห์ ตามที่ผู้เขียนเน้นเป็นหลักในบทความนี้ ได้ปฏิเสธความเป็นสากลของการ ศึกษา นโยบายสาธารณะ โดยมุ่งเน้นที่โครงสร้าง สถาบัน และความสัมพันธ์ ของตัวแสดงที่มีผลต่อนโยบาย ขณะเดียวกันการวิเคราะห์วาทกรรมได้อาศัย อุดมการณ์ พฤติกรรม ค่านิยม และแบบแผนทางสังคมมาใช้ในกระบวนการ นโยบาย แต่การศึกษานโยบายสาธารณะพิจารณาได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ นโยบาย มากกว่าจะเป็นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้ศึกษาวิจัยได้ทุกขั้นตอน ในวงจรนโยบาย

4. บทส่งท้าย

นโยบายศาสตร์จัดว่ามีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการศึกษา (Approach) และมีสถานะเป็นศาสตร์แขนงวิชาการอง (Sub-Disciplinary) มากกว่ามีสถานะเป็นศาสตร์เทียบเท่ารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และ

⁸¹ ibid 4; Douglas Torgerson, "Harold D. Lasswell and Critical Policy Studies: The Threats and Temptations of Power" in *Handbook of Critical Policy Studies*, ed. Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova and Michael Orsini (Cheltenham: Edward Elgar, 2015), 27-46.; Douglas Torgerson, "Lasswell in the Looking Glass: a 'Mirror' for Critical Policy Studies", *Critical Policy Studies*, (2018): 1-9.

สามารถพยากรณ์ว่าในอนาคต การศึกษานโยบายในประเทศไทยจะคงรูปไว้เช่นนี้ต่อไป โดยให้ความสำคัญที่การวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและเศรษฐกิจมากกว่ามุ่งเน้นพัฒนาองค์ความรู้เชิงแนวคิดและทฤษฎีทางนโยบาย ขณะที่การศึกษาปรากฏให้เห็นตามหลักสูตรของคณะหรือสำนัก รวมถึงสถาบันที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ มีภารกิจเพื่อการวิจัยและเน้นแก้ปัญหาเฉพาะทาง เช่น สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น นอกจากนี้มีการจัดตั้งศูนย์วิจัยที่ร่วมมือกับองค์กรแห่งทุนภายนอก เช่น ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ร่วมมือกับ สกว. เป็นต้น แสดงให้เห็นปัญหาสังคมยึดโยงกับนโยบายเศรษฐกิจอย่างแยกไม่ออก อย่างไรก็ตาม สถาบันวิจัยที่ไม่จัดอยู่ภายใต้โครงสร้างคณะและมหาวิทยาลัย แต่เป็นมูลนิธิที่ดำเนินการโดยมิได้แสวงหากำไร เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นต้น

ข้อจำกัดของการศึกษานโยบายศาสตร์กลายเป็นอุปสรรคที่จะพัฒนาให้เป็นคณะหรือสำนักเพราะการศึกษานโยบายสาธารณะครอบคลุมบริเวณทางการศึกษาไว้ค่อนข้างอย่างสมบูรณ์ เว้นแต่กำหนดให้เป็นหลักสูตรหนึ่งภายใต้คณะหรือสำนัก แต่การศึกษานโยบายศาสตร์ไม่จำกัดให้ใช้ศาสตร์หนึ่งใดเท่านั้น แต่เป็นการบูรณาการศาสตร์และองค์ความรู้หลากหลายด้าน ตัวอย่างการศึกษานโยบายที่อยู่อาศัย จัดเป็นนโยบายสังคม แต่นอกจากการสนับสนุนทางสังคมให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัยได้นั้น ในมิติของการเข้าถึงก็เกี่ยวข้องกับการสะสมทุนและกำไรของนักลงทุนและรายได้ของผู้บริโภค จึงเกี่ยวข้องับเศรษฐศาสตร์ ขณะที่การแทรกแซงโดยรัฐบาลให้เกิดการเข้าถึงได้ในราคาถูกและร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน สะท้อนให้เห็นรัฐศาสตร์ก็เกี่ยวข้องเช่นกัน อย่างไรก็ตามบทความนี้เสนอนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ เพราะใช้ได้กับทุกประเภทของนโยบาย และเพื่อสลายข้อจำกัดของอาณา

บริเวณทางการศึกษา ที่สำคัญคือการอาศัย CDA มาใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย เพราะทำให้เห็นความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจและภาวะผู้นำทางการเมือง โดยไม่ได้หมายความว่าเฉพาะแต่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งนี้การวิเคราะห์ต้องพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์และคำนึงถึงสภาพจริงทางสังคม ไม่เพียงแต่การวิเคราะห์บนเนื้อหาสาระของนโยบาย

ขณะที่นโยบายการพัฒนาประเทศ กลับกลายเป็นการสร้างข้อจำกัดทางวิชาการ เพราะกำหนดให้การวิจัยต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งที่ความหมายแท้จริงของยุทธศาสตร์คือกลวิธีของการบรรลุความสำเร็จของนโยบาย ส่งผลให้การพัฒนาแนวทางเชิงวิพากษ์ต่อการศึกษา นโยบายสาธารณะไม่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากเป็นเพียงการอธิบายจึงมีความเป็นนามธรรมและขาดความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่น่าเสนอ หากนำมาใช้ในการวิจัยควรออกแบบโดยกำหนดให้ใช้ CDA มาสนับสนุนการวิเคราะห์นโยบาย และเป็นไปได้ที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จัดให้เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษานโยบายสาธารณะ ถ้าเป็นเช่นนั้นเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์ความรู้ของศาสตร์แขนงวิชานี้ และเป็นความท้าทายต่อสถานะองค์ความรู้ในกระแสร่วมสมัยที่ไม่อาจตอบคำถามหรือแก้ไขปัญหาเพียงศาสตร์แขนงวิชาและแนวทางการศึกษาหนึ่งใดอย่างเป็นเอกภาพ

อย่างไรก็ดี การศึกษานโยบายศาสตร์แรกเริ่มมี Harold Lasswell นำเสนอขึ้น แต่ไม่สามารถจัดให้มีสถานะเทียบเท่ารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ เนื่องจากให้ความสำคัญที่อำนาจ การกำหนดและตัดสินใจและคุณลักษณะเฉพาะของผู้นำ ผลที่ตามมาของ CPS จึงเน้นที่การตีความวาทกรรมของนโยบายผ่านอุดมการณ์ ความสัมพันธ์ของตัวแสดง และการปฏิบัติการสังคม ที่สำคัญกว่านี้การใช้แนวทาง CDA, CPE, PDA แต่พบข้อ

จำกัดของแนวทางการศึกษานี้ เพราะเริ่มพัฒนาเป็นระเบียบวิธีวิจัยและกรอบทฤษฎีมากกว่าทำให้นโยบายศาสตร์มีสถานะเป็นศาสตร์แขนงวิชาเหมือนที่ Lasswell เคยเสนอไว้ ฉะนั้นนโยบายศึกษาเชิงวิพากษ์ที่มีนักวิชาการหลายศาสตร์แขนงวิชามารวมกลุ่มจัดทำวารสาร *Critical Policy Studies* และพัฒนาหนังสือ *Handbook of Critical Policy Studies* เพื่อแสดงให้เห็นว่าการศึกษานโยบายสาธารณะอาศัยสหวิทยาการ กลายเป็นแนวทางการศึกษาเหมือนที่บทความนี้พยายามนำเสนอไว้ ที่สำคัญยังเป็นการตอบโต้การครองอำนาจนำต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะที่เพิกเฉยแนวทางการศึกษานี้ ทั้งที่จริงแล้วเป็นการอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างลุ่มลึกและใช้สะท้อนสภาพปัญหาออกมาได้หลากหลายมิติ

คำแนะนำสำหรับผู้เขียน

วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวารสารวิชาการ เล่มใหม่ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางกองบรรณาธิการ มีความยินดีรับพิจารณาผลงานวิชาการ ทั้งในรูปบทความวิจัย บทความวิชาการ และบทปริทัศน์หนังสือ ตามขอบเขตสาขาวิชาที่ระบุไว้ในนโยบายของวารสาร ซึ่งต้องเป็นบทความที่ยังไม่เคยตีพิมพ์หรือเผยแพร่ที่ไหนมาก่อน นอกจากนี้ ผลงานที่ส่งยังต้องไม่ถูกเสนอต่อวารสารฉบับอื่นไปพร้อมกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนสามารถศึกษาเงื่อนไขและระบบอ้างอิงสำหรับการเขียนบทความ ตลอดจนส่งบทความทางออนไลน์เพื่อรับการพิจารณาได้ที่ www.polsci.tu.ac.th

สำหรับการรับบทความที่จะตีพิมพ์นั้นเป็นสิทธิของกองบรรณาธิการ รัฐศาสตร์นิเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ บทความทุกบทความที่ผ่านการพิจารณาของกองบรรณาธิการแล้วจะต้องผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer review) อย่างน้อย 2 ท่าน โดยกระบวนการทั้งหมดจะใช้เวลาตามปกติราว 2-4 เดือน

